

ÉCLAIRAGES

ACTIVITÉ PARTIELLE



Premier bilan

depuis le début de
la crise Covid-19

Septembre 2020

Unédic

L'activité partielle (ou chômage partiel) est un dispositif de sauvegarde de l'emploi encadré par le code du travail et financé par l'État et l'Unédic. Il permet à l'employeur de neutraliser en tout ou partie le coût de l'indemnisation versée à ses salariés en cas de suspension ou réduction temporaire de l'activité de l'entreprise causée par des difficultés économiques ou des circonstances exceptionnelles.

Méconnu du grand public avant la crise sanitaire, ce dispositif existe pourtant depuis plusieurs décennies. La participation active des partenaires sociaux à ses différentes réformes et à son financement au cours de ces dernières années a permis d'en faire un des outils principaux de sauvegarde de l'emploi que l'on connaît aujourd'hui.

À présent, l'activité partielle est une mesure phare mise en avant par les pouvoirs publics français pour lutter contre les répercussions de la crise sanitaire de la Covid-19 sur l'emploi. L'utilisation de ce dispositif en France pendant la crise sanitaire est d'une ampleur sans précédent.

La crise actuelle a totalement bouleversé les usages traditionnels de l'activité partielle : les secteurs d'activité et types d'établissements, selon leur taille, les plus utilisateurs, les modalités de mise en place de la mesure, etc. Ce document présente un premier bilan de l'usage de l'activité partielle depuis le début de la crise Covid-19 en France, mais aussi à l'étranger et présente aussi les effets financiers pour le régime.

A. État des lieux réglementaire

Point sur la réglementation en cours et en projet

Les partenaires sociaux ont défini les modalités de mise en œuvre du chômage partiel par l'ANI du 21 février 1968.

Avant 2013, le chômage partiel était caractérisé par l'imbrication de plusieurs dispositifs d'indemnisation qui ont été progressivement simplifiés et revalorisés au fil des ans :

- ▶ l'allocation forfaitaire spécifique de chômage partiel, mise en place par l'État ;
- ▶ l'allocation conventionnelle complémentaire, initialement prévue par l'ANI du 21 février 1968, dont le montant a été régulièrement revalorisé par avenants successifs ;
- ▶ à partir de 2009, et à la demande des partenaires sociaux, l'activité partielle de longue durée, financée par l'Unédic, garantissait une meilleure indemnisation des salariés et employeurs, notamment en contrepartie d'engagements de maintien dans l'emploi.

À partir de 2013, à l'initiative des partenaires sociaux, en vue de faciliter le recours au dispositif, le chômage partiel a été simplifié par la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 qui a créé un dispositif unique d'activité partielle, encore applicable à ce jour, lequel prévoyait pour chaque heure chômée :

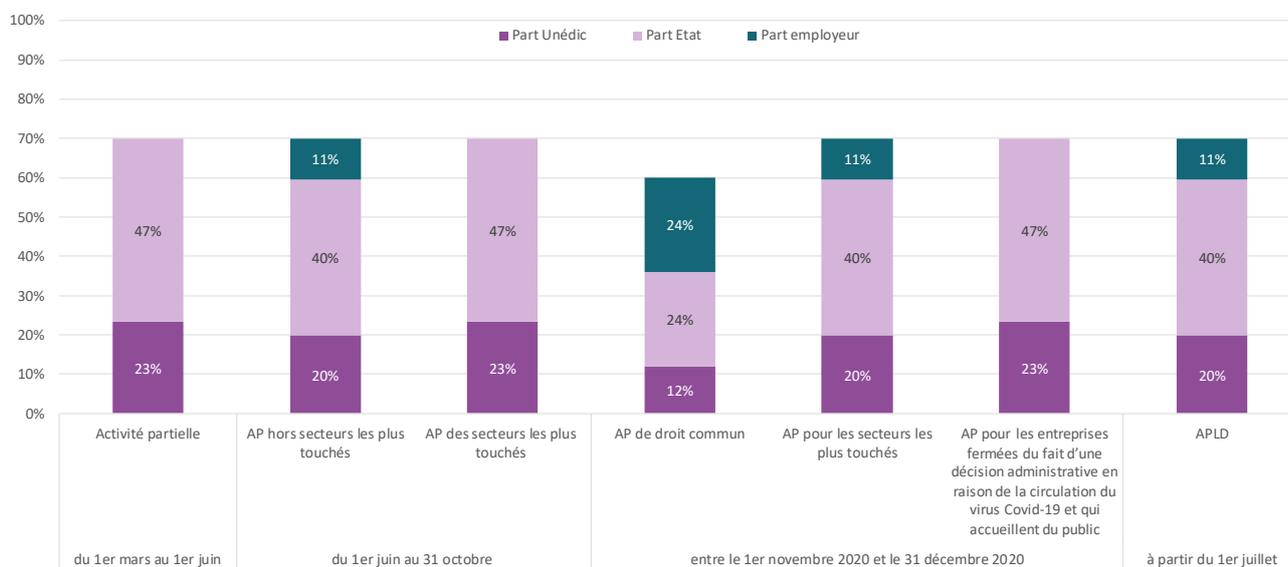
- ▶ l'indemnisation des salariés à hauteur de 70 % de la rémunération brute horaire de référence ;
- ▶ l'indemnisation forfaitaire des employeurs à hauteur de 7,74 € par heure indemnisée pour les entreprises disposant d'un effectif inférieur ou égal à 250 salariés et 7,23 € pour les autres entreprises, dont 2,90 € financés par l'Unédic.

En raison de l'épidémie de Covid-19, le dispositif a été à nouveau réformé afin de limiter les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. Dans le cadre de cette réforme, outre l'extension temporaire du dispositif à de nouveaux bénéficiaires (particuliers employeurs, salariés de droit privé d'employeurs de droit public, etc.), l'allocation versée aux entreprises a été revalorisée et modulée :

- ▶ **Du 1^{er} mars au 31 mai 2020**, elle a été portée à 70 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic) afin de neutraliser le coût de l'activité partielle pour les employeurs avec un minimum de 8,03 € (étant donné que l'indemnité versée au salarié ne peut pas être inférieure à ce seuil) (*Schéma 1*) ;
- ▶ **Du 1^{er} juin au 31 octobre**, elle a été portée à 60 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic), hormis pour les entreprises de secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire (« secteurs protégés » : tourisme, restauration, sport, culture, évènementiel, etc.) et les entreprises de secteurs faisant l'objet de restrictions législatives ou réglementaires particulières, qui continuent d'être indemnisées à hauteur de 70 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic). Durant cette période, l'allocation minimale perçue par l'employeur s'élève à 8,03 €.

En outre, un dispositif spécifique d'**activité partielle de longue durée (APLD)** s'applique depuis le 1^{er} juillet 2020. La mise en œuvre de l'APLD est conditionnée à la conclusion d'un accord collectif comportant notamment des engagements de maintien dans l'emploi et validé au préalable par l'autorité administrative. Ce dispositif est applicable pour 6 mois renouvelables, dans la limite de 24 mois et est limité aux accords transmis pour validation à l'autorité administrative. La réduction de l'horaire de travail d'un salarié ne peut dépasser 40 % de l'horaire légal par salarié, sur la durée totale de l'accord.

SCHEMA 1 - FINANCEMENT DE L'INDEMNITE D'ACTIVITE PARTIELLE (AP) EN PART DU SALAIRE BRUT, EN CONSIDERANT UN FINANCEMENT D'UN TIERS DE L'UNEDIC (POUR LES SALAIRES COMPRIS ENTRE 2 SMIC ET 4,5 SMIC)



Source : Unédic

Lecture : pour des salaires bruts compris entre 2 Smic et 4,5 Smic, dans le cadre de l'activité partielle hors secteurs touchés et jusqu'au 1^{er} novembre, l'indemnisation des salariés est égale à 70 % de leur rémunération brute. L'allocation d'activité partielle perçue par l'employeur est égale à 60 % de ce salaire brut (dont 20 % financé par l'Etat et 40 % par l'Unédic), ce qui implique un reste à charge pour l'employeur égal à 11 % de la rémunération brute.

