

4 juin 2020

Allemagne Spécial Covid-19 Chômage partiel à l'œuvre

Philippe VILAS-BOAS

SYNTHÈSE

LE CHÔMAGE PARTIEL À L'ŒUVRE

L'Allemagne n'a pas hésité à assouplir les conditions d'accès au chômage partiel lors de cette crise du Covid-19 afin d'éviter les licenciements massifs et ses conséquences sur les ménages. Elle a réduit le seuil d'éligibilité des entreprises, suspendu les clauses dérogatoires aux accords de branche ainsi que l'utilisation prioritaire des comptes épargne-temps et permis le remboursement intégral des cotisations de sécurité sociale aux employeurs y ayant recours. Une politique budgétairement coûteuse mais nécessaire pour surmonter une situation qui n'aurait pas eu lieu sans cette pandémie.

Son expérience lors de la crise financière de 2009 a été un atout dans sa mise en place à une plus grande échelle. Tandis que près de 1,5 million de personnes ont pu bénéficier d'un chômage partiel en 2009, les mois de mars et d'avril derniers concentrent des demandes d'indemnisation pouvant toucher près de 10 millions de salariés, une situation sans précédent outre-Rhin. Lors de la crise de 2009, ce sont essentiellement les PME de moins de

dix salariés qui ont eu le plus recours au dispositif de chômage partiel, très majoritairement dans le secteur industriel. Dans une période plus récente, le secteur de la construction s'est lui aussi montré un utilisateur assidu du dispositif d'aides prévalant en dehors des périodes de récession. Durant la crise de 2009, plus de la moitié des salariés ont subi une perte de 25% de leur activité et 60% ont vu cette situation perdurer plus de six mois. L'ajustement sur l'emploi a été limité par la baisse significative du nombre d'heures travaillées rendue possible par le dispositif de chômage partiel. La hausse du nombre de chômeurs est restée limitée et sa décrue jusqu'à son niveau d'avant-crise n'a pris qu'un an.

Le dispositif actuel a été largement plébiscité. Le nombre d'entreprises ayant déposé une demande d'indemnisation atteint plus de 750 000 au mois d'avril contre environ 110 000 au plus fort de la crise de 2009. Les conséquences sur l'emploi et la consommation sont par conséquent davantage redoutées. La répartition

des demandes effectuées par secteurs d'activité signale un besoin plus large que celui observé lors des précédentes crises. Le secteur industriel ne représente plus qu'un quart des demandes contre deux tiers en 2009. Le commerce de détail, mais aussi les services, l'hôtellerie, la restauration et les activités de loisirs sont aujourd'hui plus en difficulté et leur recours au chômage partiel plus significatif. Ces dernières sont touchées plus durablement par les restrictions d'ouverture et sont également plus vulnérables au licenciement car moins couvertes par les accords de branche et souvent pourvoyeuses d'emplois moins qualifiés. Le nombre de chômeurs a augmenté de 365 000 depuis le début de l'année, relevant ainsi le taux de chômage de 0,7 point à 5,8% de la population active en avril. L'efficacité du dispositif reste à démontrer sur le long terme mais l'expérience passée, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et le vieillissement de la population, propres à l'Allemagne, suggèrent que les effets sur l'emploi demeurent limités.

Le dispositif de chômage partiel en Allemagne

Côté employeurs

- Le recours au chômage partiel doit être justifié par des raisons économiques ou des circonstances indépendantes de la volonté de l'employeur. Une entreprise peut faire une demande de chômage partiel **si au moins dix pour cent de ses effectifs sont concernés par une réduction du temps de travail** (habituellement ce seuil est de 30%). S'il existe un organe de représentation des travailleurs, celui-ci doit marquer son accord à cette demande.
- Il n'est **pas nécessaire de puiser dans les comptes épargne-temps ni même d'utiliser les dérogations aux accords de branches** avant de recourir au chômage partiel (la loi oblige normalement les entreprises à utiliser tous les moyens pour éviter le chômage partiel, il s'agit donc d'un assouplissement par rapport au dispositif traditionnel).
- Dans le cadre de la crise du coronavirus, le recours au chômage partiel prend un **effet rétroactif au 1^{er} mars et s'étendra jusqu'au 31 décembre 2020** (le dispositif ne doit pas dépasser un an habituellement).
- **L'employeur doit informer l'Agence pour l'emploi** (*Agentur für Arbeit*) d'une réduction du temps de travail. Il prend en charge le calcul et l'avance d'indemnité de chômage partiel que l'agence lui rembourse dans un second temps après validation de la demande.
- **Les cotisations de Sécurité sociale** restent à la charge de l'employeur pendant la période de chômage partiel mais celles-ci font l'objet d'un **remboursement complet par l'Agence fédérale pour l'emploi** dans le cadre de la crise actuelle (mesure exceptionnelle).

