

Comité d'évaluation
du plan France Relance

RAPPORT FINAL
Volume II – Évaluation des dispositifs

CHAPITRE 12
L'ACTIVITÉ PARTIELLE
DE LONGUE DURÉE ET LE PLAN
POUR LA FORMATION



SOMMAIRE

Messages clés	3
Synthèse	4
Introduction	10
1. Présentation des dispositifs	10
1.1. L'activité partielle de longue durée	11
1.2. Le FNE-Formation	16
1.3. Outils du suivi et portée actuelle de l'évaluation	19
2. Évaluation de l'APLD	20
2.1. Déploiement et caractéristiques des bénéficiaires.....	20
2.2. Que sait-on des déterminants du recours à l'APLD ?.....	42
2.3. Que sait-on de l'effet du recours à l'APLD et de son impact sur les trajectoires d'emploi ?.....	49
3. Évaluation du FNE-Formation	61
3.1. Bilan d'ensemble de la mobilisation entre 2020 et 2022	62
3.2. Les différences de recours au FNE	67
3.3. Quelle articulation entre activité partielle et pratiques de formation ?.....	79
Conclusion	88

Messages clés

Le plan France Relance vise à faciliter la sauvegarde de l'emploi par le déploiement de l'activité partielle de longue durée (APLD) assorti d'un plan de formation, avec une enveloppe allouée de 7,6 milliards d'euros au total.

On ne peut pas identifier à ce stade l'impact causal de l'APLD sur l'emploi ni l'apport du Fonds national de l'emploi (FNE) dans le cas d'un recours spécifique à l'APLD. La contribution du secrétariat se limite à décrire précisément le recours aux deux dispositifs, sans pouvoir se prononcer sur leurs effets. Le nombre de personnes placées en APLD est resté globalement limité tout au long de la période, le pic du recours étant atteint en avril 2021 avec 272 000 salariés. Au total, 760 000 salariés ont été placés au moins une fois en APLD sur la période 2020-2022 et 1,3 million de stagiaires ont suivi une formation financée par le FNE (dont 630 000 dans des entreprises ayant recouru à l'AP ou l'APLD, et 152 000 plus spécifiquement à l'APLD).

Il existe ainsi une forte sous-consommation par rapport aux crédits prévus dans le plan de relance : 1,7 milliard d'euros consommés pour l'APLD contre 6,6 milliards d'euros prévus et 470 millions d'euros consommés par le FNE en lien direct avec l'AP ou APLD, sur le 1,1 milliard consommé en tout par les Opco (opérateurs de compétences) pour le FNE-Formation. Ces écarts de montants tiennent au déploiement dans le temps de ces dispositifs, qui a été tributaire d'autres modalités d'interventions complémentaires ou concurrentes : l'AP de droit commun était dans un premier temps plus avantageuse que l'APLD et d'autres motifs de recours ont été introduits pour le FNE-Formation.

L'APLD est restée surreprésentée dans les grandes entreprises industrielles. En effet, sur l'ensemble de la période 2020-2022, 49 % des salariés placés en APLD sont dans le secteur industriel et 61 % dans des entreprises de plus de 500 salariés. Cela s'observe encore plus nettement pour les formations associées à l'APLD, l'industrie représentant 45 % des stages financés par le FNE.

Selon l'Unédic, il existe une corrélation négative entre le recours en 2021 à l'APLD et le nombre de licenciements pour motif économique. Si on considère le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021, les résultats de l'estimation mettent en évidence l'effet amortisseur du recours à l'APLD dans le temps sur l'emploi.

Le FNE a vraisemblablement contribué à soutenir l'effort de formation des entreprises malgré la crise. Cependant de nombreux travaux resteraient à mener pour tirer, avec plus de recul, des enseignements sur l'APLD et le FNE. Outre des limites liées à certaines bases de données (niveau individuel du FNE par exemple), cela soulève des questions de méthode s'agissant d'identifier des situations contrefactuelles croisant recours à l'activité partielle et effort de formation des entreprises.

Synthèse

Présentation des dispositifs

Afin de préserver les emplois et de sauvegarder les compétences des salariés d'entreprises durablement affectées par la crise sanitaire, le plan de relance, dans son pilier cohésion sociale, prévoyait 6,6 milliards d'euros aux dispositifs d'activité partielle de longue durée (APLD) et 1 milliard au dispositif Formation du Fonds national pour l'emploi (FNE-Formation). L'activité partielle de longue durée permet notamment aux entreprises de faire face à une réduction durable d'activité qui n'est pas de nature à compromettre leur pérennité en réduisant le temps travaillé de leurs salariés. En contrepartie du placement des salariés en activité partielle de longue durée, l'entreprise souscrit à des engagements en matière d'emploi et de formation professionnelle permettant notamment de mobiliser le FNE-formation pour les heures non travaillées.

L'APLD, telle qu'elle est inscrite dans le plan de relance, est ouverte à toutes les entreprises implantées sur le territoire national confrontées à une réduction d'activité durable, sans critère de taille ou de secteur d'activité et, à la différence de l'AP de « droit commun »¹, elle s'appuie obligatoirement sur la négociation collective.

L'APLD permet de réduire la durée de travail, dans la limite de 40 % de l'horaire de travail, pour un bénéfice porté en 2022 – dans le contexte de la guerre en Ukraine – à 36 mois d'indemnisation consécutifs ou non sur une période de référence de 48 mois². Le salarié perçoit, comme le prévoyait le régime d'AP mis en œuvre durant la crise sanitaire, une indemnité égale à 70 % de son salaire horaire brut, avec un plafond à 4,5 Smic – le plancher étant fixé de sorte à garantir à tous un revenu *a minima* égal au Smic. Ces indemnités sont exonérées de cotisations sociales et seulement soumises à la CSG au taux de 6,2 % et à la CRDS au taux de 0,5 %. En contrepartie de cette indemnité versée au salarié, l'employeur reçoit une allocation financée par l'État (67 %) et l'Unédic (33 %) équivalente à 60 % de la rémunération horaire brute du salarié (contre 70 % pour l'AP au plus fort de la crise sanitaire)³.

Dans le cadre du plan de relance, le dispositif Formation du Fonds national pour l'emploi (FNE-Formation) a également été modifié afin de préserver et de renforcer les compétences des salariés placés en activité partielle. Outre le recours lié à l'activité

¹ On désignera par « AP de droit commun » le dispositif d'activité partielle « exceptionnel » mis en place en mars 2020 et progressivement adapté au fil des mois.

² Entre 2020 et début 2022, il s'agissait de 24 mois consécutifs ou non sur une période maximale de 36 mois.

³ Une majoration à 70 % a été appliquée pour les secteurs soumis aux contraintes liées aux mesures de protection sanitaire jusqu'à septembre 2022, si bien que le reste à charge était nul pour ces entreprises.

partielle de droit commun ou de longue durée, le FNE-Formation a été étendu en 2021 aux entreprises en difficulté au sens de l'article L.1233-3 du code du travail, hors cas de cessation d'activité, ou encore à celles en « mutation ou reprise d'activité ». L'ensemble des salariés sont éligibles, même s'ils n'ont pas été placés en activité partielle, à l'exception de ceux en contrat d'apprentissage, en contrat de professionnalisation ou appelés à quitter l'entreprise.

Les différentes sources de données sur l'APLD et sur le FNE-Formation fournissent aujourd'hui de quoi dresser un panorama assez complet du recours à ces dispositifs sur la période 2020-2022, et des caractéristiques et déterminants des bénéficiaires. L'effet sur les trajectoires d'emploi commence à être analysé de façon descriptive avec un minimum de recul, mais l'analyse causale d'impact reste à produire, sachant qu'il est assez compliqué de relier par exemple le recours à l'APLD et l'effort de formation des entreprises (dont celui financé par le FNE), notamment du fait de systèmes d'information trop fragmentés pour assurer le suivi.

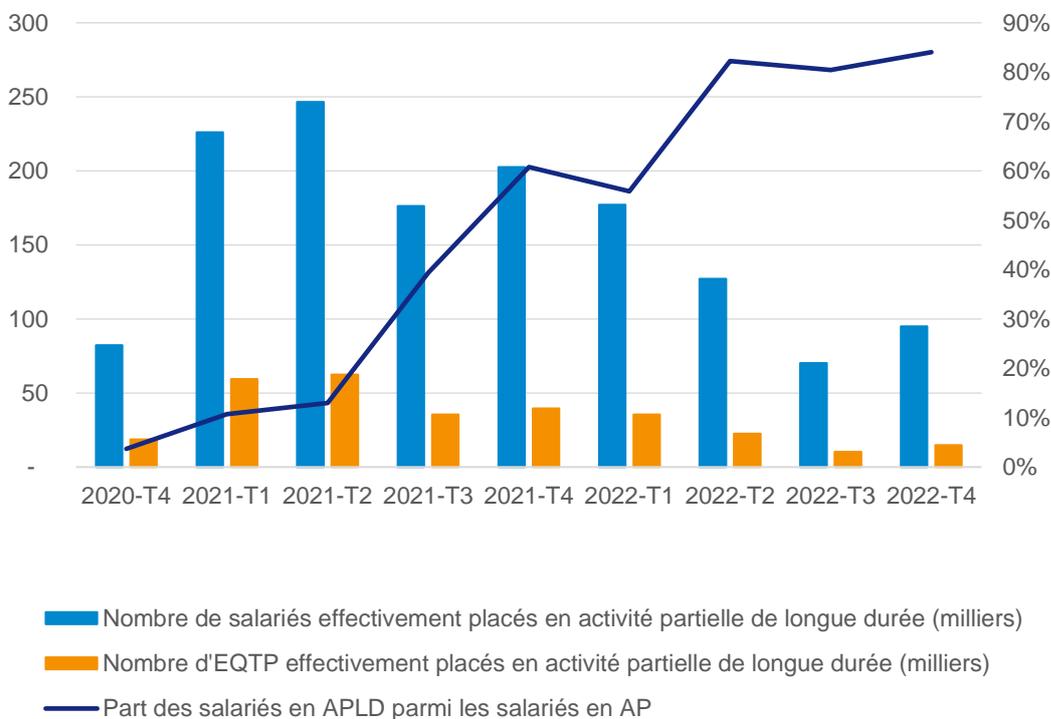
Déploiement et caractéristiques des bénéficiaires de l'APLD

Sur l'ensemble de la période, les accords collectifs d'entreprise constituent la principale voie de mise en place de l'APLD. Ce mode de recours a ainsi représenté plus de 72 % des personnes placées en APLD, pour plus de 80 % des montants indemnisés. La montée en puissance progressive des accords de branche a toutefois conduit à une hausse de la part des documents unilatéraux dans les demandes d'indemnisation. Ainsi, parmi les entreprises qui bénéficient du dispositif, 36 % ont eu recours à un document unilatéral au second semestre 2020, contre 51 % au deuxième semestre 2022.

Selon une étude de la Dares (à paraître), les accords de branche couvraient potentiellement près de 700 000 entreprises et 7,5 millions de salariés au 31 décembre 2021 (environ 80 accords de branche ont été conclus entre 2020 et 2022), ce qui a favorisé le déploiement de l'APLD dans les petites entreprises. Une première analyse de l'ensemble des accords de branche conclus sur l'APLD – réalisée dans le rapport précédent du comité – fait ressortir des niveaux d'engagement variables en matière d'emplois, d'effort de solidarité des dirigeants ou de majoration des indemnités.

Le nombre de personnes placées en APLD est resté assez limité en 2020, avant de connaître une forte hausse au printemps 2021. Après un pic du recours en avril 2021 (272 000 salariés), la levée progressive des restrictions sanitaires et l'allègement de la prise en charge par les pouvoirs publics ont entraîné une diminution graduelle du recours à APLD. Dans l'ensemble, le nombre de salariés en APLD est, après une baisse à l'été 2021, resté relativement stable jusqu'à fin 2021, avant d'amorcer une décrue en 2022, pour atteindre 95 000 salariés et 15 000 EQTP (équivalents temps plein) sur l'ensemble du quatrième trimestre 2022 (voir graphique ci-dessous).

Nombre de salariés et d'EQTP placés en APLD et évolution par rapport à l'ensemble des salariés placés en activité partielle



Sources : SI APART/DSN -- ASP/DGEFP/Dares ; estimation Dares mise à jour le 27 octobre 2023

Du point de vue sectoriel, le dispositif d'APLD est notamment investi par les entreprises de l'industrie. Sur la période 2020-2022, le secteur industriel représente ainsi près de 49 % des salariés placés en APLD¹. On note une très forte représentation des secteurs de la fabrication de matériels de transport (24 %) et de la fabrication d'autres produits industriels (18 %). Les données de recours à l'APLD en nombre d'heures et en montants indemnisés soulignent aussi un usage prononcé par le secteur du transport et de l'entreposage, particulièrement touché pendant la crise sanitaire, qui représente 23 % des heures et 30 % des montants.

Le dispositif a connu une forte hausse du recours du secteur de l'hébergement et de la restauration, qui passe de moins de 1 % de salariés placés en APLD en octobre 2020 à plus de 13 % au premier semestre 2022 (il descend à 8 % au deuxième semestre 2022). À l'inverse, le commerce a connu une réduction relative de sa part dans le total, passant de 16 % à 3 % des salariés placés dans le dispositif. Le secteur « Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien » est passé de 11 % au premier semestre 2021 à 18 % au deuxième semestre 2022.

¹ Effectifs salariés placés au moins une fois en APLD sur la période.

Du fait notamment de caractéristiques intrinsèques au secteur industriel et du transport, les salariés placés en APLD travaillent en majorité dans des établissements composés de plus de 500 salariés, contre seulement 10 % dans des établissements de moins de 50 salariés. Avec cette prédominance des grandes entreprises industrielles, les caractéristiques des salariés placés dans ce dispositif se distinguent de celles des salariés placés en AP, avec une surreprésentation des hommes, des cadres et des salariés les plus âgés.

Les déterminants du recours à l'APLD

Différents travaux étudient le recours à l'activité partielle suite à la crise sanitaire. Ils concernent principalement l'activité partielle de droit commun. Le recours à l'AP serait légèrement décroissant avec la productivité des entreprises, pour celles qui ont été modérément affectées par la crise. En revanche, pour celles qui figurent dans les secteurs protégés (S1), le recours à l'AP serait nettement supérieur pour les entreprises les plus productives.

En ce qui concerne l'APLD, selon une étude de l'Unédic réalisée pour le comité, la probabilité de recourir à ce dispositif en 2021 augmente « toutes choses égales par ailleurs » avec la taille de l'entreprise, son ancienneté ou encore si l'entreprise a plusieurs établissements. Appartenir à un secteur de l'industrie ou aux secteurs du tertiaire « Hébergement-restauration » et « Transport et entreposage », par rapport au secteur du commerce, avoir une part importante de salariés en CDI ou un taux de féminisation plus important augmentent également la propension d'utilisation de l'APLD.

Recours à l'activité partielle et son impact sur l'emploi

On s'intéresse ici à l'efficacité des dispositifs d'activité partielle et notamment de l'APLD en 2021. Si on commence à trouver des travaux portant sur les effets de l'AP liée aux confinements de 2020, il est encore très tôt pour analyser les effets causaux de l'APLD qui se déploie en 2021 avec ses spécificités. Sur l'emploi, la forte hausse de recours à l'AP pendant la crise en Europe a permis de maintenir un taux de chômage relativement stable, contrairement aux États-Unis où il a fortement augmenté¹. Cependant, les bénéficiaires de l'activité partielle n'ont pas une probabilité significativement plus élevée de garder ou de quitter leur emploi, ou d'être sans emploi au cours des mois suivant leur épisode d'activité partielle que ceux qui n'ont pas bénéficié de ce dispositif². Un recours plus important à l'activité partielle semble avoir un effet négatif sur les nouvelles embauches et sur la

¹ Giupponi G., Landais C. et Lapeyre A. (2022), « [Should we insure workers or jobs during recessions?](#) », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 36(2), p. 29-54.

² Fontaine F. et Rathelot R. (2022), « [Le marché du travail français à l'épreuve de la crise sanitaire](#) », CAE, note n° 71, mars.

croissance du chiffre d'affaires des entreprises dans les mois qui suivent, et ne semble pas être associé à une diminution des faillites¹.

Selon les premières données de l'Unédic, il existe une corrélation négative entre le recours en 2021 à l'APLD et le nombre de licenciements pour motif économique. En considérant le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021, les résultats de l'estimation mettent en évidence l'effet amortisseur du recours à l'APLD dans le temps sur l'emploi, même si les entreprises licencient. Selon les situations, le recours à l'APLD intensifie la hausse de l'emploi et limite la baisse de l'emploi.

Dynamique globale du recours au FNE entre 2020 et 2022

Dans toute la période 2020-2022, plus de 1,3 million de stages de formation suivis par des salariés ont été financés par le FNE-Formation, en tenant compte de l'ensemble de des motifs de recours. Plus de 28 millions d'heures de formation ont été financées en 2021 et 2022, dont 10,6 millions par l'enveloppe du plan de relance.

Au total, 760 000 salariés ont été placés au moins une fois en APLD sur la période 2020-2022 et 1,3 million de stagiaires ont suivi une formation financée par le FNE (dont 630 000 environ dans des entreprises ayant recouru à l'AP ou l'APLD, et 152 000 plus spécifiquement à l'APLD). Sur les 1,1 milliard d'euros engagés sur 2020-2022 pour le FNE-Formation – dont 800 millions d'euros devant être financés par l'Union européenne –, 42 % environ concernent des formations associées à des situations d'AP ou APLD et 100 millions concernent spécifiquement des formations associées à des entreprises ayant eu recours à l'APLD.

La part de l'industrie, surreprésentée en 2021 (44 % de l'ensemble des stages financés par le FNE), est presque divisée par deux en 2022 au profit du transport et entreposage (2,6 % à 9,2 %), du commerce (10,7 % à 15,5 %) et des activités de services administratifs et de soutien (8 % à 12,5 %). Cette bascule s'observe plus nettement pour les formations associées à l'APLD (67 % à 29 % pour l'industrie), celle-ci se faisant très fortement vers le transport et l'entreposage (de 4 % à 43 %) et le secteur de l'hébergement-restauration.

Quelle articulation entre activité partielle et pratiques de formation ?

Si le suivi de l'activité partielle de longue durée d'une part et du FNE-Formation d'autre part est relativement bien documenté, l'analyse approfondie des pratiques de formation pour les salariés en APLD et les effets de ce dispositif sont à ce jour très fragmentaires.

¹ Bach L., Breda T., Dutronc-Postel P., Ghio N., Malgouyres C. et Toulemon L. (2022), *Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire et ses effets*, Rapport IPP, n° 39, Institut des politiques publiques, décembre.

Les travaux recensés portent sur les efforts de formation des entreprises durant la crise sanitaire en 2020-2021, et au mieux sur l'activité partielle au sens large. Les travaux qualitatifs à ce jour tendent plutôt à montrer des exemples ponctuels de formation associée à du chômage partiel, soulignant que les formations sont d'abord restées assez standard, à distance, mais qu'elles ont pu évoluer dans le temps pour répondre aux besoins spécifiques de sortie de crise et d'adaptation structurelle, notamment avec l'association de l'APLD. On ne peut pas identifier à ce stade de différentiel net en matière de formation selon que les entreprises ont mobilisé ou non l'activité partielle, notamment de longue durée, ni quantifier l'apport propre du FNE dans le cas d'un recours spécifique à l'APLD.

De nombreux travaux resteraient à mener à l'avenir pour tirer, avec plus de recul, des enseignements sur l'APLD et le FNE. Outre des limites liées à certaines bases de données (niveau individuel du FNE par exemple), cela soulève des questions de méthode s'agissant d'identifier des situations contrefactuelles croisant recours à l'activité partielle et effort de formation des entreprises, étant donné les multiples alternatives dont disposaient les entreprises pour ajuster leur main-d'œuvre à leur situation économique et sanitaire et des efforts de formation hors FNE. Par ailleurs, une connaissance fine du contenu des formations des salariés et pas seulement du mode de financement de l'effort global des entreprises est nécessaire si on veut articuler impact du temps chômé et formation sur des trajectoires et performances, tant d'individus que d'entreprises. Or cette information n'est à ce jour pas disponible ou unifiée dans les données accessibles, et l'impact de telles formations ne s'apprécie généralement pas à très court terme.

Introduction

L'objectif de ce chapitre est de présenter une analyse détaillée du recours à l'APLD et au FNE-Formation. Le comité a fait le choix de traiter dans un même chapitre ces deux mesures, car elles présentent une relation dans leur finalité au regard du plan de relance. Le temps chômé grâce à l'activité partielle, et l'APLD en particulier, outre de préserver les compétences dans l'entreprise en vue de la reprise d'activité au lieu de licencier massivement, devait permettre de former les salariés concernés pour faire face aux enjeux conjoncturels (difficulté de reprise) et structurels rencontrés par les entreprises. C'est l'esprit notamment des règles énoncées pour la signature d'accords collectifs d'entreprise et de branche l'APLD.

Ces dispositifs sont néanmoins principalement traités de façon disjointe, du fait des systèmes d'information fragmentés qui compliquent l'appariement. L'absence de candidature à l'appel à projets d'études quantitatives lancé par France Stratégie début 2022 fait que nous ne disposons pas à cette échéance d'éléments plus approfondis sur les impacts de ces mesures, notamment en termes causaux. L'essentiel des éléments produits ici proviennent de travaux réalisés à l'initiative d'organismes publics (Dares, Unédic, Drieets Île-de-France, Céreq, DGEFP) que nous remercions pour leur collaboration.

Nous présentons dans une première partie les deux dispositifs et leur évolution réglementaire. La deuxième partie est consacrée à l'activité partielle de longue durée (APLD) et la troisième au FNE-Formation. Dans la deuxième partie, les caractéristiques des bénéficiaires de l'APLD sont présentées (taille des entreprises, secteur d'activité, caractéristiques de salariés) ainsi que les premières analyses sur les déterminants du recours par les entreprises et le lien entre ce recours et les dynamiques d'emploi des entreprises. La troisième partie présente l'analyse des entreprises et des stagiaires qui ont suivi des formations financées par le FNE, ainsi que les premiers éléments qualitatifs sur l'articulation entre ces deux dispositifs.

1. Présentation des dispositifs

Pour préserver les emplois et sauvegarder les compétences des salariés d'entreprises durablement affectées par la crise sanitaire, le plan de relance, dans son pilier cohésion sociale, consacre 7,6 milliards d'euros aux dispositifs d'APLD et au dispositif FNE-Formation. Alors que l'activité partielle a été largement transformée pour répondre à la crise sanitaire, la mise en place de l'APLD articulée à un effort important en matière de formation représente une mesure particulièrement ambitieuse du plan de relance.

1.1. L'activité partielle de longue durée

L'activité partielle de longue durée (APLD) est un dispositif financé par le plan de relance qui s'inscrit dans le prolongement du régime plus général d'activité partielle (AP), un dispositif ancien mais profondément réformé pour faire face à la crise sanitaire. Dans un premier temps, un dispositif exceptionnel d'AP a été mis en place dès le mois de mars 2020¹ afin de limiter les répercussions de la baisse temporaire d'activité sur l'emploi, sur les revenus des ménages et sur le partage de la valeur ajoutée des entreprises. Le changement principal par rapport au dispositif qui existait avant la crise tient au passage d'une logique forfaitaire à une logique de prise en charge proportionnelle dans le calcul de cette allocation (voir Encadré 1 page suivante). Dans ce cadre exceptionnel, le recours à l'AP a été massif : entre mars 2020 et mai 2021, il a représenté plus de 3,4 milliards d'heures indemnisées pour 35 milliards d'euros d'allocations².

Face à l'inquiétude sur les effets économiques prolongés de la crise sanitaire, et malgré la perspective d'adaptation progressive des restrictions sanitaires et de reprise de l'activité économique, la loi du 17 juin 2020³ instaure un dispositif « Activité réduite pour le maintien en emploi » (ARME), appellation qui sera ensuite remplacée par « Activité partielle de longue durée » (APLD). L'APLD ainsi créée et intégrée au plan de relance a pour objectif d'assurer le maintien en emploi dans les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable qui n'est pas de nature à compromettre leur pérennité. Ce dispositif bénéficie, dans le cadre du plan de relance, d'une enveloppe allouée estimée à 6,6 milliards d'euros sur la période 2020-2022, prise en charge à hauteur de 67 % par l'État et de 33 % par l'Unédic⁴.

¹ Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 et ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020.

² Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 (2021), *Rapport final*, présidé par Benoît Coeuré, IGF-France Stratégie, juillet 2021, p. 81. À titre de comparaison, lors de la crise de 2008-2009, le déploiement d'un dispositif d'activité partielle pour faire face aux effets sur l'emploi n'avait représenté que 130 millions d'heures (entre 2007 et 2010) en France métropolitaine, pour une dépense de 627 millions d'euros ; voir Calavrezo O. et Lodin F. (2012), « [Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010 : forte augmentation de la fin 2008 à l'automne 2009, diminution ensuite](#) », *Dares Analyses*, n° 004, janvier.

³ Article 53 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, complété par le décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

⁴ Un avenant du 18 décembre 2020 a fixé cette nouvelle répartition du financement des allocations versées aux entreprises entre l'État et l'Unédic. Plus généralement, depuis 2020, le dispositif d'activité partielle a été complètement remanié par les pouvoirs publics en accord avec les partenaires sociaux.

Encadré 1 – Le dispositif exceptionnel d'AP pendant la crise sanitaire

Le régime d'AP de droit commun a progressivement été aménagé selon des modalités exceptionnelles au fil des mois pour accompagner les secteurs plus ou moins exposés aux effets des confinements successifs. Dans le régime temporaire et exceptionnel en vigueur de mars à mai 2020, le salarié percevait de son employeur une indemnité correspondant à 70 % de son salaire brut, ne pouvant être inférieure au Smic net horaire, avec un plafond fixé à 4,5 Smic¹. L'employeur reçoit de l'État (67 % du montant) et de l'Unédic (33 % du montant) une allocation permettant de couvrir intégralement cette indemnité versée au salarié pour les périodes chômées, ce qui induit pour l'entreprise un reste à charge nul.

En juin 2020, le reste à charge nul a été prolongé pour les seuls secteurs soumis à des restrictions sanitaires ou protégés, et les indemnités ont été progressivement réduites pour les autres secteurs. Durant cette période, les autres secteurs bénéficiaient d'un taux d'allocation réduit à 60 %, laissant un reste à charge moyen de 15 % de l'allocation pour les entreprises.

Depuis le 1^{er} juillet 2021 pour les entreprises de droit commun et le 1^{er} septembre pour les secteurs protégés (S1 et S1 bis²), les salariés bénéficient d'une indemnité à hauteur de 60 % de leur salaire brut antérieur, tandis que le taux d'allocation versé à l'employeur est ramené à 36 % du salaire horaire brut antérieur et que le plancher de l'allocation a été diminué de 100 % à 90 % du Smic horaire net.

Pour atténuer les effets de cette réduction générale de l'indemnité et de l'allocation, le bénéfice de taux majorés de prise en charge en activité partielle a été maintenu et s'est progressivement éteint jusqu'au 31 mars 2022 pour les établissements les plus affectés³. Avec la reprise de l'activité au cours de l'année 2022, le bénéfice de l'allocation majorée a peu à peu été réduit aux seuls employeurs de salariés se trouvant dans l'incapacité de travailler pour garde d'enfants ou assistance à personnes vulnérables, qui pouvaient bénéficier d'un régime *ad hoc* de prise en charge. Il a été complètement supprimé au 1^{er} août 2022 pour la garde d'enfants et au 1^{er} février 2023 pour les salariés vulnérables.

¹ Dans le cas général, et d'après le ministère, ce montant de 70 % du brut représente environ 84 % du salaire net (compte tenu du différentiel de cotisations sociales entre salaire et indemnité d'activité partielle). Les taux plancher mis en place visent à garantir aux salariés rémunérés au Smic une indemnisation au moins égale au Smic net en vigueur.

² Pour la liste complète des secteurs, voir annexe 1 et 2 du décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire d'allocation d'activité partielle.

³ Il s'agit notamment des établissements recevant du public et fermés administrativement au titre de la crise sanitaire ; des entreprises situées sur un territoire faisant l'objet de mesures spécifiques de restriction sanitaire ou dans une zone de chalandise de station de ski faisant l'objet de mesures d'interruption administrative ; et celles qui relèvent des secteurs les plus affectés par la crise (S1 et S1 bis), subissant une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 65 %.

L'APLD, telle qu'inscrite dans le cadre du plan de relance, est ouverte à toutes les entreprises implantées sur le territoire national confrontées à une réduction d'activité durable, sans critère de taille ou de secteur d'activité et, à la différence de l'AP de « droit commun »¹, elle s'appuie obligatoirement sur la négociation collective.

La réduction durable de l'horaire de travail des salariés dans le cadre de l'APLD doit s'inscrire dans le cadre d'un accord collectif (d'établissement, d'entreprise ou de groupe) ou d'un document unilatéral (DU) lorsque l'entreprise est couverte par un accord de branche étendu portant sur l'APLD². En contrepartie du soutien financier qui leur est apporté, les entreprises doivent prendre des engagements en matière d'emploi et de formation professionnelle des salariés.

En termes d'indemnisation, l'APLD maintient un niveau de prise en charge élevé, à la différence de l'AP de droit commun dont les taux d'indemnisation et d'allocation ont progressivement baissé.

Pour chaque heure chômée, le salarié perçoit une indemnité égale à 70 % de son salaire horaire brut, avec un plafond à 70 % de 4,5 Smic. Le salarié ne peut pas percevoir, sur les heures chômées, une indemnisation inférieure au Smic horaire. Ces indemnités sont exonérées de cotisations sociales et seulement soumises à la CSG sur les revenus de remplacement au taux de 6,2 % et à la CRDS au taux de 0,5 %. L'allocation versée par l'Agence de services et de paiement (ASP) à l'employeur pour compenser une partie de l'indemnisation de ses salariés placés en APLD est quant à elle limitée à 60 % de la rémunération horaire brute³ pour les entreprises non protégées (toujours plafonnée à 4,5 fois le taux horaire du Smic)⁴.

Par ailleurs, pour les secteurs soumis aux contraintes liées aux mesures de protection sanitaire, le taux d'allocation a été majoré à 70 % pour les entreprises répondant aux conditions d'éligibilité prévues par le régime exceptionnel de crise. Ainsi, l'allocation reçue par l'employeur dans un secteur protégé est égale à l'indemnité versée offrant un reste à charge nul. Au niveau plancher d'indemnisation, l'employeur bénéficie d'une allocation égale à l'indemnité d'activité partielle versée au salarié et égale au Smic net. Cet alignement entre allocation et indemnité au niveau du Smic a été étendu aux secteurs non

¹ Pour rappel, on désigne par « AP de droit commun » le dispositif d'activité partielle « exceptionnel » mis en place en mars 2020 et progressivement adapté au fil des mois.

² Dans les conditions définies à l'article L. 2261-15 du code du travail. La liste et le contenu de ces accords sont [disponibles sur la page consacrée à l'APLD sur le site du ministère du Travail](#).

³ Selon les modalités prévues par l'article R. 5122-12 du code du travail.

⁴ Une majoration à 70 % a été appliquée pour les secteurs soumis aux contraintes liées aux mesures de protection sanitaire jusqu'à septembre 2022, si bien que le reste à charge était nul pour ces entreprises.

protégés en juin 2021¹. Les valeurs plancher et plafond ont naturellement évolué avec les revalorisations du Smic (voir Tableau 1).

