

P PREMIÈRES SYNTHÈSES

LE CHÔMAGE PARTIEL EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

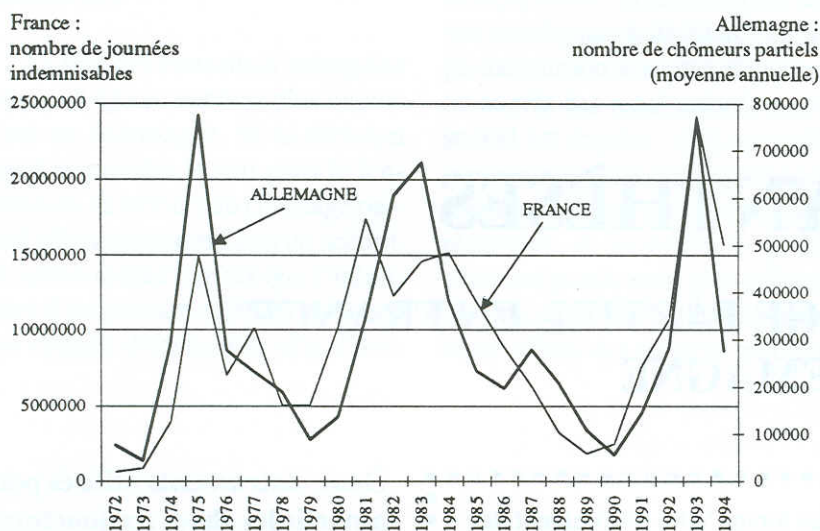
Pour ne pas licencier lorsqu'elles rencontrent des difficultés d'ordre conjoncturel, les entreprises françaises et allemandes peuvent notamment réduire la durée du travail ou interrompre temporairement leur activité sans rompre le contrat de travail de leurs salariés. Ces derniers sont, dans les deux pays, indemnisés pour les heures de travail perdues durant ces périodes de temps réduit. Les dispositifs de réduction indemnisée du temps de travail qui sont, en France, le chômage partiel et, en Allemagne, le *Kurzarbeitergeld* (KUG), ont été particulièrement sollicités par le secteur industriel dans la dernière phase de récession économique. En 1993, année où l'utilisation du chômage partiel a atteint des records dans les deux pays, le volume estimé d'emplois préservés a été plus important en Allemagne : de l'ordre de 200 000 «équivalents temps plein» contre 50 000 en France. Ce moindre recours au chômage partiel peut paraître surprenant en France où il est plus simple d'utilisation qu'en Allemagne : le KUG implique en effet des réductions de temps plus longues et concerne des effectifs plus nombreux. En fait, les deux logiques qui président à la mise en oeuvre du chômage partiel - système assurantiel pour l'Allemagne, système de prise en charge collective pour la France - aboutissent à des formes d'utilisation différentes. Moyen d'éviter des licenciements et d'accompagner les changements structurels en Allemagne, le chômage partiel est aussi utilisé en France comme un instrument de flexibilité des horaires.

Deux instruments utilisés pour amortir les chocs conjoncturels

Avant les années 1970, le KUG et le chômage partiel étaient très peu utilisés par les entreprises allemandes et françaises. Ensuite, le rythme d'utilisation de ces deux dispositifs s'accroît et épouse les fluctuations de la conjoncture économique, y compris lorsque l'instrument est utilisé, sous l'impulsion des pouvoirs publics, à des fins d'ajustement structurel. Un premier pic est atteint, en Allemagne comme en France, en 1975 lors de la récession consécutive au premier choc pétrolier ; un autre après le second choc pétrolier, mais avec un décalage entre la France (1981) et l'Allemagne (1983) (graphique 1). Cet écart est notamment lié à l'instauration d'un «KUG structurel» dans le dispositif législatif allemand (encadré 1). Les indicateurs reviennent ensuite à un niveau très bas (sensiblement le même qu'en 1972) lors de la «reprise» de la fin des années 1980, avant de remonter fortement, et de concert, pour atteindre un niveau exceptionnellement élevé en 1993.



Graphique 1
Evolution (1) de l'utilisation du KUG et du chômage partiel (1972-1993)



(1) - Le graphique représente l'évolution du KUG et du chômage partiel sur une période longue de vingt ans et à l'aide des indicateurs utilisés le plus couramment dans chacun des deux pays : le nombre mensuel moyen (estimé annuellement) de salariés concernés par le KUG en Allemagne, le nombre de journées indemnisables pour la France.

