



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-084P

Evaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier

RAPPORT

Établi par

Anousheh KARVAR

François SCHECHTER

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Synthèse

1. L'ACTIVITE PARTIELLE DOIT ETRE MIEUX MOBILISEE

1.1. *Les freins à sa mobilisation sont nombreux*

- [1] À la veille de la crise de 2008, le système français d'activité partielle était dans une situation paradoxale : il était l'un des plus anciens en Europe (1919) ; mais aussi un des plus circonscrits (aux grandes entreprises de l'industrie pour la quasi totalité des demandes) et son attractivité pour les employeurs comme pour les salariés ainsi que son lien avec les actions de formation étaient faibles.
- [2] À partir de 2008 et la période de forte dégradation conjoncturelle qui s'en est suivie, ce dispositif a présenté un intérêt renouvelé et partagé en Europe. Sa mobilisation a pourtant été jugée moins forte et réactive en France que chez ses principaux partenaires : Entre 2007 et 2009, la part des salariés en ayant bénéficié a représenté moins de 0,85 % de la population active contre plus de 3 % en Italie et en Allemagne.
- [3] Si l'activité partielle est faiblement mobilisée, c'est d'abord parce que d'autres dispositifs lui sont préférés. Son recours vient, une fois épuisés d'autres moyens de flexibilité interne et externe : baisse du nombre d'intérimaires, non-renouvellement des CDD, plans de départ volontaire, mobilités internes, mais aussi ralentissements des cadences, annualisation du temps de travail et congés de reclassement... Ces dispositifs sont complexes à mettre en œuvre et pèsent sur la mobilisation du chômage partiel car ses modalités de prise en charge sont sources de complications supplémentaires. En effet :
- c'est un dispositif à trois étages : une allocation spécifique de chômage partiel (ASCP) versée au salarié par l'employeur, puis remboursée par l'État ; une indemnité complémentaire versée et supportée par l'employeur, fixée par accord collectif (ACCP) ; enfin, depuis 2009 si la réduction du temps de travail se poursuit pendant plus de 3 mois, l'employeur peut conclure avec l'État une convention d'activité partielle de longue durée (APLD). Une allocation forfaitaire est alors acquittée par l'État et l'UNEDIC dans le cadre d'une convention qui correspond à la prise en charge de l'indemnité complémentaire conventionnelle ;
 - ce dispositif déjà peu lisible pour les employeurs s'organise de plus à partir de la réglementation du temps de travail qui oblige à opérer la distinction entre les périodes relevant du chômage partiel et celles relevant d'autres dispositifs (annualisation, aménagement du temps de travail, modulation). Résultat : la superposition de plusieurs dispositifs en fonction de la durée de l'activité partielle se traduit par des niveaux d'indemnisation différents pour les salariés et des niveaux de prise en charge différents pour les entreprises.

1.2. *Le dispositif a pourtant été fortement reconfiguré*

- [4] En mai 2009, la convention État-UNEDIC a permis d'abonder le dispositif chômage partiel classique et de créer l'APLD, ceci afin d'allonger la durée de prise en charge (jusqu'à un an) et d'augmenter le niveau indemnisation garantie minimal pour le salarié¹. En novembre 2009, la DGEFP a assoupli les conditions de recours au dispositif, en particulier pour les entreprises sous-traitantes. À sa suite, les règles d'indemnisation relatives au chômage partiel ont encore été modifiées pour réduire le reste à charge des entreprises, revaloriser l'indemnité horaire minimale pour les salariés et le code du travail a été modifié pour favoriser l'accès aux dispositifs de formation².
- [5] Malgré ces aménagements, les difficultés persistantes à mobiliser le dispositif ont été de nouveau au centre des discussions à l'occasion du sommet social du 18 janvier 2012. Leur traduction a été un double jeu d'ANI (des 13 janvier et 6 février 2012) et de décrets qui modifient assez fortement les contours du dispositif.
- [6] Dans le premier accord, il a été demandé, à l'État d'autoriser les entreprises, dans le cadre d'une convention APLD, à réaliser pendant les heures de réduction d'activité des actions de formation dans les mêmes conditions que celles régissant leurs plans de formation (et dans ce cas de pouvoir faire passer les indemnités de chômage partiel à 100 % du salaire net). Il a été également demandé la possibilité de mettre les salariés au chômage partiel, en cas de dégradation forte et subite de l'activité - et dans ce seul cas - sans demande préalable à l'administration.
- [7] Dans le second accord, les partenaires sociaux ont proposé les conditions de rapprochement des deux dispositifs d'indemnisation de l'activité partielle : un dispositif de lissage de l'indemnisation entre les 50 premières heures indemnisées et les suivantes (par un jeu d'augmentation de la participation de l'État au-delà et de l'UNEDIC en-deçà). Dans ce but, l'accord prévoit la mobilisation, en 2012, d'une enveloppe UNEDIC totale de 120M€ et une évaluation du dispositif fin 2012.
- [8] Les modifications réglementaires ont entendu traduire la volonté des partenaires sociaux. Elles en modifient aussi pour partie l'esprit : si un premier décret du 7 février 2012 porte bien à 100 % du salaire net du salarié l'allocation horaire d'APLD pendant les périodes de formation ; si un décret du 28 février 2012 augmente bien d'1€ le montant horaire de l'allocation spécifique de chômage partiel à la charge de l'État et étend en outre le champ de la consultation préalable des IRP aux actions de formation susceptibles d'être engagées ; en revanche, un décret du 9 mars 2012 supprime la demande d'indemnisation que devait solliciter l'employeur auprès du Préfet³ préalablement à la mise de ses salariés au chômage partiel. Les employeurs adressent désormais leurs demandes d'allocation spécifique après cette dernière, en ayant demandé au préalable l'avis des IRP, si elles en sont dotées. Cette situation soulève de nombreuses incertitudes.

¹ 75 % de leur rémunération brute antérieure (90 % de la rémunération nette).

² En application de la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie (art L5122-1).

³ Les Unités territoriales de la DIRECCTE.

2. L'ACTIVITE PARTIELLE EST AUJOURD'HUI CONFRONTEE A DE NOUVELLES INCERTITUDES

2.1. *De nouveaux risques juridiques, financiers et budgétaires sont récemment apparus*

- [9] Depuis le décret du 9 mars 2012 les employeurs peuvent donc adresser leurs demandes à l'unité territoriale de la DIRECCTE (UT) après avoir mis au chômage partiel leurs salariés. Si les conditions de recours à l'activité partielle sont remplies, la décision d'indemnisation de l'UT vaut *de facto* décision d'autorisation.
- [10] Néanmoins, le principe même de l'instruction *a posteriori* de la demande conduit à un premier risque juridique, dès lors que l'éventualité d'un refus demeure par l'accroissement des recours administratifs et hiérarchiques d'une part ; par le développement du contentieux prud'homal entre les salariés et l'entreprise, d'autre part, pour retard intervenu dans le paiement des salaires, voire non paiement⁴.
- [11] Le nouveau dispositif crée aussi un risque financier pour l'employeur qui a obligation de rémunérer ses salariés au cas où l'administration n'accorde pas *in fine* l'allocation et qui devra alors également s'acquitter des cotisations dont l'allocation spécifique est exonérée.
- [12] Enfin, le dispositif est porteur d'incertitudes budgétaires pour l'État. En effet, les prévisions par les entreprises du nombre d'heures de chômage partiel étaient, jusqu'ici bien supérieures aux heures de chômage partiel effectivement réalisées. Avec la suppression de l'autorisation préalable, ceux des employeurs qui assimilent le dispositif à un simple droit de tirage à guichet ouvert pourraient être confortés dans leur dérive. On est alors devant un risque paradoxal, qui semble avoir été mal anticipé : la suppression de l'autorisation préalable permettrait de faire correspondre les heures demandées et consommées à l'unité près et elle accentuerait dans le même temps l'effet « guichet ouvert » du dispositif, en réduisant la visibilité des services instructeurs sur la stratégie à plus long terme de l'entreprise.

2.2. *Ces risques n'ont pas été sérieusement appréciés et leur prévention ne pourrait revenir aux seules IRP*

- [13] Pour tenter d'apprécier et pondérer ces risques, la mission a eu, malheureusement, à connaître deux séries d'éléments discordants :
- ceux avancée lors des arbitrages interministériels qui indiquent que dans les faits aucune demande présentée en UT n'a jamais été refusée, ce qui semble plaider pour la suppression de l'autorisation préalable ;
 - ceux formulés devant la mission qui font état d'un taux de refus d'environ 15 % et d'une cinquantaine de recours juridictionnels par an, avec plusieurs décisions favorables à l'administration ayant refusé l'autorisation. Ceci suggère une zone non traitée de risques dans la réforme. De surcroît, outre l'insécurité pour l'entreprise elle-même, on voit mal un Préfet demander l'émission, *in fine*, d'un titre de perception pour une entreprise en difficulté...

⁴ En cas de refus par l'UT, l'entreprise sera contrainte d'interrompre le chômage partiel mis en place et payer ses salariés à temps complet, comme s'ils avaient travaillé à temps plein.

- [14] En réponse, le renforcement du rôle des IRP n'offre pas une garantie suffisante. Avec la réforme de mars 2012, elles sont désormais appelées à émettre un avis sur les motifs du recours à l'activité partielle. Pour les conventions APLD, elles doivent de plus être consultées sur les actions de formation éventuelles.
- [15] Pour autant, cette garantie n'inclut naturellement pas les entreprises de moins de 11 salariés et celles dépourvues d'IRP. Par ailleurs, la procédure d'information-consultation des IRP étant réservées, par le code du travail, aux entreprises de plus de 50 salariés, elle se limite à une simple information des délégués du personnel dans les PME de moins de 50 salariés. Mais surtout, un avis défavorable des IRP ne lie pas les services instructeurs.

2.3. *La somme de ces risques plaide pour un rétablissement de l'autorisation préalable*

- [16] Les insécurités - juridique, financière et budgétaire - identifiées par la mission lui font fortement douter des effets positifs à attendre de la suppression de l'autorisation administrative dans le processus de recours au chômage partiel. Le principal avantage serait de réduire les délais administratifs de traitement de la demande et de la mise en paiement des remboursements de l'allocation spécifique, pour amoindrir la charge de l'avance de trésorerie à un moment où l'entreprise est, par construction, en difficulté.
- [17] Or, ce processus ne met que marginalement en tension les trésoreries des entreprises qui, au surplus, peuvent compenser l'avance par les exonérations de cotisations pour les heures non travaillées. Ainsi, la simulation présentée par la DGEFP montre clairement que, pour des niveaux de salaire jusqu'à 1,5 fois le SMIC, le reste à charge pour les entreprises est négative voire marginale (2,5 à 3 % du coût de l'heure travaillée), si une convention APLD était signée.
- [18] En regard, le maintien de la suppression de l'instruction préalable pourrait avoir un effet contre-performant : en privant les entreprises du rôle d'appui-conseil des UT, elle introduirait, dans les faits, une rupture d'égalité entre les entreprises pourvues de services de ressources humaines maîtrisant le dispositif et les autres, TPE ou PME qui sont pourtant censément la cible de la réforme !
- [19] En continuité du raisonnement, la routine installée entre les services instructeurs et les grandes entreprises clientes⁵ leur assure très souvent un renouvellement quasi-automatique des demandes, alors qu'une TPE sollicitant le dispositif pour la première fois pourrait, elle, faire l'objet d'une investigation plus approfondie quant à la conformité aux critères applicables et se voir opposer un refus, faute de maîtrise des subtilités du dispositif.

⁵ Et leurs PME sous-traitantes de rang 1 ou 2.

3. LE DISPOSITIF EXISTANT PEUT POURTANT ETRE AMELIORE

3.1. À cette fin, il faut lever les malentendus

[20] Tout d'abord, la tension sur la trésorerie des entreprises est un sujet en trompe l'œil. Aucun entretien de la mission n'a permis d'identifier de préoccupation particulière en relation directe avec le dispositif d'activité partielle, ce qui ne peut surprendre puisqu'il produit un effet positif immédiat lié au non paiement d'une part des cotisations sociales. Un second impact positif provient du report de débours lié à la différence entre le délai effectif total de remboursement à l'employeur (21 jours) et le paiement mensuel aux salariés. Enfin, concernant l'impact final sur le besoin en fonds de roulement, on a vu *supra* que pour les salaires jusqu'à 1,5 SMIC, le reste à charge pour l'employeur peut être négatif.

[21] Ensuite, l'hypothèse du versement direct de l'aide de l'État aux salariés est une gageure. Une lecture non avisée du rapport annuel 2011 de la Cour des comptes pourrait laisser croire que c'est ainsi que fonctionne le dispositif allemand de chômage partiel. En réalité, c'est bien aux entreprises allemandes qu'est versée l'indemnisation et non aux salariés. Imaginer qu'il en soit autrement conduirait à des difficultés en grande partie insurmontables : le versement direct aux salariés appellerait la mise en place de procédures très lourdes : constitution de fichiers nominatifs, transmission de RIB, de NIR, de justificatifs de domicile... Il se heurterait, en outre, à des blocages opérationnels : comment se ferait l'instruction ? quelles seraient les conséquences pour les salariés de documents manquants ? quelles seraient les conséquences pour les parties en cas de refus *ex post* ?

3.2. Le traitement administratif et financier peut être amélioré

[22] Si, la complexité du *Cerfa* n'est que faiblement résorbable (sa simplification se heurte aux modalités d'organisation du temps de travail), on peut concevoir d'autres approches : d'une part, en expérimentant l'application d'un principe d'harmonisation des bases de calcul et des paiements, appliqué au seul dispositif. Concrètement, il s'agirait, par exemple, de mettre tous les salariés faisant l'objet de la demande de chômage partiel en horaire majoritairement appliqué dans l'établissement⁶ et d'assurer un remboursement sur cette base. D'autre part, l'on peut envisager rapidement une offre de saisie en ligne des *Cerfa* aux entreprises ; offre à laquelle serait associée une action d'accompagnement par les structures patronales, consulaires ou tout autre opérateur ressource.

[23] Le rôle d'accompagnement et d'appui des Pôles « accompagnement et appui aux mutations économiques »⁷ des UT doit être consolidé. C'est, en effet, aujourd'hui là que s'articulent de façon opérationnelle la maîtrise technique des dispositifs d'instruction de l'activité partielle, la connaissance des entreprises utilisatrices et, maintenue informellement, la relation de conseil avec l'inspection du travail. Leur bon fonctionnement joue donc un rôle essentiel dans la bonne compréhension et la bonne diffusion de l'activité partielle.

⁶ Ou toute référence pertinente : l'atelier, le département, etc.

⁷ AAME.

- [24] En complément, il faut organiser une mobilisation conjointe des réseaux socio-professionnels et de l'État afin de mieux accompagner les TPE-PME ; tout à la fois pour mieux leur faire connaître les modalités de l'activité partielle et les aider dans leurs démarches administratives. Quatre types de mobilisation de réseaux peuvent être envisagés : des délégations territoriales du MEDEF et de la CGPME dans les régions les plus utilisatrices ; des délégations territoriales d'AGEFOS-PME, d'OPCALIA et des OPCA (l'objectif serait de conseiller les entreprises sur la manière de mettre à profit les périodes chômées pour former leurs salariés) ; des Chambres de Commerce et de l'Industrie qui ont la capacité de mettre en place un centre de contact national (plateforme téléphonique) pour venir en aide aux entreprises, notamment les TPE-PME.

3.3. *Toutefois, c'est l'hypothèse d'un dispositif unique d'activité partielle qui offre les meilleures perspectives*

- [25] En cas de montée en puissance probable du dispositif en raison de la conjoncture, la mission plaide, comme condition de sa meilleure mobilisation, pour une simplification de son circuit de traitement en deux étapes, en l'organisant à partir de la généralisation des conventions APLD.

À court terme, la seule convention APLD pour tous :

- [26] La mission préconise de construire un dispositif unifié, simple et lisible d'activité partielle, à partir du dispositif cofinancé par l'État et L'UNEDIC. La conclusion de ces conventions réunirait dans un seul et même traitement les deux demandes précédentes de prise en charge au titre de l'allocation spécifique et de l'APLD actuelle, avec un montant global d'aide État+UNEDIC et des conditions inchangées.
- [27] Dans le circuit du traitement administratif, le caractère préalable de l'autorisation étant rétabli dans le cadre d'une convention APLD, les contrôles des services de l'UT ne porteraient alors que sur la régularité de la demande d'indemnisation⁸.
- [28] Cette généralisation permettrait de promouvoir l'activité partielle, en période de crise, pour sauvegarder des emplois et dans le même temps former systématiquement les salariés concernés dans les secteurs d'activité en difficulté, y compris ceux qui se trouveraient structurellement en déclin.
- [29] Dans ce nouveau cadre, la mission propose de dédier les conventions « classiques » aux situations de force majeure : très graves difficultés de trésorerie de l'entreprise mettant sa survie en jeu, catastrophe naturelle constatée par arrêté.
- [30] Cette hypothèse ne doit pas se heurter au constat du faible taux de recours à l'actuel dispositif qui doit beaucoup à l'insécurité dont il a été jusqu'ici entouré. Cette situation conduit en particulier la mission à préconiser de pérenniser le cadre juridique du cofinancement État-UNEDIC en l'intégrant dans la prochaine convention d'Assurance chômage.
- [31] La mission recommande également d'assortir la convention APLD d'un seuil minimal de réduction du temps de travail, sur le modèle du *Kurzarbeit* allemand, afin de mieux articuler chômage partiel et formation (qui réclame des volumes horaires minimaux) et de mieux maîtriser les coûts de gestion. À titre indicatif, pourraient être conclues pour une durée minimale de 70 heures par épisode de chômage partiel et par salarié, soit environ de 16 % de l'horaire hebdomadaire de travail à 35 heures pour une durée de trois mois.

⁸ Circulaire DGEFP du 4 mai 2012.

À moyen terme, on peut concevoir un « système d'activité partielle » unifié :

- [32] Malgré des améliorations dans la réglementation avec le financement de l'UNEDIC intervenant dès la première heure ou encore l'unification des assiettes de calcul, il apparaît possible d'aller encore plus loin afin de faire converger les dispositifs existants (AS, ACCP, APLD) dans un « système d'activité partielle » unique.
- [33] Ce nouveau système présenterait de nombreux avantages tant sur le plan administratif que financier.
- [34] L'unification du dispositif permettrait une meilleure lisibilité ; renforcerait son attractivité tout en simplifiant pour les entreprises les démarches administratives et en allégeant *de facto* la gestion du dispositif pour les services de l'État. Les régimes d'indemnisation pourraient être fusionnés dans un taux unique, d'autant plus que la taille des entreprises ne paraît pas être un critère pertinent dans la différenciation du niveau de la prise en charge.
- [35] La mise en œuvre de cette simplification devrait passer par la conclusion d'un accord national interprofessionnel étendu, avant de négocier avec l'UNEDIC l'adaptation de la convention avec l'État. Le réexamen des critères de recours, la détermination du niveau du taux unique, comme les contreparties employeur (durée de maintien dans l'emploi, obligation de formation) feraient l'objet de la négociation nationale interprofessionnelle.
- [36] Cette négociation pourrait être proposée aux partenaires sociaux immédiatement après :
- la phase de bilan du dispositif prévue cet automne ;
 - le chiffrage, par la DGEFP, du coût de la généralisation des conventions APLD sur la base du seuil d'éligibilité proposé par la mission (70h par épisode du chômage partiel et par salarié).
- [37] Elles pourraient aboutir, le cas échéant, à un accord dans un délai raisonnable de 3 à 6 mois.