Tableau 1 – Montants minimaux et maximaux de l'allocation APLD reçue pour les employeurs selon les secteurs, par heure non travaillée

	Secteurs non protégés (60 % du salaire brut)		Secteurs protégés (70 % du salaire brut)	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Du 1^{er} novembre au 31 décembre 2020	7,23 €	27,41 €	8,03 €	31,97 €
Du 1^{er} janvier au 30 mai 2021	7,30 €	27,68 €	8,11 €	32,29 €
Du 1^{er} juin au 30 septembre 2021	8,11 €	27,68 €	8,11 €	32,29 €
Du 1^{er} octobre au 31 décembre 2021	8,30 €	28,30 €	8,30 €	33,01 €
Du 1^{er} janvier au 30 avril 2022	8,37 €	28,54 €	8,37 €	33,30 €
Du 1^{er} mai au 31 juillet 2022	8,59 €	29,30 €	8,59 €	34,18 €
Du 1^{er} août au 31 août 2022	8,76 €	29,89 €	8,76 €	34,87 €
Du 1^{er} septembre au 31 décembre 2022	8,76 €	29,89 €		
Du 1^{er} janvier au 30 avril 2023	8,92 €	30,43 €		
À partir du 1^{er} mai 2023	9,12 €	31,10 €		

Note : les montants minimaux et maximaux s'entendent ici hors Mayotte. Le minimum reflète ainsi (excepté jusqu'en juin 2021 pour les secteurs non protégés) la valeur de l'indemnité horaire versée au salarié au Smic. À partir de septembre 2022, il n'y avait plus de taux majoré à 70 % de la rémunération antérieure brute.

Source : tableau consolidé des indemnités et allocations de l'APLD de la DGEFP, mis à jour le 3 juin 2023

Dans le dispositif initialement prévu en 2020, le bénéfice du dispositif d'APLD était possible dans la limite de 24 mois d'indemnisation consécutifs ou non sur une période de référence de 36 mois consécutifs maximum. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, le décret du 8 avril 2022 a prolongé la durée maximale de recours à l'APLD en la portant à 36 mois

¹ En septembre 2020, pour un salarié au Smic placé en APLD, une entreprise d'un secteur non protégé avait un reste à charge car touchant une allocation horaire de 7,23 euros alors que l'indemnité versée au salarié était de 100 % de son salaire net (8,03 euros). Parallèlement, une entreprise d'un secteur protégé recevait une allocation égale à 100 % de l'indemnité versée au salarié au Smic (8,03 euros). Cette différence de traitement au niveau du Smic, perçue comme une anomalie, a été corrigée en juin 2021, une entreprise percevant alors la même allocation pour un salarié au Smic quelle que soit sa situation (secteur protégé ou non) et correspondant à l'indemnité totale versée (100 % du salaire net au niveau du Smic, soit 8,11 euros en juin 2021).

maximum, consécutifs ou non, sur une période de référence de 48 mois consécutifs à compter du premier jour de la première période d'autorisation d'activité partielle accordée par l'autorité administrative à l'entreprise, tout en ouvrant la possibilité d'adapter les termes d'un accord tout au long de cette période. Sur cette durée, l'employeur peut réduire l'activité de ses salariés dans la limite de 40 % de la durée légale de travail (50 % dans des cas exceptionnels¹), ce qui implique que les heures restantes doivent être travaillées et rémunérées par l'employeur. Ce pourcentage maximal de temps de travail chômé s'apprécie pour chaque salarié en moyenne sur l'ensemble de la période couverte par l'accord ou document unilatéral d'APLD ; le salarié peut donc être en suspension totale d'activité sur une sous-période, avec un lissage sur une période plus longue.

L'entrée dans le dispositif d'APLD est soumise à la décision de validation de l'accord collectif ou d'homologation du document unilatéral par la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Ensuite, les demandes d'autorisation préalables de placement en APLD doivent faire l'objet d'une instruction de la part des DDETS qui délivrent une autorisation de placement des salariés en activité partielle de longue durée. Ces autorisations sont octroyées pour une durée maximale de six mois et peuvent être renouvelées à la suite d'une nouvelle décision d'autorisation par la DDETS compétente. Avant l'échéance de chaque période d'autorisation d'activité partielle de longue durée, l'employeur a l'obligation de transmettre à la DDETS, d'une part, un bilan portant sur le respect des engagements pris dans l'accord collectif ou le document unilatéral, et d'autre part, un diagnostic actualisé de la situation économique et des perspectives d'activité de l'entreprise. Le non-respect des engagements ou l'absence de ces pièces peut conduire l'autorité administrative à refuser tout renouvellement d'autorisation ou à demander le remboursement des allocations versées.

Par ailleurs, un protocole d'examen des dossiers a été élaboré, pour éviter les fraudes et apprécier notamment que les difficultés économiques durables motivant la demande ne compromettent pas la pérennité économique de l'entreprise. Les éléments économiques fournis par les entreprises à l'appui de leurs demandes d'APLD sont souvent insuffisants pour objectiver la réalité de leur situation économique et leurs perspectives d'activité.

Enfin, l'entrée dans le dispositif d'APLD a pris fin au 1^{er} janvier 2023. En effet, conformément au IX de l'article 53 de la loi n° 2020-734 modifiée, il n'est depuis le 1^{er} janvier 2023 plus possible pour une entreprise de déposer un primo document unilatéral ou accord collectif d'entreprise, d'établissement ou de groupe pour homologation ou validation. Les branches et les entreprises engagées avant le 31 décembre 2022 dans le

¹ Ce cas exceptionnel est appliqué sur décision de l'autorité administrative et dans les conditions prévues par l'accord collectif.

dispositif d'APLD peuvent toutefois, après cette date, conclure des avenants à leurs accords en cours ou modifier leurs documents unilatéraux en cours.

1.2. Le FNE-Formation

Dans le cadre du plan de relance, le dispositif Formation du Fonds national pour l'emploi (FNE-Formation) a également été modifié afin de préserver et de renforcer les compétences des salariés placés en activité partielle, pour une enveloppe estimée à 800 millions d'euros jusqu'en 2022.

Créé en 1963, le FNE s'intégrait initialement aux outils du volet ingénierie emploi-formation du dispositif Appui aux mutations économiques (AME). Son objectif était de financer des mesures d'aide à l'emploi pour les travailleurs au chômage et, plus particulièrement, des parcours de formation par des crédits de l'État.

L'instruction du 9 avril 2020 a réorienté le dispositif, en le réservant aux salariés des entreprises placées en activité partielle¹. Son périmètre a été élargi le 1^{er} novembre 2020 à l'ensemble des salariés des entreprises mobilisant l'activité partielle ou l'APLD². Ce dispositif est ouvert à toutes les entreprises, sans distinction de secteur d'activité. Les conditions d'accès ont été progressivement assouplies et élargies pendant la crise en fonction du contexte conjoncturel, tout en conservant l'objectif de favoriser la continuité de l'activité des salariés à travers l'acquisition de nouvelles compétences. Outre le cas de recours lié à l'activité partielle de droit commun ou de longue durée, le FNE-Formation a été étendu en 2021 aux entreprises en difficulté au sens de l'article L.1233-3³ du code du travail, hors cas de cessation d'activité, ou encore à celles en « mutation ou en reprise d'activité ». L'ensemble des salariés sont éligibles, même s'ils n'ont pas été placés en activité partielle, à l'exception de ceux en contrat d'apprentissage, en contrat de professionnalisation ou encore ceux appelés à quitter l'entreprise. Les salariés avec des contrats courts (PEC, CDD par exemple) sont également éligibles s'ils demeurent salariés jusqu'à la fin de la formation.

Sur le plan opérationnel, le déploiement de ces mesures a été délégué par la DGFEP aux onze opérateurs de compétences (Opco) avec qui l'État a établi des conventions de

¹ Ministère du Travail, « Instruction du 9 avril 2020 relative au renforcement du FNE-Formation dans le cadre de la crise du Covid-19 ».

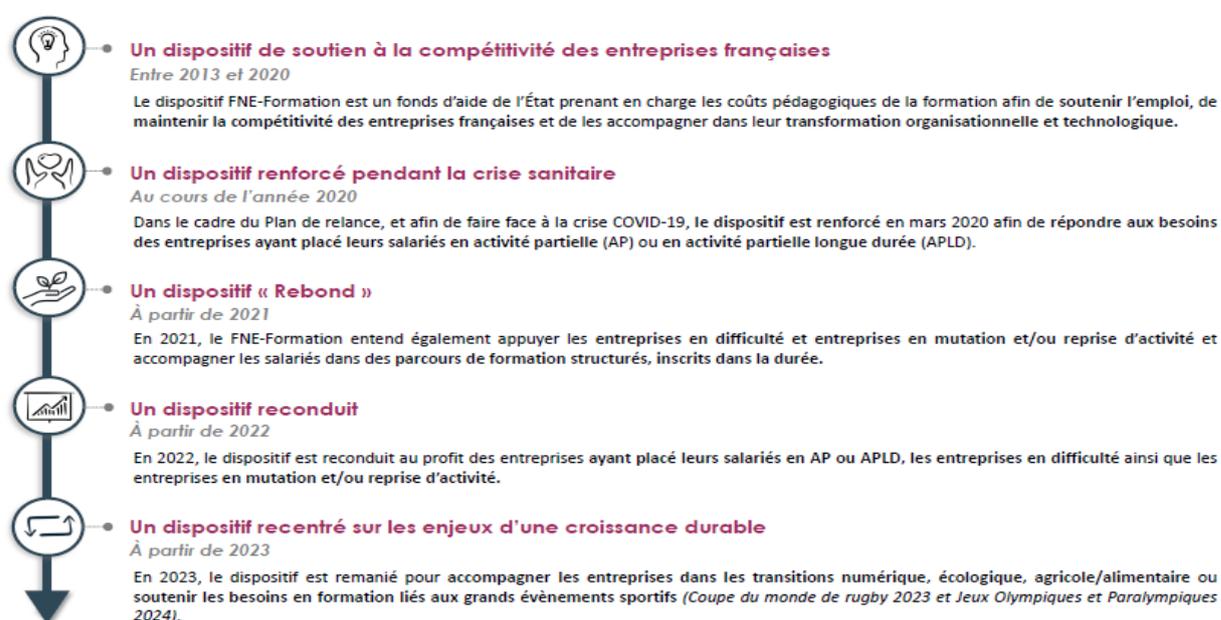
² Ministère du Travail, « Instruction du 9 novembre 2020 relative à la mise en place du FNE-Formation dans le cadre de l'activité partielle et de l'activité partielle de longue durée ».

³ Une entreprise est dite en difficulté au sens de l'article L. 1233-3 quand elle fait face à une baisse significative des commandes ou du chiffre d'affaires, d'une durée, en comparaison avec la même période de l'année précédente, au moins égale à : a) un trimestre pour une entreprise de moins de 11 salariés ; b) deux trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins 11 salariés et de moins de 50 salariés ; c) trois trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins 50 salariés et de moins de 300 salariés ; d) quatre trimestres consécutifs pour une entreprise de 300 salariés.

financement. Les Opco ont ainsi pu mobiliser leur ingénierie en matière d'accompagnement des entreprises pour la formation, et ce pour les entreprises de toutes tailles¹.

Le FNE-Formation permet de financer toutes les formations prévues aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 6313-1 et L. 6414-1 du code du travail. Ces deux articles incluent d'une part les actions de formation, les bilans de compétences et les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience (VAE). Toutefois, sont exclues du financement toutes les formations relevant de l'obligation de formation générale à la sécurité incombant à l'employeur.

Figure 1 – Le FNE : un dispositif qui évolue au fil du temps avec les besoins économiques et sociaux



Source : Drieets Île-de-France, *Bilan 2021-2022 du FNE-Formation / APLD*

L'instruction DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) du 7 septembre 2021 est venue préciser les objectifs et les modalités de mise en place du FNE-Formation en 2021. Les modifications apportées portent notamment sur l'élargissement du public éligible (entreprises en mutation ou en reprise d'activité), la possibilité de mobiliser les paramètres du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC 2014) et l'assouplissement d'accès aux parcours dans le cadre de la mobilisation du FNE.

¹ Pour plus de détails, voir France Stratégie (2022), *Comité d'évaluation du plan France Relance – Deuxième rapport*, décembre, p. 379.

La part des coûts pris en charge par le FNE est déterminée en fonction de la taille de l'entreprise et du dispositif employé (voir Tableau 2).

Jusqu'à l'été 2022, les coûts de formation pouvaient être couverts à 100 % par le FNE pour les entreprises de moins de 300 salariés sans distinction de motif (voir Tableau 2), et de 40 % à 80 % pour les entreprises de plus de 300 salariés selon leur taille et le motif de recours. Ces niveaux de prise en charge s'inscrivaient dans le régime « d'encadrement temporaire des mesures d'aides d'État » (REAC) mis en place durant la crise (au regard notamment du droit européen encadrant les aides d'État aux entreprises¹).

Tableau 2 – Taux de prise en charge par le FNE-Formation des coûts pédagogiques au titre de l'encadrement temporaire des aides d'État du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022

Taille de l'entreprise	Activité partielle (AP)	Activité partielle de longue durée (APLD)	Entreprises en difficulté (Covid-19)*	Entreprises en mutation, en transition ou en reprise d'activité
Moins de 300 salariés	100 %	100 %	100 %	100 %
De 300 à 1 000 salariés	70 %	80 %	70 %	70 %
Plus de 1 000 salariés	70 %	80 %	40 %	40 %

* art L. 1233-3 du code du travail.

Note : ces taux sont ceux qui étaient prévus à titre dérogatoire dans le régime cadre temporaire de soutien aux entreprises (SA 56985), modifié par le régime SA.59722 et prolongé jusqu'au 30 juin 2022 par le régime SA.62102.

Source : ministère du Travail

À partir du 1^{er} juillet 2021, les entreprises avaient néanmoins la possibilité de choisir entre ce régime temporaire et le régime général d'exemption par catégorie (RGEC). Ce dernier est devenu l'unique régime d'aide en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2022. Dans ce cadre, l'aide du FNE ne peut excéder 2 millions d'euros par projet de formation et par entreprise, avec des taux d'intensité de prise en charge qui varient selon la taille de l'entreprise (voir Tableau 3)². Depuis le 1^{er} juillet 2022, le régime temporaire n'est plus applicable et seul le RGEC, moins favorable en termes de prise en charge, demeure, ce qui pourrait contribuer à réduire le recours au FNE par les entreprises.

Enfin, en 2023, le dispositif du FNE a été entièrement remodelé, supprimant les catégories de motifs en vigueur depuis la crise (AP, APLD, entreprises en difficultés etc.) pour laisser

¹ Sous réserve d'un plafond de cumul des aides d'État à 1,8 million d'euros depuis mars 2020.

² Ministère du Travail (2022), « [Questions-réponses sur le FNE-Formation](#) », à jour du 30 juin 2022.

place à des axes prioritaires de formation : la transition écologique, la transition alimentaire et agricole et la transition numérique. Au sein de chacun de ces axes, un ciblage prioritaire est effectué au bénéfice des formations favorisant le maintien dans l'emploi et l'employabilité des seniors. Par ailleurs, le dispositif peut être mobilisé pour des formations liées à l'organisation de grands événements sportifs à l'image des Jeux olympiques et paralympiques.

Tableau 3 – Taux de prise en charge des formations par le FNE dans le cadre du Régime général (RGEC applicable sans exception depuis le 1^{er} juillet 2022)

Taille de l'entreprise	Petite entreprise*	Moyenne entreprise**	Grande entreprise***
Taux de cofinancement public	70 %	60 %	50 %

* Entreprise qui emploie moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros.

** Entreprise qui occupe moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

*** Entreprises n'entrant pas dans les deux premières catégories.

Source : ministère du Travail

1.3. Outils du suivi et portée actuelle de l'évaluation

Les différentes sources de données sur l'APLD (demandes d'indemnisations enregistrées dans le SI-APART, combinées aux enquêtes de la Dares Acemo-Covid) et sur le FNE-Formation (demandes enregistrées dans les systèmes d'information des différents Opcv et compilées pour la DGEFP) fournissent aujourd'hui de quoi dresser un panorama assez complet du recours à ces dispositifs sur la période 2020-2022.

Sont aussi mobilisés différents travaux présentés dans la littérature économique et statistique depuis 2020 et pouvant éclairer partiellement les déterminants du recours à l'activité partielle en général et l'APLD en particulier, les effets sur les trajectoires des entreprises, ou encore les pratiques de formation des entreprises durant la période 2020-2021. Des travaux statistiques et qualitatifs réalisés en 2023 par l'Unédic, la Driets Île-de-France ou la Dares sont également mobilisés. Il reste néanmoins assez compliqué de relier par exemple le recours à l'APLD et l'effort de formation, notamment par le FNE.

Le travail d'évaluation mené à ce stade ne peut prétendre établir d'analyse causale des effets de l'APLD et du FNE, par manque de recul temporel (d'autant plus s'agissant de dispositifs devant permettre à des entreprises de s'adapter à des mutations de leur marché ou système productif) ou simplement en l'absence de données avec suffisamment de profondeur et fiabilité, mais aussi en raison de la complexité même à envisager et à déployer l'analyse contrefactuelle nécessaire à l'identification d'effets causaux.

Au vu des différentes sources disponibles, l'ambition de ce chapitre pour le troisième rapport est donc :

- de produire des données de suivi à jour et les plus complètes possibles concernant le déploiement des dispositifs sur la période couverte par le plan de relance (2020-2022) et les caractéristiques des bénéficiaires, afin de les comparer aux objectifs énoncés *ex ante* dans le PNRD lorsque cela est possible ;
- de recenser les enseignements de la littérature existante sur les déterminants et les effets connus des dispositifs étudiés ou préexistants (AP en 2020 pour APLD) afin d'en tirer un socle de références, ou encore sur les pratiques de formation continue durant la crise ;
- de rendre compte d'analyses descriptives plus poussées pour estimer, à défaut de liens causaux, des corrélations entre recours à l'APLD et trajectoire, notamment en termes d'emploi, des entreprises sur 2020-2022 ;
- d'illustrer de façon qualitative les pratiques de recours à l'APLD des entreprises et leurs pratiques de recours au FNE formation, à partir des travaux menés en Île-de-France.

Enfin, cette évaluation ne porte pas sur l'effectivité et l'efficacité des processus organisationnels des Direccte / Dreetts pour le contrôle *a priori* des demandes d'APLD, ni sur ceux des Opco s'agissant des demandes de financement via le FNE. Ces aspects nécessiteraient en eux-mêmes un travail d'investigation de terrain, d'autant plus si cela éclaire le lien entre le recours à l'APLD, les trajectoires des entreprises dans le temps et les motifs invoqués pour accéder au FNE-Formation.

2. Évaluation de l'APLD

2.1. Déploiement et caractéristiques des bénéficiaires

La dynamique sur l'ensemble de la période 2020-2022

L'APLD a connu une montée en charge progressive, principalement liée à la négociation d'accords de branche (voir *infra*) et à l'intérêt que représente le dispositif pour les employeurs par rapport à l'activité partielle de droit commun, dont la prise en charge majorée a été maintenue plus longtemps qu'anticipé lors de la mise en place du plan de relance à l'été 2020 en raison de la persistance de la pandémie.

Le nombre de personnes placées en APLD est resté assez limité en 2020, avant de connaître une forte hausse au printemps 2021 et de concerner ainsi près

250 000 personnes par mois au deuxième trimestre 2021¹ (voir Graphique 1 ci-après). Au plus fort de son recours, l'APLD ne représentait toutefois pas plus de 62 000 emplois équivalents temps plein chaque mois (EQTP)². Par rapport à l'ensemble des salariés placés en activité partielle, les effectifs en APLD sont restés extrêmement minoritaires jusqu'au printemps 2021 (environ 10 %). L'AP « de droit commun » associée au contexte exceptionnel des confinements successifs reste au moins aussi avantageuse pour les employeurs et les salariés, sans engager nécessairement l'employeur en matière de maintien en emploi et de formation³. Néanmoins, l'enquête Acemo-Covid de la Dares mise en place en 2020 et interrogeant les entreprises sur le recours ou non à l'APLD a fait ressortir que l'usage relativement limité de ce dispositif jusqu'en mars 2021 ne s'expliquait pas principalement par la complexité du dispositif, ni par le fait que l'APLD n'était à ce moment pas plus avantageuse que l'AP de droit commun. Les entreprises n'y recouraient pas parce qu'elles estimaient ne pas en avoir besoin ou bien parce qu'elles anticipaient un retour à une activité normale, ou bien encore parce qu'elles recouraient à l'AP pour des salariés indisponibles du fait des contraintes sanitaires (garde d'enfant ou salariés vulnérables)⁴.

Après un pic de recours en avril 2021 (272 000 salariés), la levée progressive des restrictions sanitaires et l'allègement de la prise en charge par les pouvoirs publics ont entraîné une diminution graduelle du recours à l'APLD. Dans l'ensemble, le nombre de salariés en APLD est, après une baisse à l'été 2021, resté relativement stable jusqu'à fin 2021, puis a amorcé une décrue en 2022, pour atteindre 95 000 salariés et 15 000 EQTP sur l'ensemble du quatrième trimestre 2022 (voir Graphique 1 page suivante).

En proportion, ce n'est qu'à partir de l'été 2021 qu'un « basculement » s'est opéré entre les différentes formes d'activité partielle, les personnes en APLD représentant alors une part croissante de l'ensemble des personnes en activité partielle, pour atteindre 84 % à la fin 2022. Cette évolution est consécutive à deux raisons : d'une part, le nombre de salariés en AP de droit commun a fortement baissé à partir de juin 2021 sous l'effet de l'allègement des contraintes sanitaires ; d'autre part, le régime de l'AP est devenu moins favorable que celui de l'APLD à l'été 2021. La lente montée en puissance de l'APLD est également le reflet des délais nécessaires à la conclusion des accords d'entreprise et des accords de

¹ Moyenne trimestrielle du nombre mensuel de salariés (ayant été placés au moins une heure dans le mois) en APLD.

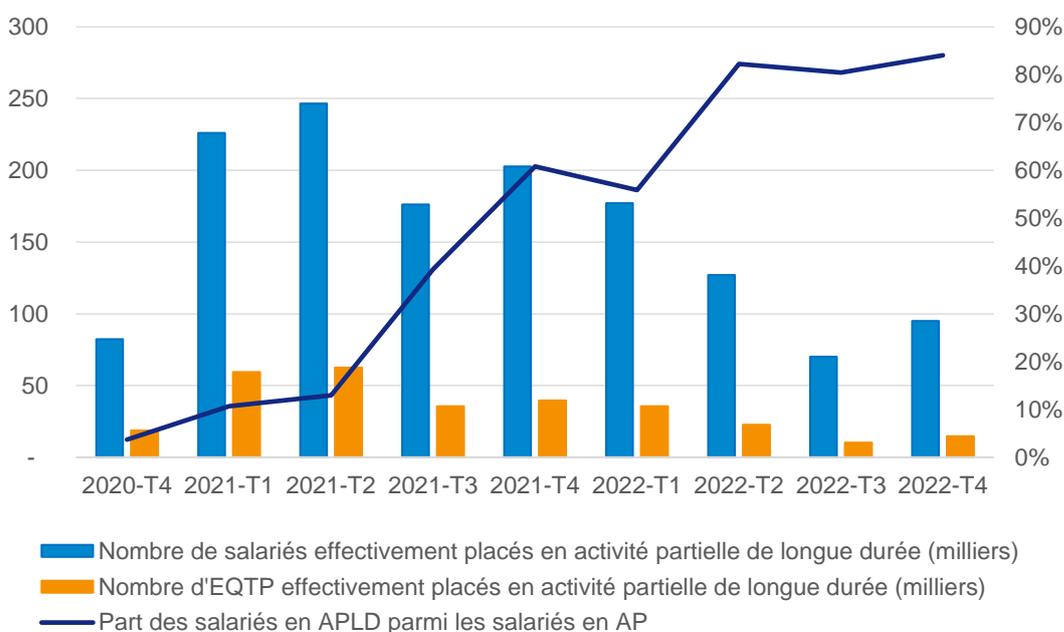
² Cette différence entre nombre de salariés et nombre d'EQTP, plus importante que l'activité partielle de droit commun, s'explique notamment par la limite posée à la réduction de temps de travail, fixée à 40 % (voire 50 %) dans le cadre de l'APLD.

³ Les modalités de fixation des engagements de l'employeur sont précisées à l'article R. 5122-9 du code du travail.

⁴ Interrogation introduite dans le questionnaire d'août 2021 portant sur juillet 2021. Cette question a ensuite été abandonnée à l'automne pour alléger le questionnaire.

branches qui permettent aux entreprises de déployer le dispositif sous forme de documents unilatéraux.

Graphique 1 – Nombre de salariés* et d'EQTP placés en APLD et évolution par rapport à l'ensemble des salariés placés en activité partielle



* Moyenne trimestrielle du nombre mensuel de salariés (ayant été placés au moins une heure dans le mois) en APLD.

Lecture : au quatrième trimestre 2022, 84 % des salariés placés en activité partielle sont en APLD, ce qui correspond à 95 000 salariés en APLD.

Sources : SI APART/DSN - ASP/DGEFP/Dares ; estimation Dares mise à jour le 27 octobre 2023

Sur l'ensemble de la période allant de juillet 2020 à décembre 2022, 759 400 salariés ont été placés au moins une fois en APLD, pour un total de 138 millions d'heures (voir Tableau 4). Après une lente montée en charge, l'APLD a bénéficié à 419 000 salariés au premier semestre 2021 pour 56 millions d'heures indemnisées. Au second semestre 2022, ils n'étaient plus que 198 400 pour un total de 12 millions d'heures.

Le dispositif a représenté un coût total pour les finances publiques de 1,7 milliard d'euros de juillet 2020 à décembre 2022, dont près de la moitié au premier semestre 2021. Ce montant représente moins d'un quart de l'enveloppe allouée à l'APLD dans le plan de relance, alors évaluée à 6,6 milliards d'euros. Il convient néanmoins de noter que les accords d'APLD conclus jusqu'à fin 2022 pouvant porter sur 48 mois, les dépenses en APLD peuvent se poursuivre jusqu'en 2026.

Tableau 4 – Statistiques sur APLD par semestre, de juillet 2020 à décembre 2022

Statistiques	Second semestre 2020	Premier semestre 2021	Second semestre 2021	Premier semestre 2022	Second semestre 2022	Juillet 2020 à décembre 2022
Demandes d'autorisation préalable (DAP)	2 505	8 790	10 660	10 700		27 905
Demandes d'indemnisation (DI)	5 709	32 555	37 643	39 796	20 605	136 365
Effectifs	119 400	419 300	387 400	334 200	198 400	759 400
Heures	8 704 600	56 062 500	34 405 200	27 083 700	11 691 300	138 007 500
Montants (en €)	107 824 000	750 287 000	424 627 000	311 894 000	126 411 000	1 721 639 000
Coût moyen par heure d'APLD (en €)	12,4	13,3	12,3	11,5	10,8	12,4

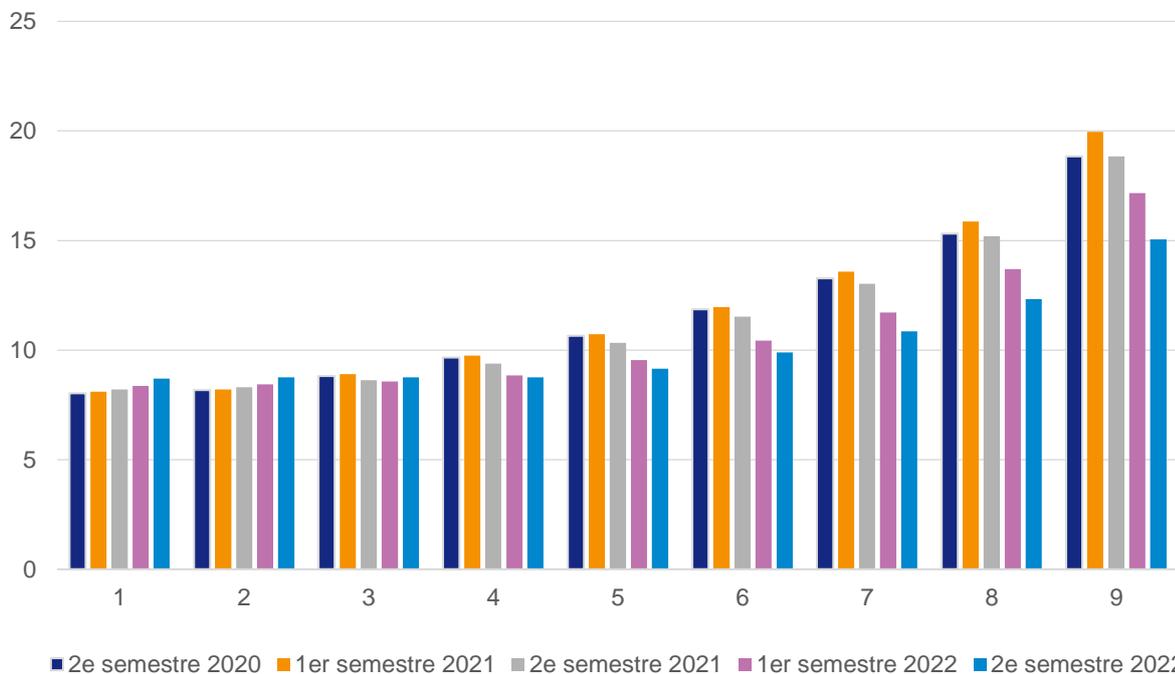
Note : pour les salariés, ce sont les associations individu/employeur qui sont présentées ici. Si une personne est en APLD par deux employeurs différents, alors elle sera comptée deux fois ; les données relatives aux effectifs et aux heures ont été arrondis à la centaine et les montants au millier d'euros. Les effectifs se réfèrent au nombre d'individus ayant été placés au moins une fois en APLD durant le semestre, sans double compte. Les effectifs salariés semestriels en APLD ne s'additionnent pas directement afin de ne pas compter deux fois un salarié qui aurait été en APLD au cours de plusieurs semestres.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023

Enfin, d'un point de vue financier, il apparaît que le « coût horaire moyen » de l'APLD, c'est-à-dire le montant de l'allocation financée par l'État et l'Unédic pour chaque heure d'APLD, a crû jusqu'à mi 2021 avant de décroître continûment. Le coût horaire moyen de l'APLD passe de 12,40 euros au deuxième semestre 2020 à 13,30 euros au premier semestre 2021, pour revenir à 12,30 euros au deuxième semestre 2021.

Sur la période de janvier à décembre 2022, le coût moyen (allocation versée) passe de 11,5 à 10,80 euros de l'heure : cette baisse des indemnités est due à l'évolution de la composition des salariés en APLD avec une moindre proportion de « hauts revenus » (dans la limite de 4,5 Smic). La distribution des indemnités au fil des semestres montre ainsi que les indemnités des déciles les plus élevés ont baissé continument depuis la mi 2021 (voir Graphique 2). Sur l'ensemble de la période 2020-2022, pour la moitié des salariés, l'heure chômée au titre de l'APLD a été financée à l'employeur en moyenne en dessous de 10 euros de l'heure et pour 60 % en dessous du coût moyen (12,4). Pour 90 % des salariés, elle a été financée en moyenne en dessous de 18 euros.

Graphique 2 – Allocation horaire moyenne par salarié par décile de personnes placées en APLD par semestre, de juillet 2020 à décembre 2022, en euros



Lecture : pour 10 % des salariés en APLD, l'employeur a perçu une allocation horaire moyenne inférieure ou égale à 8,20 euros deuxième semestre 2021, contre 8,70 euros au deuxième semestre 2022.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART ; calculs Dares, mise à jour le 25 septembre 2023

Cette concentration relative des allocations versées aux employeurs à proximité du plancher, visible sur le Graphique 2, se retrouve dans la part des salariés recevant l'indemnisation minimale. Comme le met en évidence le Tableau 5, la part des salariés recevant l'indemnité minimale a ainsi été en hausse sur la période, passant de 15 % au second semestre 2020 à 38 % au deuxième semestre 2022. Cette hausse de la part des salariés recevant l'indemnité minimale est un phénomène partagé avec l'activité partielle de droit commun en 2021¹. Bien que la part des salariés indemnisés au minimum augmente sur la période pour l'APLD, ce dispositif reste caractérisé, par rapport à l'activité partielle de droit commun, par un poids plus important des rémunérations supérieures au plancher.