Sources : Ministère du Travail (France) et Bundesanstalt für Arbeit (Allemagne).

La courbe du KUG est par ailleurs plus « lisse » que celle du chômage partiel : les amplitudes sont plus grandes et les à-coups moins importants. Cette différence traduit la plus grande rigidité imposée par la législation allemande pour l'utilisation du KUG : il doit obligatoirement être mis en oeuvre pour une période minimale de 4 semaines et doit toucher au moins un 1/3 des salariés de l'entreprise (encadré 2). Il est probable, enfin, que l'utilisation du KUG structurel (mo-

bilisé pour des périodes longues et indépendamment de l'état de la conjoncture) n'a fait qu'augmenter le nombre de salariés concernés.

Une utilisation presque exclusivement industrielle

En Allemagne comme en France, le chômage partiel est utilisé presque exclusivement par les entreprises industrielles (graphique 2) : en Allemagne, en 1993, le chômage partiel était concentré à 97 % dans

l'industrie (BTP compris), les autres secteurs de l'économie ne comptant en moyenne mensuelle que 21 700 chômeurs partiels sur un total de 766 900 dans l'ensemble de l'économie. En France, la diffusion vers le secteur tertiaire est à peine plus importante : en 1993, 6,8 % des demandes émanaient du tertiaire marchand.

Dans l'industrie allemande, huit branches concentrent à elles seules, depuis 1980, la quasi-totalité de l'utilisation du dispositif : le secteur minier, la sidérurgie et la transformation des métaux, la machine-outil, l'automobile, l'industrie électrotechnique, le textile et l'habillement. Il en va de même en France, à l'exception notable des mines, branche beaucoup moins développée qu'en Allemagne. Mais, dans ce dernier pays, le KUG a surtout été utilisé de manière structurelle pour accompagner la reconversion du secteur.

L'automobile demeure en Allemagne comme en France un très gros utilisateur lorsque le marché se dégrade. En 1993, ce secteur est à l'origine de près de 45 % des demandes françaises de chômage partiel ; en Allemagne, il emploie 23,5 % des effectifs concernés. Les logiques d'utilisation n'y sont pas pour autant similaires : en France, le recours au chômage partiel est régulier car il constitue un élément

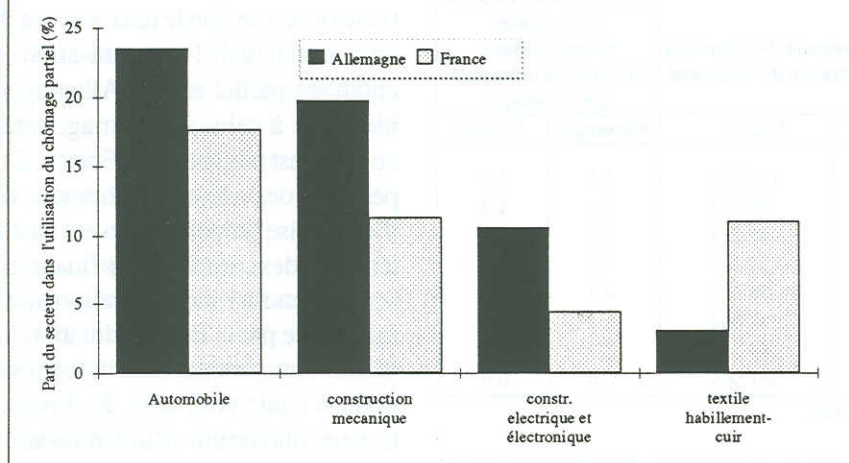
Encadré 1

CHÔMAGE PARTIEL ET RECONVERSION DE LA MAIN-D'OEUVRE

En Allemagne, la fonction d'accompagnement du changement structurel par le chômage partiel est reconnue depuis 1975, date à laquelle a été institué un « KUG structurel » qui permet l'utilisation sur une période étendue du dispositif classique. D'abord limité à certaines branches d'activité (sidérurgie, mines), son champ d'application a été progressivement étendu. La dernière modification date de 1994. Deux arrêtés de la B.A. (Bundesanstalt für Arbeit) assouplissent encore les conditions de recours mais toute branche doit s'engager à restaurer l'emploi sans modifier ses structures (sans délocaliser, par exemple, une partie de l'appareil de production vers des pays à bas salaire). Les entreprises ont, ensuite, possibilité de mettre en oeuvre elles-mêmes, avec une aide de la B.A., des mesures de qualification en cas de chômage partiel pour cause économique. Enfin, l'indemnisation du chômage partiel peut également être versée au bénéfice de salariés qui travaillent temporairement dans un autre établissement (accord d'indemnisation du chômage partiel aux salariés participant aux mesures de qualification à l'occasion du chômage partiel, Runderlass du 13-12-1993).

