

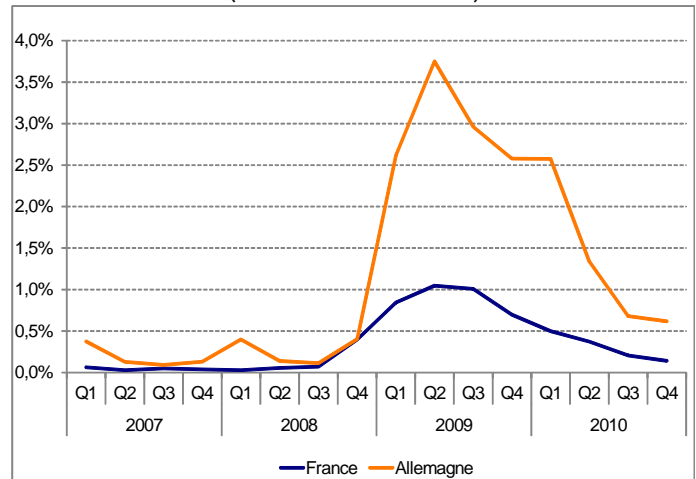
Chômage partiel, activité partielle, *Kurzarbeit* : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ?

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances et du Ministère du Commerce Extérieur.

- Le recours massif au *Kurzarbeit* (chômage partiel) est un élément souvent avancé pour expliquer le « miracle de l'emploi » allemand (*Jobwunder*) pendant la crise de 2008-2009. En l'occurrence, l'Allemagne a réussi à contenir la progression du taux de chômage, qui a augmenté de seulement +0,2 point entre 2008 et 2009, s'établissant à 7,5 %, contre +1,6 point en France (9,4 % en 2009). En 2009, près d'1,5 million de salariés ont été concernés par le dispositif en Allemagne, contre 0,3 million de salariés pour les dispositifs comparables en France. Le coût brut de ces dispositifs est évalué à près de 10 Md€ en Allemagne contre moins de 1 Md€ en France entre 2007 et 2010.
- Cette différence du taux de recours au chômage partiel entre la France et l'Allemagne tient d'abord au contexte de crise allemand et à la structure de l'emploi industriel : forte baisse de la demande extérieure affectant (baisse de -5,1% du PIB allemand en 2009, contre -2,7 % en France), essentiellement l'industrie, forte utilisatrice de chômage partiel ; bonne situation financière des entreprises avant la crise ; pénurie de main d'œuvre qualifiée et part de l'emploi industriel plus importante. Les employeurs ont donc été plus fortement incités à la rétention de main d'œuvre dans la perspective d'une reprise rapide.
- Elle tient également à la complexité du dispositif français : le schéma d'indemnisation diffère selon la taille de l'entreprise et le dispositif choisi (chômage partiel classique ou activité partielle de longue durée (APLD)). Ceci rend peu prévisible le « reste à charge » supporté par les employeurs. En Allemagne, l'indemnité de chômage partiel (*Kurzarbeitsgeld*) est conforme aux règles d'indemnisation chômage classiques, ce qui facilite la lisibilité du dispositif. En France, le dispositif gagnerait à être sécurisé et simplifié, pour faciliter son recours en cas de conjoncture difficile, notamment dans les PME.
- Elle peut enfin être aussi attribuée à la tradition de flexibilité régulée et négociée de l'organisation du temps de travail en Allemagne, alliant différents outils de flexibilité interne (comptes épargne-temps, « corridors » d'heures travaillées, etc.), ainsi qu'à la forte décentralisation des relations sociales, qui ont favorisé la large diffusion du dispositif de *Kurzarbeit*.
- Cependant, dans les deux pays, la période de chômage partiel est peu mise à profit pour des actions de formation. La difficulté à articuler une période de chômage partiel par nature peu prévisible et des actions de formations nécessitant une certaine planification pourrait expliquer ce déficit. Des réformes (en 2009 en Allemagne, en 2012 en France) ont toutefois été entreprises afin de dépasser ces difficultés.
- Si le dispositif de *Kurzarbeit* a pu fortement contribuer à contenir le chômage en Allemagne pendant la crise, il est encore trop tôt pour en appréhender les effets sur la préservation de l'emploi à plus long terme. En France, une remise à plat des dispositifs publics de soutien à l'activité partielle paraît souhaitable.

Source : DARES, Bundesagentur für Arbeit, Eurostat, calculs DG Trésor.

Nombre annuel moyen de salariés participant à un dispositif de chômage partiel (en % du nombre total de salariés)



1. Lors de la dernière récession, le recours au chômage partiel a été massif en Allemagne et beaucoup plus modeste en France

1.1 La montée en puissance du dispositif à l'arrivée de la crise a été plus forte en Allemagne

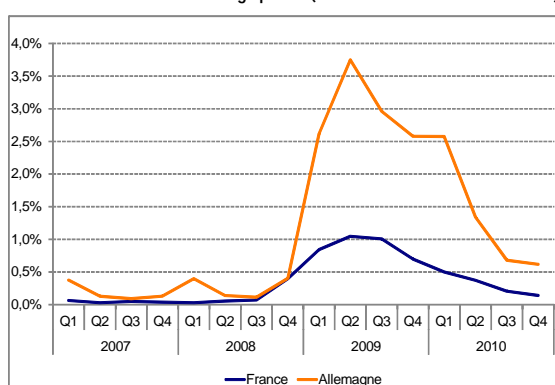
Le chômage partiel vise à atténuer les répercussions des baisses de l'activité sur la rémunération des salariés par la prise en charge publique d'une partie de la rémunération de substitution. Pour les entreprises, c'est une stratégie qui permet de conserver la main d'œuvre, alternative aux licenciements.