¹ Voir Unédic (2022), « [Activité partielle. État des lieux et perspectives](#) », Analyses, février.

Tableau 5 – Part de l'APLD indemnisée au taux plancher
(effectifs salariés, nombre d'heures et montants) par semestre, de juillet 2020 à décembre 2022

Part APLD au taux plancher	2020-S2	2021-S1	2021-S2	2022-S1	2022-S2	Total général
Part de salariés	15,1 %	13,8 %	21,9 %	25 %	38,2 %	25,1 %
Part d'heures	10,8 %	9,5 %	17,6 %	21,4 %	37,2 %	16,3 %
Part du montant total	6,8 %	5,6 %	11,6 %	15,6 %	29,9 %	10,7 %

Note : il s'agit ici des salariés pour lesquels l'employeur touche le plancher d'indemnisation (Smic) par heure chômée au titre de l'APLD, en intégrant également les salariés pour lesquels l'employeur touche une indemnisation plus faible que le plancher (majoritairement des apprentis). Les effectifs totaux ne correspondent pas à ceux de la synthèse générale, dans la mesure où, pour un même salarié, un employeur a pu toucher l'allocation minimale un mois et une allocation supérieure un autre mois, et donc être ainsi comptabilisé deux fois sur la période cumulée.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Mise en œuvre de l'APLD et négociation collective de branche et d'entreprise

L'APLD est ouverte aux entreprises selon deux voies, par un accord d'établissement d'entreprise ou du groupe, ou par un accord de branche complété par un document unilatéral élaboré par l'entreprise¹. Depuis la mise en œuvre du dispositif d'activité partielle, 81 accords de branche ont été validés (dont neuf ont été étendus au cours de l'année 2022 et 62 en 2021)². 24 accords de branches ont donné lieu à des avenants en 2022 pour actualiser leur préambule au regard de l'évolution du contexte économique et réglementaire (report de la date butoir à fin 2022 et allongement de la durée à 36 mois).

Sur l'ensemble de la période, les accords collectifs d'établissement, d'entreprise ou du groupe ont nettement dominé en termes de nombre de salariés concernés, d'heures et de montants indemnisés. Ce mode de recours à l'APLD a ainsi représenté plus de 72 % des personnes placées en APLD, pour plus de 80 % des montants indemnisés (voir Tableau 6). Cette situation s'explique par la place qu'occupent les grandes entreprises dans le dispositif, celles-ci ayant une pratique du dialogue social plus ancrée et passant de ce fait par des accords d'entreprise³. Ce sont également celles qui ont utilisé le plus

¹ Le contenu de ces accords est défini par le décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

² Dernier dénombrement par la DGT / DGEFP dans « Le bilan de la négociation collective en 2022 », p. 371, décembre 2023.

³ Voir Dares (2024), « Accord de branche ou accord d'entreprise : comment les entreprises recourent-elles à l'APLD ? », *Dares Analyses*, à paraître.

intensément le dispositif, avec une part du nombre d'heures et des montants engagés plus importante encore que le nombre de salariés concernés. Les documents unilatéraux relèvent davantage de petites entreprises couvertes par des accords de branche.

Tableau 6 – Mode de recours à l'APLD en effectifs salariés*, heures et montants de juillet 2020 à décembre 2022

Mode de recours	Effectifs (nombre et %)		Heures (nombre et %)		Montant (euros et %)	
Accord collectif	548 300	72 %	107 912 300	78 %	1 377 848 000	80 %
Document unilatéral	218 100	28 %	30 035 100	22 %	343 195 000	20 %

* Effectifs salariés placés au moins une fois en APLD selon ce mode de recours sur la période.

Note : les données relatives aux effectifs et aux heures ont été arrondies à la centaine et les montants aux milliers d'euros.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Si la voie principale de recours à l'APLD en termes de nombre de salariés et de montants indemnisés reste l'accord collectif d'entreprise, la montée en puissance progressive des accords de branche¹ a toutefois conduit à une progression de la part des documents unilatéraux dans les demandes d'indemnisation transmises par les entreprises (voir Tableau 7). La part des demandes d'indemnisation associées à des entreprises ayant eu recours à un document unilatéral est ainsi passée de 36 % au second semestre 2020 à 51 % au second semestre 2022. Au total, en termes de demandes d'indemnisation, les deux voies de recours tendent désormais à s'équilibrer, avec 58 % pour les accords d'entreprise et 42 % pour les documents unilatéraux.

Selon une étude de la Dares², les accords de branche couvraient potentiellement près de 700 000 entreprises et 7,5 millions de salariés au 31 décembre 2021 (environ 80 accords de branche ont été conclus entre 2020 et 2022), ce qui a favorisé le déploiement de l'APLD dans les petites entreprises. Ainsi, parmi les salariés placés en APLD par les plus petites entreprises couvertes par un accord de branche, 85 % le sont via cet accord de branche fin 2021. En revanche, même lorsqu'elles sont couvertes par

¹ Pour une analyse plus détaillée des accords de branche portant sur l'APLD, voir l'édition précédente du rapport d'évaluation du plan de relance (2022), dans laquelle nous avons mené une analyse des clauses contenues dans 76 accords de branche disponibles. Voir également le bilan de la négociation collective en 2021, Dares-DGT.

² Dares (2024), « Accord de branche ou accord d'entreprise : comment les entreprises recourent-elles à l'APLD ? », *op. cit.*, à paraître.

des accords de branche, les grandes entreprises négocient le plus souvent leur propre accord d'entreprise sur l'APLD (85 %).

Tableau 7 – Mode de recours à l'APLD en nombre de demandes d'indemnisation par semestre, de juillet 2020 à juin 2022

Mode de recours	2020-S2	2021-S1	2021-S2	2022-S1	2022-S2	Total général
Accord collectif	64 %	69 %	56 %	50 %	49 %	58 %
Document unilatéral	36 %	31 %	44 %	50 %	51 %	42 %

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Dans le cadre prévu par le décret, les négociations menées par les entreprises et les représentants des salariés ont permis des adaptations dans la mise en œuvre du dispositif, notamment en matière d'engagements de la part des employeurs. Si les accords de branche sont peu nombreux à compter des engagements forts en matière de formation¹, certaines branches ont pu se distinguer en la matière, par exemple avec le repositionnement stratégique des compétences d'ingénieurs spécialisés dans l'aéronautique, grâce au financement de parcours de formation structurés².

Afin de mesurer l'ampleur de ce phénomène, le secrétariat du comité avait proposé dans l'édition 2022 du rapport une analyse menée sur 76 accords de branche identifiés au 2 août 2022, en retenant trois points centraux de la discussion entre partenaires sociaux : le taux d'indemnisation, le périmètre des engagements en matière de maintien de l'emploi et l'effort de solidarité des dirigeants. Cette analyse avait fait ainsi ressortir une hiérarchie dans les engagements des branches, de la priorité du maintien dans l'emploi au moindre engagement de la part des dirigeants. 47 accords mentionnent expressément une restriction de la garantie du maintien de l'emploi aux seuls salariés placés en APLD, les engagements en matière d'indemnisation horaire supérieure au taux prévu par la loi sont moins répandus (18 accords) tandis que les engagements des dirigeants en matière d'effort réciproque (limitation des salaires, dividendes, etc.) sont rares (13 accords).

En matière de formation, les engagements au niveau des accords de branche se caractérisent par une formulation qui reste largement incitative. Dans leur analyse des

¹ Unédic (2022), *Activité partielle. État des lieux et perspectives*, op. cit., p. 37.

² Dessein S. et Perez C. (2021), *Rôle de la formation pendant la crise sanitaire. Quelle articulation avec le chômage partiel ?*, rapport d'études, n° 020, Dares, octobre. Voir le cas TECHNO, p. 91-92.

48 accords de branches signés au 2 juin 2021, Sophie Dessein et Coralie Perez notent ainsi la difficile objectivation des engagements des branches en matière de formation¹. En étudiant dans le détail 26 accords de branche étendus au plus tard début mai 2021, les auteures parviennent toutefois à identifier sept dimensions portées par les partenaires sociaux : volume de salariés à former (2 accords sur 26), incitation financière à s'engager en formation (6/26), mention de l'entretien professionnel comme étape vers la formation (5/26), priorité donnée aux formations certifiantes (6/26), orientation des thèmes de formation par la branche (1/3), développement de la polyvalence (2/26) et encouragement à l'usage du compte personnel de formation (presque tous). Il apparaît dès lors que l'engagement à la formation dans les accords APLD peut parfois prendre la forme d'un souci de conformité au regard des règles d'habilitation, au lieu d'être investi en tant que tel par les entreprises².

L'analyse des accords d'entreprises et documents unilatéraux, de par leur nombre et leur diversité, est un exercice particulièrement lourd et difficile à mener. La Drieets de l'Île-de-France a mené cette analyse sur un échantillon de 40 textes d'entreprises (voir Encadré 2) qui, s'ils ne peuvent être représentatifs de l'ensemble des négociations déclinées, donnent à voir quelques enseignements.

Encadré 2 – Analyse des textes³ portant sur le recours de l'APLD en Île-de-France

Nous présentons ici les résultats de l'analyse menée par la Drieets de l'Île-de-France sur les textes relatifs à l'APLD sur la période 2021-2022 (entre le 1^{er} janvier 2021 et juin 2022) à partir d'un échantillon de 30 textes initiaux et 20 textes qui y sont liés. La répartition : 80 % d'accords, 20 % de décisions unilatérales et 20 % d'établissements de moins de 250 salariés. Une attention particulière a été portée aux entreprises les plus mobilisatrices du FNE.

L'Île-de-France représente 22,5 % des textes déposés au niveau national, soit 1 420 textes. Le rythme de dépôt des textes APLD en Île-de-France a connu deux principaux pics : en juillet 2021, où le taux d'allocation de l'APLD est alors devenu plus élevé que celui de l'activité partielle de droit commun et en

¹ Dessein S. et Perez C. (2021), *Rôle de la formation pendant la crise sanitaire : quelle articulation avec le chômage partiel ?*, op. cit., p. 71.

² *Ibid.*, p. 78.

³ Est qualifié de texte un accord ou une décision unilatérale déposé pour l'entreprise pour accéder au dispositif.

décembre 2022, dernier délai pour demander l'homologation ou la validation de son document unilatéral ou accord.

En Île-de-France, la part des textes signés par l'employeur seul (décisions unilatérales) est plus importante pour les textes sur l'APLD que pour l'ensemble des textes (25 % contre 15 %). Ce constat est lié à la mise en œuvre de négociations au niveau des branches qui ont souvent abouti.

L'analyse de l'échantillon des accords et des décisions unilatérales sur l'APLD permet de mettre en exergue plusieurs constats partagés, quelle que soit la typologie du texte concerné :

- la majorité des textes analysés positionne le dispositif APLD comme relai de l'activité partielle de droit commun, déjà mobilisé ;
- il n'y a pas de différence notable observée dans le contenu du texte selon le moment de son dépôt ;
- la durée longue d'application du dispositif (36 mois) est mobilisée soit dès le premier texte, soit dans un deuxième texte si le premier se limitait à 6 mois. Les dispositions réglementaires sont reprises (36 mois consécutifs ou non sur une période totale de 48 mois).

Le processus de négociation est pour l'ensemble des textes stabilisé sur un seul texte.

Pour les décisions unilatérales, le diagnostic contenu dans les textes reste globalement général, en reprenant des éléments énoncés dans les accords de branche qui servent de référence, tels que des statistiques générales sur la situation économique globale et sectorielle.

Dans les accords, les diagnostics sont en général plus développés. Deux profils d'entreprises peuvent être esquissés. Les entreprises qui mobilisent l'APLD pour faire face à une baisse de l'activité dans la durée, en lien avec les effets de la crise sanitaire et qui, à terme, projettent une amélioration et une sortie programmée du dispositif. Les entreprises qui, en plus de la baisse d'activité, mettent en avant des mutations du marché (directement ou non liées au Covid-19) et les nécessités d'adaptation afférentes. Dans ce dernier cas, l'APLD doit permettre de mettre en œuvre les changements dans la production pour faire face à ces mutations (télétravail, passage à l'électrique dans le secteur automobile, développement des activités à distance).

La mobilisation du FNE n'est pas systématiquement citée, seuls 6 accords la mentionnent explicitement mais sans plus de détails. Les textes qui font la plus large place à la mobilisation du dispositif FNE ont été signés dans le secteur du transport aérien. La reprise de l'obligation de ne pas opérer de plan de sauvegarde de l'emploi, prévue par le dispositif d'APLD ainsi que la priorisation des congés et

RTT sur l'APLD ou l'impossibilité de les reporter sont reprises dans quasiment tous les textes.

Les dispositions légales prévoient que les entreprises peuvent mettre à profit ces périodes d'activité partielle pour initier toute mesure de formation permettant de maintenir ou de développer les compétences des salariés. Ainsi, certains textes analysés peuvent apporter quelques précisions sur les salariés bénéficiaires. Par exemple, un texte précise la part des salariés en APLD qui bénéficieront d'une formation (20-25 % sur des formations aux logiciels, dans le secteur de la conception mécanique). D'autres peuvent apporter quelques informations sur le type de formations : « SST, conduite scooter, process bagages abandonnés » (dans le secteur du nettoyage). Un texte renvoie aux réunions mensuelles de la commission formation du CSE pour l'organisation des formations (autre activité de service) avec un budget spécifique dédié de 10 000 euros (effectif 250 à 500 salariés), étant le seul texte qui fait mention d'un budget spécial dédié. Du côté des textes déposés par des entreprises en APLD fortement mobilisatrices du FNE, la rubrique formation est un peu plus détaillée.

Les caractéristiques des entreprises et des salariés placés en APLD

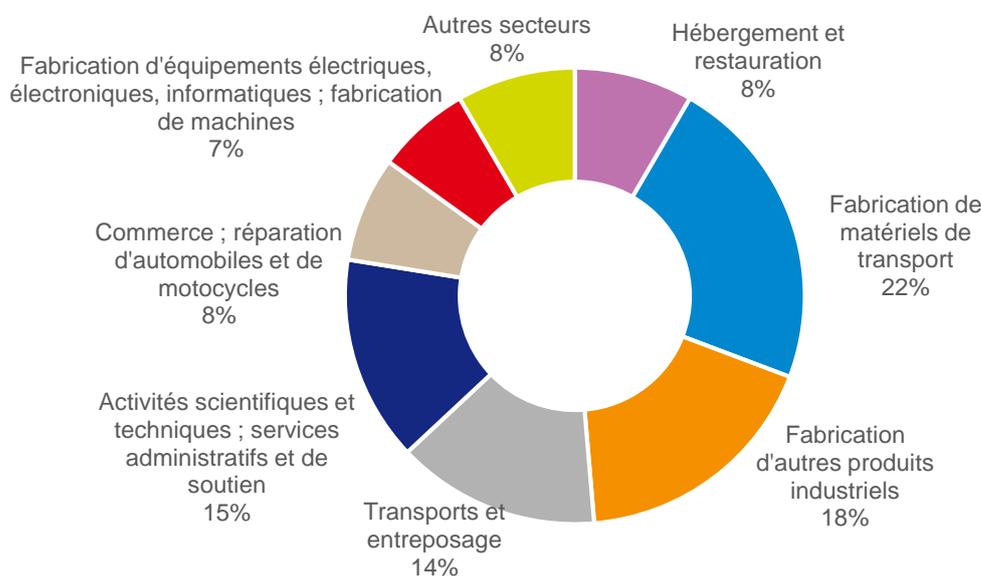
Du point de vue sectoriel, le dispositif d'APLD a notamment été investi par les entreprises de l'industrie¹. Sur la période d'étude de l'Unédic allant de juillet 2020 à décembre 2021, le secteur industriel a ainsi représenté près de 48 % des salariés placés en APLD contre 11 % des salariés en activité partielle de droit commun².

L'actualisation des données (voir Graphique 3) confirme cette tendance, avec une très forte représentation entre juillet 2020 et décembre 2022 des secteurs de la fabrication de matériels de transport (22 %) et de la fabrication d'autres produits industriels (18 %), mais aussi du secteur des transports et de l'entreposage (14 %). Les données de recours à l'APLD en nombre d'heures et en montants indemnisés soulignent un usage prononcé par le secteur du transport et de l'entreposage, qui représente 23 % des heures et 30 % des montants. Cette distinction reflète une utilisation plus intensive en heures et en montants dans le secteur du transport et de l'entreposage, particulièrement touché pendant la crise sanitaire.

¹ Une analyse par branche conventionnelle souligne de la même manière la place prépondérante de la métallurgie : voir DGT (2022), *La négociation collective en 2021*, p. 399

² Unédic (2022), « Activité partielle : État des lieux et perspectives », op. cit., p. 39.

Graphique 3 – Répartition des salariés* en activité partielle de longue durée entre juillet 2020 et décembre 2022 par secteur d'activité de l'entreprise



* Effectifs salariés placés au moins une fois en APLD selon le secteur d'activité de l'entreprise sur la période. Ce mode de calcul de la répartition sectorielle peut donner des résultats quelque peu différents de la moyenne des taux calculés mois après mois pour chaque secteur.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, DSN ; estimation Dares, mise à jour le 25 septembre 2023.

Bien que le nombre de salariés en APLD ait diminué dans tous les secteurs d'activité fin 2022 par rapport à 2021, les évolutions et leur amplitude ont toutefois été variables. Le commerce et le transport et entreposage ont concerné respectivement 24 800 et 43 500 salariés placés en APLD en janvier 2021, et ont atteint leur pic entre mars et avril 2021 avec 29 500 et 69 800 salariés respectivement. Ils ont ensuite connu une baisse particulièrement marquée jusqu'à atteindre 3 600 et 5 300 en décembre 2022. Dans l'industrie, 89 300 salariés ont été placés en APLD en janvier 2021. Le pic a été atteint en mars 2021 avec 130 000 salariés, suivi d'un creux à l'été 2021 où le recours est descendu à 56 100 salariés en août. Le secteur a ensuite atteint un autre pic en octobre 2022 avec 115 800 salariés placés en APLD, avant de connaître une baisse jusqu'à 70 800 en décembre 2022.

En termes relatifs, le secteur de l'hébergement et de la restauration, qui représentait 1 % de salariés placés en APLD en octobre 2020, est monté jusqu'à plus de 13 % au premier semestre 2022 pour redescendre à 8 % au deuxième semestre 2022 (voir Tableau 8). Les secteurs des activités scientifiques et techniques, et des services aux entreprises ont vu leur effectif en APLD croître et rester à un niveau élevé jusqu'au début du deuxième semestre 2022, passant de 11 % au premier semestre 2021 à 18 % au deuxième semestre 2022, bien que les effectifs soient moins nombreux (47 000 contre 35 000), du fait de la

réduction générale du nombre de salariés placé en APLD. À l'inverse, le commerce a connu une réduction quasi continue de sa part dans le total, passant de 16 % à 3 % des salariés placés dans le dispositif¹. Ces trajectoires sont à mettre en regard de la date de signature des accords de branche pour chacun de ces secteurs, qui ont facilité le recours à l'APLD pour les petites entreprises, notamment dans l'hôtellerie et la restauration.

Tableau 8 – Répartition sectorielle des salariés* en APLD par semestre, de juillet 2020 à décembre 2022

a) En pourcentage

Secteurs d'activité	2020-S2	2021-S1	2021-S2	2022-S1	2022-S2	Total général
Agriculture, sylviculture et pêche	0,01 %	0,03 %	0,04 %	0,2 %	0,5 %	0 %
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	1 %	1 %	0,4 %	2 %	3 %	2 %
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	11 %	7 %	6 %	6 %	6 %	7 %
Fabrication de matériels de transport	23 %	22 %	30 %	26 %	29 %	22 %
Fabrication d'autres produits industriels	27 %	18 %	17 %	15 %	24 %	18 %
Industrie manufacturière	63 %	48 %	53 %	48 %	62 %	49 %
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Construction	1 %	2 %	0,4 %	1 %	1 %	1 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	16 %	10 %	4 %	5 %	3 %	7 %
Transports et entreposage	2 %	21 %	17 %	16 %	6 %	14 %
Hébergement et restauration	1 %	2 %	9 %	13 %	8 %	8 %
Information et communication	1 %	1 %	1 %	0,5 %	0,4 %	1 %
Activités financières et d'assurance	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,4 %	0 %
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	14 %	11 %	13 %	14 %	18 %	15 %
Autres services**	2 %	5 %	3 %	3 %	2 %	4 %

¹ À titre d'exemple, le secteur du commerce comptabilisait un nombre de salariés relativement proche au début et à la fin de la période, alors même que sa part diminuait de 16 % à 5 % du total (19 185 salariés au second semestre 2021 et 15 180 au premier semestre 2022).

b) En effectifs

Secteurs d'activité	2020-S2	2021-S1	2021-S2	2022-S1	2022-S2	Total
Agriculture, sylviculture et pêche	12	113	154	585	967	1 316
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	1 533	5 395	1 608	5 599	4 998	11 999
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	13 604	30 256	24 246	18 453	12 105	50 546
Fabrication de matériels de transport	27 567	92 556	115 071	85 467	57 156	170 316
Fabrication d'autres produits industriels	32 372	74 244	63 941	49 631	47 911	135 788
Industrie manufacturière	75 076	202 451	204 866	159 150	122 170	368 649
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	223	366	217	245	251	694
Construction	910	6 426	1 526	3 993	1 370	10 489
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	19 187	40 952	17 366	16 252	6 895	56 569
Transports et entreposage	2 937	86 108	65 461	52 802	12 072	108 840
Hébergement et restauration	901	7 906	33 976	43 784	15 367	63 388
Information et communication	1 447	3 969	2 559	1 570	736	6 044
Activités financières et d'assurance	544	1 591	1 345	617	742	2 641
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	16 361	47 027	48 445	46 199	34 810	110 574
Autres services**	1 793	22 442	11 512	8 954	3 020	30 204

* Effectifs salariés placés au moins une fois en APLD selon le secteur d'activité de l'entreprise dans le semestre.

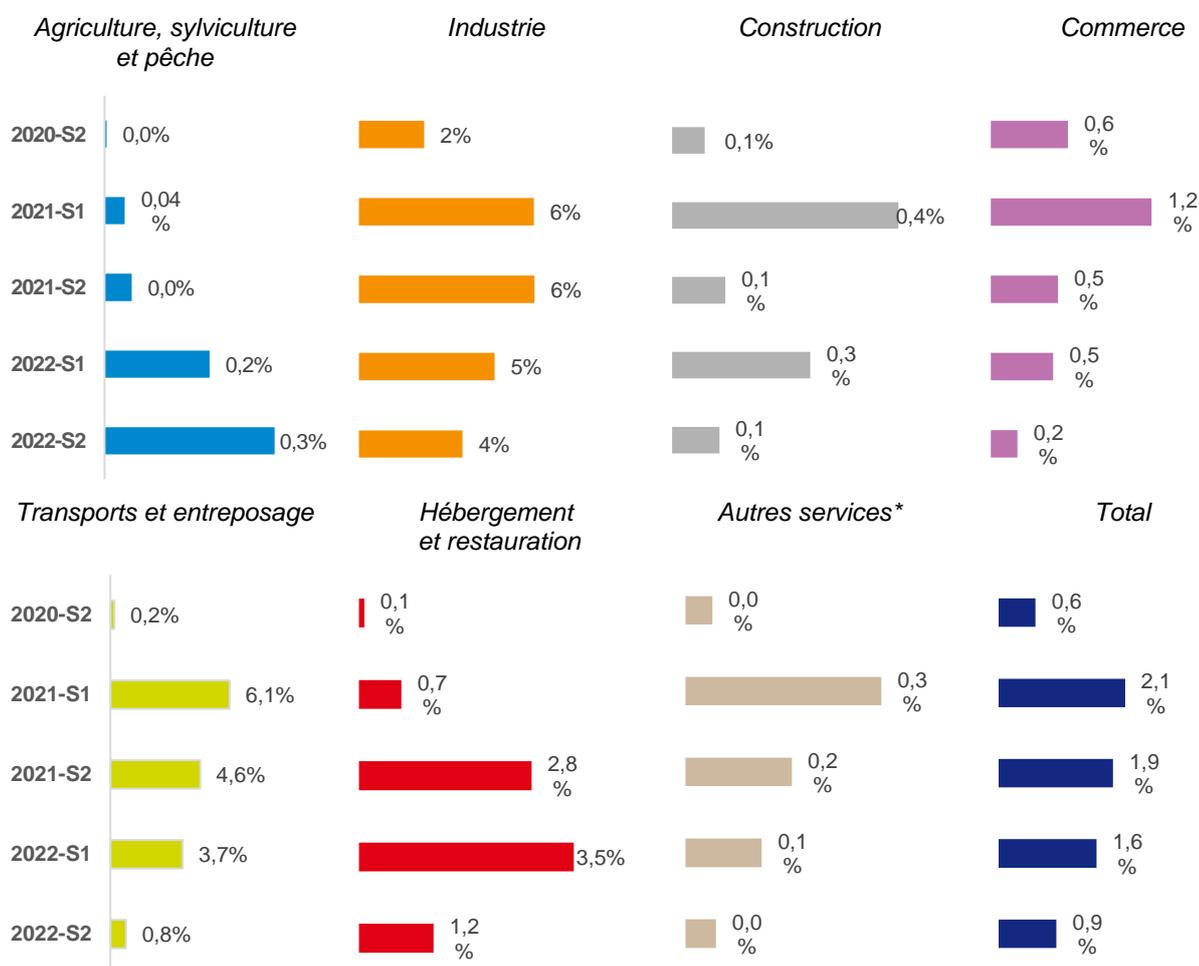
** Activités immobilières, Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale et Autres activités de services.

Lecture : le total général se réfère aux effectifs qui ont été placés au moins une fois en APLD sur la période 2020S2 -2022S2.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Au premier semestre 2021, 2,1 % des salariés ont en moyenne été en activité partielle de longue durée au moins une fois dans le mois (voir Graphique 4). Cette part diffère selon le secteur d'activité des entreprises. Elle a atteint 6 % dans l'industrie et dans les transports et l'entreposage, contre seulement 0,04 % dans l'agriculture, sylviculture et pêche. À partir du second semestre 2021, la levée des mesures de restriction sanitaire ainsi que la reprise de l'activité a contribué à une modification de la composition sectorielle des entreprises bénéficiaires. Le taux de recours dans les transports et l'entreposage se réduit jusqu'à 0,8 % au deuxième semestre 2022, si bien que l'industrie continue à être le secteur d'activité qui y recourt le plus, avec 4 % de salariés bénéficiaires.

Graphique 4 – Part des salariés placés en APLD par secteur d'activité



* Information-communication ; activités financières et d'assurance ; activités immobilières ; services aux entreprises ; enseignement, santé et action sociale ; autres activités de services.

Lecture : au second semestre 2021, 2,8 % des salariés du secteur de l'hébergement-restauration étaient placés en APLD.

Source : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

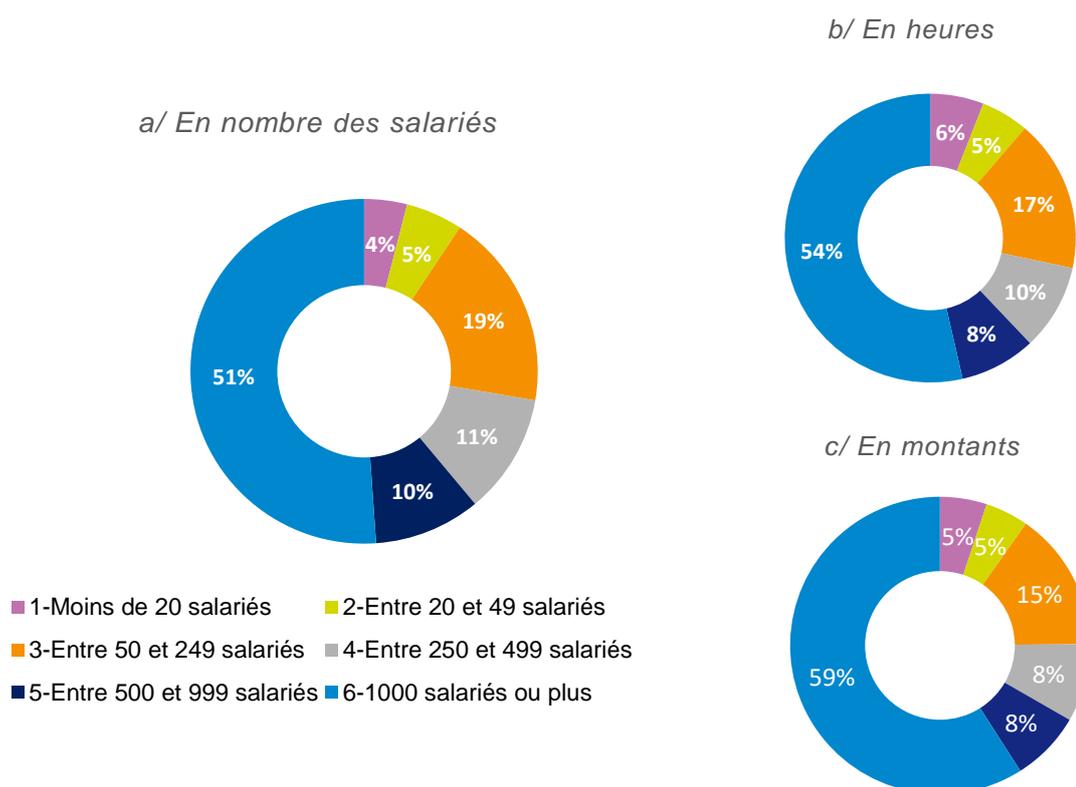
Au premier semestre 2021, l'industrie a représenté 48 % des salariés placés au moins une fois en APLD sur la période, devant les transports et l'entreposage (21 %) et le commerce (10 %). Avec le moindre recours au dispositif fin 2022, la structure sectorielle des salariés placés en APLD s'est éloignée de celle de l'emploi salarié. Ainsi, en décembre 2022, l'industrie a davantage pesé avec 62 % du recours contre 15 % dans l'emploi salarié en 2021. Inversement, les autres services, qui représentaient 46 % de l'emploi en 2021, n'ont représenté que 2 % du recours au dispositif.

Du fait notamment des caractéristiques intrinsèques au secteur industriel et du transport, les salariés placés en APLD travaillent majoritairement dans des établissements composés de

plus de 500 salariés, contre seulement 10 % pour les établissements de moins de 50 salariés (voir Graphique 5). Cette utilisation privilégiée par les grandes entreprises s'accroît lorsqu'on étudie le recours au dispositif du point de vue du nombre d'heures et des montants indemnisés. Ainsi, les entreprises de plus de 1 000 salariés ont employé 51 % des salariés placés en APLD sur la période, mais ont représenté 54 % des heures et 59 % des montants indemnisés. L'APLD apparaît bien, conformément à sa vocation initiale, comme un dispositif investi notamment par les grandes entreprises du secteur industriel.

Cette concentration dans les établissements de grande taille, qui s'explique notamment par la plus grande capacité des grandes entreprises à élaborer les accords nécessaires, tranche fortement avec le profil des bénéficiaires de l'activité partielle de droit commun. Les plus petites entreprises ont en effet privilégié massivement et longtemps l'activité partielle de droit commun à l'APLD.