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT	13
INTRODUCTION.....	13
1. LA COMPLEXITE DU DISPOSITIF FREINE LE RECOURS AU CHOMAGE PARTIEL, LES REFORMES RECENTES N'APPORTANT QU'UNE REPOSE INCOMPLETE.....	15
1.1. <i>Le dispositif est débattu en théorie, mais non contesté dans les faits.....</i>	15
1.2. <i>L'activité partielle est pourtant faiblement mobilisée : d'autres dispositifs lui sont préférés, dans un contexte de mise en œuvre marqué par la complexité.....</i>	16
1.3. <i>Le dispositif d'activité partielle a ses freins propres.....</i>	17
1.3.1. Le dispositif de chômage partiel comporte trois étages d'allocations.....	18
1.3.2. Il s'organise à partir de la réglementation du temps de travail.....	19
1.4. <i>Dans ces conditions, les réformes entreprises depuis 2009 ont eu des effets réels, mais limités</i>	20
1.4.1. Les réformes intervenues avant le sommet social de janvier 2012.....	20
1.4.2. Les réformes du printemps 2012	22
2. L'ACTIVITE PARTIELLE RESTE CONFRONTEE A DE NOMBREUSES INCERTITUDES	24
2.1. <i>Le contexte de la crise ne clarifie pas les motifs de recours à l'activité partielle.....</i>	24
2.2. <i>La suppression de l'autorisation préalable est porteuse d'insécurité juridique, financière et budgétaire.....</i>	25
2.2.1. De nouveaux risques juridiques.....	25
2.2.2. Même circonscrite, la réalité de ces risques n'a pas été sérieusement appréciée	26
2.2.3. Le dispositif vu comme un guichet ouvert est porteur d'incertitudes budgétaires	27
2.3. <i>Ce constat est particulièrement préoccupant pour les TPE-PME.....</i>	28
2.3.1. Le rapport coût-bénéfice de la réforme est contestable et il produit des inégalités entre les entreprises.....	28
2.3.2. Le renforcement du rôle des IRP n'est pas une garantie suffisante pour les petites entreprises	29
2.4. <i>La somme de ces risques plaide pour un rétablissement de l'autorisation préalable</i>	30
3. LE DISPOSITIF PEUT ETRE POURTANT AMELIORE.....	30
3.1. <i>Deux faux sujets doivent être évacués</i>	30
3.1.1. Les tensions sur la trésorerie des entreprises est, pour le cas d'espèce, un sujet en trompe l'œil	30
3.1.2. Le versement direct de l'aide de l'État aux salariés relève d'un malentendu et d'une gageure.....	31
3.2. <i>Une fois ces malentendus levés, le traitement administratif et financier peut être amélioré.....</i>	32
3.2.1. L'amélioration de l'instruction des demandes passe par des innovations et par la diffusion de l'expertise	32
3.2.2. Le circuit de traitement financier de l'ASP est déjà optimisé et la dématérialisation à l'œuvre va encore le raccourcir.....	34

3.3. <i>Un dispositif unique d'activité partielle simplifierait le circuit de traitement</i>	35
3.3.1. À court terme, la seule convention APLD pour tous.....	35
3.3.2. À court terme encore, aménager la convention « APLD » existante.....	38
3.3.3. À court terme enfin, renforcer le dialogue social autour de l'activité partielle	40
3.3.4. Aider au financement des actions de formation	41
3.3.5. Enrichir le bilan de l'activité partielle par des données régionales et nationales	42
3.3.6. À moyen terme, concevoir un « système d'activité partielle » unifié	43
LISTE DES RECOMMANDATIONS	45
LETTRE DE MISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	49
ANNEXE N°1 : COMPARAISONS FRANCE-ALLEMAGNE EN MATIERE D'ACTIVITE PARTIELLE.....	53
ANNEXE N°2 : EXEMPLE DE FEUILLE DE PAIE	55
ANNEXE N°3 : COUT DE L'ACTIVITE PARTIELLE	57
SIGLES UTILISES	59
PIECES JOINTES	61

Rapport

Introduction

- [38] Par lettre en date du 10 février 2012, le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé a saisi le chef de l'IGAS d'une demande de mission relative à l'examen « *des pistes d'amélioration du circuit administratif de traitement des demandes d'indemnisation des entreprises* » dans la cadre du « *système français d'activité partielle* ».
- [39] Au-delà des évolutions sémantiques⁹, l'objet de la commande- le « *système français d'activité partielle* »- est bien celui du chômage partiel organisé à l'article 51-22 (parties L et R) du code du travail et dont l'objet est triple :
- en premier lieu, de permettre de suspendre, sans le(s) rompre, le(s) contrat(s) de travail dans un ou plusieurs établissements, une ou plusieurs entreprises rencontrant des difficultés économiques d'ordre exceptionnel et temporaire préalablement définies par la loi. Le dispositif permet ainsi à ces derniers (dernières) de conserver leurs effectifs, alors qu'ils (elles) rencontrent des difficultés conjoncturelles ;
 - en second lieu, d'assurer aux salariés mis en chômage partiel un revenu de remplacement suffisant ;
 - en troisième lieu, et notamment depuis la crise de 2008, d'associer plus systématiquement les périodes de réduction d'activité à des actions de formation professionnelle dans une logique de sécurisation des parcours et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹⁰.
- [40] Concrètement, une entreprise peut avoir recours au chômage partiel dans deux cas de figures :
- [41] I/ Quand elle doit réduire temporairement son activité au-dessous de l'horaire légal ou négocié et qu'elle n'entend pas rompre les contrats de travail des salariés concernés.
- [42] Pendant cette période, l'employeur qui verse à ses salariés concernés un revenu de remplacement, se fait ensuite rembourser par l'État une allocation spécifique (ASCP) dont le montant horaire est fixé par décret.
- [43] Depuis 1968, une indemnité complémentaire peut être versée et supportée par l'employeur, fixée par accord collectif, partiellement ou totalement remboursables par l'État sous condition (ACCP).
- [44] Un troisième niveau d'allocation a été mis en place pendant la crise, offrant une meilleure indemnisation aux salariés placés en activité partielle de longue durée (APLD). Les allocations d'APLD sont financées conjointement par l'entreprise, l'État et l'UNEDIC.

⁹ Sur lesquelles la mission ne tranchera pas et utilisera indifféremment les deux termes.

¹⁰ Cet aspect a été particulièrement analysé dans un rapport de novembre 2009 coordonné par M. Bielher, membre de l'IGAS et intitulé « *Activité partielle de longue durée : prévenir les licenciements et préparer l'avenir* »

Les contributions versées par l'employeur au titre des diverses allocations d'activité partielle sont exonérées des cotisations de sécurité sociale et ne sont pas passibles du versement forfaitaire sur les salaires.

[45] II/ Quand elle décide d'arrêter totalement et temporairement l'activité de tout ou partie de ses salariés.

[46] Il s'agit alors d'un dispositif particulier, le « chômage partiel total » qui limite la suspension du contrat de travail à six semaines pour les salariés concernés. Au-delà, leur est ouvert le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) versée par Pôle emploi.

[47] La saisine de la mission s'inscrit dans un contexte présentant trois aspects :

- D'abord celui d'un intérêt partagé et renouvelé par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux pour le dispositif ancien de chômage partiel¹¹ dans une période de forte dégradation conjoncturelle. Cet intérêt dépasse en l'espèce largement le cadre français puisque ses principaux partenaires européens ont soit réactivé leurs propres dispositifs face à la crise (Allemagne, Italie, Belgique), soit en ont créé de toutes pièces pour aussitôt les mobiliser largement (Pays-Bas, Autriche).
- Ensuite, celui d'un jugement également partagé par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux sur sa mobilisation jugée moins forte et réactive que chez les principaux partenaires de la France : entre 2007 et 2009, la part des salariés bénéficiant d'un dispositif de chômage partiel a certes cru de moitié en France, mais pour représenter moins de 0,85 % de la population active, là où l'Italie et l'Allemagne ont opéré des mobilisations d'un peu moins et d'un peu plus de 300 % pour couvrir, dans les deux pays, plus de 3 % de leurs populations salariées¹².
- Enfin celui d'une volonté, exprimée lors du sommet social du 18 janvier 2012¹³, de traiter rapidement les freins à cette mobilisation. Cette volonté a trouvé une première traduction administrative avec la présente mission à laquelle il est notamment demandé d'examiner la « faisabilité d'un système permettant que les entreprises n'aient plus à avancer la partie de l'indemnisation de l'activité partielle faisant l'objet d'une prise en charge publique ». Elle a également conduit à modifier les règles de prise en charge du chômage partiel pour les rendre financièrement plus attractives, mais surtout à supprimer le dispositif d'instruction et d'autorisation préalable des demandes par les entreprises après le 9 mars 2012 (cf. note 28). Cette modification qui a pu être présentée comme une simplification administrative, a en réalité des conséquences de fait et de droit importantes sur l'avenir du dispositif.

[48] En réponse à l'ensemble de ces éléments, la mission a dû organiser ses travaux avec un double objectif : examiner les modalités techniques permettant d'améliorer le circuit administratif et financier des demandes d'indemnisation. Mais également apprécier les conditions préalables à ces traitements pour s'assurer qu'elles ne présentaient ni effets indésirables (en termes de compréhension et d'appropriation par les parties prenantes ; de sécurité juridique et financière) ni contre-productifs pour une meilleure mobilisation du dispositif d'activité partielle qui est l'objectif final.

¹¹ Il a été créé en 1919.

¹² Cf. Rapport annuel de la Cour des Comptes 2011.

¹³ Cf. second point de l'ordre du jour du sommet : « développer l'activité partielle ».

- [49] La mission s'est déroulée du 5 mars à la troisième semaine de mai 2012. Elle a procédé à des échanges avec les principaux partenaires sociaux au niveau national (cf. annexe n°2) ainsi que la direction générale de l'UNEDIC sur le dispositif et sa récente réforme. Elle a également opéré quatre visites de terrain pour apprécier les conditions et délais d'instruction des demandes dans des unités territoriales de DIRECCTE (UT) grosses gestionnaires d'activité partielle ; en y associant des visites chez des entreprises bénéficiaires, dont une majorité de TPE-PME. Elle s'est rendue à l'ASP pour examiner les modalités d'amélioration du circuit d'instruction et de paiement à l'œuvre ainsi que les points de vigilance à traiter. Enfin, la mission a organisé un échange particulier avec les IRP de la filière de la construction navale du Grand Ouest, en mettant l'accent sur les points d'organisation du dispositif d'activité partielle entre donneurs d'ordres et sous-traitants (et pour chacun d'entre eux isolément) dans un secteur très cyclique et très exposé ; sur leur rôle à venir dans le cadre du nouveau dispositif allégé et sur les modalités d'articulation entre formation et périodes de chômage partiel¹⁴.
- [50] La mission a par ailleurs rencontré plusieurs chercheurs et consultants travaillant sur l'activité partielle, la filière automobile et les difficultés de trésorerie des entreprises lui permettant de préciser certains points des travaux de la Cour de comptes et de replacer les enjeux de trésorerie dans une perspective plus large.
- [51] À l'issue de ces échanges et travaux, il ressort que le dispositif de chômage partiel est complexe en lui-même, mais aussi parce qu'il s'organise dans le cadre la réglementation de la durée du travail et de la vie des entreprises. Ce sont ces éléments, et un recours qui demeure souvent de dernier ressort ainsi que très sectoriel, qui ont freiné les conditions de sa mobilisation.
- [52] Dès lors, les réformes intervenues depuis 2009 et jusqu'à celles du printemps 2012 affichent des ambitions dont il faut rappeler les limites probables.
- [53] Au surplus, certaines de leurs modalités peuvent susciter des effets contre-productifs chez les employeurs. Elles réclament en tout état de cause un réexamen pour lequel la mission fait des propositions.
- [54] Enfin, si la mission a identifié les améliorations qui peuvent être apportées au circuit de paiement aux entreprises, elle n'a rencontré aucun cas concret où ce sujet soit, en lui-même, un frein avéré ou sérieusement revendiqué à une meilleure mobilisation du dispositif.

1. LA COMPLEXITE DU DISPOSITIF FREINE LE RECOURS AU CHOMAGE PARTIEL, LES REFORMES RECENTES N'APPORTANT QU'UNE REPONSE INCOMPLETE

1.1. Le dispositif est débattu en théorie, mais non contesté dans les faits

- [55] De façon générale, le chômage partiel relève des systèmes et politiques de protection de l'emploi conduisant soit à éviter des sorties d'emploi involontaires, soit à proposer aux entreprises des solutions alternatives, socialement et économiquement moins violentes que les licenciements.
- [56] La littérature économique fait état de deux hypothèses principales sur le lien entre le chômage partiel et la sauvegarde de l'emploi en France :
- Le chômage partiel sert à maintenir en emploi des salariés dont l'entreprise aurait besoin, dans tous les cas, une fois passée une conjoncture défavorable. La politique de surnombre

¹⁴ Qui fait l'objet d'un dispositif en partie renforcé dans le cadre d'un décret du 15 février 2012 (cf. partie 3 du rapport).

temporaire se justifie, alors, par l'intérêt à long terme de conserver dans l'entreprise des salariés formés.

- Le chômage partiel sert à protéger des emplois qui ne seraient pas viables à long terme, même dans l'hypothèse d'une amélioration des facteurs conjoncturels. Il ne fait que protéger artificiellement des emplois voués à la destruction.

[57] En réalité, sauf dans de cas limités, la vie des entreprises fait coexister des activités en déclin et d'autres pérennes, ces dernières associées ou non à des effets de cycles¹⁵.

[58] Ces situations de coexistence à elles seules, qui de plus ne sont pas toujours identifiables *ex ante*, justifient l'intérêt des dispositifs de chômage partiel¹⁶.

[59] Dans les faits, pour les responsables des unités territoriales (UT) rencontrés comme pour les employeurs et les représentants des salariés interrogés, l'activité partielle est considérée comme un instrument efficace pour sauvegarder emplois et activités, quelles que soient la nature et la qualité de ces derniers. Plus globalement, et contrairement à la crise de 1993 pendant laquelle on a très fortement licencié¹⁷, en 2008-2009, le noyau dur des salariés en CDI (et donc expérimentés) a été maintenu en emploi, en grande partie grâce au chômage partiel¹⁸.

[60] De plus, alors que jusqu'en 2009, l'activité partielle bénéficiait en premier lieu à l'emploi industriel¹⁹, l'ampleur de la crise de 2009 l'a ouverte à d'autres catégories (dans le Nord-Pas-de-Calais, les ouvriers constituaient 85 % des salariés concernés par le chômage partiel en 2008, contre 68 % en 2009).

[61] Enfin, il faut souligner les effets connexes du recours au chômage partiel (et notamment sa variante « activité partielle de longue durée », cf. *infra*) :

- Son taux de remplacement²⁰, en limitant les pertes de revenus des salariés, a joué un rôle appréciable pour le maintien de leur pouvoir d'achat.
- L'obligation faite aux employeurs d'informer les IRP, de préciser avec elles les perspectives d'activité, de s'engager au maintien dans l'emploi des salariés dans certains cas, ont contribué à limiter les effets de panique.
- Des actions de formation ont été mises en place, sans doute pas assez, mais qui ont permis à des salariés au chômage partiel de gagner en compétences et en employabilité.

1.2. L'activité partielle est pourtant faiblement mobilisée : d'autres dispositifs lui sont préférés, dans un contexte de mise en œuvre marqué par la complexité

[62] Dans son rapport annuel précité, la Cour des comptes procède à un rapprochement particulier entre son évaluation pour 2009 du montant de la dépense publique consacrée au chômage partiel en France (610M€) des mêmes dépenses en Allemagne, soit pratiquement le décuple (6 Md€), pour un rapport d'effectifs concernés du sextuple (275 000 salariés contre 1,53M en Allemagne) et un bénéfice des aides concentré, outre-Rhin, aux trois-quarts sur les PME de moins de 20 salariés.

¹⁵ Du reste, même l'analyse schumpetérienne- a priori la plus adverse au principe d'activité partielle avec la théorie ricardienne - intègre des périodes d'adaptation nécessaires dans le principe de « destruction créatrice » (ou de spécialisation).

¹⁶ La mission a rencontré cette situation : une PME (65 salariés) ayant dans le même temps à gérer une activité en crise (mâts télescopiques) et une opportunité de diversification dans le secteur ferroviaire grande vitesse détectée lors d'une période de mise en chômage partiel.

¹⁷ Et ce, malgré le dispositif TRILD (cf. loi n° 93-1313 du 20-12-1993 et art D. 5122-9 du code du travail ; jusqu'au 29 avril 2009).

¹⁸ Voir aussi les conclusions de l'étude de l'OCDE, *infra*, paragraphe 180.

¹⁹ Le travail posté et peu qualifié.

²⁰ Plus élevé pour l'APLD.

- [63] Pour ce qui est des impacts respectifs des deux dispositifs comparés - et citant une étude de l'OCDE, la Cour estime la sauvegarde des emplois sur la période 2008-2010 à 251 000 en Allemagne et 18 000 en France.
- [64] Pour expliquer cette montée en puissance beaucoup plus faible en France, la Cour met en avant - et jusqu'à très récemment - l'insuffisance des incitations pour les entreprises puisque le reste à charge est demeuré important pour elles, après aide de l'État (1/4 et potentiellement 1/2 de l'indemnisation des salariés)²¹, l'obsolescence du dispositif quand a éclaté la crise²², la rétraction de l'emploi industriel en dix ans²³, mais aussi l'importance en France des outils de flexibilité externe (travail temporaire, CDD) et internes (annualisation du temps de travail dans le cadre des lois Aubry ; loi du 20 août 2008 sur l'aménagement du temps de travail).
- [65] Les employeurs interrogés par la mission lors de ses visites corroborent le fait que l'activité partielle vient bel et bien en dernière position une fois épuisés la baisse du nombre d'intérimaires, le non-renouvellement des CDD, les plans de départ volontaire, les mobilités internes, mais aussi de ralentissement des cadences, l'annualisation du temps de travail et les congés de reclassement.
- [66] Ainsi, et très concrètement, les différents dispositifs pour gérer la baisse d'activité de production, récemment augmentés par l'article 40 de la Loi Warsmann²⁴, comme par la négociation en cours des « accords de sauvegarde de l'activité et des emplois » (ex. accords emploi-compétitivité) se superposent, se « cannibalisent » et pèsent sur la mobilisation du chômage partiel, car alors ses trois modalités de prise en charge sont source de complication supplémentaire.
- [67] Dans les faits seules les grandes entreprises du secteur de la métallurgie, principalement organisées autour des activités de l'automobile, semblent avoir construit un usage optimisé des trois dispositifs²⁵. À l'inverse, cette complexité - générale et du dispositif en propre - pèse de manière manifeste sur les TPE-PME. Ainsi, toujours dans le Nord-Pas-de-Calais, ce sont les entreprises de plus 500 salariés qui, en 2009-2010, ont bénéficié massivement de l'APLD (59 % des heures APLD consommées).

1.3. Le dispositif d'activité partielle a ses freins propres

- [68] Le dispositif de chômage partiel est un dispositif à étages qui de surcroît s'organise dans le cadre de la réglementation, complexe, de la durée du travail.

²¹ Cet argument reste à vérifier plus finement, notamment pour les salariés au faible niveau de rémunération.

²² Les principaux paramètres du dispositif non revus depuis dernière crise de 1993 notamment.

²³ L'emploi industriel est passé sur la période de 30 à 20 % de l'emploi salarié total, soit une disparition de 1,2M d'emplois.

