

# L'INDEMNISATION DU CHOMAGE : ELEMENTS POUR UNE REFORME

Bruno COQUET & Arnaud SYLVAIN<sup>1</sup>

Le régime d'assurance chômage (RAC) est asphyxié par une profusion de règles et d'exceptions qui en obscurcissent le sens. Il est nécessaire de restaurer sa lisibilité, son efficacité et son équilibre financier. Dans l'optique d'une *remise à plat* du système, nous envisageons une gamme de propositions qui offre de nombreuses combinaisons gagnantes pour tous les acteurs. Les enjeux, directement proportionnés à l'ambition des réformes, se chiffrent en milliards d'euros.

Ce travail est concentré sur des questions peu documentées, mais néanmoins de grande ampleur : principes et critères de l'équilibre financier de l'assurance chômage, lisibilité des droits et des incitations, origine et nature des ressources (assiette et mode de taxation). Les réformes possibles sont de deux ordres : certaines revisitent la logique et le rôle macroéconomique du RAC, les externalités qu'il produit et les incitations qu'il diffuse ; d'autres procèdent du rééquilibrage des règles internes. Simplicité, efficacité et équité sont les trois déterminants de ces propositions.

Au total, sans réduire le caractère protecteur du système, parfois en le renforçant, des réformes ambitieuses mais accessibles pourraient procurer plusieurs milliards d'euros d'économies et alléger jusqu'à près de 50% le poids de l'assurance chômage sur le coût du travail des secteurs marchands.

## 1 - DES DEFAUTS NOMBREUX, COUTEUX ET NUISIBLES A L'EFFICACITE

Les difficultés financières récurrentes du régime d'assurance chômage sont l'objet de critiques anciennes, qui occultent que les enjeux ont évolué au cours du temps : le chômage conjoncturel des années soixante a progressivement laissé place à un chômage de masse, persistant et en partie d'origine structurelle.

Les mécanismes d'assurance et de solidarité du RAC sont brouillés : l'assurance juridique (privé d'emploi un salarié sera indemnisé sous certaines conditions) a perdu de sa substance économique car les risques se sont accrus et surtout polarisés sur certains salariés. Les entreprises ou secteurs, aux pratiques de gestion de la main-d'œuvre diverses, contribuent sans lien avec coûts qu'ils engendrent pour le régime<sup>2</sup> ; les individus selon leur âge, statut, profession, ancienneté dans l'emploi, secteur d'activité, n'ont pas tous les mêmes droits ni les mêmes devoirs (éligibilité, taux de cotisation, droits ouverts, etc.) ou même restent « en marge » de l'emploi<sup>3</sup>.

Les bouleversements qui affectent les économies, la régulation du marché du travail, l'emploi (mondialisation, flexibilité, mobilité, évolution des qualifications, etc.) nécessitent l'adaptation de l'indemnisation du chômage. L'accentuation des inégalités qui les accompagne renforce le rôle de la solidarité dans son financement. Les services publics de l'emploi, ainsi que l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ont déjà été profondément réformés en France comme dans de nombreux pays, et la question de la flexicurité progresse. Mais, du point de vue de l'indemnisation, ces évolutions de l'environnement ont jusqu'à présent surtout engendré un enchevêtrement d'exceptions, de filières, de régimes spécifiques coûteux et parfois générateurs d'inégalités.

La première partie de ce travail s'attache à redéfinir les principes du financement de l'indemnisation du chômage au regard de la nature de ce chômage. Une deuxième partie est consacrée à la remise à plat de l'acquisition des droits, et plus généralement du système des filières. Les réaménagements souhaitables du taux de remplacement sont l'objet de la troisième partie. Enfin, une quatrième partie explore un système de cotisations dégressives, qui permettrait de restaurer des incitations et des bases de financement soutenables pour le RAC.

## 2 – QUELLE ARTICULATION ENTRE ET LES CAUSES DU CHOMAGE ET LE FINANCEMENT DU RAC

Les principes du financement de l'indemnisation du chômage peuvent être décrits autour de trois concepts économiques : le chômage frictionnel, le chômage structurel et le chômage conjoncturel. Si l'on considère qu'il

---

<sup>1</sup> Economistes

<sup>2</sup> Il ne faut pas confondre la solidarité liée au fait que tous les secteurs n'ont pas les mêmes techniques, les mêmes rythmes et les mêmes contraintes de production et de demande adressée, et le fait qu'au sein d'une même activité les comportements des entreprises sont plus ou moins coûteux pour le RAC

<sup>3</sup> Non seulement le chômage affecte plus intensément certains profils d'individus ou de professions, mais en plus le marché du travail français est fortement segmenté entre contrats précaires et stables avec peu de transition de l'un vers l'autre.

est socialement nécessaire et/ou économiquement optimal d'indemniser les épisodes de chômage, ces trois situations appellent des mécanismes de financement profondément différents.

## 2.1 - La prise en charge du chômage conjoncturel

Au niveau frictionnel, le financement du chômage est indifféremment assurantiel ou solidaire car la probabilité d'être sans emploi affecte aléatoirement *tous* les individus, et sa durée est courte. Mais, outre la fraction frictionnelle du chômage, le RAC supporte actuellement la prise en charge du chômage structurel et d'une fraction du chômage conjoncturel<sup>4</sup>.

Si le compromis social et les rigidités de l'économie sont stables, la norme de bonne gestion du RAC devrait être « équilibre financier au chômage d'équilibre ». A l'inverse, au cours des cycles récents, le RAC a pris en charge le chômage conjoncturel en accroissant le coût du travail, au risque de peser sur l'emploi et d'induire des impulsions conjoncturelles pro-cycliques.

L'approche pragmatique considère que les excédents futurs sont la contrepartie des déficits actuels et qu'ils serviront à rembourser la dette accumulée (près de 15 Md€ fin 2005)<sup>5</sup>. L'idée très répandue d'un remboursement rapide de la dette ne tient que si l'on considère que, malgré les réformes structurelles, l'économie ne reviendrait pas suffisamment au-dessous du le chômage d'équilibre à la faveur d'une reprise économique. En revanche si l'on respecte la norme d'équilibre, il n'est légitime d'accumuler des excédents que dans les périodes où le chômage est en deçà de son niveau d'équilibre, et symétriquement des déficits quand il est au delà.

### Encadré 1 - Concepts et composantes du chômage

**Le taux de chômage frictionnel** caractérise l'équilibre de plein emploi. D'une durée moyenne faible, il avoisine un taux 4% dans les économies industrielles contemporaines.

**Le taux de chômage structurel** ou taux de chômage d'équilibre est celui qui existerait en l'absence de chocs conjoncturels. Deux interprétations sont possibles :

- Le taux de chômage structurel est déterminé par les caractéristiques des marchés, en particulier le marché du travail [8] [9] : plus les imperfections sont nombreuses (formation des salaires, protection de l'emploi, système de protection sociale, prélèvements obligatoires, etc.), plus le taux de chômage structurel s'élève au-dessus du chômage frictionnel. Le chômage structurel est un taux d'équilibre, qui additionne le chômage frictionnel et le chômage volontaire, constitué des actifs ayant un salaire de réserve supérieur au salaire courant.
- Les arbitrages de politique économique, en particulier entre chômage et inflation, s'ils conduisent le gouvernement à limiter sa lutte contre le chômage au respect d'une norme d'inflation, conditionnent un taux de chômage d'équilibre (NAIRU, non accelerating inflation rate of unemployment). Les principaux déterminants du chômage structurel sont ici la productivité ou l'indexation des salaires (courbe de Phillips).

Non exclusives l'une de l'autre, ces deux interprétations présentent une différence radicale : la référence à un arbitrage entre inflation et chômage suggère que le taux de chômage structurel pourrait être inférieur sans réformer les structures du marché du travail, en acceptant simplement de modifier la norme d'inflation.

**Le chômage conjoncturel** résulte des chocs éponymes affectant l'offre ou la demande : chômage baisse sous son niveau d'équilibre lorsque la croissance est orientée favorablement ou s'élève au dessus lors des ralentissements.

Si l'on retient la moyenne des deux estimations (*cf.* encadré 2), dont les résultats convergent, le solde technique du RAC est actuellement *structurellement excédentaire* d'environ 2,5 Md€ pour un taux de chômage structurel de 8,5%. En outre, les réformes du marché du travail des années récentes ont été conçues pour abaisser le chômage structurel, qui doit donc aujourd'hui être plus faible que celui qui prévalait au début des années 2000. Si l'efficacité de ces mesures est acquise, l'excédent structurel du RAC s'en trouve accru : un taux de chômage structurel de 8% placerait l'excédent structurel autour de 5 Md€.

Il apparaît donc possible de baisser significativement le niveau des cotisations versées au RAC, sans compromettre l'équilibre intertemporel du régime, ce qui limiterait son influence dépressive sur le cycle et l'emploi. En retenant nos hypothèses centrales conservatrices, l'excédent structurel du RAC (2,5 Md€) pèse à

<sup>4</sup> Tous les demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisés par le RAC. Les raisonnements présentés ici sont à taux de chômeurs indemnisés constant.

<sup>5</sup> Pour des raisons de clarté les calculs qui suivent ne prennent pas en compte le remboursement de la dette passée, mais la vitesse à laquelle on choisit de la rembourser doit évidemment faire partie de la solution retenue.

hauteur de 0,6 point sur le coût du travail. Soulignons que les effets en retour (emploi, croissance, finances sociales, etc.) induits par de tels ajustements ne sont pas ici pris en compte.