Graphique 5 – Répartition des salariés en activité partielle de longue durée entre juillet 2020 et décembre 2022 par taille de l'entreprise

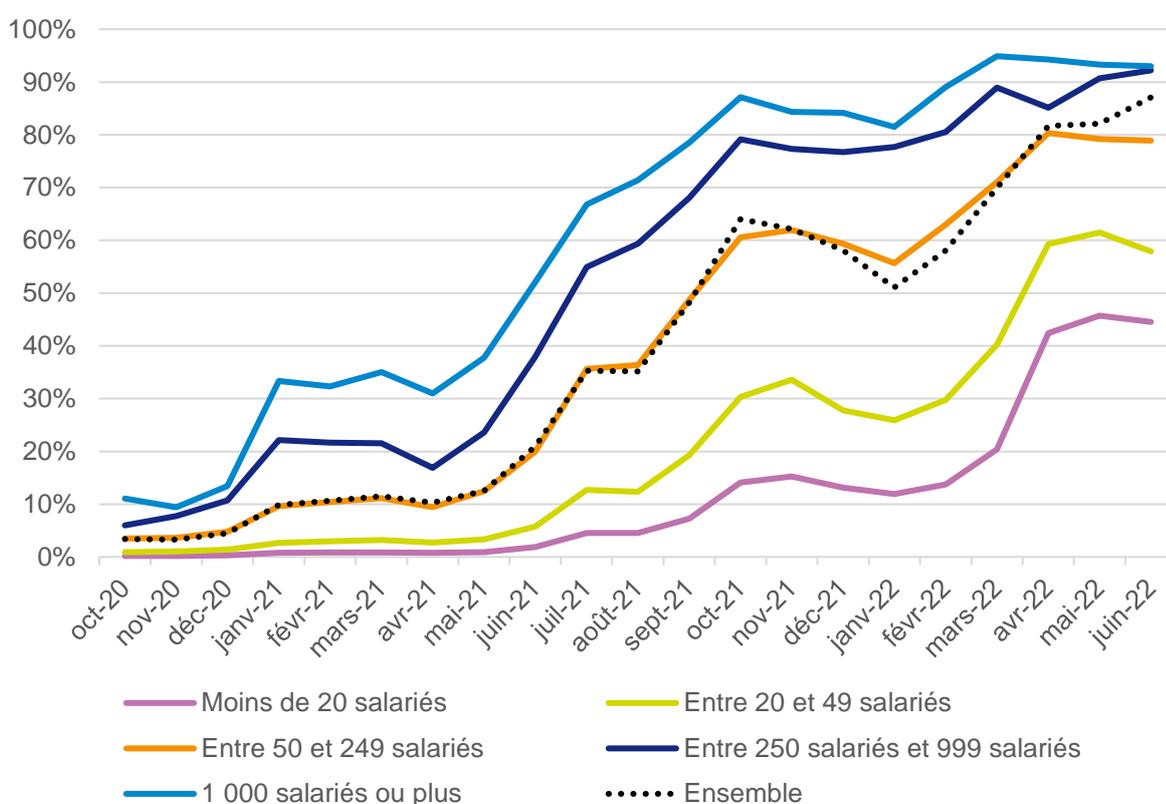


Lecture : on dénombre 51 % des salariés placés en APLD sur la période juillet 2020-décembre 2022 pour les entreprises de plus de 1 000 salariés.

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

La place occupée par l'APLD dans l'ensemble de l'activité partielle croît avec la taille de l'entreprise : elle représente fin 2022 93 % des effectifs placés en activité partielle dans les structures comptant plus de 1 000 salariés, contre 45 % dans celles de moins de 20 salariés (voir Graphique 6). Le recours à l'APLD, par rapport à l'AP de droit commun, se diffuse plus lentement dans les entreprises de moins de 50 salariés : il n'y devient prépondérant qu'à partir du printemps 2022, alors qu'il l'est dès juillet 2021 dans les entreprises de plus de 250 salariés.

Graphique 6 – Part de salariés en APLD parmi les salariés en activité partielle depuis octobre 2020, par taille d'entreprise



Champ : France, salariés du privé.

Lecture : en juin 2022, 45 % des salariés placés en activité partielle dans des entreprises de moins de 20 salariés sont en activité partielle de longue durée (APLD).

Source : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Entre janvier 2021 et fin 2022, le changement de la composition sectorielle de l'activité partielle a modifié le profil des salariés bénéficiant du dispositif. La part des ouvriers est remontée à 51 % au deuxième semestre 2022, après 33 % début 2021 (voir Tableau 9). À l'inverse, la proportion d'employés, techniciens et agents de maîtrise a reflué à 35 % au

deuxième semestre 2022, après avoir atteint 43 % début 2021. La part des cadres atteint 12 % fin 2022, après 22 % début 2021.

Au deuxième semestre 2022, 8 % des salariés bénéficiaires du dispositif avaient moins de 25 ans, 57 % entre 25 et 49 ans et 35 % étaient âgés de 50 ans et plus, contre respectivement 5 %, 64 % et 31 % début 2021 (voir Tableau 9). La proportion d'hommes a augmenté dans une moindre mesure, atteignant 72 % fin 2022, contre 69 % début 2021 (voir Tableau 9).

Avec cette répartition sectorielle particulière de l'APLD, les caractéristiques des salariés placés dans ce dispositif se distinguent de celles des salariés en AP. L'APLD concerne davantage les hommes, les cadres et les salariés les plus âgés¹. Ainsi, les deux tiers des salariés placés en APLD sont des hommes, alors que la distribution est paritaire dans l'activité partielle de droit commun (voir Tableau 9).

En outre, les personnes de plus de 50 ans représentent près d'un tiers des salariés placés dans le dispositif d'APLD, bien au-delà des 25 % qu'ils représentent dans la structure nationale de l'emploi. Ce sont enfin les cadres qui sont surreprésentés dans la mobilisation du dispositif avec 19 % du total, soit près de deux fois plus que dans l'activité partielle de droit commun. Les employés, techniciens et agents de maîtrise, qui correspondent à 58 % de la population en emploi, sont ainsi relativement sous-représentés parmi les salariés placés en APLD, avec une part de seulement 42 %.

Alors que l'activité partielle de droit commun semble refléter fidèlement la structure de l'emploi, l'APLD est un dispositif plus mobilisé pour les hommes, cadres et personnes de plus de 50 ans, à l'image notamment des salariés du secteur industriel qui utilisent majoritairement l'APLD. Comme le met en évidence le Tableau 9, cette caractérisation d'ensemble tend toutefois à s'atténuer au fil du temps, en faveur d'une féminisation du recours au dispositif et d'une moindre part des cadres. Cette évolution reflète celle des principaux secteurs bénéficiaires, avec une forte hausse du recours des secteurs de l'hébergement et de la restauration.

¹ Ibid., p. 41.

Tableau 9 – Caractéristiques des salariés en APLD par semestre, de juillet 2020 à décembre 2022

	2020-S2	2021-S1	2021-S2	2022-S1	2022-S2	Total général
Genre						
Homme	72,2 %	68,8 %	67,7 %	65,9 %	71,8 %	68,0 %
Femme	27,8 %	31,2 %	32,3 %	34 %	28 %	31,9 %
NP	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Âge						
Moins de 25 ans	4,9 %	4,7 %	5,6 %	6,2 %	8,2 %	7,3 %
Entre 25 et 49 ans	64,5 %	64,6 %	61,4 %	59,9 %	57 %	61,6 %
50 ans et plus	30,5 %	30,5 %	32,8 %	33,6 %	34,5 %	30,9 %
NP	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %
Catégorie socioprofessionnelle						
Employé, technicien, agent de maîtrise	36,5 %	42,7 %	42,6 %	43,9 %	34,6 %	42,0 %
Ouvrier	32,3 %	33,3 %	33,5 %	39,1 %	51,3 %	36,5 %
Cadre	28,9 %	22,1 %	21,5 %	15,2 %	12,1 %	19 %
Apprenti	1,8 %	1,4 %	2,0 %	1,4 %	1,7 %	1,9 %
Autre	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,5 %

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Déploiement territorial des salariés placés en APLD

Des études ont ainsi mis en avant les profils spécifiques des DOM¹ et de l'Île-de-France².

L'Île-de-France est la région qui a le plus bénéficié du dispositif APLD. En effet, elle représente 36 % des salariés bénéficiaires sur toute la période 2020-2022. En tenant compte du total d'effectifs salariés de la région en 2021, les bénéficiaires en Île-de-France représentent 4 % des effectifs de la région (voir Carte 1). En revanche, à PACA, en Corse et dans les DOM-TOM, les bénéficiaires du dispositif représentent moins de 1 %.

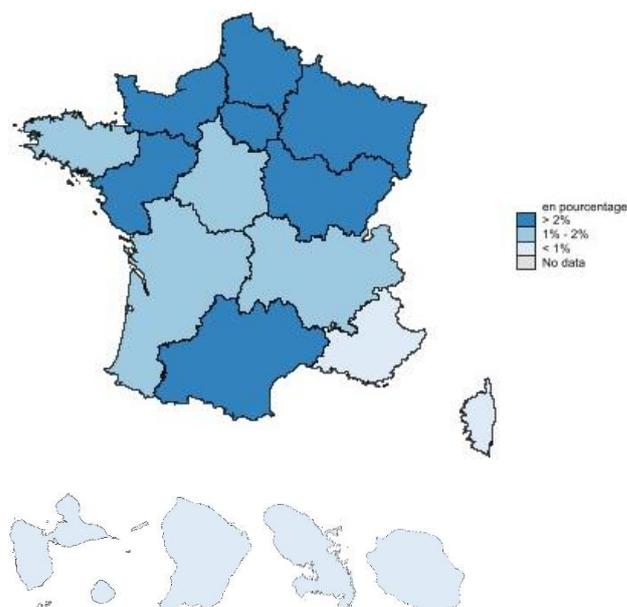
¹ Audoux L. et Mallemanche C. (2021), « En 2020, le chômage partiel préserve l'emploi dans les DOM », *Insee Focus*, n° 233, mai.

² Baron A. et Monin R. (2022), « Mi-2021, un taux de recours à l'activité partielle deux fois plus élevé en Île-de-France que dans le reste du pays », *Dares Focus*, n° 5, janvier.

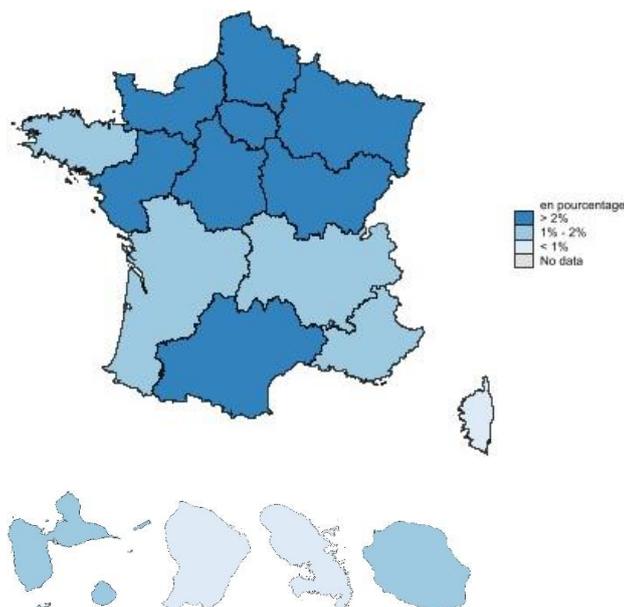
En 2021, les indemnisations de l'APLD représentent 3,4 % de la masse salariale mensuelle moyenne nationale. Au niveau des régions, le montant indemnisé en Île-de-France atteint 5,5 % de la masse salariale mensuelle moyenne, contre seulement 0,5 % de la masse salariale mensuelle moyenne en Guyane (voir Carte 2).

Ces disparités s'observent aussi dans la répartition sectorielle du recours au dispositif. En effet, en PACA, en Bretagne et en Auvergne-Rhône-Alpes, le recours dans le commerce, l'hébergement et la restauration est plus élevé (32 %, 20 % et 12 % du total des salariés indemnisés respectivement) et le recours dans l'industrie est plus bas (14 %, 42 % et 56 %) en comparaison de la Bourgogne-Franche-Comté et des Pays de la Loire, où le commerce, l'hébergement et la restauration représentent moins de 6 % des salariés indemnisés et l'industrie représente plus de 74 %.

Carte 1 – Total de salariés bénéficiaires du dispositif APLD par rapport au total des effectifs salariés de la région



Carte 2 – Total du montant indemnisé par rapport à la masse salariale mensuelle moyenne de la région



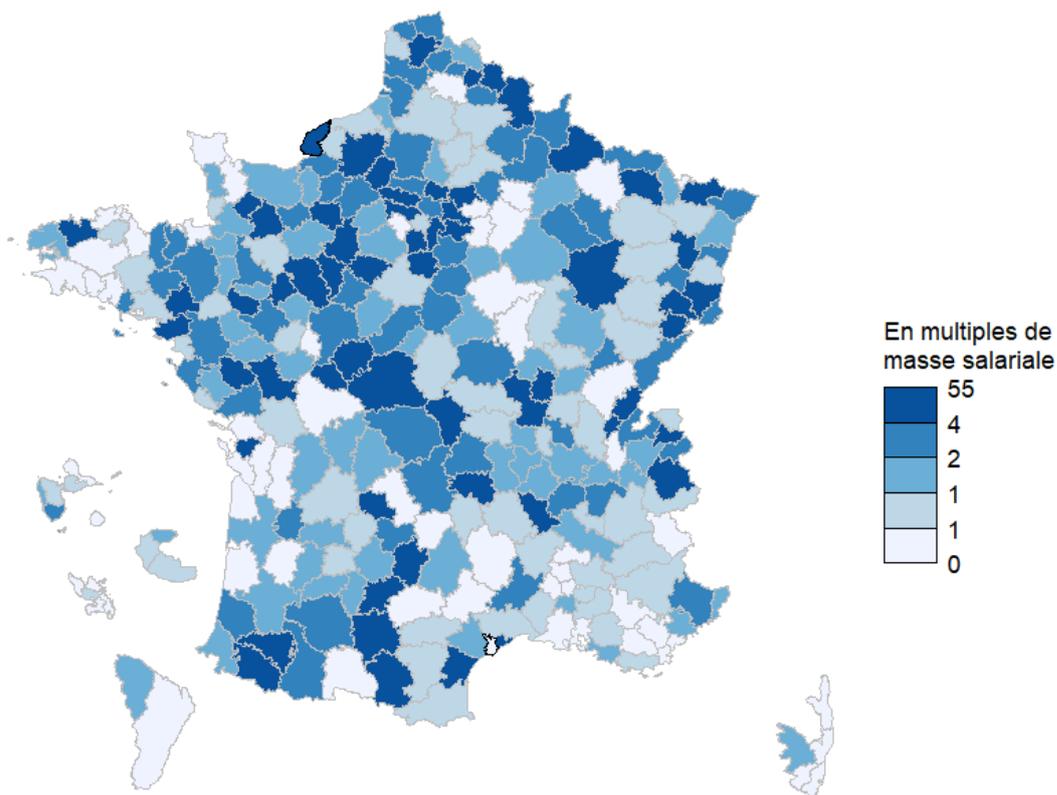
Lecture : en tenant compte du total d'effectifs salariés de la région en 2021, l'Île-de-France représente 4 % des effectifs de la région (Carte 1). Au niveau des régions, le montant indemnisé en Guyane atteint 0,5 % de la masse salariale mensuelle moyenne (Carte 2).

Sources : demandes d'indemnisation SI APART, synthèse transmise par la Dares, mise à jour le 25 septembre 2023 ; calculs France Stratégie

Dans les zones d'emploi Roissy (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise), Oloron-Sainte-Marie (Pyrénées-Atlantiques) et Foix-Pamiers (Ariège, Aude, Haute-Garonne), le montant indemnisé représente plus de 19 % de la masse salariale mensuelle moyenne.

En revanche, dans les zones d'emploi Chinon (Indre-et-Loire), Belley (Ain, Savoie) et Lesparre-Médoc (Gironde), le montant indemnisé représente moins de 1 % de la masse salariale mensuelle moyenne (voir Carte 3).

Carte 3 – Total du montant indemnisé par rapport à la masse salariale mensuelle moyenne de la zone d'emploi



Lecture : les zones d'emplois appartenant au premier quintile sont représentées en bleu clair. Ce sont celles qui ont reçu le moins de montants du plan de relance, entre 0 % et 10 %, exprimés en multiples de leur masse salariale mensuelle. La zone d'emploi Agde-Pézenas (Hérault) a reçu 0 % de sa masse salariale, ce qui la place dans le premier quintile tandis que la zone d'emploi du Havre (Seine-Maritime) a reçu 6 % de sa masse salariale et fait partie des 20 % des zones d'emploi les plus dotées (cinquième quintile).

Sources : demandes d'indemnisation SI APART ; calculs France Stratégie

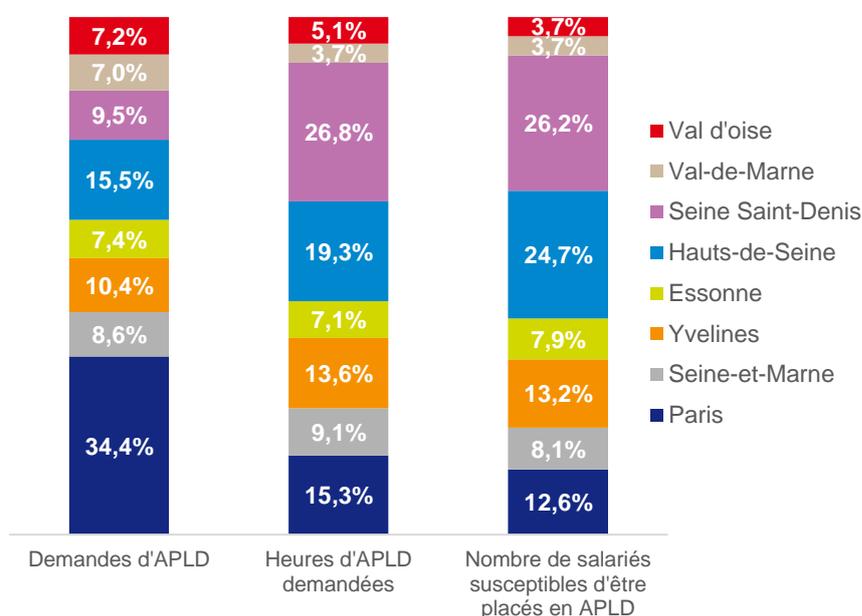
Encadré 3 – Caractéristiques des bénéficiaires de l'APLD en Île-de-France

8 045 demandes d'APLD et 778 332 salariés susceptibles d'être placés en APLD ont été dénombrés. Sur la période 2021-2022, c'est à Paris que le nombre de demandes d'APLD a été le plus important : 2 768 demandes soit 34 % des demandes franciliennes. Pour autant, les salariés parisiens susceptibles d'être placés en APLD ne représentent que 13 % des salariés franciliens dans cette

situation (contre 26 % en Seine-Saint-Denis) et 15 % des heures d'APLD demandées.

Si les demandes d'APLD séquano-dionysiennes ne représentent que 9,5 % des demandes d'APLD franciliennes, la Seine-Saint-Denis est pourtant le territoire qui dénombre le plus de salariés susceptibles d'être placés en APLD (plus de 203 000) et le plus grand nombre d'heures d'APLD demandées (plus de 101 millions). Les entreprises des Hauts-de-Seine ont également largement eu recours à l'APLD avec 19,3 % des heures d'APLD demandées au niveau francilien.

Graphique 7 – Répartition du nombre de demandes d'autorisations préalables d'APLD, du nombre de salariés susceptibles d'être placés en APLD et des heures d'APLD demandées selon le département



Lecture : 34 % des demandes d'autorisation préalables d'APLD proviennent de Paris.

Source : Drieets Île-de-France, Bilan 2021-2022 du FNE-Formation / APLD

Étant donné la forte tertiarisation de l'Île-de-France, contrairement à la moyenne nationale, ce sont les secteurs du tertiaire qui ont le plus bénéficié d'APLD. Le secteur de l'hébergement et de la restauration, particulièrement touché par la crise sanitaire, a déposé le plus grand nombre d'autorisations préalables d'APLD avec 2 486 demandes représentant un peu plus de 30 % des demandes franciliennes. Ce secteur représente également 16,7 % des heures d'APLD demandées en Île-de-France, soit plus de 63 millions.

Parmi les autres secteurs mobilisateurs de l'APLD en Île-de-France, on retrouve également le secteur du commerce, réparation automobile et motocycle avec 13,7 % des demandes d'autorisations préalables d'APLD, équivalent à 1 105 demandes ; les activités de services administratifs avec 959 demandes

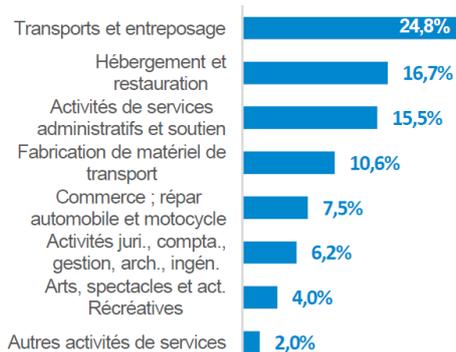
d'autorisations préalables d'APLD (11,9 %) et près de 59 millions d'heures d'APLD demandées (15,5 %) ; ou encore le secteur des transports et de l'entreposage qui est le premier secteur en termes de nombres d'heures d'APLD demandées avec plus de 94 millions d'heures, soit 24,8 %, pour seulement 424 demandes d'autorisations préalables.

Graphique 8 – Répartition sectorielle de l'APLD

Répartition du nombre de demandes d'autorisations préalables d'APLD selon les principaux secteurs



Répartition du nombre d'heures d'APLD demandées selon les principaux secteurs



Lecture : le secteur de l'hébergement et de la restauration est à l'origine de près de 31 % des autorisations préalables d'APLD franciliennes.

Source : Drieets Île-de-France, Bilan 2021-2022 du FNE-Formation / APLD

Bien que dans l'ensemble de la France, les entreprises de plus de 1 000 salariés soient les principales bénéficiaires, en Île-de-France, ce sont les entreprises de moins de 20 salariés qui représentent près de 40 % du volume des demandes toutes tailles d'entreprises confondues, soit 3 171 demandes. Ces entreprises ne représentent pourtant que 2,4 % des salariés susceptibles d'être placés en APLD (équivalent à 18 541 salariés). Les entreprises de plus de 1 000 salariés représentent 71,6 % des salariés (équivalent à 557 614 salariés) pour seulement 1 744 demandes d'APLD (21,7 %). Cependant, en regardant le nombre d'heures indemnisées, les entreprises de moins de 20 salariés représentent seulement 4,5 % des heures indemnisées. À l'inverse, les entreprises de plus de 1 000 salariés ont concentré 70,8 % des heures indemnisées.

2.2. Que sait-on des déterminants du recours à l'APLD ?

Les déterminants du recours à l'activité partielle ?

Au-delà des statistiques descriptives présentées ci-dessus sur le profil des bénéficiaires, différents travaux ont cherché à analyser de façon plus systématique les déterminants du recours à l'AP en 2020, en France comme dans de nombreux pays notamment européens,

où avec la crise sanitaire des dispositifs analogues ont souvent été mis en place¹. Ces travaux concernent donc une forme d'activité partielle de droit commun différente de l'APLD et un moment très précoce (confinements de 2020). Malgré ces différences, les enseignements de ces travaux sont néanmoins utiles à rappeler avant d'essayer d'appréhender les caractéristiques propres à l'APLD.

Le Conseil d'analyse économique a produit une analyse microéconomique permettant de mieux connaître le recours hétérogène à l'activité partielle par les entreprises². Fontaine et Roux (2022) et Fontaine et Rathelot (2022) observent une différence de nature entre les entreprises des secteurs protégés (S1) et celles des secteurs non protégés (hors S1)³. En ce qui concerne les entreprises hors S1, les auteurs observent que le taux de recours est légèrement décroissant en fonction de la productivité (quelques points d'écart entre le premier et le dernier décile) ; en revanche, pour les entreprises du secteur S1, qui font face aux restrictions les plus fortes, pouvant aller jusqu'à la fermeture administrative, le taux de recours à l'activité partielle est nettement plus élevé parmi les entreprises les plus productives.

Dans l'ensemble, l'activité partielle a été déployée de manière massive et ce dans l'ensemble des secteurs. Mais la crise s'est accompagnée d'une extension sans précédent du télétravail, qui a permis de mitiger le recours au dispositif d'AP⁴. Télétravail et AP ont constitué deux leviers complémentaires, le tout s'inscrivant aussi dans un contexte d'un fort déploiement de l'internet à très haut débit⁵.

Askenazy *et al.* (2023)⁶ analysent les différentes stratégies adoptées par les entreprises comme réponse au premier confinement. Le recours à l'activité partielle est identifié comme mesure principale pour les entreprises qui ont arrêté leurs activités à cause des restrictions

¹ Scarpetta S., Pearson M., Hijzen A. et Salvatori A. (2020), *Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du Covid-19 et au-delà*, technical report, OECD Policy Responses to Coronavirus ; OCDE (2021), « Job retention schemes during the COVID-19 crisis : Promoting job retention while supporting job creation », *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*.

² Fontaine F. et Rathelot R. (2022), « [Le marché du travail français à l'épreuve de la crise sanitaire](#) », *Les notes du CAE*, n° 71, mars ; Fontaine F. et Roux B. (2022), « [Activité partielle et situation pré-crise des entreprises](#) », *Focus*, n° 82, CAE, mars.

³ Les entreprises du secteur 1 correspondent aux secteurs les plus directement affectés par les conséquences économiques et financières de l'épidémie de Covid-19, en raison notamment de la dépendance de leur activité à l'accueil du public (hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel, etc.). Ils bénéficient à ce titre d'un soutien renforcé de la part des pouvoirs publics.

⁴ Unédic (2022), *Bilan de l'activité partielle*, juin.

⁵ Institut des politiques publiques (2022), [Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire et ses effets](#), rapport d'études de la Dares, n° 49, novembre.

⁶ Askenazy P., Brébion C., Courtioux P., Erhel C. et Mofakhami M. (2023), « HRM Strategies in response to the first Covid lockdown : a typology of French workplaces », *Document de travail*, n° 212, Cnam/CEET, janvier.

légales. Elles sont majoritairement de petite taille (10 à 49 salariés) et les secteurs de la construction ainsi que de l'hébergement sont surreprésentés. Une caractéristique très distinctive de ces entreprises est la faible utilisation des outils numériques sur le lieu de travail avant le Covid-19, qui devrait freiner le passage au télétravail.

Avec la disponibilité accrue des données et le recul nécessaire, l'analyse des déterminants du recours à l'activité partielle s'enrichit aussi d'approches plus fines sur les modalités d'indemnisation. Dans un document d'étude de la Dares paru en janvier 2023, Augustin Baron et Rémi Monin étudient ainsi la réaction des entreprises à la modulation du reste à charge par les pouvoirs publics. Pour ce faire, ils exploitent une hétérogénéité dans la compréhension de la réglementation dans les déclarations des employeurs et une discontinuité géographique liée aux zones de montagne¹. Au travers de cette stratégie d'identification originale, les auteurs estiment que le passage d'un reste à charge nul à un taux de 14 % conduit ainsi à une diminution d'environ 3 points de pourcentage de la part de leurs salariés placés en activité partielle. Cela permet, au-delà du résultat attendu de l'effet négatif du reste à charge sur le recours au dispositif, d'estimer l'ampleur des effets des politiques de modulation du taux de prise en charge par les pouvoirs publics.

Enfin, l'Unédic, suite à un premier bilan de 2020² complété par un état des lieux des mesures d'activité partielle en 2020 et 2021³, a proposé une actualisation du suivi de l'activité partielle en janvier 2023⁴, et explore notamment les différents motifs de recours à l'activité partielle (dont l'APLD)⁵. Cette analyse des déterminants du recours à l'APLD – et de son intensité – a été approfondie en 2023 par l'Unédic dans le cadre de ses travaux d'évaluation et de suivi des dispositifs d'AP qui se sont articulés avec les travaux du secrétariat du comité d'évaluation du plan France Relance afin de mieux comprendre l'usage des dispositifs d'AP dont l'APLD en 2021 (voir Encadré 4 pour une description des

¹ Baron A. et Monin R. (2023), « [Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire : le rôle du reste à charge](#) », *Document d'études*, n° 264, Dares, janvier.

² Unédic (2020), « Premier bilan de l'activité partielle depuis le début de la crise Covid-19 », septembre ; Calavrezo O. *et al.* (2020), « L'utilisation de l'activité partielle durant la crise de la Covid-19 : une analyse empirique entre mars et mai 2020 », LEO Working Papers, n° 2804, Laboratoire d'économie d'Orléans.

³ Unédic (2022), « [Activité partielle. État des lieux et perspectives](#) », février.

⁴ Unédic (2023), « Le recours à l'activité partielle face à des crises nouvelles », *En bref*, janvier.

⁵ Sur le site internet dédié au traitement des demandes relatives aux dispositifs d'activité partielle, le recours à l'activité partielle dite de droit commun implique la déclaration d'un motif. En revanche, les employeurs n'ont pas à indiquer le motif de recours figurant dans le texte de l'accord d'APLD, ce qui limite notre capacité à suivre le contexte de recours à ces derniers, sachant que le cadre juridique a été amendé en 2022 pour permettre à ces derniers de couvrir de nouveaux contextes (impact de la Guerre en Ukraine) et d'être adaptés dans le temps par un avenant modifiant l'accord ou au document unilatéral initial pendant toute sa durée (portée à 36 mois maximum) afin de prendre en compte l'évolution de la situation économique.

données mobilisées et de la méthodologie)¹. Les analyses économétriques de l'Unédic ci-dessous sont menées « toutes choses égales par ailleurs », mais elles mettent en évidence des corrélations, sans prétendre en établir le caractère causal.

Encadré 4 – Données mobilisées par l'Unédic pour l'analyse de l'APLD en 2021

Afin d'analyser l'utilisation des dispositifs d'activité partielle et notamment de l'APLD durant la crise sanitaire, l'Unédic mène une étude en deux temps. Elle se penche d'abord sur l'analyse des déterminants du recours aux dispositifs d'activité partielle pour s'intéresser ensuite à la problématique de l'efficacité des mesures d'activité partielle, sans y mettre cependant en avant des relations causales. Plus précisément, sur ce dernier point, sont analysés les liens entre l'usage des dispositifs d'activité partielle et les comportements des entreprises en termes de séparation de la main-d'œuvre (dont les licenciements économiques) et variation de l'emploi. L'étude porte sur l'année 2021, en lien notamment avec l'ampleur du recours à l'APLD ainsi que la disponibilité des données. Il s'agit d'une analyse microéconomique réalisée au niveau de l'année à partir de statistiques descriptives et d'analyses « toutes choses égales par ailleurs » où l'unité d'étude est l'entreprise (*i.e.* niveau Siren). Les travaux sont conduits sur un échantillon de travail obtenu en appariant cinq sources de données :

- les données du SI APART de l'ASP sur l'activité partielle (extraction du 20 mai 2023) pour décrire l'utilisation d'activité partielle des entreprises ;
- le répertoire commun des déclarants (RCD) pour compléter l'information relative aux effectifs salariés de l'entreprise ;
- les données annuelles de l'Urssaf caisse nationale (UCN) sur les cotisants à l'Assurance chômage (données de février 2023 relatives aux années 2020 et 2021) pour fixer le champ d'analyse, proche du secteur privé, et pour caractériser les entreprises surtout en termes de variation d'emploi et de structure de la main-d'œuvre ;
- le fichier national des allocataires (FNA) de l'assurance chômage (données de mars 2023) pour comptabiliser au niveau de l'entreprise et de l'année toutes les séparations qui ont conduit à une inscription à Pôle emploi par type de séparation (licenciement économique, autre licenciement, rupture conventionnelle, etc.) ;

¹ Les partenaires sociaux ont endossé pleinement leur responsabilité dans le financement de l'activité partielle (un tiers des dépenses sont portées par l'Unédic) et participent activement au suivi et à l'évaluation du dispositif. L'Unédic continue de travailler à l'évaluation *ex post* du dispositif afin de mesurer ses effets sur l'emploi et le chômage et plus généralement sur le marché du travail dans son ensemble.

