

2

Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé

PRÉSENTATION

Le chômage partiel permet aux entreprises confrontées à des difficultés passagères de nature économique, technique, ou faisant suite à une catastrophe naturelle, de réduire ou de suspendre l'activité de tout ou partie de leurs salariés pendant une durée déterminée. Il vise à préserver l'emploi, mais aussi la capacité des entreprises à reprendre ultérieurement leur activité en maintenant en leur sein les compétences nécessaires.

Dans son rapport public annuel de 2011, puis dans un rapport public de janvier 2013⁹⁸, la Cour a constaté un recours insuffisant à ce dispositif ancien et tombé en désuétude, en dépit de réformes menées dans l'urgence à la fin de 2008. Les données recueillies par l'OCDE montrent ainsi que dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne, un recours plus important au chômage partiel a permis de limiter davantage les licenciements économiques pendant les périodes de baisse d'activité, en dépit d'une dégradation parfois plus prononcée du produit intérieur brut.

Comme l'illustre le rapport de la Cour de 2013, cette situation s'explique notamment par une préférence française pour la flexibilité externe à l'entreprise – autrement dit la contraction de l'emploi –, alors que d'autres pays européens, en particulier l'Allemagne, privilégient de longue date, grâce au dialogue social, les dispositifs de flexibilité interne, en jouant notamment sur le temps de travail.

À la suite de ces constats, la Cour a formulé en 2013 deux recommandations :

- fusionner les deux dispositifs de l'activité partielle de longue durée (APLD) et du chômage partiel dit « classique » ;*

⁹⁸ Cour des comptes. *Rapport public thématique : Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques.* La Documentation française, janvier 2013, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- réexaminer la pertinence de l'équilibre économique du système français de chômage partiel, plus favorable pour les salariés et moins incitatif pour les entreprises que dans d'autres pays.

Dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a mis en œuvre une simplification et un rééquilibrage du chômage partiel. Ces évolutions sont conformes aux recommandations émises par la Cour et par l'inspection générale des affaires sociales notamment⁹⁹. Elles s'inscrivent dans une série de mesures visant à permettre aux entreprises de mieux s'adapter aux mutations économiques et à inciter celles-ci à privilégier les dispositifs de flexibilité interne.

La levée des freins réglementaires et l'amélioration de l'attractivité financière du dispositif ne suffisent cependant pas, à elles seules, à développer le recours au chômage partiel, dénommé « activité partielle » depuis le 1^{er} juillet 2013 : c'est aussi par le rôle de conseil aux entreprises assigné aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) que les pouvoirs publics entendent aider à faire évoluer la gestion des périodes de sous-activité conjoncturelle dans les entreprises, notamment dans les PME.

De 2008 à 2012, de nombreux ajustements ont été apportés au régime du chômage partiel, rendant le recours à cet outil particulièrement complexe (I).

La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a renforcé le caractère incitatif de cet instrument et en a simplifié l'usage (II).

Il reste aujourd'hui à faire connaître ce dispositif rénové et à en évaluer les premiers effets (III).

⁹⁹ Cf. *Évaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier*, Inspection générale des affaires sociales, juin 2012.

I - Un dispositif ancien et devenu complexe

A - Un dispositif tombé en désuétude

Mis en place en France dès 1919, le chômage partiel était devenu résiduel avant la crise de 2008. L'allocation de base du chômage partiel classique – dite « allocation spécifique » –, qui était versée par l'État aux employeurs pour compenser une partie du coût du maintien de la rémunération des salariés en chômage partiel, n'avait pas été revalorisée depuis 2000 (passant ainsi de 35 % du SMIC en 2000 à 27 % en 2007). De même, le montant minimal des indemnités versées par l'employeur aux salariés au titre du maintien, partiel, de leur rémunération était resté inchangé depuis 1993 et tombé à un niveau inférieur à 50 % du SMIC horaire brut.

Le chômage partiel était donc tombé en désuétude en France jusqu'à la crise de 2008. La dégradation rapide de la conjoncture économique a alors conduit l'État et les partenaires sociaux à adapter dans l'urgence ce dispositif pour tenter d'en faire un outil de sauvegarde de l'emploi dans les entreprises.

B - Des modifications successives apportées dans l'urgence

Après la revalorisation des indemnités versées aux salariés, l'augmentation du contingent maximal d'heures chômées par salarié et de la durée consécutive de mise en chômage partiel, décidées fin 2008, le dispositif a connu une évolution plus substantielle en 2009 avec la mise en place d'un dispositif conventionnel : l'activité partielle de longue

durée (APLD), faisant intervenir un financement par l'Unédic à la suite de la revalorisation de la contribution de l'État¹⁰⁰.

Les allocations ne sont cependant pas adossées au régime d'assurance chômage et font l'objet de financements propres. Elles sont versées par l'État aux employeurs, qui préfinancent les indemnités de chômage partiel versées aux salariés. Ces indemnités, qui n'ont pas le caractère de salaires, ne sont soumises ni à cotisations patronales, ni à cotisations salariales, mais seulement à la CSG et à la CRDS à taux réduit.

