

Le chômage partiel, un outil protéiforme au centre des politiques de l'emploi depuis plus d'un siècle

Aider directement les entreprises pour les inciter à ne pas licencier et à conserver leurs salariés en vue de pouvoir relancer pleinement leur production à l'issue d'une période de crise : telle est la philosophie du chômage partiel – ou activité partielle, depuis 2013– qui, de la Première guerre mondiale à la crise sanitaire du coronavirus, n'aura eu de cesse d'évoluer au gré des crises successives. Retour sur l'un des outils les plus anciens des politiques de l'emploi.

Par Jérôme Lepeyre, journaliste AEF info (www.aef.info)

1918 : création de caisses départementales

Dans le Journal officiel du 20 avril 1918, entre un erratum du " ministère des Colonies " et une liste nominative d'attribution de pensions militaires à des grands blessés de guerre, se nichent un décret et un arrêté ouvrant la possibilité de créer des " caisses départementales de secours contre le chômage partiel dû aux à-coups du ravitaillement des établissements industriels en matières premières ou en charbon ".

À l'époque, ces caisses versent " 3 francs par journée entièrement chômée pour les ouvriers adultes et 2 francs pour les ouvriers de moins de 16 ans, sans toutefois que ces indemnités puissent dépasser, en aucun cas, 50 % du salaire normal et courant ". L'indemnité est alors cofinancée par

Au sommaire

1. 1918 : création de caisses départementales
2. 1958 : 1^{er} rendez-vous manqué avec l'assurance chômage
3. 1968 : premier ANI sur le chômage partiel
4. Refus d'instaurer une solidarité interprofessionnelle
5. 1975 : une indemnité qui devient proportionnelle
6. 1993 : la création des conventions Trild
7. 2001 : Introduction de l'autorisation préalable
8. 2008 : Assouplissement du chômage partiel
9. 2009 : Création de l'APLD
10. 2013 : Fusion des dispositifs
11. 2020 : Une multitude d'ajustements...
- 12.... et une stabilisation du dispositif
13. Vers une convergence franco-allemande?

les pouvoirs publics – État et collectivités — et par les employeurs qui doivent prendre en charge au moins un tiers de la dépense. Année après année, le périmètre territorial s'élargit et les indemnités sont revalorisées. D'après un rapport de la direction générale du Travail publié au Journal officiel du 15 avril 1939, il y avait à ce moment-là, 446 caisses de chômage partiel installées " dans 4 097 communes dont la population s'élève à 6 938 075 habitants ".

1958 : 1er rendez-vous manqué avec l'assurance chômage

Pendant plusieurs décennies, cette logique locale d'assistance sociale perdure. Le sujet du chômage partiel revient sur le devant de la scène au moment où les pouvoirs publics, et le président Charles de Gaulle en particulier, demandent aux partenaires sociaux de travailler sur la création d'une assurance chômage qui viendrait en complément des allocations publiques préexistantes. Lors des négociations qui s'ouvrent en octobre 1958 et qui aboutissent à la première convention d'assurance chômage du 31 décembre 1958, la question du chômage partiel divise les camps patronal et syndical.

Alors que les syndicats demandent l'introduction de l'indemnisation du chômage partiel dans le régime d'assurance chômage, le Conseil national du patronat français (CNPF) refuse catégoriquement, préférant renvoyer le dossier aux entreprises, voire aux branches. À l'époque, le patronat craint des effets d'aubaine de la part d'entreprises qui feraient peser sur la solidarité interprofessionnelle les effets d'une mauvaise gestion de leur main-d'œuvre. Le compromis de sortie de négociation consiste alors – déjà – à renvoyer à une réflexion sur le sujet.

1968 : premier ANI sur le chômage partiel

Comme souvent en cas de renvoi à un groupe de travail, il ne se passe pas grand-chose. Il faut attendre 1967 pour qu'il redevienne un objet d'intérêt. Le 3 août de cette année, le Premier ministre, Georges Pompidou, transmet un courrier proposant un agenda social aux partenaires sociaux. Outre l'assurance chômage, les conditions de licenciement collectif ou encore les procédures de reclassement, l'indemnisation du chômage partiel, qui viendrait en complément des aides publiques, fait partie de la commande gouvernementale.

La première négociation nationale interprofessionnelle sur le chômage partiel s'ouvre et aboutit à l'accord national interprofessionnel (ANI) du 21 février 1968. En pratique, les partenaires sociaux créent une allocation conventionnelle qui vient en complément de l'allocation publique. Contrairement aux allocations d'assurance chômage, proportionnelles aux salaires, l'allocation conventionnelle est forfaitaire et appelée à être régulièrement revalorisée. Les salariés placés en chômage partiel sont indemnisés de manière forfaitaire à hauteur de la somme de l'aide publique et de l'aide complémentaire.