Dans ce cadre, pour chaque heure chômée, l'indemnisation des salariés est portée à 70 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic) et l'allocation d'activité partielle remboursée à l'employeur est fixée à 60 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic) jusqu'au 1^{er} octobre 2020. Un projet de décret prévoit de pérenniser ce taux au-delà de cette date.

Les modalités de financement devraient être déterminées dans une convention entre l'État et l'Unédic.

Concernant l'activité partielle de droit commun, à compter du 1^{er} novembre 2020 et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020, des projets de décret et d'ordonnance prévoient une nouvelle modulation des taux d'indemnités et d'allocations, selon les secteurs d'activité :

- ▶ **Cas général :**
 - pour chaque heure chômée, l'indemnité versée au salarié devrait être égale à 60 % de sa rémunération horaire brute (limitée à 4,5 Smic) au lieu de 70 % auparavant et ne pourra être inférieure à 8,03 € ;
 - l'employeur devrait percevoir une allocation égale à 36 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic) au lieu de 60 % auparavant, dont le montant ne pourra être inférieur à 7,23 € (au lieu de 8,03 € auparavant).
- ▶ **Secteurs « protégés » :** le projet de décret prévoit une majoration de la prise en charge pour les entreprises des secteurs particulièrement impactés par la crise sanitaire (hôtellerie, restauration, remontées mécaniques, transport aérien, culture, etc.) et pour celles dont l'activité est liée à ces secteurs et qui ont subi une diminution de leur chiffre d'affaires d'au moins 80 % entre le 15 mars et le 15 mai 2020 :
 - pour chaque heure chômée, l'indemnité versée au salarié devrait être égale à 70 % de sa rémunération horaire brute (limitée à 4,5 Smic) et ne pourra être inférieure à 8,03 € ;
 - l'allocation versée à l'employeur devrait correspondre à 60 % de la rémunération horaire brute de référence. Le reste à charge sera donc de 10 % du salaire brut pour l'employeur.
- ▶ **Dans les cas de fermetures administratives** pour cause de circulation de la Covid-19, les entreprises qui accueillent habituellement du public bénéficieront d'une prise en charge plus importante :
 - pour chaque heure chômée, l'indemnité versée au salarié devrait être égale à 70 % de sa rémunération brute (limitée à 4,5 Smic) et ne pourra être inférieure à 8,03 € ;
 - l'employeur devrait percevoir une allocation égale à 70 % de la rémunération brute de référence, laquelle ne pourra être inférieure à 8,03 €. Il n'aura donc pas de reste à charge.

Avec les dernières modifications réglementaires, il est à noter qu'en pratique, **le coût de l'heure chômée pour l'État et l'Unédic sera souvent proche de la situation actuelle** : d'une part, les demandes d'indemnisation d'activité partielle concernent un peu plus les secteurs dits « protégés » plutôt que les secteurs du « cas général » (entre juin et août, 57 % des heures d'activité partielle sont consommées par des établissements appartenant aux secteurs dits « protégés »). D'autre part, concernant le cas général, dans de nombreuses situations (c'est-à-dire des salaires horaires bruts inférieurs à 2 Smic soit environ 20 € bruts de l'heure), l'employeur percevra l'allocation plancher de 7,23 €, soit une allocation supérieure à 36 % du salaire brut.

Financement du dispositif

Pour mémoire, avant la crise sanitaire, pour chaque heure indemnisée à ses salariés dans le cadre de l'activité partielle, l'employeur percevait de l'Agence de Services et de Paiement (ASP) une allocation d'activité

partielle de 7,74 € par heure pour les entreprises de 1 à 250 salariés, dont 4,84 € à la charge de l'État, et de 7,23 € par heure pour les entreprises de plus de 250 salariés, dont 4,33 € à la charge de l'État. L'Unédic assurait un financement de 2,90 € par heure indemnisée.

Depuis le 1^{er} mars 2020, l'allocation d'activité partielle n'est plus forfaitaire mais est proportionnelle à la rémunération brute de référence, avec un taux variable selon les secteurs d'activité (cf. supra).

À la demande de la ministre du Travail, **l'Unédic finance depuis cette date 33 % des allocations versées, y compris pour les nouveaux salariés et employeurs bénéficiaires**, selon des modalités fixées par des conventions de financement entre l'Unédic et l'État et entre l'Unédic et l'ASP qui sont respectivement en cours de signature et de finalisation.

L'Unédic participe également au financement du dispositif *ad hoc* prévu pour les particuliers employeurs, selon des modalités qui doivent être fixées par convention. Il est à noter que ce dispositif n'est plus applicable depuis le 1^{er} septembre 2020.

Par ailleurs, il est prévu que les employeurs publics en auto-assurance pour le risque du chômage remboursent à l'Unédic la part avancée dans le cadre de l'épidémie de Covid-19. Les modalités de ce remboursement seront indiquées dans un décret, actuellement en attente de publication.

Une incertitude demeure enfin quant à la participation financière de l'Unédic aux aménagements de l'activité partielle prévus par le projet de décret de septembre et pour l'activité partielle de longue durée, ces derniers n'étant pas encore précisés dans les textes.

Fonctionnement opérationnel

Étape 1 : la demande d'autorisation préalable (DAP) et sa validation

Pour recourir au chômage partiel, l'employeur doit effectuer une demande d'autorisation préalable (DAP) auprès de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dircctce) de sa région, accompagnée de l'avis de son Comité social et économique (CSE), lorsque l'instance existe (*Schéma 2*).

La DAP reflète le besoin anticipé d'activité partielle de l'employeur : les employeurs peuvent choisir de faire une DAP pour quelques jours ou pour plusieurs mois, et déclarent le nombre de salariés et d'heures couverts par leur DAP. Ensuite, l'administration valide ou refuse toute ou une partie de la DAP. En pratique, près de 99 % des heures demandées dans les DAP sont autorisées depuis mars. En effet, l'absence de réponse par la Dircctce, dans un délai de 2 jours, vaut acceptation implicite de la demande de l'employeur (contre 15 jours auparavant).

En cas de sinistre, d'intempéries ou en raison de circonstances à caractère exceptionnel, telle que l'épidémie de la Covid-19, les démarches de l'employeur sont facilitées et peuvent être effectuées *a posteriori*. Ainsi, à compter du placement des salariés en activité partielle, la DAP peut être adressée dans un délai de 30 jours¹ et l'avis préalable du CSE peut être adressé dans un délai de 2 mois.

Étape 2 : la demande d'indemnisation (DI)

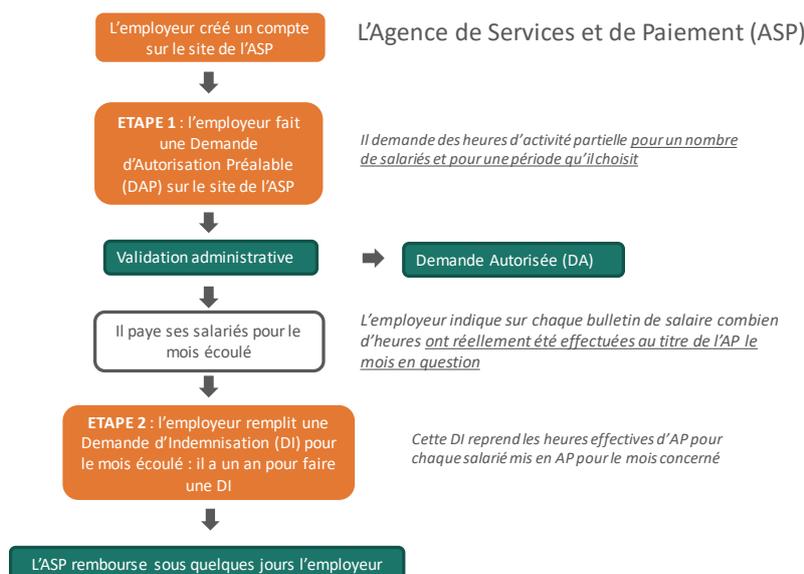
Si l'employeur a fait valider son autorisation préalable d'activité partielle, il peut effectuer une demande de remboursement des rémunérations versées aux salariés concernés appelée également demande d'indemnisation (DI) pour un mois donné : **l'employeur dépose ainsi autant de DI que de mois auxquels il a effectivement recouru à l'activité partielle.**

¹ Ce délai a été rallongé en début de crise sanitaire.