Depuis 2009 et jusqu'à la réforme intervenue en 2013, le dispositif reposait sur :

- le chômage partiel classique, constitué d'une « allocation spécifique » financée par l'État, d'« allocations conventionnelles » et, le cas échéant, d'une « allocation complémentaire », à la charge de l'employeur, visant à garantir au salarié une rémunération mensuelle minimum égale au SMIC mensuel net ; sur la base de conventions d'activité partielle¹⁰¹ conclues entre l'employeur et l'État, celui-ci pouvait prendre à sa charge tout ou partie des coûts liés aux allocations conventionnelles et complémentaires ;
- une « allocation d'activité partielle de longue durée » (APLD)¹⁰², destinée aux entreprises ayant conclu avec l'État une convention d'activité partielle de longue durée pour une durée pouvant aller

¹⁰⁰ Antérieurement à l'entrée en vigueur de l'APLD (décret du 29 avril 2009), l'assurance chômage est intervenue dans le financement des deux dispositifs d'activité partielle cités ci-dessous :

- dans le cadre du temps réduit indemnifié de longue durée (TRILD) issu de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui a pris fin avec la mise en place de l'APLD ; le TRILD était cofinancé par l'État, l'Unédic et les entreprises ;
- dans le cadre de l'article R. 5122-9 du code du travail, jusqu'à la loi du 14 juin 2013 ; à ce titre, sous réserve de conditions particulières et pendant 182 jours au plus, l'assurance chômage admettait au bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) les salariés en chômage partiel depuis au moins 42 jours sans qu'il y ait eu rupture de leur contrat de travail.

¹⁰¹ L'entreprise signataire d'une convention de chômage partiel s'engageait à conserver l'emploi des salariés concernés pendant une certaine durée, sous peine de devoir rembourser l'aide financière dans le cas contraire, et à leur proposer des formations pendant la période d'activité partielle, notamment dans le cadre du plan de formation, d'un congé individuel de formation (CIF) ou du droit individuel à la formation (DIF).

¹⁰² La convention signée entre l'État et l'Unédic en mai 2009 prévoyait que l'Unédic se substituait à l'État pour le financement de l'allocation au-delà de la 50^e heure. L'accord national interprofessionnel du 6 février 2012 a prévu un financement de l'APLD par l'Unédic dès la première heure à hauteur de 2,90 € par heure chômée.

jusqu'à un an. Des évolutions sont encore intervenues par la suite, dont les principales apparaissent dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : modifications du chômage partiel intervenues entre 2008 et 2012

Textes	Principales dispositions
2008	
Avenant du 15 décembre 2008 à l'ANI du 21 février 1968	Augmentation de l'indemnisation des salariés
Arrêté du 30 décembre 2008	Augmentation du contingent d'heures autorisées par an et par salarié
Décret du 22 décembre 2008	Augmentation de la durée maximale de mise en chômage partiel total (6 semaines consécutives)
2009	
Décret du 29 janvier 2009	Revalorisation du montant de l'allocation spécifique financée par l'État
Convention État-Unédic du 1 ^{er} mai 2009	Création de l'activité partielle de longue durée (APLD), cofinancée par l'État et l'Unédic, permettant de mieux indemniser les salariés et augmentant le montant des allocations versées aux employeurs, sous réserve de signature d'une convention d'APLD avec l'État
ANI du 8 juillet 2009 et arrêté du 31 décembre 2009	Augmentation du contingent d'heures porté à 1 000 heures par salarié et par an dans tous les secteurs (à partir du 1 ^{er} janvier 2010)
ANI du 2 octobre 2009	Prise en compte des périodes d'activité partielle pour le calcul des droits à congés payés.
2011	
	Transfert de la charge du paiement des allocations des DIRECCTE à l'agence de services et de paiement (ASP)
2012	
ANI du 13 janvier 2012	Mise en œuvre de tout type de formation pendant l'activité partielle et rémunération portée à 100 % pendant les périodes de formation Suppression de l'autorisation préalable en cas de dégradation forte et subite de l'activité
ANI du 6 février 2012	Financement exclusif de l'APLD par l'Unédic à compter de la première heure (participation fixée à 2,90 € par heure chômée).
Décrets du 7 et 28 février et du 9 mars 2012	Suppression du caractère préalable de la demande d'autorisation de mise en chômage partiel et obligation d'information des représentants du personnel Revalorisation d'un euro de l'allocation spécifique et de l'APLD financée par l'Unédic Elargissement du champ des formations éligibles
Décret du 19 novembre 2012	Rétablissement de l'autorisation préalable à l'attribution de l'allocation spécifique de chômage partiel

C - Un dispositif encore trop peu attractif

Les retouches successives qui ont été apportées se sont avérées insuffisantes pour faire adhérer plus largement les entreprises, notamment les PME, à ce dispositif.

Dans son rapport public thématique publié en janvier 2013, la Cour relevait, de ce fait, des « carences importantes dans l'organisation du dispositif (...) demeuré trop complexe et relativement peu incitatif pour les employeurs ». Elle observait que « le volume d'heures de chômage partiel utilisées en France reste moins élevé qu'à l'étranger et marque le pas à la fin 2011, alors que la situation économique ne le justifie pas ». Elle constatait enfin que « quatre années après l'éclatement de la crise, le dispositif français de chômage partiel n'a pas trouvé son équilibre », que « les freins à son utilisation subsistent », et que « cette faible réactivité est d'autant plus dommageable quand elle entrave l'efficacité d'un dispositif qui a pourtant fait ses preuves à l'étranger¹⁰³ et dont l'essentiel des effets est concentré sur l'industrie ».

