

Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé

PRESENTATION

Le chômage partiel est une mesure d'aménagement du temps de travail permettant à un employeur, en cas de baisse temporaire de son activité, de suspendre, sans les rompre, les contrats de travail conclus avec ses salariés. Partiellement ou totalement financée par les pouvoirs publics (l'Etat ou l'assurance chômage, selon les pays), son indemnisation a pour double objet d'inciter les employeurs à ne pas recourir aux licenciements économiques en cas de difficultés conjoncturelles et de garantir un revenu suffisant aux salariés concernés.

En France, la dépense publique consacrée à cette politique a été de l'ordre de 610 M€ en 2009.

Créé dans notre pays en 1918, le chômage partiel y était pratiquement tombé en désuétude depuis le début des années 2000. Il a retrouvé une actualité lors de la crise qui a éclaté à l'automne 2008. La plupart des pays européens ont alors, comme la France, cherché à fortement mobiliser les dispositifs de chômage partiel, soit qu'ils aient pu s'appuyer sur une mesure existante (cas de la France, mais aussi de l'Allemagne, de l'Italie ou de la Belgique), soit qu'ils aient alors institué un régime d'indemnisation spécifique (aux Pays-Bas, ainsi que dans les plupart des pays d'Europe centrale et orientale).

Parmi les pays d'Europe continentale, la France s'est singularisée, toutefois, par un recours relativement limité au chômage partiel, alors même que les pouvoirs publics entendaient le promouvoir comme l'un des principaux instruments de réponse à la crise. En 2009, les dépenses affectées à ce dispositif ont ainsi été en France dix fois moindres qu'en Allemagne, où elles se sont élevées à environ 6 Md€.

L'enquête de la Cour, fondée largement sur une démarche de comparaison internationale (notamment avec l'Allemagne, l'Italie et la Belgique), a eu pour objet d'analyser les causes et d'évaluer l'incidence de cette moindre mobilisation du chômage partiel en France.

Il en ressort trois explications : d'une part, les délais nécessités par la réactivation et la modernisation du régime ; d'autre part, l'évolution de la réglementation du marché du travail et les mutations de l'économie ; enfin, le fait que le régime y est moins attractif que pour les entreprises de nombreux pays étrangers. Quant aux conséquences, les retombées en termes de maintien dans l'emploi ont été modestes, et l'utilisation des périodes de chômage partiel à des fins de formation des salariés, difficile à mettre en œuvre, est restée marginale.

I - La réactivation d'un système tombé en désuétude

A - Un instrument ancien de la politique de l'emploi

La réduction d'activité au-dessous de la durée légale du travail permise par le chômage partiel peut porter sur une partie des horaires de travail ou sur la totalité de la durée du travail pendant une période donnée - on parle alors de « chômage partiel total ».

Depuis la fin des années 1960, le régime d'indemnisation repose sur l'imbrication, relativement complexe, d'un ensemble d'allocations à trois étages et d'une exonération de cotisations sociales couplée avec une réduction de CSG et de CRDS.

Plus précisément, il comprend :

- l'« allocation spécifique de chômage partiel », versée au salarié par l'employeur puis remboursée à ce dernier par l'Etat : définie par voie réglementaire, elle est forfaitaire jusqu'en 2008, son taux horaire s'élevait à 2,13€ pour les entreprises de plus de 250 salariés et à 2,43€ pour les autres (soit, dans les deux cas, moins de 30% du SMIC horaire) ;

- l'« indemnité complémentaire », versée et supportée par l'employeur : fixée par voie d'accord collectif, elle se monte à la différence entre l'indemnisation totale garantie par les textes conventionnels et l'« allocation spécifique » ;

- l'« allocation forfaitaire », acquittée par l'Etat lorsque ce dernier passe avec un employeur une « convention d'activité partielle » : elle correspond à la prise en charge partielle ou totale par l'Etat de « l'indemnité complémentaire » mentionnée ci-dessus ;
- enfin, ne représentant pas un salaire, les indemnités de chômage partiel sont exonérées de cotisations sociales et soumises à un taux réduit de CSG et de CRDS.

L'importance de ces aides justifie un régime d'autorisation préalable du recours au chômage partiel. Pour délivrer cette autorisation, les services de l'Etat concernés¹²¹ sont chargés de vérifier que la réduction d'activité a un caractère à la fois temporaire et exceptionnel. Conçu comme un instrument de sauvegarde de l'emploi dans des phases de difficultés conjoncturelles, le système français de chômage partiel n'a en effet pas vocation à s'appliquer à des situations de sous-activité récurrente présentant un caractère structurel. Il en va différemment en Allemagne et en Italie, où des dispositifs différenciés distinguent les situations où le chômage partiel est saisonnier, structurel ou simplement conjoncturel.

B - Un quasi-abandon au début des années 2000

Gelé à partir du début des années 2000, dans ses taux et ses principales modalités, le régime français de chômage partiel est progressivement devenu obsolète. Ainsi, l'« allocation spécifique » versée par l'Etat, qui équivalait à 35% du SMIC horaire brut en 2001, n'en représentait plus que 27% en 2007, soit un niveau peu attractif pour les employeurs à qui incombait une partie croissante de l'indemnisation des salariés. S'agissant des indemnités versées aux salariés, le minimum conventionnel en vigueur en 2008 était resté inchangé depuis 1993 ; inférieur à 50 % du SMIC horaire brut, il n'était en pratique plus applicable.

Laissé en jachère, le régime a vu son utilisation se réduire fortement après 2000 : 0,65 million d'heures avaient été indemnisées en 2005 contre 5,8 millions en 1996. Encore ces heures avaient-elles été majoritairement mobilisées par des secteurs en surcapacité ou en déclin, dans lesquels le recours au chômage partiel n'a pas toujours correspondu à des motifs strictement conjoncturels (textile, automobile, métallurgie). Au total, la France a abordé la crise de 2008 avec un système de chômage

¹²¹ Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

partiel qui avait cessé depuis plusieurs années d'être un outil de premier rang de la politique de l'emploi.

C - La rénovation engagée fin 2008

Face à la baisse brutale de l'activité constatée à partir de l'automne 2008, les pouvoirs publics ont réactivé le régime du chômage partiel, d'abord en modernisant le dispositif traditionnel, puis en créant, pour la durée de la crise, un volet supplémentaire dit d' « activité partielle de longue durée » (APLD).