On observe, que très souvent, les employeurs déposent leur DI au moment de leur déclaration sociale nominative (DSN), dont les dates limites de dépôt sont le 5 pour les employeurs de plus de 50 salariés et le 15 pour les employeurs de moins de 50 salariés.

L'employeur a un an pour déposer sa DI pour un mois donné. L'agence de Services et de Paiement (ASP) verse ensuite le montant demandé dans la DI à l'employeur. Dans la très grande majorité des cas, l'indemnisation est effectuée en moins d'une semaine après le dépôt de la DI.

SCHEMA 2 - LES DIFFERENTES DEMARCHES DE L'EMPLOYEUR POUR RECOURIR A L'ACTIVITE PARTIELLE



Source : Unédic

Contrôles du process

Les importantes évolutions apportées au dispositif d'activité partielle, dont certaines sont toujours en cours, sont intervenues dans un contexte d'urgence qui n'a pas permis d'anticiper les éventuelles erreurs ou fraudes à l'activité partielle.

Le système informatique de l'ASP a dû être modifié en quelques jours courant mars pour pouvoir intégrer des volumes sans précédent de demandes d'activité partielle. Certains **contrôles ex ante** sont prévus. Cependant, **la demande d'activité partielle (DAP et DI) est encore aujourd'hui à la main de l'employeur qui ne maîtrise pas forcément la réglementation.**

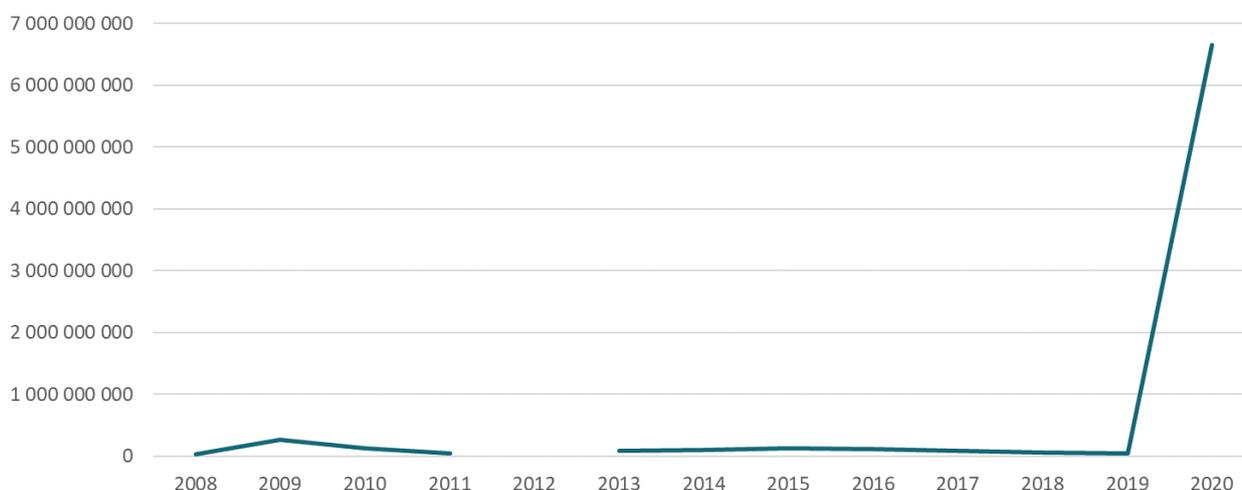
Par ailleurs, un **plan de contrôles ex post** a été mis en place depuis le mois de mai par les Direccte qui distingue les entreprises qui, de bonne foi, ont fait des erreurs lorsqu'elles ont renseigné leurs demandes d'indemnisation et celles qui ont fraudé. Entre mai et fin août, environ 50 000 contrôles *a posteriori* ont été initiés par les Direccte. Une **instance nationale de contrôle**, regroupant plusieurs acteurs tels que l'ASP, l'Acoss ou la DGT et pilotée par la DGEFP a pour rôle de diriger l'ensemble des procédures de contrôle. L'Unédic, à ce jour, n'a pas été invitée à faire partie de cette instance bien qu'elle finance, accompagne et suive le dispositif depuis sa création.

B. Recours à l'activité partielle entre mars et aout 2020

La crise de la Covid-19 : une crise sans précédent avec une mobilisation exceptionnelle de l'activité partielle

Du début des années 2000 à 2008, l'activité partielle était peu utilisée, les entreprises privilégiant d'autres formes de flexibilité introduites notamment par le passage aux 35 heures². En 2009, au plus fort de la crise économique de 2008-2009, l'utilisation de l'activité partielle a progressé et 260 millions d'heures de chômage partiel ont été autorisées (*Graphique 1*)³. Cependant, ce n'est rien comparé à l'utilisation du dispositif depuis le début de la crise de la Covid-19 : un peu plus de 6,6 milliards d'heures d'activité partielle ont été autorisées au titre de 2020 (données au 21 septembre).

GRAPHIQUE 1 - ACTIVITÉ PARTIELLE AUTORISÉE ENTRE 2008 ET 2020 (EN NOMBRE D'HEURES)



Note : pour 2012, les données concernant les heures autorisées ne sont pas disponibles. Les T1-2013 et T4-2019, non disponibles également, ont été imputés ici par les moyennes calculées sur les trimestres disponibles des années concernées.

Sources : pour 2008-2019, DGEFP - extraction Sinapse du 28 décembre 2019 et ASP - extraction Extranet du 28 décembre 2019, données sans correction de variations saisonnières, exploitation Dares ; pour 2020, ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020 ; calculs Unédic

Champ : France

Lecture : un peu plus de 6,6 milliards d'heures d'activité partielle ont été autorisées au titre de 2020.

² Calavrezo O., « Entre flexibilité et sécurité : l'accompagnement des entreprises et des mobilités professionnelles. Essais empiriques de microéconométrie du marché du travail », Thèse de doctorat en sciences économiques, Université d'Orléans, 2009.

Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E., « Le recours au chômage partiel entre 1995 et 2005 », *Document d'études de la Dares*, n°135, février 2008.

³ Pour la période antérieure à la crise sanitaire, l'année 1993 se démarque également constituant elle aussi une année de forte récession. En 1993, le chômage partiel a atteint un niveau haut avec 24 millions de jours autorisés, soit l'équivalent de 170 millions d'heures. Pour l'évolution du recours du chômage partiel entre 1985 et 2010 voir :

Calavrezo O., Duhautois R., « L'utilisation du chômage partiel en période de crise : une analyse comparée des années 1993 et 2009 » in *L'emploi en temps de crise*, dir. Catherine Spieser, Editions Liaisons, 2013.

Les établissements demandent souvent de façon anticipée un nombre d'heures d'activité partielle bien supérieur à ce qu'ils vont réellement consommer

Les employeurs, lorsqu'ils remplissent leur demande d'autorisation préalable (DAP), demandent la plupart du temps un nombre d'heures d'activité partielle bien supérieur à ce qu'ils vont consommer ensuite effectivement lors de la demande d'indemnisation (DI) mensuelle.

- ▶ **En 2008, un peu plus de 40 % des heures autorisées avaient été consommées.** Au plus fort de la crise économique de 2008-2009, en 2009, les heures de chômage partiel consommées représentaient un peu plus d'un tiers des heures autorisées d'activité partielle. Ce taux de consommation a ensuite globalement diminué pour se situer autour de 20 % en 2016.
- ▶ **Pour 2020, il est trop tôt pour connaître le taux de consommation d'activité partielle, étant donné que les établissements ont un an pour déposer leurs demandes d'indemnisation.** Cependant, il apparaît que **pour mars 2020, le mois pour lequel on dispose du plus grand recul, 61 % des heures d'activité partielle demandées au titre de mars ont été consommées dans les DI déposées** jusqu'au 21 septembre. Ce taux est de 55 % pour avril et diminue ensuite graduellement pour les mois qui suivent en lien avec l'amélioration de la conjoncture économique⁴.

