

Chômage partiel : le bon moment pour en sortir ?

 alternatives-economiques.fr/chomage-partiel-moment-sortir/00092937



« Le chômage partiel ne peut pas indéfiniment se substituer à l'activité économique ». Jeudi dernier, Muriel Pénicaud a sifflé la fin de la récréation. Et depuis ce lundi, l'Etat baisse son soutien aux employeurs privés via le dispositif du chômage partiel. Pour la ministre du Travail, c'est le début de la fin d'une période « *tout à fait anormale* ».

Pour bien comprendre ce qui se joue, petit retour en arrière. « L'anormalité » commence le 14 mars, lorsque le gouvernement décide de fermer les bars et restaurants, avant de confiner le pays trois jours plus tard. Des décisions qui placent les employeurs dans une situation économique intenable : leur chiffre d'affaires s'effondre, mais il faut continuer à payer les salaires. Pour éviter une immense vague de licenciements, l'Etat s'appuie alors sur un dispositif déjà ancien, mais globalement peu utilisé en France : le chômage partiel (ou activité partielle). Le principe : l'Etat prend en charge temporairement une large partie du salaire des employés. Concrètement, le salarié reçoit (de l'entreprise) 70 % de son salaire brut (84 % de son salaire net) sur ses heures chômées, et l'Etat reverse l'intégralité de ces 70 % de salaire brut à l'employeur. Ce dispositif simple comprend seulement deux exceptions : la compensation du salaire est de 100 % net (au lieu de 84 % net) pour les salariés payés au Smic, et la prise en charge est capée au-delà de plus de 4,5 fois le Smic.

Ruée sur le dispositif

En quelques jours, les entreprises se ruent sur le dispositif. Entre le 1er mars et le 25 mai 2020, 12,9 millions de salariés sont couverts par une demande d'autorisation préalable d'activité partielle, soit près de 65 % des salariés du secteur privé. Ce chiffre a beaucoup

été commenté, souvent de façon imprécise. Il ne signifie pas que 12,9 millions de personnes ont effectivement été en chômage partiel, mais qu'elles auraient pu l'être. « *Les employeurs se sont préparés au pire et ont demandé de très larges autorisations de recourir au chômage partiel. Puis ils n'ont effectivement utilisé que ce qui était nécessaire* », décrypte Denis Ferrand, économiste et patron de l'Institut Rexecode. Le chômage partiel n'a donc concerné « que » 5,8 millions de salariés en mars, et 8,6 millions en avril, selon des premières estimations encore incertaines de la Dares. Le cabinet Xerfi estime pour sa part que ce nombre a culminé à 9,2 millions en sortie du confinement. En clair, le dispositif a concerné environ la moitié des salariés secteur privé, certains pour quelques heures, d'autres à temps plein.

Le chômage partiel n'a en réalité concerné « que » 5,8 millions de salariés en mars, et 8,6 millions en avril selon des premières estimations

Problème pour les finances publiques, le chômage partiel coûte cher. D'une part, bien sûr, à cause de la prise en charge directe des salaires du privé. Mais ce n'est pas tout. Les heures en chômage partiel ne sont pas soumises à cotisations sociales (retraites, chômage, maladie...). De quoi creuser le « trou de la Sécu » et l'équilibre d'autres comptes. L'Unédic, qui gère l'assurance chômage et participe avec l'Etat au financement du chômage partiel, a fait ses comptes : le chômage partiel aurait déjà coûté 12,8 milliards d'euros pendant le confinement, dont 4,9 milliards pour l'assurance chômage.

Critiques

Sur le même sujet



Emploi

Covid-19 : l'activité partielle, outil miracle de l'Elysée

+2 Articles

Dès ce lundi donc, le gouvernement resserre la vis : les employeurs qui recourent au chômage partiel ne toucheront plus 70 % du salaire brut sur les heures chômées (soit 100 % de ce qu'ils versent aux salariés au titre du chômage partiel), mais 60 %. En augmentant le reste à charge pour les entreprises, le gouvernement espère les inciter progressivement à revenir à la normalité, sans pour autant déclencher de vague de licenciements. Rien ne change pour les salariés qui continuent à percevoir la même indemnité. Seuls les quelque 1,7 million de parents en activité partielle pour garde d'enfants doivent, depuis aujourd'hui également, justifier d'une absence de mode garde avérée pour continuer à bénéficier de la mesure.