Le chômage partiel en Allemagne

Financé par le régime d'assurance chômage, le dispositif allemand est très largement utilisé par les entreprises, y compris par les PME. Le poids de l'industrie dans l'économie allemande (20 % des emplois contre 13 % en France), ainsi que la souplesse apportée aux critères d'éligibilité au dispositif et, surtout, le consensus social établi en faveur de la flexibilité interne (notamment par la réduction du nombre moyen d'heures travaillées par salarié) expliquent un recours important outre-rhin au chômage partiel.

Le système y est nettement plus attractif pour les employeurs que pour les salariés. D'une part, l'indemnité perçue par les salariés représente 60 % du salaire net ; d'autre part, le dispositif légal laisse à la charge des employeurs un maximum de 15 % du coût de la rémunération antérieure (mais ce taux peut être relevé par des dispositions conventionnelles, qui sont fréquentes).

¹⁰³ Dans les *Perspectives 2010* consacrées au thème « *Sortir de la crise de l'emploi* », l'OCDE avait tenté d'estimer l'impact comparé des dispositifs en vigueur dans les pays européens : entre le début de la crise en 2008 et le troisième trimestre 2009, le dispositif français aurait permis de préserver 18 000 emplois contre plus de 360 000 en Belgique et près de 220 000 en Italie et en Allemagne.

II - Un dispositif rénové, plus simple et plus incitatif

À la suite de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi, la loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi a simplifié le dispositif français, rebaptisé « activité partielle », et l'a rendu plus souple pour tenir compte des contraintes rencontrées par les entreprises, sans remettre en cause fondamentalement le mécanisme des incitations financières publiques. Le nouveau dispositif est cofinancé par l'État et l'Unédic (respectivement 189 M€ et 57 M€ en 2013).

A - Une fusion des dispositifs antérieurs

La loi du 14 juin 2013 a fortement simplifié les dispositifs antérieurs en créant une seule allocation d'activité partielle versée à l'employeur, grâce à la fusion du chômage partiel classique et de l'APLD. Le montant de l'aide est désormais fixé sur celui de l'APLD, qui était le plus élevé, et les conditions d'accès ont été alignées sur celles du dispositif de base du chômage partiel, qui étaient les plus souples. En particulier, l'obligation de conventionnement¹⁰⁴ avec l'État pour bénéficier de l'APLD, qui a été intégrée dans la nouvelle allocation, a été supprimée. En revanche, l'obligation pour l'employeur de porter la rémunération du salarié au niveau du SMIC mensuel net a été maintenue.

B - Un cofinancement par l'Unédic pérennisé

Les modalités de financement fixées en 2012 ont été conservées.

¹⁰⁴ En contrepartie, l'employeur devait s'engager à proposer à chaque salarié un entretien individuel pour examiner les actions de formation ou de bilan de compétences à mettre en œuvre et à maintenir dans l'emploi les salariés concernés par la convention pour une durée au moins égale au double de la durée de la convention. À défaut, il devait rembourser les sommes perçues.

Tableau n° 2 : montant de l'allocation d'activité partielle par heure chômée

	Entreprises de plus de 250 salariés	Entreprises de 250 salariés et moins
Participation de l'État	4,33 €	4,84 €
Participation de l'Unédic	2,90 €	2,90 €
Montant total	7,23 €	7,74 €

Source : Cour des comptes

Le montant de l'allocation cofinancée par l'État et l'Unédic représente plus de 80 % du SMIC horaire brut (9,53 € au 1^{er} janvier 2014).

L'accroissement des montants à la charge de l'Unédic (57 M€ en 2013 contre 28 M€ l'année précédente) résulte de l'augmentation du nombre d'heures d'activité partielle prises en charge, sa participation demeurant forfaitaire par heure chômée.

Pour 2014 et 2015, la dépense prévisionnelle de l'État inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 120 M€. Si la prévision d'exécution pour 2014 (220 M€) est susceptible d'être couverte par les fonds de concours en provenance de l'Unédic, on observe un dépassement croissant des crédits votés en loi de finances initiale non couverts par les fonds de concours (près de 9 M€ en 2011, 34 M€ en 2012, 63 M€ en 2013).

Tableau n° 3 : coût direct des allocations de chômage partiel pour l'État et l'Unédic

En M€ (crédits de paiement)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Loi de finances initiale (PLF pour 2008 et 2015) ¹⁰⁵	21,3	298,5	61,5	40,0	30,0	70,0	120,0	120,0
Exécution budgétaire ¹⁰⁶	14,7	319,1	282,2	69,3	92,6	189,8	220,0	
dont fonds de concours (contribution Unédic)	-	35,0	39,7	20,4	28,5	56,9	140,0	

Source : Cour des comptes (d'après données direction du budget pour la prévision d'exécution 2014 et le total des fonds de concours mobilisables en 2014)

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la participation de l'Unédic n'est plus rattachée au budget de l'État par voie de fonds de concours, comme

¹⁰⁵ Dont, pour 2009, 258 M€ au titre du plan de relance de décembre 2008.

¹⁰⁶ Dont, pour 2010, 107,8 M€ au titre du plan de relance.

c'était le cas précédemment, mais est directement versée à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui sert l'allocation d'activité partielle aux entreprises. Le 1^{er} novembre 2014, la nouvelle convention entre l'État et l'Unédic relative à l'activité partielle a été signée, alors même que la nouvelle allocation était entrée en vigueur dès le 1^{er} juillet 2013.

Au total, la réforme du régime juridique du chômage partiel a réellement simplifié et assoupli le dispositif, afin que les entreprises et les secteurs d'activité qui n'avaient pas habituellement recours au chômage partiel utilisent mieux cet outil de sauvegarde de l'emploi.