²⁴ Art. L3122-6 : La mise en place d'une répartition des horaires sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année ne constitue pas une modification du contrat de travail.

²⁵ Leur maîtrise historique s'est d'ailleurs renforcée à travers le pilotage du dispositif lors de la crise de 2009, comme la mission a pu le vérifier à Valenciennes.

1.3.1. Le dispositif de chômage partiel comporte trois étages d'allocations

- Une allocation spécifique de chômage partiel (ASCP) versée au salarié par l'employeur, puis remboursé par l'État²⁶.
- Depuis 1968²⁷, une indemnité complémentaire versée et supportée par l'employeur, fixée par accord collectif, partiellement ou totalement remboursables par l'État sous condition (ACCP).
- La somme des deux allocations représente 60 % salaire horaire brut²⁸.
- Depuis 2009²⁹, si la réduction du temps de travail se poursuit pendant plus de 3 mois, l'employeur peut conclure avec l'État une convention d'activité partielle de longue durée (APLD). Une allocation forfaitaire est alors acquittée par l'État et l'UNEDIC, en sus de l'ASCP, dans le cadre d'une convention qui correspond à la prise en charge, en partie ou totalement, de l'indemnité complémentaire conventionnelle (cf. point *supra*). Elle représente aujourd'hui 80 % du salaire horaire brut et peut être portée à 100 % du salaire net dans certains cas depuis février 2012³⁰.

[69] Ce dispositif à étages et à substitution est peu lisible pour les employeurs, notamment en termes de « reste à charge » pour eux (cf. Tableau 1). La mission a fait le constat, lors de ses visites en entreprises, que la très grande majorité des employeurs rencontrés étaient soit imparfaitement informés sur ces trois dispositifs (certains ne connaissant que l'allocation de base, d'autres seulement l'APLD), soit en interrogation sur leurs contenus respectifs ou leur articulation.

²⁶ L'employeur verse au salarié concerné une indemnité horaire égale à 60 % de sa rémunération horaire brute (basée sur l'assiette des congés payés), avec un minimum fixé à 6,84 euros (Cf. ANI du 21 février 1968). L'État rembourse l'allocation spécifique d'activité partielle à l'employeur. Le montant horaire de cette allocation est fixé par décret (cf. article D. 5122-13). Il s'élève à 3,84€ (4,84€ depuis le décret du 28 février 2012) pour les entreprises de 1 à 250 salariés et à 3,33€ (3,83€ depuis le décret du 28 février 2012) pour celles de plus de 250 salariés.

Comme il ne s'agit pas d'un salaire, les indemnités de chômage partiel sont exonérées de cotisations sociales et soumises à un taux réduit de CSG (6,2 %) et CRDS (0,5 %).

²⁷ ANI du 21 février 1968.

²⁸ L'allocation conventionnelle à la charge de l'employeur s'élève, a minima, à 3 € (soit 6,84 € - 3,84 € pour les entreprises de moins de 250 salariés) ou 3,51 € (soit 6,84 € - 3,33 € pour les entreprises de plus de 250 salariés). Le taux de prise en charge par l'État ne peut excéder un maximum fixé annuellement par arrêté (cf. article D. 5122-42). Il existe deux taux de prise en charge par l'État de l'allocation conventionnelle payée par l'employeur : un taux de 80 % accordé par l'UT après avis du CODEFI, (soit 2,4 € ou 2,81€) de trois mois maximum non renouvelable ; un taux exceptionnel de 100 % par arrêté conjoint du ministre de l'emploi et du ministre du Budget. Dans ce dernier cas, cela revient à prendre en charge les 6,84 € de l'allocation conventionnelle minimum. Ce taux est réservé à des situations exceptionnelles.

²⁹ Convention État-UNEDIC du 01-05-2009

³⁰ Une convention d'activité partielle ne peut intervenir que si la convention a pour effet le maintien durable des effectifs qui se matérialise par un engagement de maintien des salariés dans l'emploi le double du temps d'indemnisation prévu par la convention.

Tableau 1 : Une simulation du reste à charge employeurs (taux avant la réforme du 1^{er} mars 2012)³¹

Niveaux de salaire		1 SMIC		1,5 SMIC		2 SMIC		2,5 SMIC		3 SMIC	
SMIC horaire brut (au 1er janvier 2012)		9,22		13,83		18,44		23,05		27,66	
Indemnité horaire brute versée par l'employeur au salarié par heure chômée											
AS avec ANI (60 % du brut)		5,5		8,3		11,1		13,8		16,6	
Si ANI alors minimum de 6,84 €		6,84									
APLD (75 % du brut)		6,9		10,4		13,8		17,3		20,7	
Reste à payer au salarié par l'employeur par heure chômée (après remboursement de l'état)		en €h	% à la charge de l'employeur	en €h	% à la charge de l'employeur	en €h	% à la charge de l'employeur	en €h	% à la charge de l'employeur	en €h	% à la charge de l'employeur
AS	Entreprise de moins de 250 salariés - AS	3,0	54 %	4,5	54 %	7,2	65 %	10,0	72 %	12,8	61 %
	Entreprise de plus de 250 salariés - AS	3,5	63 %	5,0	60 %	7,7	70 %	10,5	76 %	13,3	64 %
APLD 50 premières heures	Entreprise de moins de 250 salariés - APLD 50 1er heures	1,2	17 %	4,6	45 %	8,1	58 %	11,5	67 %	15,0	72 %
	Entreprise de plus de 250 salariés	1,7	24 %	5,1	50 %	8,6	62 %	12,1	70 %	15,5	75 %
APLD au-delà des 50 premières heures	Entreprise de moins de 250 salariés	-0,8	-12 %	2,6	25 %	6,1	44 %	9,5	55 %	13,0	63 %
	Entreprise de plus de 250 salariés	-0,3	-5 %	3,1	30 %	6,6	48 %	10,1	58 %	13,5	65 %

Source : DGEFP

1.3.2. Il s'organise à partir de la réglementation du temps de travail

[70] Le dispositif de chômage partiel repose, depuis 1919, sur un principe simple : dans le cadre d'un quota autorisé d'heures par salarié, il est indemnisé à stricte proportion de la non-activité de nature conjoncturelle à laquelle il répond.

[71] Ce principe simple recouvre, dans les faits, une traduction qui l'est moins :

- d'une part, l'instruction de la demande doit, en premier lieu, opérer la distinction entre les périodes relevant du chômage partiel et celles relevant d'autres dispositifs d'organisation ou d'aménagement du temps de travail (annualisation, aménagement du temps de travail, modulation).
- d'autre part, la superposition de plusieurs dispositifs en fonction de la durée de l'activité partielle se traduit par des niveaux d'indemnisation différents pour les salariés et des niveaux de prise en charge différents pour les entreprises.

[72] Ainsi, quels que soient les dispositifs, l'employeur est tenu de fournir à l'UT des tableaux justifiant du calcul des indemnités versées, en fonction du régime de temps de travail de chaque salarié. Concrètement, la coexistence de règles de calcul liées au code du travail et aux accords conventionnels rend ces calculs complexes, lourds pour un petit employeur et potentiellement créateur d'insécurité puisque les modalités de distinction de la part de temps non travaillé dans l'établissement ou l'entreprises revenant *in fine* au chômage partiel intervient *ex post*³².

³¹ Le calcul sur l'AS se base sur une entreprise rentrant dans le champ de l'ANI de 1968 et donc avec un minimum assuré de 6,84 € au salarié par heure chômée versée. La mission n'a pas pu disposer de tableaux identiques tenant compte des réformes du 1er trimestre 2012.

³² La mission a constaté que les services instructeurs des UT rencontrés réalisaient ce travail avec diligence et une action de conseil en amont du dépôt de la demande. Pour autant, le contrôle de cohérence opéré entre dispositifs et champs d'application peut conduire à des réexamens de prise en charge.

[73] Par ailleurs cette complexité ne peut que se traduire, sauf à envisager un dispositif de remboursement à guichet ouvert, dans des documents d'indemnisation détaillés à remplir par les employeurs. C'est une limite sans échappatoire aux perspectives de simplification par les procédures³³.

1.4. *Dans ces conditions, les réformes entreprises depuis 2009 ont eu des effets réels, mais limités*

1.4.1. Les réformes intervenues avant le sommet social de janvier 2012

[74] Le dispositif du chômage partiel est demeuré 25 ans sans modifications notables : depuis février 1968, date à laquelle une indemnité complémentaire versée et supportée par l'employeur, avait été fixée par accord collectif dans la plupart des branches professionnelles.

[75] C'est à la faveur des crises conjoncturelles récentes, qu'il y a eu regain d'intérêt ; d'abord en 1993, où est intervenue la dernière refonte avant la crise de 2008-2009. Il s'est alors agi, d'une part, d'élargir l'accès au dispositif de chômage partiel et le simplifier, sans restreindre les capacités de contrôle de l'administration, et d'autre part, d'amplifier, en temps de crise, l'utilisation des dispositifs permettant d'améliorer les qualifications et les compétences et donc l'employabilité des salariés.

[76] Les partenaires sociaux et l'État se sont par ailleurs entendus pour mettre en place un dispositif de temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD cf. note n°17), en application de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1992 ; et avec pour effet de proposer aux entreprises et aux salariés, un dispositif plus attractif que le chômage partiel classique dans une limite de 1200 heures sur une période maximum de 18 mois. Dans les faits, ce dispositif a été éteint en décembre 1996, une fois la crise passée, même si sa suppression officielle est du 29 avril 2009.

[77] Mais ces éléments ne doivent pas occulter qu'à la veille de la crise de 2008, le dispositif français de chômage partiel était dans une situation paradoxale :

- Il était l'un des plus anciens en Europe (1919).
- Mais aussi un des plus circonscrits (aux grandes entreprises de l'industrie pour la quasi totalité de demandes).
- Son attractivité pour l'employeur avait baissé avec l'augmentation du reste à charge (l'allocation spécifique versée par l'État équivalait à 35 % du SMIC en 2001 et 27 % en 2007).
- Pour les salariés, le minimum conventionnel n'avait pas bougé depuis 1993 (50 % du SMIC brut).
- Il n'intégrait qu'à la marge un lien entre actions de formation et périodes de sous-activité.

[78] La crise de 2008 a brutalement révélé les limites du dispositif et conduit à plusieurs initiatives.

³³ Mais pas par les instruments techniques, cf. infra.

- [79] Elle a d'abord été l'occasion de réfléchir à « gérer autrement la baisse d'activité ». Les partenaires sociaux ont activement favorisé la création du fonds d'investissement social (FISO). Dispositif conjoncturel pour faire face à la crise, il avait « pour objet de coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle accomplis par l'État et les partenaires sociaux dans la lutte contre la crise »³⁴. Il a indéniablement favorisé une prise de conscience partagée sur les insuffisances, les obsolescences et les fragilités du dispositif existant.
- [80] L'instruction n° 2008/19 de la DGEFP du 25 novembre 2009 a assoupli les conditions de recours au dispositif, en particulier pour les entreprises sous-traitantes.
- [81] Dans ce cadre, et à sa suite, les règles d'indemnisation relatives au chômage partiel ont été modifiées pour réduire le reste à charge des entreprises, revaloriser l'indemnité horaire minimale pour les salariés et enfin, pour accompagner le chômage partiel d'actions de formation³⁵.
- [82] Le code du travail a été modifié (art L5122-1) en application de la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie³⁶ pour favoriser l'accès aux dispositifs de formation. Enfin, les organisations syndicales de salariés ont également proposé d'abonder le dispositif chômage partiel classique (1968) par les fonds issus de l'UNEDIC. Une convention État-UNEDIC a été signée³⁷ à cette fin, instaurant un étage supplémentaire aux deux précédents. Son objectif est clairement une gestion plus attractive, moins sectorielle et plus offensive du dispositif. À cette fin, elle instaure un étage supplémentaire dit « APLD » pour une durée de prise en charge allant jusqu'à un an. Parallèlement elle augmente le niveau indemnisation garantie minimal pour le salarié³⁸. La contrepartie employeur est le maintien dans l'emploi de ce dernier pour une durée au moins égale au double de celle de la convention et la tenue d'un entretien consacré aux possibilités de formation ouvertes dans le cadre du dispositif de chômage partiel.
- [83] Enfin, la circulaire n°20010/13 de la DGEFP³⁹ a organisé la mobilisation de la très grande majorité de ces outils, avec une forte incitation des services à promouvoir le dispositif APLD.

³⁴ Cf. le document constitutif du fonds. Le FISO prévoit notamment l'amélioration de l'indemnisation du chômage partiel de 60 à 75 % du salaire brut, une prime forfaitaire de 500€ aux demandeurs d'emplois non indemnisés, la reconversion des salariés bénéficiaires du contrat de transition professionnelle et de la convention de reclassement personnalisé, la formation des demandeurs d'emploi et des salariés peu qualifiés ou en chômage partiel et le renforcement des politiques d'emploi et de formation professionnelle des jeunes.

35 - Au 1er janvier 2009, la durée de la suspension d'activité imputable à la fermeture d'un établissement permettant au salarié de percevoir l'allocation de chômage partiel est passée de 4 à 6 semaines.

- le taux d'indemnisation du chômage partiel passe de 50 à 60 % (l'ANI de 1968 modifié par l'avenant du 15 décembre 2008).

- L'indemnité horaire minimale augmente de 4,42 à 6,84€.

- Le montant de l'allocation spécifique de chômage partiel est revalorisé de 1,40€ pour les entreprises de moins de 250 salariés et de 1,20€ pour les plus de 250 salariés.

Ainsi, le taux horaire de l'allocation spécifique de chômage partiel pour les entreprises de moins de 250 salariés passe de 2,44 à 3,84€ et pour les plus de 250 salariés, de 2,13 à 3,33€.

- le contingent annuel d'heures indemnisables au titre de l'ASCP, fixé à 800 heures, par salarié, est porté à 1000 heures pour l'ensemble des branches professionnelles.

- Auparavant, ce contingent de 1000 heures était accordé aux industries textiles, de l'habillement et du cuir, aux industries automobiles et à ses sous-traitants qui réalisent avec elle au moins 50 % de leur chiffre d'affaires ainsi qu'au commerce de véhicules automobiles.

Des mesures immédiates sont annoncées lors de ce Sommet social du 18 février 2009 par le Président de la République, qui concernent :

- une nouvelle amélioration de l'indemnisation de l'activité partielle pour la porter jusqu'à 75 % du salaire brut, sur la base de conventions ad hoc conclues entre l'État et les branches ou les entreprises.

- une mobilisation de la formation professionnelle pour se substituer ou accompagner l'activité partielle.

³⁶ Du 24-11-2009.

³⁷ Le 1er mai 2009 cf. Supra.

³⁸ 75 % de leur rémunération brute antérieure (90 % de la rémunération nette).

³⁹ Du 30 mars 2010

1.4.2. Les réformes du printemps 2012

- [84] À l'issue des concertations avec les partenaires sociaux⁴⁰, la modification du dispositif de chômage partiel s'est fixé trois objectifs :
- simplifier le circuit de traitement via la numérisation des dossiers (promis par le ministère pour juillet 2012) ;
 - accélérer les délais d'instruction préalable de l'administration de 20 à 10 jours ;
 - procéder à une première unification des dispositifs d'activité partielle, avec un financement UNEDIC dès la première heure.

- [85] Ces objectifs ont été traduits par un double jeu d'ANI et de décrets : au total, ils modifient assez fortement les contours du dispositif.

1.4.2.1. Les ANI du 13 janvier et 6 février 2012

- [86] Ils ont pour objet de supprimer un certain nombre de blocages constatés dans le fonctionnement du dispositif et de renforcer la relation entre ce dernier et les actions de formation.

- [87] - Dans le premier accord, il est ainsi demandé, à l'État de permettre aux entreprises - dans le cadre d'une convention APLD - de pouvoir réaliser pendant les heures de réduction d'activité, des actions de formation, de bilan de compétence ou de VAE dans les mêmes conditions que les actions de leurs plans de formation. Dans ce cas, il est également demandé de pouvoir faire passer les indemnités de chômage partiel à 100 % du salaire net afin de renforcer le lien activité partielle-formation.

- [88] Parallèlement l'accord souligne l'attachement des partenaires sociaux à l'objectif de réduire à 10 jours le délai d'instruction des demandes d'allocation chômage partiel adressées à l'administration⁴¹. Il demande également la possibilité de mettre au chômage partiel, en cas de dégradation forte et subite de l'activité - et dans ce seul cas - sans demande préalable à l'administration.

- [89] - Dans le second accord, du 6 février 2012, les partenaires sociaux précisent les modalités devant permettre le rapprochement des deux dispositifs d'indemnisation de l'activité partielle. Ils prévoient un dispositif de lissage de l'indemnisation entre les 50 premières heures et les suivantes par un jeu d'augmentation de la participation de l'État au-delà et de l'UNEDIC en-deçà⁴². Dans ce but, l'accord prévoit :

- la mobilisation, en 2012, d'une enveloppe Unedic de 80 M€ en complément du solde restant de la convention de décembre 2009 (40 M€) dans ce sens ;
- L'expérimentation de conventions APLD d'une durée minimum de deux mois jusqu'au 30 septembre 2012 ;
- Une évaluation du dispositif fin 2012⁴³.

⁴⁰ Préalable, mais aussi postérieure au sommet social du 18 janvier 2012

⁴¹ Après le sommet social du 18 janvier, c'est en particulier la volonté d'expertiser les conséquences de cette demande relative à l'accélération des circuits d'autorisation et de paiement qui conduira à la saisine de l'IGAS le 10 février ; saisine à l'origine de la présente mission.

⁴² Le nouveau dispositif prévoit une augmentation de l'aide État d'1€ par heure chômeuse (4.33€ pour les entreprises de plus de 250 salariés contre 3.33€ actuellement ; 4.84€ pour les entreprises de moins de 250 salariés contre 3.84€ précédemment). En contrepartie, les partenaires sociaux acceptent que l'UNEDIC verse dorénavant 2.90€ par heure chômeuse dès la première heure (au lieu de 3.90€ à partir de la 51ème heure avant) pour des conventions APLD de deux mois minimum (au lieu de trois). Cet accord s'est traduit par un avenant à la convention du 4 décembre 2009 précitée.

⁴³ L'idée d'un raccourcissement à 8 jours du délai de versement des aides aux entreprises a figuré dans l'avant-projet, mais elle a été supprimée dans le texte définitif.