La réunification a suscité par ailleurs l'introduction d'une formule originale associant chômage partiel et requalification : le « KUG + ». Mais, si le KUG a bien été massivement utilisé dans les années post-réunification, les politiques de (re)qualification couplées au chômage partiel n'ont guère connu de succès.

Graphique 2
Les principaux secteurs utilisateurs du chômage partiel en France
et en Allemagne en 1993



Sources : Ministère du Travail - (DARES) et Bundesanstalt für Arbeit

permanent de flexibilisation de l'emploi ; en Allemagne, l'utilisation du KUG s'est régulièrement affaiblie à compter de 1984, moment de la négociation de nouveaux outils d'aménagement-réduction du temps de travail. En 1993, le KUG a été à nouveau massivement sollicité lors de la forte dégradation de la conjoncture.

Au total, dans les deux pays, le chômage partiel paraît le mieux adapté aux industries «traditionnelles», industries manufacturières de

série où prévaut une automatisa-tion des chaînes de production dont la main-d'oeuvre est principalement masculine. A l'inverse, il profite moins aux branches utilisatrices d'une population de salariés moins qualifiée et plus féminisée. Au début des années 1990, le textile-habillement allemand n'a pu profiter, par exemple, des mesures de KUG structurelle et a dû davantage recourir aux licenciements.

Un recours constamment plus important en Allemagne...

Exprimés en terme absolus, les effectifs de salariés touchés par le chômage partiel sont toujours plus importants en Allemagne qu'en France. La pertinence de la comparaison est cependant limitée pour deux raisons. Le mode d'évaluation est d'abord différent d'un pays à l'autre. Intervient ensuite un effet de structure : l'emploi industriel auquel s'applique le plus souvent le chômage partiel est, en Allemagne, près de deux fois plus important qu'en France : 13 702 000 salariés en 1993 dans le premier pays contre 6 023 000 dans le second. L'examen des taux de recours (nombre de chômeurs partiels moyen rapporté à l'emploi industriel pour chacune des années considérées) montre toutefois une utilisation plus forte en Allemagne en 1987 et 1988. En 1993, année de très forte récession pour les deux pays et d'utilisation intensive des dispositifs de temps réduit indemnisé, l'indice est par contre sensiblement équivalent pour les deux pays : 6 % pour la France, 5, 6 % pour l'Allemagne (Tableau 1).

Encadré 2

LES CONDITIONS DE RECOURS AU CHÔMAGE PARTIEL ET L'INDEMNISATION DES SALARIÉS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

En Allemagne, plusieurs conditions doivent être remplies par les entreprises afin de pouvoir recourir au chômage partiel. Elles doivent d'abord obtenir l'accord du conseil d'entreprise. La période de chômage ne peut être inférieure à quatre semaines (pour chaque période de mise en chômage partiel) mais doit être inférieure à six mois par salarié sur la durée de l'année. L'entreprise doit ensuite placer au minimum 1/3 de ses salariés en chômage partiel, ce qui correspond souvent à des services entiers de l'entreprise (le législateur allemand voulait ainsi éviter toute discrimination dans la mise en place de la mesure). La réduction du temps de travail provoquée par le dispositif doit enfin être au moins égale à 10 % du temps de travail. En Allemagne, l'indemnisation du chômage partiel est identique à celle du chômage total. Son montant dépend de la situation familiale et de la tranche d'imposition dans laquelle se situe le salarié. Lorsque celui-ci est marié ou a des enfants, le taux de base est de 67 % du salaire net, sinon il est de 60 %.

