Jérôme Lepeytre, AEF, 19 juin 2020

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

aefinfo.fr/depeche/630058

Après la multitude de réformes sur l'activité partielle intervenues depuis le début de la crise sanitaire du coronavirus, gouvernement et partenaires sociaux doivent désormais travailler pour faire le tri et re-stabiliser le dispositif. C'est l'occasion de revenir sur un des plus anciens outils de la politique de l'emploi. Du chômage partiel à l'activité partielle en passant par le Trild ou l'APLD, nombreuses ont été les réformes depuis une centaine d'années.

Détail d'une fresque de Diego Rivera du Detroit Institute of Arts (1932). Libre de droits

Principal outil de défense de l'emploi durant la crise du coronavirus, le chômage partiel -ou activité partielle depuis 2013- fait partie des outils les plus anciens des politiques de l'emploi. Dès la sortie de la première guerre mondiale, outre les grandes lois de 1919 sur la semaine de huit heures ou sur la reconnaissance des conventions collectives, un dispositif de chômage partiel est créé. L'État prend alors en charge l'indemnisation des entreprises qui pour des raisons conjoncturelles, sont amenées à réduire leur activité.

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

Pendant plusieurs décennies, cette logique d'assistance sociale perdure et le sujet du chômage partiel revient sur le devant de la scène au moment où les pouvoirs publics en général 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 avril 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 ces derniers demandent l'introduction de l'indemnisation du chômage partiel dans le régime d'assurance chômage, le CNPF de l'époque 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 à renvoyer à une réflexion sur le sujet.

1968: premier ANI sur le chômage partiel

Comme souvent quand on renvoie à un groupe de travail, il ne se passe pas grand-chose. Le dossier du chômage partiel passe alors sous la pile des dossiers prioritaires et 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 licenciements collectifs 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 alors et aboutit à l'ANI du 21 février 1968. En pratique, les partenaires sociaux créent alors une allocation conventionnelle qui vient en complément de l'allocation publique. Contrairement aux allocations d'assurance chômage qui sont proportionnelles aux salaires, l'allocation conventionnelle est alors forfaitaire et est appelée à être régulièrement revalorisée. Les salariés placés en chômage partiel sont alors indemnisés de manière forfaitaire à hauteur de la somme de l'aide publique et de l'aide complémentaire.

pas de 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 cadrage paritaire du chômage partiel.

Cet accord de 1968 sera régulièrement amendé par avenant et restera la base conventionnelle du chômage partiel jusqu'à 2013. 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 à partir de ce moment-là. 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. À partir de ce moment-là, les salariés perçoivent l'équivalent de 50 % de leur rémunération brute, et ceci sans plafond. Pour que le patronat accepte cette logique et éviter que le reste à charge soit trop dissuasif, les pouvoirs publics consentent alors à fortement augmenter l'allocation publique.

L'année du 2e 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 qui est 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 créé les conventions Trild, à savoir de "Temps réduit indemnisé de longue durée". Alors que le chômage partiel est destiné à gérer des périodes plutôt 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 un temps long, à savoir des périodes de 12 à 18 mois.

Et au-delà de cet assouplissement, 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. À part quelques cas dans l'industrie automobile notamment, ces conventions ne rencontrent pas le succès escompté et le Trild est supprimé trois ans après sa création.

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, Élisabeth

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 dernier.

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 cela se fait 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 est toujours d'actualité.

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 pour tenter de juguler les suppressions. 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 permettant l'accès au chômage partiel, ce qui permet l'intégration de plus d'entreprises sous-traitantes notamment. De même, ils autorisent une logique de roulement dans le placement des salariés en chômage partiel, alors que jusqu'alors, le placement se faisait de façon collective et simultanée. Enfin, ils ouvrent la disposition sur le moyen terme en doublant la durée d'indemnisation pouvant atteindre 12 mois et le contingent d'heures indemnisable par salarié qui s'établit désormais à 1 000 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. Et ceci en précisant bien dans le texte que cela n'entrera en vigueur "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. Cela se fait par un 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, après 6 semaines durant lesquelles l'entreprise perçoit l'aide de l'État et verse l'indemnité aux salariés, il possible de les considérer comme étant à la recherche d'un emploi et de leur verser l'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 d'allocation spécifique de chômage partiel classique 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.

Jusqu'en 2012, le chômage partiel et l'APLD demeurent en l'état. Par ANI des 13 janvier et 6 février, les partenaires sociaux décident 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

De fait, à cette période, 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'Igas (lire sur AEF info), 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 (lire sur AEF info). 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 (lire sur AEF info).

Pour résumer à grands traits, le niveau d'aide aux entreprises plus favorable de l'APLD est repris, tout en conservant les conditions d'accès plus souples du chômage partiel. On ne retient pas notamment 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 qu'une nouvelle crise majeure occasionne une multitude d'évolutions. Depuis le début de la crise sanitaire du coronavirus, se sont multipliés les ajustements occasionnant sur certains aspects des remises à plat d'ampleur, comme par exemple, la bascule de la

logique forfaitaire à la logique proportionnelle des aides versées aux entreprises (lire sur AEF info). Des travaux doivent prochainement être menés pour faire le tri parmi les mesures décidées dans la période et restabiliser le dispositif. D'ici là, doit aussi être précisé le contour du nouveau dispositif Arme, l'activité réduite pour le maintien en emploi, qui s'inspire pour partie des conventions Trild et APLD.

Offert par AEF info Tester AEF info
Dépêche n° 630058 9 min de lecture
Par Jérôme Lepeytre Publiée le 19/06/2020 à 18h31
CNPFConseil national du patronat français

AREAllocation d'aide au retour à l'emploi

ANIaccords nationaux interprofessionnels