Côté salariés

- **Les salariés en chômage partiel reçoivent 60% de leur rémunération forfaitaire nette et les ménages avec enfant 67%**. Si la **baisse du nombre d'heures travaillées dépasse les 50%**, les salariés toucheront **à partir du 4^e mois d'indemnisation une rémunération à hauteur de 70% du salaire net** (77% pour les ménages avec enfants), et **après 7 mois dans le dispositif, 80% du salaire net** (87% pour les ménages avec enfant).
- **Les travailleurs temporaires peuvent également bénéficier de l'indemnité de chômage partiel** (ils n'y ont pas accès en temps normal).
- **Les salariés conservent leur filet de sécurité sociale** sous la forme d'une assurance maladie, de pensions, d'une assurance soins de longue durée, d'une assurance accidents du travail et de l'assurance chômage traditionnelle.

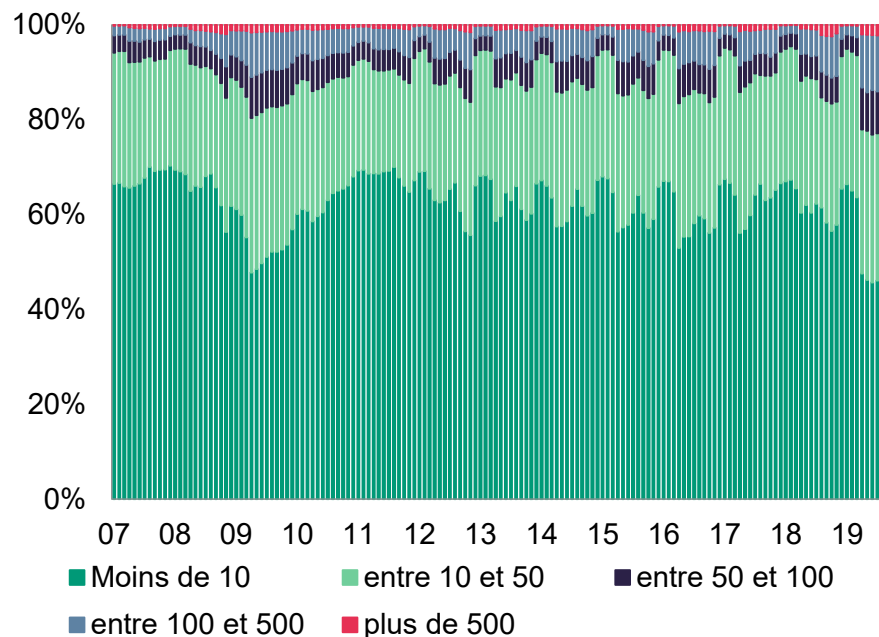
Le financement du chômage partiel

- o **L'indemnisation du chômage partiel est une prestation versée au titre du régime générale de l'assurance chômage**, et par conséquent **financée par les cotisations sociales** uniquement et non l'impôt.
- o **Les cotisations à l'assurance sociale** (caisse de retraite, assurance chômage, soins de santé, assurance maladie) **sont payées à parts égales par l'employeur et l'employé**. Elles s'élèvent à environ 40% du salaire brut, c'est-à-dire que l'employeur et l'employé doivent tous deux payer une part de 20%.
- o Il existe trois régimes d'indemnisation du chômage partiel : les indemnités de « chômage technique de transfert » dans le cas d'un plan de restructuration d'une entreprise, celles de « chômage partiel saisonnier » spécifique au secteur du BTP, et celles de « chômage technique conjoncturel » qui sont celles perçues en cas d'un choc conjoncturel comme actuellement en raison d'une baisse exceptionnelle d'activité provoquée par le Covid-19.
- o **Le salarié en chômage partiel est indemnisé pour les heures chômées** au titre d'un « chômage technique conjoncturel » **par l'Agence fédérale pour l'emploi**, dans la mesure où il occupe toujours contractuellement un emploi soumis à cotisations sociales.
- o **L'employeur** ne verse pas de rémunération pour les heures chômées mais **continue de payer les cotisations patronales dues pour ces heures et prend en charge les cotisations sociales du salarié pour la période de chômage partiel**.
- o L'Agence fédérale pour l'emploi rembourse ensuite à l'employeur la moitié des cotisations à l'assurance sociale sur le temps de travail perdu. En cas de formation dispensée sur le lieu de travail pendant la période de chômage partiel, l'intégralité des cotisations d'assurance sociale peuvent être remboursées. Enfin, dans tous les cas, une prise en charge complète des cotisations sociales par l'Agence fédérale pour l'emploi est mise en place à partir du septième mois de travail partiel.
- o La prise en charge du coût du chômage partiel par les Agences fédérales pour l'emploi peut s'avérer considérable (5 Mds € en 2009 pour 1,5 million de salariés concernés) mais est rendu possible uniquement grâce aux excédents de cotisations sociales versées les précédentes années. Le dispositif se veut temporaire car il serait économiquement intenable sur longue période. Son efficacité tient avant tout au besoin de main-d'œuvre sur le long terme et ne peut éviter les réformes structurelles nécessaires dans les secteurs à profitabilité faible et en main-d'œuvre excédentaire.