## Encadré 2 - Éléments de chiffrage du solde structurel de l'Unedic

### **Une approche par le chômage structurel**

Mesurer l'impact de la conjoncture sur l'équilibre de l'Unedic nécessite de distinguer la part du chômage qui relève de l'élévation conjoncturelle, de celle qui est structurelle (Encadré 1.2). Le taux de chômage structurel de la France est actuellement d'environ 8,5%<sup>6</sup>. En effet, par rapport à des estimations qui le situaient à environ 9% au début des années 2000, les réformes structurelles mises en œuvre l'ont sans doute fait reculer. Le fait que le taux de chômage observé actuellement n'est pas conforme à un haut de cycle économique, corrobore cette interprétation.

Avec un chômage observé de 9,5%, dont une part conjoncturelle de 1 point, le nombre de chômeurs est de 12% supérieur à ce qu'il serait à conjoncture neutre. Cela représente environ 260 000 chômeurs au sens du BIT<sup>7</sup>, dont environ 210 000 indemnisés par l'assurance chômage, parce que certains ne remplissent pas les conditions pour être indemnisés ou ont épuisés leur droits. Considérant un taux moyen brut mensuel de 1000 euros<sup>8</sup>, les dépenses du RAC sont 2,1 Md€ plus élevées qu'elles ne le seraient au chômage d'équilibre.

### **Une approche par les comptes de l'Unedic**

Les prévisions d'équilibre financier de l'Unedic<sup>9</sup>, permettent aussi d'estimer le niveau de chômage qui équilibre les dépenses techniques. Selon les prévisions actuelles l'Assurance chômage devrait présenter un excédent de 0,3 Md€ en 2006 et de 2,8 Md€ en 2007. Ces évolutions sont à rapprocher du taux de chômage qui, d'après la même prévision, s'établirait à 8,8% fin 2006 et à 8,3% fin 2007. On peut en inférer que le taux de chômage qui équilibre le RAC se situe au voisinage de 9,2%<sup>10</sup> ;

D'après l'évolution prévue en 2007, une diminution de 0,5 point du taux de chômage conduit à une augmentation d'environ 2,5 milliards d'euros du solde du RAC (soit environ 500 Mo€ pour 0,1pt de chômage). En 2007 le taux de chômage d'environ 8,5% en moyenne annuelle serait à son niveau structurel, et le RAC afficherait son excédent structurel, soit 2,8 Md€.

## 2.2 – La prise en charge du chômage structurel

Le *chômage d'équilibre* n'est pas le fruit de mécanismes exclusivement circonscrits aux secteurs marchands ni même au marché du travail, mais de compromis et de choix sociaux beaucoup plus larges qui bénéficient à tout ou partie des agents ; c'est sur ce périmètre des facteurs qui l'engendrent que le chômage structurel doit être financé. Il est clair que le financement actuel du RAC dont l'assiette est circonscrite aux salaires du secteur marchand ne s'appuie pas suffisamment sur des mécanismes de solidarité, et n'est pas optimal d'un point de vue économique, du fait que le chômage structurel excède le chômage frictionnel.

Ces modalités devraient évoluer afin de prendre en compte les composantes du chômage qu'il faut financer. Cela soulève la question de l'assiette souhaitable des contributions, et du partage à opérer entre des transferts assurantiels et de solidarité. Comment définir cette assiette ?

Le marché du travail français comporte deux spécificités principales qui affectent considérablement les ajustements conjoncturel et structurel : la sécurité de l'emploi dont bénéficie une fraction de la population active, et l'âge de départ en retraite très précoce relativement aux besoins financiers du régime. Elles engendrent deux formes de solidarités asymétriques :

- Les retraites sont financées par des ressources provenant de la valeur ajoutée, et en particulier par des cotisations prélevées sur les salaires. Cet engagement est d'autant plus lourd que l'âge de départ en retraite moyen est plus précoce en France qu'ailleurs. Même si les causes du sous-emploi des seniors

<sup>6</sup> Alors que le chômage BIT était de 9,5%, l'OCDE (JP. Cotis, Le Monde, 30 mars 2006) a récemment chiffré à 1 point la part conjoncturelle du chômage en France. Les chiffres qui suivent sont donc tous calés sur ces niveaux.

<sup>7</sup> Considérant que les chômeurs BIT sont environ 2 600 000 à 9,5% de chômage et que les DE indemnisés représentent environ 80% des chômeurs BIT.

<sup>8</sup> Source Unedic.

<sup>9</sup> L'équilibre financier de l'Assurance chômage, années 2006 à 2008, Unedic, Octobre 2006.

<sup>10</sup> Ce que serait le taux de chômage moyen en 2006 si, comme le prévoit l'Unedic, il atteignait 8,8% en fin d'année. En effet le solde annuel de l'Unedic doit bien être comparé au taux de chômage en moyenne annuelle et non pas à celui mesuré au 31/12.

sont partagées entre offre et demande, les retraités pourraient contribuer à l'assurance chômage des salariés, qui assurent de leur côté le paiement de pensions stables.

- Une solidarité qui va de l'ensemble des contribuables, et en particulier des salariés du secteur marchand, vers la fonction publique : la sécurité de l'emploi dans ces secteurs peut être décrite comme une « filière » où l'éligibilité est statutaire, le taux de remplacement de 100% et la durée des droits illimitée.

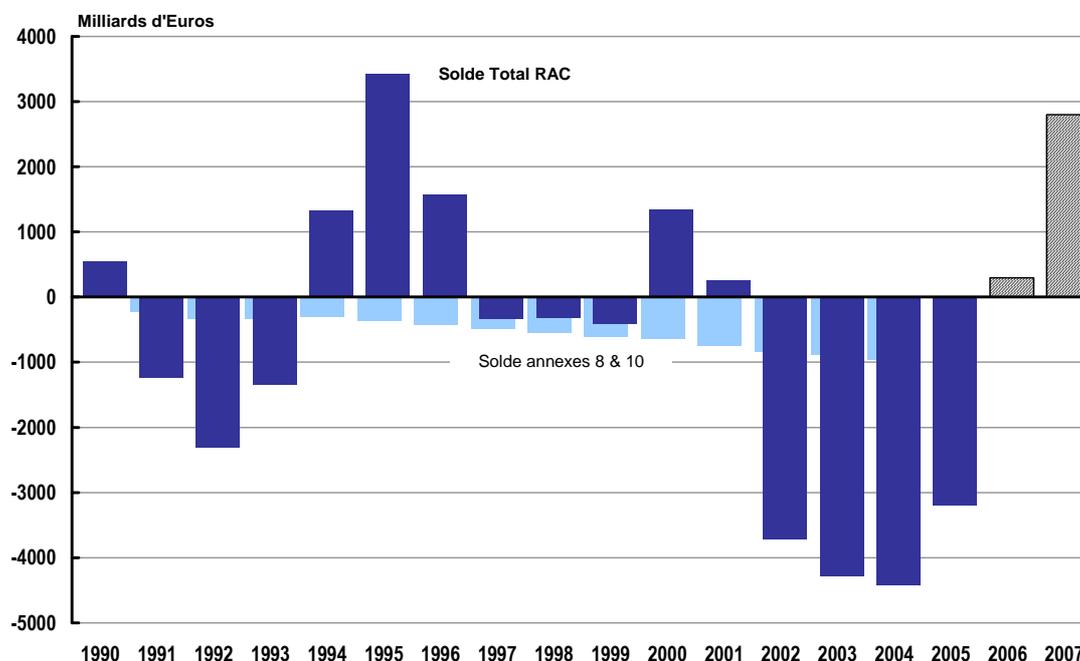
Contrairement au taux de chômage, ces deux « sécurités » sont intangibles lorsque la conjoncture se dégrade – alors que ce faisant elle les rend plus lourds à honorer. Une certaine logique voudrait donc que la solidarité gagne en réciprocité, et que la protection contre le risque de chômage soit assumée plus largement, même si à coût identique pour tous elle resterait encore loin d'offrir une sécurité identique pour tous.

D'un côté le coût du travail et/ou les salaires du secteur marchand en bénéficieraient, de l'autre les contribuables et/ou le secteur public verraient leurs contributions s'accroître. Plusieurs combinaisons plus ou moins indolores sont possibles. Par exemple des cotisations exclusivement patronales dans la fonction publique : le pouvoir d'achat demeurerait intact tout en impliquant une fiscalisation implicite du financement de l'assurance chômage vers tous les contribuables, puisque les cotisations seraient payées sur la base des recettes du budget de l'État. Le mécanisme sous-jacent de répartition de la charge serait de même nature que celui observé pour les allègements généraux de cotisations sociales : un coût du travail allégé, mais le taux de prélèvement obligatoires inchangé du fait de la contrainte qui limite le déficit public.

Ainsi, même si c'est encore de manière incomplète, on tendrait vers plus d'égalité entre salariés des secteurs marchands et non marchands, vers l'internalisation d'un coût collectif et d'un financement du chômage qui dépasse les seuls actifs.

A l'opposé le régime de solidarité pèse sur les agents de la fonction publique qui paient cotisation spécifique<sup>11</sup> (1% des salaires, qui représentent environ 40% à 50% des recettes du Fonds de solidarité<sup>12</sup>) ; tous les contribuables financent le solde au travers du budget de l'État, ainsi que les salariés puisque tous n'ont pas accès au régime de solidarité, y contribuent également. Ce système confus devrait lui aussi être remis à plat.