1 - La modernisation du chômage partiel « classique »

Dès novembre 2008, une circulaire donne instruction aux services de l'Etat chargés de l'application des mesures de chômage partiel d'en ouvrir le champ d'application en interprétant largement les circonstances « exceptionnelles » et « temporaires » qui, seules, permettent, selon la réglementation en vigueur, d'autoriser un employeur à y recourir. En pratique, l'accès au dispositif a été ouvert à l'ensemble des entreprises, y compris celles en redressement judiciaire, ce qui avait toujours été exclu jusqu'alors. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie parachève cet assouplissement des conditions d'éligibilité en permettant aux entreprises de placer leurs salariés en chômage partiel « par roulement », et non plus de façon collective et simultanée comme cela était le cas auparavant, l'objectif essentiel étant de développer le recours au chômage partiel dans le secteur des services et chez les PME.

Parallèlement, la durée et le montant de l'indemnisation sont revus à la hausse. La durée d'indemnisation est portée de 6 mois à un an - à comparer, toutefois, à l'extension, dans le même temps, de 12 à 18, puis à 24 mois du dispositif allemand. Le nombre maximal d'heures indemnifiables augmente de 600 heures à 1000 heures¹²² dans les cas de réduction partielle de l'activité, tandis que le nombre de semaines autorisées au titre d'une réduction totale d'activité passe de 4 à 6. Le taux minimal d'indemnisation garanti aux salariés est relevé, quant à lui, de 50 % à 60 % de la rémunération brute d'activité.

Par un décret du 29 janvier 2009, l'allocation versée par l'Etat aux employeurs est augmentée de 58 % pour les entreprises de moins de 250 salariés et de 56 % pour les autres. Son niveau est porté de moins de 30 % du SMIC brut en 2008 à un peu moins de 45 % en 2009. L'indemnité

¹²² Soit environ deux-tiers de la durée annuelle moyenne du travail.

horaire minimale, restée inchangée depuis 1993, est, elle aussi, fortement revalorisée (+55 %).

2 - La création de l' « activité partielle de longue durée »

Une convention entre l'Etat et l'assurance chômage du 1^{er} mai 2009 institue un étage supplémentaire d'indemnisation, mobilisable dans le cadre de conventions dites d'« activité partielle de longue durée » conclues entre les entreprises et l'Etat pour une durée pouvant aller jusqu'à un an. Il a vocation à se substituer aux anciennes « conventions d'activité partielle » et à devenir le dispositif conventionnel de droit commun. L'aide apportée est ainsi accrue de manière très significative sans changement fondamental de l'économie du régime : les salariés concernés se voient garantir un niveau d'indemnisation minimal de 75 % de leur rémunération brute antérieure, soit de l'ordre de 90 % de leur rémunération nette ; de leur côté, les employeurs bénéficient, en plus de l'« allocation spécifique » de droit commun, d'un supplément d'aide qui porte le montant du concours public à l'indemnisation des salariés jusqu'à 88 % du SMIC brut horaire.

En contrepartie, les employeurs doivent s'engager à maintenir dans leurs emplois, pour une durée au moins égale au double de celle de la convention, les salariés bénéficiaires de l'aide. Ils s'obligent également à organiser avec chacun un entretien consacré aux possibilités de formation.

Au-delà, au-delà le régime de l'APLD prévoit une participation complémentaire de l'assurance chômage au financement des allocations versées aux employeurs, l'Unédic se substituant à l'Etat au-delà de la 50^{ème} heure. Cette intervention, plafonnée à 150 millions d'euros par la convention Etat-Unédic du 1^{er} mai 2009¹²³, s'inspire des pratiques constatées dans plusieurs pays européens, dont l'Allemagne, où le chômage partiel est financé, totalement ou en partie, par l'assurance chômage. Cette dernière est ainsi amenée à supporter une partie substantielle des coûts supplémentaires engendrés par le nouveau dispositif. L'engagement financier de l'Unédic est toutefois limité à la durée de la crise : une fois consommés, dans le courant de l'année 2011, les 150 millions d'euros prévus, sa contribution a vocation à s'éteindre.

¹²³ En 2009, la participation réelle de l'Unédic au financement du chômage partiel s'est élevée à 42 M€.

Le système allemand d'indemnisation du chômage partiel : des principes très différents du régime français

Le dispositif d'indemnisation en vigueur en Allemagne a été créé dans les années 1950. Contrairement au système français qui ne distingue pas selon les motifs de recours au chômage partiel, la législation allemande soumet ce dernier à des règles différentes selon les motifs de recours à l'indemnisation : saisonnier, structurel, dans le cadre d'activité en déclin, ou conjoncturel à la suite d'un recul temporaire de l'activité. Le chômage partiel « conjoncturel » (*Konjunkturelle Kurzarbeit*), principalement mobilisé dans le cadre de la crise récente, ouvre droit au versement d'une allocation aux salariés concernés pendant une période maximale de 6 mois. En 2009, toutefois, cette durée a été portée à titre exceptionnel à 24 mois.

L'allocation s'élève à 60% du salaire net d'activité pour les salariés sans enfant et à 67% pour les salariés avec enfants. A la différence du système français dans lequel l'employeur fait l'avance de cette indemnisation, qui lui est ensuite partiellement remboursée par l'Etat, le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale directement versée au salarié par l'assurance chômage. Pendant la période de chômage partiel, l'employeur doit, à la différence de ce qui est prévu en France, poursuivre le versement des cotisations sociales correspondant au revenu d'activité du salarié ; dans le cadre de la crise, cette charge a été allégée, en 2009 et 2010, de moitié et peut même être totalement annulée à partir du 7^{ème} mois jusqu'à l'expiration des 24 mois autorisés ou sans délai si le salarié concerné suit une formation pendant la période de chômage partiel.

Ce dispositif a pu être d'autant plus fortement mobilisé en 2009 que l'Allemagne a abordé la crise avec une situation de ses finances publiques plus favorable que dans d'autres pays, et notamment la France. Si l'ajustement du marché du travail s'y est essentiellement opéré par la baisse des heures travaillées par tête (-2,8% en 2009 par rapport à 2008), c'est ainsi en grande partie grâce au recours massif au chômage partiel. Le taux de chômage n'a, de fait, pratiquement pas augmenté en Allemagne, malgré la violence de la crise, passant seulement de 7,3% en 2008 à 7,5% en 2009, tandis que le taux français augmentait sur la même période de 7,8 à 9,4%.