En France, un employeur qui souhaite recourir au chômage partiel doit formuler une demande d'autorisation auprès de la direction départementale du travail et accompagner celle-ci de l'avis des représentants du personnel (le comité d'établissement ou, à défaut, les délégués du personnel). Il n'y a pas de limite maximale au nombre de salariés mis en chômage partiel mais, en tant que mesure collective, il ne peut concerner un salarié unique. Le contingent annuel est, à l'heure actuelle, de 700 heures par salarié. Les salariés bénéficiaires du dispositif reçoivent une indemnité, versée par l'entreprise, à la date habituelle de la paye. Cette indemnité est égale à 50 % de leur salaire brut antérieur avec un plancher légal de 29 F par heure. L'employeur avance l'allocation et se fait ensuite partiellement rembourser par l'Etat. Il est possible, enfin, que l'employeur obtienne, par voie de convention signée avec le Fond National de l'Emploi, une participation de l'Etat au financement de l'allocation conventionnelle s'il se trouve dans une situation qui justifie les licenciements économiques, s'il renonce à tout ou partie de ces licenciements et si, enfin, il a tenté de résoudre ces difficultés par une réduction ou une modulation concertée du temps de travail. Pour l'année 1995, le taux maximal de prise en charge des indemnités de chômage partiel par l'Etat est fixé à 80% (contre 100 % en 1994), sauf en cas de recours au chômage partiel pour cause de catastrophe naturelle.

Tableau 1
 Nombre et proportion de chômeurs partiels
 en Allemagne (anciens *Länder*) et en France

	Nombre moyen mensuel de chômeurs partiels durant l'année de référence		Estimation du nombre de chômeurs moyen/volume de l'emploi industriel (pourcentage)	
	Allemagne	France	Allemagne	France
1986	197 371	128 278	1,8	1,9
1987	277 967	90 211	2,6	1,4
1988	207 768	45 228	1,9	0,7
1989	107 873	22 202	0,9	0,3
1990	55 808	35 964	0,4	0,5
1991	145 009	128 592	1,2	1,9
1992	283 019	167 546	2,3	2,4
1993	766 935	361 998	5,6	6,0

Source : Bundesanstalt für Arbeit, MTAS - DARES.

En termes d'emplois préservés, le dispositif allemand concerne également un nombre d'équivalents temps plein (ETP) plus important qu'en France. En France, sur la période 1980-1993, ce nombre ne dépasse jamais 50 000 ETP par an. Dans l'Allemagne réunifiée, le KUG a permis de sauvegarder 200 000 ETP en 1993. Rapportée à l'emploi dans le secteur industriel, la différence est moins importante mais joue toujours en faveur de l'Allemagne. Le rapport entre le nombre d'emplois préservés et le volume total de l'emploi industriel ne dépasse jamais 0,5% en France. Dans les anciens *Länder* allemands, il est de 2% en 1984 puis décroît régulièrement pour atteindre 1% en 1993.

... malgré une gestion et un contrôle plus stricts

En Allemagne, la gestion du KUG relève des compétences de la Bundesanstalt für Arbeit (B.A.), institut fédéral géré paritairement et qui a statut de collectivité de droit public. La B.A. remplit plusieurs missions de gestion de l'emploi qui reviennent en France à des organismes différents. Cette structure particulière explique que le KUG soit, du point de vue du financement, intégré à la caisse générale d'assurance chômage. A la différence de la France, le dispositif allemand est

donc assurantiel. Son financement est paritaire ; toutes les entreprises et tous les salariés y contribuent même si tous n'y ont pas recours.

En France, le recours au chômage partiel relève au contraire d'une double logique : celle de la subvention à l'emploi (l'Etat aide les entreprises pour éviter les licenciements) et celle de l'« utilisateur payeur » pour une partie limitée du financement du dispositif. Le système d'assurance-chômage n'intervient pas dans ce financement. La loi quinquennale a simplement introduit, de manière relativement marginale, une contribution de l'UNEDIC dans le cadre du TRILD (temps réduit indemnisé de longue durée) : au-delà de 700 heures et pour les 500 heures suivantes, ce dispositif prévoit une prise en charge tripartite de l'indemnité minimale conventionnelle (29 F par heure et par entreprise). 10 F sont

versés par l'assurance chômage, 15 F par l'Etat et 4 F par l'employeur.