Refus d'instaurer une solidarité interprofessionnelle

Comme onze ans auparavant, il n'y a pas de consensus paritaire pour instaurer une solidarité interprofessionnelle sur le chômage partiel. Au final, l'allocation complémentaire n'est pas financée par une nouvelle cotisation sociale, mais est à la charge exclusive de l'employeur. Le principe interprofessionnel est d'autant moins prégnant dans ce premier accord qu'il prévoit une possibilité d' "opt out", permettant à des fédérations patronales pourtant adhérentes au CNPF de s'exclure du périmètre. Malgré l'opposition des organisations syndicales à cette option, l'accord est signé et devient le premier cadre paritaire du chômage partiel.

Cet accord de 1968 restera la base conventionnelle du chômage partiel jusqu'en 2013, mais sera régulièrement amendé par avenant. Alors que le premier choc pétrolier de 1973 engendre un ralentissement économique d'ampleur avec son lot de licenciements, un changement de philosophie du dispositif s'opère. La loi du 3 janvier 1975 relative aux licenciements pour cause économique apparente alors clairement le dispositif à un outil destiné à éviter les licenciements. Cette année 1975 constitue aussi une étape importante pour l'encadrement paritaire du dispositif.

1975 : une indemnité qui devient proportionnelle

L'avenant unanime du 23 juin 1975 à l'ANI de 1968 met un terme à la logique forfaitaire de l'indemnité versée aux salariés. Dès lors, les salariés perçoivent l'équivalent de 50 % de leur rémunération brute, sans plafond. Pour que le patronat accepte cette logique et éviter un reste à charge trop dissuasif, les pouvoirs publics consentent alors à fortement augmenter l'allocation publique.

L'année du second choc pétrolier, 1979, constitue aussi une balise de l'histoire du chômage partiel, non par des évolutions notables, mais au contraire par sa stabilité. Alors que la loi du 16 janvier 1979 sur l'aide aux travailleurs privés d'emploi mettait un terme à la dualité des allocations-chômage jusqu'alors constituées par l'aide d'État et l'allocation de l'Unédic, le système de double indemnisation est demeuré la règle pour le chômage partiel. Les pouvoirs publics continuent de verser une allocation spécifique de chômage complétée par les employeurs pour assurer les 50 % de la rémunération brute.

1993 : la création des conventions Trild

C'est une nouvelle crise, celle de la récession de 1992-1993, qui fait émerger une nouveauté d'importance, tant sur la philosophie du chômage partiel que sur les sources de financement. La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 crée les conventions Trild – "Temps réduit indemnisé de longue durée". Alors que le chômage partiel est destiné à gérer des périodes courtes de cessation d'activité pour faire face à une difficulté conjoncturelle, ces conventions Trild, conclues entre l'État, les organisations professionnelles ou les entreprises, sont programmées sur des périodes de 12 à 18 mois.

Autre changement, les allocations versées aux salariés "sont financées conjointement par l'entreprise, l'État et les organismes mentionnés à l'article L.351-21" (article 45 de la loi quinquennale), à savoir les Assédic de l'époque. C'est la première fois que le régime d'assurance chômage prend part directement au financement d'un dispositif de chômage partiel. Hormis quelques cas, dans l'industrie automobile notamment, ces conventions ne rencontrent pas le succès escompté et le Trild s'éteint peu à peu.

2001 : introduction de l'autorisation préalable

C'est hors crise économique cette fois-ci que le chômage partiel connaît des modifications d'ampleur. En 2001, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Elisabeth Guigou, signe un décret d'importance à double titre. D'abord, il instaure une différenciation du niveau de l'aide publique en fonction de la taille de l'entreprise. La minoration de la prise en charge publique pour les entreprises de plus de 250 salariés perdurera jusqu'au mois de mars 2020.

Ensuite, ce décret renforce le rôle de l'administration dans la gestion du chômage partiel. L'aide publique reste attribuée par le préfet sur proposition de l'administration locale du travail, mais désormais sur la base d'une demande préalable des entreprises. Malgré un rapide "aller-retour", avec une suppression puis une réintroduction en 2012, cette logique de demande préalable perdure.