Malgré la rapidité de la réaction des pouvoirs publics face à la crise, les évolutions apportées à l'indemnisation du chômage partiel n'ont pu s'appliquer que trop tardivement au regard de la dynamique très rapide de la conjoncture : en particulier, le nouveau mécanisme de l'APLD n'a pu être véritablement mis en œuvre qu'à partir du troisième trimestre 2009, après le paroxysme de la crise, à un moment où les entreprises

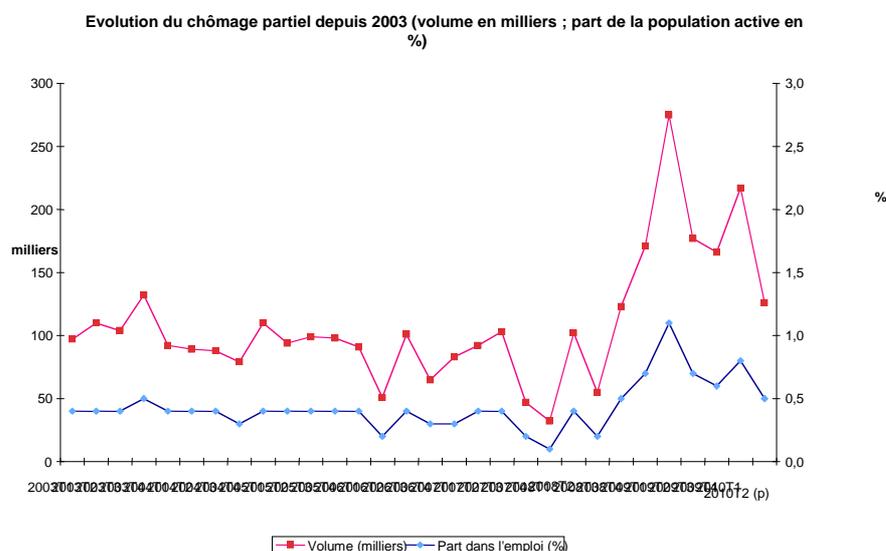
avaient déjà commencé à avoir moins besoin de recourir au régime du chômage partiel.

II - Une mobilisation plus faible qu'à l'étranger

A - Un pic en 2009

1 - Une montée en puissance depuis fin 2008

Le nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage partiel a fortement augmenté dès le dernier trimestre 2008 pour culminer en 2009 : 275 000 salariés ont été concernés au deuxième trimestre de cette année, soit environ 1% de la population active et un niveau de plus du double de celui observé au cours des années précédant la crise, de l'ordre de 100 000 bénéficiaires en moyenne trimestrielle. Au total 78 millions d'heures de chômage partiel ont été effectivement payées en 2009, contre seulement 4 millions en 2007, soit vingt fois plus.



Source : INSEE, enquête emploi

Cette montée en puissance est proche, dans son rythme, de celle observée dans d'autres pays européens : en Allemagne, le pic d'utilisation du chômage partiel a également été atteint au deuxième trimestre 2009. En revanche, l'ampleur de la mobilisation constatée dans les deux pays a été très différente : les 275 000 salariés français en chômage partiel au

cours du deuxième trimestre 2009 doivent ainsi être comparés au 1,53 million de bénéficiaires allemands à la même date¹²⁴, même si la situation des deux pays, à cet égard, n'est pas directement comparable¹²⁵.

2 - L'utilisation effective d'un tiers seulement des heures autorisées

L'autorisation administrative de recourir au chômage partiel porte sur un volume horaire résultant des demandes des entreprises. La comparaison entre les données relatives au nombre d'heures autorisées et celles concernant les heures effectivement indemnisées montre toutefois un taux d'utilisation des autorisations relativement modeste. De 50% en 2007, il est passé à 30% en 2009 avant de remonter légèrement à 34% au cours des cinq premiers mois de l'année 2010. Le taux apparent de consommation des heures autorisées dans le cadre de l'APLD a été légèrement supérieur, mais il est resté en-deçà de 50% (42% en 2009).

Heures de chômage partiel autorisées et payées selon les dispositifs

(en millions d'heures)	2007	2008	2009	2010 (janvier-mai)
Allocation spéciale				
Nombre d'heures autorisées	8	35	258	87
Nombre d'heures payées	4	16	78	30
Taux de consommation apparent (heures payées/autorisées)	50 %	46 %	30 %	34 %
Dont APLD				
Nombre d'heures autorisées			45	27
Nombre d'heures payées			19	n.d.
Taux de consommation apparent			42 %	n.d.
Part des heures d'APLD dans le total des heures autorisées			18 %	31 %

Source : d'après O. Chagny¹²⁶ à partir de données DGEFP, DARES, INSEE

¹²⁴ Source : Agence Fédérale allemande pour le Travail

¹²⁵ En effet, le creux conjoncturel a été plus prononcé en Allemagne qu'en France au cours de l'année 2009 (le PIB y a reculé de 4,9% contre 2,5% en France) et la population active allemande s'élève à 40,35 millions de personnes contre 28 millions en France (2008).

¹²⁶ Odile Chagny (OFCE et groupe Alpha) en coopération avec GHK Consulting Ltd et CERGE-EI, « From partial unemployment to partial activity : a very typical French

Cette utilisation limitée des heures autorisées semble liée au souci des entreprises de se couvrir face à l'incertitude sur leur activité en majorant leur demande par rapport à la réalité de leurs besoins.

3 - L'industrie principale bénéficiaire

Le recours au chômage partiel est d'une intensité variable selon les secteurs de l'économie. Avec une activité plus cyclique que les services, l'industrie bénéficie de plus de 80 % du total des heures indemnisées au titre du chômage partiel (dont un cinquième pour le seul secteur automobile). Cette proportion se retrouve à l'étranger : en Allemagne, 85 % des indemnités concernent le secteur industriel. Le chômage partiel apparaît ainsi l'un des instruments de politique industrielle à la disposition des pouvoirs publics.

B - Une réactivation restée malgré tout modeste

Pour importante que puisse sembler la montée en puissance du chômage partiel en 2009, son ampleur apparaît toutefois modeste au regard de ce qui avait été observé au cours de la précédente phase de récession (1993) et, surtout, en comparaison de ce qui a pu être constaté au cours des deux dernières années dans plusieurs pays européens.

