

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, mars 2009, numéro

63 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

CHÔMAGE PARTIEL ET LICENCIEMENTS ÉCONOMIQUES

Oana Calavrezo

Université d'Orléans - LEO et CEE

Richard Duhautois

CEE-Tepp, Université de Paris-Est-Marne-la-Vallée et Crest

Emmanuelle Walkowiak

Université de Paris 12 - Erudite et CEE

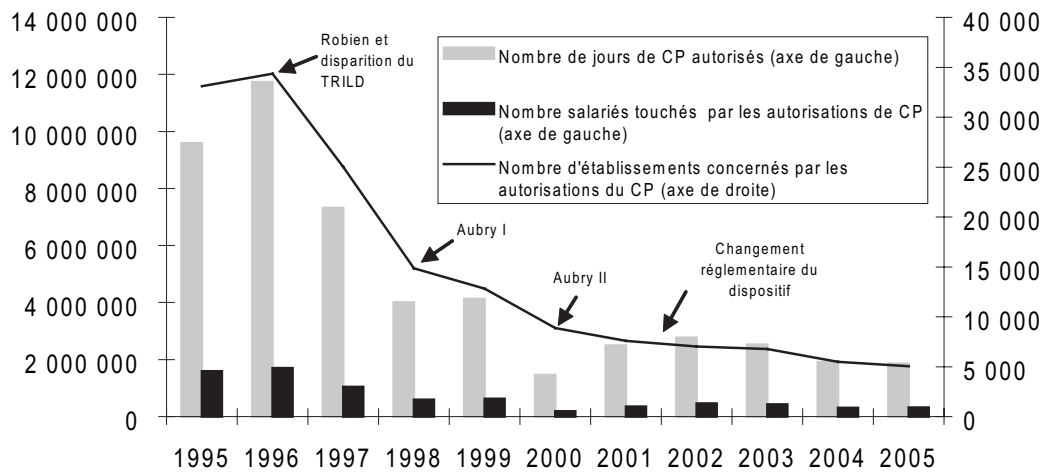
Le chômage partiel permet à une entreprise qui subit une perte passagère d'activité de réduire temporairement le temps de travail de ses salariés ou de suspendre momentanément son activité. Conçu pour éviter les licenciements économiques, il constitue légalement un outil de protection de l'emploi dont l'usage a évolué depuis 1995.

Le dispositif a été réformé dernièrement pour faire face à la crise économique. Mais le recours au chômage partiel réussira-t-il à éviter les licenciements économiques ? Comme une étude récente le montre, il a été annonciateur des licenciements entre 1995 et 2005. Il conviendrait sans doute d'inciter les entreprises à mettre à profit la période de chômage partiel pour augmenter l'employabilité de leurs salariés.

Depuis le dernier trimestre 2008, la crise économique s'est traduite par un intense recours au chômage partiel, particulièrement visible dans les grandes entreprises du secteur automobile, nombreuses à annoncer ce type de mesure, et chez leurs sous-traitants. En période de marasme économique, les salariés peuvent s'interroger sur ce soudain recours massif au chômage partiel. Ne constituerait-il pas un plan social déguisé ? Nous nous intéressons ici à l'évolution du recours au chômage partiel depuis une quinzaine d'années et à sa capacité – souhaitée par la loi – à éviter les licenciements économiques.

Le chômage partiel permet à une entreprise, qui subit une perte passagère d'activité de nature économique ou technique, ou une catastrophe naturelle, de réduire temporairement le temps de travail de ses salariés ou de suspendre son activité. Son objectif est d'éviter les licenciements en cas de « coup dur ». Le législateur stipule d'ailleurs explicitement qu'il ne doit être utilisé que dans des circonstances exceptionnelles, ce qui n'est pas toujours le cas dans certains secteurs comme l'automobile et l'industrie textile. Dans neuf cas sur dix, les autorisations de chômage partiel sont demandées pour motif économique, c'est-à-dire pour baisse d'activité. L'établissement

Les autorisations de chômage partiel en France entre 1995 et 2005



Source : Panel des autorisations annuelles de chômage partiel construit à partir des fichiers mensuels d'autorisation de 1995 à 2005 (Dares, DDTFPI).

