

# Le chômage partiel a prouvé son utilité durant la récession

Jusqu'ici, les études portant sur l'efficacité du chômage partiel étaient globalement peu encourageantes. Une nouvelle analyse montre toutefois que le programme suisse de chômage partiel a sauvé des emplois à partir de 2009. Il aurait même permis à l'assurance-chômage de faire des économies. *Daniel Kopp, Michael Siegenthaler*

**Abrégé** Le but des indemnités de chômage partiel est d'inciter les entreprises confrontées à une baisse passagère de la demande d'origine conjoncturelle à licencier le moins possible de collaborateurs. Cet instrument a été abondamment utilisé lors de la dernière crise financière et économique. Les études sur son efficacité ont, cependant, abouti à des résultats plutôt décevants. Le chômage partiel ne ferait-il que retarder les licenciements ? Commandée par la Commission de surveillance des fonds de compensation de l'assurance-chômage, une analyse a été réalisée récemment par le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'EPFZ. Elle montre qu'en réalité, le programme suisse de chômage partiel a durablement empêché des licenciements en Suisse entre 2009 et 2015. Les indemnités ont permis aux entreprises concernées de sauvegarder au moins 10 % de leurs emplois. Les caisses de chômage ont dès lors économisé, ce qui a certainement suffi à compenser l'ensemble des dépenses occasionnées par le chômage partiel. Il s'agit donc d'un instrument de prévention efficace et financièrement intéressant pour éviter que les récessions ne fassent le marché du travail.

Lors de la crise de 2007 à 2009, de nombreux pays industriels ont vu leur activité économique chuter brutalement. Les gouvernements ont alors fait en sorte que cette récession ne provoque pas de chômage de masse. L'indemnisation du chômage partiel est apparue comme une mesure particulièrement populaire. Destinée aux entreprises souffrant d'une baisse passagère de la demande de biens et de services, elle leur permet de réduire provisoirement la durée de travail de leurs employés. La perte de salaire correspondante est prise en charge par l'assurance-chômage.

Le principal objectif du chômage partiel est d'empêcher les licenciements et le chômage complet. Ce système permet aussi aux entreprises de maintenir en poste des travailleurs qualifiés qu'elles peuvent remobiliser quand les affaires reprennent. Par ailleurs, en choisissant de réduire le temps de travail de nombreux employés plutôt que d'en licencier quelques-uns, on répartit le poids de la récession sur un plus grand nombre d'individus.

En Suisse, le chômage partiel a été abondamment utilisé pendant la récession qui a débuté en 2008. L'année suivante, nos caisses de chômage dépensaient à ce titre 1,1 milliard de francs et indemnisaient temporairement

plus de 90 000 employés, occupés pour la plupart dans l'industrie. Le chômage partiel était ainsi particulièrement répandu dans les régions industrielles. Cette année-là, pas moins 13 % des actifs en avaient bénéficié dans le canton du Jura et 11 % dans celui de Neuchâtel.

## Des doutes sur l'efficacité

Il y avait toutefois des doutes, justifiés, quant à la réelle capacité de cet instrument à faire baisser durablement le chômage. La première crainte était qu'il ne fasse que retarder les li-

ciements, sans les empêcher. Un autre danger était l'effet d'aubaine : une entreprise demande des indemnités de chômage partiel pour sauver des emplois qu'elle aurait de toute façon gardés, même sans soutien de l'État. Jusqu'ici, les enquêtes scientifiques sur l'efficacité du chômage partiel ont donné des résultats très discordants. Quelques-unes confirment son effet positif sur le chômage. D'autres, parmi lesquelles d'anciennes études sur la réduction du travail en Suisse, sont beaucoup moins optimistes. Elles vont même jusqu'à conclure de manière contre-intuitive que la réduction du temps de travail tend à augmenter les licenciements<sup>1</sup>.

Dans une étude<sup>2</sup> commandée par la Commission de surveillance des fonds de compensation de l'assurance-chômage, le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'EPFZ s'est intéressé à son tour à l'efficacité du programme suisse d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT). Sur la période 2009-2015, ce dispositif a-t-il fait barrage au chômage dans notre pays ? Ses coûts non négligeables sont-ils en rapport avec ses avantages financiers ? Pour répondre à ces questions, nous utilisons une base de données constituée à cet effet. Nous

- 1 Cahuc (2014); Hijzen et Martin (2013); Frick et Wirz (2005).
- 2 Kopp et Siegenthaler (2017).