Encadré – Données

Depuis fin avril 2020, l'Unédic reçoit quotidiennement des fichiers au niveau établissement et depuis juillet des données au niveau salarié. Dans la présente note, l'Unédic utilise principalement les données administratives exhaustives sur le recours à l'activité partielle de l'Agence de Services et de Paiement (ASP) au 21 septembre.

Ces données ne concernent pas les salariés des particuliers employeurs mis en activité partielle, les déclarations employeurs passant directement par l'Acoss.

À partir du mois de mai, l'activité partielle inclut les arrêts pour garde d'enfant ou personnes vulnérables. Cependant, jusqu'à présent, les données à notre disposition ne permettent pas de distinguer les arrêts pour garde d'enfant et personnes vulnérables des autres demandes.

Depuis début septembre, les accords de type APLD peuvent être identifiés dans les données. Des travaux sont en cours pour expertiser ces données.

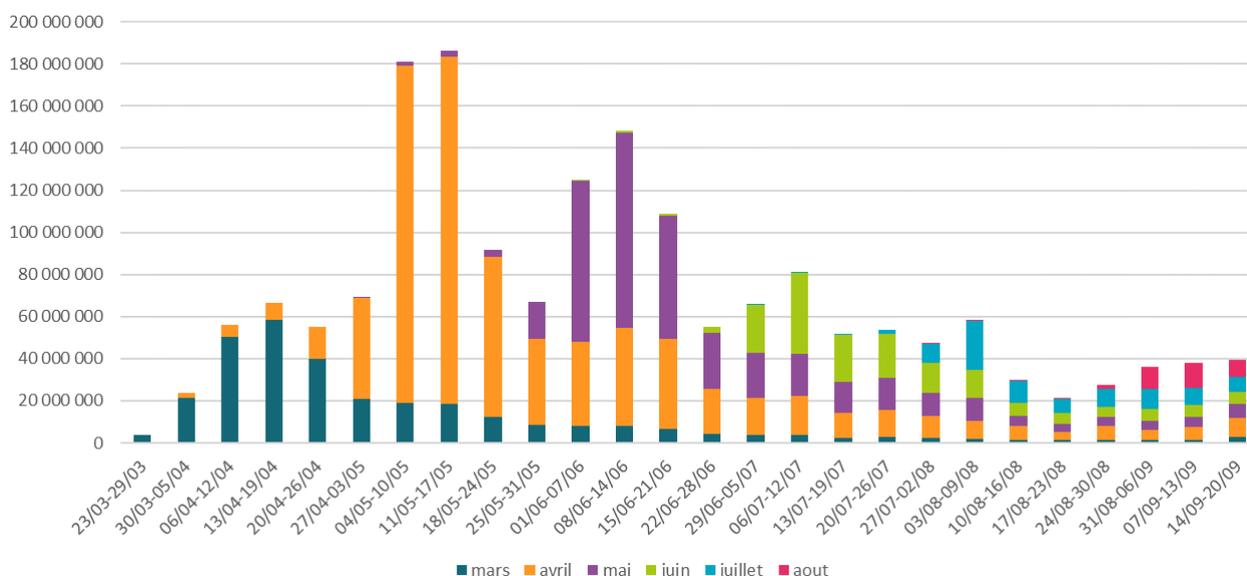
⁴ Le taux de consommation des heures d'activité partielle est de 34 % pour mai, de 15 % pour juin, 11 % pour juillet et 6 % pour août. En ce qui concerne la méthodologie, la répartition des heures demandées dans les DAP se fait au prorata des jours du mois. De ce fait, il n'est pas tenu compte du fait que sur les mois d'été il y a des jours de congés.

Au mois d'avril 2020, 44 % des salariés du privé ont été au moins une heure en activité partielle

Le mois d'avril 2020 se démarque comme étant le plus fort en termes d'utilisation d'activité partielle : **en avril, au plus fort de la crise sanitaire, un peu moins de 790 millions d'heures d'activité partielle** ont été consommées selon ce que l'on observe dans les données relatives aux demandes d'indemnisation au 21 septembre (*Graphique 2*) : elles concernaient 1,1 million d'établissements pour 8,1 millions de salariés, soit 44 % des salariés du privé.

Le graphique 2 illustre que **les dates de dépôt des DI s'étalent dans le temps** : les demandes d'indemnisation pour le mois d'avril ont été déposées notamment dès le début mai, avec un pic le 4 et le 17 mai (environ 160 millions de DI déposées par semaine) aux dates limites de dépôt DSN (voir supra). Par la suite, les demandes d'indemnisation au titre d'avril s'étalent dans le temps. Début septembre, nous observons encore des demandes déposées pour le mois d'avril avec un volume plus faible : 6 millions déposées durant la semaine du 7 au 13 septembre.

GRAPHIQUE 2 – NOMBRE D'HEURES CONSOMMÉES PAR SEMAINE DE DÉPÔT DE LA DI ET SELON LE MOIS DE RÉFÉRENCE DE LA DI



Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, calculs Unédic.

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs.

Lecture : dans les DI déposées la semaine 24 (*i.e.* entre le 8 et le 14 juin), les employeurs ont demandé le remboursement d'environ 8 millions d'heures d'activité partielle au titre du mois de mars, 47 millions au titre d'avril, 93 millions au titre de mai et moins d'un million au titre de juin.

Les heures et les salariés concernés pour les mois suivants ont été relativement moindres qu'en avril, en lien avec la fin du confinement et la reprise économique. Au titre de juin, environ 450 000 établissements ont déposé des DI pour 3,4 millions de salariés et près de 170 millions d'heures d'activité partielle.

En juillet, les heures consommées se tarissent (87 millions d'heures ont été consommées), **certainement grâce à l'amélioration économique, aux réouvertures dans les secteurs touristiques et culturels, mais aussi aux congés payés**. En effet, lorsqu'un salarié est en congés payés il n'est pas indemnisé en activité partielle.

Au mois d'août, avec les informations encore très provisoires du 21 septembre 2020, près de 33 millions d'heures ont été consommées. Ce résultat est cependant à prendre avec précaution car il est encore un peu tôt pour considérer que l'ensemble des DI du mois d'août ont été déposées. Par ailleurs, la conjoncture et les congés expliqueraient en partie cette plus faible consommation d'heures.

Les petits établissements ont déposé la très grande majorité des demandes d'indemnisation

La majorité des demandes d'indemnisation concernent des petits établissements : au mois d'avril, **1 million d'établissements de moins de 20 salariés ont déposé des DI (soit 89 % des établissements ayant fait des demandes d'indemnisation)**, un peu moins de 120 000 établissements entre 20 et 500 salariés, et 1 600 établissements de 500 salariés ou plus. Cet écart traduit principalement un effet de structure : les petits établissements étant plus nombreux que les grands dans l'économie française (*Tableau 1*)⁵.

TABLEAU 1 - ÉTABLISSEMENTS QUI ONT DEPOSE DES DEMANDES D'INDEMNISATION POUR LE MOIS D'AVRIL PAR TAILLE D'ÉTABLISSEMENT

Taille d'établissement	Nombre d'établissements qui ont déposé des DI pour avril	Nombre d'établissements du privé	% d'établissements du privé ayant déposé une DI pour avril
Moins de 20 salariés	1 005 700	1 682 800	60%
Entre 20 et 499 salariés	119 000	164 800	72%
500 salariés ou plus	1 600	2 100	76%
Total	1 126 200	1 849 700	61%

Sources : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, Acoess pour le nombre d'établissements du privé fin 2019 ; calculs Unédic.

Lecture : au 21 septembre, parmi près de 1,7 million d'établissements du secteur privé de moins de 20 salariés, 1 million ont déposé des demandes d'indemnisation au titre d'avril soit 60 % des établissements de moins de 20 salariés.