Champ : Établissements de la France métropolitaine ayant bénéficié d'autorisations (tous secteurs d'activité et toutes tailles confondus ; secteurs privé et public), soit plus de 93 000 établissements.

Note de lecture : TRILD signifie « Temps réduit indemnisé de longue durée ».

ne rompt pas les contrats de travail qui le lient à ses salariés. En revanche, ceux-ci subissent une perte de revenu : l'employeur leur verse au minimum 60 % de leur rémunération horaire brute et 75 % à partir d'avril 2009. Il reçoit ensuite de l'État une compensation partielle sous la forme d'une allocation spécifique.

L'utilisation du chômage partiel en France a rarement fait l'objet d'études. Certains travaux, plutôt qualitatifs, se consacrent à sa description (Béraud, Lefèvre, Sidhoum, 1994) ou comparent le chômage partiel français avec d'autres dispositifs similaires des pays de l'Europe continentale (Béraud, 1994). D'autres travaux statistiques se concentrent sur l'analyse de l'utilisation du chômage partiel en France (les *Premières informations*, *Premières synthèses* de la Dares). Une autre catégorie de travaux, celle des études économétriques sur laquelle nous nous appuyons, évalue le rôle de protection de l'emploi du dispositif dans différents pays de l'OCDE, dont la France (Abraham, Houseman, 1994).

● Le chômage partiel depuis 1995 : une chute réversible

Traditionnellement, le chômage partiel est surtout utilisé en Europe continentale, mais il existe sous différentes formes dans la majorité des pays développés. Néanmoins, quel que soit le pays, il apparaît comme un dispositif auquel on a peu recours. En France métropolitaine, entre 1995 et 2005, les autorisations de chômage partiel ont concerné en moyenne moins de 1 % des établissements et 2 % des salariés des secteurs marchands non-agricoles (Calavrezo *et al.*, 2008a, b), et leur nombre a fortement diminué au cours de la période (voir encadré 1 et graphique). Ainsi, en 2005, 1,8 million de journées de chômage partiel ont été autorisées, alors que ce chiffre était six fois plus élevé en 1996. Le nombre de salariés couverts par ces autorisations est passé de 1,7 million en 1996 à 300 000 en 2005, soit une baisse de 82 %, et celui des établissements concernés baisse dans des proportions comparables : un peu plus de 5 000 en 2005, contre 34 000 en 1996, soit une baisse de 85 %.

LA RÉGLEMENTATION DU CHÔMAGE PARTIEL

Encadré 1

Le dispositif de chômage partiel a été réformé en décembre 2008 et janvier 2009. Les changements réglementaires de décembre 2008 visent à renforcer son rôle en allongeant sa durée légale. D'une part, la durée maximale de mise au chômage partiel par salarié est passée de quatre à six semaines consécutives. Au-delà, les salariés, considérés comme privés d'emploi, peuvent s'adresser à Pôle emploi et bénéficier des allocations d'aide au retour à l'emploi. D'autre part, cette durée évolue, à partir de janvier 2009, de 600 à 800 heures pour l'ensemble des branches professionnelles. Le contingent annuel est encore plus fortement majoré (1 000 heures) pour le textile, l'habillement-cuir et pour l'automobile, ses sous-traitants (ceux qui réalisent avec elle au minimum 50 % de leur chiffre d'affaires) et le commerce de véhicules.

Du point de vue du financement, les changements réglementaires de janvier 2009 permettent aux salariés au chômage partiel de subir des pertes de revenus moins importantes. Ainsi, l'employeur leur verse désormais au minimum 60 % de leur rémunération brute (50 % avant la réforme) avec un montant minimum de 6,84 euros de l'heure (4,42 euros avant la réforme). En compensation partielle, il reçoit de l'État une allocation spécifique, prévue par l'avenant de décembre 2008 modifiant l'accord interprofessionnel de 1968. Suite à la rencontre du 18 février 2009 avec les partenaires sociaux, le président de la République a annoncé une nouvelle revalorisation de l'indemnisation du chômage partiel à 75 % du salaire brut. Ce changement pourrait être applicable à partir d'avril, après la négociation d'accords de branche.