## Analyse coûts-bénéfices du programme suisse de chômage partiel (2009)

	Limite inférieure	Limite supérieure
Coût financier du chômage partiel en 2009	856 <sup>a</sup>	1580 <sup>b</sup>
Coût financier du chômage partiel en 2009	1256	1256
<b>Avantage net du chômage partiel en 2009</b>	<b>-400</b>	<b>+324</b>

- Le bénéfice financier se calcule en multipliant le nombre d'indemnités de chômage économisées (650) par le coût d'une indemnité-jour moyenne (167 francs). Le chiffre obtenu est, à son tour, multiplié par le nombre d'entreprises concernées (7882).
- Le bénéfice financier se calcule en multipliant le nombre d'indemnités de chômage économisées (1200) par le coût d'une indemnité-jour moyenne (167 francs). Le chiffre obtenu est, à son tour, multiplié par le nombre d'entreprises concernées (7882).



Le chômage partiel a aidé l'industrie à traverser la crise.

comparons les chiffres de toutes les entreprises suisses ayant fait une demande d'indemnités RHT entre 2009 et 2014, avec les données sur l'assurance-chômage du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et la statistique de l'emploi publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Comme toute étude de ce type, la nôtre est confrontée au fait que le recours au chômage partiel ne doit rien au hasard. Certaines entreprises peuvent notamment souffrir d'un recul de la demande plus marqué que d'autres qui n'en ont pas eu besoin. Une comparaison trop rapide de l'évolution de l'emploi dans ces deux types d'entreprises comporte dès lors le risque de sous-estimer l'effet du chômage partiel ou, si l'on préfère, de « mélanger des pommes pourries avec des poires saines ». Contrairement aux études précédentes, nous ne comparons donc que des entreprises ayant déposé une demande d'indemnités RHT. Dans près d'un cas sur six, les autorités cantonales – dont c'est la compétence – ont rejeté cette requête. Comment l'emploi et le nombre de mises à pied ont-ils évolué dans les sociétés dont les demandes de chômage partiel ont été agréées par rap-

port à celles où elles ont été refusées? Nos analyses tendent à prouver que cette comparaison permet de mesurer l'effet du chômage partiel. Au demeurant, nous observons avec intérêt que des cas semblables sont traités de manière inégale selon les cantons. Cela renforce la probabilité que les différences de pratique entre les deux catégories d'entreprises en matière de licenciement sont bel et bien imputables au chômage partiel et non à d'autres facteurs. De plus, nos méthodes statistiques contrôlent un grand nombre de facteurs observés et inobservés qui influent sur les pratiques cantonales en matière d'autorisation et sont donc susceptibles de fausser nos résultats.

### Le chômage partiel prévient le chômage complet

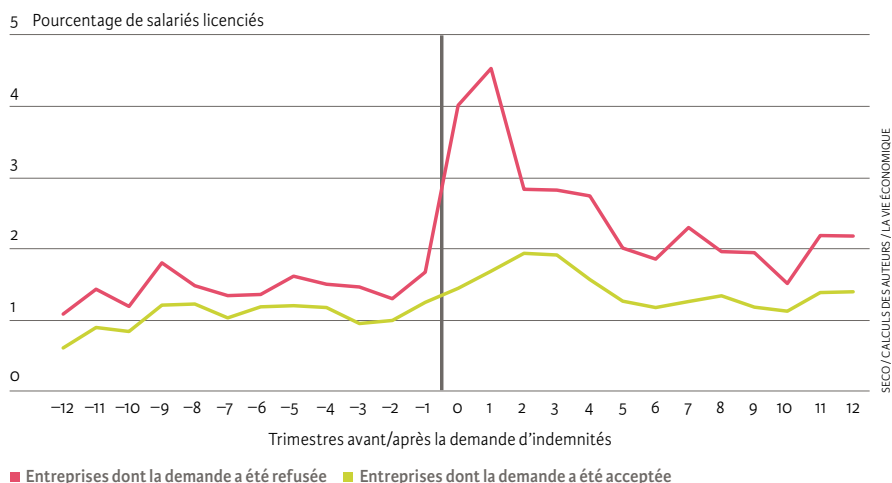
Nos analyses montrent clairement que le régime RHT mis en place entre 2009 et 2015 a contribué à éviter les licenciements. Parmi les entreprises dont la demande d'indemnités a été rejetée, plus de 4 % des effectifs ont été licenciés dans les deux trimestres ayant suivi le refus, alors que sur les trois années qui avaient précédé la demande, ce chiffre était seulement de 1 %. L'augmenta-

tion des licenciements a été nettement plus faible, soit de 1 point à 2 % environ, parmi les entreprises dont la demande a été acceptée (voir *illustration*).