- les fichiers approchés des résultats d'Esane (FARE) 2019-2021 pour tenir compte des informations supplémentaires sur les entreprises dont notamment la performance économique et leurs contraintes financières.

Au final, l'échantillon de travail contient 420 000 entreprises. Le champ d'analyse est celui du secteur privé et plus précisément celui des entreprises de France métropolitaine actives du secteur marchand avec au moins un salarié ayant une masse salariale strictement supérieure à 0, hors agriculture, agences d'intérim, entrepreneurs individuels, particuliers employeurs, employeurs publics au regard de l'adhésion à l'assurance chômage, entreprises avec valeurs extrêmes pour les indicateurs de performance économique et de contraintes financières. L'échantillon de travail est globalement représentatif de l'économie française en termes de secteur d'activité, de taille d'entreprise, de région d'implantation et de catégorie juridique¹.

L'Unédic estime deux modèles pour analyser les déterminants du recours à l'APLD en 2021 :

- une régression logit binomiale pour estimer la probabilité d'utiliser l'APLD en 2021 par rapport au fait de ne pas utiliser l'APLD en 2021 ;
- une régression logistique multinomiale pour estimer en même temps la probabilité d'utiliser l'activité partielle de droit commun (AP) et la probabilité de recourir à l'APLD par rapport au fait de ne pas utiliser un dispositif d'activité partielle en 2021. Étant donné la rareté de l'utilisation de l'APLD en 2021 en termes de nombre d'entreprises utilisatrices (en 2021, 8 200 entreprises ont utilisé l'APLD dont près de 2 200 que l'on retrouve dans l'échantillon de travail), en cas de recours joint sur l'année de l'AP et l'APLD pour une entreprise, l'utilisation de l'APLD est privilégiée. Autrement dit, les trois situations de recours à l'activité partielle considérées sur l'année sont : pas de recours à un dispositif d'activité partielle, recours à l'APLD quelle que soit l'utilisation de l'entreprise en termes d'AP sur l'année et recours uniquement à l'AP sur l'année.

L'Unédic complète l'analyse par une régression logit binomiale pour estimer la probabilité d'utiliser un dispositif d'activité partielle en 2021, quel que soit le dispositif, par rapport au fait de ne pas utiliser un dispositif d'activité partielle en 2021.

¹ Des légères déformations de structure sont cependant observées. Le secteur du commerce est légèrement surreprésenté (29 % des entreprises de l'échantillon du travail opèrent dans ce secteur contre 23 % pour l'ensemble des entreprises françaises), tandis que le secteur des activités scientifiques et techniques et des services administratifs et de soutien y est légèrement sous-représenté (12 % contre 16 %). La région Île-de-France est quant à elle légèrement sous-représentée (20 % contre 25 %) et au contraire, les sociétés commerciales y sont surreprésentées (99 % contre 95 %).

En s'appuyant sur la littérature économique relative aux dispositifs d'activité partielle, les variables de contrôle utilisées dans les différents modèles sont le secteur d'activité (regroupement au niveau Naf17 légèrement modifié), la taille de l'entreprise (moins de 20 salariés, entre 20 et 49 salariés, entre 50 et 249 salariés, 250 salariés ou plus), l'âge de l'entreprise, sa catégorie juridique (société commerciale *versus* autres catégories), la localisation géographique en termes de région d'implantation du siège de l'entreprise, le nombre d'établissements de l'entreprise (entreprise mono ou multiétablissement), l'utilisation de l'activité partielle avant la crise sanitaire (entre 2015 et 2019), la composition de la main-d'œuvre (part des salariés présents au 31 décembre dans l'entreprise selon la caractéristique considérée) en termes de sexe, âge (moins de 25 ans, 25-49 ans, 50 ans ou plus) et type de contrat (CDI, CDD, autre contrat), les variables décrivant la situation économique et financière de l'entreprise (taux d'exportation, productivité apparente du travail, taux de variation de la productivité apparente du travail, taux de rentabilité économique, chiffre d'affaires par tête, taux d'endettement, taux de prélèvement financier, taux de variation des effectifs entre 2019 et 2020). Afin d'éviter des problèmes de corrélation qui biaiserait les résultats, les variables de contrôle ont été retardées d'une année, c'est-à-dire qu'elles correspondent à l'année 2020.

Étant donné que l'activité partielle a concerné la très grande majorité des entreprises en 2020 tandis que l'APLD n'a été que très peu mobilisée cette première année de la crise sanitaire, l'utilisation des dispositifs d'activité partielle en 2020 n'a pas été retenue dans les différents modèles présentés ici¹. Il a été considéré par ailleurs que les nombreuses variables décrivant la santé économique et financière des entreprises permettent de bien contrôler de la situation des entreprises en 2020.

Les déterminants du recours à l'APLD

Plusieurs modèles ont été estimés par l'Unédic pour identifier les déterminants du recours à l'APLD². Est privilégiée ici l'interprétation du modèle logit multinomial qui considère en

¹ En revanche, l'utilisation des dispositifs d'activité partielle en 2020 a été considérée dans des tests de robustesse. Ces derniers ont pour objectif de vérifier la solidité des corrélations lorsqu'on retient l'utilisation de l'APLD et de l'APDC sur période plus longue, c'est-à-dire en 2020 et 2021. Les résultats retrouvés vont dans le même sens que ceux exposés ici.

² Pour analyser l'intensité d'utilisation de l'APLD, l'Unédic s'appuie sur des variables de type équivalents temps plein en activité partielle par salarié de l'entreprise. Comme il s'agit de variables continues mais limitées présentant un nombre important de valeurs 0, des modèles Tobit sont estimés.

même temps l'utilisation de l'APLD et de l'activité partielle de droit commun (AP) par rapport au fait de ne pas avoir mobilisé un dispositif d'activité partielle en 2021.

Il apparaît ainsi que la probabilité de recourir à l'APLD en 2021 augmente « toutes choses égales par ailleurs » avec la taille de l'entreprise, son ancienneté ou encore si l'entreprise a plusieurs établissements. L'appartenance à un secteur de l'industrie¹ ou aux secteurs du tertiaire hébergement-restauration et transports et entreposage, par rapport au secteur de référence qui est le commerce (secteur le plus fréquent), augmente également la propension d'utilisation de l'APLD. Ainsi, par rapport au commerce, une entreprise du secteur fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques, fabrication de machines a cinq fois plus de chances de recourir à l'APLD.

En termes de structure de la main-d'œuvre, la part de CDI est corrélée positivement avec la probabilité de recourir à l'APLD : plus la part des salariés en CDI est importante, plus la propension d'utilisation d'APLD est élevée. En outre, « toutes choses égales par ailleurs », un taux de féminisation plus important et une part plus grande de salariés d'âge intermédiaire entre 25 et 49 ans augmentent la probabilité d'avoir utilisé l'APLD en 2021.

Un taux d'exportation élevé tout comme des taux d'endettement et de prélèvement importants sont corrélés avec une propension importante de recours à l'APLD, ce qui souligne la place de certaines contraintes de l'entreprise dans l'utilisation de la mesure. Par ailleurs, la productivité apparente du travail en 2020 ainsi que le chiffre d'affaires par tête en 2020 sont corrélés positivement « toutes choses égales par ailleurs » avec la probabilité d'avoir utilisé l'APLD en 2021. Autrement dit, cela signifie que les entreprises bénéficiaires de l'APLD en 2021 avaient plus souvent l'année précédente une productivité apparente du travail et un chiffre d'affaires par tête relativement élevés. Toutefois, la probabilité d'utilisation de l'APLD est corrélée négativement avec la hausse de la productivité apparente du travail entre 2019 et 2020. C'est-à-dire que les entreprises utilisatrices d'APLD sont caractérisées davantage par une dégradation de leur productivité apparente du travail entre 2019 et 2020, restant cependant à un niveau de productivité relativement élevé en 2020.

De plus, la probabilité de recours à l'APLD en 2021 diminue avec un taux de rentabilité plus important ou une hausse des effectifs salariés entre 2019 et 2020. Ces facteurs témoignent d'une dégradation de la situation de l'entreprise entre 2019 et 2020.

La majorité des régions sont caractérisées par une probabilité plus faible de recourir à l'APLD par rapport à l'Île-de-France. Le Centre-Val de Loire, la Bretagne, la Nouvelle Aquitaine et l'Occitanie présentent en revanche une probabilité similaire de recours à l'APLD à celle de l'Île-de-France. L'utilisation de l'activité partielle avant la crise sanitaire

¹ Sauf pour le secteur « Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ».

n'est pas corrélée quant à elle avec la propension de recourir à l'APLD en 2021 dans le modèle logit multinomial¹.

Les déterminants de l'intensité du recours à l'APLD

Dans une analyse complémentaire, l'Unédic s'intéresse aux déterminants de l'intensité d'utilisation de l'APLD. Il en résulte que, globalement, la probabilité de recours à l'APLD et son intensité ont les mêmes déterminants. Par exemple, une taille d'entreprise plus importante est corrélée positivement à la fois avec la propension d'utiliser l'APLD en 2021 et le fait de placer en APLD une part plus importante de ses effectifs. Le taux de féminisation, la part de salariés de 50 ans ou plus et le chiffre d'affaires par tête ne sont en revanche pas corrélés avec l'intensité de l'utilisation de l'APLD. L'utilisation de l'activité partielle avant la crise sanitaire apparaît quant à elle positivement et significativement corrélée avec l'intensité de recours à l'APLD.

Les résultats sont par ailleurs similaires entre le modèle qui explique l'intensité à partir des équivalents temps plein en activité partielle, quel que soit le dispositif, sur l'année par salarié de l'entreprise pour les entreprises utilisatrices d'APLD et le modèle estimant les équivalents temps plein en APLD sur l'année par salarié de l'entreprise. Le modèle relatif à l'intensité d'utilisation des dispositifs d'activité partielle (sans distinction entre les dispositifs APLD et AP du droit commun) pour les entreprises utilisatrices d'AP au sens large donne lui aussi des résultats très proches à quelques exceptions près notamment en termes de secteur d'activité.

2.3. Que sait-on de l'effet du recours à l'APLD et de son impact sur les trajectoires d'emploi ?

On s'intéresse ici à l'efficacité des dispositifs d'activité partielle et notamment de l'APLD en 2021. Plus précisément, on analyse les liens entre le recours aux dispositifs d'activité partielle et les comportements des entreprises en termes de séparation de la main-d'œuvre (notamment licenciements économiques) et variation d'emploi.

Effets macro et microéconomiques de l'activité partielle en général

Les travaux spécifiques sur la période 2020-2022 sont encore très rares s'agissant d'analyser les effets sur les entreprises (et *a fortiori* sur les salariés) de leur mobilisation

¹ En revanche, l'estimation d'un logit binomial pour expliquer la probabilité de recours à l'APLD met en avant une corrélation positive entre le recours au chômage partiel entre 2015 et 2019 et la propension de mobiliser l'APLD en 2021. Autrement dit, une connaissance antérieure du dispositif conduirait plus souvent à un recours à l'APLD dans ce cas.

de l'AP et *a fortiori* de l'APLD. Des travaux existent relativement aux effets de l'activité partielle telle qu'elle a été déployée à la suite de la crise de 2008-2009, ce qui peut servir de jalons (voir Encadré 5). L'ampleur du recours à l'activité partielle et les spécificités de la crise sanitaire, liées notamment aux fermetures administratives dans certains secteurs et aux restrictions plus générales, nécessitent toutefois de renouveler les approches et les analyses tant sur l'AP que sur la formation professionnelle. On commence à trouver des travaux portant sur les effets de l'AP liée aux confinements de 2020.

Encadré 5 – Le recours et les effets de l'activité partielle pendant la crise financière de 2008-2009

Instrument placé au centre des politiques de l'emploi, l'activité partielle a fortement évolué dans les dernières décennies¹, avant de connaître un renouveau avec la crise financière². Particulièrement employée en Allemagne, elle a été identifiée dans la littérature comme un moyen de résilience du marché du travail³. Le recours inédit à l'activité partielle a fait l'objet d'une série d'études de la Dares⁴, complétées par une approche budgétaire réalisée par la Cour des comptes⁵. En parallèle de ces approches quantitatives, des études sociologiques de terrain ont permis de mieux documenter les ressorts du recours à l'activité partielle dans les entreprises, en France comme à l'étranger⁶.

Plus complexes à réaliser, les études empiriques sur les trajectoires des individus et des entreprises semblent conclure à une augmentation de la survie des

¹ Lepeytre J. (2020), « Le chômage partiel, un outil protéiforme au centre des politiques de l'emploi depuis plus d'un siècle », *Eclairages* n° 18, IRES, juillet ; Calavrezo O. et 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, Éditions Liaisons, 2013.

² Pour une présentation chronologique des recherches sur l'activité partielle, voir Nevoux S. (2018), « [Les enjeux du recours à l'activité partielle](#) », *Notes de la MAR*, Dares, n° 1, juin.

³ Fréhaut P. (2012), « [Chômage partiel, activité partielle, Kurzarbeit : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ?](#) », *Lettre du Trésor-éco*, n° 107, décembre.

⁴ Calavrezo O. et Lodin F. (2012), « [Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010 : forte augmentation de la fin 2008 à l'automne 2009, diminution ensuite](#) », *Dares Analyses*, n° 004, janvier ; Beauvoir R., Calavrezo O. et Nevoux S. (2015), « [L'activité partielle en 2013](#) », *Dares Analyses*, n° 026, mars ; Nevoux S., Otte L. et Roumier B. (2017), « [L'activité partielle en 2015. La réduction des heures chômées se poursuit](#) », *Dares Résultats*, n° 48, juillet.

⁵ Cour des comptes (2020), [Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté \(bilan 2008-2019\)](#), juillet.

⁶ Bisignano M. (2014), « [Contester, retarder ou empêcher les licenciements via le chômage partiel ? Usages syndicaux de la Cassa Integrazione Guadagni en Italie](#) », *Travail et emploi*, 2014/1 (n° 137), p. 69-84 ; Clouet H. (2016), « [Chômage partiel, outil partial ? Comparer le chômage partiel en Allemagne et en France](#) », *La Revue de l'Ires*, vol. 88, p. 63-89.

établissements et à une prévention des licenciements¹. Si l'activité partielle représente en ce sens une politique efficace de sauvegarde de l'emploi, l'efficacité du recours massif à ce dispositif reste toutefois questionnée².

Du point de vue économique, l'effet d'aubaine que représente l'activité partielle a ainsi été estimé à des niveaux particulièrement hauts, de l'ordre de 90 % des bénéficiaires en France³. Si cette mesure représente une fourchette haute des estimations disponibles⁴, il n'en reste pas moins que le dispositif présente un rapport coût-efficacité très hétérogène selon les entreprises⁵. Si le dispositif est particulièrement efficace pour les entreprises les plus affectées, celui-ci reste toutefois moins coûteux que des subventions aux salaires⁶.

Dans un souci d'efficacité, la limitation dans le temps du recours au dispositif⁷ ainsi que le ciblage du programme sur les entreprises les plus productives⁸ sont des enjeux essentiels. En effet, le recours à l'activité partielle diminue la qualité des appariements entre salariés et entreprises, ce qui induirait une réallocation limitée des ressources sur le marché du travail⁹, bien que ce point soit désormais discuté¹⁰. Les évaluations en termes de bien-être global restent plus généralement débattues, ces effets agrégés dépendant des conditions précises de financement des dispositifs d'activité partielle¹¹.

¹ Kopp D. et Siegenthaler M. (2021), « Short-time work and unemployment in and after the Great Recession », *Journal of the European Economic Association*, vol. 19(4), août, p. 2283-2321.

² Nevoux S. (2019), « L'activité partielle constitue une politique efficace de sauvegarde de l'emploi », *Bulletin de la Banque de France*, 225/1, septembre-octobre.

³ Boeri T. et Bruecker H. (2011), « Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession », *Economic Policy*, vol. 26, n° 68, p. 697-765

⁴ Hijzen et Venn l'évaluent ainsi à 65 % du nombre de bénéficiaires en France : Hijzen A. et Venn D. (2011), « The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 115, OECD Publishing.

⁵ Cahuc P., Kramarz F. et Nevoux S. (2018), « When short-time work works », *Discussion Paper n° 11673*, Institute of Labor Economics (IZA).

⁶ Cahuc P., Kramarz F. et Nevoux S. (2021), « The heterogeneous impact of short-time work: From saved jobs to windfall effects », *IZA Discussion Papers*, n° 14381, Institute of Labor Economics (IZA).

⁷ Hijzen A. et S. Martin (2013), « The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 2(5).

⁸ Giupponi G. et Landais C. (2022), « Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short time work », *Review of Economic Studies* (accepted).

⁹ Cooper R., Meyer M. et Schott I. (2017), *The employment and output effects of short-time work in Germany*, Technical report, National Bureau of Economic Research.

¹⁰ Michailat P. et Saez E. (2021), « Beveridgean unemployment gap », *Journal of Public Economics*, vol. 2.

¹¹ Tilly J. et Niedermayer K. (2017), « Employment and welfare effects of short-time work », Working paper.

Les effets du passage par l'activité partielle sont documentés, de manière macro-économique comme microéconomique. Plutôt que de parler d'effets supposant une capacité d'analyse causale, les premiers travaux disponibles tendent surtout à analyser de façon descriptive les trajectoires des entreprises ayant différemment mobilisé l'activité partielle (essentiellement de droit commun) durant les confinements. L'Insee a produit des analyses reliant le recours à l'activité au niveau de vie des salariés¹, mettant en avant la capacité du dispositif à amortir l'impact économique de la crise, notamment selon les territoires². Enfin, le recours au dispositif a pu être étudié sous l'angle du genre³.

Sur le plan macroéconomique, le déploiement massif et exceptionnel de l'activité partielle explique la chute de la productivité par tête et réciproquement la hausse de la productivité horaire durant la crise de 2020, non de façon directement causale mais par effet de composition sectorielle⁴. L'activité partielle a en effet été mobilisée plus fortement lors des confinements dans les secteurs les moins productifs (hébergement et restauration par exemple) par rapport aux plus productifs (informatique télécommunication). En modifiant ainsi la durée du travail selon les secteurs, elle affecte la composition sectorielle de la productivité horaire totale en faveur des secteurs les plus productifs. À l'inverse, en favorisant la rétention d'emploi dans les secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre, elle fait chuter la productivité par tête globale. Cet effet de composition ne devrait cependant être que conjoncturel.

Néanmoins, ainsi que le souligne Heyer (2023), trois ans après la crise, la durée de travail n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise dans plusieurs secteurs (industrie, bâtiment, services aux ménages et services immobilier, malgré la fin de l'usage massif de l'activité partielle) et l'ensemble des aides publiques, qui ont contribué à limiter les défaillances d'entreprises, expliqueraient plus d'un quart du niveau d'emploi de 2022 par rapport à 2019⁵. La place que pourrait occuper l'APLD spécifiquement dans une telle explication n'est pas identifiée.

¹ Frel-Cazenave E. et Guggemos F. (2021), « Avec le dispositif de chômage partiel, les revenus professionnels des salariés n'ont, en moyenne, pas baissé en 2020 », dans Insee références Emploi, chômage, revenus du travail Édition 2021.

² Audoux L. et Mallemanche C. (2021), « [En 2020, le chômage partiel préserve l'emploi dans les DOM](#) », *Insee Focus*, n° 233, mai.

³ Calavrezo O., Hounkpevi L., Journeau F. et Robin Y. (2021), « L'utilisation de l'activité partielle en France pendant la crise de la Covid-19 : une analyse empirique sous l'angle du genre », *Socio-économie du travail*, 2020-2, n° 8.

⁴ Voir la *Note conjoncture* de l'Insee de décembre (2021), « [Éclairage : Pendant la crise sanitaire, la productivité par tête et la productivité horaire du travail ont fortement fluctué](#) », 14 décembre 2021.

⁵ Heyer É. (2023), « Comment expliquer l'évolution de l'emploi salarié depuis la crise Covid : une analyse économétrique sur données macro-sectorielles », *Revue de l'OFCE*, vol. 180 (2023/1).

Au niveau international, l'analyse macroéconomique comparée menée par Giupponi *et al.* (2022) met en lumière les effets de la politique d'activité partielle pour préserver l'emploi¹. En adoptant une approche comparée États-Unis et Europe, les auteurs mettent en évidence deux profils distincts de réaction à la crise sanitaire : d'un côté, aux États-Unis, une forte hausse du taux de chômage et un recours à l'activité partielle stable, de l'autre, en Europe, un taux de chômage relativement stable et une forte hausse de l'activité partielle. Afin d'approfondir ces faits stylisés mettant en avant le rôle de l'activité partielle pour préserver l'emploi, les auteurs identifient une corrélation négative au niveau international entre recours à l'activité partielle et taux de non-emploi en 2020 et 2021². Les auteurs soulignent également que le recours à l'activité partielle participe à ce que le marché du travail demeure plus tendu lors des phases de ralentissement conjoncturel, et que la crise de 2020 à cet égard semble particulière car s'inscrivant dans un contexte de tension élevée sur les recrutements. Enfin, ils soulèvent la question de l'effet de l'activité partielle sur la réallocation de la main-d'œuvre entre entreprises et secteurs plus ou moins productifs et affectés par la crise.

Si l'activité partielle a un effet positif sur le taux d'emploi, la mesure de l'ampleur de cet effet et de sa relative efficacité est plus délicate. La principale étude menée sur données macroéconométriques françaises est celle d'Albertini *et al.* (2022), qui conclut que l'absence de telles mesures aurait conduit à 10 points de pourcentage de destruction d'emplois supplémentaires sans mesures d'activité partielle à court terme, et 4 à 5 points à l'horizon 2022³. Les auteurs estiment toutefois qu'une politique moins généreuse dans les premiers temps de l'AP de mars 2020 aurait obtenu de mêmes résultats pour un coût inférieur en raison d'importants effets d'aubaine. Ces éléments représentent une estimation haute par rapport aux travaux disponibles dans d'autres pays. En Allemagne, une première estimation avait ainsi conclu en 2021 que l'expansion du dispositif d'activité partielle avait permis d'éviter une hausse de 3 points de pourcentage du taux de chômage, ce qui aurait soutenu la demande intérieure (la contraction de la consommation aurait pu être 2 à 3 fois plus importante sans le programme)⁴.

Il est noté que ces travaux macroéconomiques abordent l'AP comme un dispositif général et sont assez centrés sur la période critique de 2020, ce qui n'éclaire que partiellement le rôle spécifique de l'APLD en sortie de crise.

¹ Giupponi G., Landais C. et Lapeyre A. (2022), « [Should we insure workers or jobs during recessions?](#) », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 36(2), p. 29-54.

² « Un travailleur supplémentaire placé en activité partielle est corrélé à 0,27 travailleurs de moins sans emploi. »

³ Albertini J., Fairise X., Poirier A. et Terriau A. (2022), « [Short-time work policies during the Covid-19 pandemic](#) », *Annals of Economics and Statistics*, GENES, vol. 146, juin, p. 123-172.

⁴ Aiyar S. et Dao MC. (2021), « [The effectiveness of job-retention schemes: COVID-19 evidence from the German states](#) », IMF Working paper, WP/21/242.

Les travaux sur données microéconométriques sont plus nuancés sur les effets de l'activité partielle.

La première analyse en la matière, menée par le CAE, relevait des effets ambigus de l'activité partielle sur l'emploi. En prenant une approche au niveau des salariés, en complément de leur analyse sur le profil des entreprises ayant recours à l'activité partielle, Fontaine et Rathelot (2022) examinent pour le CAE le devenir en 2021 des individus passés ou non par l'activité partielle au second trimestre 2020, à métiers et secteurs identiques. Menée à partir de l'enquête emploi de l'Insee, cette étude conclut que les bénéficiaires de l'activité partielle n'ont pas une probabilité significativement plus élevée de garder, de quitter leur emploi, ou d'être sans emploi au cours des mois suivant leur épisode d'activité partielle que ceux qui n'ont pas bénéficié de ce dispositif.

L'étude de l'IPP¹ parue en décembre 2022 porte également sur le lien entre activité partielle et recrutements. L'IPP instrumente l'ampleur du recours à l'activité partielle lors du deuxième confinement par le nombre de jours restants entre le 29 octobre 2020 et la fin des décisions d'autorisation d'activité partielle encore valides à cette date. Le choix de se distancier du contexte très contraint du premier confinement permet d'avoir un effet moins brouillé du dispositif sur l'activité. Les auteurs concluent qu'un recours plus important à l'activité partielle semble avoir un effet négatif sur les nouvelles embauches et sur la croissance du chiffre d'affaires des entreprises dans les mois qui suivent, et ne semble pas être associé à une diminution des faillites.

Enfin, le document d'étude d'Augustin Baron et Rémi Monin permet de mesurer l'influence de la modulation de la prise en charge des dépenses par les pouvoirs publics. Menée sur deux cas d'études très spécifiques, l'étude conclut que la baisse modérée du taux de prise en charge ne semble pas affecter négativement l'emploi à court terme tandis que la forte hausse dans les zones de montagne, couplée avec les autres dispositifs et la forte communication, a eu à l'inverse un effet positif sur l'emploi. Ces différents éléments restent à affiner avec les études en cours et à venir sur les données françaises.

Pour aller plus loin et commencer à différencier AP et APLD, un travail a été engagé par l'Unédic au niveau entreprise : outre l'analyse des déterminants du recours, il vise à regarder sur 2021 si l'on peut identifier des différences en matière de séparations de main-d'œuvre notamment de licenciements économiques et d'évolution de l'emploi dans les entreprises ayant eu recours à l'activité partielle de droit commun, à l'APLD en particulier, ou aucune des deux. Là aussi, le travail reste descriptif sur la base de corrélations et non d'effet causal (voir Encadré 6).

¹ Bach L., Breda T., Dutronc-Postel P., Ghio N., Malgouyres C. et Toulemon L. (2022), [Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire et ses effets](#), rapport IPP, n° 39, Institut des politiques publiques, décembre.

Les liens entre l'utilisation de l'APLD et les séparations de main-d'œuvre dont les licenciements économiques

L'activité partielle a pour objectif d'éviter les licenciements économiques et de maintenir les contrats de travail entre les salariés et leur entreprise. On s'intéresse ainsi dans un premier temps aux liens entre l'utilisation des dispositifs d'activité partielle en 2021 – notamment de l'APLD – et les ajustements des entreprises en termes de licenciements économiques en 2021, 2022 et 2021 et 2022 (voir Encadré 6). Dans un second temps sont analysées les corrélations entre l'utilisation de l'APLD et de l'AP et d'autres types de séparations de la main-d'œuvre (autre licenciement, rupture conventionnelle, etc.) avec l'hypothèse sous-jacente que le comportement des employeurs en termes d'activité partielle pourrait être corrélé avec d'autres formes d'ajustement de la force de travail (substitution ou usage complémentaire).

Selon les statistiques descriptives réalisées par l'Unédic, les entreprises utilisatrices d'AP en 2021 connaissent davantage des séparations par rapport à celles qui n'ont pas recouru à un dispositif d'AP, peu importe le motif de fin de contrat ou la période d'observation considérée, ce constat étant encore plus tranchant pour les entreprises utilisatrices d'APLD. Ainsi, en ce qui concerne les licenciements économiques, 6,8 % des entreprises utilisatrices d'APLD en 2021 ont connu au moins un licenciement économique la même année, contre 0,9 % pour les entreprises qui n'ont pas recouru à un dispositif d'AP et 1,6 % pour celles qui n'ont mobilisé sur l'année que l'AP de droit commun. Ces résultats sont confirmés par des analyses de type « toutes choses égales par ailleurs ». Le fait d'avoir utilisé l'APLD en 2021 augmente la probabilité d'avoir réalisé au moins un licenciement économique : ainsi une entreprise qui a utilisé l'APLD en 2021 par rapport à une entreprise qui n'a pas utilisé un dispositif d'AP (droit commun ou APLD) la même année a 2,8 fois plus de chances d'avoir connu au moins un licenciement. Ces corrélations positives sont visibles séparément pour 2021 et 2022, ainsi que pour la période 2021-2022 considérée dans son ensemble.

La corrélation positive entre utilisation d'APLD et le fait de licencier pour motif économique sur l'année impliquerait que les entreprises utilisatrices d'APLD connaîtraient un recours joint à différents dispositifs pour faire face à la crise sanitaire. Ce lien positif s'expliquerait par ailleurs par la temporalité de l'usage de l'APLD ainsi que par le périmètre de la mesure (information qui n'est pas disponible dans les données utilisées). Pour rappel, en cas d'APLD, l'accord collectif ou le document unilatéral doivent comporter des engagements en matière d'emploi et de formation professionnelle. La durée de l'engagement de maintien en emploi doit correspondre *a minima* à la durée de recours au dispositif d'APLD. Les engagements en matière de maintien de l'emploi portent sur l'intégralité des emplois de l'établissement ou de l'entreprise sauf si l'accord collectif prévoit un champ d'application plus restreint ou si en cas de document unilatéral, l'accord de branche prévoit que l'engagement porte sur un périmètre plus restreint. En cas de périmètre plus restreint, les

salariés hors périmètre peuvent être licenciés pour motif économique. L'employeur est tenu de rembourser l'allocation en cas de non-respect des engagements en matière d'emploi.

Pour le taux de licenciement économique en tant que variable continue, défini comme le rapport entre le nombre de licenciements économiques observés sur l'année divisé par l'effectif salarié en équivalent temps plein de l'entreprise en 2020, les résultats issus des modèles Tobit sont interprétés comme suit : l'utilisation de l'APLD en 2021 est corrélée négativement avec le taux de licenciement économique (elle diminue « toutes choses égales par ailleurs » la part de salariés licenciés pour motif économique)¹. Le fait d'avoir mobilisé l'APLD en 2021 par rapport au fait de n'avoir pas utilisé un dispositif d'AP est associé à un taux de licenciements économique inférieur de 5,5 points. La même corrélation est retrouvée pour l'AP caractérisée cependant par une plus faible ampleur (-3,7 points).

Les deux résultats tendent à mettre en avant qu'en 2021, les entreprises ont mobilisé plusieurs canaux pour faire face aux répercussions de la crise sanitaire. Elles mobilisent les dispositifs d'AP dont l'APLD mais en même temps ont recours aux licenciements économiques (*i.e.* au moins un licenciement économique) car elles seraient potentiellement plus affectées par la crise. Toutefois, les résultats de l'étude de l'Unédic mettent en avant que l'APLD et les dispositifs d'AP en général auraient freiné les licenciements économiques au sein de l'entreprise, soulignant ainsi, à court terme, un effet plutôt bénéfique de ces mesures pour combattre les effets négatifs de la crise sanitaire².

Encadré 6 – Méthodologie de l'analyse des liens entre recours à l'APLD et séparations de main-d'œuvre

Pour étudier la manière dont les entreprises ont ajusté leur force de travail pour faire face à la crise sanitaire, nous nous intéressons ici à plusieurs types de séparations de la main-d'œuvre : licenciement économique, autre licenciement, fin de CDD, départ volontaire, rupture conventionnelle, autres motifs ainsi que l'ensemble des séparations réalisées dans l'année. Il s'agit plus précisément de séparations qui ont conduit à une inscription à Pôle emploi (voir Encadré 4). Pour rappel, l'activité partielle a pour objectif d'éviter les licenciements économiques et

¹ En comparant les résultats des modèles Tobit avec les estimations par moindres carrés ordinaires, il en résulte l'intérêt de la mobilisation des Tobit. Ces derniers permettent de tenir compte de la censure des données sur les licenciements économiques.