1 - Une mobilisation à peine supérieure à celle de 1993

La comparaison des données relatives au chômage partiel lors des deux épisodes récents de récession économique (1993 et 2009, avec un recul du PIB s'établissant respectivement à 1 % et 2,5 %) met en évidence le déclin relatif de l'utilisation de cette mesure. Avec 38 millions de journées de chômage partiel autorisées en 2009, le recours au chômage partiel n'a été supérieur que de moitié à ce qui avait été observé en 1993 (24 millions de journées), alors même que le recul du PIB a été deux fois et demie plus prononcé. Rapporté au nombre d'heures totales travaillées dans l'économie française, le nombre d'heures de chômage partiel autorisées a évolué encore plus faiblement, puisqu'il représentait 0,49 % du total en 1993 contre 0,68 % en 2009.

story », *Peer review on « Short time working arrangements/partial activity schemes »*, 27-28 septembre 2010, p.21

2 - Un recours au chômage partiel nettement moindre que dans d'autres pays européens

Le contraste avec la mobilisation du chômage partiel dans d'autres pays européens est plus net encore. Comme le montre le tableau ci-dessous, la part des salariés concernés par le chômage partiel en France en 2009 a été plus de trois fois inférieure à ce qu'elle était au même moment en Allemagne ou en Italie. Le rapport est même de 1 à 6 avec la Belgique.

Part des salariés participant à un dispositif de chômage partiel dans le total de la population salariée

	2009	2007	différence 2009/2007 (en points de population active couverte)
Danemark	0,47	0	0,47
Autriche	0,63	0	0,63
Pays-Bas	0,75	0	0,75
France	0,83	0,34	0,49
Slovaquie	0,85	0	0,85
Hongrie	0,88	0	0,88
Espagne	1,01	0,01	1
Irlande	1,03	0	1,03
Allemagne	3,17	0,08	3,09
Italie	3,29	0,64	2,65
Belgique	5,6	3,22	2,38
Moyenne OCDE	1,44	0,21	1,23

Source : OCDE, perspectives pour l'emploi, 2010

Plus encore que les niveaux relatifs de recours au chômage partiel, une approche comparative met en évidence la faible réaction du dispositif français à la dégradation de la conjoncture. Ainsi, alors que la part de la population salariée concernée par le chômage partiel en France était plutôt supérieure à celle de l'Allemagne avant la crise (0,34% contre 0,08% en 2007), elle lui est devenue très inférieure en 2009, au plus fort de la crise (0,83% contre 3,17%). Cette moindre mobilisation s'observe également vis-à-vis de l'Italie, dont la part de la population active concernée par le chômage partiel est passée de 0,64% en 2007 à 3,29% en 2009.

En outre, la France, qui dispose pourtant d'un système public d'indemnisation du chômage partiel depuis très longtemps, ne l'a paradoxalement pas davantage utilisé que des pays qui ne l'ont créé qu'en 2008 pour faire face à la crise (cas de l'ensemble des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, mais aussi des Pays-Bas et de l'Autriche). Les pays qui disposaient d'un système ancien d'indemnisation du chômage partiel (Allemagne, Belgique, Italie) l'ont mobilisé en général dans des proportions bien supérieures à celles observées en France.

C - Un coût pour les finances publiques de l'ordre de 610 M€ en 2009

1 - Une charge directe de 349 millions d'euros

L'évolution récente des dépenses budgétaires liées aux différentes mesures de chômage partiel traduit leur montée en puissance, comme le montre le tableau ci-dessous :

Dépenses de chômage partiel (en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Allocation spéciale (chômage partiel classique)	9	36	268
Conventions de chômage partiel	2	2	20
APLD	0	0	61
dont Etat			19
dont Unédic			42
TOTAL	11	38	349

Source : Cour des comptes (données RAP Travail et emploi 2007, 2008 et 2009 ; autres données Cour)

Alors que les dépenses liées à l'indemnisation du chômage partiel ne s'élevaient qu'à 11 M€ en 2007, elles sont passées à 38 M€ en 2008 pour atteindre 349 M€ en 2009, décuplant ainsi presque d'une année sur l'autre.

2 - Un coût indirect supplémentaire d'au moins 260 millions d'euros

Les dépenses budgétaires ne correspondent qu'à un coût direct : elles n'intègrent pas l'impact des exonérations de cotisations sociales portant sur les indemnités de chômage partiel. Le montant de la perte de recettes correspondante n'est pas évalué avec exactitude par l'administration, mais il représente au minimum 3,34€ par heure travaillée¹²⁷, ce qui, rapporté aux 78 millions d'heures indemnisées en 2009, aboutit à un coût au moins égal à 260,5 M€.

Au total, l'impact du dispositif de chômage partiel sur les finances publiques s'est ainsi élevé à au moins 610 M€ en 2009. Ce montant est beaucoup plus faible que celui constaté en Allemagne : selon une étude de l'agence fédérale pour le travail parue en 2009¹²⁸, le chômage partiel aurait eu, au cours de cette même année, un impact estimé sur les finances publiques de 6 Md€ (en tenant compte de la baisse de recettes de cotisations sociales), soit un coût 10 fois supérieur à celui observé en France qui traduit le différentiel d'intensité entre les deux pays dans le recours à ce dispositif.

III - Une attractivité faible pour les entreprises

L'utilisation relativement modeste du chômage partiel en France durant la crise récente peut être rattachée à différentes causes, liées notamment à l'évolution de la réglementation du marché du travail et à des mutations structurelles de l'économie, mais aussi aux caractéristiques mêmes d'un régime qui apparaît moins incitatif pour les entreprises qu'à l'étranger.

¹²⁷ Pour une rémunération égale au SMIC ; dans la mesure où les salariés concernés par le chômage partiel ont une rémunération moyenne supérieure à ce niveau, le coût en termes de moindres recettes de cotisations sociales est donc nécessairement supérieur, mais ne peut être estimé plus précisément.