1.4.2.2. Les modifications réglementaires

- [90] Elles entendent traduire la volonté des partenaires sociaux. Cette dernière a évolué entre les deux accords sans que le second ANI ne traduise directement ce glissement. C'est une difficulté pour la bonne compréhension des modifications finalement adoptées. En effet, à la réunion du 31 janvier avec le ministre du Travail, les organisations patronales et la CFDT ont soutenu l'idée de la suppression de l'autorisation préalable. Pour les organisations patronales, il s'agissait de raccourcir encore plus les délais de traitement et pour la CFDT, la demande était formulée comme un moyen de renforcer le droit de regard des IRP (là où ils existent) sur les motifs du recours au chômage partiel et sur les actions de formation proposées aux salariés. Sous ce principe, un avis défavorable des IRP devait déclencher un contrôle de l'Inspection du Travail⁴⁴. Dans ce contexte⁴⁵ :
- [91] - Un premier décret (n°2012-183) du 7 février 2012 porte de 75 du salaire brut à 100 % du salaire net du salarié, l'allocation horaire d'APLD pendant les périodes de formation. Jusqu'ici, le salarié au chômage partiel pouvait suivre des formations, mais en dehors du temps de travail⁴⁶.
- [92] - Le décret (n°2012-275) du 28 février 2012 augmente d'1€ le montant horaire de l'allocation spécifique de chômage partiel à la charge de l'État, et réduit par ailleurs temporairement la durée minimale des conventions APLD de trois à deux mois jusqu'au 30 septembre 2012. Il étend en outre le champ de la consultation préalable des IRP aux actions de formation susceptibles d'être engagées.
- [93] - Enfin, le décret (n°2012-341) du 9 mars 2012 supprime la demande d'indemnisation que devait solliciter l'employeur auprès du préfet (UT) préalablement à la mise de ses salariés au chômage partiel. Les employeurs adresseront désormais leurs demandes d'allocation spécifique après la mise au chômage partiel. L'avis préalable des instances représentatives du personnel doit néanmoins être transmis sans délai par l'employeur au préfet. En cas d'avis défavorable de ces instances, l'employeur joindra les éléments qui leur ont été présentés retraçant les motifs de la réduction ou de la suspension temporaire d'activité.
- [94] Le risque de voir le recours au chômage partiel s'assimiler à un simple droit de tirage sur des fonds publics⁴⁷ n'aura pas échappé au Conseil d'État, ce qui a conduit à une réécriture du texte, notamment afin d'accroître la sécurité juridique entourant la nouvelle procédure d'instruction.⁴⁸
- [95] Ce risque a également été identifié par le service du contrôle budgétaire et comptable du Ministère du Travail (CBCM) en septembre 2011 qui associe, en outre, ce risque et une double impossibilité :
- celle d'assurer une réelle prévisibilité des dépenses dans un système qui a pour ordonnateur réel l'employeur et pour fait générateur de la dépense la réponse à la conjoncture (avec un rôle de stabilisateur automatique de fait). C'est du reste pour cette raison que le financement du dispositif repose à la fois sur les crédits du BOP 103 « accompagnement des mutations économiques » en base ; mais aussi sur ceux, en cas de montée en charge du chômage partiel, du BOP 316 « soutien exceptionnel à l'activité et à l'emploi » ;

⁴⁴ Option non retenue dans le décret du 8 mars 2012.

⁴⁵ Caractérisé rétrospectivement par l'absence de procédure(s) ayant réellement permis de clarifier et formaliser les incompréhensions, ambiguïtés, réserves et oppositions de toutes les parties. Ce point, en particulier, a été soulevé de façon concordante par toutes les organisations syndicales de salariés devant la mission.

⁴⁶ Il peut alors cumuler ses allocations de chômage partiel et les allocations de formation dans la limite de sa rémunération nette antérieure

⁴⁷ Le BOP 103 et le 316 pour l'ajustement.

⁴⁸ Cf. courriel 15/03/2012 de la rapporteure du Conseil d'État : « Je me suis effectivement posé la question, comme vous-même, du "droit de tirage", d'où une réécriture assez substantielle du texte du gouvernement pour tenter, sans revenir sur l'opportunité de la mesure, qu'il n'appartient pas au CE de remettre en question, sauf si des motifs juridiques l'imposent, d'encadrer un peu le dispositif de demande ».

- celle d'opérer en gestion la distinction entre les différents volets du dispositif et donc d'apprécier leur poids relatif. Cette situation, n'a en particulier pas rendu possible l'appréciation du coût pour l'État du dispositif APLD cofinancé par l'UNEDIC.

2. L'ACTIVITE PARTIELLE RESTE CONFRONTEE A DE NOMBREUSES INCERTITUDES

2.1. *Le contexte de la crise ne clarifie pas les motifs de recours à l'activité partielle*

[96] Jusqu'à la crise de 2008-2009, nous l'avons vu, les baisses conjoncturelles d'activité étaient prises en charge par la RTT et la fin de l'intérim ; plus marginalement par le chômage partiel réservé principalement à lisser les effets de cycles dans l'industrie lourde et la filière automobile. La forte dégradation de la situation économique de fin 2008, suivie par un nouveau ralentissement d'activité début 2009 se sont traduites par un appel bien plus intensif au chômage partiel, et par un élargissement des secteurs d'activité au-delà de la métallurgie : plasturgie, papier-carton, biens d'équipement, etc.

[97] Depuis mi-2010, l'usage du chômage partiel s'est concentré à nouveau sur les entreprises de la métallurgie et la construction automobile qui, après une phase timide de reprise, ont connu des baisses de charge importantes. Les TPE-PME, tous secteurs confondus cette fois, ont subi de plein fouet ces fluctuations de l'activité, auxquelles elles ont répondu plus systématiquement par le chômage partiel⁴⁹.

[98] L'enquête de terrain réalisée par la mission dans la région Nord-Pas-de-Calais⁵⁰ illustre cette analyse. En 2011, dans les trois bassins d'emplois de Valenciennes, les dix demandes les plus importantes d'activité partielle ont concerné, en très grande partie, la filière automobile et les industries de biens d'équipement de la métallurgie. Dans le Valenciennois, sur les 8013 salariés concernés, 4918 relèvent de l'industrie automobile, soit 61,3 % des salariés concernés. Dans le Sambre-Avesnois, les dix entreprises concernées, totalisant 3426 salariés, appartiennent toutes au secteur de la métallurgie. Dans le Cambrésis, en revanche, où la demande provient d'entreprises de petite taille (6 à 88 salariés), les 315 salariés en activité partielle se répartissent aussi dans le textile, des industries papier et la construction⁵¹.

[99] Comme le ralentissement économique se poursuit trimestre après trimestre, les motifs de recours à l'activité partielle continuent à diverger avec les conditions d'attribution d'une aide conjoncturelle, à savoir une suspension d'activité due à des difficultés temporaires ou à caractère exceptionnel du fait du contexte économique. L'assouplissement opportun de la réglementation, avec l'ouverture plus large des critères au plus fort de la crise⁵² a contribué à cette inscription durable du chômage partiel dans un usage structurel, toléré mais normalement prohibé par le code du travail. Cet état de fait, s'il venait à se pérenniser au-delà de la crise, pourrait alors retarder la transition des industries manufacturières, en maintenant artificiellement nombre d'emplois à faible valeur ajoutée.

⁴⁹ Et très rarement comme un instrument de préfiguration des licenciements, couplé à des actions de formation-reclassement.

⁵⁰ Seconde région après le Rhône-Alpes en nombre d'heures de chômage partiel utilisées.

⁵¹ Source : UT59, (Service AAME). Chiffres produits par la Mission Synthèse de la DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais.

⁵² Et notamment sur le caractère temporaire de la baisse d'activité. Voir la Circulaire 2010 de la DGEFP.

[100] La mission n'a pas eu pour objet d'enquêter sur les raisons de recours au chômage partiel, ni de départager, en période de crise, ce qui relève de motifs conjoncturels ou structurels. En revanche, dans un souci de pilotage optimisé du dispositif, il est important de souligner le risque médiat encouru par les entreprises face à un recours récurrent du chômage partiel à des fins structurelles.

[101] Le meilleur moyen de se prémunir des effets d'aubaine (subventionner des emplois qui auraient été maintenus en tout état de cause) et des effets de déplacement (on préserverait des emplois non viables même si la conjoncture s'améliorait) semble encore d'associer plus étroitement chômage partiel et formation.

2.2. La suppression de l'autorisation préalable est porteuse d'insécurité juridique, financière et budgétaire

2.2.1. De nouveaux risques juridiques

[102] Jusqu'en mars 2012, le recours au chômage partiel était soumis à un régime d'autorisation préalable délivrée par le Préfet. Les DIRECCTE vérifiaient alors le caractère à la fois temporaire et exceptionnel de l'activité partielle. Les demandes étaient déposées par les entreprises auprès des Unités territoriales (UT).

[103] Depuis le décret du 9 mars 2012⁵³ supprimant la demande préalable, les employeurs peuvent désormais adresser leurs demandes d'allocation spécifique à l'UT après avoir mis au chômage partiel leurs salariés. Si les conditions de recours à l'activité partielle sont remplies, la décision d'indemnisation de l'UT vaudra *de facto* décision d'autorisation⁵⁴.

[104] Lors de la saisine du projet de décret, le Conseil d'État a pu corriger une première fragilité juridique, à savoir la possibilité de « passer d'un système d'autorisation préalable dont la conséquence est d'engager les fonds publics en même temps que l'autorisation est accordée, à une procédure de simple demande *a posteriori* ayant pour effet que la décision de mise au chômage partiel de tout ou partie des salariés devient celle de l'employeur »⁵⁵. Dans la mesure où la demande préalable n'a été introduite dans le code du travail qu'en 1995 et ce pour contrer la jurisprudence du Conseil d'État, la rapporteure a estimé que le pouvoir réglementaire pouvait légalement décider de revenir à la situation *de jure* antérieure à 1995.

[105] Néanmoins, le principe même de l'instruction *a posteriori* de la demande conduit à une autre insécurité juridique, dès lors que l'éventualité d'un refus demeure. Ce risque pourra se concrétiser :

- par l'accroissement de recours administratifs et hiérarchiques d'une part (voir 2.2.2) ;
- par le développement du contentieux prud'homal entre les salariés et l'entreprise, d'autre part, pour retard intervenu dans le paiement des salaires, voire non paiement⁵⁶.

[106] En tout état de cause, un accord oral délivré par les services instructeurs sur la base de discussions informelles ne lèvera en aucun cas les incertitudes quant à la décision après instruction.

⁵³ N° 2012-341 du 9 mars 2012.

⁵⁴ Circulaire DGEFP du 5 mai 2012 faisant suite au décret du 9 mars 2012.

⁵⁵ Conseil d'État, Section sociale, Rapport, séance du mardi 28 février 2012.

⁵⁶ En cas de refus par l'UT, l'entreprise sera contrainte d'interrompre le chômage partiel mis en place et payer ses salariés à temps complet, comme s'ils avaient travaillé à temps plein.

- [107] On voit bien que le dispositif actuel, en supprimant un des actes essentiels de la procédure, crée potentiellement un second risque découlant du premier, de nature financière cette fois. Dans son rapport, le Conseil d'État rappelle, en effet, l'obligation faite à l'employeur de rémunérer des salariés, dont le contrat de travail n'est pas rompu, au cas où l'administration n'accorde pas *in fine* l'allocation. L'employeur devra alors également s'acquitter des cotisations dont l'allocation spécifique est exonérée⁵⁷.
- [108] Un troisième risque avéré est celui du principe du re-calcul pour les 20 % des entreprises à temps de travail annualisé qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une avance mensuelle de l'ASP⁵⁸, autorisée par les UT, sur la base d'une instruction préalable. À présent, une fois le dispositif mobilisé et les données de paiement envoyées à l'UT, il va falloir, pour ces entreprises, recalculer la part des heures chômées qui revient effectivement au chômage partiel. Pour cela, il leur faudra une capacité d'expertise et un dispositif fluide de rappel des sommes.
- [109] Pour éviter les risques de re-calcul, les UT devront sans doute inviter les entreprises à attendre la fin du cycle pour envoyer leurs demandes de remboursement. Cette démarche est déjà pratiquée par des grands établissements. En revanche, les TPE-PME, avec un temps de travail annualisé et qui devraient attendre la fin du cycle de 12 mois, pourraient rencontrer de véritables difficultés de trésorerie. Ceci serait également vrai, à plus petite échelle, pour celles qui auraient opté pour une modulation du temps de travail. Elles, aussi, devraient attendre la fin du cycle de modulation pour adresser leurs demandes de remboursement aux UT.

2.2.2. Même circonscrite, la réalité de ces risques n'a pas été sérieusement appréciée

- [110] Pour tenter d'apprécier et pondérer les deux points précédents, la mission a eu malheureusement à connaître deux séries d'éléments discordants :
- Ceux avancés lors des arbitrages interministériels et jusqu'à l'examen en Conseil d'État qui indiquent que dans les faits aucune demande n'a jamais été refusée ; ce qui semble plaider pour la suppression de l'autorisation préalable ;
 - Ceux formulés par la DGEFP devant la mission, qui font état d'un taux de refus d'environ 15 %⁵⁹ et d'une cinquantaine de recours hiérarchiques par an ; ce qui suggère une zone non traitée dans la réforme⁶⁰. De plus, les deux décisions de justice rendues en 2012, transmises par la DGEFP pour exemple, sont favorables dans leurs conclusions, à l'administration ayant refusé la demande d'allocation spécifique. Le risque de contentieux est donc avéré.
- [111] Enfin et immédiatement, un point de fragilité directement lié apparaît : en application d'une décision de justice défavorable à l'entreprise, on conçoit la difficulté pour un Préfet de demander l'émission, *in fine*, d'un titre de perception pour une entreprise en difficulté.

⁵⁷ Même s'il estime ce risque suffisamment maîtrisé au regard de l'objectif poursuivi, le Conseil d'État invite le pouvoir réglementaire à réorganiser les procédures administratives en transformant l'autorisation préalable en simple demande.

⁵⁸ LA DGEFP nous signale par ailleurs que 80 % des salariés au chômage partiel sont en horaire hebdomadaire de travail avec des journées de RTT. L'annualisation ne concerne qu'une partie des 20 % restants, confirmant ainsi les données de cadrage de la DARES sur le temps de travail de l'ensemble des salariés français (voir note 80).

⁵⁹ Sur une région test : le Languedoc-Roussillon.

⁶⁰ 57 recours hiérarchiques « activité partielle » en 2010 et 30 en 2011, portant essentiellement sur des motifs de recours.

2.2.3. Le dispositif vu comme un guichet ouvert est porteur d'incertitudes budgétaires

- [112] Si le transfert, en 2011, du paiement des heures des UT vers l'ASP a bien réglé la question de la répartition des crédits entre une centaine d'ordonnateurs secondaires (UT), il n'a pas pour autant résolu le problème de l'évaluation et de l'optimisation des dépenses au niveau national. Comme la consommation réelle de ces derniers est bien moindre que les autorisations demandées, la traduction des engagements juridiques dans la comptabilité budgétaire de l'État reste sujette à des variations importantes. Cette situation, inconfortable mais maîtrisable en période de basse consommation, peut devenir vite insupportable si, avec les améliorations apportées au système et/ou une forte dégradation de la conjoncture, le recours effectif au chômage partiel venait à connaître une augmentation exponentielle.
- [113] En effet, les entreprises demandeuses semblent être marquées par un grand pessimisme (ou une grande précaution selon) : leurs prévisions du nombre d'heures de chômage partiel est en général bien supérieures aux heures de chômage partiel effectivement réalisées. Dans la Région Nord-Pas-de-Calais, le taux de consommation du chômage partiel, se détériore même d'année en année : il était de 32,5 % en 2009, 19 % en 2010 et s'est encore contracté de deux points en 2011, à 17 %. Et pour les trois premiers mois de 2012, sur les 3 284 683 heures autorisées, seules 119 531 heures ont été consommées, soit à ce stade une consommation de moins 4 %⁶¹.

Tableau 2 : AS / APLD dans la région Nord-Pas-de-Calais 2009-2011

	ALLOCATION SPECIFIQUE								APLD							
	Nbre établissements concernés	Effectifs concernés	Nombre total de salariés des établissements concernés	Heures autorisées	Heures consommées	Heures autorisées par salarié	Taux de consommation des heures	Part des heures autorisées	Nbre établissements concernés	Effectifs concernés par l'APLD	Nombre total de salariés des établissements concernés	Heures d'APLD autorisées	Heures consommées en APLD	Heures APLD autorisées par salarié	Taux de consommation des heures	Part des heures autorisées
SOUS TOTAL REGION 2009	1 916	91 641	122 027	27 061 179	8 774 974	295	32%	100%	172	43 941	51 194	8 240 266	3 368 870	187	41%	100%
SOUS TOTAL REGION 2010	1 411	60 758	81 001	19 553 685	3 749 767	321	19%	100%	161	37 966	47 182	11 609 521	2 677 800	305	23%	100%
SOUS TOTAL REGION 2011	884	40 653	56 954	8 889 176	1 513 456	218	17%	100%	89	22 840	29 765	4 652 209	955 674	203	21%	100%

Source : DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais

⁶¹ Même si ce taux peut être relativisé par la consommation possible des heures autorisées au cours des mois à venir. Source : Mission Synthèse. DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais.

- [114] Et dans ce contexte, il ne faut pas oublier que les services de l'UT se trouvent en situation de compétence liée et ne peuvent refuser l'autorisation pour des motifs de simple opportunité, notamment budgétaire. Avec la suppression de l'autorisation préalable, ceux des employeurs qui assimilent le dispositif à un simple droit de tirage à guichet ouvert pourraient être confortés dans leur dérive. Dans une situation où l'ensemble du processus manque d'outils de suivi en temps réel, on ne peut donc procéder à des prévisions des coûts, tant au niveau régional qu'en agrégation nationale, du fait des demandes de sécurité largement supérieures aux besoins réels des entreprises.
- [115] La dernière circulaire DGEFP du 4 mai 2012⁶² demande aux UT de réclamer à l'employeur de communiquer, lors de la première demande d'indemnisation, les informations relatives à la période prévisionnelle durant laquelle ses salariés vont se retrouver en sous-activité, ainsi que le nombre de salariés concernés. Même si cette démarche affranchit les UT d'une nouvelle instruction lors des demandes ultérieures, en pratique, on ne peut que compter sur la bonne volonté des employeurs pour se conformer à cette demande.
- [116] On est alors devant un risque paradoxal, qui semble avoir été mal anticipé : la suppression de l'autorisation préalable permettrait de faire correspondre les heures demandées et consommées à l'unité près. Elle accentuerait dans le même temps l'effet « guichet ouvert » du dispositif, en réduisant la visibilité des services instructeurs sur la stratégie à plus long terme de l'entreprise.

2.3. *Ce constat est particulièrement préoccupant pour les TPE-PME*

2.3.1. Le rapport coût-bénéfice de la réforme est contestable et il produit des inégalités entre les entreprises

- [117] Les risques juridiques et financiers inhérents à la suppression de l'instruction préalable devront être mis au regard des bénéfices réels pour les entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. Le principal avantage recherché par la suppression serait de réduire les délais administratifs de traitement de la demande et de la mise en paiement des remboursements de l'allocation spécifique, pour amoindrir la charge de l'avance de trésorerie à un moment où l'entreprise est, par construction, en difficulté.
- [118] Or, ce processus de traitement et de mise en paiement ne met que marginalement en tension les trésoreries des entreprises qui, au surplus, peuvent compenser l'avance par les exonérations de cotisations pour les heures non travaillées. La simulation effectuée par la DGEFP⁶³ montre clairement que pour des niveaux de salaire jusqu'à 1,5 fois le SMIC, le reste à charge pour les entreprises ayant signé une Convention APLD est négative voire marginale (2,5 à 3 % du coût de l'heure travaillée)⁶⁴.
- [119] En regard, la suppression de l'instruction préalable pourrait avoir un effet contre-performant : en privant les entreprises du rôle d'appui-conseil des UT, elle introduirait, dans les faits, une rupture d'égalité entre les entreprises pourvues de services de ressources humaines maîtrisant le dispositif et les autres, TPE ou PME qui sont pourtant censément la cible de la réforme.

⁶² Circulaire DGEFP.

⁶³ Cf. L'étude d'Odile Chagny –OFCE et groupe Alpha) en coopération avec GHK et CERGE-EI, « From partial unemployment to partial activity: the story of a very typical French lady », *Peer Review on employment measures to tackle economic downturn*, 27-28 Septembre 2010.

⁶⁴ Cf. Tableau 2.