Deux autres résultats retiennent l'attention. Premièrement, l'effet se prolonge : deux à trois ans après leur demande d'indemnités RHT, les entreprises ayant reçu une réponse négative ont continué de licencier davantage que celles dont la demande avait été acceptée. En d'autres termes, le chômage partiel ne fait pas que retarder les décisions de licenciement ; il a aussi un réel effet dissuasif dans la durée. Deuxièmement, sur les trois années précédant la demande, les différences entre les deux groupes étaient minimes en matière de licenciement, ce qui est un bon indice de comparabilité.

Nos analyses de régression confirment que le fait d'indemniser le chômage partiel prévient durablement le chômage. Selon nos estimations, cet outil a permis de réduire le nombre de licenciements à au moins 10 % de l'ensemble du personnel, dans les trois ans qui ont suivi une demande d'indemnités RHT. Plusieurs estimations aboutissent même à un effet double. Des analyses supplémentaires montrent que le chômage partiel a surtout maintenu en poste des travailleurs ayant

## Proportion de licenciements (par rapport à l'ensemble du personnel) avant et après une demande d'indemnités pour chômage partiel



Le graphique indique le nombre de personnes qui ont été licenciées lors d'un trimestre donné, pour s'enregistrer ensuite comme chômeurs dans un Office régional de placement. Ce nombre est alors comparé à l'emploi total du dernier employeur.

accompli leur scolarité obligatoire ou titulaires d'une formation professionnelle. En outre, toutes les branches semblent en avoir bénéficié, même si c'est nettement plus le cas dans les petites entreprises que dans les grandes. Des différences sont perceptibles dans l'industrie de transformation. Ainsi, dans les secteurs de haute technologie, tels que la pharma, la chimie, les machines ou les équipements électriques, l'effet du chômage partiel sur les licenciements a été plus marqué que dans les branches à faible technologie, comme la production alimentaire, l'industrie textile ou les imprimeries. Ces résultats sont étayés par des analyses tirées de données sur l'emploi.

### Des économies pour la caisse de chômage

Sur la base de nos chiffres, nous avons pu évaluer le volume d'indemnités journalières de l'assurance-chômage que le programme RHT a permis d'économiser. Cet allègement direct est ensuite comparé aux coûts directs des indemnités RHT (voir *tableau*). D'après la limite inférieure de nos estimations, le chô-

mage partiel a permis d'économiser environ 650 indemnités journalières de chômage complet par entreprise, soit quelque 108 000 francs. La limite supérieure des résultats estimés est de 1200 indemnités journalières. Selon ces résultats, l'avantage net du chômage partiel se situe donc entre -400 et +324 millions de francs. Tout indique que les économies faites sur les indemnités de chômage ordinaires ont suffi à compenser la totalité des coûts du chômage partiel. Ce bon résultat s'explique aussi par le fait que la durée moyenne de perception des indemnités de chômage complet est de 9,5 mois, alors que le chômage partiel est couvert durant sept mois seulement dans une entreprise. De plus, les dépenses sont en moyenne plus élevées pour les chômeurs complets. Dans le cas du chômage partiel, en effet, on ne doit compenser qu'une partie des heures de travail.

Il faut préciser que ce décompte coûts-bénéfices n'inclut pas les effets indirects de l'indemnisation du chômage partiel. Parmi les aspects positifs, mentionnons la suppression des dépenses qu'entraîne habituellement le chômage complet pour d'autres assurances

sociales, ainsi que de ses coûts psychosociaux et en ressources humaines perdues. Songeons aussi que le chômage partiel soutient la demande de biens de consommation, puisque les travailleurs, même avec des horaires réduits, consomment probablement une plus grande partie de leurs revenus que les chômeurs complets. À l'inverse, notre analyse ne tient pas compte des inconvénients que peut avoir le maintien en activité du personnel, par exemple en freinant l'évolution structurelle de secteurs ou entreprises improductifs vers des entités plus efficaces.



**Daniel Kopp**

Collaborateur scientifique, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), EPFZ, Zurich



**Michael Siegenthaler**

Spécialiste du marché du travail, Centre de recherches conjoncturelles (KOF), EPFZ, Zurich

### Bibliographie

- Cahuc Pierre, « Short-time work compensation and employment », *IZA World of Labor*, n°11, 2014.
- Frick Andres et Wirz Aniela, *Efficacité de la réglementation sur l'emploi à temps partiel lors de la récession 2001–2003. Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001–2003*, 2005, Seco.
- Hijzen Alexander et Martin Sebastien, « The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis », *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1), avril 2013, p. 5.
- Kopp Daniel et Siegenthaler Michael, *Does Short-Time Work Prevent Unemployment?*, Publications du Seco, Politique du marché du travail n° 49, 2017.