¹²⁸ Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung. « Betriebe zahlen mit und haben etwas davon », *IAB Kurzbericht*, 17/2009

A - Un moindre intérêt pour les employeurs

1 - Le développement de modes de flexibilité alternatifs au chômage partiel

Les systèmes de chômage partiel entretiennent un rapport étroit avec les règles encadrant le fonctionnement du marché du travail. En effet, dans les pays disposant d'un fort degré de « protection de l'emploi »¹²⁹, les dispositifs de chômage partiel sont généralement très développés, car ils permettent aux entreprises de trouver, dans la diminution du nombre d'heures travaillées par les salariés, la flexibilité dont elles ne disposent pas dans l'ajustement de leurs effectifs. Inversement, les pays qui font le choix d'une moindre protection légale et réglementaire de l'emploi ont généralement peu recours au chômage partiel. Cette complémentarité s'observe dans la plupart des grands pays : ainsi, le chômage partiel est très développé en Allemagne, en Italie et en Belgique, pays où le degré de protection de l'emploi est élevé ; il l'est sensiblement moins aux Etats-Unis, au Canada et au Royaume-Uni où les entreprises disposent de plus de flexibilité pour la gestion de leurs effectifs.

La France fait cependant figure d'exception dans cet ensemble dans la mesure où elle a beaucoup moins utilisé le chômage partiel que l'Allemagne ou l'Italie au cours de la crise récente, tout en ayant comme ces derniers un degré élevé de protection de l'emploi.

Cette situation paraît trouver son origine dans le fait que la France a fortement développé, depuis la fin des années 1990, des instruments permettant de rendre moins rigide la durée de travail des salariés, sans préjudice des modalités de flexibilité externe que constituent les recrutements par contrats à durée déterminée et l'appel à l'intérim. Les lois sur la réduction et l'aménagement du temps de travail (lois Aubry I et II du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000) ont eu pour effet d'accroître les possibilités de modulation annuelle du temps de travail. La loi du 20 août 2008 a encore assoupli ces règles dans le cadre d'un nouveau dispositif d'« aménagement du temps de travail » permettant d'adapter le rythme de travail à celui de l'activité selon des modalités fixées par les accords d'entreprise.

En définitive, les entreprises françaises ont abordé la crise de 2009 avec des possibilités de flexibilité (annualisation du temps de travail, possibilité de recours à des journées de RTT) qui n'existaient pas une

¹²⁹ Selon l'OCDE, qui évalue le degré de « protection de l'emploi », celle-ci dépend essentiellement des règles visant à dissuader les licenciements.

décennie auparavant et qui ont pu se substituer, au moins dans un premier temps, au chômage partiel lorsque les effets de la crise sont devenus perceptibles.

2 - L'incidence de la forte baisse de l'emploi industriel en France

La baisse de la part de l'industrie dans l'emploi total est un autre facteur explicatif. En effet, elle n'a cessé de s'éroder dans l'économie française pour passer de plus de 30 % de l'emploi marchand en 1989 à 20 % en 2010, soit une perte de 1,2 million d'emplois industriels en dix ans. La France fait désormais partie des cinq pays de l'Union européenne où la part de l'emploi industriel est la plus faible, loin derrière l'Italie (28 %) ou l'Allemagne (25 %). Le chômage partiel étant essentiellement utilisé par le secteur industriel¹³⁰, il n'est donc pas étonnant que la France y recourt moins que ces pays.

B - Des incitations insuffisantes pour les entreprises

L'économie du système français d'indemnisation du chômage partiel est différée de celle observée dans les principaux pays européens utilisateurs de cette mesure : en effet, l'indemnisation des salariés y apparaît au moins égale et parfois supérieure (dans le cadre de l'APLD) à ce qu'elle est à l'étranger ; en revanche, l'aide versée aux entreprises y est significativement inférieure.

1 - Une indemnisation des salariés plutôt plus favorable qu'à l'étranger

Le taux de remplacement résultant de l'indemnité versée varie selon les dispositifs. Le cas le plus favorable est le régime de l'APLD, antérieur : l'indemnisation versée au salarié représente 75 % de son salaire brut - soit environ 90 % du salaire net -, avec un montant minimum égal au SMIC. Dans les autres cas, la rémunération atteint au minimum 60 % du salaire brut, soit de l'ordre de 75 % de la rémunération nette, sauf dispositions conventionnelles plus favorables. Le fait que l'indemnisation soit calculée sur la base du salaire brut (et non net, comme souvent à l'étranger) et qu'elle soit exonérée de cotisations sociales, limite très fortement la perte de revenu des salariés français en chômage partiel.

¹³⁰ Le secteur du conseil et de l'assistance est cependant apparu, à partir de la mi-2009, dans les dix secteurs les plus utilisateurs de chômage partiel.

La France se situe ainsi dans la fourchette haute de ce qui est observé à l'étranger, l'APLD apparaissant particulièrement généreuse par l'indemnisation qu'elle garantit : en Allemagne, l'indemnisation est au minimum de 60 à 67 % du salaire net (sauf dispositions conventionnelles plus favorables dans certains secteurs) ; en Belgique, l'indemnisation correspond au moins à 70/75 % du salaire net ; en Italie, elle est de 80 % du salaire net (sous plafond)¹³¹.

2 - Un système moins avantageux pour les employeurs qu'ailleurs

A l'inverse, le montant des aides publiques aux entreprises autorisées à recourir au chômage partiel est plus faible en France que dans la plupart des pays européens comparables : les employeurs français, s'ils peuvent être exonérés de toute participation dans certaines configurations de recours à l'APLD (salariés rémunérés au SMIC en chômage partiel de plus de 50 heures), gardent à leur charge, dans les cas les plus courants, un quart, et potentiellement jusqu'à la moitié, de la charge de l'indemnisation. Or en Allemagne, la participation de l'employeur a été réduite à seulement la moitié des cotisations de sécurité sociale pendant les six premiers mois et celles-ci sont intégralement prises en charge à partir du 7^{ème} mois, ou lorsque le salarié participe à une formation. En Italie, la situation est proche de celle de l'Allemagne puisque la contribution des entreprises se limite à une partie des cotisations de sécurité sociale (sans limitation dans le temps). En Belgique, le coût de l'indemnisation n'est pas à la charge de l'employeur, de même qu'au Pays-Bas où seuls les coûts de formation lui incombent. Enfin, l'Espagne a également choisi de ne faire assumer à l'employeur aucune charge d'indemnisation pendant les périodes de chômage partiel. Par ailleurs les entreprises françaises supportent également la charge de trésorerie induite par le décalage entre le paiement des indemnités aux salariés et leur remboursement – partiel - par l'Etat, alors que dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne et l'Italie, cette charge de trésorerie est inexistante, les indemnités étant directement versées aux salariés par la puissance publique.

