Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire et ses effets

Laurent Bach, Thomas Breda, Paul Dutronc-Postel, Nicolas Ghio, Clément Malgouyres, Léa Toulemon
Institut des Politiques Publiques (IPP)

Synthèse des résultats

Lors du premier confinement au deuxième trimestre 2020, au plus fort des restrictions sanitaires mises en place pour lutter contre la pandémie de Covid-19, un quart de l'activité salariée était en activité partielle. Sur l'ensemble de l'année 2020, 55 % des établissements y ont recouru pour une partie au moins de leurs salariés. Ce dispositif d'une ampleur inédite a ainsi été, lors de la première phase de la crise sanitaire, l'un des principaux leviers d'action de la puissance publique pour le soutien aux entreprises et le maintien des salariés dans leur emploi.

Il n'est cependant pas universel : au-delà des secteurs jugés essentiels dont le niveau d'activité s'est maintenu, voire a augmenté, pendant l'année 2020, le développement et l'adoption massive du travail à distance, en particulier du télétravail, ont limité le recours à l'activité partielle. Le recours massif au dispositif d'activité partielle n'a pas non plus perduré. Il s'est effacé pendant l'année 2021 face à d'autres dispositifs de soutien privilégiés, activité partielle de longue durée d'une part, fonds de soutien aux entreprises d'autre part, avec des objectifs différents. Le chapitre 1 de ce rapport resitue les caractéristiques du dispositif français de courte durée dans une comparaison internationale et revient sur le problème d'aléa moral posé par un dispositif assuranciel tel que le chômage partiel, tout en insistant sur la difficulté de l'identification de la magnitude d'un tel problème dans le contexte de la crise sanitaire.

Quels ont été les déterminants du recours à l'activité partielle ? Comment s'est joué l'arbitrage entre recours à l'activité partielle et recours au télétravail ? Le Chapitre 2 de ce rapport décrit le recours au dispositif d'activité partielle pendant l'année 2020, et interroge les déterminants de ce recours au niveau entreprise et au niveau individuel.

Nous élaborons des mesures de recours à l'activité partielle pour les entreprises présentes et actives au 31 décembre 2019, en rapportant le volume d'heures indemnisées au titre de l'activité partielle -mesuré dans les données administratives- à la taille de l'entreprise en 2019 en équivalent temps plein (ETP). Nous corroborons par ailleurs les résultats issus de l'utilisation de cette mesure avec des données d'enquête auprès des entreprises. Nous confrontons enfin ces données à des indices représentant, au niveau de chaque entreprise, l'importance de l'outil numérique dans le travail quotidien des salariés, la disponibilité d'une bonne connexion Internet à leur domicile des salariés, et l'ampleur des chocs internationaux de demande et de chaîne de valeur auxquels elle est confrontée.

Au niveau des individus, nous examinons les dynamiques de l'emploi et de l'activité partielle tout au long de l'année 2020 grâce aux données de l'Enquête Emploi en Continu. Nous nous intéressons particulièrement à l'effet des caractéristiques familiales des individus sur leur

situation et leurs conditions d'emplois, en contrôlant finement pour un ensemble riche d'autres caractéristiques individuelles.

Nous constatons que :

- Le taux de recours à l'activité partielle a atteint son plus haut niveau à la fin du mois de mars et au mois d'avril 2020. Le taux de recours à l'activité partielle dans le secteur privé atteignait 25 % en avril, et 8 % en novembre.
- Au-delà d'une dimension sectorielle très forte, ce sont les facteurs favorisant la possibilité du télétravail qui expliquent une part très importante du recours à l'activité partielle.
- L'importance de l'outil numérique dans l'activité de l'entreprise, et l'accès à une bonne connexion Internet au domicile des salariés, ont des effets négatifs complémentaires et très prononcés sur le recours à l'activité partielle pendant le premier confinement.
- Des effets symétriques sont observés sur le recours au télétravail. Celui-ci semble s'autonomiser au moins en partie à l'occasion du deuxième confinement, où les mesures sanitaires étaient moins restrictives.
- Les chocs de demande internationale ont un effet très important et homogène sur la période, au contraire des chocs liés aux chaînes d'approvisionnement. Ceux-ci, d'ampleur beaucoup plus limitée, semblent ne jouer que pendant l'été 2020.
- Au contraire, et de manière surprenante, la composition familiale ne semble pas influencer le recours à l'activité partielle des individus ni les pratiques d'aménagement des heures de travail.

La magnitude et l'homogénéité temporelle des effets des chocs de demande internationale sur le recours à l'activité partielle traduit d'importantes différences sectorielles de recours au dispositif. Ainsi la réduction d'activité due à la demande a un effet de premier ordre, et la magnitude de cet effet reste inchangée au cours de la crise (même quand l'intensité des chocs, elle, varie). Au contraire, les chocs d'offre et la disruption des chaînes de production internationale, n'ont eu qu'un effet limité pendant les premiers mois de la crise sanitaire, où la magnitude des chocs de demande les rendait inopérants - sans demande à servir, les chocs liés à l'offre ne jouaient que peu. Ils ne semblent jouer que faiblement et principalement pendant l'été 2020, période de regain d'activité. Cependant ces disruptions ont potentiellement perduré, ce qui invite à poursuivre l'analyse sur les années suivant 2020.