[120] En continuité du raisonnement, la routine installée entre les services instructeurs et les grandes entreprises clientes⁶⁵, leur assure très souvent un renouvellement quasi-automatique des demandes⁶⁶ alors qu'une TPE sollicitant le dispositif pour la première fois, pourrait, elle, faire l'objet d'une investigation plus approfondie quant à la conformité aux critères applicables et se voir opposer un refus, faute de maîtrise des subtilités du dispositif⁶⁷.

2.3.2. Le renforcement du rôle des IRP n'est pas une garantie suffisante pour les petites entreprises

[121] Pour les organisations syndicales de salariés, la suppression de la demande préalable devait être contrebalancée par la consultation des représentants du personnel (IRP) avant la mise au chômage partiel par l'employeur. Avec la réforme de 2012, les IRP, jusqu'ici simplement informées de la décision de l'entreprise, sont désormais appelées à émettre un avis préalable sur les motifs du recours à l'activité partielle, les catégories professionnelles et les activités concernées. Pour les conventions APLD, elles doivent être aussi consultées sur les actions de formation susceptibles d'être engagées pendant les périodes d'activité partielle. À y regarder de plus près, la mention de l'avis préalable du Comité d'entreprise et de celui, par défaut des délégués du personnel, ne peut inclure l'ensemble des entreprises susceptibles de faire appel au chômage partiel⁶⁸ :

- Elle n'inclut naturellement pas les entreprises dépourvues d'IRP, et notamment les TPE de moins de 11 salariés.
- La procédure d'information-consultation des IRP étant réservées, par le code du travail, aux entreprises de plus de 50 salariées, elle se limite à une simple information des délégués du personnel dans les PME de moins de 50 salariés qui en seraient dotés⁶⁹.

[122] Mais surtout, un avis défavorable des IRP, qui peut certes compter dans l'appréciation des services instructeurs, ne les lie en aucun cas dans leur décision. Les organisations syndicales de salariés qui avaient souhaité voir se déclencher une instruction avec avis de l'inspection du travail, ont essuyé un refus du côté des organisations patronales⁷⁰. Leur demande de repli, pourtant appuyée par le gouvernement, consistant à faire adresser au Préfet des justificatifs complémentaires, n'a pas été reprise par le Conseil d'État⁷¹.

⁶⁵ Et leurs PME sous-traitantes de rang 1 ou 2.

⁶⁶ Dans la même région, une entreprise de plus de 3000 salariés spécialisée dans la production pour l'automobile dépose une demande préalable d'activité partielle tous les trois mois, pour une consommation finale de 10% du volume demandé.

⁶⁷ À titre d'exemple, pour solliciter une autorisation, une entreprise de construction automobile a expédié par fax à l'UT une demande simple précisant la période, le volume d'heures et le nombre de salariés, sans y adjoindre l'avis du comité d'entreprise ou des informations économiques. Dans le même temps, pour instruire la demande d'un restaurant avec 10 salariés, les contrôleurs de l'UT se sont rendus sur place.

⁶⁸ « Art. R. 5122-2. – En cas de recours par l'entreprise au chômage partiel, l'avis préalable du comité d'entreprise en application de l'article L. 2323-6 ou, en l'absence de comité d'entreprise, des délégués du personnel en application de l'article L. 2313-13 est transmis sans délai par l'employeur au préfet du département où est implanté l'établissement concerné.

« En cas d'avis défavorable des instances représentatives du personnel, l'employeur joint les éléments qui leur ont été présentés retraçant notamment les motifs de la réduction ou de la suspension temporaire de l'activité. ».

La circulaire du 4 mai préconise, en revanche, une information aux salariés Pour les entreprises de moins de 50 salariés et celles dépourvues d'IRP. Elle fait l'impasse sur l'avis des IRP dans les entreprises de moins de 50 salariés. Cet oubli sera rectifié dans les prochaines instructions de la DGEFP aux DIRECCTE.

⁶⁹ Hormis, le cas où le CE n'a pu se réunir en raison d'une carence lors de l'organisation des élections professionnelles. Conseil d'État, op.cit.

⁷⁰ Demande formulée par la CFDT lors de la négociation tripartite.

⁷¹ Pour mémoire, une instruction de la DGEFP en date de 2010 avait déjà invité l'administration du travail à ne plus recueillir l'avis de l'inspection du travail de manière systématique.

2.4. La somme de ces risques plaide pour un rétablissement de l'autorisation préalable

- [123] Les insécurités - juridique, financière et budgétaire - identifiés par la mission lui font fortement douter des effets positifs à attendre de la suppression de l'autorisation administrative dans le processus de recours au chômage partiel. L'économie en temps d'instruction attendue de cette suppression semble, en effet, être obérée par les risques qu'elle ferait peser sur les entreprises et les principaux financeurs.
- [124] Si les employeurs rencontrés comme leurs représentants au niveau national admettent, *a priori*, être favorables à une simplification administrative, ils craignent toutefois qu'un possible avantage pour une majorité ne devienne un inconvénient certain pour une minorité, en l'espèce des TPE-PME.
- [125] S'agissant, en l'occurrence, du versement d'une aide de l'État qui doit toujours être subordonné à la recevabilité des motifs de la demande, le rétablissement de l'instruction préalable, et son corolaire, le dialogue constructif entre les chefs d'entreprises et les services instructeurs, pourraient écarter, en grande partie, ces risques avérés comme les cas d'abus. Dans la suite de ce rapport, la mission propose, avec la généralisation à court terme des conventions de l'APLD, un retour à la situation antérieure sans pour autant avoir à abroger le décret du 9 mars 2012.

3. LE DISPOSITIF PEUT ETRE POURTANT AMELIORE

3.1. Deux faux sujets doivent être évacués

3.1.1. Les tensions sur la trésorerie des entreprises est, pour le cas d'espèce, un sujet en trompe l'œil

- [126] La lettre de commande⁷² demande à la mission de réfléchir aux modalités permettant de « raccourcir encore les délais de remboursement effectif aux entreprises » considérant, ce faisant, que le dispositif - dans son principe et même réformé - pèse sur leurs trésoreries, notamment celle des TPE-PME.
- [127] La mission a donc interrogé tous les interlocuteurs rencontrés, notamment les chefs d'entreprises ou de sites, pour tenter d'objectiver l'impact des retards mentionnés. C'est un enjeu important à un moment où les mises en redressement judiciaire⁷³ sont certes en très faible croissance (+0,3 % par rapport à 2010)⁷⁴, mais où l'on observe une forte augmentation des défaillances de grosses PME (+27 %) connaissant des difficultés de trésorerie depuis plusieurs mois. Pourtant, aucun entretien de la mission n'a permis d'identifier de préoccupation particulière en relation directe avec le dispositif d'activité partielle.

- [128] Le rapport en détaille les raisons avec :

- un effet positif immédiat lié au non paiement des cotisations sociales (cf. 2.3.1) ;
- un second impact positif lié à la différence entre le délai effectif de remboursement à l'employeur (21 jours) et le paiement mensuel aux salariés (cf. 3.2.2) ;

⁷² Cf. Lettre de mission, 4^e paragraphe.

⁷³ 16 206 en 2011.

⁷⁴ Cf. étude *Altarex* « Les défaillances d'entreprises en 2011 » et Les Echos du 11-04-2012.

- enfin, concernant l'impact final sur le besoin en fonds de roulement, le paragraphe 2.3.1 rappelle que pour les salaires jusqu'à 1,5 SMIC, le reste à charge pour l'employeur peut être négatif⁷⁵.

[129] Cette situation semble, du reste, aisément perçue par les employeurs. La mission a bénéficié, pour s'en convaincre, de la démonstration - en forme de confirmation - d'un patron de PME⁷⁶ pourtant en forte contraction d'activité (-30 % sur 18 mois) et de trésorerie (-70 %) et en forte augmentation du recours au dispositif de chômage partiel (de 1300 à 3200 heures allant être demandées au moment de la visite). Malgré ces difficultés, le chef d'entreprise considérait que l'impact négatif sur sa trésorerie était très faible (avance de quelques milliers d'euros) et à nuancer fortement du double effet des exonérations de charges et du paiement de ses salariés sur une base mensuelle.

[130] Un chef d'entreprise identifie donc par ce raisonnement simple l'impact marginal du dispositif sur sa trésorerie. En d'autres termes, la problématique des freins au chômage partiel et celle des difficultés de trésorerie semblent distinctes.

Recommandation n°1 Ecarter l'idée d'une avance de l'aide de l'État aux entreprises. Les difficultés de trésorerie des TPE-PME ne sont pas aggravées par leur recours à l'activité partielle.

3.1.2. Le versement direct de l'aide de l'État aux salariés relève d'un malentendu et d'une gageure

[131] Il est naturel que l'idée de voir l'État verser directement aux salariés en activité partielle la totalité de leur revenu de remplacement séduise les employeurs. Une lecture non avisée du rapport annuel 2011 de la Cour des comptes pourrait du reste leur laisser croire que c'est ainsi que fonctionne le dispositif allemand de chômage partiel. En réalité, il s'agit d'un raccourci rédactionnel car en Allemagne, c'est bien aux entreprises qu'est versée l'indemnisation et non aux salariés. Imaginer qu'il en soit autrement conduirait à des difficultés en grande partie insurmontables et iraient contre l'amélioration du dispositif :

- D'abord, le versement direct aux salariés appellerait la mise en place de procédures très lourdes : constitution de fichiers nominatifs en accord avec la CNIL associant la transmission de RIB, de justificatifs de domicile à rapprocher sans doute des NIR pour éviter les fraudes géographiques. À titre d'illustration, dans la seule région du Nord-Pas-de-Calais, entre 40 et 90 000 salariés sont concernés chaque année par le chômage partiel.
- Ensuite, on se heurterait à des blocages opérationnels : hormis dans les cas de renouvellements (pour lesquels l'instruction serait *a minima* alourdie de l'examen préalable des documents nominatifs), toute demande devrait s'accompagner de l'envoi de tous les éléments d'identification individuelle. Sous quelles formes et quels délais ? Quelles seraient les conséquences pour les salariés de documents manquants ? Comment se ferait l'instruction ? Quelles seraient les conséquences pour les parties en cas de refus *ex post* ?

Recommandation n°2 Ecarter l'idée du paiement direct de l'allocation aux salariés.

⁷⁵ Cf. Fiche 2 : exemple de feuille de paie, pour un salarié au SMIC et mis en APLD pour un mois complet, il coûterait, en salaire final 2,28€ pour l'entreprise, payé fin de mois ; 1174 euros à l'État, remboursés à l'entreprise sous 20 jours, et 608 euros d'allègements de charge d'effet immédiat.

⁷⁶ Société industrielle de moins de 70 salariés ; 15% des effectifs au chômage partiel, 20% prévus pour le prochain trimestre. UT de Valenciennes.

3.2. *Une fois ces malentendus levés, le traitement administratif et financier peut être amélioré*

[132] Il a été demandé à la mission d'« examiner les pistes d'amélioration du circuit administratif de traitement des demandes d'indemnisation des entreprises, afin de rendre le système plus réactif en particulier pour les petites et moyennes entreprises ».

[133] Cet objectif a conduit à distinguer plusieurs pistes d'amélioration réelles, une fois levés les malentendus entourant l'avance de l'aide de l'État aux entreprises ou et leur versement direct aux salariés.

3.2.1. **L'amélioration de l'instruction des demandes passe par des innovations et par la diffusion de l'expertise**

3.2.1.1. La complexité du *Cerfa* n'est que faiblement résorbable et appelle d'autres approches

[134] L'examen du *Cerfa* n° 1389-02 de demande d'indemnisation, en vigueur jusqu'au 9 mars 2012, illustre clairement la difficulté concrète pour un chef d'entreprise à remplir ce type de formulaire. Il doit y associer, dans les faits et dès ce stade, la maîtrise du tableau mensuel de suivi à envoyer au service de l'UT. Ce document a été jugé par tous comme trop compliqué et certainement dissuasif pour certains petits employeurs.

[135] Sa simplification se heurte toutefois aux diverses modalités d'organisation du temps de travail, souvent complexes par elles-mêmes et dont, au surplus, les principes de distinction entre périodes et dispositifs assoient les modalités d'indemnisation du chômage partiel.

[136] Dans ce contexte, deux voies d'amélioration peuvent être envisagées :

1. D'une part, expérimenter l'application d'un principe d'harmonisation des bases de calcul et des paiements, appliqué au seul dispositif. Concrètement, il s'agirait, par exemple, de mettre tous les salariés faisant l'objet de la demande de chômage partiel en horaire majoritairement appliqué dans l'établissement⁷⁷ et d'assurer un remboursement sur cette base.

[137] La mission rappelle ici que dans les entreprises (de 10 salariés ou plus), 84,2 % des salariés travaillent à temps complet au quatrième trimestre 2011. Pour 12,1 % d'entre eux, le temps de travail est décompté sous la forme d'un forfait en jours. Pour les autres, la durée hebdomadaire collective moyenne du travail est de 35,6 heures⁷⁸.

[138] L'impact financier de cette expérimentation ne concerne donc que les 12,1 % de salariés à temps complet au forfait jour. Pour ceux-là et ceux-là seuls, il faudra préalablement procéder à des simulations en leur appliquant un remboursement sur la base de la durée collective moyenne du travail. Ces simulations seraient nécessaires pour mesurer si l'écart entre les allocations perçues par les salariés selon cette règle avec celles perçues selon les règles actuelles serait significatif ou non.

Recommandation n°3 Expérimenter l'application d'un principe d'harmonisation forfaitisée des horaires et des remboursements appliqué au seul dispositif.

2. D'autre part, on peut rapidement développer une offre de saisie en ligne des *Cerfa* aux entreprises ; offre à laquelle serait associée une action d'accompagnement par les structures patronales, consulaires où tout autre opérateur ressource.

⁷⁷ Ou toute référence pertinente : l'atelier, le département, etc.

⁷⁸ DARES Indicateurs, *Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre au 4^e trimestre 2011*, n°27, mars 2012.

[139] Ce choix tient compte des moyens humains aujourd'hui limités des UT et des efforts déjà déployés à cette fin par ces réseaux.

[140] Pour autant qu'elle s'organise sur un principe de simplicité et d'économie d'échelle, cette proposition intéresse tous les interlocuteurs rencontrés, notamment ceux représentant directement les PME. Cette offre pourrait en particulier intégrer un simulateur de calcul des exonérations de cotisations sociales et d'impact sur les soldes de gestion.

Recommandation n°4 Développer une offre de saisie en ligne pour les entreprises, accompagnée d'un simulateur du reste à charge. Assurer sa diffusion par les réseaux socioprofessionnels.

3.2.1.2. Le rôle d'accompagnement et d'appui de l'administration territoriale du travail est réel et doit être consolidé

[141] La mission considère que l'expertise au sujet de l'environnement économique - régional et territorial - développée dans les Pôles « accompagnement et appui aux mutations économiques »⁷⁹ des UT doit être impérativement confortée.

[142] C'est en effet aujourd'hui là que s'articulent de façon opérationnelle la maîtrise technique des dispositifs d'instruction de l'activité partielle, la connaissance des entreprises utilisatrices et, maintenue informellement, la relation de conseil avec l'inspection du travail⁸⁰.

[143] La mission n'a pas visité un nombre d'UT suffisant pour constituer un échantillon représentatif, mais elle considère que l'organisation du travail du Pôle AAME de l'UT59 Valenciennes peut être donnée en exemple.

[144] L'accompagnement des entreprises contraintes de réduire ou de suspendre temporairement leur activité s'y effectue au sein du sous-pôle « anticipation des mutations économiques »⁸¹. Les dossiers de demande y sont répartis par bassins d'emploi⁸². Trois contrôleurs du travail, qui suivent chacun un bassin d'emploi, ont acquis au fil du temps une bonne connaissance du contexte économique local et une connaissance fine de la santé des entreprises de leur bassin⁸³. Un quatrième contrôleur assure la coordination des relations avec l'ASP. Enfin, deux agents sont chargés du suivi administratif du traitement des demandes.

[145] Par ailleurs, l'Unité territoriale d'Arras (UT 62) nous a fait part de la possibilité de mobiliser la plateforme GRH régionale pour venir en aide aux TPE-PME en difficulté⁸⁴. Là où elles existent, ces plateformes pourraient être davantage mobilisées.

Recommandation n°5 S'assurer que les services instructeurs de l'activité partielle au sein des pôles AAME des UT disposent de moyens et d'expertise suffisants pour exercer leurs missions.

⁷⁹ AAME.

⁸⁰ Dans les UT visitées, l'avis de l'inspecteur du travail compétent est demandé autant à titre d'expertise que pour informer dans la perspective d'un éventuel contrôle ultérieur.

⁸¹ Les noms et les coordonnées des référents instructeurs sont largement diffusés.

⁸² Avesnes-sur-Helpe, Cambrai, Valenciennes.

⁸³ Leur activité comprend concrètement les phases d'instruction de dossier, la décision, les vérifications et enfin le paiement.

⁸⁴ Pour notamment envisager avec elles les meilleures solutions possibles : aménagement de l'organisation du travail, annualisation du temps de travail, etc.

3.2.1.3. Il faut organiser une mobilisation conjointe des réseaux socio-professionnels et de l'État afin de mieux accompagner les TPE-PME

[146] La faible mobilisation des dispositifs d'activité partielle et leurs difficultés de mise en œuvre ont aussi pour origine les difficultés de compréhension et d'expertise des services RH en entreprises, notamment au sein des TPE-PME.

[147] Tout à la fois pour faire mieux connaître les modalités de l'activité partielle et aider les entreprises dans leurs démarches administratives, quatre types de mobilisation de réseaux doivent être envisagés :

- Celle des délégations territoriales du MEDEF et de la CGPME dans les régions les plus utilisatrices. Le double objectif serait d'assurer une meilleure diffusion de l'information auprès des entreprises potentiellement utilisatrices et d'élargir le périmètre des secteurs bénéficiaires.
- Celle des délégations territoriales d'AGEFOS-PME, d'OPCALIA et des OPCA ; l'objectif serait de conseiller les entreprises sur la manière de mettre à profit les périodes chômées pour former leurs salariés (cf. *infra*).
- Sur le modèle de ce qui a été mis en place avec succès pour la médiation du crédit pendant la crise, les Chambres de Commerce et de l'Industrie ont la capacité de mettre en place un centre de contact national (plateforme téléphonique) pour venir en aide aux entreprises, notamment les TPE-PME (cf. Pièce jointe n°3).
- Enfin, il revient à la DGEFP de mieux mutualiser les compétences des UT sur ce sujet et de mieux exploiter les nombreux partenariats qu'elles ont construits localement, avec le réseau consulaire notamment.

Recommandation n°6 En association avec les UT, organiser une mobilisation des réseaux socioprofessionnels, possédant l'expertise des dispositifs. Les mettre prioritairement au service des TPE-PME mal informées et peu outillées.

3.2.2. Le circuit de traitement financier de l'ASP est déjà optimisé et la dématérialisation à l'œuvre va encore le raccourcir

[148] La lettre de mission et l'exposé des motifs du décret du 9 mars 2012 précité font apparaître une forte préoccupation sur les délais de paiement aux entreprises. Pour y répondre, la mission a examiné ces délais dans le cadre de l'ancien dispositif, mais aussi après plus d'un an⁸⁵ de fonctionnement du nouveau circuit entre les UT et les centres régionaux de l'ASP.