2008 : assouplissement du chômage partiel

Après des années de très faible recours, la crise financière de 2008 remet le chômage partiel sur le devant de la scène en vue de juguler les suppressions d'emplois. Par voie réglementaire ou conventionnelle, les réformes s'enchaînent. Selon une logique d'ouverture maximale du dispositif, les pouvoirs publics décident en premier lieu d'assouplir leur appréciation des circonstances économiques ouvrant l'accès au chômage partiel, ce qui permet l'intégration de davantage d'entreprises sous-traitantes notamment. De même, il est décidé d'assouplir les modalités de placement des salariés en chômage partiel, en mettant un terme à la logique collective et simultanée qui jusqu'alors était à l'œuvre." Enfin, ils ouvrent la disposition sur le moyen terme en doublant la durée d'indemnisation, pouvant atteindre 12 mois, et le contingent d'heures indemnifiables pour salarié, qui s'établit désormais à mille heures.

Parallèlement, les partenaires sociaux concluent, le 15 décembre 2008, un nouvel avenant à l'ANI de 1968 qui porte l'indemnisation des salariés à 60 % de la rémunération brute. Le texte précise bien que la disposition n'entrera en vigueur qu' "à la même date que le décret revalorisant, comme annoncé par les pouvoirs publics, d'au moins 1,2 € les montants de l'allocation spécifique de chômage partiel", à la charge de l'État. C'est l'objet du décret du 29 janvier 2009.

Si l'assurance chômage ne cofinance toujours pas le chômage partiel à cette période, elle n'est pas pour autant totalement extérieure au dispositif. En effet, en cas d'arrêt total de l'activité d'une entreprise, au terme de 6 semaines durant lesquelles l'entreprise perçoit l'aide de l'État et verse l'indemnité aux salariés, il est possible de considérer ces derniers comme étant à la recherche d'un emploi et de leur verser l'allocation de retour à l'emploi (ARE).

2009 : création de l'APLD

En réalité, comme en 1993 avec les conventions Trild, l'Unédic entre pleinement dans une logique de cofinancement avec la création de l'APLD (Activité partielle de longue durée), en 2009. Ces conventions conclues entre l'État et les entreprises permettent une meilleure prise en charge pour les employeurs comme pour les salariés, en contrepartie d'un engagement de maintien de l'emploi pour le double de la durée de la convention.

Du côté des salariés, l'indemnité est portée à 75 % de la rémunération brute. Du côté des entreprises, l'aide est égale à la somme de l'allocation spécifique de chômage partiel classique et d'une nouvelle allocation APLD. Pendant les 50 premières heures, cette allocation APLD est versée par l'État à hauteur de 1,9 euro par heure, puis au-delà de la 50e heure, c'est l'Unédic qui prend le relais en versant 3,9 euros par heure. À l'époque, les gestionnaires paritaires de l'assurance chômage se montrent prudents en imposant, dans la convention de financement signée avec l'État le 4 décembre 2009, l'arrêt du dispositif dès qu'il aura coûté plus de 150 millions d'euros.

Le chômage partiel et l'APLD demeurent en l'état jusqu'en 2012. Par ANI des 13 janvier et 6 février, les partenaires sociaux décident alors d'une part de renforcer l'incitation à la formation en maintenant l'intégralité de la rémunération des salariés placés en chômage partiel et en formation, et d'autre part de faire porter à la seule Unédic la charge de l'allocation APLD en la portant à 2,9 euros dès la première heure. Parallèlement, un décret revalorise une nouvelle fois l'allocation spécifique versée par l'État.

2013 : fusion des dispositifs

La coexistence des deux dispositifs que sont le chômage partiel classique et l'APLD ne simplifie pas les choses. Dans la droite ligne d'un rapport commandé à l'Inspection générale des affaires sociales, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux s'accordent, lors de la conférence sociale de juillet 2012, pour entamer une simplification, via la fusion des deux dispositifs. L'ANI du 11 janvier 2013 de sécurisation de l'emploi, repris dans la loi du 14 juin 2013, entérine la fusion du chômage partiel et de l'APLD pour créer ce que l'on appelle l'activité partielle.

Pour résumer à grands traits, le nouveau dispositif reprend le niveau d'aide aux entreprises plus favorable de l'APLD, tout en conservant les conditions d'accès plus souples du chômage partiel. Il

ne retient pas la logique contractuelle et les engagements de maintien de l'emploi, sauf en cas de renouvellement. L'allocation forfaitaire versée aux entreprises est alors cofinancée par l'État et l'Unédic : 7,74 € par heure pour les entreprises de 250 salariés et moins et 7,23 € pour les autres. Ces forfaits sont ensuite réajustés via des conventions de financement entre l'État et l'Unédic.