Face à ces chocs, les entreprises se sont adaptées en fonction de leur processus productif et du rôle du numérique - à la fois sa disponibilité effective, et sa prévalence dans l'activité des salariés. Ceci témoigne d'une auto-sélection importante des entreprises et des salariés dans l'activité partielle : si les entreprises qui ont recouru davantage à l'activité partielle sont celles qui pouvaient le moins s'adapter aux restrictions sanitaires, les conclusions que l'on pourrait tirer d'une corrélation entre recours à l'activité partielle et devenir des entreprises et des salariés est à relativiser.

Que peut-on dire des conséquences du recours à l'activité partielle sur les entreprises et leurs salariés ? Le Chapitre 3 revient sur les enjeux méthodologiques liés à l'identification d'effets causaux du recours au dispositif d'activité partielle.

L'identification causale des effets d'un dispositif de politique publique unique dans un contexte macroéconomique aussi mouvementé et un contexte réglementaire aussi complexe que ceux de l'année 2020 impose une grande prudence dans l'élaboration de stratégies empiriques.

Nous concentrons notre analyse sur l'identification des effets causaux du recours au dispositif lors du deuxième confinement. Nous mettons en œuvre une stratégie instrumentale, où l'ampleur du recours à l'activité partielle lors du deuxième confinement est expliquée par le nombre de jours restants entre le 29 octobre 2020 et la fin des décisions d'autorisation d'activité partielle encore valides à cette date. Les variations possiblement aléatoires dans la durée des décisions d'autorisations octroyées lors de la première phase de la crise sanitaire ont des conséquences sur le recours au dispositif lors du confinement de la fin de l'année 2020. Nous interprétons ce résultat comme le reflet des coûts administratifs associés au renouvellement des demandes lors du deuxième confinement.

Les principaux enseignements sont les suivants :

- Un recours plus important à l'activité partielle semble avoir un effet négatif sur les nouvelles embauches et sur la croissance du chiffre d'affaires des entreprises dans les mois qui suivent, et ne semble pas associé avec une diminution des faillites.
- Davantage de données seraient nécessaires pour obtenir le recul temporel suffisant pour comprendre les dynamiques à plus long terme des conséquences de ce recours.
- De façon qualitative, l'exercice d'identification causale indique que des variations exogènes de recours à l'activité partielle lors du second confinement de l'année 2020 ont pu entraîner des réductions d'activité et d'embauche à moyen terme. Ces premiers résultats appellent à des approfondissements notamment pour améliorer la compréhension des mécanismes sous-jacents.

Finalement, cet exercice nous a permis de mettre en lumière un arbitrage naissant entre plusieurs politiques publiques. L'existence d'infrastructures numériques (l'accès au très haut débit) a aidé à modérer l'ampleur de la réduction d'activité due aux restrictions sanitaires, et à réduire la nécessité du recours à l'activité partielle, au moins pour les entreprises dont la nature de l'activité et la structure de l'emploi le permettaient. Le recours à l'activité partielle a été en grande partie le miroir de cette capacité d'adaptation. La couverture du territoire en infrastructures numériques, qui n'est pas exhaustive ou de qualité homogène, et l'intégration du télétravail dans le fonctionnement des entreprises (et notamment dans les accords d'entreprises), étaient donc des politiques publiques indirectes qui pouvaient alléger le recours à l'activité partielle.

Est-ce à dire qu'il aurait été moins coûteux d'investir dans les infrastructures numériques que de mettre en place un dispositif d'activité partielle ? Une réponse complète à cette question nécessiterait plusieurs éléments d'analyse supplémentaires. D'une part, avoir une image précise des conséquences du recours à l'activité partielle pour les entreprises - le troisième et dernier chapitre de ce rapport pose de premiers jalons en ce sens. D'autre part, apprécier les effets sur les entreprises et leurs salariés du télétravail - c'est l'objet d'un programme de recherches plus vaste initié à l'issue de nos travaux. En effet, toutes les activités ne peuvent pas être télé-travaillées ou effectuées à distance, ni être télé-travaillées ou effectuées à distance dans les mêmes conditions, et les modifications importantes des pratiques de télétravail pendant la crise sanitaire appellent à de plus amples analyses. Enfin, avoir une bonne compréhension des coûts et bénéfices associés au déploiement des infrastructures numériques, au-delà de la résilience aux chocs qu'elles apportent. Dans un rapport à paraître sur l'évaluation des effets du déploiement du Plan France Très Haut Débit, nous explorons d'autres aspects de l'impact des infrastructures numériques sur la résilience au choc de la crise sanitaire.