L'équilibre à trouver est délicat et pose la question du bon *timing*. Quel est le bon moment pour sortir du chômage partiel massif ? Pour certains observateurs, il était grand temps de « durcir » le dispositif. Dès son lancement à grande échelle à la mi-mars, l'économiste François Geerolf s'inquiétait de sa généralisation. Deux mois plus tard, il continue de penser qu'« *en mettant en place une prise en charge aussi forte (100 %), et aussi large (4,5 SMIC), on a probablement incité des entreprises ou des emplois faiblement touchés par la pandémie à se mettre en chômage partiel* ».

Pour certaines entreprises, le chômage partiel a permis de repousser le mur, pas de trouver une solution durable

D'autres experts dénoncent le très faible encadrement du dispositif. « *Ce n'est pas un chèque en blanc, mais c'est un chèque en gris clair, et ce à trois niveaux* », note le sociologue Hadrien Clouet, auteur d'une thèse sur l'utilisation du chômage partiel en France et en Allemagne. « *L'administration française n'a pas souhaité contrôler l'usage du dispositif, les syndicats ont été seulement consultés, et aucune contrepartie n'a été demandée aux entreprises* ». Conséquence, certaines entreprises peu scrupuleuses ont mis la main dans le pot de confiture, le dispositif entraînant parfois un effet d'aubaine, voire de la fraude.

Enfin, l'utilisation massive du chômage partiel peut être vue comme une forme de gaspillage concernant les entreprises qui semblent malheureusement condamnées à moyen terme. « *5 % des entreprises sont des entreprises zombies (leurs frais financiers sont supérieurs à leurs résultats annuels), et 10 % des PME ont des fonds propres négatifs (le montant de leurs dettes est plus important que le montant de leurs actifs)* », confirme Denis Ferrand. Pour ces entreprises, le chômage partiel a permis de repousser le mur, pas de trouver une solution durable.

Artillerie lourde

Faut-il alors durcir fortement le dispositif, voire y mettre fin ? Surtout pas, pour la majorité des analystes. Malgré les défauts de l'activité partielle, un relatif consensus existe pour saluer sa généralisation rapide. « *On a beaucoup critiqué l'exécutif en 2008-2009 pour ne pas avoir assez utilisé le chômage partiel. Il faut donc cette fois savoir le féliciter pour l'avoir fait vite et fort* », tranche Eric Heyer, économiste à l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques). « *Il y avait le feu à la maison, et on est arrivé avec*

un canadien. OK, maintenant, il y a de l'eau, et on patauge un peu. Mais c'était ça ou un tas de cendres », poursuit-il. « Le chômage partiel est l'outil adapté à ce choc conjoncturel. Les Etats-Unis, qui ont préféré le chômage tout court, ont montré par l'absurde ce qu'il fallait éviter », abonde Denis Ferrand. « Il fallait réagir vite, et il n'était pas possible de choisir entre les « bonnes » et les « mauvaises » entreprises. D'autant que certaines entreprises en difficulté vont peut-être paradoxalement pouvoir s'en sortir parce que la donne économique a changé », poursuit-il.

« Il y avait le feu à la maison, et on est arrivé avec un canadien. OK, maintenant, il y a de l'eau, et on patauge un peu. Mais c'était ça ou un tas de cendres », Eric Heyer

Incontestablement, par rapport aux Etats-Unis, la France s'en sort mieux sur le plan de l'emploi. Malgré une envolée historique du nombre de chômeurs en catégorie A (ceux qui n'ont pas du tout travaillé), la hausse du nombre d'inscrits à Pôle Emploi en catégorie A, B et C est restée relativement contenue vu l'ampleur de la crise (+ 387 000 entre fin février et fin avril). Pour le moment, si les travailleurs précaires ont payé un lourd tribut, les autres ont été plutôt épargnés. Pour les défenseurs du dispositif, le jeu en valait donc la chandelle. « *Il y a toujours des fraudeurs et des gens qui profitent de l'effet d'aubaine*, observe ainsi Frédéric Lerais, économiste et directeur de l'Ires (Institut de recherches économiques et sociales). *Il ne faut pas se focaliser sur cette minorité-là, mais regarder l'intérêt du dispositif pour la majorité, exactement comme pour les aides sociales* », insiste-t-il. Une analyse partagée par Denis Ferrand qui rappelle que « *les entreprises ont consommé beaucoup moins d'heures de chômage partiel qu'elles n'en avaient obtenu le droit* ».

Et maintenant ?