C - Un dispositif plus incitatif pour les employeurs

Dans son rapport public thématique de janvier 2013, la Cour avait mis en évidence, dans le cadre d'une comparaison avec l'Allemagne, le caractère relativement déséquilibré du dispositif français, qui apparaissait très incitatif pour les salariés, mais insuffisamment attractif pour les employeurs.

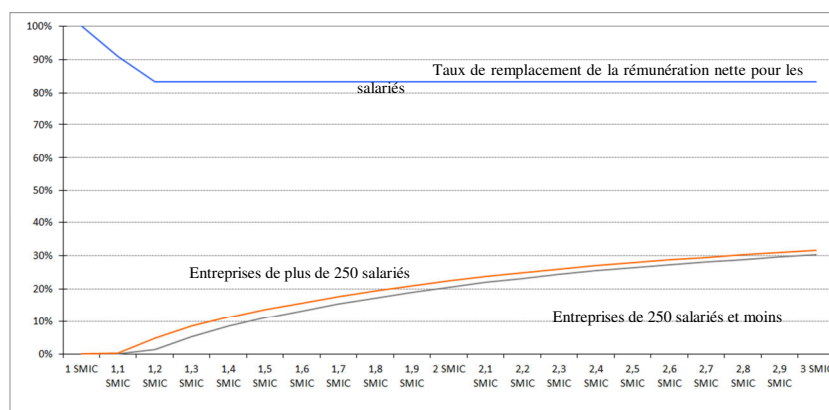
La loi du 14 juin 2013 a prolongé le rééquilibrage qui avait été amorcé en 2012 avec la revalorisation de l'allocation spécifique :

- d'une part, la rémunération des salariés¹⁰⁷ est désormais fixée à un niveau moindre que celui qui était antérieurement appliqué dans le cadre de l'APLD : elle représente 70 % de la rémunération brute antérieure (au lieu de 75 % précédemment), soit 82 % de la rémunération nette¹⁰⁸ (au lieu de 90 %). Afin d'inciter les salariés à solliciter ou à accepter des actions de formation, la rémunération nette est toutefois portée à 100 % pendant les stages de formation professionnelle ;
- d'autre part, la fusion des allocations a permis de supprimer les cas dans lesquels le reste à charge pour l'employeur apparaissait particulièrement élevé : hors dispositions conventionnelles éventuelles, ce reste à charge est désormais nul au niveau du SMIC et atteint au maximum 31 % du coût des heures chômées pour une rémunération égale à trois fois le SMIC.

¹⁰⁷ La rémunération nette des salariés ne peut être inférieure au SMIC net pendant les périodes de chômage partiel (cf. *supra*).

¹⁰⁸ Le taux de remplacement est calculé hors CSG, CRDS et toutes cotisations.

Graphique n° 1 : part du coût de la rémunération restant à la charge de l'employeur pour une heure chômée



Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Plusieurs raisons ont incité les pouvoirs publics à ne pas aller plus loin dans les incitations financières destinées aux entreprises :

- en premier lieu, l'absence d'évaluation permettant de mesurer l'impact des incitations financières et de les ajuster pour en renforcer l'efficacité et l'efficience (cf. *infra*) ;
- en second lieu, le constat de pratiques très divergentes selon les secteurs économiques et peu corrélées avec les incitations financières mises en œuvre : ainsi, si le secteur automobile a l'habitude de recourir à l'activité partielle – il représente environ le quart des heures de chômage partiel, sous-traitants compris –, tel n'est pas le cas d'autres secteurs en difficulté comme l'agro-alimentaire ou les transports, dans lesquels les rémunérations moyennes sont pourtant plus faibles et donc le reste à charge pour l'employeur également plus limité ;
- enfin, les pouvoirs publics estiment que le système français présente aujourd'hui, pour les employeurs, une attractivité financière comparable à celle du système allemand.

D - Un allègement des procédures administratives

L'autorisation préalable donnée par le préfet ou la DIRECCTE, qui avait été supprimée en 2012, a été rétablie¹⁰⁹, afin de redonner plus de sécurité aux entreprises : elles ne sont plus soumises au risque d'avoir à rembourser les aides, si l'administration considérait *a posteriori* que les critères d'éligibilité n'étaient pas remplis.

En revanche, les procédures administratives ont été simultanément allégées et dématérialisées par un décret du 26 juin 2013. Pour tenir compte de la difficulté de prévoir l'évolution de la charge d'activité, notamment pour les sous-traitants, la période pour laquelle peut être demandée une autorisation d'activité partielle a été portée à six mois renouvelables, le plafond antérieur de 1 000 heures par an et par salarié¹¹⁰ étant conservé¹¹¹.

Enfin, la nécessité d'un conventionnement a été supprimée pour bénéficier de la prise en charge par l'État la plus favorable, mais le principe d'une négociation avec la DIRECCTE de certains engagements a été maintenu à partir de la deuxième demande d'autorisation pour les entreprises qui formulent plusieurs demandes au cours d'une période de 36 mois. Ces engagements peuvent porter sur le maintien dans l'emploi des salariés concernés, des actions de formation, des actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou des actions visant à rétablir la situation économique de l'entreprise.

III - Un dispositif à promouvoir et à évaluer

La réforme du 1^{er} juillet 2013 avait notamment pour objectifs de développer l'utilisation du chômage partiel par les PME et d'inciter les entreprises à utiliser les périodes chômées pour renforcer les compétences de leurs salariés. Il reste à construire une démarche d'évaluation pour apprécier le résultat de la réforme vis-à-vis des PME notamment et des salariés.

