

# L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail: un instrument utile lors de la récession de 2009

En 2009, la Suisse a connu la récession la plus sévère depuis les années septante. Durant cette période de très forte insécurité, de nombreuses entreprises industrielles ont recouru à la réduction de l'horaire de travail (RHT), ce qui a sensiblement ralenti la progression du chômage complet. Quel rôle les indemnités RHT ont-elles joué durant la crise pour les travailleurs et les entreprises? Comment les dernières expériences permettent-elles de les évaluer au plan macroéconomique?



La crise économique a placé de nombreuses entreprises industrielles dans des situations critiques. Le recours à la RHT leur a permis de renoncer à des licenciements précipités.

Photo: Keystone

La crise économique et financière mondiale a beaucoup affecté l'économie suisse en 2009. Le PIB a diminué de 1,9% et le taux de chômage corrigé des variations saisonnières est passé de 2,5% vers le milieu de 2008 à 4,2% à la fin de 2009. L'industrie exportatrice et les sociétés financières ont particulièrement souffert de la chute des commandes. Dans l'industrie en général, la valeur ajoutée a diminué en 2009 de 6% en termes réels et l'emploi équivalent plein temps s'est contrac-

té de 3%. En dépit de cela, le fait que l'emploi n'ait pas reculé davantage s'explique en grande partie par le recours à la RHT. On calcule que les heures chômées en 2009 ont aussi correspondu, dans l'industrie, à près de 3% de l'emploi équivalent plein temps. L'an dernier, quelque 88% des heures chômées recensées l'ont été dans l'industrie.

En Suisse, la RHT a touché en moyenne 67 200 travailleurs par mois en 2009, avec un volume d'heures perdues équivalant à quelque 22 500 emplois à temps plein (voir *graphique 1*). Des pics absolus ont été atteints en mai-juin 2009, quand 92 000 travailleurs appartenant à près de 5 000 entreprises subissaient des RHT. Leur nombre a, ensuite, fortement décliné à la faveur de la reprise économique. Selon les données provisoires fournies par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), on ne dénombrait plus en juin 2010 que 17 000 indemnisés et un volume d'heures perdues correspondant à environ 5 700 postes à plein temps<sup>1</sup>. Le recours aux RHT a donc diminué bien plus

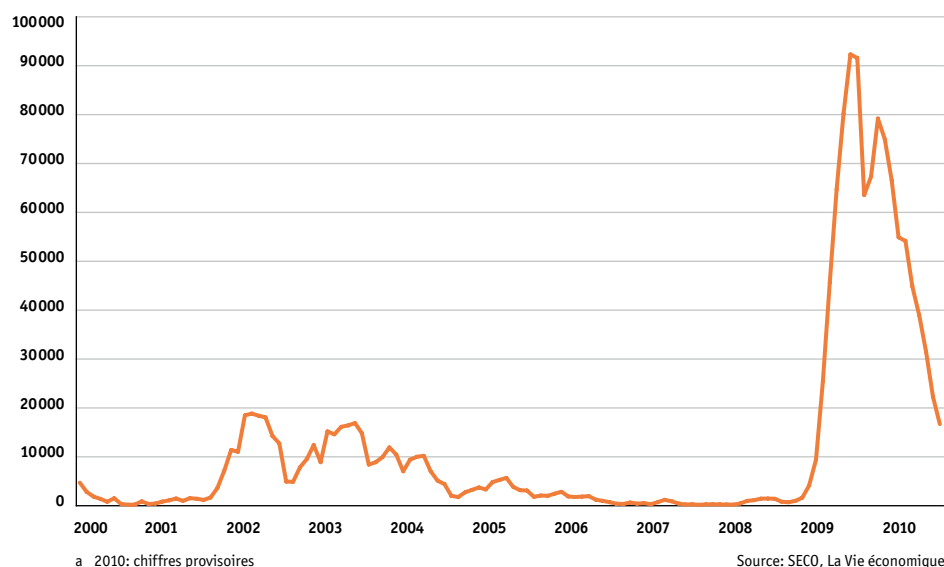


**Sibylle Lutiger**  
Secteur Exécution du droit, Direction du travail, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



**Bernhard Weber**  
Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Graphique 1

Salariés touchés par la réduction de l'horaire de travail, janvier 2000–juin 2010<sup>a</sup>

- 1 Ces chiffres seront encore corrigés à la hausse, car l'indemnité RHT peut être décomptée plusieurs mois après sa perception. L'évaluation se rapporte à l'indemnité RHT décomptée jusqu'à la fin août 2010 pour des versements effectués jusqu'en juin 2010 inclus.
- 2 La statistique RHT a fait l'objet de décomptes à partir de 1993. Par contre, les données relatives aux préavis de RHT, qui remontent plus loin dans le temps, montrent que la valeur maximale des années nonante a été atteinte en 1993.
- 3 Voir Frick Andres et Wirz Aniela, «Les indemnités de chômage partiel favorisent-elles le maintien de l'emploi?», *La Vie économique*, 1/2-2006, p. 48–51.

vite que le chômage, lequel, en données corrigées des variations saisonnières, est passé de 4,2% à 3,8% entre fin 2009 et fin août 2010.