¹³¹ Ces données de comparaisons internationales sont issues de l'étude « Perspectives de l'emploi 2010 », menée par l'OCDE.

C - Des contreparties délicates à mettre en œuvre

1 - Une articulation encore embryonnaire entre chômage partiel et formation

A la différence de certaines autres prestations de chômage, assorties d'une obligation de formation¹³², l'indemnisation du chômage partiel n'entraîne de contrainte de cette nature ni pour l'employeur ni pour le salarié. Il est seulement prévu qu'un entretien soit proposé par son employeur à chaque salarié bénéficiaire du régime de l'APLD « *en vue notamment d'examiner les actions de formation ou de bilan qui pourraient être engagées pendant la période d'activité partielle* » (circulaire DGEFP n° 2010/13 du 30 mars 2010).

Faiblement soutenue par des textes qui ne la rendent pas obligatoire et posent une exigence plus formelle que véritablement incitative, l'articulation entre chômage partiel et formation est difficile à mettre en œuvre dans la pratique. En effet, elle s'inscrit dans un cadre juridique particulièrement complexe du fait du cloisonnement entre les financements de la formation professionnelle selon qu'ils sont destinés à des formations effectuées pendant le temps de travail. Les heures de chômage partiel étant considérées comme « hors temps de travail », puisque le contrat de travail est suspendu, elles ne peuvent être l'occasion d'actions de formation destinées à l'adaptation au poste de travail : financées par le plan de formation de l'entreprise, celles-ci doivent, en effet, nécessairement être organisées pendant le temps de travail. Cette situation est paradoxale : le chômage partiel visant le maintien dans l'emploi, les formations d'adaptation au poste de travail devraient en être le complément logique. Mais, en l'état actuel de la réglementation, cette combinaison n'est pas possible, sauf à faire alterner des périodes de chômage partiel avec des périodes d'activité spécifiquement destinées aux formations d'adaptation au poste de travail, ce qui n'est guère séduisant pour l'entreprise qui doit assurer le paiement des salaires pendant les périodes de formation, sans préjudice des difficultés d'organisation d'une telle alternance.

A défaut de pouvoir organiser des formations d'adaptation au poste de travail pendant les périodes de chômage partiel, certaines entreprises ont recours à des formations « hors temps de travail » : congé individuels de formation (CIF), droit individuel à la formation (DIF), périodes de professionnalisation ou encore formations de développement des

¹³² Voir les articles L. 5411-6 à L. 5411-8 du code du travail relatifs au projet personnalisé d'accès à l'emploi, qui peut conférer à certaines propositions de formation le caractère d'obligations.

compétences financées sur le plan de formation. Lourdes à mettre en place, ces formules ne se prêtent guère à une mobilisation rapide et ne correspondent pas, dans la plupart des cas, aux conditions dans lesquelles les entreprises ayant recours au chômage partiel – dans des délais souvent brefs et imprévisibles – peuvent mettre en œuvre des formations pour leurs salariés, même si, comme le montre l'exemple de la métallurgie, certaines branches se sont mobilisées pour venir les soutenir.

Un accord visant à favoriser l'articulation entre le chômage partiel et la formation dans la métallurgie

Par un accord national du 7 mai 2009, les partenaires sociaux de la branche de la métallurgie ont entendu favoriser l'articulation entre le chômage partiel et la formation, estimant que « les périodes de sous-activité doivent, dans la mesure du possible, être mises à profit pour développer les compétences et les qualifications des salariés, de telle sorte que les entreprises soient prêtes à aborder la reprise économique dans les meilleures conditions ».

En application de cet accord, l'OPCAIM, organisme collecteur des fonds de la formation professionnelle pour cette branche, a apporté un soutien exceptionnel aux entreprises en sous-activité qui souhaitent former leurs salariés en prenant en charge les salaires correspondants. Au 30 avril 2010, 5491 entreprises et 57 672 salariés avaient bénéficié de cette mesure pour un engagement financier de l'ordre de 19 M€ au titre du plan de formation des entreprises concernées. Par ailleurs, 20,6 M€ supplémentaires ont été mobilisés au profit de 29 564 salariés et de 1890 entreprises au titre du droit individuel à la formation (DIF).

En tout état de cause, l'absence de suivi précis et rigoureux par les services du ministère chargé de l'emploi de la qualité de cette articulation entre chômage partiel et formation, qui consistait pourtant un des apports originaux du dispositif d'« activité partielle de longue durée » dans une optique de sécurisation des parcours professionnels, ne peut que faire obstacle à une évaluation pourtant indispensable. Elle empêche toute comparaison avec l'Allemagne à qui avait été empruntée l'idée de cette possibilité de couplage qui a bénéficié, en 2009, à 123 400 salariés en chômage partiel pour la formation desquels les crédits du Fonds social européen ont systématiquement été mobilisés¹³³.

¹³³ Agence fédérale allemande pour le travail, rapport annuel 2009.

2 - Une absence d'évaluation des résultats en matière de sauvegarde de l'emploi

Le recul par rapport à la crise est certes encore insuffisant pour disposer d'évaluations complètes de l'effet sur l'emploi de la mobilisation du chômage partiel. Encore eût-il fallu que ces évaluations aient été engagées au moment où le mécanisme de chômage partiel était réactivé pour pouvoir en disposer à la sortie de la crise. Mais tel n'a pas été le cas et aucun dispositif d'évaluation n'a même été organisé lors de la création de l'APLD : l'obligation faite aux entreprises de conserver dans l'emploi les salariés aidés pendant une durée double de la convention ne fait même l'objet d'aucun suivi centralisé par le ministère chargé du travail et de l'emploi.