¹⁰⁹ L'autorisation est tacitement accordée en cas d'absence de réponse dans les 15 jours.

¹¹⁰ Par exception, une dérogation peut être accordée par les ministres chargés du budget et du travail.

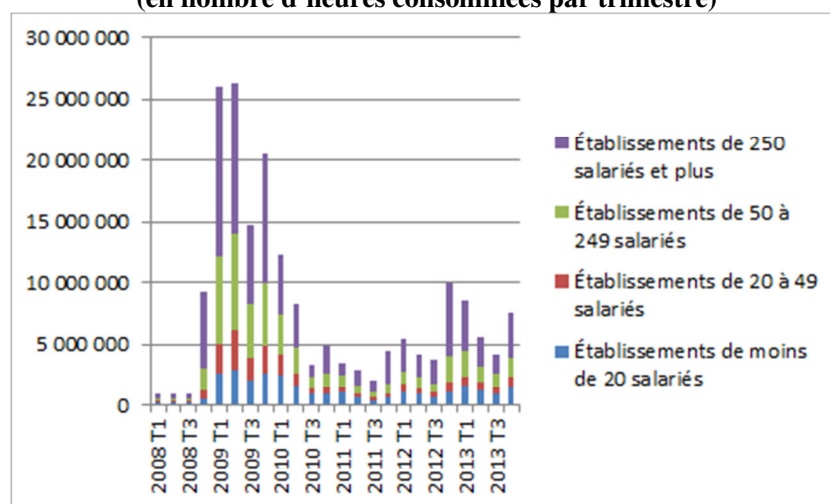
¹¹¹ Actuellement, en l'absence de données nominatives, il n'existe pas de données statistiques sur le respect de ce plafond.

A - Un dispositif insuffisamment utilisé par les PME

1 - Une diffusion inégale en fonction du secteur économique et de la taille de l'entreprise

Le chômage partiel est traditionnellement davantage utilisé en période de crise par les grandes entreprises du secteur industriel (automobile, sous-traitance comprise, et métallurgie notamment).

**Graphique n° 2 : évolution du recours au chômage partiel selon la taille de l'entreprise
(en nombre d'heures consommées par trimestre)**

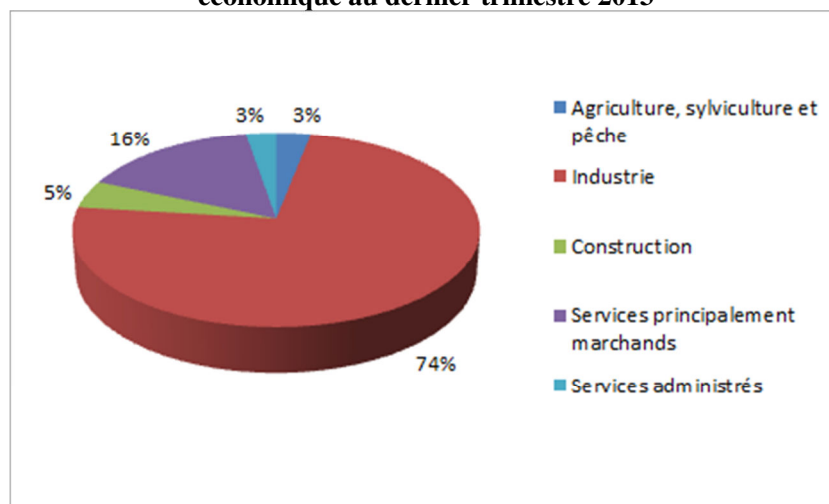


Source : DGEFP- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) (données brutes)

Ainsi, en 2012, les établissements d'au moins 250 salariés appartenant au secteur industriel ont représenté 45 % des heures consommées d'activité partielle pour 5 % du total des heures rémunérées des salariés du secteur privé.

Fin 2013, le secteur de l'industrie représentait encore près des trois quarts des heures effectivement chômées (cf. graphique n° 3).

Graphique n° 3 : répartition des heures chômées par secteur économique au dernier trimestre 2013



Source : DGEFP-DARES (données brutes)

Au sein des petites entreprises, la présence moins importante de spécialistes de la gestion des ressources humaines et une capacité parfois limitée d'anticipation des fluctuations de l'activité, notamment chez les sous-traitants, peuvent constituer des obstacles à l'utilisation de l'activité partielle.

En outre, la levée de freins réglementaires et l'amélioration des incitations financières ne semblent pas suffire, à elles seules, à infléchir significativement la pratique des entreprises qui ne recourent pas habituellement à l'activité partielle en période de sous-activité conjoncturelle, et qui peuvent préférer recourir à des instruments de flexibilité externe (non renouvellement de contrats de courte durée ou de missions d'intérim, voire licenciements). Ainsi, certaines entreprises sont réticentes à l'idée de négocier avec les services de l'État des engagements en matière de maintien de l'emploi, d'actions de formation ou de mesures de redressement de la situation économique de l'entreprise, lorsqu'elles ont recours à l'activité partielle plus d'une fois dans un délai de 36 mois.

Certaines entreprises peuvent également craindre que la révélation de leurs difficultés par le recours à l'activité partielle ne fragilise leurs relations avec leurs partenaires commerciaux et bancaires, ainsi que le dialogue social interne. L'absence de traitement approprié de la situation de sous-activité peut alors conduire à une dégradation irréversible de la

situation de l'entreprise ou de l'établissement et à la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

2 - Des actions de promotion notamment en direction des PME

La simplification du dispositif et l'amélioration des incitations financières ont été accompagnées d'un plan de communication élaboré par les pouvoirs publics pour promouvoir l'activité partielle auprès des entreprises qui n'avaient pas l'habitude d'y recourir.