[149] Les documents consultés par la mission en UT et lors de sa visite à l'ASP font apparaître une situation dans laquelle :

- le délai moyen d'instruction et de validation de la demande est de dix jours ; sauf demande non conforme réclamant des échanges complémentaires ;
- le délai moyen entre la validation par l'UT de la demande de l'entreprise (la « signature ») et sa réception à l'ASP est de 6,5 jours⁸⁶ ;
- le délai moyen entre la date de réception à l'ASP et le paiement effectif à l'entreprise est de 4,7 jours⁸⁷.

[150] Soit un délai total moyen, avec un envoi de documents papier, de 21 jours.

⁸⁵ Mis en place au 01-01-2011.

⁸⁶ Sur la période du 4 février au 31 mars 2012.

⁸⁷ Sur la période du 4 février au 5 mars 2012.

- [151] Ce délai, inférieur à celui du paiement mensuel des salaires, est par ailleurs en voie d'être réduit, puisqu'au 1^{er} janvier 2013, un nouvel extranet, actuellement en phase de spécification à l'ASP, devrait permettre l'envoi dématérialisé des demandes instruites et donc permettre un envoi en temps réel depuis l'UT vers l'ASP.

Recommandation n°7 **Faire du respect des délais de mise en place du nouvel « extranet activité partielle » une priorité.**

3.3. *Un dispositif unique d'activité partielle simplifierait le circuit de traitement*

- [152] Entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2012, les entreprises françaises ont eu plutôt recours à la « rétention » de main-d'œuvre, préférant préserver leurs compétences existantes pour être mieux armées quand l'activité reprendrait⁸⁸. Si la croissance économique continuait à être aussi faible dans les mois à venir, les entreprises finiraient par répercuter le choc sur le volume d'emplois disponibles. Pour éviter les licenciements, la réduction du nombre d'heures travaillées par l'activité partielle aurait alors une portée encore plus stratégique. La réforme en profondeur du dispositif d'activité partielle deviendrait alors un enjeu majeur des politiques de l'emploi.
- [153] Pour sortir l'activité partielle de son rôle marginal, la mission propose de réfléchir à deux modalités de simplification radicale de son circuit de traitement, une à court et l'autre à moyen terme, en l'organisant à partir de la généralisation des conventions APLD.

3.3.1. *À court terme, la seule convention APLD pour tous*

- [154] Le fonctionnement des dispositifs de chômage partiel dans les divers pays européens repose sur deux mécanismes distincts de financement : la prise en charge collective ou la logique assurantielle. Contrairement à l'Allemagne où le dispositif repose principalement sur les contributions des entreprises et des salariés (co-responsabilité), la France a privilégié, jusqu'ici, la logique d'une aide de l'État aux entreprises, mais où les entreprises prennent leur part de responsabilité (paiement de l'allocation complémentaire) dans un système utilisateurs-payeurs.
- [155] L'introduction d'une part de financement par l'UNEDIC, dans le cadre de l'APLD, a rapproché le système français de son équivalent allemand⁸⁹.
- [156] Malgré des améliorations dans la réglementation avec le financement de l'UNEDIC intervenant dès la première heure ou encore l'unification des assiettes de calcul, des progrès seraient encore possibles quant à la simplification du dispositif.
- [157] Pour donner une plus grande lisibilité au système, la mission préconise que la seule convention APLD aménagée par voie réglementaire, puisse être conservée et ce, immédiatement après la phase de bilan et de consultation prévue avec les partenaires sociaux cet automne.
- [158] La conclusion de ces conventions réunirait dans un seul et même traitement les deux demandes précédentes de prise en charge au titre de l'allocation spécifique et de l'APLD actuelle, avec un montant global d'aide (État+UNEDIC) et des conditions inchangées.
- [159] Dans le circuit du traitement administratif, le caractère préalable de l'autorisation étant établi pour les heures chômées dans le cadre d'une convention APLD, les contrôles des services de l'UT ne porteraient alors que sur la régularité de la demande d'indemnisation⁹⁰.

⁸⁸ Cf. Rapport conseil d'Orientation pour l'Emploi, *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale*, mai 2012.

⁸⁹ La mise en place du TRILD en 1993 reposait déjà sur une participation de l'UNEDIC à son financement.

[160] Dans la mesure où la généralisation de la convention APLD se traduirait par une extinction des demandes d'allocation spécifique, l'État ne verserait aux salariés qu'une seule allocation comprenant les deux parts AS+APLD. La clé de répartition financière restant identique entre l'État et l'UNEDIC, l'impact budgétaire de cette mesure serait nul pour les deux parties. Cela sans compter les économies réalisées par les services de l'État avec la simplification du circuit administratif et financier du nouveau dispositif.

[161] Dans cette hypothèse, la mission propose de dédier les conventions « classiques » aux situations de force majeure. Comme déjà prévues dans la circulaire de la DGEFP du 4 mai 2012, ces situations peuvent être les suivantes :

- de très graves difficultés de trésorerie de l'entreprise mettant sa survie en jeu ;
- une catastrophe naturelle constatée par arrêté conjoint des ministres de l'Emploi et du ministre du Budget.

Recommandation n°8 Proposer aux partenaires sociaux de conserver la seule convention APLD pour les demandes de chômage partiel à venir, avec le versement d'une seule allocation en conséquence.

[162] La mission est consciente du fait que, jusqu'ici, les conventions APLD ne se substituent que très faiblement aux demandes d'allocations simples et aux conventions « classiques » et ce, malgré les instructions de la DGEFP aux DIRECCTE pour les promouvoir comme dispositif de droit commun⁹¹.

Tableau 3 : Répartition des dossiers par dispositifs (AS/ACCP/APLD) pour 2011⁹²

National				
Dispositifs	Nombre heures payées	Montants Payés	Nombre de dossiers	% nb dossiers
ASCP	263 959	965 717	669	84 %
ACCP	6 225	19 024	23	3 %
APLD	91 014	316 414	105	13 %
Total	361 198	1 301 155	797	100 %

Source : ASP

[163] Même dans des régions comme le Nord-Pas-de-Calais, où la DIRECCTE et les UT semblent être particulièrement mobilisées pour leur promotion, le taux de substitution ne dépasse pas 54 % (vs. 13 % en moyenne nationale en 2011).

⁹⁰ Circulaire DGEFP du 4 mai 2012.

⁹¹ L'année 2011 a même vu la convention État-UNEDIC concernant l'APLD se renouveler sans examen préalable des résultats, afin d'épuiser le reliquat de crédits non consommés en 2010 (80M€).

⁹² Le nombre de dossiers correspond :

- pour l'AS : un dossier correspond à une autorisation de bénéficier de l'AS pendant une période préalablement déterminée. Une même entreprise peut faire l'objet de plusieurs dossiers si elle a demandé à bénéficier de plusieurs périodes d'activité partielle pendant l'année 2011.
- pour l'ACCP : nombre de conventions signées sur l'année 2011.
- pour l'APLD : nombre de conventions signées sur l'année 2011.

[164] Des éléments recueillis, il ressort que l'APLD a, depuis l'origine, manqué de lisibilité du fait des incertitudes liées à son caractère expérimental :

- D'abord, son calendrier de mise en œuvre n'a pas favorisé sa mise en place : la première convention État-UNEDIC actant son financement est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2009, alors qu'après un fort ralentissement jusqu'au premier semestre 2009, le rythme de l'activité commençait déjà à progresser au second semestre de la même année.
- Ensuite, des incertitudes ont entouré son renouvellement : si la poursuite du dispositif en 2010 a été rapidement reconnue dès décembre 2009, son renouvellement en 2011 a été repoussé de mois en mois.
- Enfin, l'avenant faisant suite à l'ANI du 6 février 2012, signé par les partenaires sociaux le 21 février 2012, n'est entré en vigueur qu'en avril. C'est cet avenant qui prévoit une phase d'expérimentation de conventions de durée de deux mois minimum dont le bilan devra être examiné par les partenaires sociaux à la fin du mois de septembre de cette année...

[165] Pour toutes ces raisons, la mission préconise de stabiliser le cadre juridique, et donc financier, des conventions APLD.

Pérenniser les conventions APLD et leur financement

[166] En 1993 déjà, le financement paritaire du chômage partiel par l'UNEDIC s'est heurté aux objections des organisations syndicales et patronales : la situation financière délicate de l'UNEDIC (CGT-FO, CFTC, Patronat), le refus de financer la trésorerie des entreprises sous couvert de chômage partiel (CGT), la volonté de réserver l'assurance chômage aux « vrais chômeurs » (CFTC). La loi quinquennale a tranché et introduit le principe d'un financement tripartite pour le chômage partiel de longue durée, mais en le subordonnant à un accord des partenaires sociaux⁹³.

[167] La mise en place de l'APLD en 2009 s'est, elle, déroulée dans un contexte plus consensuel : d'une part, le principe de financements croisés État-UNEDIC a connu d'autres précédents ces dernières années (indemnisation des chômeurs en fin de droit, création du FPSPP, accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, etc.). D'autre part, la limitation dans le temps de la convention État-UNEDIC permettait de prévoir des réajustements de la contribution de l'assurance chômage en fonction du niveau de son déficit.

[168] Afin de faire prendre de l'essor aux conventions APLD, avec une part en hausse du cofinancement UNEDIC, il faudra trancher d'abord une question d'opportunité : l'ensemble des secteurs professionnels resteraient-ils solidaires des salariés et des entreprises de la métallurgie ?

[169] Pour y répondre de façon constructive, on peut considérer que si le recours à l'activité partielle est bien considéré comme un outil de prévention des licenciements, la mutualisation des risques entre toutes les branches d'activité réduirait les risques du report des dépenses sur les comptes de l'Assurance chômage qui seraient sollicités pour verser l'ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi) dans une bien plus grande proportion que les sommes en jeu dans le cadre de l'APLD, en cas de recours au licenciement.

[170] La nouvelle convention qui devra prendre la suite de celle conclue le 6 mai 2011 pourrait servir de support juridique pour stabiliser cette modalité de financement.

Recommandation n°9 Pérenniser le cadre juridique du cofinancement État-UNEDIC en l'intégrant dans la prochaine convention d'Assurance chômage.

⁹³ février 1994. Voir M. Béraud, « Le chômage partiel, un dispositif de protection de l'emploi. Comparaison dans quatre pays européens », *Travail et Emploi*, n°61, 1994.

3.3.2. À court terme encore, aménager la convention « APLD » existante

3.3.2.1. Il apparaît nécessaire d'assortir la convention APLD d'un seuil d'éligibilité

- [171] Le premier aménagement à apporter aux conventions APLD concerne l'instauration d'un seuil minimal de réduction du temps de travail et ce, pour deux raisons :
- [172] - le coût des transactions administratives et financières pour l'entreprise comme pour l'administration (UT, ASP) doit être raisonnable au regard du montant des allocations versées aux entreprises.
- [173] - Par ailleurs, les avis convergent pour souligner la difficulté pratique d'organiser des formations sur des plages de temps limitées, lorsque le recours à l'activité partielle est relativement court. Pour pouvoir mieux articuler chômage partiel et formation, il est donc nécessaire d'atteindre un volume d'heures chômées suffisamment conséquent pour envisager des modules de formation qualifiante.
- [174] Pour atteindre cet objectif, on peut prendre appui sur le modèle allemand de la *Kurzarbeit* qui prévoit une réduction minimale du temps de travail de 10 %⁹⁴.
- [175] À titre indicatif, les nouvelles conventions APLD pourraient être conclues pour une durée minimale de 70 heures par épisode de chômage partiel⁹⁵ et par salarié, soit environ de 16 % de l'horaire hebdomadaire de travail à 35 heures. Ce seuil correspond, en droit, à la durée minimale annuelle des « périodes de professionnalisation » dans les entreprises d'au moins 250 salariés⁹⁶.
- [176] En l'espèce, ce seuil est inférieur à la réduction moyenne d'activité d'un salarié ayant fait du chômage partiel au cours (30 heures par mois) pour la période 2007-2010. Cette réduction est encore plus significative dans les établissements de moins de 20 salariés utilisant le chômage partiel (40 heures par mois)⁹⁷.

Recommandation n°10 Envisager un seuil d'éligibilité de 70 heures pour les conventions APLD. Ce seuil est équivalent à une réduction de 16 % du temps légal de travail par épisode de recours au chômage partiel (de trois mois pour une convention APLD).

⁹⁴ Voir Annexe n°1 : Activité partielle, comparaisons France – Allemagne.

⁹⁵ Selon la DARES, un épisode de recours au chômage partiel se définit comme une succession de mois pendant lesquels un établissement consomme des heures de chômage partiel, séparée par au moins deux mois de non utilisation du dispositif. Cet épisode est au moins de trois mois pour les conventions APLD (deux mois dans la phase expérimentale actuelle).

⁹⁶ L'intervalle de 35 à 70 heures correspond à la durée minimale des périodes de professionnalisation s'élève, sur douze mois calendaires et pour chaque salarié en bénéficiant, à 35 heures pour les entreprises d'au moins 50 salariés et à 70 heures pour les entreprises d'au moins 250 salariés. Source : site du ministère du Travail.

⁹⁷ Cette réduction varie selon le secteur d'activité. Elle a été de 29 heures par mois dans l'industrie, de 33 heures dans la construction, de 35 heures dans les services et de 58 heures dans l'agriculture. Parmi les secteurs industriels traditionnellement utilisateurs de chômage partiel, le « textile, habillement, cuir » a enregistré des réductions mensuelles d'horaires supérieures à la moyenne (34 heures par mois), tandis que les salariés du secteur automobile subissaient de moindres réductions mensuelles d'heures travaillées (26 heures par mois). Voir DARES Analyses, *Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010*, n°004, janvier 2012.

3.3.2.2. Améliorer la prévisibilité budgétaire pour l'État et l'UNEDIC

[177] Le recours systématique à la convention APLD pourrait améliorer le taux de consommation des heures demandées par les entreprises, comme on l'observe dans le Nord-Pas-de-Calais, où le taux de consommation augmente de 9 points en 2009, de 4 points en 2010 et encore en 2011, dès lors que les entreprises choisissent cette option (cf. tableau 2).

[178] Mais cette mesure ne saurait être suffisante pour rapprocher la demande des entreprises de leur consommation réelle - aujourd'hui autour de 20 % - et augmenter par voie de conséquence la prévisibilité budgétaire. À partir du moment où la procédure d'appel au chômage partiel serait simplifiée, l'administration devrait être en mesure d'imposer une marge de fluctuation de 30 %, au-delà de laquelle une nouvelle séquence de dialogue devra être instaurée entre les services instructeurs et l'entreprise demandeuse.

[179] Le taux de 30 % correspond à celui retenu empiriquement par le Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) comme étant le taux de chute national que l'on pourrait utiliser pour générer une autorisation d'engagement annuelle des dépenses d'indemnisation de l'activité partielle. Ce taux est calculé sur la base des éléments recueillis dans les trois régions étudiées par le CBCM, pour tenir compte de la part des heures autorisées qui n'est en réalité pas utilisée par les entreprises⁹⁸.

Recommandation n°11 Prévoir une marge de fluctuation de 30 % entre la demande initiale et le recours réel aux heures chômées, au-delà de laquelle un avenant à la convention devra être signé.

3.3.2.3. Assumer l'ambiguïté des critères de recours en période de crise

[180] Dans ses *Perspectives de l'emploi* de 2010, l'OCDE conclut à l'équité des dispositifs de chômage partiel par la répartition des risques sur l'ensemble des agents économiques. Elle souligne leur efficacité dans le maintien d'emplois précieux pour l'économie des pays membres, notamment pour les salariés au bas de l'échelle des rémunérations⁹⁹.

[181] De même, les partenaires sociaux interrogés par la mission au niveau national, les chefs d'entreprise et les IRP rencontrés comme l'administration du travail s'accordent pour considérer le chômage partiel comme un mécanisme efficace :

- pour conserver le lien contractuel entre les entreprises et les salariés ;
- pour maintenir les compétences face à une difficulté conjoncturelle et ce, dans la perspective d'une reprise d'activité plus favorable.

[182] Pour sortir l'activité partielle de son rôle résiduel, la mission préconise donc d'assumer les ambiguïtés des motifs de recours pour causes conjoncturelles et/ou structurelles, tant que perdurerait la crise, mais en améliorant la viabilité des emplois et la mobilité des salariés par le recours systématique à la formation. Tant que la crise ne serait pas résorbée, on pourrait donc continuer à adapter les critères existants aux situations locales.

Recommandation n°12 En période de crise, promouvoir l'activité partielle pour sauvegarder des emplois et dans le même temps former systématiquement les salariés

⁹⁸ Service du CBCM auprès du ministère du Travail, *Evaluation des circuits et procédures de l'indemnisation de l'activité partielle*, septembre 2011.

⁹⁹ En France le chômage partiel concerne davantage les hommes, les moins diplômés, les salariés les plus anciens dans l'entreprise et les ouvriers. *Id.*

concernés dans les filières en difficulté, y compris celles qui se trouveraient structurellement en déclin.

3.3.3. À court terme enfin, renforcer le dialogue social autour de l'activité partielle

- [183] Si l'on se réfère au bilan 2010 de la négociation collective publié par le Ministère du Travail, force est de constater que l'entreprise n'est pas un niveau très actif de négociation collective sur la formation professionnelle : moins de 2 % des accords conclus au niveau des entreprises ont concerné à titre exclusif la formation professionnelle, soit 350 accords sur les 22 355 accords signés. Ce chiffre n'est pas conjoncturel, puisqu'il s'établit autour de 2 % en moyenne tous les ans depuis trente ans¹⁰⁰.
- [184] La délibération « modernisation du dialogue social » entre partenaires sociaux prévoit de réunir certaines consultations aujourd'hui formelles et dissociées (formation, égalité professionnelle, GPEC, handicap...) dans un nouvel ensemble simplifié et plus cohérent que le processus de consultation actuel. La discussion sur le recours à l'APLD pourrait trouver naturellement une place dans cet ensemble.
- [185] En attendant cette rénovation globale du processus d'information/consultation¹⁰¹, les observations de la mission ont permis de distinguer deux situations précises dans lesquelles l'intervention des IRP prend sens et cohérence¹⁰² :
- [186] 1/ Lorsque l'entreprise est insérée dans un réseau structuré de relations entre donneur d'ordre et sous-traitants (tout le long de la chaîne de valeur), le rôle des IRP de l'entreprise donneur d'ordre devient alors incontournable pour intégrer, dans la stratégie industrielle et sociale de l'entreprise, les périodes d'activité partielle et les mettre à profit pour former les salariés. S'il existe, en plus, une coordination avec les IRP dans les entreprises sous-traitantes, les bienfaits du dialogue social au niveau central se diffusent dans l'ensemble de la filière de production.
- [187] 2/ Lorsque l'entreprise mène une véritable stratégie de diversification, le dialogue social autour de l'activité partielle permet, en outre, d'élaborer un programme de formation par anticipation. Sa taille, sa plus ou moins grande insertion dans un réseau de sous-traitance, la catégorie socioprofessionnelle des salariés ne sont pas déterminantes. Seules comptent, dès lors, la capacité d'anticipation de l'employeur et la qualité des relations sociales.
- [188] Dans la conjoncture actuelle où la crise paraît se diffuser davantage dans les secteurs d'activité, il faut augmenter la prévisibilité du recours au chômage partiel pour favoriser la mise en place d'actions de formation.
- [189] Cette politique de formation devra favoriser l'acquisition de compétences transverses et transférables (aide à la mobilité) et en préparant aux emplois de demain (reconversion) et de qualité (promotion sociale). Une telle démarche d'anticipation permettra de positionner plus efficacement les actions de formation, lors de la survenue d'une période d'activité partielle.