**Graphique 1 – Le solde financier du Régime d'assurance chômage**



Source : Unedi

Lecture : les soldes des années 2006 et 2007 résultent des prévisions de l'Unedi au moment de la rédaction. Seul le solde des annexes 8 & 10 est publié de manière isolée. Le « total RAC » inclut bien ici le solde des annexes 8 et 10.

<sup>11</sup> Il faut noter que de 1984 jusqu'aux réformes de 1996-1998 la contribution de 1% allait au RAC et n'était pas spécifiquement affectée à l'ASS.

<sup>12</sup> Cette part est variable en raison du fait que dépenses et recettes du fonds évoluent différemment dans la conjoncture. En outre le Fonds ne finance pas que l'ASS, qui représente environ 80% des dépenses, mais aussi l'AI et ARE.

### Encadré 3 – Les « annexes » au règlement

Outre le régime général l'assurance chômage prévoit des règles spécifiques d'indemnisation pour certaines professions ou certains secteurs. Ces règles font l'objet de règlements « annexés » à la Convention de l'Assurance chômage :

- > **Annexe I** : VRP, journalistes, personnels navigants de l'aviation civile, assistants maternels et assistants familiaux, bûcherons-tâcherons, agents rémunérés à la commission
- > **Annexe II** : Personnels navigants de la marine marchande, marins pêcheurs
- > **Annexe III** : Ouvriers dockers
- > **Annexe IV** : Salariés intermittents, salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire
- > **Annexe V** : Travailleurs à domicile
- > **Annexe VI** : Salariés relevant d'un employeur dont l'entreprise ne comporte pas d'établissement en France
- > **Annexe VII** : Salariés handicapés des ateliers protégés
- > **Annexe VIII** : Ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle
- > **Annexe IX** : Salariés occupés hors de France ou par des organismes internationaux, ambassades et consulats
- > **Annexe X** : Artistes du spectacle
- > **Annexe XI** : Anciens titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, ayant obtenu une prise en charge des dépenses afférentes au titre d'un congé individuel de formation
- > **Annexe XII** : Définition de l'assiette spécifique des contributions des employeurs et des salariés pour certaines professions

### 2.3 – Le cas particuliers des annexes au régime général d'assurance chômage

Pour apprécier plus finement la situation du RAC, l'évaluation du poids de certaines annexes dans les déficits « structurels », et principalement celui des annexes 4, 8 et 10 qui traitent des contrats courts, est indispensable (Graphique 1).

Au sein de l'annexe 4 qui regroupe les travailleurs intérimaires, les cotisations, bien que plus élevées que dans le régime général, ne couvrent pas les allocations. Ce déficit structurel peut s'expliquer par la nature des contrats intérimaires qui sont par définition courts, ainsi que par un régime plus généreux du mécanisme de l'activité réduite. La solution est soit de laisser jouer dans l'ombre la solidarité entre secteurs, entreprises, et salariés, mais avec le risque que le déficit ne s'accroisse, soit d'accroître les recettes dans une logique de « pollueur-payeur ».

A ces caractéristiques, les annexes 8 et 10 ajoutent une plus grande générosité des droits, couplée avec des salaires de référence très élevés. Cette générosité pose une question spécifique : le secteur marchand doit-il en assumer seul le prix ? Il s'agit ici encore d'une rigidité (aide à l'exception culturelle française), qui accroît le chômage structurel, et dont le mécanisme de financement doit être adapté. La prise en charge collective apparaît pertinente, au minimum pour la partie du coût excédant celle qui demeurerait si les intermittents se voyaient appliqué le régime de l'annexe 4.

L'impact de l'alignement des annexes 8 et 10 sur le régime des intérimaires (700 millions d'euros d'économies) résulte de la moyenne de deux estimations : une actualisation du chiffreage réalisée par l'Unedic pour la Cour des Comptes<sup>13</sup> qui aboutit à une économie de 400 Mo€ [3] et un chiffreage reposant sur des données diffusées de manière fragmentaire par l'Unedic qui permet d'estimer l'économie potentielle à près de 1 Md€.

<sup>13</sup> Simulation effectuée sur l'année 2000 évaluant l'impact de l'application des règles de l'annexe 4 aux DE indemnisés au titre des annexes 8 & 10.

### 3 - SIMPLIFIER LES REGLES : EFFICACE ET ECONOMIQUE

Les règles qui définissent les droits sont compliquées, confuses, inéquitables. Elles compromettent la légitimité du RAC, diffusent des incitations économiques nuisibles sur les individus comme sur les entreprises, et sont coûteuses. Les notions de « filière », de « période de référence » et de « durée maximale d'indemnisation », ainsi que les règles de calcul du revenu de remplacement sont trop complexes. Il est souhaitable de fixer des règles claires d'acquisition des droits. Cette partie propose une simplification permettant d'éliminer certaines incohérences et inéquités des règles actuelles.

#### 3.1 – Le système actuel des filières d'indemnisation : description et intentions

Les filières semblent résulter de la stratification d'ajustements marginaux destinés à parvenir à des équilibres acceptables par tous les partenaires lors de la négociation des conventions successives. Il est sinon difficile de comprendre pourquoi l'option d'une filière unique, évitant des discontinuités aussi évidemment inégalitaires dans l'acquisition des droits, n'a pas été retenue (graphiques 2 à 4).

Certaines des incitations diffusées par les règles actuelles peuvent se comprendre : une logique de réinsertion graduelle dans l'emploi pourrait expliquer que l'on favorise les reprises d'emploi à temps partiel par rapport à des cotisants bénéficiant de contrats à temps plein. On pourrait aussi considérer que les règles du RAC tentent de mieux sécuriser les emplois de courte durée (filières courtes) tout en donnant une sécurité accrue aux personnes mieux installées dans l'emploi qui connaissent une « rupture » dans leur trajectoire professionnelle (filières longues). Quant aux exceptions (annexes), on pourrait penser que les conditions spécifiques de production qui prévalent dans certains secteurs les justifient.

Si le système était raffiné de manière à procurer ce type de signaux, il serait logique de le promouvoir en ce sens, car la lisibilité des droits un point faible –majeur– du RAC. Expliquer clairement pourquoi le système est ainsi fait renforcerait l'efficacité des incitations qu'il diffuse ; on pourrait comprendre pourquoi de nombreuses situations ne sont pas sécurisées (CDD courts, risques liés à la mobilité, etc.) et les lacunes des règles actuelles si nombreuses. En réalité, l'analyse de l'existant montre que cela est impossible tant les incohérences sont peu à peu devenues nombreuses.

Techniquement les filières se définissent par la période de référence au cours de laquelle doit avoir lieu le travail pour ouvrir un droit à indemnisation ; ce sont donc des triplets [période travaillée / période de référence / droit ouvert]. Le liens entre les composantes de ces triplets n'étant pas clairs, les 4 filières principales autour desquelles s'articule le RAC depuis janvier 2006 (tableau 2.1) présentent des inconvénients importants, notamment que les droits ouverts ont une durée indépendante de la durée réelle de cotisations.

- L'éligibilité est mesurée sur la base de périodes de travail exprimées en mois. Les contrats sont d'autant plus sécurisés qu'ils sont à temps partiel et d'autant moins qu'ils sont à temps plein et longs. En effet, l'ouverture des droits ne dépend pas du nombre d'heures travaillées mais du nombre de mois travaillés : un salarié à mi-temps acquiert des droits en travaillant deux fois moins d'heures qu'un salarié à temps plein. Cette inégalité est plus sensible dans les filières courtes : 455 heures suffisent pour acquérir 7 mois de revenu de remplacement à une personne travaillant à mi-temps pendant 6 mois, alors qu'à temps plein il faut travailler 910 heures pour obtenir cette durée d'indemnisation. Il est difficile de comprendre qu'une telle hétérogénéité des droits ouverts pour un investissement personnel identique puisse tenir à l'unité de mesure -en mois plutôt qu'en heures- du temps travaillé pour être éligible. (Graphique 3). Cela est d'autant plus étonnant que dans certaines annexes l'ouverture de droits dépend explicitement du nombre d'heures travaillées. En dépit de ces arguments on pourrait souhaiter favoriser l'indemnisation du temps partiel : mais cette incitation devrait être objectivée, plutôt que dissimulée, comme cela est le cas aujourd'hui.
- Les périodes de référence sont discontinues.
  - La « filière A+ » issue de la convention de janvier 2006 introduit des inégalités nouvelles en raison d'une période de référence plus courte que celle de la filière A, et pénalise les trajectoires caractérisées par une succession de contrats courts et d'épisodes de chômage. (Graph 2.1 à 2.3).
  - La « filière C » réservée aux plus de 50 ans, fonde une très forte discontinuité sur l'âge et la durée de cotisations : si un quinquagénaire peut justifier de 27 mois de cotisations au cours des 36 derniers mois il aura droit à 36 mois d'indemnisation, alors qu'un individu de 49 ans n'aura pas droit à plus de 23 mois, même s'il a travaillé plus de 30 ans. Si du point de vue de la sécurisation des seniors cette filière est

compréhensible, ses effets sur l'emploi sont clairement négatifs, tant pour les employeurs que pour les salariés.

- Les droits ouverts ont une durée qui n'est pas directement liée à la durée réelle de cotisations, créant des incitations négatives. Les filières A, B et C offrent des fenêtres où la durée de prise en charge est supérieure à la durée d'affiliation ce qui pénalise relativement les contrats les plus longs<sup>14</sup>. (Graph. 2.3).

Au delà de ces filières principales, on dénombre en réalité plusieurs dizaines de filières au sens économique du terme. Elles se différencient par leurs paramètres : le décompte des périodes d'affiliation ainsi que la période de référence peut être en mois, en jours, en heures, ou encore en équivalence (cachets, jours de suspensions du contrat de travail, maladie, etc.). Elles peuvent chacune comporter plusieurs triplettes. Les « régimes » ou « annexes » –comme par exemple ceux des annexes 4, 8 ou 10– sont tous des filières. Les professions spécifiques sont nombreuses selon que l'on est maçon, chauffeur dans le BTP ou pour une production audiovisuelle, bûcheron, marin sur un bateau chiffrant plus ou moins de 50 tonneaux, d'une longueur de plus ou moins 25 mètres, saisonnier, etc. sont aussi des filières, de même que l'éligibilité à l'ASS, qui repose sur une durée d'emploi spécifique.

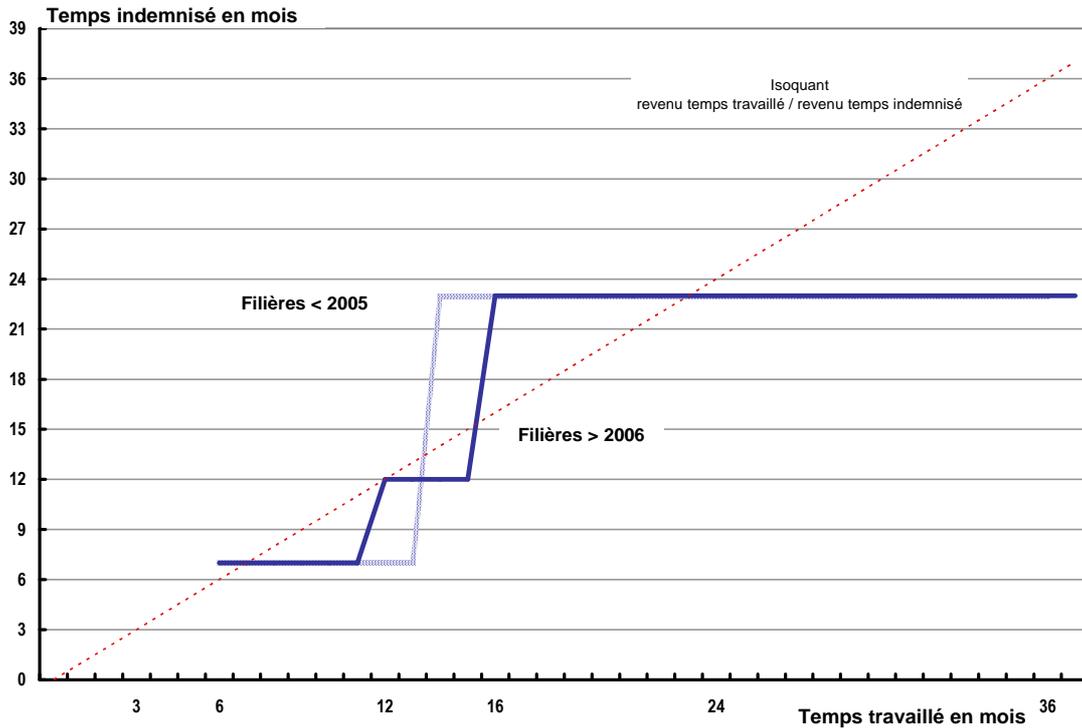
**Tableau 1 - Les 4 filières principales du régime d'assurance chômage**

Filière	Période travaillée	Période de référence	Droit maximal ouvert
<b>Tous DE</b>			
A	6 mois	22 derniers mois	7 mois
A+	12 mois	20 derniers mois	*12 mois
B	16 mois	26 derniers mois	23 mois
<b>DE de 50 ans et plus**</b>			
C	27 mois	36 derniers mois	36 mois

\* Créée par la convention de janvier 2006 ; \*\* à la fin du dernier contrat de travail ; Ces demandeurs d'emploi sont toujours éligibles aux autres filières A, A+, B s'ils ne sont pas à la C.  
Source : Unédic [15] [16]

<sup>14</sup> Ce qui peut expliquer le sentiment que peut parfois avoir « l'assuré » de payer beaucoup et de ne recevoir que peu.

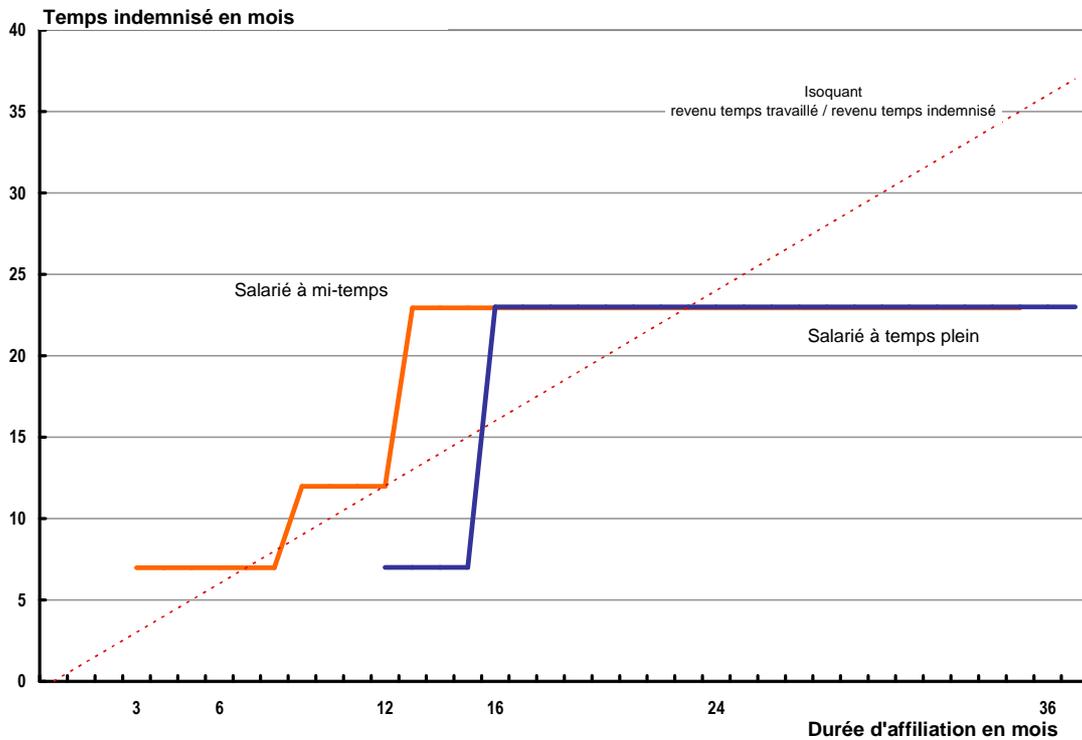
## Graphique 2 – Représentation schématique des 3 principales filières



Source : Unedic, calculs des auteurs

Lecture : On illustre ici les droits acquis sur des périodes qui permettent au salarié de toujours accéder à la filière la plus favorable.

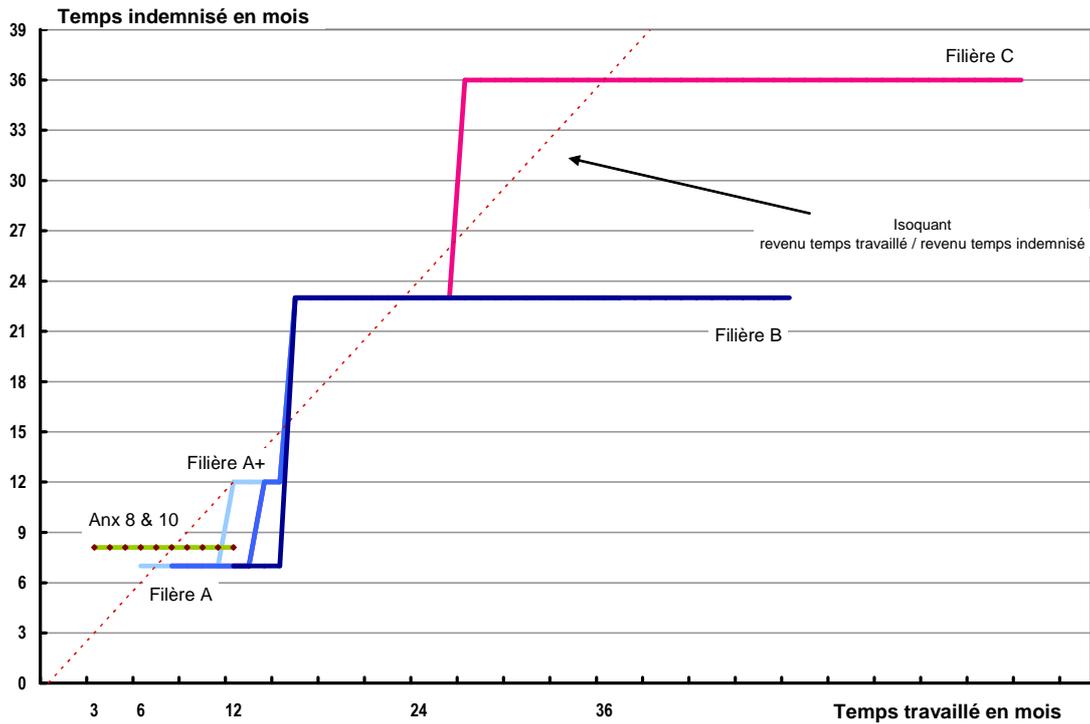
## Graphique 3 – Inégalités liées au travail à temps partiel ou à temps plein



Source : Unedic, calculs des auteurs

Lecture : Cas extrêmes de deux salariés l'un est à mi-temps, l'autre à temps plein. Pour les besoins de l'illustration on considère que le premier acquière ses droits dans la fenêtre de 20 mois, tandis que le second ne les acquière que sur 22 mois. Les droits s'acquièrent nettement plus vite pour le premier, qui peut même accéder à la filière A+ tandis que le salarié à temps plein n'a toujours droit à rien.

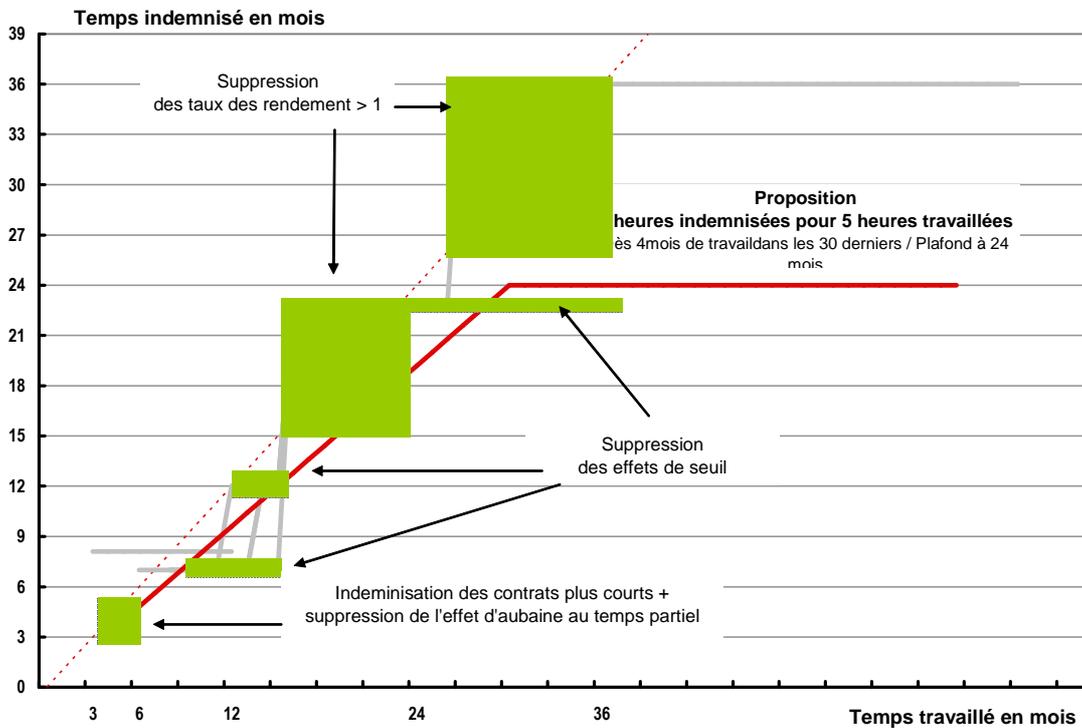
**Graphique 4 – Les principales filières et leurs discontinuités**



Source : Unedic, calculs des auteurs

Lecture : On mesure ici le « taux de rendement » = [temps indemnisé / temps cotisé]. La diagonale représente les points où il est égal à 1. Au dessus, les droits sont plus longs que les périodes cotisées, donc généreux. Les courbes correspondent aux filières. Les seuils représentent les fortes inégalités de droit pour un temps de cotisation marginalement différent. Lorsque qu'à une abscisse correspondent plusieurs ordonnées, cela signifie qu'il y a une inégalité de traitement entre DE liée à la période de référence. La filière intermittents ici représentée est celle des techniciens, la moins favorable.

**Graphique 5 – Scénario de refonte en une filière unique**



Source : Unedic, calculs des auteurs

### 3.2 – Évolutions possibles : une fusion des filières

Compte tenu des coûts qui s'attachent actuellement aux contrats courts et de l'enjeu capital que recèle l'élévation des taux d'emploi, notamment pour le financement de la protection sociale (santé et retraite), l'incitation au travail diffusée par le système d'indemnisation du chômage ne peut souffrir tant d'illisibilité et d'inéquités.

Il est nécessaire de redonner du sens aux règles d'acquisition des droits, de manière à rétablir des incitations claires et équitables. Pour cela, il paraît au moins nécessaire de corriger les trois sources d'inéquités listées précédemment en procédant aux réformes suivantes :

- Une quantité de travail requise pour être éligible définie en heures travaillées, évitant les distorsions temps plein / temps partiel. Ceci ne pose pas de difficulté puisque c'est la règle déjà retenue dans la plupart des annexes. Ce faisant on s'adapte aussi au fait que le travail salarié à temps complet et mensualisé a cessé d'être la norme.
- Une période de référence unique pour le calcul des droits qui assurent la continuité dans leur acquisition.
- Un « taux de rendement » fixé de manière lisible et continue. Représentant les heures de droits obtenues par heure travaillée, ce taux est aujourd'hui en moyenne de 90%, soit 9 heures indemnisées pour 10h travaillées dans la période de référence<sup>15</sup>. Il apparaît clair qu'un taux voisin ou supérieur à 1 constitue un affichage désincitatif.

---

<sup>15</sup> Ce chiffre, qui ne prend pas en compte les temps partiels (ce qui le majorerait significativement) est le taux moyen est celui offert par le continuum le plus favorable des 3 filières principales, non pondéré par le nombre de DE qui bénéficient de chacun des taux, et vaut pour des affiliations allant jusqu'à 36 mois. L'incitation donnée aux individus est bien dans ce taux (donc non pondéré), et non le taux aux autres DE.

#### Encadré 4 : concevoir des droits lisibles, un exemple

##### Principes

La mise en œuvre simultanée de ces trois propositions pourrait permettre de simplifier le système des filières en exprimant directement le droit à indemnisation en fonction des heures travaillées au cours de la période de référence. Cela permettrait notamment qu'un même nombre d'heures travaillées au cours d'une période donne lieu à la même durée d'indemnisation. Pour simplifier ces filières il est possible de fixer les droits à indemnisation comme une fraction des heures travaillées au cours d'une période de référence unique :

$$DI = TR \cdot H \quad (1)$$

Où, DI =	Droits à indemnisation
TR =	« Taux de rendement »
H =	Nombre d'heures travaillées au cours de la période de référence
Et, PR =	Période de référence exprimée
H <sub>mini</sub> =	Nombre d'heures minimal pour donner droit à indemnisation.

##### Exemple

Le choix de paramètres suivants illustre qu'il est possible d'aboutir à un système d'indemnisation plus lisible, moins dispendieux et/ou mieux équilibré.

- TR = 80% (4h indemnisées pour 5h travaillées).
- PR = 30 mois, couplée à un taux de rendement de 80% conduirait à une durée maximale d'indemnisation de 24 mois.
- H<sub>mini</sub> = 608 heures (soit 4 mois à temps plein) au minimum pour être éligible

Cette mesure procure d'importantes économies du fait des nombreuses situations où le taux de rendement est aujourd'hui au delà de 80%, voire au delà de 1. Un tel taux apparaît généreux, et les économies qu'il engendre peuvent être réutilisées en l'associant à la prise en charge de contrats plus courts, ou un allongement de certaines durées d'indemnisation. Un chiffrage précis pondéré par les effectifs est nécessaire : mais l'abaissement de 10 points du taux de rendement moyen (≈10% d'économies sur les dépenses), le décompte en heures de l'éligibilité, et le cas échéant la suppression de la filière C, procurent des économies massives face auxquelles le relâchement du taux d'exigence a un effet minime. Quant à l'extension des droits pour les contrats courts, on peut partir du principe qu'on lui consacre les économies dégagées par le changement des autres paramètres<sup>16</sup>.

Simplifier et rendre plus lisibles les filières en les fusionnant est un pari ambitieux. Mais, bien calibrée, cette solution est susceptible de résoudre de nombreux problèmes simultanément : lisibilité et efficacité des incitations, sécurisation des parcours, contrats courts, manque d'équité entre temps partiel et temps complet, discontinuités et ruptures dans les incitations. Au total, la rigueur des droits peut être accrue en n'affectant que des niveaux d'allocations pour lesquels les effets d'aubaine sont aujourd'hui très importants.

## 4 – LE REVENU DE REMPLACEMENT

### 4.1 – Des règles compliquées

L'allocation journalière brute (AJ) est calculée à partir du salaire journalier de référence (SJR) qui reflète les rémunérations perçues (salaire brut et primes) soumises aux contributions Assedic. Lorsque la période travaillée donnant droit à indemnisation est supérieure à 12 mois, l'AJ est calculée à partir des rémunérations perçues sur les 12 derniers mois.

L'allocation maximale est plafonnée (5268€ au 1/6/06) en raison du plafonnement de l'assiette des cotisations à 4 fois le plafond de la sécurité sociale. Cela induit des taux de remplacement nets est compris entre 65% et 95% (allocation nette / salaire net, graph. 3.4). Le plafonnement à 75% est « brut » ; mais les règles de calcul de l'AJ

<sup>16</sup> Qui dictent donc la marge de manœuvre autour du seuil minimal fixé -pour l'exemple- à 608 heures

conduisent à un taux de remplacement *net* de l'ordre de 95%, lorsque le  *salaire mensuel de référence* (SMR) est inférieur ou égal à 1020€, ce qui apparaît « généreux ». Entre 1020€ et 2200€ bruts, le taux de remplacement net passe de 95% à un palier de 65%, pour les SMR inférieurs à 10356€ (4 fois le plafond de la sécurité sociale), avant de décroître au-delà, en raison du plafonnement de l'allocation. Le montant net de l'allocation n'est pas strictement croissant avec le salaire en raison de prélèvements sociaux différenciés (Tab. 2).

**Tableau 2 – Indemnisations, retenues sociales et taux de remplacement**

Salaire mensuel brut SMB	Alloc. journalière brute AJ	Retenues sociales		Taux de remplacement	
		Nature	Taux	Brut (AJ / SJR*)	Net*
Moins de 1020,40€	75 % du salaire journalier brut			75,0%	95,0%
1020,40€ à 1117,57€	25,01€ / jour			75,0% à 68,0%	95,0% à 87,0%
1117,57€ à 1845,88€	40,4% du SJR + 10,46€ / jour	Retraite compl.	3% de l'ancien salaire	68,0% à 57,4%	83,0% à 69,0%
1845,88€ à 10356€	57,4% du SJR Allocation < Smic	Retraite compl.	3% de l'ancien salaire	57,4%	69,0% à 65,0%
	57,4% du SJR Allocation > Smic (42€ au 1/7/06)	Retraite compl. CSG CRDS	11,37% de l'allocation	57,4%	65,0%

Source : Unédic [15], pour les quatre premières colonnes du tableau ; calculs des auteurs pour les deux dernières colonnes

\* En supposant que  $SJR=SMB*12/365$  -- \*\* En supposant un taux de cotisations sociales de 21,6% (salaire net =  $(1-0,216)*\text{salaire brut}$ ).

## 4.2 – Taux de remplacement : plus de simplicité pour plus d'équité

Plafonner les allocations est très économique<sup>17</sup>. Mais pour un plafonnement affectant « seulement » 10% des allocataires, environ 40% cotisants pourraient observer une baisse du revenu de remplacement sur lequel ils peuvent compter en cas de perte d'emploi. C'est une rupture importante avec la logique d'assurance, le revenu de remplacement s'estompant au profit d'un revenu de solidarité, aide à la recherche d'un emploi. Mais cela peut aussi ouvrir à un plafonnement plus strict des cotisations, voire à un système à deux étages dans lequel un régime de base serait complété d'assurances complémentaires optionnelles. Au delà de l'apparence de l'effet instantané, l'équité du régime en souffrirait sans doute, le RAC pouvant y perdre des contributeurs importants au profil de risque attractif.

Le *plafond mobile* propose de diminuer le plafond au fur et à mesure que la durée d'indemnisation augmente. Cette mesure purement comptable ne réforme pas le système mais fournit un gain limité et à courte vue. Elle concentre la charge sur les individus qui ont (1) eu des contributions élevées et (2) se retrouvent au chômage. Elle pose des difficultés logiques : peu lisible, cumulant un plafond et de la dégressivité, elle crée une sorte d'annexe « hauts revenus » (avec son lot de filières...) et n'appliquerait de la dégressivité qu'aux allocations les plus élevées, ce qui suggère qu'elle est curieusement sans effet sur les autres<sup>18</sup>.

Simplifier le calcul du taux de remplacement constitue une option plus simple, moins risquée à terme et plus équitable. Sans changer le niveau des dépenses, on peut très simplement accroître la lisibilité des paramètres :

- Assurer comme aujourd'hui un minimum pour les salaires les plus bas tout en affichant un taux de remplacement calculé sur la base du salaire *net* : car c'est bien le revenu net qui intéresse et incite l'allocataire, et qui supprimerait toute suspicion quant à la « générosité » réelle ou supposée du RAC. Les prélèvements sociaux sur les AJ seraient uniformisés, quitte à préserver un seuil d'exemption (Graph. 5).

<sup>17</sup> Pour une estimation voir CERC [3]. La question du plafonnement est aussi liée à celle des intermittents qui représentent une très forte proportion des plus hauts salaires de référence et des allocataires les mieux rémunérés. ([10] Données actualisées à fin 2004).

<sup>18</sup> L'étude de Dormont & alii, [6] montre en effet que pour les revenus de remplacement les plus élevés, le retour à l'emploi s'élève quand s'applique la dégressivité ; cependant, cette étude est contestée sur la faiblesse de l'échantillon de « cadres » en cause. En outre, compte tenu de la distribution des salaires, leur échantillon a toutes les chances de comprendre au moins 25% d'intermittents du spectacle, ce qui peut affecter fortement leurs résultats.

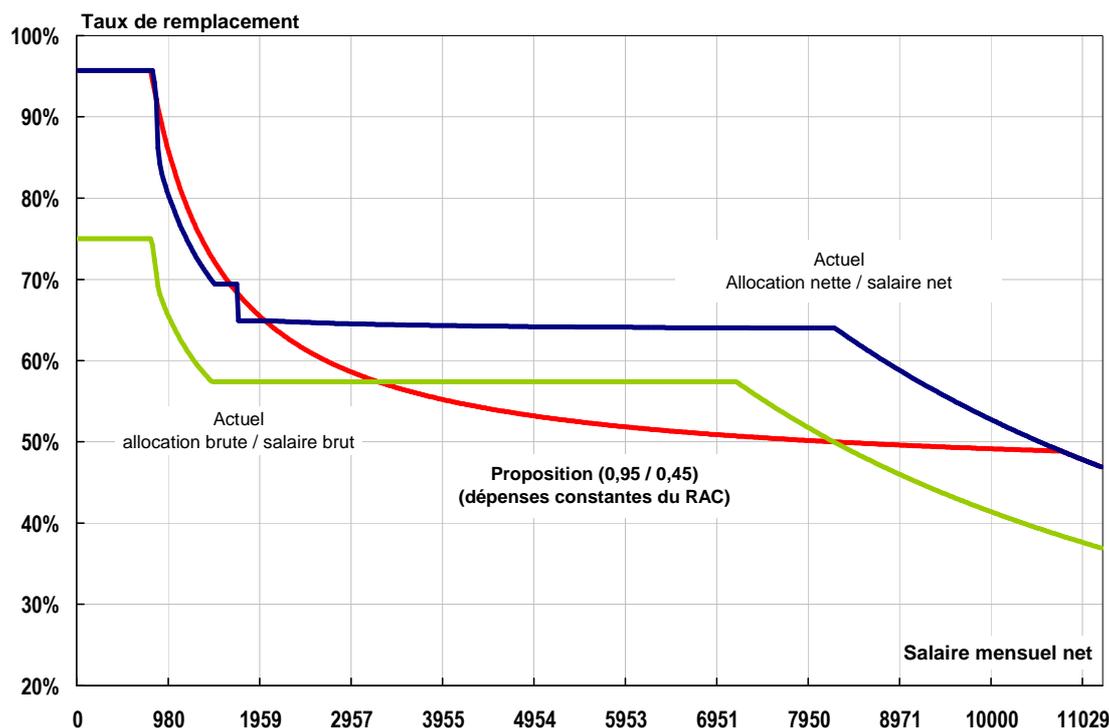
- Préserver une courbe du taux de remplacement de forme hyperbolique, fortement décroissante au début, afin d'assurer un coût d'indemnisation soutenable et obtenir des effets voisins de ceux d'un plafonnement pour les SMR les plus élevés, sans en subir les inconvénients. Une formule lisible peut être définie avec un montant minimal fixe, et une proportion du SMR au-delà :

$$\text{Allocation} = a \% * \text{SMR}_{\text{mini}_{\text{net}}} + b \% * [\text{SMR}_{\text{net}} - \text{SMR}_{\text{mini}_{\text{net}}}] \quad (2)$$

L'AJ nette minimale est de 95% du SMR net pour un SMR brut inférieur à 1000€ (a = 95%). Au-delà, un taux de remplacement calibré à 45% (b = 45%) assure la stabilité des dépenses du RAC et des taux de remplacement individuels très proches des taux actuels. Sous contrainte de dépenses stables pour le RAC, 2 demandeurs d'emploi sur 3 (65,9%) verraient leur taux de remplacement augmenter, essentiellement grâce à la résorption des discontinuités qu'engendrent les formules actuelles de calcul des retenues. Les perdants seraient nettement moins nombreux : 14,7% des DE qui ont un SMR supérieur au salaire moyen (≈ 2000€ nets), subissant une « pénalisation » progressive, ce qui est un avantage considérable par rapport au plafonnement (env. -10% à 3\*Smic et -21,6% à 7\*Smic)<sup>19</sup>.

Afin de simplifier le système actuel et de le rendre plus lisible et équitable, nous proposons donc une réforme technique du calcul des droits et du montant de l'indemnisation reposant sur les deux seules relations (1) et (2). Cette réforme est une remise à plat des règles d'indemnisation qui en élimine les discontinuités et en améliore la lisibilité. Dans la mesure où nos exemples sont à coût constant pour le RAC, ils ne modifient en rien la générosité globale du système qui dépend des paramètres fixés par les gestionnaires du régime de l'assurance chômage.

**Graphique 6 – Taux de remplacement selon le niveau de salaire net**



Source : Unedic, calculs des auteurs

Lecture : pour un salaire mensuel de référence inférieur à 950 euros le DE touche 95% de son salaire net ou 75% de son salaire brut. La proposition 0,95 / 0,45 signifie que dans la formule indiquée ci-dessus dans le texte le paramètre a = 95% et b = 45%.

<sup>19</sup> En niveau un plafond persiste au même montant qu'actuellement, mais concerne mécaniquement beaucoup moins de DE, seulement ceux dont le salaire net est de 10 800€ au lieu de 8 300€ aujourd'hui.

## 5 – CONTRATS COURTS, SECURISATION DES PARCOURS ET PARTAGE DES COÛTS

La solution à mettre en œuvre doit assurer un bon équilibre entre des objectifs parfois contradictoires. Les contrats courts ont été encouragés afin d'accroître la flexibilité, l'efficacité, et créer des emplois ; il faut donc veiller à ne pas peser sur l'emploi en les taxant excessivement<sup>20</sup>. D'un autre côté la sécurisation des parcours pâtit des contrats courts s'ils ne mènent pas suffisamment vers des contrats stables et entretiennent de la précarité. Dans le même sens, en situation de sous-emploi structurel, si tous les contrats étaient des contrats courts le RAC serait incapable d'y subvenir au niveau actuel de ses ressources, comme le suggèrent les écarts entre contributions et prestations liées aux emplois en intérim et en CDD. Enfin, les règles actuelles du RAC n'incitent pas les entreprises à des pratiques de gestion de main d'œuvre vertueuses.

### 5.1 – Les options existantes : cibler les contrats courts et/ou les ruptures

La situation actuelle est déséquilibrée et il n'existe pas de solution parfaite ; la modulation des incitations dirigées vers les utilisateurs de contrats courts apparaît comme le meilleur compromis. Il y aura des gagnants –les actuels perdants– et des perdants, qui pourront reporter leurs surcoûts dans leurs prix de vente. La compétitivité reposera sur une meilleure utilisation des ressources, et non pas sur l'utilisation excessive d'un type de contrat de travail dont les coûts sont reportés sur les autres entreprises, via le RAC.

Les propositions existantes proportionnent les contributions à l'intensité et/ou à la récurrence de l'utilisation des contrats de travail courts : taxe spécifique sur les différents types de contrats (CDD, CDD selon la durée, intérim, etc.), sur les entreprises ou secteurs utilisateurs, taxation de tous les contrats au moment de la rupture [1][2][7].

### 5.2 – Principes et effets d'une cotisation décroissante avec l'ancienneté dans l'emploi

L'incitation testée ici est une contribution unique dégressive (COUDE) qui vise à encourager l'allongement des contrats en remplaçant le taux de cotisation uniforme par un taux décroissant en fonction de l'ancienneté des contrats, sans préjuger de leur durée. Indifférent à la nature du contrat de travail, un taux maximum s'applique le premier mois, puis diminue chaque mois, jusqu'à un taux minimum inférieur à l'actuel taux uniforme.

Cette formule est stabilisante à moyen terme puisqu'elle rééquilibre le financement du RAC sur l'assiette en expansion, les contrats courts. Le coût du travail des contrats longs baisse, ce qui les encourage, tandis que les contrats courts sont plus onéreux ce qui en décourage l'utilisation<sup>21</sup>, dissuade les ruptures précoces<sup>22</sup> et la rotation excessive des effectifs. La COUDE a donc deux effets : elle modifie en profondeur l'économie du RAC, tout en ayant des externalités importantes sur le fonctionnement du marché du travail qui offrent l'opportunité d'améliorer l'un de ses défauts principaux, la segmentation entre contrats stables et précaires.

Cette formule n'augmente pas les rigidités juridiques autour du contrat de travail ; elle n'interdit, ne limite, ni ne stigmatise aucune forme de contrat, laissant l'entreprise choisir la forme la plus adaptée à son besoin. *Tous* les contrats étant taxés au même taux, le CDD conserve ses caractéristiques de coût différentiel. Le coût n'est pas supporté au moment où l'entreprise rencontre des difficultés (à l'inverse d'une taxation des ruptures) mais bien au moment où elle utilise le contrat court, normalement en réponse à un surcroît temporaire d'activité (qui est par définition rémunérateur). Au total, le coût du travail n'augmente pas, car par hypothèse nos simulations sont à coût constant pour le RAC : ce qui est prélevé en plus sur les contrats courts est redistribué en abaissant le taux de cotisation sur les contrats longs.

En objectivant les coûts du RAC, les incitations améliorent l'allocation des ressources. L'aubaine des entreprises « passagères clandestines » est supprimée ; la solidarité interprofessionnelle soulagée par l'accroissement de la charge des agents qui font subir les coûts les plus élevés au RAC<sup>23</sup>. Les secteurs seraient donc diversement affectés par cette mesure qui répartit différemment un coût stable. Les différents scénarios simulés indiquent que même si cette mesure est appliquée isolément elle induit une baisse du coût du travail dans les secteurs employant ¾ des salariés (tableau).

<sup>20</sup> Au niveau du chômage frictionnel l'instabilité de l'emploi n'engendre pas de précarité car tous les individus qui le souhaitent trouvent un emploi.

<sup>21</sup> Il s'agit de toutes manières de contrats si courts et précaires (60% des contrats d'intérim durent une semaine ou moins, et 50% des CDD durent moins de 1 mois) qu'il faut en accumuler de nombreux pour prétendre, dans le système actuel, s'ouvrir des droits à indemnisation [5] [16].

<sup>22</sup> Les ruptures durant la période d'essai sont 2 fois plus nombreuses que les licenciements économiques (l'initiative peut cependant en revenir au salarié).

<sup>23</sup> Si une entreprise décide de raccourcir ses délais de livraison en embauchant des intérimaires, si une autre ne fait pas l'effort d'anticiper des pics saisonniers, etc. il est plus simple et plus efficace que le client paie ce prix, plutôt que les concurrents, ou les entreprises qui n'ont rien à voir avec cette activité.

### 5.3 – Mécanismes proposés et simulations

Il est évidemment préférable que la pente reste raisonnable, mais aussi que la réforme soit couplée avec d'autres qui, en baissant les recettes nécessaires pour équilibrer le RAC, permettraient de diminuer le coût du travail dans *tous* les secteurs rendant quasi indolore la création de la modulation. On considère en première approche que tous les surcoûts et les gains réalisés s'appliquent à la fraction du taux à la charge des employeurs, considérant que ce sont les entreprises qui décident du type de contrat qu'elles offrent.

Sur une assiette identique à l'actuelle, un taux uniforme correspondant au taux minimum s'applique au-delà de la période de modulation (3,6% à 6,0%, contre 6,48% aujourd'hui)<sup>24</sup>. Sur la période de modulation de 12 mois la diminution du taux de cotisation est toujours linéaire à partir du premier mois, par paliers de 1 mois. Ces simulations tiennent compte de l'hétérogénéité des salaires selon l'ancienneté du contrat.

A recettes constantes pour le RAC, si on souhaitait moduler les cotisations d'assurance chômage pour les contrats de moins d'un an, tout en fixant un taux maximum qui soit par exemple, pour le premier mois, environ égal au double du taux normal minimum, on aurait<sup>25</sup> :

- Dans le scénario 1 un taux maximum de 11,9% et un taux normal de 6% pour les contrats excédant 12 mois. Il est notable que dans ce scénario le coût du travail n'est supérieur au coût actuel que jusqu'au 10<sup>ème</sup> mois inclus.
- Dans le scénario 2, où les ressources sont abaissées à ce que dicte la règle d'équilibre financier au niveau du chômage d'équilibre, les économies réalisées (2,5 Md€) permettent d'obtenir un taux maximal de 10,8% pour les contrats de 1 mois, et un taux normal de 5,4%. Dans cette configuration seuls les contrats d'une durée inférieure à 9 mois enregistrent une hausse du coût du travail.
- Dans le scénario 3 la refonte simultanée du mode financement, des annexes, de l'assiette<sup>26</sup>, permet un allègement du coût du travail très significatif dans les secteurs marchands. La nouvelle assiette des prélèvements destinés au RAC autorise un taux maximum de 7,3% sur les contrats les plus courts et un taux normal de 3,6% au-delà de 12 mois. Par rapport à aujourd'hui, seul le coût du travail des contrats inférieurs à 3 mois s'élèverait.

Si pour élargir l'assiette on applique uniquement une cotisation patronale dans les secteurs non marchands actuellement exonérés, le taux de prélèvements obligatoires demeure stable et ces cotisations nouvelles sont financées par le budget de l'État, ce qui revient à fiscaliser une partie du financement du RAC. Dans tous les cas *tous* les secteurs marchands sont fortement gagnants (tableau) : la baisse du coût du travail peut y atteindre 2,5 points avec des effets positifs directs sur l'emploi et la compétitivité proche de ceux d'une TVA sociale.

---

<sup>24</sup> La fréquence des ruptures durant la période d'essai (4,3% des ruptures contre 2% pour les licenciements économiques) est facteur de précarité que l'on pourrait décourager. Si on applique le taux maximal durant la période d'essai (en moyenne 2 mois), celui-ci peut être abaissé de 0,3 point dans le scénario 12 mois/6%. Si l'objectif central était de fortement cibler la précarité on pourrait envisager un taux spécifique pour les contrats plus courts encore, sur les contrats inférieurs à 1 ou 2 semaines.

<sup>25</sup> Ces simulations sont réalisées à partir des données de l'enquête emploi de l'Insee 2004 disponibles sur le site de l'Insee ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)).

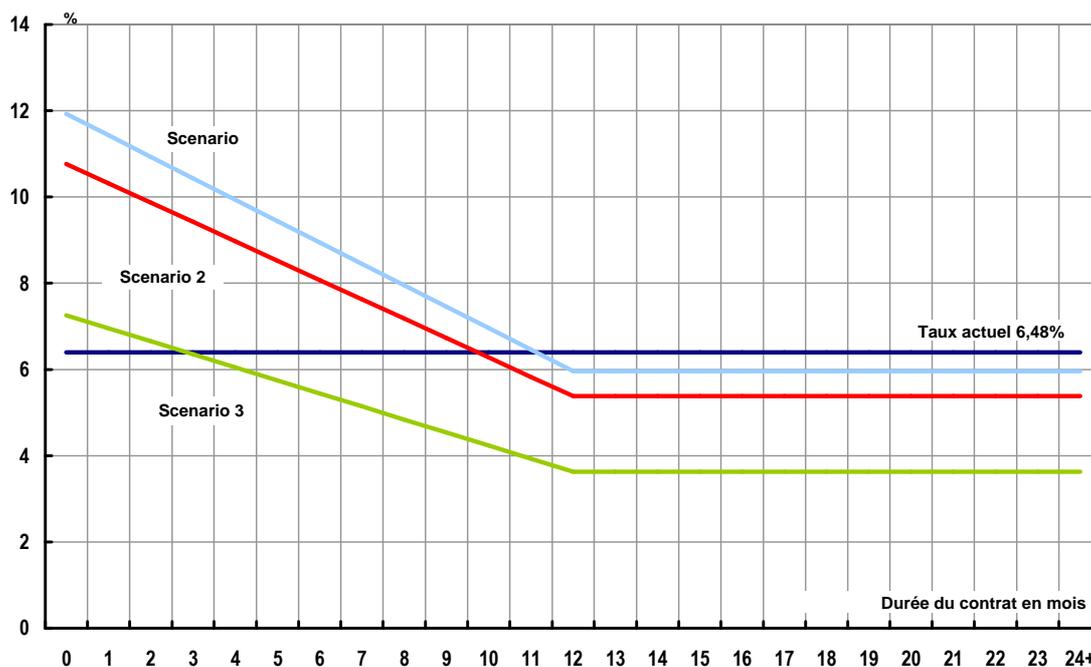
<sup>26</sup> On fait l'approximation, par simplicité, que tous les effectifs des secteurs non-marchands sont aujourd'hui exempts de cotisation comme s'ils s'identifiaient à la fonction publique et comme si le 1% affecté au fonds de solidarité et non au RAC était un problème indépendant.

**Tableau 3 : 3 scénarios pour une réforme**

Principes		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Milliards d'euros		Redistribution	Rationalisation	Remise à plat
<b>Réformes</b>				
Ajustement chômage structurel	Équilibre au chômage d'équilibre	—	-2,5	-2,5
Filières	Simplification des filières et baisse du taux de rendement.	-2,5	-2,5	-2,5
Extension contrats courts	Les économies réalisées sur les filières sont utilisées pour sécuriser les parcours.	+2,5	+2,5	+2,5
Taux de remplacement	Rationalisation à dépenses constantes.	0	0	0
Élargissement assiette	Inclusion des secteurs non-marchands.	—	—	-8,0
Réforme annexes 8 et 10	Alignement sur le régime annexe 4.	—	—	-0,7
<b>Résultats</b>				
Coût du travail	Secteurs marchands Md€	0	-2,5	-11,2
	Secteurs marchands (points)	0	-0,6	-2,5
<b>Répartition des contributions</b>				
Secteurs marchands <sup>(1)</sup>	Effectif : 15,9 Mo / Cotisations en Md€	25,7	23,2	14,5
Secteurs non-marchands	Effectif : 6,9 Mo / Cotisations en Md€	—	—	8,0
<b>Cotisation unique dégressive</b>				
Dégressivité sur 12 mois	Taux maximum	11,9	10,8	7,3
	Taux minimum	6	5,4	3,6

Sources : données Insee / Unedic ; calculs des auteurs. (1) Les effectifs utilisés dans le calcul sont issus de l'enquête emploi. Les effectifs des secteurs dit « marchands » sont cohérents avec les effectifs cotisant à l'Unedic ; ceux des secteurs « non-marchands » sont la partie complémentaire assurant une cohérence avec l'emploi salarié total.

**Graphique 7 – Scénarios de configuration de la cotisation unique dégressive**



Source : Insee Enquête emploi, Dares, Unedic, calculs des auteurs

Lecture : sur l'axe des abscisses on lit le temps écoulé depuis la signature du contrat et sur les ordonnées le taux de cotisation qui s'applique pour le mois en cours.

**Tableau 4 : Effets sectoriels ex-ante de la modulation des cotisations selon la durée des contrats**

Secteurs	Nouveau taux apparent - Taux en %			Evolution du taux apparent - Coût du travail en pt		
	scénario 1	scénario 2	scénario 3	scénario 1	scénario 2	scénario 3
Agriculture	7,1	6,4	4,3	0,7	0,0	-2,1
Ind. agro alimentaires	6,4	5,8	3,9	0,0	-0,6	-2,5
Ind. biens consommation	6,4	5,8	3,9	0,0	-0,6	-2,5
Ind. automobile	6,7	6,0	4,1	0,3	-0,4	-2,3
Ind. biens équipement	6,3	5,7	3,8	-0,1	-0,7	-2,6
Ind. biens intermédiaires	6,4	5,8	3,9	0,0	-0,6	-2,5
Energie	6,1	5,5	3,7	-0,3	-0,9	-2,7
Construction	6,7	6,0	4,0	0,3	-0,4	-2,3
Commerce	6,4	5,8	3,9	0,0	-0,6	-2,5
Transports	6,3	5,7	3,9	-0,1	-0,7	-2,5
Act. financières	6,2	5,6	3,7	-0,2	-0,8	-2,6
Act. immobilières	6,4	5,7	3,9	0,0	-0,7	-2,5
Services aux entreprises	6,3	5,7	3,8	-0,1	-0,7	-2,5
Services aux particuliers	6,6	6,0	4,0	0,2	-0,4	-2,4
<b>EA-EP</b>	<b>6,4</b>	<b>5,8</b>	<b>3,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,5</b>

Source : Insee, calculs des auteurs.

Toutes les réformes évoquées ici procèdent de la même logique : en rendant les mécanismes plus transparents, l'équité du régime devient plus évidente et constitue un puissant levier pour rendre acceptables des réformes importantes. Ces réformes procèdent principalement par redistribution interne, en profitant toujours à de nettes majorités d'individus et d'entreprises. Le financement du RAC est rendu plus rationnel ce qui diffuse des incitations plus efficaces et des externalités macroéconomiques plus efficaces.

Les avantages nombreux de ces réformes isolées, apparaissent accrus si on les combine entre elles : elles offrent l'occasion de jouer massivement sur le coût du travail et sur l'équité entre les agents.

Cette gamme de réformes n'exclut évidemment pas d'autres réformes, comme celle des annexes, la forme des allocations, voire l'extension du système aux créateurs d'entreprises, aux non salariés et mandataires sociaux. Il faut souligner un fait rare : plus ces réformes seront nombreuses et profondes, plus elles seront indolores et efficaces.

## BIBLIOGRAPHIE

- [1] BLANCHARD, Olivier & Jean TIROLE (2003) *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°44, octobre.
- [2] CAHUC Pierre & Francis KRAMARZ (2004) *De la Précarité à la Mobilité : vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, Rapport au Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, décembre.
- [3] CERC (2005) *Aider au retour à l'emploi*.
- [4] COUR DES COMPTES (2002) Rapport au Président de la République.
- [5] DARES (2001) « Les mouvements de main-d'oeuvre en contrats à durée déterminée en 1999 », *Dares Premières Synthèses*, n°41.3, Octobre.
- [6] DORMONT Brigitte, Denis FOUGERE & Ana PRIETO, (2001) « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, n°343, mars.
- [7] FOUGERE, Denis & David MARGOLIS (2000): « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage: les expériences de bonus-malus aux États-Unis », *Revue Française d'Économie*, 15, 3-76.
- [8] FRIEDMAN, Milton (1968) "The role of monetary policy", *The American Economic Review*, Vol.58, n°1.

- [9] PHELPS, Edmund (1968) "Money wage dynamics and labor market equilibrium", *Journal of Political Economy*, Vol.76, n°4.
- [10] UNEDIC, (2002), « Les allocataires indemnisés au titres des annexes 8 ou 10 en 2000 », *Statis* n°164, 2<sup>e</sup> trimestre.
- [11] UNEDIC, (2005a), « Equilibre financier de l'Assurance chômage : années 2005 à 2008 », *Statis* n°178, 4<sup>e</sup> trimestre.
- [12] UNEDIC, (2005b), « Salaires de référence et taux mensuels d'indemnisation au 30 juin 2005, France métropolitaine » Novembre
- [13] UNEDIC (2006a), « Equilibre financier de l'Assurance chômage », *Statis* n°179, 1<sup>er</sup> trimestre.
- [14] UNEDIC, (2006b), « L'équilibre financier de l'Assurance chômage, années 2006 à 2008 » Département Equilibre Technique et Prévisions, Octobre.
- [15] UNEDIC, (2006c), « L'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi – Moins de 50 ans », *notice DAJ* 140, juillet.
- [16] UNEDIC (2006d), « L'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi – 50 ans et plus », *notice DAJ* 142, juillet.
- [17] UNEDIC, (2006e), « La durée des missions d'intérim en 2005 », *Point Statis*, n°18, avril