Une comparaison à long terme montre que les entreprises touchées par la toute récente crise ont fait un usage particulièrement abondant de la RHT. Le volume de travail perdu a correspondu à près de 0,7% de l'emploi équivalent plein temps des secteurs secondaire et tertiaire. Une valeur aussi élevée n'avait plus été enregistrée depuis 1993<sup>3</sup>. À cette époque, l'ensemble des heures perdues

atteignait 0,6% du volume d'occupation. Dans la présente crise, on a recouru plus de quatre fois plus à la RHT que lors de la récession de 2002/2003.

### Pourquoi recourir autant à la RHT?

Le fait que les entreprises aient si largement fait usage de la RHT en 2009 s'explique principalement par les *trois raisons* suivantes:

1. Cette récession a succédé à une *période de très forte croissance*. Par contraste, l'effondrement a été brutal et a pris complètement de court les entreprises. En plus des incertitudes sur la marche future de l'économie, de sérieux doutes ont gagné les esprits quant à la stabilité du système financier et la possibilité d'obtenir de nouveaux crédits. Dès lors, les entreprises ont vu dans la RHT un moyen très pratique de réduire rapidement leur production tout en diminuant temporairement leurs charges de personnel.
2. La crise économique a touché les *entreprises industrielles exportatrices* bien plus durement que les autres. Par sa conception même, la RHT est particulièrement adaptée aux industries.
3. La *durée maximale d'indemnisation* en cas de RHT a été prolongée dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelle adoptées par la Confédération, et la participation des entreprises aux coûts des heures perdues a été réduite.

### La RHT peut-elle sauver des emplois?

La RHT a pour but de préserver des emplois et donc d'éviter une aggravation du chômage dans les cas où l'entreprise est confrontée à court terme à une forte contraction temporaire de la demande. Jusqu'ici, la présente récession correspond presque idéalement à ce cas de figure. Par conséquent, les conditions sont réunies pour que la RHT remplisse effectivement son objectif. Si les entreprises avaient décidé de ne pas recourir à la RHT et d'économiser les heures perdues à ce titre en procédant à des licenciements, le taux de chômage, qui en 2008 se situait à 2,6% en moyenne annuelle, aurait probablement atteint 4,3% en 2009 au lieu des 3,7% enregistrés. La progression du chômage aurait été ainsi de 50% plus élevée.

Cela dit, des études empiriques sur l'impact réel de la RHT lors de précédentes récessions ont donné jusqu'ici des résultats plutôt décevants. Comme pour les récessions des années 1981-83 et 1991-93, une étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich (KOF)<sup>3</sup> est arrivée à la conclu-

Encadré 1

#### Qu'est-ce qu'une indemnité RHT?

À l'échéance du délai d'attente qui représente chaque mois une participation à la charge de l'entreprise, l'AC verse une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail qui couvre 80% des pertes de gain subies. La RHT correspond à la réduction temporaire de la durée de travail contractuelle, décrétée par l'entreprise d'entente avec les travailleurs concernés.

La RHT a pour but de maintenir des travailleurs à leur poste et d'éviter des licenciements. Cette mesure préventive est dans l'intérêt de trois partenaires:

- les travailleurs, qui conservent une relation contractuelle avec leur entreprise et demeurent ainsi au bénéfice de toutes les prestations sociales associées au contrat;
- l'entreprise, qui pendant la période de réduction de l'horaire de travail peut maintenir ses structures ainsi que son personnel et donc son savoir-faire;

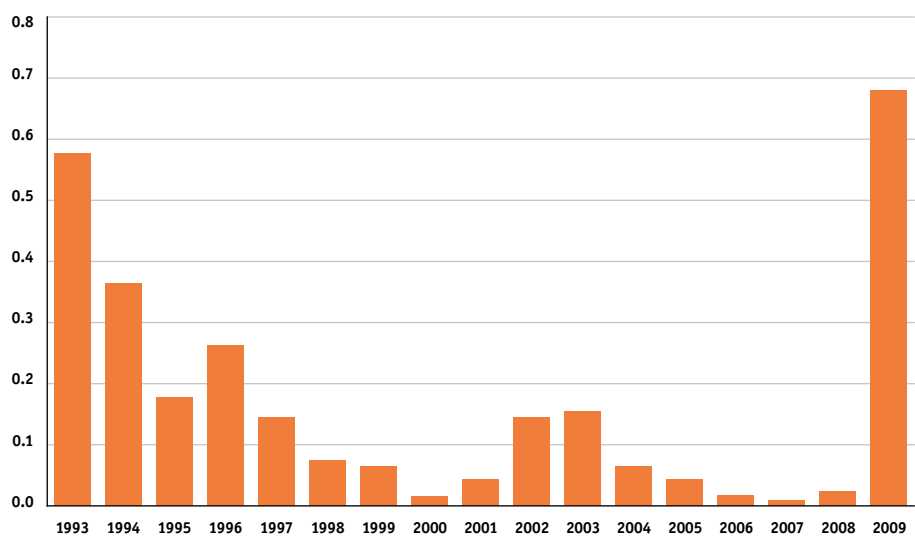
– l'assurance-chômage, puisque le chômage complet occasionne en règle générale des coûts plus élevés.