Au niveau national, des actions ont été menées dans deux directions : la mise en place sur internet d'un simulateur en ligne permettant de calculer le reste à charge pour les employeurs, d'une part, et la sensibilisation de différents réseaux professionnels en contact avec les entreprises – organisations patronales, experts-comptables, organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA¹¹²) par exemple –, d'autre part.

Au niveau local, dans le cadre du rôle d'appui aux entreprises que leur confère la loi du 14 juin 2013, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été mobilisées pour faire connaître l'activité partielle aux petites entreprises et incitées à formuler des recommandations sur la façon la plus adaptée de faire face aux difficultés spécifiques que rencontre une entreprise. Des actions de formation à destination des personnels des services déconcentrés sont prévues à cet effet pour 2015.

B - Des actions de formation des salariés à encourager

L'un des objectifs poursuivis par la réforme est la mise à profit des périodes de chômage partiel pour développer les compétences des salariés, soit au sein de leur entreprise, soit dans la perspective d'un parcours professionnel hors de l'entreprise.

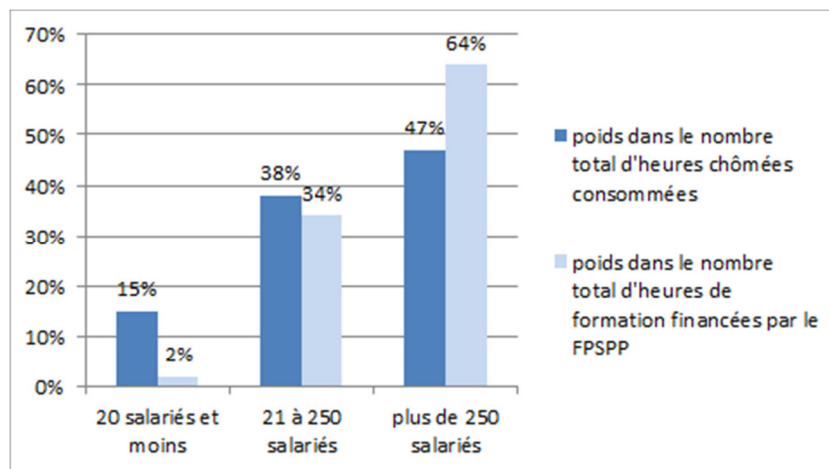
¹¹² Les OPCA sont chargés de la collecte des contributions des entreprises au financement de la formation professionnelle.

1 - Une période propice à la formation des salariés

Le développement de la formation pendant les périodes d'activité partielle se heurte à différents obstacles et, en particulier, la difficulté pour les entreprises de planifier le chômage partiel qui couvre parfois de courtes périodes (3 mois et demi en moyenne) et de la coordonner avec des formations dont l'organisation est souvent rigide.

Les formations suivies en période d'activité partielle sont le plus souvent des formations courtes d'adaptation au poste de travail, visant à renforcer la compétitivité des entreprises, et non des formations utilisables pour la sécurisation du parcours professionnel des salariés. Elles sont fréquemment le fait de grandes entreprises, comme l'a montré une étude commandée en 2012 par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour la période 2009-2011 (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : répartition du nombre d'heures de formation financées par le FPSPP en fonction de la taille des entreprises



Source : FPSPP

En complément des appels à projet financés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pour inciter les organismes paritaires collecteurs agréés à financer davantage de formations liées aux périodes d'activité partielle, des améliorations pourraient être apportées en introduisant davantage de souplesse et de réactivité dans leur organisation.

2 - Des mesures incitatives

Les DIRECCTE ont été invitées à rapprocher les entreprises concernées et les organismes paritaires collecteurs agréés pour mieux définir les besoins de formation pendant les périodes d'activité partielle. Un des enjeux essentiels de l'amélioration du dispositif est en effet d'adapter et de développer l'offre de formation proposée par ces organismes, notamment en direction des PME.

En outre, la loi du 14 juin 2013 a élargi le champ des formations éligibles : toutes les actions inscrites dans le plan de formation de l'entreprise peuvent désormais être mises en œuvre dans le cadre de l'activité partielle, y compris celles qui sont habituellement réalisées pendant le temps de travail.

C - Une évaluation à améliorer

La création du dispositif de l'activité partielle est encore trop récente pour apprécier l'impact de la réforme sur le comportement des entreprises, notamment sur le volume d'heures consommées¹¹³. On constate cependant que l'augmentation constatée du nombre d'heures autorisées – de l'ordre de 20 % – depuis la réforme tient pour partie à une augmentation du nombre d'entreprises concernées¹¹⁴. L'analyse des heures autorisées depuis la réforme tend également à montrer une certaine diversification du recours au chômage partiel : le poids du secteur industriel est en diminution de cinq points et la part des entreprises de moins de 50 salariés augmente de trois points.

1 - Des outils de suivi en cours d'adaptation

La réforme du régime de l'activité partielle s'est accompagnée d'une refonte des outils de suivi avec la mise en place d'un extranet auquel ont accès l'ensemble des services de l'État, l'Unédic et les entreprises concernées depuis le 1^{er} octobre 2014.