En Allemagne comme en France, les dispositifs ont été adaptés au moment de la récession de 2008-2009. L'Allemagne a notamment assoupli les conditions d'éligibilité, allongé la durée maximale d'indemnisation et réduit le coût pour l'employeur. La France a créé en 2009 un nouveau dispositif, l'activité partielle de longue durée (APLD), venant compléter celui du chômage partiel « classique », tombé en désuétude, et

permettant essentiellement une meilleure indemnisation pour les salariés. L'APLD est par ailleurs associée à de nouvelles obligations légales pour l'employeur : la signature d'une convention avec l'État, le maintien des salariés dans l'emploi (pendant une période égale au double de la durée de la convention APLD) et l'organisation d'un entretien avec le salarié consacré aux possibilités de formation.

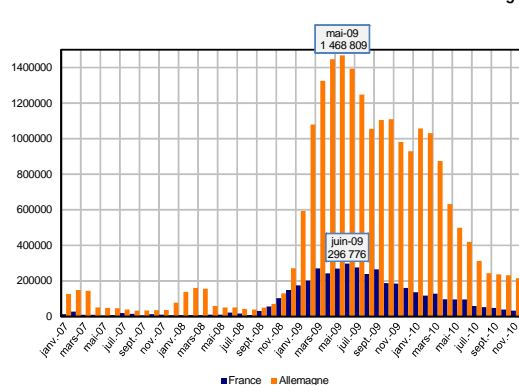
Ces réformes avaient pour objectif de faciliter le recours au chômage partiel pour soutenir les entreprises en difficulté face au retournement conjoncturel. Ainsi, la part des salariés concernés par ces dispositifs est en nette augmentation entre 2007 et 2009 dans les deux pays, avec un accroissement plus fort en Allemagne (graphique 1) et un nombre des salariés concernés par le dispositif cinq fois supérieur au pic de la crise (graphique 2).

Graphique 1 : nombre annuel moyen de salariés participant à un dispositif de chômage partiel (en % du nombre total de salariés)



Sources : Dares, Bundesagentur für Arbeit, Eurostat, calculs DG Trésor.

Graphique 2 : nombre de salariés en chômage partiel en France et en Allemagne



Source France : Dares.

Source Allemagne : Bundesagentur für Arbeit.

Encadré 1 : Les dispositifs de chômage partiel en Europe

24 pays de l'OCDE, dont la plupart des pays européens, disposent aujourd'hui d'un système de chômage partiel, réactivé ou créé pendant la crise. Les plus forts taux de recours ont été observés en Belgique, en Turquie, en Italie, en Allemagne et au Japon, où entre 3 et 6 % des salariés étaient au chômage partiel en 2009.

Les différences entre pays sont importantes et portent principalement sur :

- **Les conditions d'éligibilité :**
 - Réduction minimale du temps de travail : pas de minimum requis (p.ex. France, Belgique, Italie, Japon), seuil de 10 % en Allemagne jusqu'à 40 % (p.ex. Norvège, Danemark, Irlande) ;
 - Réduction maximale du temps de travail : pas de maximum fixé (p.ex. France pour le « chômage partiel total », Allemagne, Italie, Japon) mais réduction maximale de 50 % du temps de travail (Pays-Bas, Luxembourg) ;
 - L'Autriche et la Hongrie fixent des critères financiers aux entreprises, quand les Pays-Bas accordent seulement des prêts aux entreprises et non des subventions.
- **Les obligations légales associées à l'aide publique :**
 - Formation obligatoire : p.ex. Portugal, Pays-Bas, Hongrie ;
 - Plans de redressement obligatoire : p.ex. Italie, Espagne ;
 - Interdiction légale de licenciement : p.ex. Autriche, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, France (APLD).
- **La générosité du dispositif :**
 - Prise en charge totale du coût par les pouvoirs publics (i.e. aucun coût des heures chômées pour l'employeur) : p.ex. Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Espagne ;
 - Délai de carence (i.e. paiement intégral des salaires de référence par l'employeur au début de la période) : Norvège, Suisse ;
 - Prise en charge (partielle ou totale) des cotisations sociales sur les heures chômées : p.ex. France, Allemagne ;
 - Taux de remplacement par rapport aux allocations chômage : alignement sur le système d'assurance chômage classique (p.ex. Allemagne, Danemark, Espagne, Norvège) ; chômage partiel plus généreux que le chômage dans la majorité des pays (hors Portugal) ;
 - Durée d'indemnisation maximale : extension du contingent d'heures par salarié (p.ex. France, Belgique, Japon) ; extension de la durée maximale pendant la crise (Allemagne, Italie, Autriche, Suisse, Turquie) ; durée illimitée en Finlande.

Source : Hijzen et Venn (2011), "The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession", OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 1154.

1.2 La durée moyenne d'un épisode de chômage partiel serait au moins deux fois plus longue pour les salariés allemands que pour les salariés français

En moyenne, les salariés allemands qui connaissent une période de chômage partiel y restent 5 mois. Toutefois, pour deux tiers de ces salariés, l'épisode de chômage partiel ne dépasserait pas 4 mois¹. En France, la durée moyenne d'un épisode de chômage partiel est inférieure à 8 semaines², sachant que, en moyenne entre 2007 et 2010, les établissements ont eu recours au dispositif pendant 4,5 mois (6 mois dans l'industrie). La durée légale maximale de recours au dispositif de chômage partiel peut en partie expliquer cette différence (jusqu'à 24 mois en Allemagne en 2009, contre un maximum de 12 mois en France).

1.3 Après le pic de la crise, le chômage partiel reste plus fortement utilisé en Allemagne qu'en France, particulièrement dans les petites entreprises

Dans les deux pays, le recours au chômage partiel était, fin 2010, nettement supérieur à celui d'avant crise, plus particulièrement en Allemagne où le recul du dispositif a été moins rapide qu'en France. Début 2010, l'Allemagne comptait encore plus d'un million de salariés en chômage partiel, contre moins de 135 000 en France. (graphique 2).