LE CHÔMAGE PARTIEL PENDANT LA CRISE DE 2009

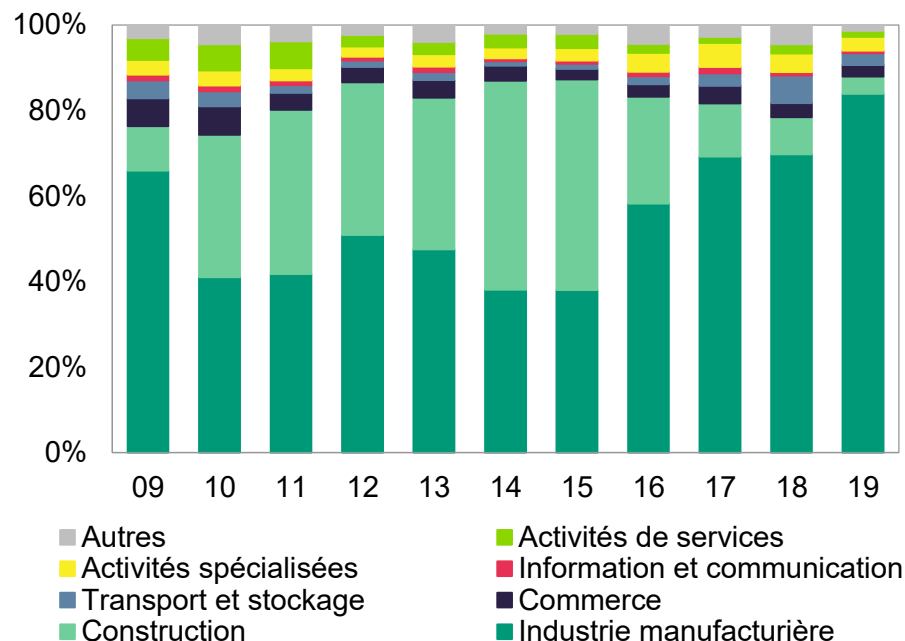
QUELS TYPES D'ENTREPRISES Y ONT EU RECOURS ?

Nombre d'entreprises ayant recours au chômage partiel par taille



Sources : Bundesagentur für Arbeit, Crédit Agricole S.A. / ECO

Chômage partiel par secteur d'activité



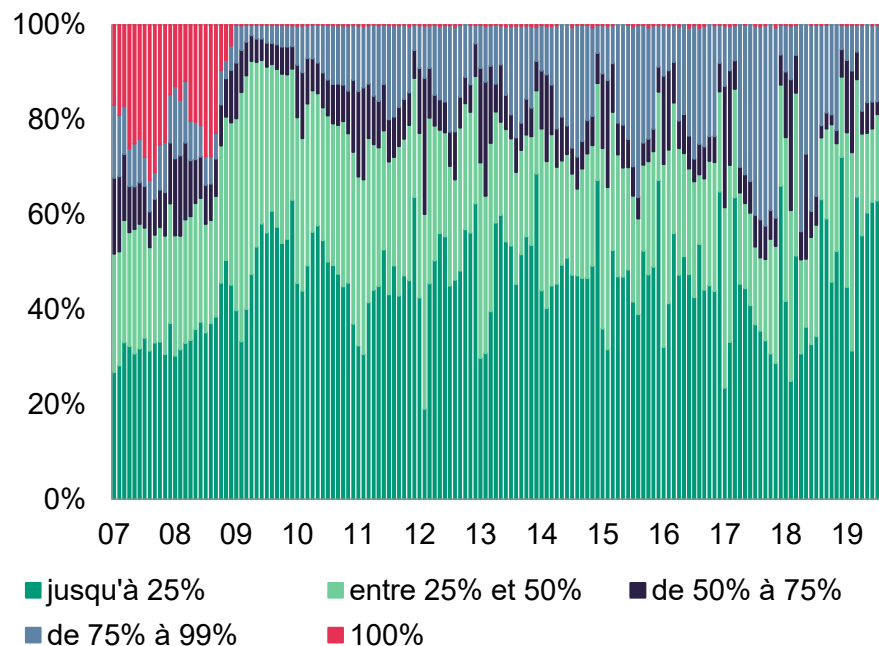
Sources : Bundesagentur für Arbeit, Crédit Agricole S.A. / ECO

En 2009, ce sont majoritairement les PME qui ont eu recours au dispositif de chômage partiel. Plus de 60% des entreprises ont moins de 10 salariés et 85% ont moins de 50 salariés. Une très faible proportion des entreprises utilisant le chômage partiel ont plus de 100 salariés. Les secteurs d'activités ayant le plus recours au chômage partiel sont l'industrie manufacturière pour plus de 60% des demandes effectuées et le secteur de la construction (aujourd'hui dans de faibles proportions, il a représenté jusqu'à 40% des demandes enregistrées en 2014).

LE CHÔMAGE PARTIEL PENDANT LA CRISE DE 2009

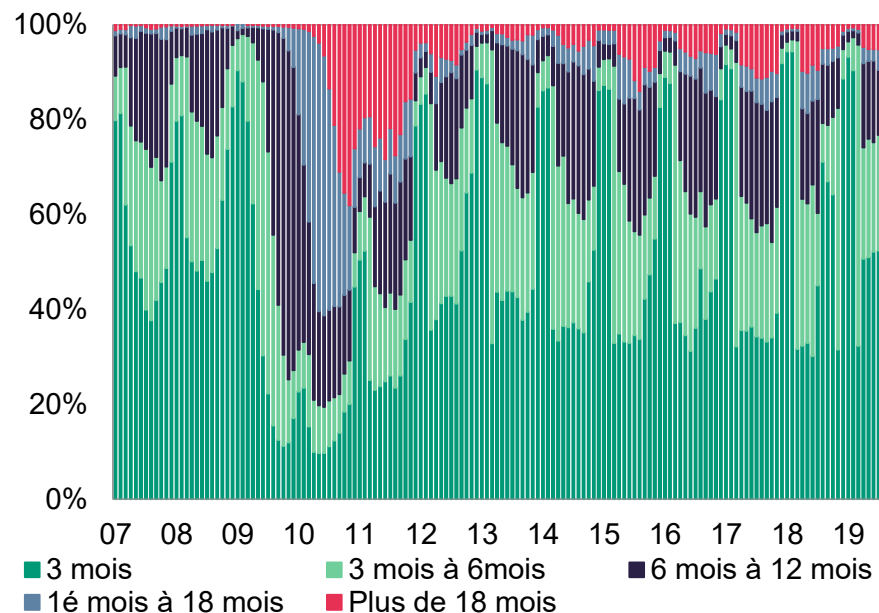
L'AMPLEUR DE LA BAISSE D'ACTIVITÉ

Chômeurs partiels par ampleur de la réduction du temps de travail



Sources : Bundesagentur für Arbeit, Crédit Agricole S.A. / ECO

Chômeurs partiels par durée dans le dispositif



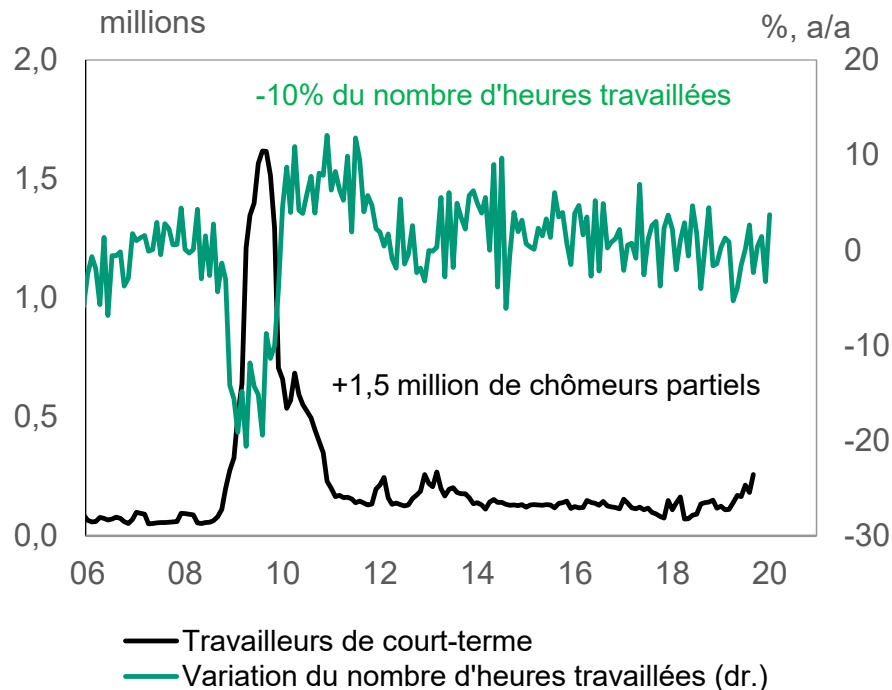
Sources : Bundesagentur für Arbeit, Crédit Agricole S.A. / ECO

En moyenne, le chômage partiel représente une baisse d'activité de 30% pour les salariés. Pendant la crise de 2009, 52% des personnes concernées subissaient une baisse de 25% de leur activité, 38% des personnes une baisse entre 25% et 50%, et 5,8% des personnes une baisse entre 50% et 75%. Au plus fort de la crise, 60% des personnes en activité réduite étaient en chômage partiel pour une durée de plus de six mois. En période d'activité plus favorable, 52% des personnes concernées sont en activité réduite pour moins de trois mois seulement.

LE CHÔMAGE PARTIEL PENDANT LA CRISE DE 2009

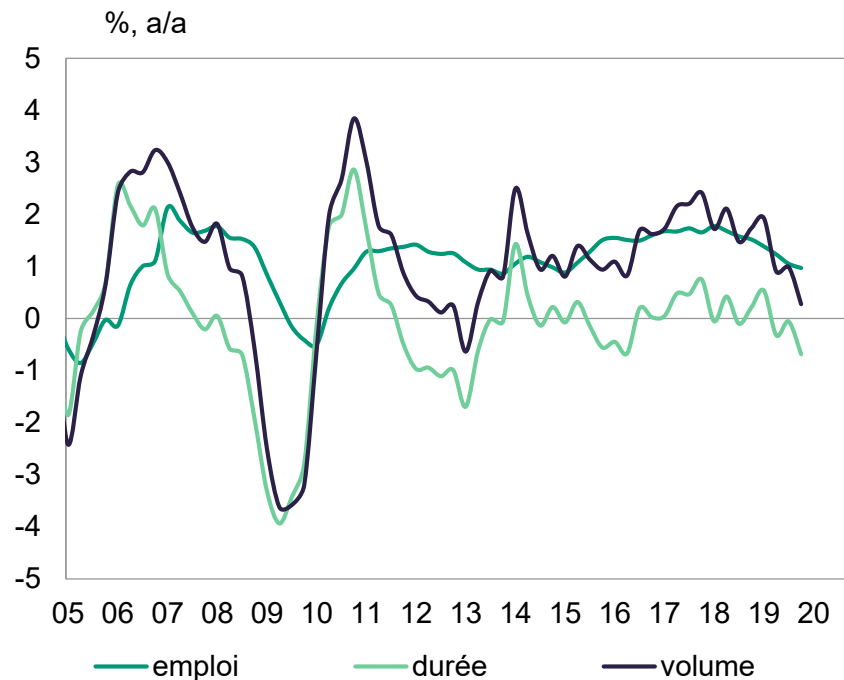
RÉDUIRE LE NOMBRE D'HEURES TRAVAILLÉES POUR PRÉSERVER L'EMPLOI

Recours au chômage partiel et baisse du nombre d'heures travaillées



Sources : Agentur für arbeit, Crédit Agricole S.A. / ECO

Ajustement du volume de travail



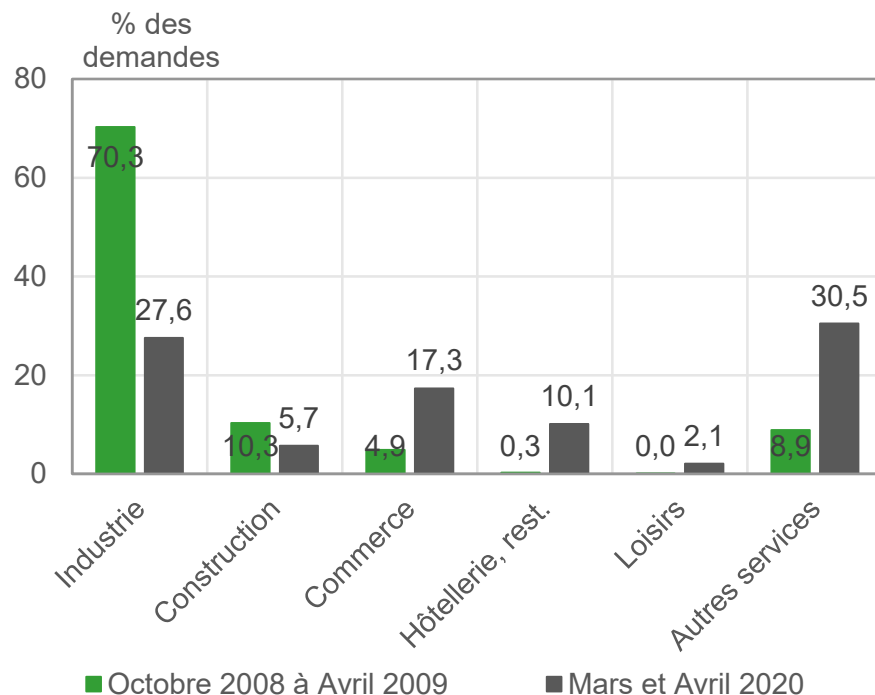
Sources : Destatis, Crédit Agricole S.A. / ECO

En 2009, au plus fort de la crise, le dispositif de chômage partiel a concerné plus de 1,5 million de personnes (soit 3,3% de la population active) et le nombre d'heures travaillées a chuté de plus de 10% dans l'industrie et 20% dans le secteur automobile. Pour éviter les licenciements massifs, les entreprises allemandes ont opté pour une baisse du volume et de la durée du temps de travail, principalement dans le secteur industriel. Un an après, le nombre de personnes en chômage partiel était de 500k (soit 1,2% de la population active). Parallèlement, le taux de chômage a augmenté de 1,4 point en 2009 avant de retrouver son niveau d'avant-crise à l'automne 2010.

LA SITUATION AUJOURD'HUI

TOUS LES SECTEURS SONT CONCERNÉS

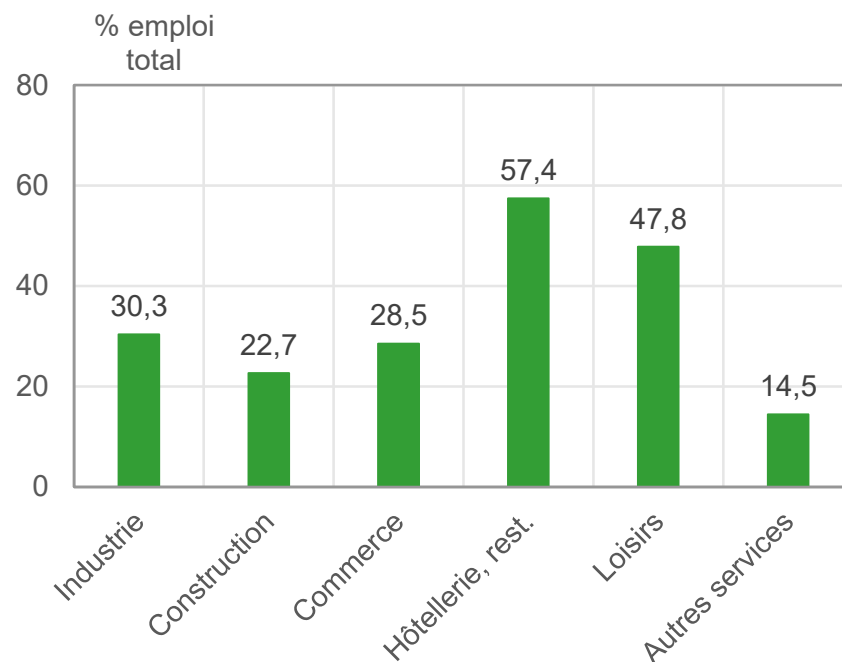
Inscriptions au chômage partiel plus uniforme qu'en 2009



Sources : Agence pour l'emploi, Crédit Agricole S.A. / ECO

Comparativement à la crise de 2009, les demandes de chômage partiel concernent à peu près tous les secteurs et non plus quasi exclusivement le secteur industriel. Tandis que les demandes dans l'industrie représentaient 70% des demandes enregistrées entre octobre 2008 et avril 2009, elles ne correspondent plus qu'à 27% sur les deux premiers mois des restrictions imposées. Les demandes dans la construction concernent elles aussi moins de monde (6% aujourd'hui contre 10% en 2009). A l'inverse, d'autres secteurs comme le commerce de détail, les services et l'hôtellerie prennent une part plus conséquente dans les demandes effectuées auprès de l'agence pour l'emploi. En mars et avril dernier, les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et des loisirs ont été plus massivement impactés que les autres secteurs, avec des demandes de chômage partiel touchant près de 57% des emplois dans l'hôtellerie et la restauration et plus de 47% des emplois du secteurs des loisirs, des spectacles et arts, des secteurs disposant de moins de réserves financières et moins bien protégés contre le licenciement que le secteur industriel.

Travail à temps partiel dans l'emploi total

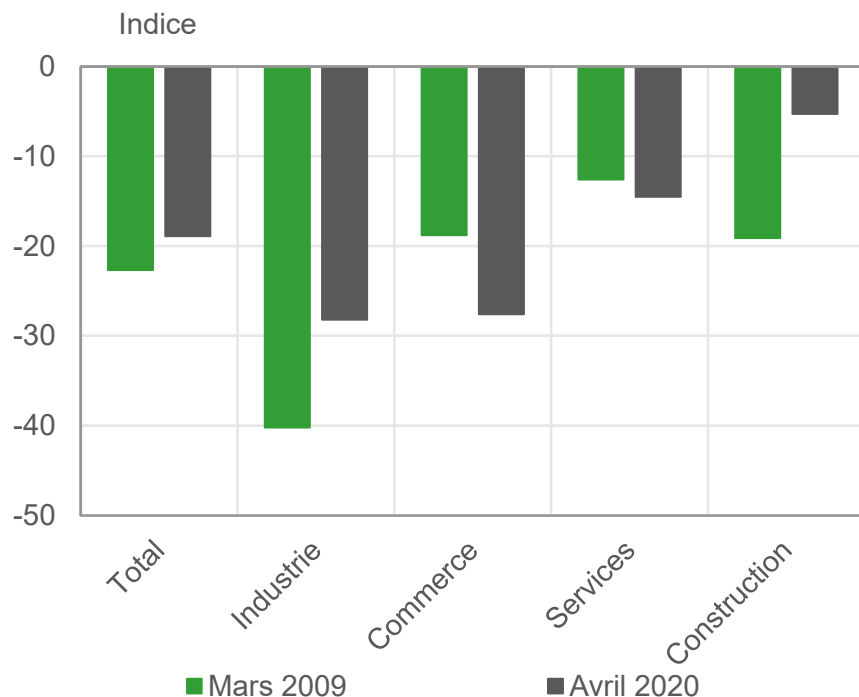


Sources : Agence pour l'emploi, Crédit Agricole S.A. / ECO

LA SITUATION AUJOURD'HUI

LES SERVICES PEU QUALIFIÉS SONT PLUS À RISQUE

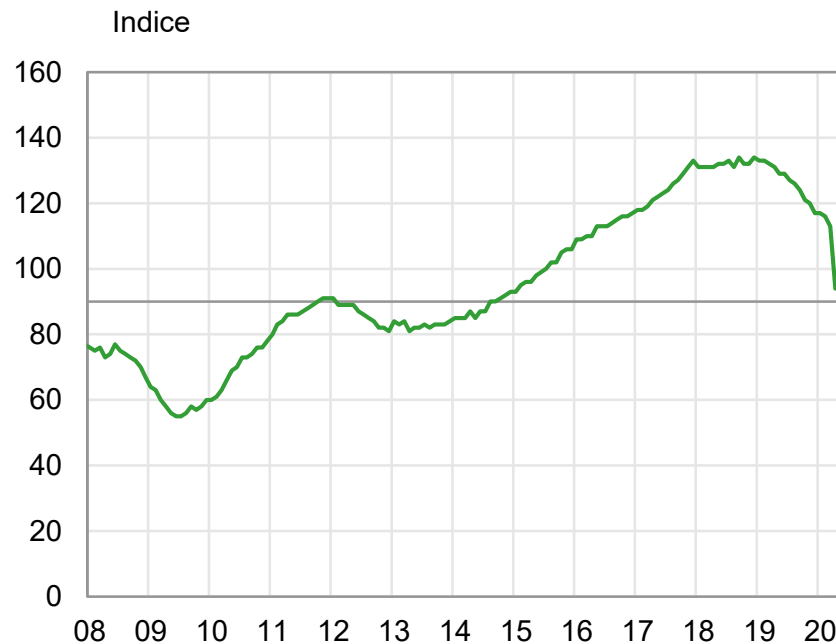
Anticipations d'emploi similaires à 2009



Sources : CE, Crédit Agricole S.A. / ECO

Les enquêtes d'activité de la Commission européenne sur les perspectives d'emploi à court terme restent pessimistes au mois d'avril mais néanmoins assez proches des niveaux observés pendant la crise de 2009. La situation de l'emploi dans les activités industrielles et le secteur de la construction semble cependant moins inquiétante aujourd'hui que par le passé. A l'inverse, les activités de commerce de détail et de services affichent des perspectives plus dégradées aujourd'hui en termes d'emploi. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Allemagne s'est accrue considérablement à partir de 2014, justifiant le recours massif au chômage partiel aujourd'hui plutôt que le recours au chômage sec. Les emplois les plus à risque face au licenciement sont essentiellement les emplois de services nécessitant une main-d'œuvre peu qualifiée.

Pénurie de travailleurs qualifiés



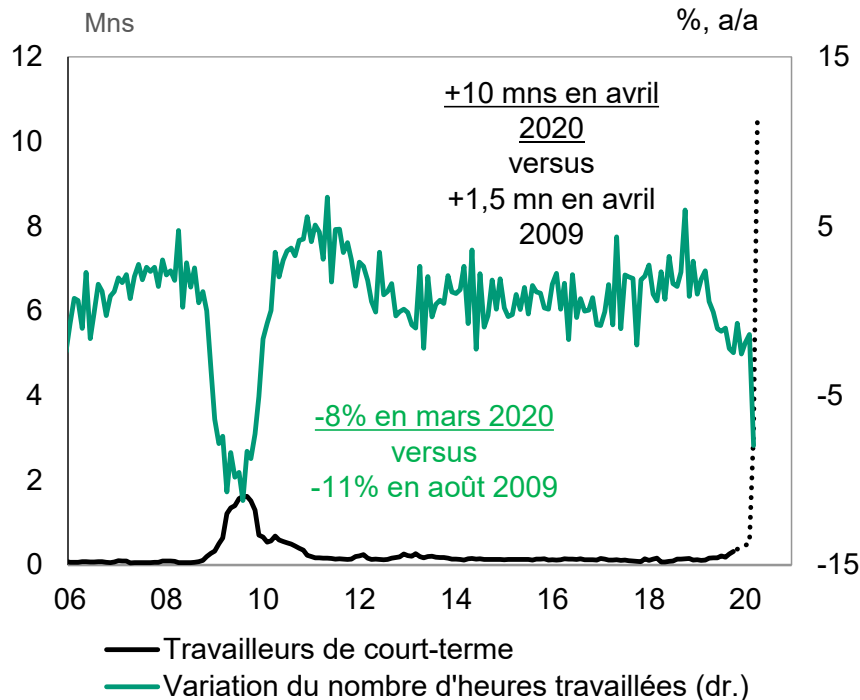
Sources : FSO, Crédit Agricole S.A. / ECO

LA SITUATION AUJOURD'HUI

UNE DÉGRADATION DE L'EMPLOI POUR L'INSTANT

CONTENUE

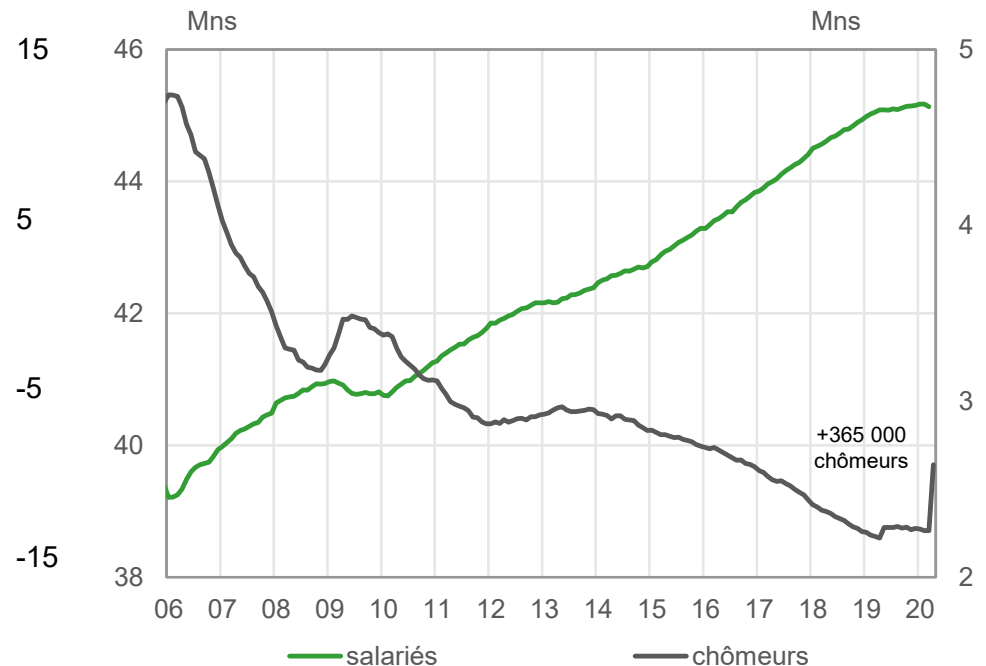
Recours au chômage partiel et baisse du nombre d'heures travaillées



Sources : Agence pour l'emploi, Crédit Agricole S.A. / ECO

Au mois d'avril, le nombre d'entreprises ayant effectué une demande de chômage partiel atteint 755 000 et concernerait près de 10,2 millions de salariés. Dans le même temps, la chute du nombre d'heures travaillées atteint 8% en glissement annuel en mars dernier. Le nombre de chômeurs a augmenté de 365 000 personnes depuis le début de l'année et le taux de chômage a grimpé de plus de 0,7 point alors qu'il avait augmenté de plus du double pendant la crise financière de 2009. Le recours au chômage partiel a été massivement utilisé pendant cette crise du Covid-19 mais néanmoins il n'évite pas la hausse du nombre de chômeurs même si celle-ci reste pour l'instant assez limitée. La remontée du taux de chômage demeure également circonscrite en raison de la pénurie de main-d'œuvre et du vieillissement de la population active, deux phénomènes particulièrement prégnants en Allemagne.

Nombre de salariés et de chômeurs



Sources : Agence pour l'emploi, Crédit Agricole S.A. / ECO