Côté salarié, la différence essentielle tient à ce que le taux servant de base au calcul de l'indemnisation du chômage partiel est, en Allemagne, identique à celui du chômage total, ce qui n'est pas le cas en France. Cependant, des accords de branche ou d'entreprise prévoient souvent en Allemagne des compléments financiers conséquents à l'indemnisation minimale fixée par la B.A. A situation familiale comparable, cette indemnisation est égale pour tous. En France, le taux maximum d'indemnisation (qui se rapporte au salaire brut) est de 50 % du salaire brut. L'instauration d'un minimum légal fait que les salariés les moins rémunérés sont - en valeur relative - mieux indemnisés que les autres. Pour un salarié rémunéré au SMIC, l'indemnisation du chômage partiel est actuellement de 78,4 % de son salaire brut (indemnisation minimale de 29 F pour une rémunération brute de 36,98 F/heure). Un ouvrier très qualifié (cf. exemple du tableau 2) subirait quant à lui, dans le cas d'un chômage partiel total, une perte approximative de 37 % de son salaire net. A titre de comparaison, dans l'industrie de la machine-outil allemande, un ouvrier ayant un niveau de qualification et de rémunération similaires perdrait, dans le cas d'un chômage partiel total, environ 35 % de son salaire net, compte non tenu de l'abaissement de la charge d'impôt payé sur ce revenu.

En Allemagne, la mise en oeuvre du KUG est doublement contrôlée

Tableau 2
 Exemple d'indemnisation d'un chômage partiel total
 cas de deux ouvriers qualifiés de l'industrie métallurgique
 allemande et française

Salaire	Allemagne (1)	France
Salaire brut	4 070 DM	13 800 F
Salaire net	2 935 DM	10 960 F
Indemnité pour chômage partiel total	10 904 DM soit : 46,8 % du salaire brut et 65 % du salaire net	6 900 F soit : 50 % du salaire brut et 63 % du salaire net
(1) dans ce cas, aucune indemnisation complémentaire n'est attribuée par l'entreprise.		

par les offices régionaux de la B.A. : vérification des conditions préalables à son déclenchement puis des modalités de son utilisation. Les conditions de recours sont également plus contraignantes : lorsqu'elles utilisent le KUG, les entreprises sont obligées d'immobiliser temporairement plus de services et plus de salariés (encadré 2) qu'en France. Dans ce dernier pays, le recours au chômage partiel est par contre plus souple, quasiment automatique dans la limite du quota d'heures indemnisables fixé par les textes réglementaires. Le contrôle légal s'y effectue presque toujours a posteriori, aussi certaines entreprises peuvent-elles déborder assez aisément du cadre légal.

Le chômage partiel intervient davantage en Allemagne pour accompagner les restructurations industrielles

Le KUG et le chômage partiel ne sont pas les seuls instruments disponibles pour faire face aux incertitudes du marché. Mais le remplacement d'un outil par un autre ne va pas forcément de soi. En Allemagne, en effet, l'usage du KUG relève davantage d'une logique de protection de l'emploi favorable au maintien d'une cohésion sociale interne à l'entreprise. Pour cette raison notamment, d'autres dispositifs de réduction-flexibilisation du temps de travail, plus souples et moins coûteux à mettre en oeuvre, ont été négociés et utilisés dans l'industrie métallurgique allemande dès 1984. En France, s'il demeure un instrument de protection de l'em-

ploi, le chômage partiel sert également d'outil favorisant à court terme la souplesse de gestion de la masse salariale et des horaires. Ceci participe de l'importance plus grande que les entreprises accordent à la flexibilité externe, avec notamment un recours plus facile et plus fréquent aux emplois temporaires, et particulièrement à l'intérim.

En second lieu, à la différence de la France, l'utilisation du KUG dans l'entreprise n'interdit pas juridiquement que soit mises en oeuvre simultanément des procédures d'externalisation de la main-d'oeuvre. Le recours au KUG peut très bien s'accommoder d'un plan de licenciements. Du point de vue de la logique institutionnelle allemande, il n'y a pas de contradiction : l'assurance chômage participe au maintien de l'emploi lorsque cela est possible et indemnise les salariés si ces derniers «doivent» être licenciés. Le KUG peut, enfin, être utilisé pour accompagner une restructuration importante. Il sert à retarder les licenciements («effet parachute») et à préparer les reconversions. Tel est l'objectif du «KUG structurel» (tableau 3), très largement utilisé dans les mines et la sidérurgie dans les années 1980 puis dans les nouveaux Länder après la réunification (encadré 1). En France, une telle possibilité n'est pas ouverte légalement avec le chômage partiel ; quant au TRILD, il ne s'applique officiellement qu'aux situations de crise conjoncturelle prolongée (18 mois). Certaines industries utilisent cependant le chômage partiel de manière importante et récurrente pour gérer de fait des

changements structurels. Le recours prolongé au chômage partiel avec le concours du Fond National pour l'Emploi peut favoriser de telles pratiques.