En ce qui concerne l'indemnité versée aux salariés, un compromis est alors trouvé à hauteur de 70 % du brut ; pour rappel, c'était 60 % pour le chômage partiel classique et 75 % pour l'APLD. Parallèlement, il a été décidé de maintenir l'intégralité du salaire pour les salariés suivant une formation.

2020 : une multitude d'ajustements...

Durant presque sept années, l'activité partielle est demeurée en l'état, jusqu'à ce que la nouvelle crise majeure liée au coronavirus occasionne une multitude d'ordonnances et de décrets pour adapter le dispositif. Se souvenant du relatif faible recours au chômage partiel lors de la crise financière de 2008-2009, les pouvoirs publics se fixent pour objectif qu'un maximum d'entreprises y aient recours durant la période de confinement. La première mesure prise consiste à rendre le dispositif plus attractif pour les employeurs en augmentant le niveau de prise en charge par l'État et l'Unédic. Il est décidé de mettre un terme à la logique forfaitaire d'allocation pour choisir une logique proportionnelle en prévoyant un remboursement de 70 % de la rémunération brute dans la limite de 4,5 Smic. Parallèlement, l'indemnité versée aux salariés demeure égale à 70 % du brut. Ce faisant, l'exécutif fait significativement baisser le reste à charge pour les entreprises. Parallèlement, en imposant à l'Unédic un cofinancement à hauteur d'un tiers des dépenses, l'Etat n'est pas totalement étranger aux plus de 10 milliards d'euros de dépenses prévus pour 2020 par le régime pour cette seule activité partielle qui, rappelons-le, n'a pas de financement spécifique au sein de l'assurance chômage.

Ensuite, outre un élargissement du périmètre des entreprises ayant accès au dispositif, les pouvoirs publics augmentent la durée maximale des demandes d'activité partielle et décident d'ouvrir en grand les portes d'accès au dispositif. Le délai au-delà duquel le silence de l'administration vaut acceptation est ramené de 15 à 2 jours. Mettant ainsi en parenthèses l'obligation d'autorisation préalable, le gouvernement fait confiance a priori aux entreprises, quitte à renforcer ensuite les contrôles a posteriori.

... et une stabilisation du dispositif

La catharsis de la crise passée, le temps est venu de faire le tri parmi les réformes du printemps 2020 et de stabiliser le dispositif. Lors du sommet social du 24 juin à l'Élysée, il est acté que deux dispositifs vont de nouveau coexister : l'activité partielle de droit commun et un dispositif spécifique de longue durée. Au 1er octobre, les paramètres d'indemnisation et d'allocation de l'activité partielle de droit commun seront revus à la baisse. L'indemnité versée aux salariés sera équivalente à 60 % du brut, plafonnée à 60 % de 4,5 Smic et l'allocation versée aux entreprises s'établira à 36 % de la rémunération brute, avec un plancher à 90 % du Smic.

Accessible par accord collectif, le dispositif spécifique a vocation à venir en aide, sur le moyen terme, aux entreprises qui font face à une baisse durable d'activité ; en contrepartie, elles s'engagent à maintenir l'emploi. L'indemnité versée aux salariés est de 70 % du brut et l'allocation versée aux employeurs sera égale à 56 % du brut à compter du 1er octobre, soit 20 points de plus que pour l'activité partielle de droit commun.

Vers une convergence franco-allemande ?

En théorie, sauf nouveau choc conjoncturel, ces deux dispositifs sont censés être stabilisés jusqu'à la fin du quinquennat, en 2022. En pratique, rien n'est moins sûr. Le relevé de conclusions du sommet social du 24 juin indique en effet que "sur ces deux dispositifs, les discussions entre État et partenaires sociaux en France et en Allemagne devraient permettre de faire converger les systèmes des deux pays ", comme le prévoit le traité de coopération et d'intégration franco-allemandes d'Aix-la-Chapelle signé le 22 janvier 2019. "Un point de situation devra être fait à la rentrée pour travailler à cette convergence" entre les dispositifs français d'activité partielle et le Kurzarbeit allemand... Cette convergence pourrait servir de base à la création d'un chômage partiel européen. La fin de l'histoire devra encore attendre.

Références

"L'emploi en temps de crise" sous la direction de Catherine Spieser (2013, Éditions Liaisons) ;

- "Négocier l'emploi" de Jacques Freyssinet (2010, Éditions Liaisons) ;

Eclairages

- Rapports annuels de la Cour des Comptes 2011 et 2015 ;
- Rapport Igas "Évaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier" (2012).