L'OCDE a, toutefois, publié dans ses « Perspectives de l'emploi » pour 2010 une première évaluation de l'efficacité des systèmes d'indemnisation du chômage partiel, dont elle conclut qu'ils ont abouti à la sauvegarde de 221 500 emplois en Allemagne, 124 000 en Italie et 43 000 en Belgique. Les résultats concernant la France seraient plus modestes avec seulement 18 000 emplois sauvegardés. Même si certaines singularités de la situation française peuvent les éclairer, ces résultats décevants, suggèrent que plusieurs pays européens ont su, mieux que la France, utiliser les ressources offertes par le chômage partiel pour faire face à la crise.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'indemnisation du chômage partiel est une mesure dont plusieurs exemples étrangers ont montré qu'une mobilisation massive peut avoir des conséquences favorables sur le maintien de l'emploi. En abordant la crise avec un dispositif quasiment tombé en désuétude, l'économie française a moins bénéficié que d'autres des avantages liés à l'indemnisation du chômage partiel. La réforme intervenue en 2009 est manifestement arrivée trop tard pour avoir un impact significatif sur l'emploi et ses difficultés d'application appellent des aménagements pour les contreparties en termes d'emploi et de formation. De manière plus générale, la question du financement du chômage partiel et de son niveau doit être réexaminée de façon à améliorer l'efficacité du régime. Comme en Allemagne et chez nombre de nos voisins, ce doit être conçu et utilisé comme un outil pérenne d'une politique de l'emploi à même de sécuriser les parcours professionnels des salariés, sans oublier son importance en tant qu'instrument d'une politique industrielle.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- envisager un réexamen conjoint par l'Etat et les partenaires sociaux, après la sortie de crise, de l'économie d'ensemble du système de chômage partiel pour en renforcer l'attractivité, notamment à la lumière de l'exemple allemand. Il pourrait conduire à reconsidérer tant le niveau des aides apportées aux entreprises que les contributions respectives de l'Etat et de l'assurance chômage à son financement, d'autant plus que le dispositif de l'APLD devrait prendre fin dans le courant de l'année 2011, année qui verra aussi le renouvellement de la convention générale d'assurance chômage ;

- assurer une meilleure visibilité aux entreprises sur le cadre juridique applicable, en unifiant et en stabilisant un dispositif d'indemnisation aujourd'hui très complexe ;

- moduler la participation financière de l'Etat et, le cas échéant, celle de l'assurance chômage, en fonction de la qualité des engagements des entreprises, le taux maximum de prise en charge des indemnités de chômage partiel devant être réservé aux entreprises ayant pris les engagements les plus significatifs en matière notamment de formation, et autoriser, notamment à titre dérogatoire, les salariés en chômage partiel à participer aux formations « pendant le temps de travail » .

**REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE**

Ces observations s'organisent autour des thèmes suivants :

- *Une réforme dynamique en quasi temps réel,*
- *Un recours au chômage partiel non négligeable,*
- *Une attractivité financière intéressante pour les entreprises.*

1. Une réforme dynamique en quasi temps réel

La Cour estime tout d'abord, que les évolutions apportées à l'indemnisation du chômage partiel n'ont pu s'appliquer que trop tardivement, au regard de la dynamique très rapide de la conjoncture.

Il est exact que le dispositif du chômage partiel n'avait pas connu d'évolution juridique depuis 2001. Cette dernière réforme avait pour objectif de tenir compte des modifications intervenues en matière de législation relative au temps de travail et, par voie de conséquence, de limiter le recours au chômage partiel. Entre 2001 et 2008, il n'avait donc pas été jugé opportun de rénover un dispositif dont l'utilisation, hors le secteur automobile, était très marginale.

En revanche, dès les prémices de la crise en octobre 2008, toutes les mesures ont été prises pour permettre une meilleure utilisation de ce dispositif. La réactivité a été privilégiée puisque les premières mesures d'assouplissement, qui n'étaient de nature ni législative, ni réglementaire, ont été prises par voie d'instruction. C'est ainsi qu'entre octobre 2008 et juillet 2009, hors les dispositions particulières liées aux catastrophes naturelles, 6 instructions ou circulaires relatives au chômage partiel ont été diffusées, 4 décrets et 3 arrêtés ont été publiés. Il faut rappeler que les partenaires sociaux sont intervenus dans la même période sur le champ du chômage partiel.

2. Un recours au chômage partiel non négligeable

La Cour souligne ensuite, le faible recours au dispositif par rapport à l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique.

Cette observation doit sans doute être relativisée au regard de deux éléments d'analyse complémentaires :

- Le volume d'heures autorisées au titre de l'allocation spécifique a été multiplié par 32 entre 2007 et 2009. Le volume d'heures payées a été multiplié par 19,5. Le décalage entre heures autorisées et heures payées s'explique par l'absence de visibilité des entreprises qui ont donc adopté une attitude de précaution. Néanmoins, au regard de ces chiffres, il convient sans doute de

relativiser la faiblesse du recours au chômage partiel pendant la crise.

- Le tableau de l'OCDE (Perspectives pour l'emploi, 2010) repris en page 9 doit être analysé avec prudence. En effet il compare la proportion des salariés participant à un dispositif de chômage partiel dans le total de la population active entre 2007 et 2009. La Cour relève la faiblesse de cette proportion au regard des chiffres constatés dans d'autres pays européens. Sans mettre en cause le bien-fondé de cette observation, il faut souligner que les éléments d'enquête sur lesquels s'appuie l'OCDE (enquête emploi de l'INSEE) sont fondés sur les déclarations des salariés. Il y a en effet un écart non mesuré entre ces déclarations et la situation effective de ces salariés : ils peuvent soit avoir été placés en activité réduite dans le cadre de l'organisation adoptée par l'entreprise pour faire face à la sous-activité, par exemple avec des prises de congés légaux ou de repos au titre de la réduction du temps de travail sans que pour autant l'entreprise ait sollicité une indemnisation au titre du chômage partiel, soit avoir bénéficié du maintien de leur rémunération sans connaître précisément si l'entreprise avait demandé le bénéfice de l'indemnisation par l'Etat -celle-ci étant très décalée en termes de trésorerie comme de prise en compte sur les fiches de paye.

Il convient d'ailleurs de remettre en perspective l'évolution entre 2007 et 2009 de la part de salariés placés au chômage partiel au sein de la population active (multipliée par 2,4) et l'évolution des dépenses mentionnées ci-dessus (multiplié par 19,5, taux bien supérieur à la revalorisation de l'indemnisation par l'Etat). Ceci implique que l'effort s'est concentré sur les entreprises les plus touchées par la crise économique et pour des durées plus conséquentes par salarié.

- On notera par ailleurs que la « Peer Review » organisée à Paris par la Commission européenne en septembre dernier a bien mis en valeur l'absence de toute homogénéité du décompte des travailleurs à temps partiel tant dans les pays membres qu'au niveau des statistiques emploi de l'union européenne. Ce constat devrait conduire la Commission à proposer la mise en place d'une remontée d'informations adaptée.