Négoциé au niveau des branches en Allemagne, le chômage partiel l'est peu en France

La négociation collective de branche sur le chômage partiel n'est guère importante en France. Elle est en tous les cas beaucoup plus faible qu'en Allemagne. Cette faiblesse s'explique par l'existence d'un accord interprofessionnel, signé en 1968, suffisamment souple pour pouvoir s'appliquer assez largement et permettre l'économie de conventions particulières. En France, ensuite, dans la mesure où les découpages de branche correspondent assez rarement à ceux des activités économiques, il est difficile de normer précisément le recours à certains dispositifs. C'est pourquoi, à la différence de l'Allemagne, les gros secteurs utilisateurs ne sont pas les principaux producteurs d'accords conventionnels. Tout au plus existe-t-il des accords d'entreprise qui permettent de compléter l'accord de 1968 et les dispositions du code du travail.

En Allemagne, à l'inverse, il n'existe pas d'accord interprofessionnel qui codifie de façon plus précise que la loi de promotion de l'emploi (AFG) les conditions de recours au chômage partiel. La négociation de branche sur le chômage partiel est plus fréquente et donne lieu à des conventions plus fourmies. A la différence de la France, les branches utilisant le plus le chômage partiel sont également productrices de conventions collectives. L'utilisation du chômage partiel reste donc normée à un niveau supérieur à celui de l'entreprise, celui de la branche, ce qui apparaît important, tant pour les organisations syndicales que patronales, pour évi-

Tableau 3
Le recours au KUG* dans les nouveaux Länder
(en milliers de chômeurs partiels)

	1990		1991			1992			1993		
	Juill.	Déc.	Janv.	Juill.	Déc.	Janv.	Juill.	Déc.	Janv.	Juill.	Déc.
-	656	1 794	1 840	1 610	1 034	520	338	233	214	155	**

* Sont concernés ici l'ensemble des dispositifs de chômage partiel : conjoncturel et structurel.
** Fin du dispositif exceptionnel pour les nouveaux Länder.

Source : Bundesanstalt für Arbeit.

ter des formes peu contrôlées d'utilisation du dispositif au niveau des entreprises.

Le rôle des conseils d'entreprise apparaît également bien plus important en Allemagne. Si la décision peut se prendre le soir pour le lendemain, le recours au chômage partiel nécessite malgré tout un accord. Il arrive même parfois que l'initiative d'un recours au KUG revienne au conseil d'entreprise afin d'évi-

ter des licenciements. En France, l'absence d'obligation de négocier sur ce sujet limite l'implication des salariés dans la prise de décision. Une simple information au comité d'entreprise ou auprès des représentants du personnel est requise : elle est parfois sommaire dans les entreprises qui utilisent le chômage partiel de manière récurrente. A cet égard, le système allemand paraît aussi plus efficace : les organisations syndicales et patronales offrent des services juridiques

et une assistance technique bien plus importants qu'en France. Les règles d'utilisation du KUG semblent donc mieux connues et l'usage du dispositif mieux contrôlé par les partenaires sociaux allemands.

*Michel LALLEMENT,
Gilbert LEFEVRE
SET-METIS-CNRS
(Université de Paris I)*

Premières Synthèses - ISSN 0298-430 X • Directeur de la publication : Claude Seibel • Rédaction : Direction de l'Animation, de la Recherche, des Études et des Statistiques : 20 bis, rue d'Estrées - 75700 Paris 07 SP • Fax 16 (1) 40.56.50.37

Tarifs et conditions d'abonnement : Premières Informations + Premières Synthèses (80 numéros par an) : abonnement France 600 F, Europe 685 F, autres pays 915 F • *La Documentation française* : 124, rue Henri Barbusse - 93308 Aubervilliers Cedex • Téléphone : (1) 48.39.56.00 - Télécopie : (1) 48.39.56.01