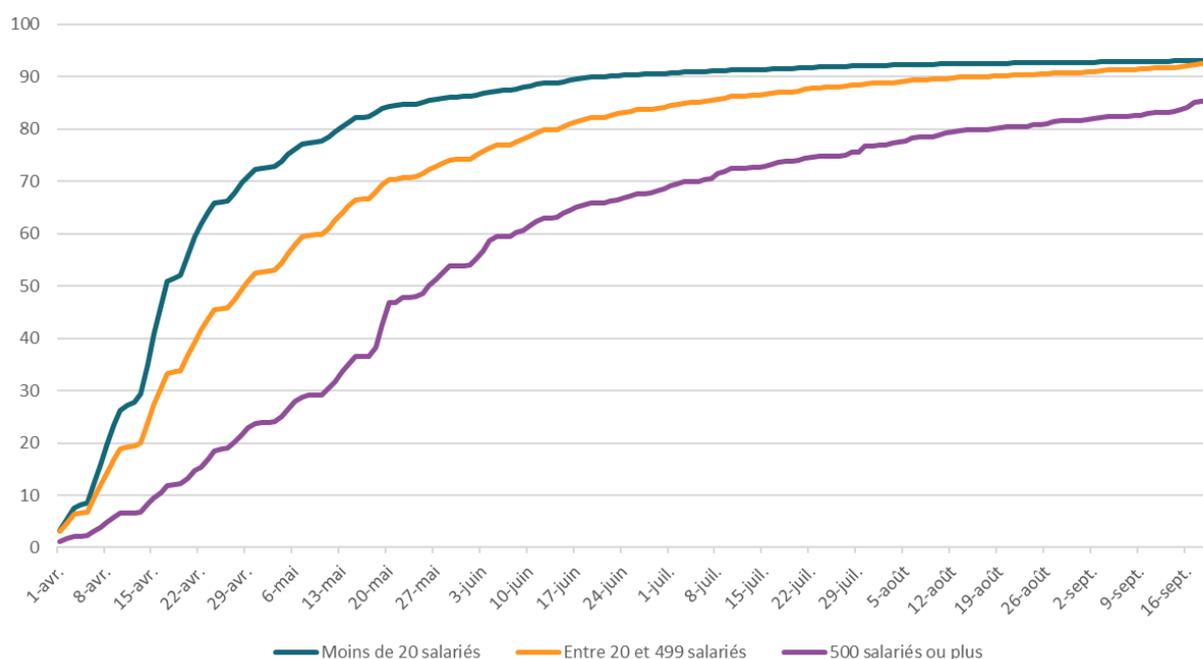
Les petits établissements ont déposé plus tôt leurs demandes

On observe également que **la part des établissements ayant fait une DAP et qui déposent ensuite une DI est plus élevée pour les petits établissements que chez les grands, et que le recours des petites structures se fait en moyenne plus tôt que pour les grands établissements**, très probablement du fait que les besoins en trésorerie sont plus importants dans les petites structures.

Prenons le mois de mars, qui est le mois pour lequel nous avons le plus grand recul. Pour ce mois, 93 % des établissements avec une DAP qui couvre le mois de mars ont déposé une DI au 21 septembre. Le *graphique 3* montre que le taux de transformation entre DAP et DI est plus élevé pour les établissements de moins de 20 salariés, atteignant aujourd'hui 93 % alors qu'il n'est que de 85 % pour les établissements de 500 salariés ou plus. Par ailleurs, l'allure des courbes illustrées dans ce graphique témoigne que les grands établissements déposent leur DI en général plus tard que les petites structures.

⁵ Cependant, l'utilisation de l'activité partielle est surreprésentée parmi les établissements d'au moins 20 salariés : près de trois quarts des établissements du privé de 20 salariés ou plus ont déposé des DI pour avril contre 60 % pour les établissements de moins de 20 salariés.

GRAPHIQUE 3 - PART CUMULEE DES ETABLISSEMENTS AYANT FAIT UNE DAP QUI ONT DEPOSE UNE DI AU TITRE DE MARS, SELON LA DATE DE DEPOT DE LA DI ET LA TAILLE DE L'ETABLISSEMENT (EN %)



Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, calculs Unédic

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Lecture : au 20 septembre, 93 % des établissements de moins de 20 salariés qui ont déposé une DAP ont fait une demande d'indemnisation.

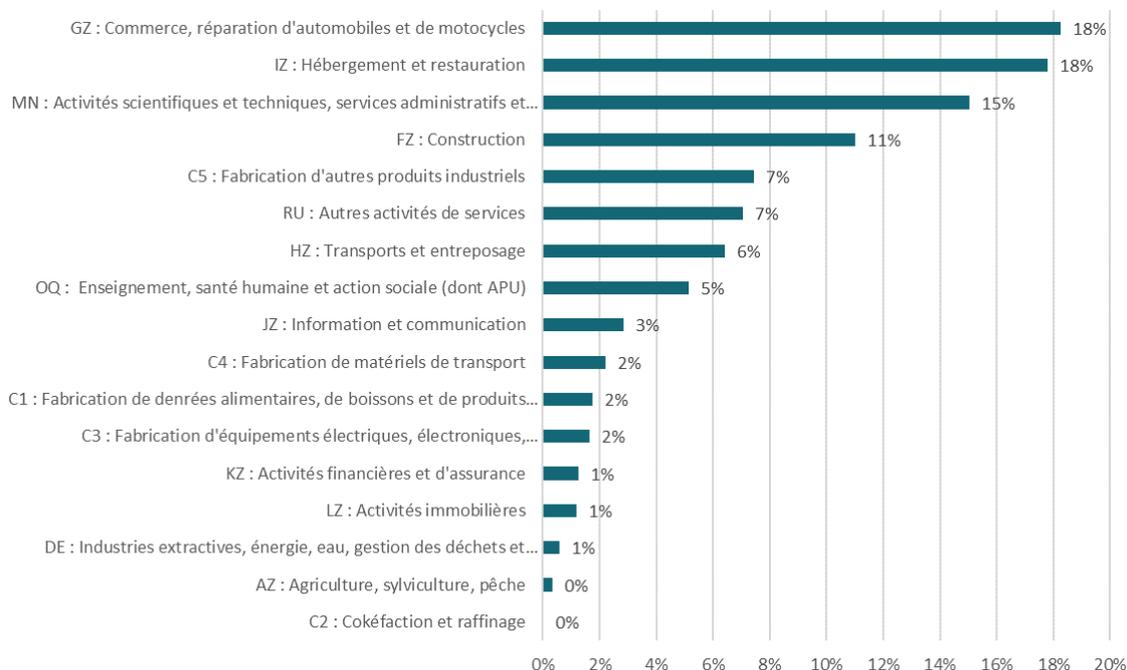
Une utilisation très sectorisée de l'activité partielle

Le recours à l'activité partielle varie très fortement d'un secteur à l'autre. Au total, depuis mars, **4 secteurs concentrent à eux seuls 62 % des heures indemnisées d'activité partielle : ce sont les secteurs du commerce, de l'hébergement-restauration, des activités scientifiques et techniques et de la construction (Graphique 4).**

La répartition par secteur des heures d'activité partielle a nettement varié entre mars et août. Pour les secteurs du commerce et de la construction, la part d'heures chômées décroît sur la période analysée : pour le commerce, elle passe d'un peu plus de 20 % durant le confinement à un peu moins de 10 % sur la fin de la période tandis que pour la construction elle évolue entre 15 % et moins de 5 % (Graphique 5). Au contraire, la part des heures demandées par les établissements de l'hébergement-restauration augmente d'un mois à l'autre : elle passe de 14 % en mars à 35 % en août. Les activités scientifiques et techniques se démarquent quant à elles par une part relativement stable de mars à août (14 - 20 %).

Par ailleurs, **les secteurs les plus gros utilisateurs ne sont pas forcément les secteurs qui mettent la plus grande proportion de leurs salariés en activité partielle.** En effet, si en termes de la part de salariés concernés, on retrouve l'hébergement-restauration et la construction parmi les 4 premiers secteurs, d'autres secteurs apparaissent : autres activités de service - qui comprend les arts et spectacles- et la fabrication des matériels de transport (Graphique 6). A l'inverse, le commerce, plus gros utilisateur de l'activité partielle au global en termes d'heures indemnisées, n'est que 6^e en termes de part de salariés concernés.