3. Une attractivité financière intéressante pour les entreprises

La Cour estime, que le dispositif est moins incitatif qu'à l'étranger.

Le tableau en annexe jointe démontre que pour l'APLD, à partir de la 50ème heure, le reste à charge pour l'entreprise pour un salaire de 1,5 SMIC n'est que de 1,46 € par heure pour les

entreprises de moins de 250 salariés et est nulle pour les salariés indemnisés au SMIC. En outre, en France, ces indemnités sont totalement exonérées de charges sociales, ce qui n'est pas le cas en Allemagne où l'exonération de charges sociales n'est appliquée qu'à partir du 7ème mois et uniquement pour les salariés en formation.

4. Recommandations de la Cour

En conclusion, la Cour formule trois recommandations :

- 1. Envisager un réexamen par l'Etat et les partenaires sociaux de l'APLD en sortie de crise ;*
- 2. Assurer une meilleure visibilité aux entreprises grâce à un cadre juridique moins complexe ;*
- 3. Moduler la participation financière de l'Etat et des partenaires sociaux en fonction du recours à la formation.*

Je partage ces orientations.

En effet, il convient dans un premier temps de tirer les enseignements du recours au chômage partiel pendant la crise et du lien entre ce recours et la mise en œuvre en urgence de l'APLD. Les services de l'Etat s'emploient à faire le bilan de cette période dans la perspective d'échanges qui auront lieu avec les partenaires sociaux.

Il va de soi qu'à terme la modernisation du cadre juridique doit être recherchée, afin d'améliorer son utilisation par les entreprises, tout en faisant du recours à l'activité partielle une utilisation très conjoncturelle et destinée à pallier les difficultés temporaires des entreprises mais non à remédier à des transformations structurelles. Ces dernières, qui ne doivent pas être différées sine die au risque d'affaiblir la compétitivité des entreprises et de menacer l'emploi à moyen terme, relèvent des outils de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences mis en œuvre par mon ministère.

Enfin, la modulation de la participation financière de l'Etat et des partenaires sociaux en fonction du recours ou non à la formation professionnelle pendant les périodes de sous-activité est l'un des paramètres qui devront être examinés, dans la perspective d'une évolution du système d'indemnisation de l'activité partielle.

**REPOSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Comme le souligne la Cour, dans son projet d'insertion au rapport public annuel sur le système français d'indemnisation du chômage partiel, ce dispositif doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse de ses résultats en matière de sauvegarde de l'emploi. Il convient de mesurer précisément ses effets sur le marché de travail français, compte tenu de ses spécificités propres.

La Cour considère que la France a faiblement et tardivement recouru au chômage partiel en tant qu'instrument de réponse à la crise.

Je rappelle néanmoins que l'Etat a très rapidement et très largement modernisé, assoupli et développé le régime de chômage partiel, dès la fin de l'année 2008, en prenant à sa charge le coût du dispositif rendu ainsi plus généreux et plus attractif. La concertation avec les partenaires sociaux a ensuite permis la mise en place de l'activité partielle de longue durée (APLD), dès le premier semestre 2009, dans un cadre partenarial. Au total, ces mesures ont conduit à un effort budgétaire très conséquent, avec quasi décuplement de la dépense d'Etat entre 2008 et 2009 et, comme le note la Cour, une multiplication par 20 du nombre d'heures indemnisées entre 2007 et 2009.

Je tiens également à mettre en perspective ce constat, qui s'appuie notamment sur une comparaison avec la situation allemande. Certes, les montants mis en jeu dans ce cadre s'y élèvent à 6 Mds€, soit dix fois plus qu'en France. Je tiens à souligner notamment les différences importantes qui existent entre les deux pays, tenant à la définition du périmètre et des fonctions du chômage partiel. Le dispositif allemand a non seulement pour mission d'indemniser le chômage partiel conjoncturel, ce qui correspond à son objectif en France, mais il vise également à répondre aux difficultés structurelles rencontrées par les entreprises et à assurer le reclassement des licenciés économiques, enjeux publics qui font en France l'objet de politiques spécifiques, telles que la gestion prévisionnelle des emplois et carrières (GPEC) ou encore la convention de reclassement personnalisée (CRP) ou le contrat de transition professionnelle (CTP).

Je note enfin que la Cour recommande d'envisager un réexamen complet de l'économie du dispositif, en reconsidérant notamment les engagements financiers respectifs de l'Etat et de l'assurance chômage. Je souscris à cette recommandation et constate qu'en Allemagne, pays où l'efficacité du dispositif est réputée la plus significative, le chômage partiel est financé totalement par les fonds de l'assurance chômage en période régulière et en partie seulement en période de crise, l'autre part revenant à

la charge de l'Etat à titre exceptionnel. Le constat inverse s'observe en France, ce qui mérite réflexion.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'UNEDIC

Nous prenons acte des observations de la Cour et marquons notamment notre accord avec sa recommandation concernant la réalisation d'une évaluation des résultats en matière de sauvegarde de l'emploi, évaluation qui n'est pas effectuée à ce jour.

C'est dans ce sens que l'Unédic mentionnait dans sa réponse au relevé d'observations provisoires sur le chômage partiel, son partage de l'analyse de la Cour quant à la nécessité pour l'Unédic d'obtenir le bilan détaillé de l'activité partielle conformément à ce qui est prévu dans la convention Etat-Unédic du 4 décembre 2009 relative à l'APLD.

En effet les partenaires sociaux, financeurs majoritaires de « l'APLD », doivent pouvoir, comme le relevait la Cour, disposer pour le suivi des avances, d'éléments précis de pilotage et d'évolution de ce dispositif innovant.

Enfin, pour une présentation et une analyse du dispositif d'indemnisation du chômage partiel dans sa globalité, l'Unédic souhaite mentionner que l'Assurance chômage admet au bénéfice de l'ARE, les salariés en chômage partiel depuis au moins 42 jours sans qu'il y ait eu rupture de leur contrat de travail (sous réserve de conditions particulières et pendant 182 jours au plus).

Les autres destinataires suivants du projet d'observations de la Cour, ne lui ont pas adressé de réponse :

- *le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;*
- *le président de l'Union des industries et métiers de la métallurgie*