Tableau 1 : nombre de salariés au chômage partiel (indice 100 au pic de la crise)

	Août 2008	Pic (T2 2009)*	Janvier 2010	Décembre 2010
France	2	100	46	13
Allemagne	2	100	72	19

* Le pic du nombre de salariés au chômage partiel a été atteint en France en juin 2009, en Allemagne en mai 2009.

Sources : Dares, Bundesagentur für Arbeit, calculs DG Trésor.

En Allemagne, l'utilisation du chômage partiel s'est progressivement davantage concentrée dans les petites entreprises, alors qu'il reste concentré dans les grands établissements en France. Début 2011, un salarié en chômage partiel sur trois travaillait dans une petite entreprise en Allemagne, proportion qui n'était que de un sur dix au 2^e

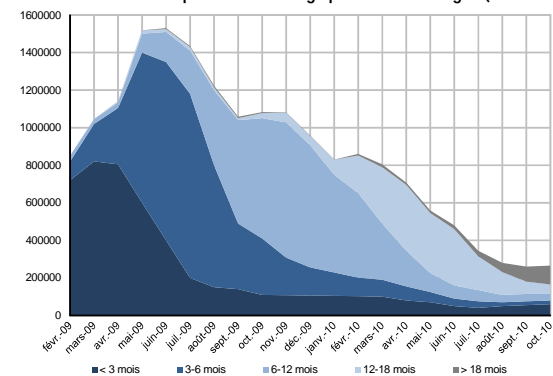
trimestre 2009. En France, le chômage partiel reste particulièrement développé dans les grandes entreprises (graphique 4).

Les premiers éléments de bilan suggèrent qu'il y a eu une hausse du chômage partiel de longue durée en Allemagne après la crise (graphique 3). Même si le nombre de salariés en chômage partiel baisse depuis le pic de 2009, la part des salariés qui ont expérimenté une baisse de leur volume horaire sur une longue période augmente. Ainsi, à l'automne 2010, environ 60 % des salariés en chômage partiel l'étaient depuis plus d'un an. Ce renforcement du chômage partiel de longue durée est particulièrement visible dans l'industrie, notamment la métallurgie et l'industrie mécanique, l'automobile et la fabrication de composants électriques et électroniques.

1.4 Le coût global du dispositif public a été près de neuf fois supérieur en Allemagne entre 2007 et 2010

En prenant en compte les dépenses directes (allocations de chômage partiel financées par l'État et l'Unédic en France, par l'assurance chômage en Allemagne) et les dépenses indirectes (exonérations de cotisations sociales sur les indemnités de chômage partiel), l'impact du dispositif de chômage partiel sur les finances publiques s'est élevé entre 2007 et 2010 à 9,5 Md€ en Allemagne, contre 1,1 Md€ en France³.

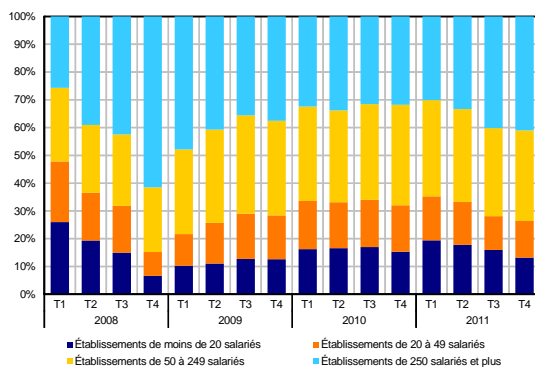
Graphique 3 : nombre de salariés en chômage partiel en fonction de la durée de l'épisode de chômage partiel en Allemagne (2009-2010)



Source : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne & Zimmermann (2011).

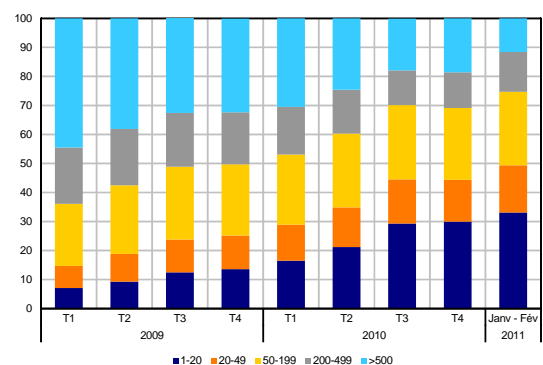
Graphique 4 : répartition par taille d'établissement (France : montants autorisés 2008-2011 ; Allemagne : nombre de salariés concernés 2009-2011)

Montants financiers autorisés d'activité partielle par taille d'établissement (France, 2008-2011)



Source : DGEFP, extraction Silex du 2 janvier 2012 ; calculs DG Trésor.

Nombre de salariés en chômage partiel par taille d'établissement (Allemagne, 2009-2011)



Source : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne & Zimmermann (2011).

- (1) Source : IAB-Kurzbericht 15/2011. Cette étude ne porte que sur la région de Nuremberg mais est la seule étude, à notre connaissance, à estimer la durée moyenne d'un épisode de chômage partiel en Allemagne.
- (2) Source : Odile Chagny (2010), "From Partial Unemployment to Partial Activity: The Story of a Very Typical French Lady", Mutual Learning Programme, *Host Country Discussion Paper - France* (Peer Reviews).
- (3) Source : Chagny et Rémond (2012) - actualisation de Chagny (2010).