C'est l'entreprise qui doit faire valoir le droit à l'indemnité de chômage partiel. L'office cantonal examine si les conditions d'obtention de «l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail» sont remplies, en particulier si la perte de travail est due à des raisons économiques, si elle est inévitable et vraisemblablement provisoire et si l'on peut s'attendre à ce que des emplois soient maintenus. Il s'agit de s'assurer par là que seules soient soutenues les entreprises disposant de structures saines et capables de surmonter un fléchissement conjoncturel temporaire. La disposition selon laquelle l'indemnité de chômage partiel ne peut être versée que pendant une période limitée va aussi dans ce sens.

Graphique 2

**Heures perdues par réduction de l'horaire de travail, 1993-2009**

En % de l'emploi équivalent plein temps



Source: SECO; OFS; Lutiger, Weber / La Vie économique

**Un coussin pour limiter la réduction de personnel**

Malgré les résultats plutôt décevants de l'étude KOF selon lesquels les indemnités RHT n'ont que très partiellement atteint leur objectif, le monde politique a tenu à préserver cet instrument dans l'assurance-chômage (AC) ainsi qu'à l'occasion de diverses révisions législatives. Cela tient assurément au fait que les travailleurs comme les entreprises préfèrent étaler les licenciements; la politique sociale va donc dans ce sens. Étirer dans le temps des mesures de restructuration apporte vraisemblablement certains avantages aux deux parties. Au demeurant, le KOF ayant constaté dans son enquête que la RHT ne fige pas les structures – essentiellement parce qu'elle est limitée dans le temps –, elle n'entraîne pas non plus de coûts significatifs sur le plan macroéconomique.

**Effets stabilisants pour l'économie**

Comme il est dit plus haut, la RHT a joué, dans la crise dont nous sortons, un rôle très important pour les entreprises comme pour les travailleurs. La chute brutale de la demande, aggravée par un haut degré d'insécurité sur les marchés financiers, a plongé de nombreuses entreprises industrielles dans une situation critique. La RHT leur a permis d'éviter de nombreux licenciements décidés dans la précipitation, tout en économisant rapidement des charges en personnel. Cette possibilité s'est avérée très précieuse pour les entrepreneurs confrontés à des perspectives économiques des plus incertaines.

La RHT a eu une grande importance pour les travailleurs concernés. Sans elle, l'amplitude du fléchissement conjoncturel et la rapide progression du chômage auraient pu avoir sur la demande des consommateurs des effets très négatifs qui auraient encore aggravé la récession. La RHT n'a donc pas seulement soulagé les entreprises, elle a aussi procuré aux travailleurs une certaine sécurité, qui, à coup sûr, a eu des conséquences positives sur leur comportement de consommateurs.

Tout cela a poussé le Conseil fédéral à encourager encore plus le recours à la RHT lors de la présente crise. Il l'a fait dans le cadre des mesures de stabilisation qu'il a prises pour faire face à la dégradation et au degré d'incertitude exceptionnels de la situation économique.

En principe, l'indemnité RHT peut être versée pendant douze périodes de décompte au maximum en l'espace de deux ans. Face à

sion que dans de nombreux cas, la RHT n'empêche pas les licenciements, mais tend simplement à en différer l'échéance. La principale explication tient à ce que les tassements conjoncturels sont souvent liés à des transformations structurelles, qui exigent tôt ou tard des réorganisations d'entreprises. L'étude a montré par ailleurs que de nombreuses sociétés ont recouru à la RHT alors qu'elles auraient tout de même gardé leurs employés sans cette aide: il s'agit là d'un effet d'aubaine typique.

Si on considère la manière dont la dernière crise a évolué jusqu'ici, la RHT semble avoir démontré son efficacité et sauvé des emplois. Les demandes en ce sens ont très vite atteint des sommets, pour diminuer ensuite spectaculairement à mesure que la situation économique s'améliorait. Cela peut signifier que les conclusions de l'étude du KOF ne peuvent pas être transposées en totalité aux circonstances actuelles. En ce moment, la situation économique paraît relativement favorable et une bonne partie des pertes de travail se sont résorbées. Il est, toutefois, encore trop tôt pour émettre un bilan définitif, car à moyen terme, l'économie suisse d'exportation demeure exposée à des risques non négligeables, liés à l'évolution conjoncturelle et au niveau élevé du franc.