GRAPHIQUE 4 - RÉPARTITION DES HEURES D'ACTIVITE PARTIELLE INDEMNISEES ENTRE MARS ET AOÛT 2020 SELON LE SECTEUR D'ACTIVITE (EN %)

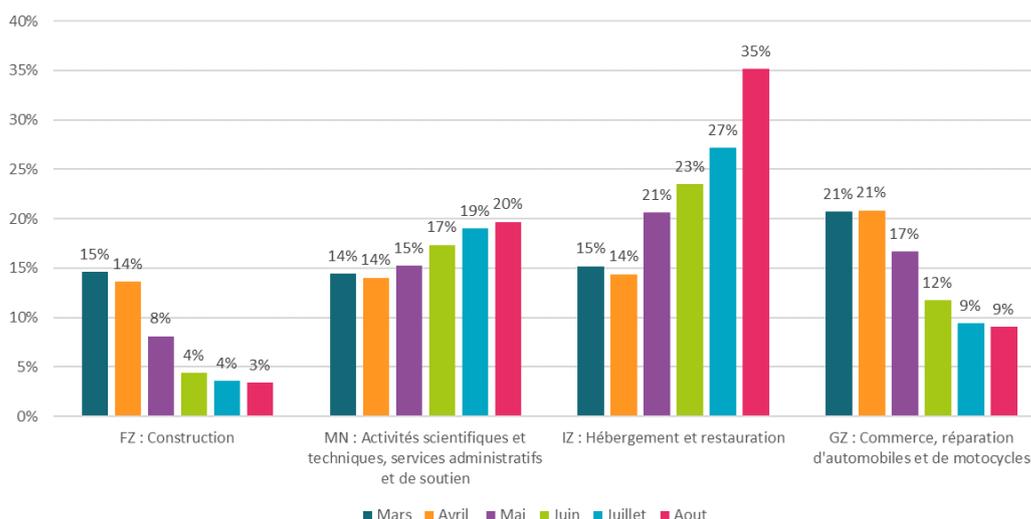


Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, calculs Unédic.

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Lecture : un peu plus de 18 % des heures d'activité partielle de mars à août 2020 ont été indemnisées dans le secteur commerce, réparation d'automobiles et de motocycles.

GRAPHIQUE 5 – RÉPARTITION DES HEURES D'ACTIVITE PARTIELLE PAR SECTEUR ET PAR MOIS POUR LES 4 PLUS GROS SECTEURS UTILISATEURS EN TERMES D'HEURES INDEMNISEES (EN %)

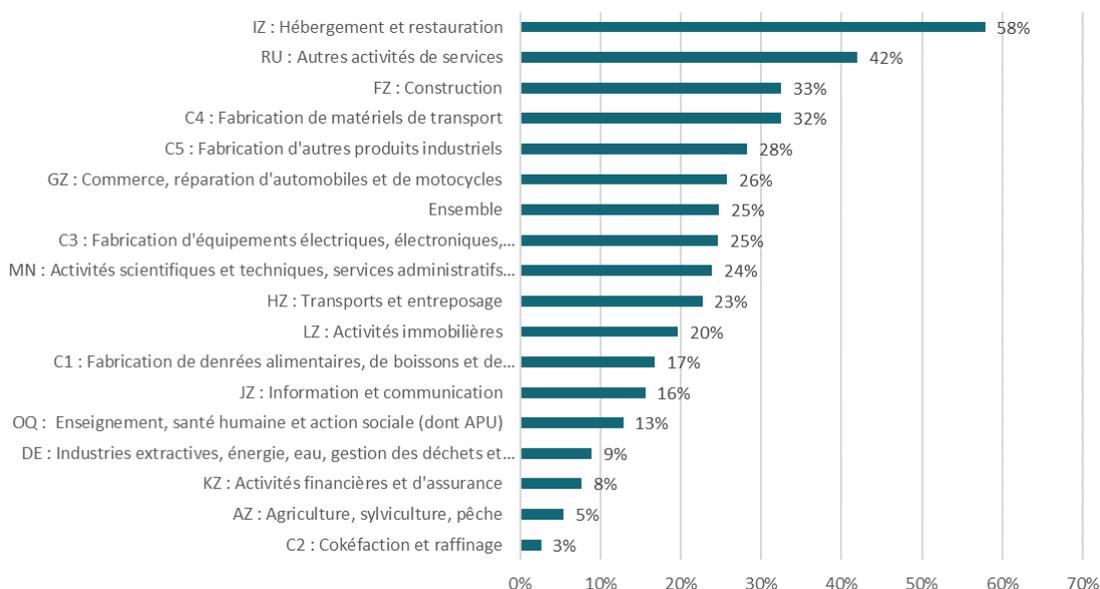


Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, calculs Unédic.

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Lecture : près de 15 % des heures d'activité partielle de mars ont été indemnisées dans la construction.

GRAPHIQUE 6 - PART DES SALAIRES DU PRIVE DE CHAQUE SECTEUR MIS EN ACTIVITE PARTIELLE ENTRE MARS ET AOUT 2020 (EN %)



Sources : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, Acoess pour les effectifs salariés du secteur privé au T1-2020 (sauf pour l'agriculture : effectifs salariés du privé estimations au T1-2020, Insee, Dares, Acoess) ; calculs Unédic

Champ : données d'activité partielle retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs (secteur TZ) et activités extraterritoriales (secteur UZ)

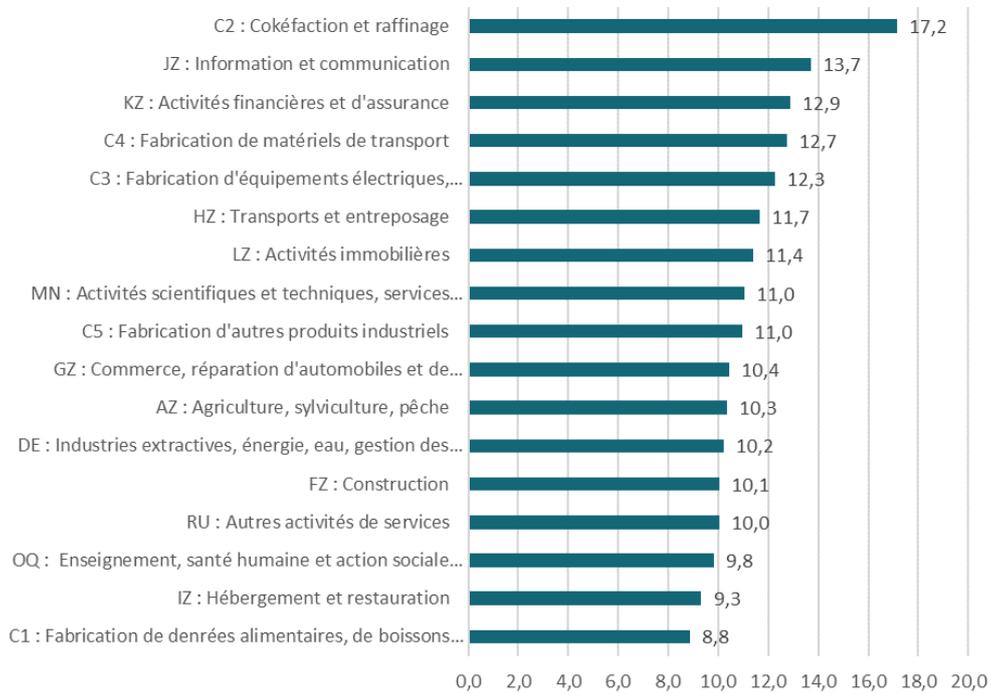
Lecture : en moyenne, entre mars et aout 2020, 58 % des salariés du secteur hébergement-restauration ont été mis en activité partielle.

Entre mars et aout, le coût moyen d'une heure d'activité partielle est de 10,5 €

Le coût horaire moyen (c'est à dire le coût pour l'État et l'Unédic de l'allocation versée à l'employeur) est de **10,5 € entre mars et aout 2020**. Ce coût est en augmentation lente depuis mars : il évolue de 10,1 € pour mars à un peu moins de 11 € à partir de mai.

Le coût d'une heure d'activité partielle varie en fonction du secteur d'activité et de la taille de l'établissement qui utilise le dispositif (Graphique 7). En lien avec le niveau moyen salarial, les secteurs qui enregistrent les coûts horaires moyens les plus importants entre mars et aout sont la cokéfaction et le raffinage (17,2 €), l'information et la communication (13,7 €) et les activités financières et d'assurance (12,9 €). Au contraire, les secteurs qui enregistrent les coûts horaires les plus bas sont la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac (8,8 €), l'hébergement et la restauration (9,3 €) et l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale (9,8 €).