¹¹³ Par prudence, les entreprises peuvent demander des autorisations de recours au chômage partiel au-delà des heures qui seront réellement consommées.

¹¹⁴ 14 700 entreprises ont obtenues une autorisation de recours à l'activité partielle entre le 1^{er} juillet 2013 et le 30 mai 2014, contre 12 600 entre le 1^{er} juillet 2012 et le 30 mai 2013.

Cet outil devrait permettre un suivi au niveau national plus précis que celui qui est actuellement réalisé par les services du ministère chargé de l'emploi.

2 - Une démarche d'évaluation à construire

La réforme du régime de l'activité partielle de 2013 s'est appuyée sur plusieurs travaux, dont un rapport réalisé en 2012 par l'inspection générale des affaires sociales, centré sur les obstacles administratifs et réglementaires et sur les circuits financiers, une enquête menée par l'ASP en 2013 auprès d'un panel d'entreprises pour apprécier l'adéquation du dispositif aux besoins des entreprises, une évaluation des appels à projet du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels réalisée par un consultant extérieur en 2012, et une étude comparative avec l'Allemagne menée par la direction générale du Trésor (2012). Pour autant, faute de données adéquates, aucune évaluation externe rigoureuse de l'effet du dispositif en matière de sauvegarde de l'emploi n'a encore été réalisée en France.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le chômage partiel a fait ses preuves à l'étranger comme outil efficace d'une politique de maintien de l'emploi. Après de multiples ajustements, la réforme introduite par la loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi a simplifié le dispositif français afin d'en supprimer la complexité, d'en assurer une meilleure lisibilité, et d'en garantir une plus grande stabilité pour les entreprises. Il s'agit d'inciter les entreprises, et notamment les PME, à recourir davantage aux dispositifs de flexibilité interne à l'entreprise, et de mettre à profit les périodes de chômage partiel pour former les salariés.

Pour autant, la stabilisation de ce dispositif et la rénovation des outils de suivi doivent maintenant inciter les pouvoirs publics à engager une évaluation plus précise des effets de l'activité partielle. Celle-ci est en effet indispensable pour s'assurer du bon calibrage des incitations financières et pour vérifier que l'activité partielle remplit son rôle de façon efficace et efficiente en période de crise conjoncturelle.

La Cour formule donc à l'État la recommandation suivante :

- 1. se doter des outils permettant de mesurer l'impact du dispositif sur deux points :*
 - la mise à profit des périodes de chômage partiel pour améliorer l'adaptation des salariés au poste de travail, et la sécurisation de leurs parcours professionnels ;*
 - le maintien durable des salariés concernés dans leur emploi.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	172
Réponse du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	173
Réponse de la présidente de l'Unédic	176

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons votre satisfaction quant aux améliorations apportées par la réforme du dispositif opérée par la loi du 14 juin 2013, à la suite de l'Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013. En effet, la réforme du dispositif d'activité partielle s'est traduite par la fusion des deux dispositifs existant, l'allègement des procédures administratives et la dématérialisation des échanges avec les entreprises, conduisant à un dispositif plus lisible, plus simple et plus incitatif, en cohérence avec les recommandations déjà formulées par la Cour en 2011 et en 2013.

Par ailleurs, nous partageons vos remarques concernant l'efficacité de ce type de dispositif en termes de maintien de l'emploi, comme l'exemple de l'Allemagne le démontre, ce qui a justifié les efforts déployés afin de rendre ce dispositif plus attractif en France.

En outre, nous ne pouvons que partager les remarques de la Cour sur l'importance du suivi de la mise en place de ce dispositif récemment remodelé. Nous tenons à souligner à ce titre qu'un travail significatif d'amélioration des outils techniques est actuellement en cours et se poursuivra jusqu'en 2015, afin de permettre à la fois une utilisation ergonomique des outils à disposition des usagers et une mesure de l'impact réel de la réforme de l'activité partielle.

Ainsi, l'État dispose, pour financer les dépenses d'activité partielle, non seulement des dotations de la LFI (120 M en 2014) mais aussi des ressources disponibles sont suffisantes pour financer la dépense prise en charge : selon les dernières prévisions de dépenses au titre de l'activité partielle, la LFI pour 2014 (i.e. 120 M) ne sera pas dépassée et devrait même permettre de dégager une marge de manœuvre par rapport aux dépenses effectives à la charge de l'État, comme le souligne la Cour dans son rapport. Cette dernière permettra d'absorber la dynamique potentielle des dépenses en 2015, dont il convient toutefois de souligner le caractère sur une année, tout en maintenant constante la dotation budgétaire cette année-là par rapport à 2014.

Cette mécanique devait évoluer en 2014, l'Unedic assurant directement le financement auprès de l'ASP des charges qui lui sont imputables. Toutefois, pour des raisons techniques, il n'a pas été possible d'effectuer cette bascule des canaux de financement de l'Unedic vers l'ASP. Cette bascule sera effective au 1^{er} janvier 2015.

Enfin, nous tenons à vous préciser que la nouvelle convention entre l'État et l'Unedic relative à l'activité partielle a été signée le 1^{er} novembre 2014.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL**

L'activité partielle est un dispositif qui offre une alternative aux suppressions d'emplois pour les entreprises qui rencontrent des difficultés les contraignant à réduire temporairement leur activité. Elle permet à la fois de sécuriser l'emploi des salariés et de préserver les compétences au sein des entreprises et constitue donc un levier de sécurisation de l'emploi, mais également de compétitivité pour les entreprises.