En d'autres termes, les conséquences de la crise financière et économique mondiales ne sont pas définitivement recensées. On ne peut donc pas prédire si les emplois préservés grâce à la RHT le seront encore à moyen et long termes.

## Encadré 2

**La formation continue lors de RHT**

Munies de l'autorisation préalable des offices cantonaux compétents, les entreprises peuvent mettre à profit tout ou partie du temps de travail perdu pour faire bénéficier leurs collaborateurs en situation de RHT d'une formation continue. Celle-ci doit transmettre des aptitudes ou des connaissances pouvant être utiles au travailleur lors d'un changement d'emploi ou considérées comme indispensables pour le maintenir à son poste.

Actuellement, de telles formations peuvent être cofinancées par des aides de la Confédération. Cette possibilité est offerte par la loi fédérale du 25 septembre 2009 portant sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaires dans les domaines du marché du travail, des technologies de l'information et de la communication et du pouvoir d'achat; cette loi a été promulguée dans le cadre de la troisième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle. Ce texte est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le restera jusqu'au 31 décembre 2011. Il prévoit aussi la possibilité pour les employés en situation de RHT de s'engager dans des projets de recherche et d'enseignement des hautes écoles pendant la période de réduction d'horaire. Ceux-ci ont ainsi la chance d'acquérir de nouvelles connaissances et d'introduire peut-être par ce biais des innovations dans l'entreprise.

la récession et après un examen attentif de la situation, le Conseil fédéral a décidé, au titre de la deuxième phase des mesures de stabilisation<sup>4</sup>, de prolonger la durée d'indemnisation de 12 à 18 mois dès le 1<sup>er</sup> avril 2009. Dans le même temps, il a réduit la participation des entreprises aux coûts en ramenant le délai de carence à un jour par mois<sup>5</sup>. Il a, enfin, porté de 18 à 24 mois la durée maximale d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail à partir du 1<sup>er</sup> avril 2010. Cette modification reste en vigueur – à l'instar de la diminution du délai de carence – jusqu'au 31 décembre 2011.

Sur le plan international, de nombreux pays ont également introduit ou renforcé ce stabilisateur qu'est le chômage partiel. Ce fut particulièrement le cas de l'Allemagne, où l'industrie d'exportation (automobile surtout) a été confrontée à d'énormes pertes en termes d'emplois, encore plus lourdes qu'en Suisse<sup>6</sup>.

aussi contribué à ce que la Suisse surmonte mieux jusqu'ici la crise économique mondiale que de nombreux autres États industrialisés. ■

### Un instrument utile en cas d'effondrement de la demande

Une violente récession n'est pas le seul facteur susceptible d'entraîner sans prévenir des pertes de travail considérables. Les indemnités RHT permettent aussi d'atténuer les dommages dus à des mesures prises par les pouvoirs publics ou à d'autres fatalités imprévisibles. En avril de cette année, par exemple, quand les nuages de cendres du volcan islandais Eyjafjallajökull ont, plusieurs jours durant, cloué au sol de très nombreux avions sur une grande partie de l'Europe, ce ne sont pas seulement des millions de passagers qui ont été affectés, mais aussi le personnel de branches très diverses, comme le transport aérien, l'hôtellerie et les services, dont l'activité a fortement chuté.

### Conclusion

Les péripéties de l'année écoulée ont clairement montré que la RHT peut être l'un des instruments les plus utiles de l'assurance-chômage, suivant le type et la gravité de la crise économique. Depuis la récession très marquée mais relativement courte qui, en 2009, a frappé la Suisse et tout particulièrement ses entreprises industrielles, tout indique que la RHT a contribué à préserver de bons emplois. L'an dernier, grâce à lui, la progression du chômage complet a été sensiblement ralentie. Enfin, les indemnités RHT ont aussi joué un rôle important de stabilisateur conjoncturel, conjointement avec les prestations générales de l'assurance-chômage. Cet instrument aura

<sup>4</sup> Les mesures de stabilisation conjoncturelle prises par la Confédération comportent trois phases au total.

<sup>5</sup> Avant cette réduction, les entreprises devaient prendre à leur charge deux jours de carence par mois entre le 1<sup>er</sup> et le 6<sup>e</sup> mois et trois jours de carence à partir du 7<sup>e</sup> mois.

<sup>6</sup> Brenke K., Rinne U. et Zimmermann K. «Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten», *Wochenbericht des DIW Berlin*, 16/2010, pp. 2–13.