Par ailleurs, **le coût d'une heure d'activité partielle augmente avec la taille de l'établissement** qui utilise le dispositif. Entre mars et aout, le coût horaire moyen est de 9,9 € pour les établissements de moins de 20 salariés contre 12,6 € pour les établissements d'au moins 500 salariés.

GRAPHIQUE 7 - COUT MOYEN HORAIRE PAR SECTEUR DE MARS A AOUT (EN €)

Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 21 septembre 2020, calculs Unédic

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Lecture : dans le secteur de la cokéfaction et du raffinage, le coût horaire moyen entre mars et aout 2020 est de 17,2 €.

C. Éléments de comparaison internationale

La plupart des pays européens ont développé l'activité partielle pour atténuer les effets de la crise de la Covid-19, s'inspirant du « *Kurzarbeit* » allemand utilisé avec succès durant la crise financière de 2008-2009. Au plus fort de la crise de 2008-2009, au 2^e trimestre 2009, un peu plus de 3,5 % des salariés sont concernés par l'activité partielle en Allemagne contre 1 % en France⁶.

Le 1^{er} avril, la Commission européenne a proposé un nouvel instrument dénommé SURE (support to mitigate unemployment risks in emergency) visant principalement les États du Sud de l'Europe, en mettant jusqu'à 100 Mds€ à disposition des États membres pour les aider à financer leurs mesures de chômage partiel à des taux favorables.

Selon l'European Trade Union Institute (ETUI), plus de 50 millions de personnes auraient été couvertes par le dispositif à la fin du mois d'avril dans l'Union Européenne, le Royaume-Uni et la Suisse, soit un peu plus du quart de la population en emploi (26,8 %)⁷. L'utilisation effective de l'activité partielle est inférieure, dans la mesure où une partie seulement des entreprises ayant déposé des demandes les concrétisent.

Dans la majorité des cas, les mesures d'activité partielle existaient déjà et ont été assouplies sauf pour le Royaume-Uni qui l'a créé pour l'occasion. Si les objectifs sont communs à tous les pays (préserver les liquidités des entreprises pour éviter les faillites et protéger l'emploi pour pouvoir faire repartir l'activité rapidement), les modalités de mise en œuvre diffèrent légèrement d'un pays à l'autre en termes de montant, de durée mais surtout de plafond d'indemnisation⁸.

Population en emploi couverte – Dans 8 pays étudiés par l'Unédic (*Tableau 2*), les dispositifs d'activité partielle ont été très sollicités au plus fort de la crise sanitaire. Sur le mois de plus forte utilisation du dispositif, le nombre de personnes couvertes par rapport au nombre de personnes en emploi atteint son plus haut niveau en Italie avec 37 %, suivie par la Suisse à 33 % et par la France (avec 8,1 millions de salariés en activité partielle selon les demandes d'indemnisation au titre d'avril pour 26,8 millions de personnes en emploi)⁹. Le Royaume-Uni et la Belgique sont autour d'un quart leur population en emploi suivis par l'Allemagne (18 %), l'Espagne (17 %) et la Suède (10 %).

TABLEAU 2 - POPULATION EN EMPLOI COUVERTE PAR LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE À LA SUITE DES MESURES D'URGENCE

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni	Suède	Suisse
Pourcentage	18 %	23 %	17 %	30 %	37 %	25 %	10 %	33 %

Sources : pour le nombre de personnes en activité partielle : pour la France, ASP données au 21 septembre et pour les autres pays, annonces officielles gouvernementales ; Eurostat pour la population en emploi à fin 2019 ; calculs Unédic

Note : le nombre de personnes en activité partielle concerne le mois de plus forte utilisation du dispositif

Allocation versée à l'employeur et plafond – La comparaison des taux de remboursement est indissociable de celle des plafonds d'indemnité, qui varient fortement d'un pays à l'autre. Ainsi la France se situe dans la moyenne en termes de taux d'allocation. En revanche, elle est dans la fourchette haute en termes de plafond d'indemnisation : le plafond est plus de 2 fois plus important que le salaire médian en France (*Tableau 3*). En

⁶ Fréhaut P., « Chômage partiel, activité partielle, *Kurzarbeit* : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ? », Trésor-Eco n° 107, novembre 2012.

⁷ ETUI, « « Ensuring fair short-time work - a European overview », juin 2020.

⁸ Unédic, « Covid-19 : les différents systèmes d'indemnisation du chômage partiel en Europe », juillet 2020.

⁹ Dans la partie précédente de cette note, nous avons mis en avant pour la France un concept différent pour le mois d'avril, c'est-à-dire la part des salariés du privé mis en activité partielle (44 %). Ici on compare les personnes en activité partielle par rapport à une population plus large qui intègre les salariés du public et les non-salariés.

Suède et en Suisse, le plafond permet de couvrir jusqu'à 2 fois le salaire médian. A l'inverse, l'Italie et l'Espagne, ne permettent pas de dépasser respectivement un plafond de 1 130 € et 1 098 € par mois ce qui représente respectivement 81 % et 89 % de leur salaire médian.

TABLEAU 3 – ALLOCATION VERSÉE À L'EMPLOYEUR ET PLAFOND MENSUEL DE L'INDEMNISATION

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni	Suède	Suisse
% du salaire brut	60 %	70 %	70 %	70 %	80 %	80 %	90 %	80 %
Plafond (€)	2 831	2 755	1 098	4 847	1 130	2 700	4 227	11 470
Plafond/ salaire médian (en %)	150%	140%	89%	262%	81%	99%	199%	198%

Sources : annonces officielles gouvernementales, plafond brut sauf pour l'Allemagne ; Eurostat pour le salaire mensuel médian net en euro pour 2018

Note : le taux de la couronne suédoise au 15 septembre 2020 à 8h05, 1 SEK correspond à 0,096 € ; calculs Unédic

Durée maximale d'indemnisation – En France (hors conventions APLD et à date du 25 mars 2020), en Allemagne et en Suisse, les entreprises ont droit à un an de chômage partiel (*Tableau 4*). Le recours au dispositif prend fin au 30 septembre en Espagne et au 31 octobre en Italie et au Royaume-Uni.

TABLEAU 4 - DURÉE D'INDEMNISATION DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE, EN NOMBRE DE MOIS

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni	Suède	Suisse
Nombre de mois	12	8	6	12	3	12	9	18

Sources : annonces officielles gouvernementales

Note : pour l'Italie, la durée est de 6 mois si la zone géographique où travaillent les salariés est à haut risque de contamination par rapport à la Covid-19.

Coût du dispositif – Le Royaume-Uni est le pays pour lequel le coût total est le plus important (58 Mds€) et le second pays qui dépense le plus en termes de pourcentage du PIB (2 %). La Suisse est quant à elle le pays qui dépense la part la plus importante de son PIB pour l'activité partielle (2,1 %).

La France semble avoir une situation médiane en termes de coût (*Tableau 5*).

TABLEAU 5 - COÛT ESTIME DU DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE GLOBAL ET PAR PERSONNE EN EMPLOI POUR L'ANNEE 2020

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni	Suède	Suisse
Coût en Mds€	23,5	0,6	17,8	30,6	Non disponible	58,3	0,2	11,3
Coût en % de PIB	0,6 %	0,1 %	1,0 %	1,0 %	Non disponible	2,0 %	0,1 %	2,1 %
Coût par personne en emploi en €	572	126	910	1 144	Non disponible	1 859	47	2 498

Sources : annonces officielles gouvernementales et Bruegel - données au 5 août 2020 ; OCDE données 2019 pour le PIB ; Eurostat pour les personnes en emploi à fin 2019 ; calculs Unédic.

D. Coût de l'activité partielle en 2020 et 2021

Le financement de l'activité partielle a un effet majeur sur le régime d'assurance chômage, le dispositif entraîne d'une part une augmentation rapide des dépenses du régime et d'autre part un manque à gagner significatif en termes de recettes car les indemnités d'activité partielle ne sont soumises ni à cotisation chômage, ni à la CSG activité.