Tableau 2 : impact des dispositifs de chômage partiel sur les finances publiques en France et en Allemagne

	FRANCE		ALLEMAGNE	
	670 M€		4 600 M€	
2009	Allocations 360 M€ (État : 320 ; Unédic : 40)	Perte cotisations sociales 310 M€	Allocations 3 000 M€	Perte cotisations sociales 1 600 M€
	410 M€		3 100 M€	
2010	Allocations 325 M€ (État : 280 ; Unédic : 45)	Perte cotisations sociales 85 M€	Allocations 1 700 M€	Perte cotisations sociales 1 400 M€

Sources : DARES, Agence fédérale de l'emploi, Cour des comptes, calculs DG Trésor.

Note : Le rapport annuel 2011 de la Cour des comptes avance le chiffre de 6 Md€ comme coût global pour les finances publiques en Allemagne en 2009. Toutefois, nous retenons le dernier chiffre actualisé par l'Agence fédérale de l'emploi (4,6 Md€).

2. Certains points communs sont néanmoins observés dans les deux pays

2.1 Pendant la crise, le chômage partiel s'est concentré dans l'industrie et a été plus fortement mobilisé dans les grandes entreprises

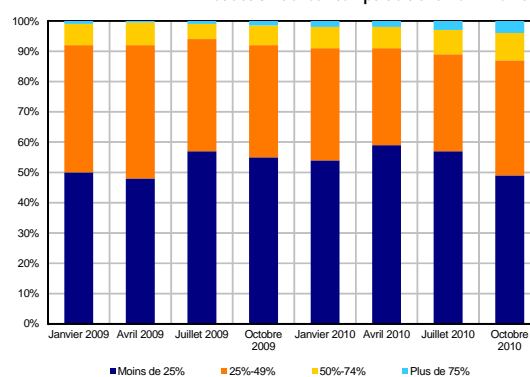
Les entreprises de plus de 500 salariés ont eu largement recours au chômage partiel (une entreprise sur cinq en Allemagne pendant la crise⁴ et plus d'un tiers des heures en France sur la période 2007-2010). Le secteur de l'industrie en Allemagne a concentré les trois quarts des salariés en chômage partiel en 2009, principalement dans la métallurgie (223 000 sur les 1,2 million de salariés concernés en 2009), dans la construction mécanique (191 000) et dans le secteur automobile (165 000)⁵. En France, l'industrie a été à l'origine de 84 % des heures de chômage partiel en France, principalement dans l'automobile (27 % des heures entre 2007 et 2010).

2.2 La réduction moyenne d'heures travaillées par salarié est similaire

Elle représente environ un tiers du temps de travail. En Allemagne, cette réduction est restée stable pendant la crise, autour de 30 %. Pour la moitié des salariés, elle a atteint un quart et pour un salarié sur dix, plus de la moitié (graphique 5). En France, les salariés en chômage partiel en

2009 ont connu une réduction de leur durée hebdomadaire de travail de 12 heures en moyenne, soit environ un tiers de leur temps de travail⁶. Sur la période 2007-2010, la réduction est moindre en moyenne mensuelle soit environ 30 heures (40 heures dans les établissements de moins de 20 salariés).

Graphique 5 : répartition des salariés en chômage partiel en fonction de la réduction de leur temps de travail en Allemagne



Source : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne & Zimmermann.

3. Des facteurs conjoncturels, structurels et institutionnels peuvent expliquer le différentiel d'intensité du recours au chômage partiel entre les deux pays

3.1 Le choc conjoncturel sur la demande a été plus net en Allemagne et le secteur industriel y est plus important

Le choc conjoncturel a été beaucoup plus prononcé en Allemagne qu'en France au cours de l'année 2009 : le PIB allemand a reculé de -5,1 % contre -2,7 % en France. Parallèlement, le taux de chômage n'a pratiquement pas augmenté en Allemagne, passant seulement de 7,5 % en 2008 à 7,8 % en 2009 (+0,3 pt), quand le taux français augmentait sur la même période de 7,8 % à 9,5 % (+1,7 pt)⁷.

Les secteurs exportateurs ont été les premiers touchés par la récession, et donc l'industrie, principal secteur ayant eu recours au chômage partiel pendant la crise. Or, l'Allemagne dispose d'un secteur industriel plus développé que la France, avec une part de l'industrie dans l'emploi salarié total de 22 %, contre 14 % en France⁸.

3.2 La situation financière des entreprises allemandes avant la crise était plus favorable et les tensions sur la main d'œuvre qualifiée plus élevées

La bonne situation financière des entreprises allemandes, constituée pendant la phase de forte croissance précédant la crise, et la rareté relative de la main d'œuvre qualifiée dès avant la crise, notamment dans les secteurs les plus exportateurs, ont favorisé la rétention de main d'œuvre malgré la baisse d'activité (Ziemann, 2010). Les entreprises ont estimé préférable de garder leurs salariés plutôt que de se retrouver dans l'incapacité de répondre à la demande, une fois la reprise amorcée⁹. Le fort investissement dans la formation continue, plus élevé en Allemagne, y contribue également. Ces goulots d'étranglement devraient continuer à se resserrer à plus long terme en raison du faible dynamisme des évolutions démographiques allemandes (Bosch, 2010 ; Möller, 2010).

(4) Source : Brenke K., U. Rinne et K. F. Zimmermann (2011), "Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession", IZA Discussion Paper, No. 5790, juin.

(5) Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin.

(6) Source : Odile Chagny (2010), "From Partial Unemployment to Partial Activity: The Story of a Very Typical French Lady", Mutual Learning Programme, Host Country Discussion Paper - France (Peer Reviews).

(7) Source : Eurostat.

(8) Source : Eurostat. En 2007, l'industrie manufacturière employait en France 3,6 millions de salariés, contre 7,2 millions en Allemagne, soit exactement 50 %.