² Il serait utile dans les travaux ultérieurs de l'Unédic de disposer d'informations complémentaires sur la temporalité des événements. Les licenciements sont-ils plutôt postérieurs à la fin de la mobilisation de l'AP car l'AP comprend des obligations de maintien dans l'emploi et de remboursement des allocations notamment pour l'APLD ?

de maintenir les contrats de travail entre les salariés et leur entreprise. Dans ce travail, nous analysons donc principalement ce lien entre utilisation des dispositifs d'activité partielle dont APLD et licenciements économiques, mais nous nous interrogeons également sur les liens entre l'usage de l'APLD et les autres formes de séparation possibles.

Les variables de séparation de la main-d'œuvre sont calculées en 2021, 2022 et en 2021 et 2022 pour étudier dans ce dernier cas une fenêtre temporelle plus étendue, en construisant d'une part, des indicatrices par type de sortie et d'autre part, des variables d'intensité de l'utilisation des différents types de séparation de la main-d'œuvre. Par exemple, en ce qui concerne le taux d'intensité du recours aux licenciements économiques en 2021, il se définit comme le rapport entre le nombre de licenciements économiques observés sur l'année divisés par l'effectif salarié en équivalent temps plein de l'entreprise en 2020. L'indicatrice de recours aux licenciements économiques se définit quant à elle comme le fait d'avoir licencié pour motif économique au moins un salarié en 2021.

Dans les différents modèles estimés, il est tenu compte en même temps du recours à l'AP et à l'APLD avec deux indicatrices ayant comme référence le non-recours aux dispositifs d'activité partielle en 2021. La dimension intensité d'utilisation des dispositifs d'activité partielle a été laissée de côté compte tenu de la faiblesse des effectifs en APLD qui fragiliserait les résultats. En outre, certains phénomènes analysés représentent eux aussi des phénomènes rares notamment les licenciements pour motif économique (voir infra).

Pour les variables catégorielles de séparations de la main-d'œuvre, des estimations de logits binomiaux ont été réalisées, tandis que pour les variables d'intensité d'utilisation des séparations, en fonction de leurs caractéristiques, des estimations par moindres carrés ordinaires et des estimations de modèles Tobit ont été réalisées. En effet, afin de tenir compte de la rareté des licenciements économiques et de la censure des données, des modèles Tobit ont été estimés en considérant les indicatrices de recours à l'APLD et à l'AP. Les variables de contrôle sont les mêmes que celles mobilisées dans le cadre de l'étude des déterminants de l'utilisation de l'APLD et de son intensité (voir Encadré 4 : le secteur d'activité, la taille de l'entreprise, l'âge de l'entreprise, sa catégorie juridique, la localisation géographique en termes de région d'implantation du siège de l'entreprise, le nombre d'établissements de l'entreprise, l'utilisation de l'activité partielle avant la crise sanitaire, la composition de la main-d'œuvre en termes de sexe, âge et type de contrat, les variables décrivant la situation économique et financière de l'entreprise). Nous rappelons à nouveau le caractère non causal de ces analyses. Notamment en ce qui concerne l'étude des liens entre utilisation des dispositifs d'activité partielle en 2021 et séparations de main-d'œuvre en 2021, la question de la causalité inversée au niveau de l'année peut se poser.

Une analyse d'hétérogénéité des corrélations entre APLD et séparations de la main-d'œuvre a été mise en place par taille d'entreprise et secteur d'activité. Les effets des indicatrices de recours à l'APLD sur la probabilité d'avoir connu au moins un licenciement économique et sur le taux de licenciement économique sont notamment retrouvés pour les entreprises de moins de 20 salariés. La corrélation entre l'APLD en 2021 et les licenciements économiques en 2022 (en termes d'utilisation et d'intensité de recours aux licenciements économiques) n'est pas retrouvée pour les entreprises qui ont 20 salariés ou plus. La décorrélation entre utilisation d'APLD et mobilisation en parallèle des licenciements économiques pour les entreprises de taille plus importante laisse entendre que ces entreprises n'ont pas fait recours de manière complémentaire à ces types d'ajustements pour faire face à la crise sanitaire.

De plus, pour 2021 et la période 2021-2022, les secteurs ayant mobilisé fortement l'activité partielle durant la crise se démarquent par une corrélation négative entre l'utilisation de l'APLD et le taux de licenciement économique (fabrication d'autres produits industriels, cokéfaction et raffinage, industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution, hébergement-restauration, activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien, autres activités de services). Les analyses conduites pour les autres secteurs mettent en avant une absence de lien entre APLD et taux de licenciement économique. Autrement dit, cela signifierait que dans les secteurs les plus touchés par la crise sanitaire, l'APLD a le plus freiné les licenciements économiques à court terme.

Les liens entre l'utilisation de l'APLD et la variation de l'emploi

Dans la continuité des travaux sur les liens entre recours à l'APLD et séparations de main-d'œuvre, l'Unédic a conduit une analyse sur la façon dont cette mesure est corrélée avec la variation de l'emploi des entreprises entre fin 2020 et fin 2021 (voir Encadré 7). Cette analyse met en avant que le recours à l'APLD en 2021 est corrélé positivement à la probabilité de connaître une baisse d'emploi entre 2020 et 2021 « toutes choses égales par ailleurs ». Ainsi une entreprise qui a utilisé l'APLD en 2021 par rapport à une entreprise qui n'a pas utilisé un dispositif d'AP la même année a deux fois plus de chances d'avoir connu une baisse de l'emploi entre 2020 et 2021. Néanmoins, lorsqu'on considère le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021, en distinguant les situations d'augmentation des effectifs de celles de baisse des effectifs, l'APLD semble avoir eu un rôle bénéfique dans l'entreprise. En effet, lorsque l'emploi de l'entreprise augmente ou est stable entre 2020 et 2021, le fait d'avoir utilisé ce dispositif intensifie la hausse de l'emploi de 10 points et lorsque l'emploi diminue sur la même période, le recours à l'APLD limite la baisse de l'emploi. Ces résultats vont dans le même sens que ceux obtenus pour les séparations de la main-d'œuvre : l'APLD apparaît à court terme comme une mesure utilisée conjointement avec d'autres pour faire face aux effets négatifs de la crise sanitaire, mesure qui a préservé cependant l'emploi en limitant les effets néfastes de la crise.

Encadré 7 – Méthodologie de l'analyse des liens entre recours à l'APLD et variation de l'emploi

Est étudiée ici l'évolution des effectifs de l'entreprise observés au 31 décembre entre 2020 et 2021 en construisant deux variables de résultat : le taux de variation des effectifs salariés ainsi qu'une indicatrice de baisse de l'emploi (*baisse_emp* égale à 1 si la variation de l'emploi entre 2020 et 2021 est négative et égale à 0 sinon, c'est-à-dire en cas de stabilité ou de hausse des effectifs salariés).

En fonction de la nature de la variable de résultat (catégorielle ou continue), des modèles différents ont été estimés. Pour l'indicatrice de baisse de l'emploi, un logit binomial a été estimé en tenant compte du recours aux dispositifs d'activité partielle à l'aide de deux indicatrices ayant pour référence le non-recours aux dispositifs d'activité partielle en 2021.

Lorsque l'on considère la variation de l'emploi comme variable continue, une estimation par moindres carrés ordinaires a été réalisée en considérant à nouveau des indicatrices de recours aux dispositifs d'activité partielle (APLD et AP). Comme le taux de variation des effectifs peut prendre des valeurs négatives, nulles ou positives, la démarche suivie tient compte de cette évolution différente de l'emploi entre 2020 et 2021. Le modèle estimé est formalisé de la manière suivante :

$$tx_var_emp = \beta_0 + \beta_1baisse_emp + \beta_2APLD + \beta_3baisse_emp * APLD + \beta_4AP + \beta_5baisse_emp * AP + variables\ de\ contrôle + \varepsilon$$

β_2 : corrélation entre le fait d'avoir utilisé l'APLD en 2021 et le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021 sur la partie positive de la variation de l'emploi (*i.e.* stabilité ou hausse des effectifs)

$\beta_2 + \beta_3$: corrélation entre le fait d'avoir utilisé l'APLD en 2021 et le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021 sur la partie négative de la variation de l'emploi (*i.e.* baisse des effectifs),

β_4 : corrélation entre le fait d'avoir utilisé l'AP en 2021 et le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021 sur la partie positive de la variation de l'emploi,

$\beta_4 + \beta_5$: corrélation entre le fait d'avoir utilisé l'AP en 2021 et le taux de variation des effectifs de l'entreprise entre 2020 et 2021 sur la partie négative de la variation de l'emploi¹.

¹ L'interprétation des corrélations entre APLD et AP et le taux de variation de l'emploi en cas de baisse d'effectifs est possible en cas de coefficients significatifs du point de vue statistique. Est interprété ici seulement le sens des corrélations et non leur niveau.

L'hétérogénéité des liens entre APLD et variation de l'emploi a été ensuite investiguée en termes de taille d'entreprise et de secteur d'activité. Par rapport à l'analyse relative à la probabilité de connaître une baisse de l'emploi entre 2020 et 2021, l'Unédic ne trouve pas de différence de résultats par taille d'entreprise : quel que soit le type d'entreprise considéré (moins de 20 salariés, 20 à 49 salariés, 50 à 249 salariés, 250 salariés ou plus), on retrouve des corrélations positives entre le recours à l'APLD et la probabilité de connaître une baisse d'emploi. En revanche, des différences apparaissent par rapport à l'analyse relative au taux de variation des effectifs. Les effets globaux de l'APLD sont retrouvés pour les entreprises de moins de 20 salariés. Pour les autres catégories de taille, le taux de variation des effectifs (qu'il soit positif ou négatif) est similaire entre celles qui mobilisent l'APLD sur l'année et celles qui ne l'utilisent pas.

Le secteur de l'hébergement-restauration se démarque avec la mise en lumière du rôle stabilisateur de l'emploi de l'APLD. En effet, il s'agit plus précisément du seul secteur étudié pour lequel le fait d'avoir mobilisé l'APLD en 2021 est corrélé négativement avec la probabilité d'avoir baissé l'emploi entre 2020 et 2021. Les analyses menées sur les secteurs industriels ainsi que la construction dénotent également. Globalement, avoir utilisé l'APLD diminue la hausse de l'emploi sur la partie positive de la variation d'emploi contre le fait de l'augmenter pour l'ensemble des entreprises. Enfin, certains secteurs du tertiaire (commerce, activités financières et d'assurance, activités immobilières, administration publique ou autres activités de services) sont quant à eux caractérisés par une absence de corrélation entre le taux de variation d'emploi et la mobilisation de l'APLD.

Des analyses additionnelles ont été réalisées pour creuser les corrélations trouvées entre APLD et variation de l'emploi. Durant la crise sanitaire, l'activité partielle devait permettre aux entreprises de retrouver leur niveau d'emploi d'avant-crise. Pour tester cela, les mêmes modèles économétriques ont été estimés sur la variation des effectifs salariés entre 2019 et 2021 avec des conclusions similaires. En outre, pour tenter de capter un effet plus proche de la causalité des dispositifs d'activité partielle sur la variation de l'emploi entre 2020 et 2021, des estimations ont été réalisées à partir de catégories d'entreprises homogènes en termes de la variation de leurs effectifs salariés entre 2017 et 2020¹ avec des résultats peu concluants. Les résultats sont détaillés uniquement pour les catégories d'entreprises les plus fréquentes en termes de trajectoires d'emploi. Pour les entreprises qu'avant 2020 étaient sur une trajectoire de « dégradation de l'emploi » (*i.e.* hausse-stabilité-baisse de l'emploi ; 7 % des entreprises), il apparaît que l'APLD a un effet « positif » sur la variation des effectifs entre 2020 et 2021 (tout en restant corrélée

¹ À partir du répertoire des entreprises de l'Insee, trois taux de variation des effectifs en fin d'année (*i.e.* au 31 décembre) sont calculés : entre 2017 et 2018, entre 2018 et 2019 et entre 2019 et 2020. Trois situations sont considérées à chaque fois (baisse, stabilité et hausse des effectifs) pour un total de 27 trajectoires possibles de variation d'emploi.

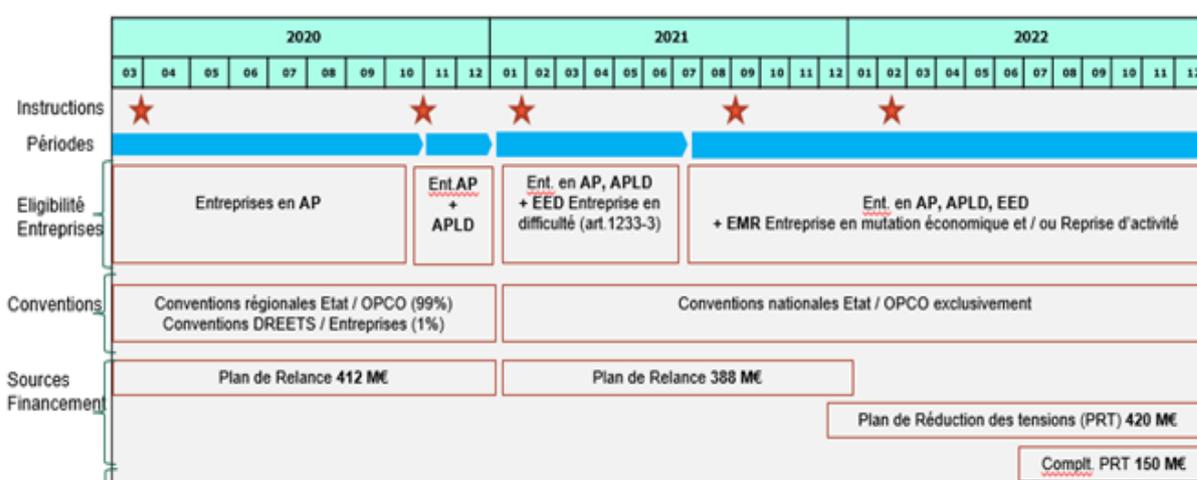
positivement avec la probabilité d'avoir connu une baisse de l'emploi). Pour les entreprises qui étaient sur une trajectoire « d'amélioration de l'emploi » (*i.e.* baisse-stabilité-hausse) avant 2020 (6 % des entreprises) ou de « stabilité de l'emploi » (stabilité pour les 3 périodes considérées ; 10 % des entreprises), l'APLD n'est pas corrélée avec la variation des effectifs salariés entre 2020 et 2021 (tout en restant corrélée positivement avec la probabilité d'avoir connu une baisse de l'emploi).

3. Évaluation du FNE-Formation

Nous proposons dans cette partie une analyse descriptive du dispositif FNE. En effet, en raison des problèmes d'appariement des données administratives et de la difficulté à mesurer l'impact du passage par une formation sur les trajectoires d'emploi des bénéficiaires, y compris avec une démarche contrefactuelle, nous ne sommes pas en mesure de mener une analyse causale. En outre, il faut rappeler que ce dispositif ne représente qu'une fraction minime de l'effort de formation des entreprises.

Depuis le début de la crise du Covid-19 en 2020, le Fonds national pour l'emploi-Formation a été amplement mobilisé et adapté plusieurs fois par les pouvoirs publics pour soutenir et orienter la formation des entreprises. Initialement étendu pour permettre la formation de salariés en activité partielle lors des confinements, le FNE a été étendu à l'APLD puis élargi à d'autres situations rencontrées par les entreprises au sortir de la crise Covid : « entreprises en difficulté » puis « entreprises en mutation économique et reprise d'activité » (voir Graphique 9).

Graphique 9 – Évolution du dispositif FNE-Formation 2020-2022



Source : DGEFP

Ces adaptations fréquentes témoignent de la flexibilité de l'outil de politique publique pour s'adapter au contexte. La mobilisation des Opco pour gérer ce FNE à grande échelle et au-delà de leur ciblage habituel des TPE-PME a permis cette réactivité en termes de dépense. L'appropriation progressive du dispositif par les Opco dans un contexte de crise sanitaire, et au travers de systèmes d'informations en pleine mutation suite à la réforme de la formation professionnelle de 2018 complique néanmoins le suivi statistique.

3.1. Bilan d'ensemble de la mobilisation entre 2020 et 2022

Bien qu'engagée dès le mois de mars 2020, cette mobilisation exceptionnelle du FNE-Formation a été financée par la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de l'Union européenne, dans le cadre du PNRR. Les objectifs assignés aux opérateurs en termes de formation à financer s'inscrivent donc dans ce cadre, mais leur définition s'avère assez fluctuante. En évaluer la mise en œuvre et l'impact dans le cadre du plan de relance en est de ce fait plus compliqué. Plusieurs éléments présentés ci-dessous sont le fruit d'un travail de synthèse des données réalisé par la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

Les objectifs du PNRR en matière de formation via le FNE

Le déploiement du FNE entre 2020 et 2022 s'apprécie à l'aune d'objectifs établis dans le cadre du plan de relance et de la FRR. La cible identifiée est spécifiquement de mobiliser le FNE pour financer la formation des salariés d'entreprises ayant recouru à l'activité partielle, de droit commun ou de longue durée.

Cette cible a présenté pendant quelques temps un contour incertain. Le PNRR avait énoncé un premier objectif de 80 500 parcours de formation sur 2021 pour un coût estimé à 388 millions. Le cumul avec les 412 millions de 2020 permet d'obtenir les 800 millions de l'enveloppe PNRR sur le FNE (Voir PNRR p. 499)

Les objectifs énoncés dans les jalons du PNRR pour la FRR¹ différaient en apparence puisque fixant « 400 000 participants aux parcours de formation » au 31 décembre 2022 (indicateur C8.I1, pour un coût financier de 800 millions d'euros).

Au-delà de la cible quantitative, la notion de parcours de formation a pu prêter à confusion. Elle suggère que l'on associe à un salarié un parcours de formation pouvant comporter éventuellement plusieurs stages de formation successifs. Cette idée de parcours a notamment été introduite dans le dispositif de FNE à partir de début 2021 sous forme de

¹ Mesure C8.I1 (FNE Formation) mise en œuvre par la DGEFP dans le cadre du PNRR ; Cible C8-8 voir [Annexe 6 - PNRR - Liste des cibles et jalons 2022](#).

consignes aux Opco, afin de favoriser le financement des parcours de formation construits dans le cadre de l'APLD par rapport à des enjeux structurels, plutôt que des formations ponctuelles de circonstance comme cela a plus été le cas durant la crise Covid. Leur dénombrement se heurte à l'hétérogénéité de modes d'enregistrement par les Opco, notamment en 2021 du fait des différences d'appropriation des consignes et de niveau d'évolution de leur système d'information. Les Opco enregistrent d'abord des actions de formation de stagiaires prises séparément, et l'ordre de grandeur de 400 000 participants pouvait plutôt renvoyer à ces actions de formation distinctes.

Enfin, une incertitude a pu porter sur le fait que les formations devaient concerner des salariés eux-mêmes en activité partielle, ou pouvaient concerner tous les salariés d'entreprises mobilisant l'activité partielle, qu'ils soient ou non personnellement concernés.

Les précisions apportées par les pouvoirs publics et les échanges avec la Commission européenne ont au fil des mois permis de clarifier ces objectifs. À l'occasion de la révision PNRR en 2023, la spécification de la cible et de l'éligibilité a été entérinée en juillet 2023 avec la Commission européenne¹ : 400 000 actions de formation pour les salariés des entreprises en AP ou APLD à fin 2022². Il s'agit donc de « stages » ou stagiaires et non de parcours. En outre, cela concerne tous les salariés d'entreprises ayant eu recours à l'AP ou l'APLD, et non exclusivement ceux placés en activité partielle. On peut en effet trouver légitime que le FNE vienne appuyer la formation de tous les salariés d'entreprises confrontées à la nécessité de recourir à l'activité partielle, même ceux qui du fait de leur obligation peuvent difficilement être mis individuellement au chômage partiel.

Pour l'analyse, il est cependant également utile de se placer dans une perspective plus large, en rendant compte de l'ensemble des formes de mobilisation du FNE-Formation entre 2020 et 2022 pour accompagner les entreprises face aux confinements puis en sortie de crise, sans se restreindre aux seuls cas d'usage d'activité partielle. On comptabilise alors l'ensemble des formations répondants aux multiples cas de recours prévus par la DGEFP et financés par les différentes enveloppes successives : AP, APLD, entreprises en difficulté (EED), et entreprise mutation ou reprise d'activité (MUTREP).

Cette approche dépasse le cadre strict du PNRR / FRR et l'articulation entre activité partielle et formation. Elle permet néanmoins de contextualiser le recours au FNE dans son ensemble, financé sur une enveloppe financière « plan de relance » jusqu'en 2021 ; puis renouvelée à partir de septembre 2021 avec une enveloppe dite « compétence » pour faire face aux tensions de recrutement.

¹ « Letter on the agreement to the modifications of the operational arrangements between the European Commission and France », 27 juillet 2023 : <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/FR-OA.pdf>

² Ces 400 000 correspondent approximativement aux 330 000 visés en 2020 et 80 000 visés pour 2021.

Par ailleurs on peut envisager que certains cas de recours sont en partie concurrents ou complémentaires dans le temps, du fait de l'évolution progressive de la situation de l'entreprise et des conditions de recours au FNE.

Dynamique globale du recours au FNE entre 2020 et 2022

De façon générale les données présentées ci-dessous sont à voir comme des ordres de grandeur (d'où les arrondis) reflétant à des dates données l'état des engagements budgétaires pour des formations FNE recensés dans les systèmes d'information des Opco. Ces systèmes d'information sont hétérogènes et certains font l'objet d'évolutions : les données ainsi compilées par l'Opco AKTO puis la DGEFP font l'objet de révisions assez récurrentes au fil de la consolidation de la gestion des dossiers et de corrections d'erreurs. La fiabilité des données ainsi collectées reste fragile, y compris pour des Opco fortement contributifs au volume total de formation.

Les données disponibles à ce jour permettent de dénombrer les bénéficiaires de formation via le FNE entre 2020 et 2022, d'abord sous forme d'un décompte du nombre de « stagiaires » : par stagiaire on entend plus exactement un acte de formation, c'est-à-dire le fait qu'un individu a suivi un stage de formation donné. Des estimations en termes de parcours sont disponibles mais potentiellement moins fiables.

Il en ressort qu'en 2020, approximativement 386 000 salariés ont suivi une formation financée par le FNE-Formation, essentiellement dans le contexte de recours exceptionnel à l'activité partielle par leur entreprise (voir Tableau 10).

En 2021 et 2022, plus de 240 000 stagiaires ont été financés par le FNE-Formation dans un cadre d'activité partielle – de droit commun ou d'APLD (ce qui correspondrait à près de 200 000 parcours différents dans 10 000 entreprises).

Au total sur 2020-2022, l'objectif de 400 000 « participants » aux actions de formation du FNE est largement atteint si on l'interprète en termes de stagiaires / stages rattachés à l'activité partielle au sens large et sur l'ensemble de 2020-2022 (près de 630 000 stagiaires dénombrés). La Commission européenne a ainsi publié vendredi 17 novembre 2023 son évaluation positive de la deuxième demande de paiement du PNR français, dont le FNE-Formation faisait partie, les objectifs ayant été atteints.

Si on se concentre sur les actions de formation rattachées à des entreprises en APLD, on dénombre 7 000 stagiaires en 2020 et près de 145 000 en 2021-2022¹.

¹ Pour 2020, on ne dispose pas de données en termes de parcours mais seulement du nombre de stagiaires. Sur les trois ans, ce nombre de stagiaires financés par le FNE au titre de l'APLD n'est plus que de 150 000 et au mieux de 130 000 parcours de salariés.

Tableau 10 – Évolution du nombre de stagiaires bénéficiant du FNE-Formation, par cas de recours des entreprises

	2020 (cumul)		2021-2022 (cumul)				Ensemble 2020-2022	
	Sept. 20	Déc. 20	Jun 21	Sept. 21	Déc. 21	Jun 22		Déc. 22
Activité partielle	254 000	379 000	40 000	51 000	71 000	88 000	98 000	477 000
APLD	NA	7 000	19 000	32 000	63 000	111 000	145 000	152 000
<i>Total activité partielle / APLD</i>	<i>254 000</i>	<i>386 000</i>	<i>59 000</i>	<i>83 000</i>	<i>134 000</i>	<i>199 000</i>	<i>243 000</i>	629 000
Entreprises en difficulté	NA	NA	18 000	31 000	75 000	107 000	128 000	128 000
Entreprises en mutation ou reprise d'activité	NA	NA	NA	73 000	217 000	410 000	571 000	571 000
Nombre total de stagiaires*	254 000	386 000	77 000	187 000	426 000	716 000	942 000	1 328 000

* Sont ici dénombrés des stagiaires au sens d'un individu inscrit à un stage de formation ; s'il suit plusieurs stages dans un même parcours, il sera comptabilisé autant de fois qu'il y a de stages. Le rattachement de ce stagiaire à une période donnée est fonction de la date d'engagement, c'est-à-dire celle à laquelle l'Opco a validé et engagé les fonds pour cette formation, et non la date effective de la formation qui peut être ultérieure.

Source : DGEFP, données compilées à partir des remontées des Opco

Dans une optique plus large, la mobilisation du FNE peut s'apprécier en tenant compte de l'ensemble des motifs de recours des entreprises, y compris « entreprises en difficulté » et « entreprise en mutation - reprise d'activité ». Près de 940 000 « stagiaires » sont alors concernés entre 2021 et 2022, et plus de 1,3 million depuis 2020.

Les formations financées par le FNE et liées à l'AP concernent l'essentiel des stagiaires en 2020 puis une part décroissante en 2021, tandis que la part du FNE formation pour l'APLD progresse jusqu'à l'été 2021 ; à partir de là les formations associées aux entreprises « en difficulté » et surtout en « mutation-reprise d'activité » représentent plus de la moitié du recours. Au total sur 2021-2022, près de 11 % des stagiaires financés par le FNE-formation relèvent d'entreprises en AP, 15 % de l'APLD, près de 14 % du motif « entreprises en difficulté (EED) » et plus de 60 % de motifs « mutations reprises d'activité » (MT-REP) (voir Tableau 11).

La place relativement modérée du motif APLD dans l'ensemble des cas de recours au FNE reflète en partie la dynamique décrite précédemment sur le recours à l'APLD et le fait qu'elle est plus exigeante en termes de conditions de mise en œuvre (accord,

contreparties). Il est aussi à noter une légère résurgence des formations pour APLD observée en octobre 2022, probablement liée aux difficultés énergétiques rencontrées par certains secteurs suite à la guerre en Ukraine.

À l'inverse, la justification « en mutation - reprise d'activité », dont l'appréciation est plus souple, laisse visiblement plus de latitude pour mobiliser la formation.

Tableau 11 – Chiffres clés du FNE-Formation du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022 (données actualisées à septembre 2023)

Période 2021-2022	Enveloppe France Relance	Enveloppe compétences	Total
Montants engagés hors frais de gestion (en millions d'euros)	365,2	471,3	836,4
Montant total conventionné hors frais de gestion (millions euros)	368,6	541,5	910,1
Part des engagements sur les montants conventionnés	99 %	87 %	92 %
Montants réglés (millions euros)	329,6	361,2	690,8
Part montants réglés / engagés	90 %	77 %	83 %
Nombre de stagiaires (milliers)	355,5	587,1	942,6
Nombre de parcours – salariés engagés (milliers)	292,8	481,6	774,5
Nombre d'entreprises	30 900	36 500	67 500
Nombre d'heures en formation (millions d'heures)	10,6	17,6	28,2
Durée moyenne de stages (heures / stagiaires)	29,8	30,0	29,9
Durée moyenne de parcours (heures / parcours)	36,2	36,5	36,4
Coût horaire (engagé, en euros)	34,4	26,8	29,7
Coût moyen de formation (en euros) / stage	1 027,3	802,8	887,3
Coût moyen d'un dossier de formation (en euros) / parcours	1 247,1	978,5	1 079,9
Répartition du nombre de stagiaires selon le motifs de recours de l'entreprise	AP : 19 %	AP : 6 %	AP : 10,6 %
	APLD : 14 %	APLD : 16 %	APLD : 15,3 %
	EED : 16 %	EED : 12 %	EED : 13,6 %
	MUT-REP : 51 %	MUT-REP : 66 %	MUT-REP : 60,5 %

EED : entreprises en difficulté ; MUT- REP : entreprises en mutation ou en reprise d'activité.

Source : synthèse DGEFP à partir des informations saisies par les Opco

Au-delà du nombre de stagiaires ou parcours, les données disponibles portent sur les montants engagés via le FNE et les volumes d'heures de formation.

Le total des budgets conventionnés au titre du FNE – toutes situations confondues - entre l'État et les Opco au titre de 2021-2022 s'élève à 910 millions d'euros hors frais de gestion, dont 836 millions ont été engagés par les Opco. Les sommes effectivement réglées au titre de formation représentent 90 % de ces engagements, à fin septembre 2023. À cela s'ajoutent environ 258 millions d'euros engagés pour 2020 (sur 324 millions conventionnés).

Au total, sur le 1,1 milliard engagé de 2020 à 2022, 42 % environ concernent des formations associées à des situations d'AP ou APLD : près de 260 millions en 2020, et 208 millions en 2021-2022. Pour rappel, le coût budgété dans le cadre du PNRR pour le FNE formation – et normalement associé à la formation des salariés des entreprises en AP ou APLD, avant d'être élargi aux entreprises en difficulté et entreprise en mutation et reprise d'activité – s'élevait à 800 millions d'euros.

Enfin, les seules dépenses de formation associées aux situations d'APLD s'élèvent à environ 100 millions sur la période 2020-2022, soit 10 % de l'ensemble du FNE-Formation.

Le FNE-Formation a donc principalement financé des formations d'entreprise, durant la sortie de crise sanitaire, au titre de leurs difficultés ou d'un contexte de « mutations - reprise d'activité ». Plus secondairement, il a été associé à un usage concomitant de l'activité partielle, et *a fortiori* à l'APLD.

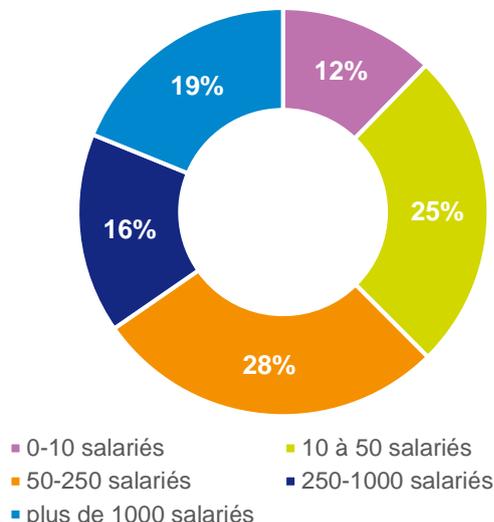
3.2. Les différences de recours au FNE

Caractéristiques des entreprises

Sur l'ensemble des motifs de recours, la répartition par taille d'entreprise ne varie pas beaucoup entre 2021 et 2022 (voir Graphique 10). Seule la part des entreprises de plus de 1 000 salariés progresse aux dépens de celles comptant 10 à 50 salariés. S'agissant des recours au FNE pour l'APLD, l'année 2022 est marquée par un usage majoritaire dans les très grandes entreprises (+ 1 000 salariés) alors que la répartition par taille était beaucoup plus équilibrée en 2021.