Au 15 septembre 2020, les dépenses au titre de l'activité partielle de mars à aout s'élèvent à près de 18 Mds€ pour l'État et l'Unédic (hors particuliers employeurs), soit 6 Mds€ pour l'Unédic. Comme les employeurs disposent d'un délai d'un an pour effectuer leurs demandes d'indemnisation, ces montants ne sont pas stabilisés et vont certainement croître encore légèrement. Concernant les particuliers employeurs, à la mi-septembre, l'Acoss fait état d'une dépense de 446 M€ au titre de l'activité partielle des salariés de particuliers employeurs pour les périodes d'emploi de mars à aout, dont 33 % est financée par l'Unédic (147 M€).

L'Unédic, comme l'État, estimait lors de sa prévision de juin dernier que l'activité partielle coûterait environ 30 Mds€ pour l'ensemble de l'année 2020, dont le tiers à la charge de l'Unédic (Tableau 6, en annexe)¹⁰. Les changements réglementaires actés ou en cours depuis cet été (APLD, projets de décrets de septembre) modifient peu cette estimation pour l'année 2020. Cependant, elle est susceptible d'être révisée à la baisse compte tenu d'une situation conjoncturelle moins dégradée qu'elle n'était estimée en juin (l'Insee a révisé ses chiffres de baisse d'activité pour les mois de mars à juillet), ce qui conduirait à un volume total d'heures d'activité partielle moins important que celui prévu en juin. Le manque à gagner en termes de recettes pour l'Unédic était lui estimé à 2,8 Mds€ en juin pour l'année 2020 : ce chiffre est lui aussi susceptible d'être révisé à la baisse en lien avec la prévision de dépense d'activité partielle. Au total, lors de la prévision de juin, les services de l'Unédic estimaient qu'environ la moitié du déficit du régime d'assurance chômage de 2020 serait lié au financement de l'activité partielle.

En 2021, l'État estime que la dépense d'activité partielle atteindrait 6,6 Mds€ (État et Unédic), en nette baisse par rapport à 2020. Néanmoins d'importants aléas pèsent sur cette estimation : d'une part, les règles d'activité partielle ne sont pas stabilisées (projets de décrets en cours et annonce récente d'un dispositif d'activité partielle pour garde d'enfants et premiers éléments du plan de relance). D'autre part, l'ampleur du rattrapage de l'activité économique par rapport au niveau d'avant crise, dont les effets du plan de relance annoncé par le gouvernement, est encore très difficile à estimer et rend les projections difficiles.

Les **dépenses pour garde d'enfants** à partir de septembre devraient être faibles étant donnée la réouverture des classes et la fin du dispositif d'activité partielle des particuliers employeurs. Néanmoins, le risque sanitaire restant présent, ces dépenses seraient plus importantes si une partie plus importante des classes et établissements scolaires étaient amenés à être fermés temporairement. À titre de comparaison, en juin 2020, un peu plus de 700 000 personnes étaient en activité partielle pour garde d'enfants ou des situations de vulnérabilité/fragilité sur 4,5 millions de salariés indemnisés selon la Dares (le nombre d'heures d'activité partielle pour garde d'enfants n'est cependant pas communiqué). Avec ces informations, l'Unédic estime qu'en juin, alors que les enfants n'avaient que partiellement repris le chemin de l'école, les dépenses d'activité partielle au titre de gardes d'enfants, auraient atteint pour l'Etat et l'Unédic entre 375 M€ et 1,1 Md€, soit entre 125 M€ et 375 M€ pour l'Unédic¹¹.

¹⁰ Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage », juin 2020.

¹¹ L'Unédic fait l'hypothèse que les personnes en activité partielle pour garde d'enfants sont largement majoritaires parmi les 700 000 personnes en activité partielle pour garde d'enfants ou des situations de vulnérabilité/fragilité mises en avant par la Dares.

E. Suivi et évaluation du dispositif

Depuis le début de la crise sanitaire, l'Unédic a réalisé des estimations ex ante du coût de l'activité partielle et diverses analyses du dispositif en lien avec la DGEFP, l'ASP, la Dares et la DG-Trésor. Elle suit depuis régulièrement les données détaillées d'activité partielle¹². **Les services de l'Unédic mènent aujourd'hui différents travaux qui seront à même de compléter ces analyses et plus généralement à comprendre les effets du chômage partiel sur le maintien dans l'emploi¹³.**

À court terme, des analyses sont en cours sur les points suivants :

- ▶ **Focus sur les secteurs les plus gros utilisateurs** du dispositif d'activité partielle et analyse de la gestion de la main-d'œuvre dans ces secteurs,
- ▶ Suivi du volume et des caractéristiques des accords d'activité partielle de longue durée (APLD).

D'autres axes d'analyse sont également prévus :

- ▶ **Analyse des parcours individuels des salariés en activité partielle** : quel est le profil des salariés en activité partielle ? Combien de temps en moyenne passent-ils en activité partielle ? Est-ce ce que ce sont les mêmes salariés qui sont mis en activité partielle d'un mois à l'autre ou plutôt une rotation au sein des entreprises ?
- ▶ **Analyse du lien entre assurance chômage et activité partielle** : quel comportement vis-à-vis du chômage ont les entreprises qui recourent à l'activité partielle ?

Grâce à l'ensemble de ces analyses et l'implication du régime dans ces dispositifs, **l'Unédic est naturellement préparée à participer à la démarche d'évaluation des dispositifs d'activité partielle.**

¹² Unédic : « Dossier de Synthèse de l'Assurance chômage au 10 juillet 2020 », « Point de situation sur l'utilisation de l'activité partielle en juin 2020 »

Dares : « Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire » tableau de bord bimensuel depuis mars, dernière parution le 15 septembre. « Activité et conditions d'emploi de la main- d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 », dernière parution aout 2020

¹³ Voir par exemple Calavrezo O., Hounkpevi L., Journeau F., Nguyen M-H., « L'utilisation de l'activité partielle durant la crise de la Covid-19 : une analyse empirique entre mars et mai 2020 », *Document de recherche du Laboratoire d'économie d'Orléans* n° 2020-09, septembre 2020.

Annexe

TABLEAU 6 - DEPENSES DE L'ÉTAT ET DE L'UNÉDIC AU TITRE DU CHOMAGE PARTIEL DEPUIS 2007, EN M€

Année	État		Unédic		Total
	Total	Dont APLD	Total	Dont APLD	
2007	19	-	-	-	19
2008	15	-	-	-	15
2009	319	ND	43		362
2010	282	ND	44		327
2011	49	5	17		66
2012	78	5	24		102
2013	126	0,4	60	47	186
2014	126	ND	82	11	208
2015	110		68		178
2016	101		64		165
2017	84		53		137
2018	59		37		96
2019	62		39		101
2020*	20 350		10 175		30 525

* Prévisions de juin 2020.

Observation : entre 2007 et 2014, les dépenses de l'État et de l'Unédic correspondent aux versements effectués au cours des années considérées (données de caisse). Elles peuvent inclure, en partie, des dépenses au titre des années précédentes. Pour 2015, les dépenses de l'État et de l'Unédic correspondent aux montants consommés au titre de 2015. Pour 2016 à 2017, il s'agit d'estimations statistiques de l'Unédic à partir de données comptables. Pour 2020, il s'agit des prévisions de l'Unédic.

Champ : France entière.

Sources : pour 2007-2010, *Dares analyses 2012 et 2014* (India et rapports financiers Unédic ; calculs Dares), pour 2011-2014, *Dares analyses 2016* (Chorus, rapport financier Unédic 2011 et ASP pour 2012 à 2014 ; calculs Dares), pour 2015, *Dares analyses 2017* (Sinapse et ASP ; calcul Dares), pour 2016 à 2019, calculs Unédic à partir de données comptables Unédic et pour 2020, il s'agit de calculs Unédic réalisés dans le cadre de son exercice de prévision financière de juin 2020.



ACTIVITÉ PARTIELLE

PREMIER BILAN
depuis le début de la crise Covid-19

Septembre 2020

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr – [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 