Depuis janvier 2009, le montant de l'allocation spécifique est de 3,84 euros par heure pour les entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 250 salariés et de 3,33 euros pour celles de plus de 250 salariés. L'allocation spécifique avait déjà été réformée en juin 2001 lors de la parution du décret sur le chômage partiel, suite aux lois sur la réduction du temps de travail. Les allocations de chômage partiel sont exonérées de cotisations patronales de Sécurité sociale mais soumises à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). En 2005, l'indemnisation du chômage partiel a coûté 16,6 millions d'euros à l'État et, plus généralement, elle a fluctué autour de 20 millions d'euros ces dernières années. Selon un chiffre communiqué par le secrétariat d'État à l'Emploi, le chômage partiel a coûté, en 2008, 50,5 millions d'euros à l'État, dont 60 % pour le seul mois de décembre (approximativement 30 millions d'euros). Pour 2009, la loi de finances a prévu une enveloppe de 40 millions d'euros, qui sera sans doute largement dépassée dans le contexte de crise.

La mauvaise conjoncture économique est le motif principalement évoqué lors des demandes d'autorisation de chômage partiel. Cela concerne 88 % des établissements sur l'ensemble de la période 1995-2005. Au niveau macroéconomique, entre 1995 et 2000, les autorisations de chômage partiel augmentent lorsque la conjoncture se dégrade et diminuent lorsqu'elle s'améliore. Chouvel (1995) montre que les autorisations sont également contra-cycliques entre 1970 et 1994. Mais, à partir de 2000, le lien entre les autorisations de chômage partiel et la conjoncture se relâche. Cela coïncide avec la période de mise en place de la réduction du temps de travail (Calavrezo, Duhautois, Walkowiak, 2008a ; *cf. infra*).

L'industrie concentre près de 80 % du nombre de jours autorisés, les cinq plus gros bénéficiaires étant, entre 1995 et 2005, l'automobile, le textile, la métallurgie, l'habillement-cuir et les équipements mécaniques (Calavrezo, Duhautois, Walkowiak, 2008). Les fermetures temporaires de sites automobiles, souvent médiatisées, donnent l'impression que le chômage partiel touche avant tout les grands établissements. Toutefois, entre 1995 et 2005, parmi les établissements qui y ont eu recours, 75 % ont moins de 20 salariés et les plus grands (500 salariés et plus) représentent moins de un sur cent.

● Chômage partiel et réduction du temps de travail : deux dispositifs en concurrence

Selon la loi, le dispositif de chômage partiel est avant tout un outil de protection de l'emploi, conçu pour éviter les licenciements économiques face à de fortes difficultés conjoncturelles. En ce sens, il devrait être utilisé de manière temporaire, sur de courtes périodes. Néanmoins, le chômage partiel a également un rôle de flexibilité. En fonction de l'usage qui en est fait – durée et récurrence –, on peut en distinguer deux types : la « flexibilité conjoncturelle » et la « flexibilité structurelle ». Le premier type de flexibilité se traduit par une adaptation du volume d'heures travaillées lorsque l'entreprise connaît des difficultés passagères. Le second consiste à ajuster le temps de travail à des baisses d'activité qui dépassent le caractère conjoncturel, c'est-à-dire pendant des périodes assez longues ou lors de difficultés répétées. Ce second usage du chômage partiel est *a priori* incohérent avec l'objectif initial du dispositif.

En France, le rôle du chômage partiel a fortement évolué à partir de la mise en place de la réduction et l'aménagement du temps de travail (lois Aubry I et II). Entre 1995 et 2005, la réduction du temps de travail (RTT) a représenté un tournant important qui a fortement influencé le recours au chômage partiel dans sa dimension « flexibilité ». En effet, les établissements sont désormais obligés de recourir à la flexibilité offerte par la RTT avant d'utiliser le chômage partiel. Dès lors, celle-ci a conduit à une baisse de l'utilisation du dispositif, se substituant progressivement au chômage partiel pour couvrir, en partie, les besoins de flexibilité (conjoncturelle et structurelle). Parmi les établissements pour lesquels l'utilisation du chômage partiel correspond à des besoins de « flexibilité conjoncturelle », la RTT a diminué le nombre de ceux qui

LE RECUEIL DES DONNÉES SUR LE CHÔMAGE PARTIEL

Encadré 2

L'entreprise ou l'établissement qui souhaite recourir au chômage partiel doit demander une autorisation à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), après avoir consulté les représentants du personnel. Les jours ainsi accordés s'appellent « journées autorisées ». Les données d'autorisation permettent de mesurer pour chaque établissement, annuellement, le nombre de journées autorisées, celui des salariés touchés et la durée moyenne d'affectation du chômage partiel par salarié. Les journées effectivement chômées et rémunérées par l'allocation spécifique s'appellent « journées indemnisées ». Le nombre de jours autorisés mesure imparfaitement celui des journées réellement consommées et indemnisées.