Voilà donc pour le bilan du chômage partiel pendant le confinement. Que nous enseigne-t-il pour la suite ? D'abord qu'il faut probablement en sortir lentement, en fonction de la vigueur de la reprise économique. Or, indique l'Insee dans sa dernière note de conjoncture, l'activité économique repart certes « *nettement* » mais aussi « *prudemment* ». Ces derniers jours, « *l'économie française fonctionnerait à environ quatre cinquièmes de son niveau d'avant crise (contre seulement deux tiers pendant le confinement)* », écrit l'institut. La reprise dépend également des secteurs. Ceux qui sont toujours fermés administrativement comme le cinéma ou l'événementiel restent d'ailleurs éligibles à la prise en charge du chômage partiel à 100 % par l'Etat, a décidé le gouvernement. Pour tous les autres en revanche, il n'existe pas de différenciation selon les secteurs. Une heure de chômage partiel dans l'agriculture est autant remboursée que dans un musée, alors que les contraintes d'activité sont très différentes.

« On a sauvé tout le monde, ça me va très bien. Mais désormais, on peut entrer dans une phase de choix », Denis Ferrand

Au-delà des différences sectorielles, la plupart des observateurs s'accordent pour dire que l'acte II du chômage partiel devrait être plus exigeant. *« Il y avait une urgence, donc on a sauvé tout le monde, ça me va très bien »,* explique Denis Ferrand. *« Mais désormais, on peut entrer dans une phase de choix ».* Tout comme des contreparties ont été demandées aux secteurs recevant des aides directes de l'Etat, il serait possible d'en exiger pour le chômage partiel. *« La philosophie du chômage partiel, c'est de garder les compétences dans l'entreprise pour qu'elle puisse repartir quand l'activité reprend,* rappelle Eric Heyer. *« On pourrait donc imaginer que les entreprises profitent du chômage partiel pour former leurs salariés et améliorer leurs compétences. On peut comprendre qu'il ne se soit rien passé pendant le premier mois de confinement, car il y avait l'urgence à gérer. Mais désormais, c'est regrettable qu'il ne se passe toujours rien »,* poursuit-il.

Renforcer l'exigence

Cet attentisme s'explique en bonne partie par le fait qu'il n'y a actuellement pas de gendarme pour surveiller l'utilisation du chômage partiel. *« Pendant le confinement, l'Etat a assumé le fait de ne pas contrôler et d'être complètement au service des entreprises »,* observe le sociologue Hadrien Clouet. C'est maintenant l'heure des comptes. *« Régularisez avant qu'on vienne ! »,* a mis en garde la semaine dernière la ministre du Travail. Pour les entreprises qui se sont trompées de bonne foi et celles qui ont délibérément détourné l'argent public, Muriel Pénicaud promet un éventail de sanctions large : simples remboursements des aides versées, interdiction de percevoir des aides publiques pendant cinq ans, sanctions pénales (amendes et jusqu'à deux ans d'emprisonnement)... *« Mais même s'il le souhaitait, l'Etat n'a plus les moyens de contrôler. Ses effectifs se sont amoindris, et le nombre de salariés concernés a explosé »,* remarque Frédéric Lerais. *« En Allemagne, l'agence fédérale du travail est beaucoup mieux outillée »,* explique Hadrien Clouet. *« Et surtout, le régime de chômage partiel y est assurantiel : les employeurs cotisent pour ce système, et s'auto-contrôlent davantage. Quand c'est votre argent, généralement, vous vous agacez davantage quand certains mauvais employeurs abusent ».*

« Le dialogue social a été relativement faible au moment du déclenchement du dispositif de chômage partiel », Olivier Laviolette, directeur de Syndex

Autre explication de la situation : la faible mobilisation des syndicats et des CSE (comité social et économique). L'avis des CSE, qui représentent le personnel, n'est en effet que consultatif, et les syndicats se sont peu mobilisés sur la question. La CFDT et CGT par exemple (qui n'ont pas répondu à nos questions) n'ont pas pris de positions publiques sur le sujet, hormis pour se féliciter du maintien de certains avantages pour les salariés. *« Le dialogue social a été relativement faible au moment du déclenchement du dispositif »,* confirme Olivier Laviolette, directeur de Syndex, cabinet d'expertise au service des représentants des salariés. *« Mais cela s'inscrit dans un processus plus large poussé par l'exécutif, qui veut centraliser le dialogue social à Paris, comme on l'avait vu lors des ordonnances travail du début du quinquennat. Or, on se rend bien compte une nouvelle fois que nous avons besoin des syndicats et des CSE, qui sont au plus près des salariés et du*

terrain, et qui pourraient permettre d'améliorer l'usage du dispositif ». Au vu des milliards d'euros absorbés par le dispositif, il serait en effet permis d'espérer un débat plus poussé sur la façon de mieux les utiliser.