Recommandation n°13 Inviter les employeurs et les IRP à inscrire le dialogue social concernant le recours à l'activité partielle dans des pratiques d'information-consultation « à froid » pour anticiper les actions de formation.

¹⁰⁰ DARES, *La négociation collective en 2010*, coll. Bilans & Rapports, 2011.

¹⁰¹ La dernière réunion de délibération sociale sur le sujet date de décembre 2011.

¹⁰² Afin de mieux cerner le rôle dévolu aux IRP dans le processus de mise en place de l'activité partielle, la mission s'est rendue dans des entreprises de la filière de la construction navale dans le Grand Ouest pour interroger les délégués syndicaux CGT et CFDT de l'entreprise donneuse d'ordre, d'une de ses filiales et de deux de ses sous-traitants.

- [190] Mais pour qu'elles intègrent pleinement le dispositif d'activité partielle dans leur panoplie de réponses à la situation de l'emploi, il faut que les entreprises puissent aussi maîtriser l'information économique sur l'avenir de la filière dans laquelle elles s'insèrent.

Recommandation n°14 **Faire bénéficier les entreprises des travaux de prospective emplois-métiers au niveau européen, national et régional, pour mieux articuler activité partielle et formation.**

3.3.4. Aider au financement des actions de formation

- [191] Les périodes de baisse de charge peuvent être l'occasion, notamment pour les TPE-PME, de (re)-trouver de l'appétence pour la formation. De plus, le décret du 7 février 2012 a levé l'obstacle légal pour organiser des formations sur des périodes où le contrat de travail du salarié est suspendu pendant l'activité partielle.

- [192] En revanche, l'attractivité financière est moindre pour un salarié qui sur la base du volontariat décide de se former pendant ses heures chômées et qui ne verra sa rémunération que faiblement augmenter (100 % du salaire net en cas de formation contre 75 % du salaire brut sans formation). S'il s'avère difficile à ce stade de revenir sur cette règle à laquelle tiennent particulièrement les représentants des salariés¹⁰³, il faudra alors travailler à une prise en charge plus globale des coûts périphériques de la formation (frais de transport, restauration), pour éviter aux salariés des arbitrages douloureux entre pouvoir d'achat immédiat et employabilité au futur.

Recommandation n°15 **Inviter les entreprises à prendre en charge les frais de transport et restauration induits par l'inscription en formation des salariés au chômage partiel.**

- [193] Pour des entreprises qui se trouvent en situation financière délicate, il pourrait paraître difficile aussi de dégager des moyens supplémentaires pour former leurs salariés.

- [194] À titre d'exemple, une filiale de moins de 200 salariés dans la construction navale, exclusivement composée d'ingénieurs et techniciens supérieurs, et une entreprise de fabrication de matériel léger à usage militaire, avec un effectif de moins de 70 salariés, essentiellement des ouvriers, développent les mêmes stratégies innovantes de recherche de nouveaux marchés et de formation des salariés pour être en mesure d'honorer de futures commandes. Agréé organisme de formation, doté d'un service performant renforcé pour l'occasion par une chargée de mission en CDD, en relation permanente avec les OPCA de son champ et des champs connexes, la première a su implanter son programme de formation avec succès. La seconde entreprise est toujours en recherche des moyens pour financer le sien...

- [195] C'est pourquoi, la mission préconise que tous les financements classiques de la formation professionnelle (plan de formation, CIF, DIF, etc.) puissent être mobilisés avec la participation des OPCA de branche et des OPCA interprofessionnels pour les TPE-PME.

- [196] L'État pourrait intervenir en actionnant les leviers des accords de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) et les conventions FNE-formation. Les Régions pourraient être également sollicitées dans le cadre de leurs plans de revitalisation des bassins d'emploi. Les CPRDFP pourraient servir de support de contractualisation entre l'État et les Régions.

¹⁰³ Les avis divergent entre les organisations syndicales de salariés sur l'opportunité de mettre l'accent, dans les conventions APLD, sur la contrepartie « emploi » (Force Ouvrière) ou « formation » (CFDT). Ce qui semble influencer le point de vue des IRP dans les entreprises, et de pencher favorablement pour les conventions APLD, c'est d'abord le montant de la prise en charge des rémunérations (75 % du salaire brut, porté à 100 % du salaire net en cas d'actions de formation).

- [197] Les formations pourraient être proposées à l'initiative de l'employeur (plan de formation/période de professionnalisation) : formation pendant les heures de réduction d'activité, quelle que soit la nature de la formation (adaptation au poste de travail/maintien dans l'emploi/développement des compétences). Elles peuvent être à l'initiative du salarié (DIF/ période de professionnalisation), et dans les deux cas dans les conditions de droit commun.

Recommandation n°16 Apporter une aide aux entreprises, notamment les TPE-PME, dans le montage du financement des actions de formation prévues pendant le chômage partiel.

Ajustement de l'emploi et actions de formation pendant la période de crise 2008-2009

« Plusieurs groupes se sont efforcés de combiner chômage partiel et formation. L'accord Renault signé par l'ensemble des organisations syndicales a rendu la formation obligatoire pendant le chômage partiel. Les compteurs DIF ont été utilisés dans une logique collective.

La question du statut des heures de formation pendant le chômage partiel (dans ou hors le temps de travail ?) faisant débat, PSA a trouvé une solution avec la DGEFP.

En revanche, mi-2009, le niveau d'indemnisation de l'APLD a stoppé le recours à la formation. « Il faudrait que le salarié ait le choix entre le chômage partiel indemnisé à 60 %, et un départ en formation, indemnisé à 100 %.

Par ailleurs, certains groupes comme Danone ont interdit à leurs filiales de revoir à la baisse les budgets formation. Dans d'autres, comme Arcelor, les budgets de formation aussi ont été réduits du fait de la crise ».

Source : Henri Rouilleault, L'emploi au sortir de la récession, Rapport du 19 novembre 2010.

3.3.5. Enrichir le bilan de l'activité partielle par des données régionales et nationales

- [198] L'amélioration du circuit administratif et financier du chômage partiel devrait s'envisager dans une visibilité plus grande sur le rôle et la place du chômage partiel dans l'ensemble des instruments publics au service des politiques de l'emploi.
- [199] La mission a pu étudier les documents produits par la Mission Synthèse de la DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais qui fournissent des données déclinées par année (2008 à T1/2012) et par secteur d'activité (automobile et produits en caoutchouc et plastique ; métallurgie ; transport et entreposage ; textile ; construction), selon les deux dispositifs simples et APLD. Ces données sont mises au regard des statistiques de suppressions d'emplois recensées (PSE, hors PSE) et du suivi de l'intérim dans certaines branches comme la métallurgie, le transport-entreposage ou la construction. Ces documents répondent en grande partie aux modalités de bilan prévu en automne 2012 et mentionné dans l'avenant État-UNEDIC du 21 février 2012¹⁰⁴.
- [200] Les DIRECCTE devraient être en mesure de produire des données de cadrage de même nature que ceux produits par la Région Nord-Pas-de-Calais. Celles-ci pourraient alors servir utilement de base au bilan prévu par les partenaires sociaux, en automne 2012, au niveau territorial et national.

¹⁰⁴ L'avenant État-Unedic du 21 février mentionne, outre le suivi des dépenses engagées par l'Unedic et les données relatives aux engagements des entreprises, le détail des conventions signées par les entreprises, des données de cadrage telle leur durée, leur répartition géographique, le nombre d'heures autorisées, la ventilation par bénéficiaire, le nombre d'heures réalisés qui figurent bien dans les documents de la DIRECCTE.

- [201] La DGEFP dispose d'informations administratives issues l'applicatif AGLAE (applicatifs de gestion locale des aides à l'emploi) – chômage partiel qui pourraient être utilement utilisées¹⁰⁵.
- [202] Ces données administratives recensent les autorisations de chômage partiel (lorsqu'elles étaient d'actualité), ainsi qu'un certain nombre d'informations en rapport avec ces autorisations : nombre d'heures autorisées, effectifs concernés par les autorisations (total et par catégories socioprofessionnelles agrégées - cadres, employés, techniciens -, agents de maîtrise, ouvriers), montants autorisés, causes de recours au chômage partiel, périmètre de recours - réduction horaire de tout ou partie de l'établissement, fermeture temporaire de tout ou partie de l'établissement, dates de début et de fin du chômage partiel, etc. D'autres informations comme la taille de l'établissement, le département signataire ainsi que le secteur d'activité sont renseignées pour chaque autorisation de chômage partiel¹⁰⁶.
- [203] Afin de permettre de calculer la participation de l'UNEDIC au titre de l'APLD, l'applicatif a fait l'objet d'une évolution rendant possibles le suivi des dépenses engagées par l'UNEDIC et le rapprochement du nombre d'heures autorisées avec le nombre d'heures réalisées. Les aspects qualitatifs des conventions APLD, en revanche, à savoir le détail des conventions signées par les entreprises ou encore les données relatives à leurs engagements, ne sont pas gérés dans AGLAE.
- [204] Par ailleurs, une évaluation approfondie du comportement des entreprises et des effets de l'activité partielle en termes de maintien dans l'emploi et de formation devrait pouvoir se fonder sur le recueil de données qualitatives dans le système d'information AGLAE de la DGEFP servant ensuite à des analyses longitudinales à réaliser conjointement avec la DARES.
- [205] C'est pourquoi une évolution de l'applicatif AGLAE pour inclure des éléments qualitatifs concernant les conventions serait souhaitable. Les données devraient pouvoir être partagées selon des règles de droit et d'habilitation à définir par la DGEFP.

Recommandation n°17 Améliorer les outils statistiques de suivi de l'activité partielle au niveau régional et en agrégation nationale. Constituer, sous forme d'extranet, un entrepôt de données disponibles et confier à la DGEFP l'organisation de son accès.

3.3.6. À moyen terme, concevoir un « système d'activité partielle » unifié

- [206] La première phase de généralisation des conventions APLD permettrait de préparer utilement une seconde phase de réformer visant à faire converger les dispositifs existants (AS, ACCP, APLD) dans un « système d'activité partielle » unique.
- [207] Ce nouveau système présenterait des avantages tant sur le plan administratif que financier :
- L'unification du dispositif permettrait une meilleure lisibilité de celui-ci. Elle renforcerait son attractivité tout en simplifiant pour les entreprises les démarches administratives et en allégeant *de facto* la gestion du dispositif pour les services de l'État.
 - Les régimes d'indemnisation seraient fusionnés dans un taux unique, d'autant plus que la taille des entreprises ne paraît pas être un critère pertinent dans la différenciation du niveau de la prise en charge.

¹⁰⁵ Les informations d'AGLAE sont collectées dans la base de données SINAPSE, gérée de la DGEFP.

¹⁰⁶ Cf. DARES.

- [208] La mise en œuvre de cette simplification devrait passer par la conclusion d'un accord national interprofessionnel étendu, avant de négocier avec l'UNEDIC l'adaptation de la convention avec l'État. Le réexamen des critères de recours, la détermination du niveau du taux unique, comme les contreparties employeur (durée de maintien dans l'emploi, obligation de formation) feraient l'objet de la négociation nationale interprofessionnelle.
- [209] Cette négociation pourrait être proposée aux partenaires sociaux immédiatement après la phase de bilan prévue cet automne. Elles pourraient aboutir, le cas échéant, à un accord dans un délai raisonnable de 3 à 6 mois.
- [210] D'ores et déjà, la DGEFP pourrait :
- mesurer l'impact financier de la généralisation des conventions APLD et de l'intégration d'un seuil d'éligibilité au dispositif (réduction minimale de temps de travail) ;
 - se mettre en situation de proposer le niveau adéquat pour un taux unique d'allocation, cofinancé par l'État et l'UNEDIC.

Recommandation n°18 Proposer aux partenaires sociaux de négocier, après le bilan de l'automne 2012, un nouvel accord national interprofessionnel en vue d'un dispositif unique d'activité partielle. Négocier avec l'UNEDIC la nouvelle convention afférente.

Anousheh KARVAR

François SCHECHTER

Liste des recommandations

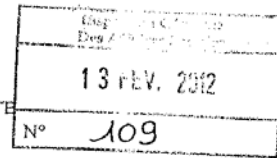
N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Ecarter l'idée d'une avance de l'aide de l'État aux entreprises. Les difficultés de trésorerie des TPE-PME ne sont pas aggravées par leur recours à l'activité partielle.	s.o.	immédiat
2	Ecarter l'idée du paiement direct de l'allocation aux salariés.	s.o.	immédiat
3	Expérimenter l'application d'un principe d'harmonisation forfaitisée des horaires et des remboursements appliqué au seul dispositif.	DGEFP / DIRECCTE	4e trimestre 2012
4	Développer une offre de saisie en ligne pour les entreprises, accompagnée d'un simulateur du reste à charge. Assurer sa diffusion par les réseaux socioprofessionnels.	ASP / DGEFP	4e trimestre 2012
5	S'assurer que les services instructeurs de l'activité partielle au sein des pôles AAME des UT disposent de moyens et d'expertise suffisants pour exercer leurs missions.	DGEFP / DIRECCTE	Immédiat
6	En association avec les UT, organiser une mobilisation des réseaux socioprofessionnels, possédant l'expertise des dispositifs. Les mettre prioritairement au service des TPE-PME mal informées et peu outillées.	DGEFP	3e trimestre 2012
7	Faire du respect des délais de mise en place du nouvel « extranet activité partielle » une priorité.	DGEFP / ASP	Juillet 2012
8	Proposer aux partenaires sociaux de conserver la seule convention APLD pour les demandes de chômage partiel à venir, avec le versement d'une seule allocation en conséquence.	Ministère du Travail	4e trimestre 2012
9	Pérenniser le cadre juridique du cofinancement État-UNEDIC en l'intégrant dans la prochaine Convention d'Assurance chômage.	DGEFP / Partenaires sociaux / UNEDIC	Prochaine Convention
10	Envisager un seuil d'éligibilité de 70 heures pour les conventions APLD. Ce seuil est équivalent à une réduction de 16 % du temps légal de travail par épisode de recours au chômage partiel.	Ministère du Travail	4e trimestre 2012
11	Prévoir une marge de fluctuation de 30 % entre la demande initiale et le recours réel aux heures chômées, au-delà de laquelle un avenant à la convention devra être signé.	Ministère du Travail	4e trimestre 2012
12	En période de crise, promouvoir l'activité partielle pour sauvegarder des emplois et dans le même temps former systématiquement les salariés concernés dans les filières en difficulté, y compris celles qui se trouveraient structurellement en déclin.	Ministères du Travail et du Redressement productif	4e trimestre 2012

13	Inviter les employeurs et les IRP à inscrire le dialogue social concernant le recours à l'activité partielle dans des pratiques d'information-consultation « à froid » pour anticiper les actions de formation.	Ministère du Travail	4e trimestre 2012
14	Faire bénéficier les entreprises des travaux de prospective emploi-métiers au niveau européen, national et régional, pour mieux articuler activité partielle et formation.	Ministères du Travail et du Redressement productif	Immédiat
15	Inviter les entreprises à prendre en charge les frais de transport et restauration induits par l'inscription en formation des salariés au chômage partiel.	Ministère du Travail	Immédiat
16	Apporter une aide aux entreprises, notamment les TPE-PME, dans le montage du financement des actions de formation prévues pendant le chômage partiel.	État / Régions / Organisations patronales et organismes paritaires	Immédiat
17	Améliorer les outils statistiques de suivi de l'activité partielle au niveau régional et en agrégation nationale. Constituer, sous forme d'extranet, un entrepôt de données disponibles et confier à la DGEFP l'organisation de son accès.	DGEFP / DARES	3e trimestre 2012
18	Proposer aux partenaires sociaux de négocier, après le bilan de l'automne 2012, un nouvel accord national interprofessionnel en vue d'un dispositif unique d'activité partielle. Négocier avec l'UNEDIC la nouvelle convention afférente.	Ministère du Travail	1er trimestre 2013

Lettre de mission



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ



Le Ministre

Nos Réf. : D. 12001472

PARIS, LE 10 FEV. 2012

à

Monsieur le Chef de l'inspection
générale des affaires sociales

Le système français d'activité partielle est complexe car il est composé de plusieurs dispositifs, se superposant en fonction de la durée de l'activité partielle, qui ont notamment pour conséquence des niveaux d'indemnisation différents pour les salariés et des niveaux de prise en charge différents pour les entreprises. L'allocation spécifique (AS) constitue le régime de base de l'activité partielle. Depuis avril 2009, il peut être complété par un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD). L'APLD doit faire l'objet d'un conventionnement préalable entre l'Etat et l'entreprise pour une durée d'au moins 3 mois.

Plusieurs rapports ont montré que le recours à l'activité partielle pendant la crise avait été important en France, mais qu'il l'avait moins été que dans d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

Lors du Sommet sur la crise du 18 janvier dernier, le Président de la République et les partenaires sociaux ont annoncé leur volonté d'améliorer les conditions de mobilisation de l'activité partielle en France. Nous avons concrétisé ces engagements avec les propositions de l'Etat reprises par l'accord des partenaires sociaux du 6 février 2012.

Parmi les mesures annoncées le 18 janvier figure la nécessité de simplifier et de raccourcir encore les délais de remboursement effectif aux entreprises, au-delà des progrès significatifs enregistrés depuis que ce remboursement a été confié à l'Agence de Services et de Paiement (ASP).

Dans cette perspective, je souhaiterais que vous puissiez examiner les pistes d'amélioration du circuit administratif de traitement des demandes d'indemnisation des entreprises, afin de rendre le système plus réactif en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Votre mission pourrait en particulier examiner la faisabilité d'un système permettant que les entreprises n'aient plus à avancer la partie de l'indemnisation de l'activité partielle faisant l'objet d'une prise en charge publique.

Vous travaillerez en coordination étroite avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et les directions régionales des entreprises, de la consommation, de la concurrence du travail et de l'emploi. Vous veillerez également à consulter les partenaires sociaux.

Vous voudrez bien nous remettre un rapport dans le délai de trois mois après réception de la présente lettre.