Ces informations ne sont disponibles que plusieurs années après leur utilisation et à un niveau très agrégé. Ainsi, l'indicateur du nombre de jours autorisés de chômage partiel traduit les anticipations des entrepreneurs. En revanche, les tendances peuvent être considérées comme représentatives de l'économie française. À partir des données de la Dares, le nombre de jours indemnisés de chômage partiel entre 1996 et 2005 représente un peu moins de 50 % du chômage partiel autorisé. Ce pourcentage varie au cours de la période entre 40 et 60 %.

y recourent. En revanche, dans les établissements pour lesquels le chômage partiel couvre des besoins de « flexibilité structurelle », la substitution les a conduits à ne l'utiliser que pour des durées courtes. La RTT aurait ainsi eu pour effet de recentrer le chômage partiel sur son rôle initial de protection de l'emploi (Calavrezo *et al.*, 2008a).

● Le chômage partiel protège-t-il des licenciements économiques ?

La question centrale est alors de déterminer si le recours au chômage partiel protège réellement les salariés des licenciements économiques. La littérature internationale se focalise sur ce rôle de protection de l'emploi. Les résultats sont contrastés : en fonction du pays dans lequel le chômage partiel est mis en œuvre, le dispositif empêche les licenciements ou les retarde, les entreprises finissant par supprimer des postes. En ce qui concerne la France, Calavrezo *et al.* (2009) analysent annuellement ce lien pour les établissements de cinquante salariés et plus entre 1996-2004, en utilisant les données sur le chômage partiel (encadré 2) et des données d'entreprise et d'établissement (nombre de licenciements économiques, situation économique, application de la réduction du temps de travail, etc.). Ils montrent que le recours au chômage partiel ne réduit pas les licenciements économiques mais semble en être annonciateur. Il n'apparaît donc pas comme un outil efficace de protection de l'emploi lorsque les établissements rencontrent de graves difficultés temporaires, et il n'y a aucune raison de penser qu'étendre la durée d'indemnisation par salarié changerait ce résultat.

Pour interpréter cette relation positive entre le recours au chômage partiel et le nombre de licenciements économiques, nous pouvons supposer que l'utilisation du chômage partiel représente l'ultime solution avant les licenciements économiques. De ce point de vue, le chômage partiel et les licenciements sont complémentaires face aux difficultés économiques. Une interprétation possible considère le chômage partiel comme un dispositif qui

permettrait d'accompagner les établissements en déclin structurel (même si cela n'est pas permis par la loi). On peut également considérer qu'il est un moyen de calmer les tensions sociales avant la mise en place réelle de licenciements économiques ou de rassurer les actionnaires, car il peut représenter une sorte de garantie de l'État. Quelle que soit l'interprétation, le chômage partiel, tel que nous l'avons observé entre 1996-2004, ne remplit pas son rôle de protection contre les licenciements économiques en cas de graves difficultés passagères (cf. Calavrezo, Duhautois, Walkowiak, 2009). Ce résultat, obtenu pour les établissements de tous les secteurs, contraste avec les objectifs affichés par la loi à l'égard du dispositif.

Le chômage partiel est présenté comme l'un des instruments de lutte contre le chômage. C'est d'ailleurs pour cela que son rôle a été étendu fin 2008. Pourtant, la réforme de décembre 2008, qui a allongé la durée du chômage partiel indemnisable, contribue à transformer la nature du dispositif. En effet, en portant à 800 heures par an et par salarié le temps de chômage partiel indemnisable, elle autorise à interrompre quasiment la moitié de l'année l'activité productive d'un salarié pour l'ensemble des secteurs, et même un peu moins des deux tiers de l'année dans les secteurs textile et automobile. Cela remet donc en cause l'objectif initial du dispositif, celui d'assister les entreprises dans une situation économique dégradée de manière temporaire.

La réforme de décembre 2008 tend à rapprocher le chômage partiel du dispositif de temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD) mis en place au moment de la récession de 1993, puis supprimé lors de la reprise en 1996. Ce dernier permettait d'adapter la charge de main-d'œuvre à des difficultés économiques de longue durée, puisque l'employeur pouvait étaler sur une période de douze à dix-huit mois maximum la réduction horaire appliquée à ses salariés. Ainsi, le TRILD a joué le rôle d'amortisseur structurel nécessaire aux grandes entreprises de certains secteurs. Il est par ailleurs intéressant d'observer que les secteurs où les durées de chômage partiel indemnisable ont été les plus allongées (automobile et textile) sont également ceux qui utilisaient, avant 2005, le chômage partiel de manière récurrente et non exceptionnelle. Il semblerait que les dernières réformes visent à renforcer la dimension « flexibilité structurelle » du dispositif.

Finalement, quel bénéfice peut-on attendre du chômage partiel ? Indéniablement, son premier effet est de retarder d'au maximum six mois (le temps maximal indemnisable) les licenciements pour motifs économiques. En revanche, les travaux précédemment menés montrent que le risque de chômage reste très élevé pour les salariés concernés. Comme le chômage partiel ne semble pas permettre d'éviter les licenciements économiques, il conviendrait d'inciter les entreprises à mettre à profit la période de

chômage partiel pour augmenter l'employabilité de leurs salariés. De ce point de vue, il serait intéressant de le combiner à de la formation professionnelle pour que le dispositif serve à sécuriser et accompagner les salariés dans leur transition professionnelle et les aide dans leur éventuelle reconversion. Du côté des entreprises, les bénéfices sont plus tangibles, car le chômage partiel permet de les accompagner financièrement durant les périodes de graves difficultés. C'est aussi un moyen pour elles de garder un lien contractuel avec les salariés appartenant à leur cœur de métier.

Actuellement, le chômage partiel apparaît comme un amortisseur social dont la portée est à visée principalement politique. Tous secteurs confondus, nous montrons qu'il n'empêche pas les licenciements économiques. Il ne fait que les retarder. Ce résultat d'ensemble ne s'applique pas nécessairement secteur par secteur : dans l'automobile et le textile, le chômage partiel remplit probablement un rôle de « flexibilité structurelle », car il est utilisé de manière récurrente et – plus récemment – intensive.

[Rédaction achevée le 26 février 2009]

RÉFÉRENCES

- Abraham K.G., Houseman S.N.**, 1994, « Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium », in Rebecca M. Blanc (eds.), *Social Protection vs. Economic Flexibility Is There a Tradeoff?*, University of Chicago Press.
- Béraud M.**, 1994, « Le chômage partiel, un dispositif de protection de l'emploi, comparaison dans quatre pays européens », *Travail et emploi*, n° 61, pp. 4-22.
- Béraud M., Lefèvre G., Sidhoum. N.**, 1994, *Le recours des entreprises au chômage partiel*, La Documentation française, 187 p.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E.**, 2008a, « Le recours au chômage partiel entre 1995 et 2005 », *Document d'études*, Dares, n° 135, février.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E.**, 2008b, « Forte baisse des autorisations de chômage partiel entre 1995 et 2005 », *Premières Synthèses*, n° 40.2, Dares, octobre.
- Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E.**, 2009, « The Short-Time Compensation Program in France : An Efficient Measure against Redundancies ? », *Document de travail du CEE*, n° 114, février.
- Chouvel F.**, 1995, « Durée du travail et conjoncture : problématique et impact du chômage partiel », *Premières Synthèses* 95.09-n° 82, Dares.
- Van Audenrode M. A.**, 1994, « Short-Time Compensation, Job Security, and Employment Contracts: Evidence from Selected OECD Countries », *The Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 1, February, pp. 76-102.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

La lettre électronique *flash.cee* vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex - Téléphone : 01 45 92 68 00 - Télécopie : 01 49 31 02 44 - Mèl : cee@mail.enpc.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Pierre Ralle - Coordination de la rédaction : Anne Evans - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Abonnements, diffusion : Josette Reux-Kiamenga - Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 88 - mars 2009 - ISSN : 1767-2715