Graphique 10 – Répartition du recours à FNE selon la taille de l'entreprise

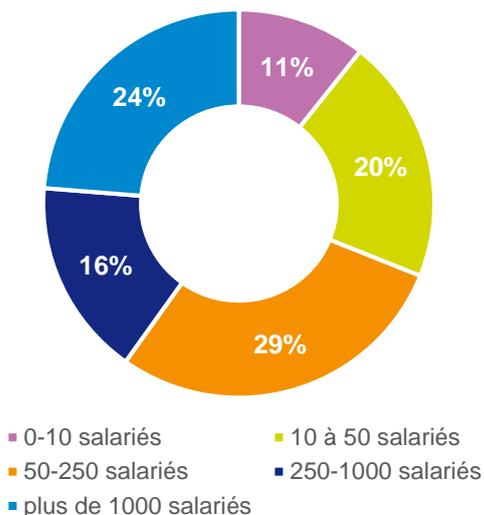
a/ Ensemble des formations FNE 2021



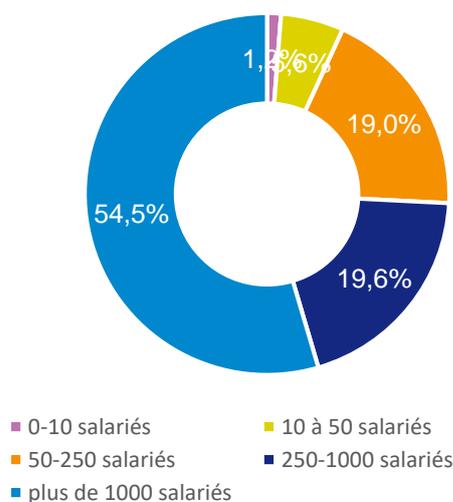
b/ Dans le cadre de l'APLD 2021



c/ Ensemble des formations FNE 2022



d/ Dans le cadre de l'APLD 2022



Lecture : en 2021, 12 % des stagiaires financés par le FNE-Formation quel que soit le motif sont dans des entreprises de moins de 10 salariés, et 9 % des stagiaires financés par le FNE dans le cadre de l'APLD.

Source : DGEFP, données issues des Opcv, traitement France Stratégie

La part de l'industrie, surreprésentée en 2021 (44 % de l'ensemble des stages financés par le FNE) perd près de 20 points en 2022, au profit du transport et entreposage (2,6 % à 9,2 %) du commerce (10,7 à 15,5 %) et des activités de services administratifs et de soutien (8 % à 12,5 %). Cette bascule s'observe plus nettement pour les formations associées à l'APLD (67 % à 29 % pour l'industrie), celle-ci se faisant très nettement vers

le transport et l'entreposage (de 4 % à 43 %) et le secteur de l'hébergement et restauration, et non vers le commerce (voir Tableau 12).

Tableau 12 – Répartition de stagiaires financés par le FNE-Formation par secteur

Intitulé	Tous motifs			APLD		
	2021	2022	Total	2021	2022	Total
Agriculture, sylviculture et pêche	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Industries extractives	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	2,0 %	1,5 %	1,7 %	1,5 %	1,2 %	1,4 %
Fabrication de textiles, industries de l'habillement, industrie du cuir et de la chaussure	2,1 %	1,1 %	1,5 %	2,3 %	0,9 %	1,5 %
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	1,9 %	1,3 %	1,6 %	0,6 %	1,2 %	0,9 %
Cokéfaction et raffinage	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Industrie chimique	1,2 %	1,1 %	1,2 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %
Industrie pharmaceutique	1,1 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,2 %	0,5 %
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique, ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques	3,9 %	2,6 %	3,2 %	4,1 %	2,0 %	3,0 %
Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et des équipements	11,0 %	5,7 %	8,1 %	17,8 %	6,9 %	11,7 %
Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques	2,5 %	1,6 %	2,0 %	4,4 %	1,5 %	2,8 %
Fabrication d'équipements électriques	2,5 %	1,7 %	2,1 %	3,3 %	1,1 %	2,0 %
Fabrication de machines et équipements n.c.a.	4,6 %	2,6 %	3,5 %	6,2 %	1,9 %	3,8 %
Fabrication de matériels de transport	7,3 %	3,7 %	5,4 %	21,5 %	10,0 %	15,0 %
Autres industries manufacturières ; réparation et installation de machines et d'équipements	4,0 %	2,3 %	3,1 %	3,5 %	1,3 %	2,3 %
Ensemble Industrie	44,3 %	26,4 %	34,6 %	67 %	29 %	45 %
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0,5 %	0,3 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

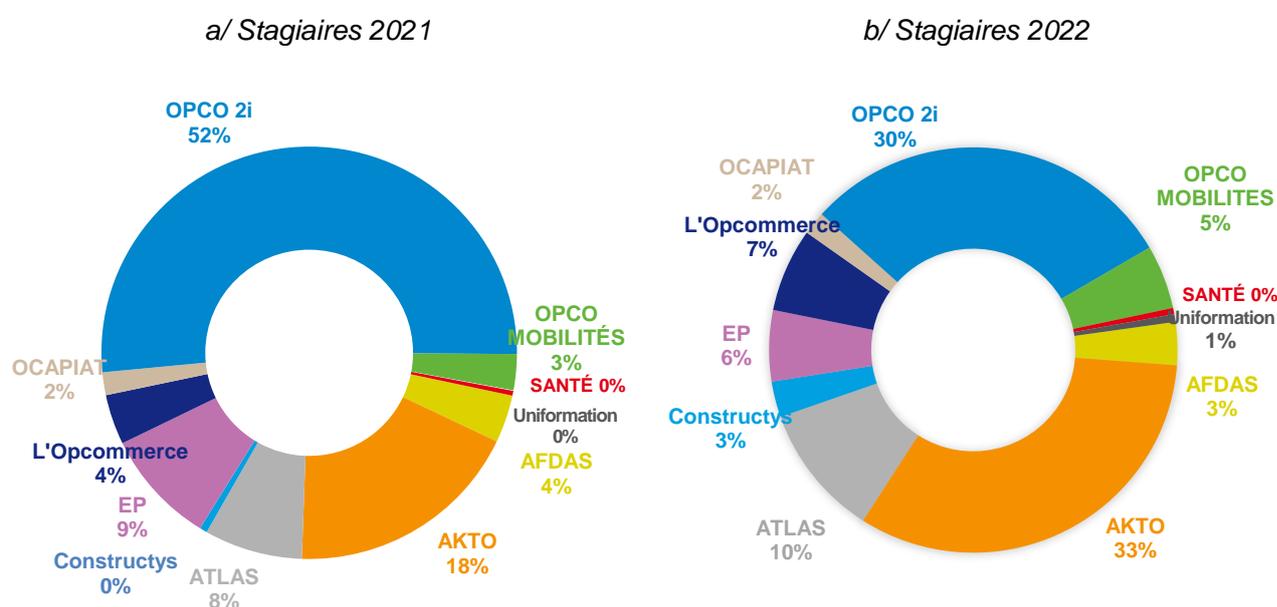
Intitulé	Tous motifs			APLD		
	2021	2022	Total	2021	2022	Total
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1,1 %	1,7 %	1,4 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
Construction	1,0 %	0,8 %	0,9 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	10,7 %	15,5 %	13,3 %	8,8 %	5,5 %	6,9 %
Transports et entreposage	2,6 %	9,2 %	6,2 %	4,2 %	43,3 %	26,2 %
Hébergement et restauration	6,7 %	8,9 %	7,9 %	2,2 %	11,2 %	7,3 %
Edition, audiovisuel et diffusion	0,7 %	1,1 %	0,9 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %
Télécommunications	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Activités informatiques et services d'information	1,9 %	2,5 %	2,2 %	0,9 %	0,2 %	0,5 %
Activités financières et d'assurance	1,9 %	2,6 %	2,3 %	0,5 %	0,3 %	0,4 %
Activités immobilières	1,1 %	0,9 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques	8,7 %	8,7 %	8,7 %	7,1 %	3,0 %	4,8 %
Recherche-développement scientifique	1,1 %	0,9 %	1,0 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,9 %	1,1 %	1,0 %	0,6 %	0,8 %	0,7 %
Activités de services administratifs et de soutien	7,9 %	12,5 %	10,4 %	4,3 %	5,3 %	4,9 %
Administration publique	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Enseignement	2,2 %	1,9 %	2,0 %	0,8 %	0,5 %	0,6 %
Activités pour la santé humaine	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement	2,1 %	1,4 %	1,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Arts, spectacles et activités récréatives	2,2 %	1,8 %	2,0 %	1,7 %	0,2 %	0,9 %
Autres activités de services	1,9 %	1,5 %	1,7 %	1,2 %	0,3 %	0,7 %

Source : DGEFP, données issues des Opco, traitement France Stratégie

Symétriquement on note que l'Opco2i couvrant l'industrie représente 52 % des stages en 2021 et seulement 30 % en 2022 (voir Graphique 11) ; Akto qui couvre les services (notamment les transports) à l'inverse passe de 18 % à 33 %. Sur l'ensemble des années 2021 et 2022, les stagiaires associés spécifiquement à l'APLD se répartissent pour l'essentiel entre Opco2i (49 %, surtout en 2021) et Akto (40 %, surtout en 2022).

Les motifs de recours au FNE varient également entre Opco et dans le temps, du fait des différents profils des branches professionnelles et d'entreprises qu'ils recouvrent (voir Graphique 12). De façon générale, en 2022 les motifs de recours sont essentiellement sur les entreprises en difficultés ou en mutation - reprise d'activité, alors qu'ils sont plus diversifiés en 2021. L'APLD ressort plus significativement pour l'Opco2i (industrie) en 2021 et pour AKTO (services dont transport) en 2022, tandis que l'AP de droit commun domine pour l'AFDAS (secteurs de la culture, des industries créatives, des médias, de la communication, etc.), l'Opco du commerce, ou l'OCAPIAT (agriculture, pêche agroalimentaire, etc.)¹. L'Opco EP (entreprises de proximité, artisanat, etc.) a mobilisé relativement plus le FNE pour motif d'entreprises en difficulté.

Graphique 11 – Répartition des stagiaires entre Opco – ensemble des motifs de recours

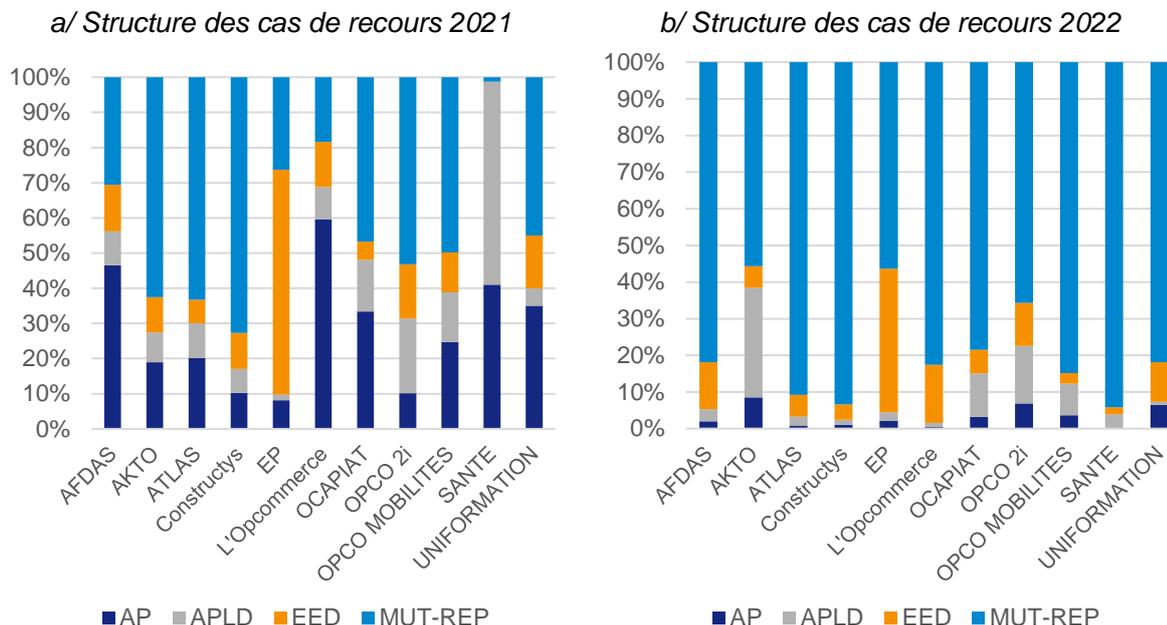


Lecture : en 2022, le tiers des stagiaires financés par le FNE-formation sont rattachés à l'Opco AKTO.

Source : DGEFP, données issues des Opco, traitement France Stratégie

¹ L'Opco Santé – qui recouvre les secteurs sanitaire, médico-social et social privé à but non lucratif, les services de santé au travail interentreprises (SSTI), et le secteur de l'hospitalisation privée à statut commercial (HP), y compris le secteur du thermalisme – présente un profil atypique, avec une très faible part de motifs d'entreprises en difficulté ou en mutation en reprises d'activité invoqués en 2021 et à l'inverse très peu d'AP et l'APLD en 2022. Ces répartitions sont à relativiser cependant du fait du faible volume de formations mobilisées par cet Opco via le FNE.

Graphique 12 – Répartition du recours à FNE selon les motifs par Opco



Lecture : en 2022, 82 % des stagiaires financés par le FNE le sont au motif « entreprises en mutation - reprise d'activité » pour l'Opco Uniformation.

Source : DGEFP, données issues des Opco, traitement France Stratégie

L'étude de la Driets sur l'Île-de-France met en avant la place de cinq Opco particulièrement actifs sur ce territoire, au regard de sa structure sectorielle. Ces Opco sont néanmoins aussi parmi les plus importants au niveau national. Ce focus permet d'illustrer plus finement les activités couvertes par le FNE via ces Opco à l'échelle du territoire francilien, notamment le poids prépondérant de la mobilisation du FNE par AKTO pour le transport aérien.

Encadré 8 – Les cinq Opco les plus mobilisateurs du FNE-Formation en Île-de-France

AFDAS

En Île-de-France, cet Opco représente 13 000 stagiaires, soit 30 % des stagiaires au niveau national (dont 33 % placés en AP-APLD) et 16 millions d'euros engagés, soit 34 % du montant engagé à l'échelle nationale. Avec 1 287 entrées en formation, le secteur de la régie publicitaire de médias se distingue comme le premier secteur de formation toutes entreprises confondues des bénéficiaires de l'AFDAS dans la région. Parmi les entreprises en situation d'AP-APLD, le secteur ayant formé le plus grand nombre de stagiaires est celui de la location et location-bail d'autres machines, équipements et biens matériels N.C.A, qui cumule 547 entrées (soit 12,5 % des stagiaires en AP-APLD au niveau régional).

AKTO

Le nombre de stagiaires sur cet OPCO s'élève à 115 000 en Île-de-France, soit 44 % des stagiaires au niveau national, dont 48 % sont placés en AP-APLD. Avec 28 061 entrées en formation, le secteur des transports aériens de passagers se distingue comme le premier secteur de formation toutes entreprises confondues des bénéficiaires de AKTO dans la région. Ce secteur est également celui qui a formé le volume le plus important de stagiaires en AP-APLD (1 stagiaire sur 2). La sécurité privée a également été l'un des secteurs fortement mobilisateurs du dispositif, avec 21,1 % des stagiaires, toutes situations confondues.

L'Opcommerce

En Île-de-France, cet Opco représente 9 000 stagiaires, soit 30 % des stagiaires au niveau national (dont 35 % placés en AP-APLD) et 15 millions d'euros engagés, soit 34 % du montant engagé à l'échelle nationale. Avec 1 977 entrées en formation, le secteur du commerce de détail d'habillement en magasin spécialisé se distingue comme le secteur ayant formé le plus de stagiaires, toutes situations d'entreprises bénéficiaires confondues. Parmi les entreprises en situation d'AP-APLD, le secteur ayant formé le plus grand nombre de stagiaires est celui de la gestion de fonds, qui cumule 621 entrées (soit 19,8 %), suivi de près par le commerce de détail d'habillement en magasin spécialisé (soit 18,7 %).

Opco 2i

Le nombre de stagiaires sur cet Opco s'élève à 48 500 en Île-de-France, soit 15 % des stagiaires au niveau national, dont 15 % en AP-APLD. Avec 2 647 entrées en formation, la construction de véhicules automobiles est le premier secteur ayant formé le plus de stagiaires, toutes situations d'entreprises bénéficiaires confondues, suivi de près par le secteur de l'ingénierie et des études techniques, avec 2 515 entrées. Parmi les entreprises en situation d'AP-APLD, le secteur ayant formé le plus grand nombre de stagiaires est celui du commerce de gros d'autres machines et d'équipements de bureau, qui cumule 943 entrées (soit 13 %).

Opco Mobilités

En Île-de-France, cet Opco représente 14 000 stagiaires, soit 34 % des stagiaires au niveau national, dont 28 % placés en AP-APLD ; et 15 millions d'euros engagés, soit 30 % du montant engagé à l'échelle nationale. Avec 5 667 entrées en formation, le secteur du commerce de voitures et de véhicules automobiles légers se distingue comme celui ayant formé le plus de stagiaires (40,8 %), toutes situations d'entreprises bénéficiaires confondues. En revanche, parmi les entreprises en situation d'AP-APLD, c'est le secteur des activités des agences de voyage qui a formé le plus grand nombre de stagiaires, avec 1 521 entrées (39,2 %).

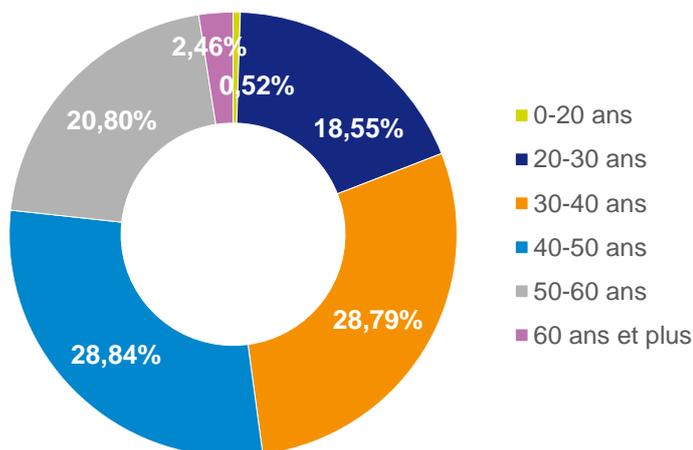
Caractéristiques des stagiaires

En 2021 comme 2022, les femmes sont sous-représentées dans les formations financées par le FNE (38 %). C'est dans le cas de recours à l'APLD qu'elles sont le moins représentées (32 %).

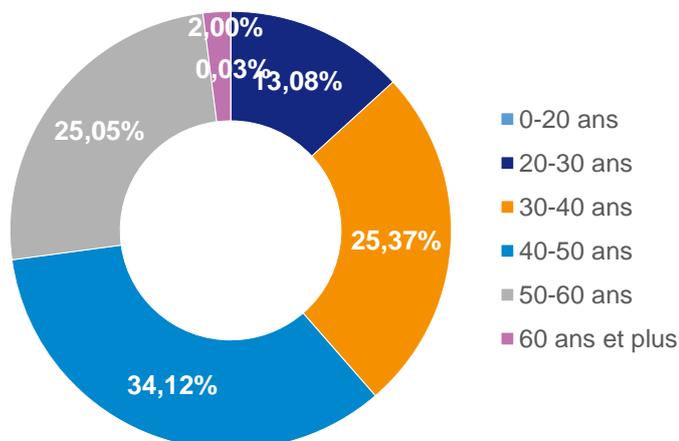
La structure par âge des stagiaires diffère un peu pour l'APLD par rapport à l'ensemble des cas de recours au FNE, avec une part plus prononcée de salariés âgés de plus de 40 à 50 ans et de 50 à 60 ans (voir Graphique 13). Enfin plus de la moitié des stagiaires sur l'ensemble de la période 2021-2022 concerne des cadres, ingénieurs, techniciens et agents de maîtrise (voir Graphique 14).

Graphique 13 – Répartition des stagiaires bénéficiaires du FNE par âge

a/ Stagiaires FNE par âge, tous types d'entreprises, 2021-2022



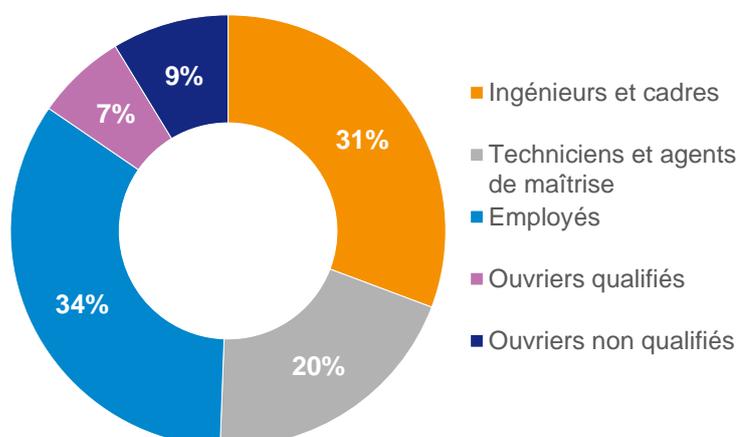
b/ Stagiaires FNE, entreprises APLD, 2021-2022



Lecture : sur 2021-2022, 34 % des stagiaires FNE dont l'entreprise est en l'APLD ont entre 40 et 50 ans.

Source : DGEFP, données issues des Opco, traitement France Stratégie

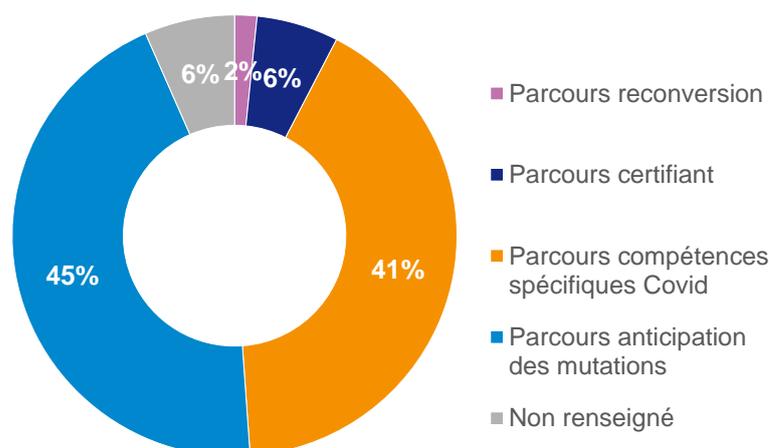
Graphique 14 – Répartition des stagiaires bénéficiaires du FNE par catégorie professionnelle, 2021-2022



Lecture : sur 2021-2022, 34 % des stagiaires financés par le FNE, tous motifs confondus, sont des employés.

Source : DGEFP, données issues des Opcos, traitement France Stratégie

Graphique 15 – Répartition des stagiaires par type de formation – ensemble 2021-2022



Lecture : 41 % des stagiaires ont bénéficié de parcours compétences spécifiques Covid.

Source : DGEFP, données issues des Opcos, traitement France Stratégie

S'agissant des types de formations, elles sont déclarées certifiantes (donc donnant lieu à une reconnaissance sous forme d'un certificat de qualification) pour 15 % des stagiaires sur 2021-2022. Elles le sont d'autant moins dans le cadre de l'APLD (8 %) et plus (17 %) lorsqu'elles sont associées à un contexte d'entreprise de « mutation - reprise d'activité »¹.

¹ Seule l'Opcos Atlas (des entreprises des services financiers et du conseil) se démarque avec 84 % de stages classés comme certifiants.

La qualification en termes de parcours fournit une information complémentaire. La plupart s'inscrivaient dans le cadre parcours dits « compétences spécifiques Covid » (45 %), ou dans le cadre parcours qualifiés « d'anticipation des mutations » (45 %). Ces grands registres ne disent pas grand-chose du contenu des formations.

L'enquête réalisée par la Drieets Île-de-France apporte quelques éléments illustratifs sur les formations mobilisées et leur articulation avec les enjeux liés à la crise du Covid-19 ou à l'anticipation des mutations. Ces témoignages ne prétendent pas être représentatifs de l'ensemble des entreprises et rendent compte probablement de cas où la mobilisation combinée de l'APLD et du FNE a particulièrement été pensée de façon proactive et dans le cadre d'une politique structurée de formation. Nous présentons ici des extraits des retours d'expérience recueillis suite aux 47 entretiens menés avec plusieurs prescripteurs du dispositif (soit quatre Opcos plus particulièrement mobilisés dans le déploiement du dispositif en 2021-2022), des entreprises et stagiaires (voir Encadrés 9 et 11).

**Encadré 9 – Analyse qualitative de la mobilisation du FNE-Formation
2021-2022 par les entreprises en APLD en Île-de-France**
(Étude Drieets Île-de-France)

Au titre des engagements fixés dans l'accord APLD en matière de formation professionnelle, le dispositif FNE-Formation est bien identifié comme un moyen de financement. La plupart des entreprises interrogées soulignent le rôle essentiel des Opcos dans l'orientation vers le FNE-Formation. Lorsqu'elles sont précisées dans les accords, les typologies de formations proposées semblent répondre en premier lieu à des besoins déjà identifiés dans le plan de formation. Néanmoins, le FNE-Formation a également permis de répondre à des besoins plus conjoncturels (post-Covid, crise énergétique, crise d'approvisionnement, guerre en Ukraine, etc.), qui n'avaient pas été anticipés ni lors de l'élaboration du plan de formation, ni à la signature de l'accord. L'articulation entre le FNE-Formation et l'APLD s'est ainsi révélée un levier efficace pour adresser ces besoins.

L'adaptation au contexte Covid

Depuis la crise sanitaire, l'adaptation au contexte Covid-19 est restée un sujet majeur, en particulier pour les entreprises dont l'activité n'a pu reprendre que partiellement en 2021 puis en 2022. Sur le panel d'entreprises interrogées, c'est le parcours « adaptation compétences spécifiques contexte Covid-19 » du FNE-Formation qui semble avoir été plus fortement mobilisé. En effet, pour faire face aux défis de la crise et à l'évolution des modes d'organisation et de gestion du travail, plusieurs entreprises ont mobilisé le dispositif pour former leurs collaborateurs à l'usage des outils numériques (Teams, logiciels métier, par exemple) ou encore à la gestion de projet. Le FNE-Formation a également bénéficié à des

commerciaux afin de repenser leurs techniques de commercialisation, notamment pour préserver voire diversifier leur clientèle. Ainsi, ils ont pu être formés à des techniques de vente axées sur les clients finaux et non sur leurs clients intermédiaires traditionnels. Enfin, certaines entreprises interrogées ont également formé leurs collaborateurs à de nouvelles techniques de négociation commerciale pour faire face à la baisse d'activité et à l'urgence de rebond.

La transition numérique et digitale

De nombreuses entreprises ont souligné l'utilisation du dispositif FNE-Formation pour des parcours dédiés à des logiciels métier ou visant à appréhender les outils numériques. Des formations sur la création de contenus digitaux (audio, vidéo, web) ou encore sur la vente à distance ont également été proposées pour accompagner la digitalisation de l'offre commerciale. Le FNE a aussi été mobilisé pour financer de la formation technique, notamment sur l'IA, afin de garantir aux collaborateurs un maintien de leurs compétences au gré des évolutions technologiques. Ces formations ont notamment été proposées à des pilotes de projets, pour leur permettre d'exploiter pleinement le potentiel de ces technologies.

La transition écologique

Les entreprises interrogées, et plus particulièrement celles du secteur de l'industrie, ont été amenées à mobiliser le FNE pour répondre à ces enjeux et aux transformations métiers qu'ils induisent. Par exemple, le passage des moteurs thermiques à l'électrique implique l'intégration de nouvelles technologies, de nouvelles compétences, de nouveaux métiers et de nouveaux processus de production. Pour d'autres entreprises comme une entreprise de production d'emballages, les formations sur les matériaux permettent d'aider le service R & D à adapter les machines et ainsi à produire des emballages plus verts. Outre les obligations provoquées par ces évolutions, certaines entreprises anticipent les effets de cette mutation. Un parcours sur le discours commercial en lien avec la transition environnementale a été créé par une entreprise du secteur aéronautique et une entreprise d'aménagement intérieur identifie des enjeux de formation dans l'expansion de son activité vers le recyclage de matériaux de construction.

L'évolution des pratiques managériales

La crise sanitaire a contribué à renforcer le management de proximité au sein des entreprises interrogées. Face aux évolutions de l'organisation du travail et à l'importance grandissante de la quête de sens au travail, certaines entreprises interrogées ont mobilisé le FNE pour accompagner leurs managers à développer de nouvelles pratiques : formations sur l'autonomisation et la responsabilisation des équipes, sur les comportements managériaux à adopter face au contexte de changement, ou encore formations sur le management hybride. Pour faire du manager une clé de voûte de l'organisation incarnant les engagements de l'entreprise auprès des salariés, certaines entreprises ont déployé des formations sur des sujets tels que la « communication impactante », incluant des méthodes de story telling pour être en mesure d'avoir une communication plus humaine donc plus

impactante. De façon générale, des formations aux *soft skills* ont régulièrement été citées, notamment autour des enjeux de gestion des conflits ou de prise de parole.

L'évolution de la relation client

Si les entreprises interrogées admettent que l'évolution de la relation client était déjà engagée (transition vers des interactions plus digitales, personnalisées et axées sur l'expérience), la crise sanitaire a toutefois contribué à accélérer la dynamique à l'œuvre, encourageant ces entreprises à avancer la digitalisation du parcours client et de la relation client. Un des enjeux est de parvenir à un équilibre satisfaisant pour les clients, entre parcours physique et parcours digital, et d'intensifier les efforts pour personnaliser les expériences client, notamment en s'appuyant sur l'analyse des données collectées en ligne pour offrir des produits et services au plus près des besoins des consommateurs. Les entreprises interrogées, plus particulièrement celles issues de la grande distribution et du commerce de détail, ont ainsi mobilisé le FNE-Formation pour sensibiliser leurs équipes à l'évolution de l'approche client et pour réinterroger les pratiques associées au management de la relation client.

Focus sur le secteur de l'automobile

Selon les entreprises automobiles interrogées, le dispositif FNE-Formation a été mobilisé en réponse à certaines mutations technologiques d'ores et déjà à l'œuvre au sein de la filière. Le FNE a notamment été mobilisé par certaines entreprises du secteur automobile pour accompagner les salariés dans la conception et la manipulation de moteurs électriques ou à hydrogène. Répondre à cette ambition a notamment supposé de dispenser des formations techniques longues et très pointues sur les sites industriels et de faciliter la conversion des ingénieurs et techniciens du thermique vers l'électrique et le software.

Par ailleurs, pour répondre à la nécessité de se former à l'IA et de s'adapter aux évolutions du marché, de nombreux constructeurs automobiles et équipementiers ont fait appel au FNE-Formation pour financer des parcours de formations techniques au bénéfice de la montée en compétence des ingénieurs et techniciens automobiles, mais également des pilotes de projet. Au-delà de la mobilisation du dispositif FNE, les entreprises interrogées ont plus globalement partagé les difficultés rencontrées dans l'identification d'organismes en capacité de former sur ces thématiques aussi novatrices. Face à ce constat, ce sont donc, pour certaines entreprises, de grandes écoles qui leur ont finalement dispensé ces formations.

Focus sur le secteur aéronautique

Le secteur aéronautique subit plusieurs grandes mutations, résultant de pressions environnementales, technologiques ou encore économiques. Ces mutations impliquent pour le secteur une demande accrue de personnels qualifiés et exigent des compétences sans cesse actualisées, en particulier pour les ingénieurs aéronautiques ou les techniciens en maintenance. Face à ces mutations, le FNE-Formation a été mobilisé pour accompagner la montée en compétences des

ingénieurs aéronautiques et techniciens de maintenance, notamment sur les matériaux composites, la fabrication additive (l'impression 3D) ou encore la maintenance industrielle. Le FNE a également permis à certaines entreprises de maintenir les compétences relatives aux exigences en matière de sécurité et de certification qui s'imposent au secteur. Les entreprises interrogées indiquent en effet que les donneurs d'ordre font régulièrement évoluer les normes sécuritaires, environnementales, etc., exigeant de fait une mise à jour constante des compétences, voire l'obtention de certifications spécifiques. Enfin, pour accompagner l'automatisation et le recours à l'intelligence artificielle, certaines entreprises ont déployé des parcours dédiés à l'usage et à l'exploitation de la DATA ou encore le recours à l'IA.