(9) Bosch (2010) évalue que le licenciement d'un million de travailleurs durant la crise et le réembauchage d'un nombre correspondant de travailleurs après la crise auraient coûté aux entreprises 44 Md€ au total, à mettre en regard des 5 Md€ que le chômage partiel leur aurait coûté, selon certaines estimations (Bach et Spitznagel, 2009).

Encadré 2 : Que dit la théorie économique sur le recours au chômage partiel ?

La littérature économique attribue deux rôles au chômage partiel : c'est un instrument de flexibilité (outil de flexibilité quantitative interne, selon la classification de l'OCDE (1995)) et c'est aussi un dispositif visant la protection de l'emploi. Ces deux objectifs coexistent : la protection de l'emploi est obtenue grâce à la baisse temporaire du temps de travail des salariés.

Trois arguments économiques peuvent être avancés pour justifier le recours au chômage partiel : la segmentation du marché du travail, la théorie des contrats implicites et celle touchant au concept de flexicurité.

- **Segmentation du marché du travail** : le chômage partiel peut être analysé comme un outil permettant aux entreprises en difficulté de garder les salariés dont les compétences et les qualifications sont les plus élevées et les moins transférables. Les entreprises dépendant plus dans la formation sont d'autant plus incitées à garder leurs salariés hautement formés pendant les périodes de difficultés économiques temporaires (Abraham et Houseman, 1994) ;
- **Contrats implicites** (Azariadis, 1975), qui analyse la façon dont le système d'assurance chômage encourage les licenciements par rapport aux réductions du temps de travail (dont le chômage partiel), les salariés et les employeurs sont engagés dans une négociation bilatérale pour trouver une solution, efficace pour chaque partie et optimisée en fonction du choix de l'autre partie. Le chômage partiel peut alors être vu comme une solution permettant de garder un lien contractuel dans la durée et de partager les risques associés aux aléas conjoncturels (Rosen, 1985) ;
- Avec le **concept de flexicurité**, le chômage partiel peut enfin être appréhendé comme un outil de flexicurité dans la mesure où il donne aux entreprises la flexibilité nécessaire pour faire face à des variations d'activité spécifiques, tout en sécurisant la situation des salariés.

Source : Calavrezo (2010), « Entre flexibilité et sécurité : l'accompagnement des entreprises et des mobilités professionnelles. Essais empiriques de microéconométrie du marché du travail », Thèse (Chapitre 1, section 2) p.41.

3.3 La complexité du dispositif français semble expliquer sa faible attractivité

Il existe en France deux dispositifs principaux : le chômage partiel « classique » et l'activité partielle de longue durée (APLD) créée en 2009 pour répondre à la crise. Le système d'indemnisation français, construit sur la base d'une indemnisation forfaitaire¹⁰ variable selon le dispositif utilisé et la taille de l'établissement et la réglementation du temps de travail dont dépend le salarié, apparaît de ce fait peu lisible, alors que le dispositif allemand est simple, car aligné sur l'indemnisation chômage classique (60 ou 67 % du salaire de référence).

À titre illustratif, le tableau 3 expose quelques cas types du « reste à charge » supporté par l'employeur. Selon les cas, l'indemnisation du salarié peut être intégralement prise en charge par les pouvoirs publics, voire incomber pour trois quarts à l'employeur.

Les coûts liés aux indemnités légales supportés par l'employeur paraissent plus élevés en France. Cette comparaison exclut toutefois les coûts résiduels et les compléments conventionnels, qui peuvent être relativement élevés en Allemagne¹¹ et ne sont pas évalués en France. Du point de vue légal, depuis 2009, l'employeur allemand n'a à sa charge qu'une partie des cotisations sociales patronales (14,4 %) pendant les 6 premiers mois de chômage partiel. Si le salarié participe à une formation, et à partir du 7^e mois (même sans formation), l'exonération de charges sociales est totale. En France, malgré l'exonération totale de charges sociales, l'employeur français a toujours un « reste à charge » plus important que son homologue allemand, à l'exception du cas spécifique des salariés proches du SMIC (graphique 6). Les récentes réformes en France vont dans le sens d'un allègement de ce coût pour l'employeur.

Tableau 3 : « reste à charge » pour l'employeur français par heure chômeuse jusqu'en mars 2012 (en €/heure chômeuse et en % de l'indemnité de chômage partiel versée au salarié)

		1 Smic		1,5 Smic		2 Smic		3 Smic	
		€/h	%	€/h	%	€/h	%	€/h	%
CP classique	Effectif <= 250	3,0	54 %	4,5	54 %	7,2	65 %	12,8	61 %
	Effectif > 250	3,5	63 %	5,0	60 %	7,7	70 %	13,3	64 %
APLD < 50h	Effectif <= 250	1,2	17 %	4,6	45 %	8,1	58 %	15,0	72 %
	Effectif > 250	1,7	24 %	5,1	50 %	8,6	62 %	15,5	75 %
APLD > 50H	Effectif <= 250	-0,8	-12 %	2,6	25 %	6,1	44 %	13,0	63 %
	Effectif > 250	-0,3	-5 %	3,1	30 %	6,6	48 %	13,5	65 %

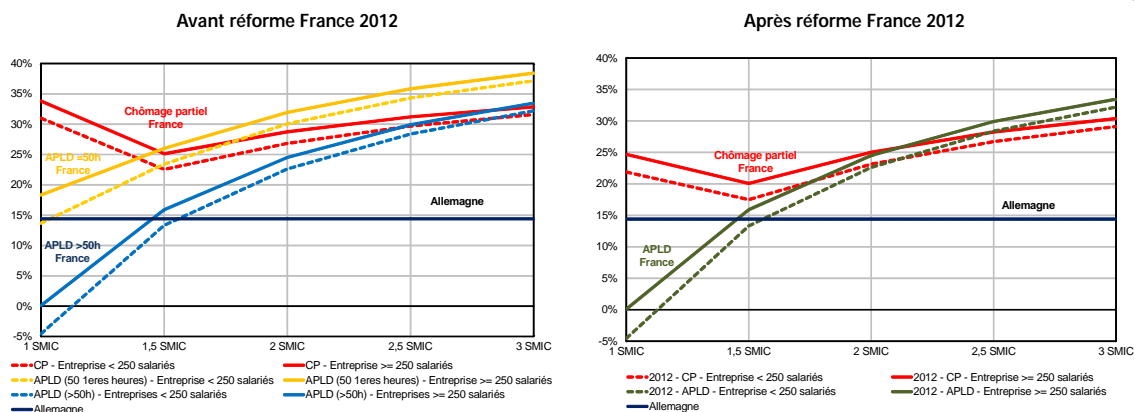
Lecture : dans une entreprise de moins de 250 salariés sans convention APLD, il en coûte à l'employeur 3,00 € par heure chômeuse pour un salarié au Smic. Dans ce cas de figure, l'employeur contribue à hauteur de 54 % de l'indemnité versée au salarié, le reste étant pris en charge par les pouvoirs publics.

Sources : DGEFP, DG Trésor.

(10) S'agissant du montant horaire de l'allocation de chômage partiel classique prise en charge par l'État, le décret du 28 février 2012 l'a augmenté d'un euro pour le porter à : 4,84 € (contre 3,84 € auparavant) dans les entreprises de 1 à 250 salariés et à 4,33 € (contre 3,33 € auparavant) dans les entreprises de plus de 250 salariés. L'allocation horaire d'activité partielle de longue durée (APLD) est de 7,74 € dans les entreprises de 1 à 250 salariés et de 7,23 € dans les entreprises de plus de 250 salariés, dont 2,90 € par heure financés par l'Unédic, qui n'intervenait auparavant qu'à partir de la 51^e heure d'activité partielle.

(11) Les coûts résiduels (*Remanzkosten*) supportés par les employeurs allemands ont été évalués entre 24 % et 35 % par l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB). Nous ne disposons pas d'évaluation équivalente pour la France. Concernant les compléments conventionnels allemands, dans la métallurgie et les industries chimiques par exemple, un accord a été conclu pour plafonner l'allocation à 90 % du salaire net antérieur (Bosch, 2010), ce qui amène l'indemnisation allemande au niveau de l'APLD française. De tels coûts résiduels (intéressement, participation, retraite complémentaire d'entreprise...) ou compléments conventionnels (cf. Contrat social de crise chez Renault) peuvent aussi exister en France, l'employeur ayant la possibilité d'aller au-delà des seuils légaux et conventionnels, mais ne sont pas évalués. En l'absence d'éléments de comparaison substantiels sur ces éléments, la comparaison de la présente étude ne tient compte que des indemnités légales.

Graphique 6 : « reste à charge » pour l'employeur par heure chômee en France et en Allemagne, hors coûts résiduels et compléments conventionnels (en % du coût d'une heure travaillée)



Note de lecture : Pour la France sont représentés en trait plein le reste à charge des entreprises de plus de 250 salariés et, en pointillés, celui des entreprises de 250 salariés et moins.

Lecture : dans une entreprise de plus de 250 salariés sans convention APLD, l'employeur supporte 34 % du coût du travail pour un salarié au Smic (une heure chômee coûte 34 % du coût d'une heure travaillée). En Allemagne, le coût résiduel des employeurs est de 14,4 % (hors avantages conventionnels) et n'augmente pas avec le salaire.

Source : DG Trésor.

La procédure française prévoyait jusqu'en mars 2012 une autorisation administrative préalable à la mise au chômage partiel des salariés. Récemment supprimée, cette disposition devrait être prochainement rétablie, comme le préconise un rapport de l'IGAS¹², essentiellement pour des raisons de sécurité juridique.

Les obligations associées à la mise en place de l'activité partielle en France (maintien en emploi et entretien de formation dans le cadre de l'APLD) expliquent sans doute que les conventions APLD ne constituent que 10 % des demandes de mise en chômage partiel, alors même que l'obligation faite aux entreprises de conserver dans l'emploi les salariés aidés pendant une durée double de la convention n'a pas fait l'objet d'un suivi centralisé par le ministère chargé du travail et de l'emploi¹³. En Allemagne, aucune obligation n'incombe à l'employeur à partir du moment où il est éligible au dispositif. Les garanties de maintien en emploi et modalités de formation ont vocation à être négociées dans le cadre de l'accord collectif, qui doit nécessairement être conclu pour pouvoir prétendre aux aides publiques. En effet, en Allemagne, tous les engagements de l'employeur vis-à-vis de ses salariés (formation, maintien de l'emploi à moyen terme, compensation salariale au-delà de l'allocation de chômage partiel) résultent d'un dialogue social décentralisé qui prend en compte la situation économique de l'entreprise dans le cadre de la tradition de la cogestion¹⁴.

3.4 Les outils de flexibilité interne sont plus développés en Allemagne

La flexibilité interne est fortement ancrée dans la culture allemande, qui dispose d'outils variés (comptes épargne-temps, plus répandus qu'en France¹⁵, existence de « corridors de temps de travail »¹⁶ négociés collectivement, Kurzarbeit, etc.). Les entreprises allemandes ont ainsi utilisé prioritairement un ensemble d'outils de flexibilité interne avant d'avoir recours au dispositif de chômage partiel, d'autant plus que le déstockage des comptes épargne-temps et l'avancement des congés sont obligatoires avant tout accord relatif à la mise en place du chômage partiel. Ainsi, le chômage partiel n'explique qu'un peu plus d'un quart des 3,3 % de baisse des heures travaillées par tête en Allemagne entre 2008 et 2009 (cf. graphique 7)¹⁷. Le reste correspond, dans des proportions comparables, à d'autres mesures de diminution de la durée du travail, i.e. les baisses transitoires du temps de travail conventionnellement encadrées (« corridors de temps de travail », accords de sauvegarde de l'emploi...), la réduction du volume des heures supplémentaires et le déstockage des comptes épargne-temps¹⁸.

Le recours au chômage partiel est également impacté par d'autres dispositifs institutionnels, tels la législation protectrice de l'emploi et le degré de centralisation des négociations collectives (Boeri & Bruecker, 2011). D'une part, plus la législation protectrice de l'emploi (LPE) sera forte, ce qui est plus le cas en Allemagne qu'en France pour ce qui concerne

(12) IGAS (2012), « Évaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier », Rapport IGAS n° 2012-31RM2012-084P, juin 2012.

(13) Source : Cour des comptes (2011).

(14) En droit allemand, le conseil d'établissement (*Betriebsvereinbarung*) dispose de pouvoirs très étendus : le règlement intérieur est codécidé, le conseil d'établissement doit approuver les horaires, le recours aux heures supplémentaires et au chômage partiel, et peut, dans des hypothèses définies par la loi, s'opposer aux embauches et (quoique le mécanisme ne soit pas celui d'un droit de veto) aux licenciements, etc.

(15) En 2010, 51 % des salariés disposaient d'un compte épargne-temps en Allemagne, contre 12 % en France.

(16) Les « corridors de temps de travail » (*Arbeitszeitkorridoren*) définissent les limites minimales (plancher) et maximales (plafond) entre lesquelles le temps de travail des salariés peut être adapté en fonction de l'activité. Ils doivent être déterminés par un accord collectif, signé au niveau de la branche ou spécifique à une entreprise. Ils permettent que la durée hebdomadaire normale de travail soit modulée entre le plancher et le plafond ainsi définis, ce qui permet d'éviter le coûteux recours aux heures supplémentaires et au chômage partiel.

(17) D'autres évaluations de l'impact du chômage partiel sur le volume d'heures travaillées existent (par l'OCDE notamment) mais nous avons ici tenu compte des données actualisées de l'IAB.

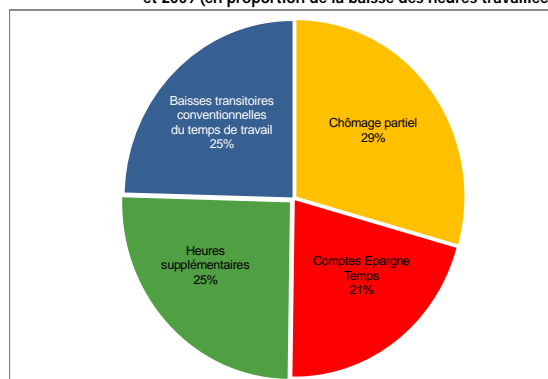
(18) Le mécanisme de réduction des heures supplémentaires a joué un rôle important, dans la mesure où les heures supplémentaires sont en Allemagne soit rémunérées, soit donnent droit à un crédit d'heures sur les comptes épargne-temps. L'efficacité de ce dispositif a été améliorée du fait du fort taux de recours aux heures supplémentaires dans les années précédant la crise et, par conséquent, des crédits substantiels accumulés sur les comptes épargne-temps.

l'emploi permanent (CDI), plus les coûts de licenciements seront importants, ce qui incite à conserver ces salariés en emploi. D'autre part, plus les négociations collectives sont décentralisées, ce qui est le cas en Allemagne (niveau de l'entreprise privilégié) et non en France, plus le recours à *Kurzarbeit* sera facilité.

La France a traditionnellement plus recours à la flexibilité externe. Elle a eu un faible ajustement par le temps de travail face à la crise (-0,4 %) ¹⁹. Le recours aux instruments de flexibilité interne a été moindre, et essentiellement le fait de la modulation annuelle du temps de travail. De même, la croissance des salaires, bien que ralentie, est restée positive en France pendant la crise, quand une contraction des salaires a été observée en Allemagne du fait des concessions salariales accordées en contrepartie du maintien de l'emploi ²⁰. Les salaires n'ont donc pas compensé le faible ajustement de l'emploi permanent, ce qui s'est traduit par la forte détérioration des taux de marge pendant la crise, et un ajustement essen-

tiellement par le volume des emplois précaires atypiques (intérim, CDD...).

Graphique 7 : réduction du temps de travail moyen en Allemagne entre 2008 et 2009 (en proportion de la baisse des heures travaillées)



Source : DG Trésor (actualisation de Ziemann (2010) à partir de données de l'IAB <http://doku.iab.de/grauepap/2012/tab-az11.pdf>).

Encadré 3 : Les mécanismes de flexibilité interne et externe

Atkinson (1984) a opéré une différenciation entre flexibilité interne et externe.

- La **flexibilité interne** désigne un ensemble de stratégies permettant une adaptation de la force de travail en fonction des variations de la demande, sans appel au marché du travail externe. On considère l'adaptation par la durée du travail (flexibilité numérique), par le revenu (flexibilité monétaire) ou par l'organisation du travail et de la qualification (flexibilité fonctionnelle).
- La **flexibilité externe** repose essentiellement sur l'adaptation du nombre de salariés (par licenciements et embauches) mais aussi, de façon croissante, sur l'emploi à durée déterminée ou intérimaire ainsi que sur les sociétés de « transfert ».

Formes de flexibilité	Flexibilité quantitative	Flexibilité qualitative
Flexibilité externe	<u>Statut d'emploi :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Contrats permanents • Contrats à durée déterminée • Contrats d'intérim • Travail saisonnier • Travail sur demande/appel 	<u>Système de production :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Sous-traitance • Externalisation • Travail indépendant
Flexibilité interne	<u>Temps de travail :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Réduction des heures de travail • Heures supplémentaires/travail à temps partiel • Travail de nuit/d'équipe • Compression de la semaine de travail • Horaires variables • Temps de travail irrégulier/imprévisible 	<u>Organisation du travail :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Enrichissement/rotation du travail • Travail d'équipe/travail autonome • Exécution des tâches multiples/polyvalence • Groupe de projet • Responsabilités des travailleurs par rapport à la planification, au budget, à la technologie de l'innovation

L'OCDE (1995) distingue par contre 3 catégories de flexibilité : la flexibilité quantitative externe (CDD, intérim), la flexibilité quantitative interne (heures supplémentaires, dispositifs de réduction du temps de travail comme la modulation ou l'annualisation) et la flexibilité qualitative externe (polyvalence).

Si l'Allemagne a davantage recours à la flexibilité interne à travers des réductions du temps de travail et du niveau de rémunération, la France met en œuvre un mix des deux stratégies (interne et externe), tout comme l'Italie. D'autres pays, comme l'Espagne et les États-Unis, ajustent davantage encore par une réduction du nombre d'emploi (flexibilité externe). Le Japon a quant à lui davantage procédé à des ajustements via une baisse du salaire horaire.

(19) Source : OCDE (2010).

(20) Pour la France, en 2009, la progression des salaires en euros courants a été certes modérée mais, comme l'inflation s'est très fortement réduite dans le même temps, l'évolution des rémunérations réelles (en euros constants) a finalement été plus favorable en 2009 qu'en 2008 : +1,1 % pour le salaire moyen par tête (SMPT) réel après +0,2 % (source : Insee). Pour l'Allemagne, le SMPT s'est replié en 2009 de -0,3 %, malgré la hausse du salaire horaire de +3,2 % en 2009. Le SMPT réel a lui aussi baissé (-0,5 %), en recul de 2,7 % depuis 2002 (source : Ziemann, 2010).

4. L'activité partielle, un dispositif de crise sur la voie de la pérennisation ?

Le recours au chômage partiel permet aux entreprises de restaurer rapidement les niveaux de production après une crise conjoncturelle et d'éviter de coûteux processus de licenciement, de recrutement et de formation. En revanche, si la crise reflète des changements structurels dans l'économie, le chômage partiel peut encourager une rétention excessive de main d'œuvre et décaler les ajustements nécessaires face à un environnement économique changeant. Cet effet paraît avoir été limité en Allemagne, dans la mesure où la reprise y a été vigoureuse dès 2010.

Le maintien du dispositif à un niveau supérieur au niveau pré-crise pourrait toutefois signaler que certaines entreprises peuvent être tentées d'utiliser le dispositif de chômage partiel pour retarder des plans sociaux inévitables, dans des secteurs devenus insuffisamment compétitifs (effet de déplacement)²¹, ou de conserver des aides publiques pour des emplois qu'elles auraient conservé même en l'absence d'aide (effet d'aubaine). Maintenir des emplois dans des secteurs structurellement en déclin peut par ailleurs ralentir la réallocation de la main d'œuvre, constituant ainsi un obstacle au retour de la croissance.

Il est encore trop tôt pour évaluer si le recours au dispositif de chômage partiel a constitué un avantage global pour l'Allemagne, notamment pour ce qui concerne son impact à plus long terme sur la croissance et l'emploi. Jusqu'à ce jour, les

gains en termes de baisse du chômage et de capacité des entreprises à maintenir intacte leur force de travail sont manifestes.

Depuis la reprise, l'Allemagne a confirmé son choix d'un recours au dispositif de *Kurzarbeit* adapté en fonction de la conjoncture : les critères d'éligibilité existants avant la crise, assouplis pendant celle-ci, ont été rétablis (la période maximale de recours au dispositif est ainsi de nouveau fixée à 6 mois en 2012, contre 24 mois en 2009). Toutefois, après la forte modération salariale observée en Allemagne depuis le début des années 2000, qui a été une concession importante des salariés et a facilité le recours au *Kurzarbeit* pendant la crise, des revendications à la hausse des salaires se sont exprimées lors des dernières négociations salariales annuelles début 2012, et l'idée de la mise en place d'un salaire minimum fait débat. Le retour à une croissance plus dynamique des salaires serait cependant favorable à la consommation et faciliterait une résorption des divergences de compétitivité dans la zone euro.

Les réflexions en cours en France, où la crise perdure, s'orientent vers un meilleur équilibre entre outils de flexibilité interne et externe, visant une mobilisation accrue du dispositif d'activité partielle alliée à une meilleure capacité d'adaptation à la conjoncture tout en sécurisant le dispositif pour les employeurs et les salariés.

Perrine FRÉHAUT

(21) Dans leur étude sur le cas français entre 1995 et 2005, Calavrezo et *al.* (2009) montrent que le chômage partiel tendrait à être annonciateur de licenciements et de disparitions d'établissement, et non à les éviter.

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances et Ministère du
Commerce Extérieur

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Claire Waysand

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

■ Octobre 2012

n°106. Les autorités monétaires doivent-elles réagir aux variations du prix du pétrole ?
Violaine Faubert

Septembre 2012

n°105. Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ?
Guillaume Chabert, Laurent Clavel

Juillet 2012

n°104. La situation économique mondiale à l'été 2012 : un redémarrage fragile
Sylvain Baillehache, Pierre Lissot

Juin 2012

n°103. La mondialisation financière affecte-t-elle le processus d'ajustement extérieur des économies ?
Arthur Sode, Leonardo Pupperto

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>