Comme la Cour le souligne, la réforme engagée dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi l'ayant transposé, a permis :

- *d'une part, de simplifier le cadre juridique de l'activité partielle pour en faire un outil plus efficace de prévention des licenciements et rendre son accès plus simple pour les employeurs ;*
- *et, d'autre part, de le rendre plus attractif financièrement pour les entreprises comme pour leurs salariés auxquels elle assure un niveau d'indemnisation élevé et facilite la mise à profit de ces périodes d'inactivité pour se former afin de renforcer en tant que de besoin leurs qualifications.*

Même s'il est encore aujourd'hui trop tôt pour établir un bilan consolidé de cette réforme, on peut notamment se féliciter de la plus grande diversité des secteurs ayant recours à l'activité partielle, du poids croissant des TPE et PME dans le recours au dispositif, mais également de l'allongement des périodes d'autorisation afin de faciliter la planification du recours à l'activité partielle et l'organisation d'actions de formation pendant ces périodes.

Je partage pleinement les observations formulées par la Cour sur la nécessité de mieux faire connaître le dispositif et de poursuivre l'accompagnement des entreprises, afin de les inciter à recourir davantage au dispositif, notamment celles le mobilisant encore trop peu au regard des difficultés de leur secteur d'activité, ainsi que ses recommandations sur l'évaluation de l'impact du dispositif. Je considère,

en effet, qu'aujourd'hui, la France dispose d'un dispositif parmi les plus attractifs d'Europe et qu'il est nécessaire désormais d'en faire la promotion auprès des entreprises et de les accompagner dans la mobilisation d'un dispositif auquel elle hésite parfois à recourir.

Plan d'action 2015 pour une meilleure mobilisation de l'activité partielle et son évaluation :

Meilleure mobilisation de l'activité partielle

Même si je partage les observations de la Cour sur les freins que rencontrent encore notamment les TPE pour recourir au dispositif (méconnaissance d'outils de GRH, difficultés à anticiper l'activité), des avancées sensibles sont d'ores et déjà constatées quant à l'objectif d'amélioration du recours à la mesure par les TPE/PME défini dans le cadre de la loi de sécurisation de l'emploi.

Pour lever ces derniers freins, il est essentiel de mieux communiquer sur le dispositif et de permettre aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de jouer leur rôle essentiel d'accompagnement des entreprises. Il ne s'agit pas pour l'État de se limiter à une promotion du dispositif auprès des entreprises, mais de les accompagner individuellement dans la mobilisation du dispositif en leur montrant comment elles peuvent le mobiliser compte tenu de leur situation.

La récente dématérialisation du dispositif va permettre d'avancer sur ces deux points.

Mise en œuvre le 1^{er} octobre 2014, la dématérialisation complète du dispositif a été l'occasion d'une nouvelle campagne de communication auprès des employeurs tant au niveau central qu'au niveau décentralisé, avec la mise à disposition d'un kit de communication complet (communiqué de presse, messages internet, diaporama de présentation, logo type, etc.).

La réforme du dispositif et les simplifications qu'elle a induites étant encore récentes les efforts de communication seront poursuivis tout au long de l'année 2015.

Par ailleurs, la dématérialisation allège la gestion du dispositif par les services instructeurs des DIRECCTE (fin de la saisie manuelle des données, fin des envois postaux, etc.) et leur permettra donc de consacrer davantage de temps au conseil et à l'accompagnement des entreprises.

Cet accompagnement est non seulement nécessaire pour la mise en œuvre concrète de l'activité partielle au sein de l'entreprise, mais également pour favoriser la mise en place d'engagements susceptibles d'aider l'entreprise à surmonter les difficultés qu'elle rencontre. Ainsi, il s'agira pour les services d'aider l'entreprise à mobiliser l'ensemble des outils à sa disposition en parallèle du recours à l'activité partielle et notamment d'améliorer le recours à la formation pendant les heures chômées. Des partenariats locaux pourront être renforcés avec les OPCA en vue de développer des offres de formation adaptées au recours à l'activité partielle notamment dans les TPE.

L'enjeu de l'évaluation du dispositif

Le nouvel extranet ainsi que les outils de suivi qui sont en cours de développement vont permettre de mieux piloter le dispositif mais également de disposer de données fiabilisées et ciblées pour une évaluation plus globale.

Par ailleurs, la mise en œuvre de groupes de travail sur les engagements des entreprises et la mise en œuvre de formations permettra également d'établir des premiers diagnostics.

Enfin, il pourra être envisagé d'effectuer un croisement des données anonymisées liées à l'activité partielle avec celles liées à l'indemnisation des demandeurs d'emploi et aux licenciements dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi.

Cependant, compte tenu de la multiplicité des raisons conduisant les entreprises à recourir ou non à l'activité partielle (conjuncture, caractéristiques des secteurs d'activité et des entreprises, spécificités des stratégies de gestion et des relations sociales, etc.), il sera difficile de tirer des conclusions fermes quant à l'impact de l'activité partielle en termes de sauvegarde de l'emploi.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNÉDIC

Nous prenons acte et sommes en accord avec les conclusions et recommandations de la Cour sur l'importance d'évaluer les impacts de ce dispositif en termes de :

- sécurisation des parcours professionnels, par les formations dispensées durant l'activité partielle,*
- maintien durable dans l'emploi des salariés concernés.*

De même, nous rappelons partager pleinement l'importance de promouvoir le dispositif d'activité partielle plus particulièrement auprès des petites et moyennes entreprises.