Xavier BERTRAND

Liste des personnes rencontrées

INSTITUTIONS

DGEFP

Pierre RAMAIN, sous-directeur, Sous-direction de mutations de l'emploi et de l'activité
Nadine RICHARD, chef de mission, Mission Fonds national de l'Emploi
Raphaël ARNOUX, Adjoint au chef de mission, Mission Fonds national de l'Emploi
Hervé PEREZ, chargé de mission

MINISTERE DU BUDGET

Rodolphe GINTZ, sous directeur, Sixième sous-direction
François DESMADRYL: chef du bureau, Bureau emploi et formation professionnelle (6BEFP)

UNEDIC

Vincent DESTIVAL, directeur général
Jean-Paul DOMERGUE, directeur des affaires juridiques

CONSEIL d'ÉTAT

Marie-Françoise LEMAÎTRE, maître des requêtes

AGENCE DES SERVICES ET DES PAIEMENTS

François RABOISSON, directeur adjoint, Direction des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales
Sylvie JEZEQUEL, responsable secteur emploi, Service ingénierie et outils
Frédérique VERGNOLE, responsable interventions - réglementations
Sylvie MONNIER, chef de projet chômage partiel

IGAS

Marc BIEHLER
Marie-Laure BALMES

PARTENAIRES SOCIAUX

MEDEF

Roger BENOIT-VASSELIN ; vice président
Dominique TELLIER ; directeur général adjoint

CGPME

Geneviève ROY, vice-présidente

CFDT

Laurent BERGER, secrétaire général adjoint en charge de l'emploi
Christian JANIN, responsable du service emploi, sécurisation des parcours
Patricia FERRAND, secrétaire confédérale en charge de l'emploi
Guillaume LEFEVRE, secrétaire confédéral en charge des restructurations

CGT-FO

Stéphane LARDY, secrétaire confédéral en charge de l'emploi et de la formation professionnelle

CGT

Maurad RABHI, secrétaire confédéral en charge de l'emploi
Isabelle DEPUYDT, conseillère confédérale en charge de l'emploi

IUMM

Jean-François PILLIARD, délégué général
Florence BUISSON, Direction juridique emploi-formation

NORD-PAS-DE-CALAIS

Unité territoriale de Valenciennes

Marc PILLOT, directeur
Isabelle FAJFROWSKI, directrice adjointe du travail, responsable du Pôle Anticipation et accompagnement des mutations économiques
des contrôleurs du travail en charge de l'Activité Partielle
et des agents administratifs

Entreprise NPDC1 (Industrie automobile, effectif de moins de 3000 salariés)

Le directeur des Ressources humaines et le directeur des Relations sociales

Entreprise NPDC2 (Fabrication de matériel léger à usage militaire, effectif de moins de 70 salariés) : le directeur d'exploitationUnité territoriale d'Arras

Marc TILLOL, directeur
Nadine DYBSKI, directrice adjointe du travail, responsable du Pôle Anticipation et accompagnement des mutations économiques
des contrôleurs du Travail

Entreprise NPDC3 (fabrication de rayonnages et de plate-forme de stockage, effectif de moins de 150 salariés)

le directeur et la directrice des Ressources humaines

Entreprise NPDC4 (chaudronnerie industrielle, effectif de moins de 50 salariés)

le gérant et la directrice des Ressources humaines

GRAND OUEST

Les IRP des entreprises de la filière de la construction navale, donneuse d'ordre, filiale et sous-traitants de rang 1

GDO1 (filiale de GDO3, effectif de moins de 200 salariés)

délégué CFDT et représentant syndical au CE

GDO2 (sous-traitant de rang 1 de GDO3, effectif de moins de 150 salariés)

délégué CFDT et suppléant au CE

GDO3 (donneur d'ordre, effectif de plus de 2000 salariés)

délégué CGT, secrétaire du CE
délégué CGT, secrétaire adjoint du CE
délégué CFDT, membre du CE et CHS-CT

GDO4 (filiale de GDO3, effectif de moins de 200 salariés)

délégué CFDT

EXPERTS

Odile CHAGNY, chargée d'études, Centre Etudes & Prospectives Groupe Alpha
Stéphane LAMY, Secafi Groupe Alpha
Jean-Louis HUDEC, Secafi Groupe Alpha
Thierry MILLION, responsable des études, société *Altare*

Annexe n°1 : Comparaisons France-Allemagne en matière d'activité partielle

Caractéristiques institutionnelles du dispositif de chômage partiel mis en place en France et en Allemagne pendant la crise

	France	Allemagne
Nom du dispositif	Chômage partiel (AS, ACCP, APLD)	Kurzarbeit § 170 SGB III
CONDITION DU PARTAGE DU TRAVAIL		
Nombre mini de travailleurs participants	Non	Non
Réduction minimale du temps de travail	0 %	10 %
Réduction maximale du temps de travail	100 %	100 %
ÉLIGIBILITÉ		
Entreprise doit justifier besoin économique	Oui	Oui
Accord entre partenaires sociaux	Non (info-consultat seulement)	Oui
Les travailleurs participants doivent pouvoir prétendre à l'allocation chômage	Oui	Oui
OBLIGATIONS		
Formation obligatoire	Non	Non
Plan de reprise	Non	Non
Interdiction de licencier	Oui (ACCP : durée de la convention // APLD double de la convention)	Non
Obligation de recherche d'emploi	Non	Oui ¹⁰⁷
GÉNÉROSITÉ		
Durée maximale	1 000 heures par salarié par an	24 mois (2009) 18 mois (2010) 12 mois (2011)
Formation subventionnée	Oui (par les partenaires sociaux)	Oui
Coût des heures non travaillées pour l'employeur	Différentiel entre la rémunération perçue par le salarié et la contribution de l'État	50 % des CSS les 6 premiers mois ; aucun après 6 mois ou si les salariés suivent une formation
Le salarié perçoit au titre des heures non travaillées	60 % du salaire brut hors CSS (75 % du salaire net) pour chômage partiel classique, 75 % brut, soit 90 % net si APLD, 100 % net si APLD+Formation au-dessus du salaire minimal impérativement	60 % du salaire net perdu si pas d'enfants 67 % du salaire net à partir du 1 ^{er} enfant

Source : DGEFP

¹⁰⁷ Une particularité du système allemand est que l'Agence fédérale pour l'emploi peut obliger un salarié en chômage partiel à accepter un autre emploi pendant le temps chômé. En cas de refus, l'allocation de chômage partiel peut être suspendue pendant 3 semaines. Cette mesure vise à lutter contre l'abus du dispositif.

Annexe n°2 : Exemple de feuille de paie

Désignation	Base	Taux	Montant		
Salaire de base	151,67	9,22	1398,3974		
Absence chômage partiel (en heures)	151,67	9,22	-1398,3974		
Allocations spécifiques de chômage partiel	151,67	3,84	582,4128		
Allocations convention. chômage partiel	151,67	3,00	455,01		
Allocation complémentaire de RMM	151,67	0,915	138,77805		
Allocation APLD	0	0	0		
Brut soumis à cotisations (*)			0		(*)
Désignation	Base	Charges salariales	Montant	Charges patronales	Montant
		Taux		Taux	
Sécurité sociale :					
Maladie	0	0,75 %	0,00	12,80 %	0,00
Viellésse	0	6,65 %	0,00	8,30 %	0,00
Allocations familiales	0	0	0,00	5,40 %	0,00
Accident du travail	0	0	0,00	2 %	0,00
Contribution solidarité autonomie	0	0	0,00	0,30 %	0,00
Assurance chômage Tr. À	0	2,40 %	0,00	4,00 %	0,00
AGS (FNGS)	0	0	0,00	0,30 %	0,00
Retraite complémentaire ARRCO	0	3 %	0,00	4,50 %	0,00
AGFF	0	0,80 %	0,00	1,20 %	0,00
FNAL	0	0	0,00	0,50 %	0,00
Taxe construction	0	0	0,00	0,45 %	0,00
Versement de transport	0	0	0,00	1,50 %	0,00
Taxe d'apprentissage	0	0	0,00	0,68 %	0,00
Participation à la formation professionnelle	0		0,00	1,60 %	0,00
Cotisations diverses (CE, prévoyance,)	0		0,00	2,00 %	0,00
CSG déductible (sur salaires)	0,00	5,10 %	0,00	0	0,00
CSG déductible (sur chômage partiel+ RMM+APLD)	1155,62	3,80 %	43,91	0	0
		Cotisations salariales déductibles	-43,91	Cotisations patronales assimilées (**)	0,00
Totaux			1132,29		1073
Net imposable					
CSG non déductible (sur salaire)	0,00	2,40 %	0,00		
CRDS (sur salaire)	0,00	0,50 %	0,00		
CSG non déductible (sur chômage partiel+RMM+APLD)	1155,62	2,40 %	27,73		
CRDS (sur chômage partiel+RMM+APLD)	1155,62	0,50 %	5,78		
Net à payer théorique			1098,77		

(*) : Le brut total soumis à cotisations ne comporte pas les indemnités de chômage partiel exonérées de cotisations.
(**) : Y inclus allocations de chômage partiel.

Source : Unité Territoriale ARRAS du Pas-de-Calais de la DIRECCTE NPDC

Annexe n°3 : Coût de l'activité partielle

Exemple pour un salarié catégorie employé travaillant à temps plein dans une entreprise comprenant entre 20 et moins de 250 salariés

<i>Données arrêtées au 14 février 2012</i>	Travail à temps complet		75 heures de chômage partiel				chômage partiel total			
			sans APLD		avec APLD		sans APLD		avec APLD	
salaire net perçu	1 smic	1098,3	1 smic	1098,3	1 smic	1098,3	1 smic	1098,3	1 smic	1098,3
	2 smic	2196,6	2 smic	1885,29	2 smic	2079,36	2 smic	1567,05	2 smic	1959,52
	3 smic	3294,9	3 smic	2828,64	3 smic	3118,7	3 smic	2351,99	3 smic	2938,57
coût pour l'entreprise	1 smic	2007,12	1 smic	1308,24	1 smic	1015,74	1 smic	593,79	1 smic	2,28
	2 smic	4014,23	2 smic	2570,71	2 smic	2485,96	2 smic	1095,06	2 smic	923,67
	3 smic	6021,36	3 smic	4000,83	3 smic	4018,83	3 smic	1935,31	3 smic	1971,71
Cout pour l'Etat			1 smic	288	1 smic	580,5	1 smic	582,41	1 smic	1173,92
			2 smic	288	2 smic	580,5	2 smic	582,41	2 smic	1173,92
			3 smic	288	3 smic	580,5	3 smic	582,41	3 smic	1173,92
Montant de l'exonération URSSAF			1 smic	301,01	1 smic	301,01	1 smic	608,72	1 smic	608,72
			2 smic	602,02	2 smic	602,02	2 smic	1217,44	2 smic	1217,44
			3 smic	903,03	3 smic	903,03	3 smic	1826,17	3 smic	1826,17

Source : Unité Territoriale Arras du Pas-de-Calais de la DIRECCTE NPDC

Pour illustration (en gras) : si un salarié travaille tout le mois et s'il est rémunéré sur la base d'1 SMIC, il percevra un salaire net de 1098,30€ ; le coût pour l'entreprise sera de 2007,12€.

En revanche, si ce même salarié a été placé en chômage partiel sur la totalité du mois avec convention APLD, son salaire net sera maintenu. Le coût mensuel pour l'entreprise sera de 2,28€. Le coût pour l'État s'élève à 1173,92€ $(=(3,84€+3,90€)*151,67h)$, auxquels s'ajoutent 608,72€ d'exonération de charges.

Rappels

SMIC : 9,22€/h - temps plein : 151,67h

Taux de remboursement Chômage Partiel : 3,84€/h dans les entreprises de moins de 250 salariés - 3,33€/h dans les entreprises de 250 salariés et plus

Taux APLD : 1,90€/h pour les 50 premières heures et 3,90€/h pour les heures suivantes.

Sigles utilisés

IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ACCP	Allocation complémentaire de chômage partiel
ADEC	Accords de développement de l'emploi et des compétences
AGEFOS-PME	Association pour la gestion de la formation des salariés des PME (interpro)
ANI	Accord national interprofessionnel
APLD	Activité partielle de longue durée
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASCP	Allocation spécifique du Chômage partiel
ASP	Agence de Services et de Paiement
CBCM	Contrôle budgétaire et comptable ministériel
CE	Comité d'entreprise
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPRDFP	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DP	Délégué-e du personnel
DUP	Délégation unique du personnel
FNE	Fonds national pour l'emploi
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IRP	Institution représentative du personnel
NIR	Numéro d'inscription au répertoire INSEE
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé (de branche)
OPCALIA	Organisme paritaire collecteur agréé (interprofessionnel)
PME	Petite et moyenne entreprise
RIB	Relevé d'Identité Bancaire
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TPE	Très petite entreprise
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UT	Unité territoriale de la DIRECCTE

Pièces jointes

Pièce jointe n°1	Présentation des effectifs et des activités des agents du Pôle AAME de l'UT59
Pièce jointe n°2	Schéma de la nouvelle procédure de mise au chômage partiel. Source UT59
Pièce jointe n°3	Exemple de plateforme nationale

Pièce jointe n°1 : Présentation des effectifs du pôle AAME-UT59

Présentation des effectifs du pôle AAME

	CATEGORIE	ETPT
	A	1
	A	1
total catégorie A :	2	2
	(eff. Phys.)	(ETPT)
	B	1
	B	1
	B	0,8
	B	1
total catégorie B :	4	3,8
	(eff. Phys.)	(ETPT)
	C	1
	C	0,8
	C	1
	C	1
total catégorie C :	4	3,8
	(eff. Phys.)	(ETPT)
TOTAL :	10 (eff. Phys.)	9,6 (ETP)

Source : Unité territoriale de Valenciennes

Pièce jointe n°2 : Schéma de la nouvelle procédure de mise au chômage partiel

Procédure d'instruction d'une Demande de Chômage Partiel à compter du 11 mars 2012		
<i>NB : les demandes préalables reçues antérieurement au 11 mars 2012 (date d'entrée en vigueur du Décret 2012-341 du 09 mars 2012) sont régies par les dispositions en vigueur à la date de leur réception.</i>		
L'entreprise est dotée d'IRP	L'entreprise n'est pas dotée d'IRP	
PHASE 1 : CONSULTATION DES I.R.P		
<p>Elle envoie sans délai à l'UT l'avis préalable indiqué dans le PV de consultation des IRP. En cas d'avis défavorable, l'employeur envoie avec le P.V de consultation les éléments présentés aux I.R.P</p> <p><u>NB</u> : Dans le cas où l'entreprise prévoit de chômer pour une période minimale de 2 mois, une convention d'activité partielle de longue durée (APLD) peut être conclue avec nos services (Pôle AAME de la DIRECCTE).</p>	<p>- Une entreprise ayant l'obligation de mettre en place des élections de représentants du personnel à l'issue desquelles aucun représentant n'aurait été élu, enverra le PV de carence des élections à l'UT.</p> <p>- Une entreprise n'ayant pas l'obligation de mettre en place des élections de représentants du personnel indiquera son effectif (physique et en <u>équivalent temps plein</u>) ainsi que sa non obligation en la matière.</p> <p><u>NB</u> : Dans le cas où l'entreprise prévoit de chômer pour une période minimale de 2 mois, une convention d'activité partielle de longue durée (APLD) peut être conclue avec nos services (Pôle AAME de la DIRECCTE).</p>	
L'entreprise ne demande plus l'autorisation préalable auprès de l'administration		
PHASE 2 : LES SALARIES SONT PLACES AU CHÔMAGE PARTIEL		
<p style="text-align: center;">Le 1er mois de Chômage Partiel échu :</p> <p>L'employeur envoie le CERFA de « demande d'indemnisation au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel » correspondant à la période prévisionnelle chômée qui comprend aujourd'hui les états nominatifs de remboursement (au titre du mois auxquels ils se rattachent) ; le CERFA est accompagné des documents suivants :</p> <p>[1] - l'avis des représentants du personnel si l'entreprise en est dotée ou le PV de carence (si ces documents n'ont pas été adressés antérieurement à l'UT),</p> <p>- les informations qui ont été transmises aux IRP dans le cadre de la consultation,</p> <p>- le nombre de salariés concernés ainsi que leur durée de travail habituelle,</p> <p>[2] - la période pendant laquelle les salariés vont connaître une sous-activité,</p> <p>- le cas échéant, les états nominatifs précisant le nombre d'heures <u>déjà chômées</u> par chaque salarié.</p>	<p style="text-align: center;">Le 1er mois de Chômage Partiel échu :</p> <p>L'employeur envoie le CERFA de « demande d'indemnisation au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel » correspondant à la période prévisionnelle chômée qui comprend aujourd'hui les états nominatifs de remboursement (au titre du mois auxquels ils se rattachent) ; le CERFA est accompagné des documents suivants :</p> <p>[3] - l'avis des représentants du personnel si l'entreprise en est dotée ou le PV de carence (si ces documents n'ont pas été adressés antérieurement à l'UT),</p> <p>- les informations qui ont été transmises aux IRP dans le cadre de la consultation,</p> <p>- le nombre de salariés concernés ainsi que leur durée de travail habituelle,</p> <p>[4] - la période pendant laquelle les salariés vont connaître une sous-activité,</p> <p>- le cas échéant, les états nominatifs précisant le nombre d'heures <u>déjà chômées</u> par chaque salarié.</p> <p style="text-align: right;">[5]</p>	
PHASE 3 : INSTRUCTION DE LA DEMANDE DES RECEPTION DU DOSSIER COMPLET commune aux entreprises dotées ou non d'IRP)		
L'instruction est désormais effectuée au moment de la réception du dossier complet de la 1^{ère} demande de remboursement (appelée désormais "demande d'indemnisation")		
Si le dossier est complet :		
- envoi par l'UT59V d'un accusé de réception mentionnant la réception du dossier complet, du délai de prise de décision et des voies de recours possibles.	Si le dossier est incomplet : - envoi par l'UT59V d'un accusé de réception indiquant les pièces manquantes afin de pouvoir instruire la demande	
INSTRUCTION DU DOSSIER COMPLET POUR LA PRISE DE DECISION D'ATTRIBUTION DE L'AS		
- Vérification des conditions de recours au chômage partiel - Vérification du respect du contingent annuel d'heures par salarié		
(I) Si la demande est conforme à la réglementation	(II) Si la demande n'est pas conforme à la réglementation	Si la demande nécessite des pièces complémentaires ou des rectifications
Envoi d'une DECISION FAVORABLE d'ATTRIBUTION relative à la période d'indemnisation demandée	DECISION DE REFUS d'ATTRIBUTION de l'AS motivée relative à la période d'indemnisation demandée	Demande d'éléments complémentaires ou de rectification des états présentés
Dès réception des pièces demandées : Soit la demande est conforme à la réglementation (cf. « I ») Soit la demande n'est pas conforme à la réglementation cf. « II »)		
PHASE 4 : VERIFICATION DES ETAS DE REMBOURSEMENT et PREPRATION du PAIEMENT (commune aux entreprises dotées ou non d'IRP)		
- édition des BONS À PAYER (B.À.P) - envoi par courrier postal des B.À.P à l'Agence de Services et de Paiements (À.S.P) - mandat sur le compte de l'entreprise après réception par l'ASP		

Source : Unité territoriale de Valenciennes

Pièce jointe n° 3 : Exemple de plateforme nationale

La Chambre de commerce et d'industrie de Paris mobilise son centre de contact client au service du Médiateur du crédit

(Communiqué du 23 juin 2009 de la CCIP)

La Chambre de commerce et d'industrie de Paris est devenue, le vendredi 23 janvier, « tiers de confiance » du Médiateur du crédit à l'issue de la signature de la charte du tiers de confiance de la médiation entre René Ricol, Médiateur du crédit, les chambres consulaires (ACFCI, APCM) et les organisations patronales (MEDEF, CGPME et UPA), en présence d'Hervé Novelli, Secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme et des services.

Elle s'engage ainsi à accompagner les chefs d'entreprise dans la résolution de leurs difficultés de financement, à les aider dans leurs démarches de saisine du Médiateur de crédit et à suivre les dossiers instruits par le Médiateur. Cette manifestation s'est déroulée dans les locaux du centre de contact client de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, que la CCIP met à la disposition du Médiateur du crédit pour traiter, dans un premier temps, l'ensemble des appels nationaux destinés au Médiateur du crédit.

Le centre de contact client de la CCIP devient ainsi la première plate-forme téléphonique de la médiation du crédit. Il a pour mission de gérer la mise en relation des entreprises appelantes avec les représentants du réseau des tiers de confiance.

Ce dispositif exceptionnel, voulu par les chefs d'entreprise élus de la CCIP, vient compléter les actions mises en œuvre depuis le début de la crise économique : un numéro d'appel unique, le 0820 012 112, pour conseiller et orienter les entrepreneurs rencontrant des difficultés, la mobilisation des conseillers et experts de la chambre pour étudier au cas le cas les situations individuelles, une action concertée avec les pouvoirs publics.

Source : Site Internet de la CCIP