3.3. Quelle articulation entre activité partielle et pratiques de formation ?

Si le suivi de l'activité partielle de longue durée d'une part et du FNE-Formation d'autre part est relativement bien documenté, l'analyse approfondie des pratiques de formation pour les salariés en APLD et ses effets sont à ce jour très fragmentaires. Les données ci-dessus sur le FNE permettent au mieux de cerner les profils d'un sous-ensemble de cas où la formation est financée par le FNE dans des entreprises y ayant fait appel au titre de l'AP ou APLD. Mais comme rappelé dans le rapport de France compétences, cela ne représente qu'une fraction minimale de l'effort de formation des entreprises¹.

De façon générale, l'évaluation des politiques publiques en faveur de la formation professionnelle est particulièrement difficile à mener, notamment dans son articulation avec l'activité partielle. Comme le constate France Compétences dans son rapport de 2023, il semble que, en l'absence de données administratives complètes sur la question, on soit largement démuné pour mesurer les effets des politiques de formation professionnelle². S'ajoutent à cela des problématiques propres à la formation professionnelle lorsqu'on veut mesurer, y compris avec une démarche contrefactuelle, l'impact du passage par une formation sur les trajectoires d'emploi des bénéficiaires sur longue durée.

¹ France Compétence (2023), *Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle : apprentissage - quels coûts et quels résultats ?*, Édition 2022. Ce rapport rappelle ainsi : « À titre d'illustration, en termes de dépenses, les financeurs publics et paritaires ont consacré, en 2020, 1,8 milliard d'euros à la formation des salariés du secteur privé, principalement les Opco (1,7 milliard d'euros). Ces sommes sont à comparer aux 11 milliards d'euros consacrés par les entreprises aux dépenses directes (nettes des remboursements) pour la formation de leurs salariés ».

² L'évaluation de la valeur ajoutée d'une formation pourrait à terme être permise par le système d'information Agora de la Caisse des dépôts, qui n'est pas opérationnel à court terme.

Activité partielle et formation professionnelle durant la période 2020-2021

Sur un plan plus quantitatif, différentes sources permettent un peu d'éclairer les pratiques de formation pendant la crise sanitaire – en 2020 voire en 2021. Les données de l'enquête DEFIS-Impact du Céreq fournissent une photographie de l'accès des salariés à la formation professionnelle entre mars 2020 et mai 2021, donc durant une période marquée d'abord par le recours à l'AP face aux confinements et plus marginalement par la montée en puissance de l'APLD¹. Plus de 40 % des salariés déclarent avoir suivi ou entamé une formation entre mars 2020 et mai 2021, tous types de formations confondus (y compris les VAE et les bilans de compétences). Ce taux d'accès à la formation étant proche du taux annuel moyen calculé pour la même période en 2018-2019, cette stabilité dans une période de crise peu propice à l'accès à la formation – sur le plan matériel comme financier – est en soi un résultat que l'on peut juger positif, même si les inégalités d'accès persistent.

Les types et modalités de formation varient selon le diplôme des salariés. Ainsi plus de la moitié de celles suivies par les ouvriers sont réglementaires ou « obligatoires » : formations hygiène et sécurité, certificat d'aptitude à la conduite d'engins en sécurité (Caces) et autres permis, habilitations, formations aux normes, etc., alors qu'elles représentent à peine un tiers des formations suivies par l'ensemble des salariés.

Les dispositifs d'activité partielle et d'aide à la formation tels que le FNE ont pu contribuer à cette résilience de l'effort de formation, en soutenant de façon assez large l'effort de financement des entreprises, sans qu'il soit possible de le quantifier. L'étude de deux populations de salariés passés ou non par l'activité partielle n'a pas permis de mettre en évidence un effet positif du passage par ce dispositif sur la probabilité d'avoir eu accès à une formation ; ni même de s'être vu proposer une formation par l'employeur (voir Graphique 16). Ce sont les déterminants historiques de la formation professionnelle, soit le « contexte productif de l'entreprise » et les habitudes de formation passées qui ressortent : les entreprises jusque-là non formatrices ne semblent pas avoir particulièrement saisi le dispositif de chômage partiel à des fins de formation. Le Céreq conclut que :

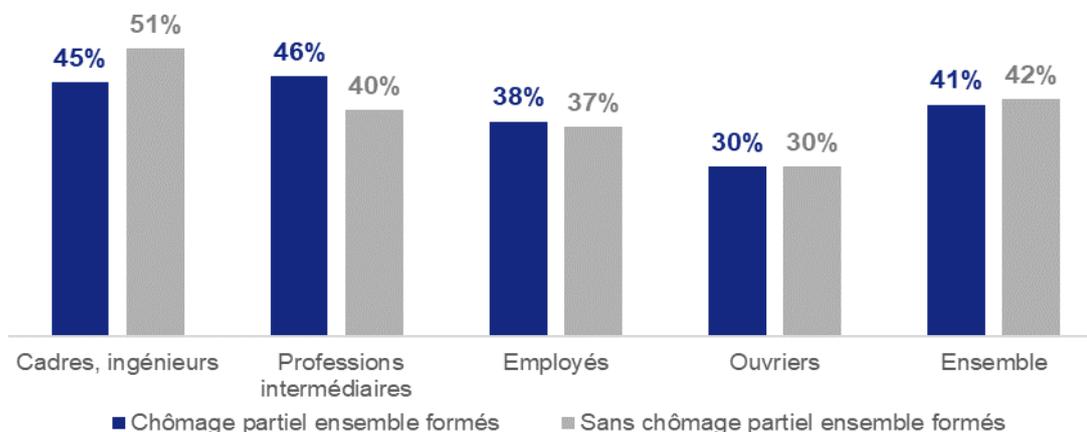
« au regard des résultats observés auprès des salariés, le recours sans précédent au chômage partiel ne semble donc pas avoir transformé fondamentalement les pratiques des entreprises en matière de formation. En témoigne également le fait qu'à caractéristiques individuelles et d'emploi équivalentes, pendant la période de crise, les chances de recevoir une proposition de formation de l'employeur sont plus grandes pour les salariés ayant déjà suivi des formations auparavant². »

¹ Melnik-Olive E. (2022), « Crise sanitaire et formation professionnelle : le temps libéré ne suffit pas pour se former », *Céreq Bref*, n° 420, mars.

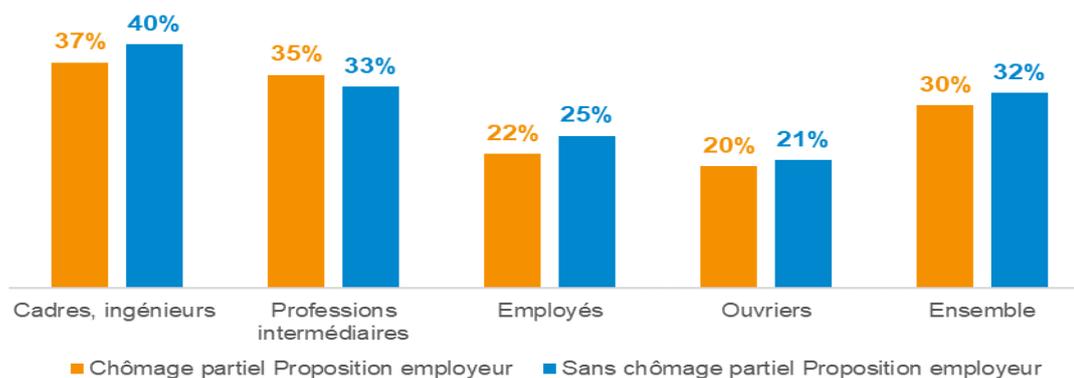
² *Ibid.*

Graphique 16 – Taux d'accès à une formation selon l'usage du chômage partiel et la catégorie socioprofessionnelle

a/ Salariés ayant accédé à une formation



b/ Salariés qui se sont vu proposer une formation par l'employeur



Champ : échantillon des salariés en mars 2020 construit en mobilisant la méthode de l'appariement des scores de propension, permettant de comparer deux populations : l'une ayant connu du chômage partiel et l'autre pas (N = 1504). Les caractéristiques des deux populations sont équivalentes quant aux variables suivantes : sexe, enfant(s) à charge, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, activité non télétravaillable, contrat et temps de travail (CDD/CDI, temps plein/temps partiel), taille de l'entreprise, secteur d'activité.

Lecture : à caractéristiques mentionnées égales, les ouvriers ayant connu du chômage partiel entre mars 2020 et mai 2021 ont autant accédé à la formation que ceux qui ne l'ont pas connu (30 %), ou se sont vu proposer des formations dans les mêmes proportions (20 %/21 %)

Source : enquête Impact Céreq, 2021, données non pondérées. Extrait du supplément numérique de Melnik-Olive E. (2022), « *Crise sanitaire et formation professionnelle : le temps libéré ne suffit pas pour se former* », Céreq Bref, n° 420, mars

En complément de ce résultat principal, l'articulation avec l'activité partielle a toutefois pu jouer positivement, dans certains contextes particuliers. Analysant les résultats de l'enquête Céreq, Melnik-Olive (2022)¹ souligne ainsi que « la combinaison du temps

¹ Ibid.

dégagé avec d'autres facteurs d'ordre personnel (en particulier les conditions familiales) et professionnel (pratiques de formation de l'entreprise), a pu favoriser le recours à la formation, notamment pour des projets déjà muris ».

La première exploitation de l'enquête Formation Employeur (EFE-a) sur 2020 menée par la Dares - Céreq - France Compétences¹, fournit également un panorama des pratiques de formation professionnelle en 2020 (les données sur 2021 devant prochainement être publiées). À la différence de l'enquête DEFI-Impact qui s'adressait aux salariés, celle-ci s'adresse aux employeurs. Si la crise a été vécue comme une raison majeure pour l'absence de formation, le manque de temps disponible n'a constitué qu'un frein mineur (38 % des entreprises, contre 75 % en 2015). Elle souligne le développement de de l'autoformation et des formations en situation de travail et des formations à distance en 2020.

L'enquête ne permet pas de cibler l'articulation entre activité partielle et formation, ni faire un lien direct avec le FNE, mais souligne l'importance de l'accompagnement des entreprises dans le maintien de leur effort de formation. En 2020 35 % des entreprises de 10 salariés ou plus ont été accompagnées pour mobiliser des dispositifs de formation, le plus souvent par le biais d'un Opco (27 %), la branche (11 %) ou la Direccte/ Dreetts (7 %). Ces entreprises accompagnées ont plus financé de formations sous forme de cours ou stages et ont eu un recours plus intensif à la formation : 48 % de leurs effectifs ont suivi des cours ou stages contre 39 % dans celles non-accompagnées.

Les entreprises ayant connu une baisse d'activité ont été presque aussi formatrices que les autres (74 % contre 78 %) et ont plus incité leurs salariés à se former : 58 % de leur personnel a suivi des cours ou stage contre 47 % pour les autres. Les entreprises déclarant avoir réorienté leur production et ou développé de nouveaux produits en 2020 (10 % des entreprises) semblent aussi avoir plus formé que la moyenne. Là aussi, cela peut laisser penser que leur effort a été facilité par les dispositifs d'aide publique mis en place tels que le FNE-Formation voire l'activité partielle pour faire face à la baisse d'activité.

Tous ces résultats éléments descriptifs concernent essentiellement la période particulière de crise entre mars 2020 et mi 2021 et ne portent pas distinctement sur l'APLD en tant que dispositif spécifique, plus encadré en termes de formation ou de dialogue social. Ils ne permettent donc pas forcément d'identifier si l'APLD présente des performances différentes dans son rapport à la formation. Ils sont complétés par des analyses plus qualitatives menées à partir d'entretiens et d'études de cas. Dessein et Perez (2021), dans leur exploration de l'articulation entre chômage partiel et formation professionnelle, avaient

¹ Checcaglini A., Estrade M.-A., Vernoux I. et S. Rosa (2023), « [Comment les entreprises ont-elles formé en 2020 ?](#) », *Dares Analyses*, n° 30, mai. L'enquête formation employeur européenne (EFE-e) est la déclinaison française de la 6^e enquête « Continuing Vocational Training Survey (CVTS) ». Elle est annuelle en France afin de suivre les dépenses de formation des entreprises.

pu mettre en évidence que ce sont les entreprises déjà les plus familiarisées avec la formation qui ont mobilisé le FNE-Formation. Les auteures relèvent des pratiques polarisées entre un usage très encadré et collectif d'une part et un recours répondant davantage à l'appétence des salariés¹. Leur analyse montre une diversité de registres de formation selon les secteurs et selon les moments. Elles soulignent d'un côté le recours minoritaire à la formation face à l'activité partielle et un possible effet d'aubaine, qui a néanmoins permis de soutenir l'activité des organismes de formation, par la réalisation de formations en partie assez classiques déjà inscrites au titre du plan de développement des compétences. D'un autre côté, elles montrent que certaines formations ont pu servir à maintenir le lien avec les salariés et réduire l'anxiété engendrée par la crise, et que d'autres ont pu être adaptées au contexte de crise (commerce, et services) ou encore bénéficier d'un temps libre qu'une activité normale des salariés n'aurait pas forcément permise. Au fur et à mesure des mois, jusqu'à au premier semestre 2021, émergent aussi des formations plus structurées en vue de repositionnement sectoriels et professionnels².

Quelques études qualitatives éclairent également à la marge l'usage du FNE pendant la crise sanitaire. L'étude de Reau *et al.* (2021), dans les secteurs spécifiques du tourisme et des loisirs³, résume ainsi, à propos de dispositifs publics déployés durant la crise – dont le FNE – le bilan mitigé des acteurs interrogés :

« La période de crise liée à la pandémie a néanmoins été perçue comme une opportunité par la plupart des acteurs que nous avons rencontrés. Les dispositifs publics mis à leur disposition ont été appréciés et utilisés. Sans ces derniers l'impact de l'arrêt brutal de l'activité sur l'emploi aurait été plus massif. Le sentiment que l'on aurait pu faire plus en matière de formation grâce aux financements publics a été souligné, notamment pour l'hôtellerie et la restauration. Ce secteur n'aurait pas su tirer profit de la période présente pour repenser ses problèmes structurels de gestion de la main-d'œuvre, problèmes ravivés par la crise qui pourrait provoquer le départ de nombreux salariés pour des activités jugées plus soutenables » (p. 34)

D'autres études éclairent les enjeux de formation durant la crise sur des thématiques précises liées aux parcours professionnels, comme les reconversions face à la crise sanitaire⁴ ou les entreprises disposant de leurs propres organismes de formation⁵.

¹ Dessein S. et Perez C. (2021), *Rôle de la formation pendant la crise sanitaire...* », *op. cit.*, octobre.

² Dessein S. et Perez C. (2022), « [Inciter à former les salariés en chômage partiel. Les enseignements de la crise sanitaire](#) », *Travail et Emploi*, n° 168, p. 5-30.

³ Réau B. *et al.* (2021), « [Formations et emplois en temps de crise sanitaire : le cas du secteur du tourisme et loisirs](#) », rapport d'étude pour la Dares, n° 15, Cnam, octobre.

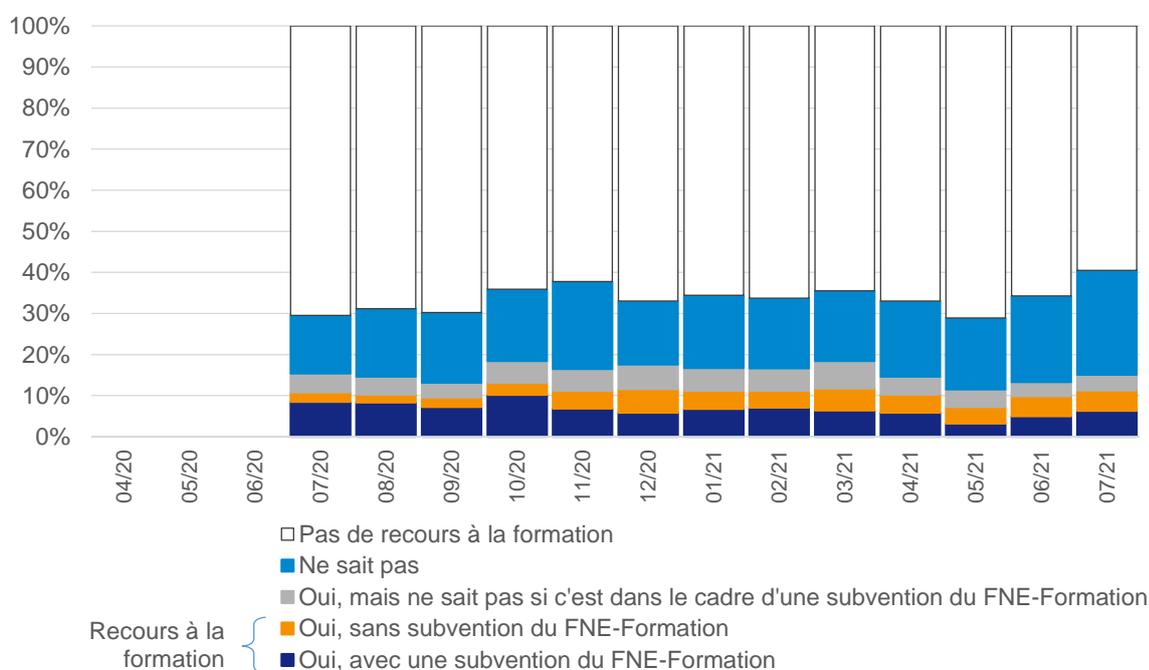
⁴ D'Agostino A., Galli C. et Melnik-Olive E. (2021), « [Recours à la formation et aspirations professionnelles : Quel impact de la crise sanitaire ?](#) », rapport d'études pour la Dares, n° 016, Céreq, octobre.

⁵ Romani C. (2021), « [L'impact de la crise sanitaire sur les entreprises et leurs organismes de formation](#) », rapport d'études pour la Dares, n° 14, Céreq, octobre.

Quelles formations dans le cadre du FNE pour les salariés passés par l'activité partielle ?

L'enquête Acemo-Flash de la Dares durant la période du Covid visait à estimer le taux de recours combiné des entreprises à l'activité partielle et à la formation financée par le FNE (voir Graphique 17). Ainsi, jusqu'en juin 2021, autour de 6 % des salariés travaillent dans une entreprise ayant explicitement recouru à la fois au chômage partiel à la fin du mois précédent et à la formation pour ses salariés avec une subvention du FNE-Formation¹. Outre la marge d'incertitude entourant ces réponses, cet indicateur ne rend pas directement compte de la proportion de salariés effectivement formés via le FNE-Formation.

Graphique 17 – En cas de recours au chômage partiel le dernier jour de M-1 : recours à la formation pour les salariés en chômage partiel (% de salariés)



Note : la question est posée depuis l'enquête de juillet 2020, jusqu'en juillet 2021.

Champ : salariés du privé hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France (hors Mayotte).

Lecture : lors de l'enquête de juillet 2021, 6,3 % des salariés travaillent dans une entreprise qui a recouru au chômage partiel fin M-1 et à la formation pour ses salariés avec une subvention du FNE-Formation.

Source : Dares, enquêtes Acemo Covid, avril 2020 à juillet 2021

¹ Dares (2021), *Résultats de l'enquête Acemo Flash*, juillet. Cette partie du questionnaire n'a pas été reconduite après l'été 2021.

Pour aller dans le détail des formations en lien avec l'activité partielle et le FNE, l'exploitation des données de gestion des Opco sur le FNE-Formation reste compliquée et limitée. Ce constat fait dans le précédent rapport du comité d'évaluation en 2022 reste vrai pour ce troisième rapport : certains Opco n'utilisent pas la codification Formacode si bien qu'il est difficile d'avoir une approche globale des types de formations suivies. Un travail expert sur les intitulés de formation est nécessaire et reste à faire.

Une étude en cours par la Dares vise à apparier différentes sources et notamment les données issues des Opco, afin de mieux analyser les entreprises ayant mobilisé le FNE et le recours à l'activité partielle, les profils des salariés bénéficiaires, et les pratiques de formation en fonction de l'usage de ces dispositifs (voir Encadré 10).

Encadré 10 – La formation dans les entreprises ayant eu recours à l'activité partielle en 2020 : le rôle du FNE-Formation

La Dares a mis à son programme de travail une étude portant sur le recours au FNE-Formation en 2020 et son utilisation par les entreprises en activité partielle.

Cette étude s'appuie à la fois sur des données administratives et d'enquête :

- les données de gestion de la DGEFP, permettant d'identifier les établissements ayant reçu cette aide ;
- les données sur l'activité partielles issues du SI APART et traitées par la Dares ;
- les données issues de l'enquête Formation Employeur (EFE), menée par la Dares, le Céreq et France Compétences, qui interroge les entreprises du secteur privé sur leurs pratiques de formation.

Le croisement de ces différentes sources permettra de décrire en détail les entreprises ayant mobilisé ces fonds, en termes de taille, secteur d'activité, durée de l'activité partielle et pratiques de formation.

Grâce aux données de gestion sur le FNE-Formation, l'étude pourra également caractériser les profils des salariés ayant bénéficié de ces formations, ainsi qu'identifier les grands domaines de formation privilégiés pendant la crise sanitaire.

En s'appuyant sur l'enquête et les données administratives portant sur l'activité partielle, ce travail visera également une comparaison entre les entreprises ayant eu recours à cette aide et celles ne l'ayant pas mobilisée, au regard notamment de leurs pratiques régulières de formation et de gestion des compétences, mais aussi de l'impact de la crise sanitaire sur leur activité. L'analyse pourra porter aussi sur l'année 2021, en s'appuyant sur une nouvelle vague de l'enquête EFE.

D'un point de vue plus qualitatif, l'étude de terrain menée par la Drieets Île-de-France éclaire quelques cas d'entreprises ayant mobilisé en 2021 et 2022 à la fois l'APLD et le FNE-Formation. Les témoignages recueillis s'accordent à dire qu'une certaine « inertie » a caractérisé les premiers mois de déploiement du FNE, notamment dans sa logique de parcours, le temps pour les prescripteurs de décrypter plus précisément les prérogatives étatiques relatives aux parcours éligibles. Les instructions de la DGEFP en 2021 introduisant la notion de parcours de formation structurés inscrits dans la durée ont nécessité une communication dédiée en direction des entreprises. L'étude de la Drieets rejoint le constat fait par Dessein et Perez (2021), que cela a pu constituer « une opportunité manquée pour certaines entreprises dont l'activité partielle a largement diminué voire s'est arrêtée vers mai-juin 2021, au moment même où le FNE a été rendu possible ».

Pour les entreprises interrogées qui ont recouru au FNE en lien avec l'APLD en 2021-2022, ce financement a été mobilisé en lien avec le déploiement de leur plan de développement des compétences notamment sur cette période, alors qu'en 2020 le dispositif répondait plutôt à des besoins individuels et ponctuels. Ces entreprises témoignent d'une articulation particulièrement structurée et concertée des deux dispositifs, dès la négociation des accords d'APLD, le tout venant s'insérer dans un panel plus large d'actions visant à accompagner la sortie de crise.

**Encadré 11 – Analyse qualitative de la mobilisation du FNE-Formation
2021-2022 par les entreprises en APLD en Île-de-France**
Étude Drieets Île-de-France

Les entreprises du panel interrogé dont les accords ont pu être consultés ont pour certaines précisé les contenus de formation qui seraient dispensés, à l'aune de leur stratégie : formations certifiantes pour l'obtention d'une certification rattachée à un métier du sport, formations sur l'évolution des technologies des groupes motopropulseurs, sur la vente d'offre mix média, sur la qualité, etc.

Au-delà d'une reprise « générique » des obligations légales concernant les engagements à souscrire en matière de formation et de maintien dans l'emploi, quelques entreprises ont également défini des engagements plus spécifiques, propres à leur contexte économique et social. On peut citer le recours à la pro-A, dispositif favorisant l'évolution ou la promotion professionnelle, le maintien ou le développement de l'alternance pour préparer l'avenir en assurant l'intégration de jeunes diplômés dans les effectifs et le recours à la mobilité interne comme outil de maintien des compétences au sein de l'entreprise et la garantie d'une polyvalence des équipes. Pour certaines entreprises, l'accord s'intègre par ailleurs à un panel plus large d'actions déployées au titre de la sécurisation des emplois et de l'accompagnement des transformations induites par la pandémie.

Les négociations au titre de la signature d'un accord APLD semblent s'être déroulées dans des conditions relativement sereines. La fluidité du dialogue social a été justifiée par une volonté partagée par les employeurs et les partenaires sociaux de préserver les emplois au sein de l'entreprise. Des réunions de suivi régulières étaient organisées avec les partenaires sociaux pour présenter l'ensemble des actions menées par l'entreprise et ainsi garantir le respect des engagements fixés dans l'accord.

Les motivations à mobiliser le dispositif ont évolué pour les entreprises entre 2020 et 2022. Le taux de prise en charge n'étant plus de 100 % comme en 2020 mais variant alors selon la taille et la situation de l'entreprise, le FNE a représenté en moyenne une part moindre qu'en 2020, dans l'enveloppe globale de formation mobilisée par les entreprises. Malgré cela, l'aide est restée précieuse : si le FNE-Formation prévoit un reste à charge, conditionné par la taille et la situation de l'entreprise, il reste l'un des rares dispositifs à s'adresser à tous les seuils d'effectifs confondus et constitue dès lors un véritable levier financier de formation. En 2020, l'une des raisons principales citées par les entreprises pour justifier le recours au FNE-Formation était le maintien du lien avec les salariés en vue de faciliter la reprise du travail post-crise sanitaire. Sur 2021-2022, l'évolution du dispositif a davantage été guidée par une volonté d'accompagner le rebond d'activité et de faire face aux transformations consécutives aux mutations économiques.

Sur le panel d'entreprises interrogées, la plupart dispose d'un plan de développement des compétences précisant les thématiques de formation ainsi que les salariés concernés. La mobilisation du FNE-Formation ayant principalement concouru au déploiement de ce plan, aucun ciblage complémentaire n'a donc été nécessaire. Pour certaines entreprises interrogées, la difficulté en 2021-2022 a davantage résidé dans la capacité à convaincre les salariés de participer à une formation sur les temps chômés. Les services de ressources humaines ont ainsi davantage fait appel à la ligne managériale, notamment pour identifier des salariés à intégrer dans des parcours, notamment ceux qu'il convenait de remobiliser, voire de « rassurer » à l'aune d'un contexte économique difficile ; pour encourager les salariés à participer aux formations proposées par l'entreprise et pour remonter les besoins complémentaires, exprimés par les équipes.

Les Opco comme les entreprises ont constaté un double effet de la mobilisation du dispositif FNE-Formation : un effet accélérateur, avec le déploiement de formations plus complètes à destination de panels plus larges de salariés, et un effet déclencheur, avec un démarrage plus en amont de grands projets de transformation. Les entreprises interrogées s'accordent à dire que le recours au dispositif a contribué à approfondir le contenu des parcours initialement envisagé dans le plan de formation, par l'ajout de modules complémentaires, et à élargir le panel de stagiaires. Le dispositif a aussi été l'occasion, pour les entreprises, d'engager leurs projets de transformation (digitale, numérique, écologique, etc.) plus en amont que prévu.

Conclusion

Le comité a choisi de traiter dans un même chapitre les mesures APLD et FNE-Formation qui sont liées dans leurs finalités au regard du plan de relance. Les travaux ont principalement consisté à analyser parallèlement les deux dispositifs afin d'établir à fin 2022 un panorama du recours à chacun d'eux, en termes de bénéficiaires, de montants financiers engagés ou de volumes d'heures.

Ces dispositifs ont concerné un nombre non négligeable d'individus : 760 000 salariés placés au moins une fois en APLD entre 2020 à 2022 ; près de 630 000 stagiaires financés par le FNE au titre de l'AP ou APLD. Il demeure un décalage entre les montants financiers engagés à ce jour et les sommes initialement envisagées dans le PNRR : 1,7 milliard d'euros pour APLD contre 6,6 milliards prévus ; 470 millions d'euros engagés par le FNE en lien direct avec l'AP ou APLD, sur le 1,1 milliard engagé en tout par les Opcos pour le FNE-Formation.

Le déploiement de ces dispositifs a été tributaire d'autres modalités d'intervention substituables ou concurrentes : AP de droit commun pour l'APLD ; autres motifs de recours au FNE dès 2021 (entreprise en difficulté et mutation reprise d'activité). L'évolution du contexte économique de sortie de crise et l'ajustement fréquent des dispositifs dans une volonté de réactivité de l'administration ont pu faciliter le recours mais aussi affecter leur appropriation par les acteurs sur le terrain.

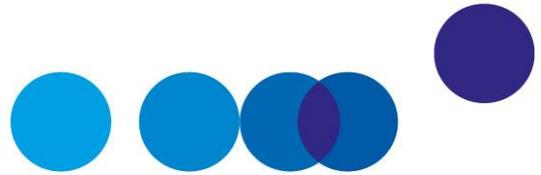
Des travaux statistiques ont permis d'affiner la compréhension du lien entre le recours à l'APLD et les dynamiques d'emploi des entreprises. Le recours à l'APLD en 2021 reste positivement corrélé, toutes choses égales par ailleurs, à des entreprises qui ont dû aussi ajuster leur main-d'œuvre par d'autres moyens, par exemple en ayant recours au licenciement économique ; néanmoins, l'effet d'amortisseur de cette mesure est perceptible car l'intensité des licenciements ou des baisses d'effectifs y est moindre que dans celles n'y ayant pas eu recours.

Le suivi de ces deux dispositifs permet aussi d'identifier certaines spécificités de leurs bénéficiaires, par exemple en matière sectorielle, avec notamment une surreprésentation de l'industrie. Ces spécificités nécessiteraient des investigations plus détaillées au regard des différents problèmes rencontrés successivement par chaque secteur (fermeture, difficultés d'approvisionnement, prix de l'énergie, difficultés de recrutement). Il serait ainsi intéressant de quantifier la place de l'APLD dans la rétention de main-d'œuvre de l'industrie, où l'on constate depuis 2020 un affaiblissement de la productivité du travail au niveau macroéconomique.

L'analyse des effets combinés de l'APLD, des pratiques de formation et du recours au FNE sur les trajectoires individuelles reste très parcellaire. De nombreux travaux resteraient à

mener pour tirer, avec plus de recul, des enseignements sur les effets combinés de l'APLD et du FNE-Formation. Des analyses qualitatives approfondies permettraient de mieux comprendre l'articulation entre mobilisation des dispositifs par les entreprises et rôle des opérateurs de ces politiques (Dreets, Opco, ASP, etc.), en termes de suivi et de contrôle, étant donné le caractère évolutif des consignes données par les pouvoirs publics.

Mener des analyses quantitatives causales supposera d'abord d'identifier des situations contrefactuelles au recours croisé à l'APLD et au FNE. Les entreprises ont disposé durant cette période 2020-2022 de moyens « alternatifs » à l'APLD pour adapter leur main-d'œuvre au contexte économique et sanitaire, et elles ont pu moduler leurs efforts de formation hors FNE. Une connaissance fine du contenu des formations des salariés, au-delà de l'effort financier global des entreprises, est nécessaire si on veut mesurer l'impact combiné du temps chômé via l'APLD et de la formation.



Directeur de la publication/rédaction

Cédric Audenis, commissaire général par intérim

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré, Éléonore Hermand, Valérie Senné

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr