



Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 24, septembre 2015

En France, les embauches sur des contrats de très courte durée (particulièrement les contrats de moins d'un mois) ont fortement augmenté depuis le début des années 2000. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer cette évolution : changements technologiques, tertiarisation de l'économie, coût du travail incitant les entreprises à employer de la main d'œuvre peu qualifiée sur des plages horaires les plus courtes possibles. Néanmoins, cette évolution n'est pas universelle : aux États-Unis, les tendances sont inverses, avec un recul des emplois de moins d'un trimestre.

Pour comprendre le phénomène en France, il est essentiel de noter que les contrats courts sont très fréquemment des réembauches chez un ancien employeur : c'est le cas de plus de 70 % des embauches en CDD en 2011. Ainsi, les salariés sur des emplois courts sont généralement dans des situations d'alternance entre brèves périodes d'emploi et de chômage. Ils sont majoritairement inscrits à Pôle emploi, souvent dans le cadre du dispositif d'activité réduite qui permet de cumuler revenu d'activité et allocation chômage.

Deux caractéristiques de l'assurance chômage favorisent le développement des emplois instables. Premièrement, la possibilité de cumuler allocation chômage et salaire sans limite de durée dans le cas, par exemple, où l'on travaille une semaine sur deux et où l'on gagne un revenu proche de celui que l'on obtiendrait en travaillant toutes les semaines. Deuxièmement, les entreprises ne sont pas incitées à prendre en compte le coût qu'elles font peser sur les comptes de l'assurance chômage lorsqu'elles ont fréquemment recours aux contrats très courts.

Cette situation, coûteuse pour l'assurance chômage, alimente la dualisation du marché du travail et induit d'importants transferts, financés par les entreprises dont les emplois sont stables, au bénéfice d'entreprises fortement utilisatrices d'emplois de très courte durée.

Pour contrecarrer cette tendance, nous préconisons de modifier les règles de calcul de l'allocation chômage afin qu'il ne soit plus possible de pouvoir *indéfiniment* travailler la moitié du temps en enchaînant des contrats courts tout en gagnant un revenu proche d'un temps plein. Ce principe devrait s'appliquer à tous les secteurs d'activité : le rôle de l'assurance chômage n'est pas de subventionner certains métiers ou secteurs dont les emplois sont instables. Si des règles spécifiques sont maintenues, des contributions spécifiques devraient être introduites pour financer leur surcoût.

Nous recommandons aussi de moduler les cotisations à l'assurance chômage de chaque entreprise, non selon le type de contrat de travail comme l'a instauré la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi, avec des exemptions pour la majorité des contrats courts, mais selon le coût induit pour l'assurance chômage. La mise en place d'un système cohérent requiert en effet une logique de bonus-malus, où le taux de cotisation de chaque entreprise est déterminé en fonction du solde de ses cotisations et des dépenses d'indemnisation de ses ex-salariés au chômage, quel que soit le type de contrat sur lequel ils sont embauchés.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

En France, les embauches sur des contrats de très courte durée ont fortement augmenté depuis le début des années 2000. Entre 2000 et 2014, le nombre d'embauches en CDD de moins d'un mois ou en intérim a crû de 61 % alors que le nombre d'embauches en CDI et en CDD de plus d'un mois a stagné. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer cette évolution : changements technologiques, tertiarisation de l'économie, coût du travail incitant les entreprises à employer de la main d'œuvre peu qualifiée sur des plages horaires les plus courtes possibles.

La France se caractérise par ailleurs par un régime d'indemnisation du chômage qui permet de cumuler revenu d'activité et indemnité chômage au titre de l'activité réduite, dans certains cas indéfiniment, en enchaînant des contrats courts et des périodes de chômage. Ces règles d'indemnisation contribuent à installer des travailleurs dans une logique d'emploi instable, les entreprises pouvant également y trouver leur compte. Or l'expansion de l'emploi instable est préjudiciable à l'accès au logement et à la formation ainsi qu'à l'équilibre de l'assurance chômage. C'est pourquoi, nous proposons de supprimer cette source d'instabilité de l'emploi à travers une modification des règles d'indemnisation ainsi qu'une modulation des cotisations employeurs *via* un véritable système de bonus-malus.

L'emploi morcelé

La montée des emplois de courte durée en France

À première vue, la dualisation du marché du travail a marqué un arrêt depuis le début des années 2000. Les années 1980 et 1990 ont connu une augmentation régulière des emplois à durée déterminée : la part des emplois salariés en CDD et intérim est passée de 5 à 12 % en vingt ans. Mais depuis le début des années 2000, cette part s'est stabilisée (graphique 1). En fait, cette stabilisation masque une diminution continue de la durée des contrats qui modifie profondément la nature de l'emploi précaire. La durée moyenne des périodes d'intérim est passée d'un peu plus d'un mois au début des années 1980 à un peu moins de deux semaines en 2011¹. Parallèlement, la durée moyenne des CDD a également été divisée par trois et s'élève maintenant à environ cinq semaines. Cette baisse de la durée des CDD provient notamment d'une forte hausse des CDD d'un mois et moins. Il s'agit donc d'une transformation profonde, les CDD longs étant remplacés par de multiples CDD courts.

Cette baisse de la durée des contrats se retrouve de façon très marquée dans la composition des embauches. Par construc-

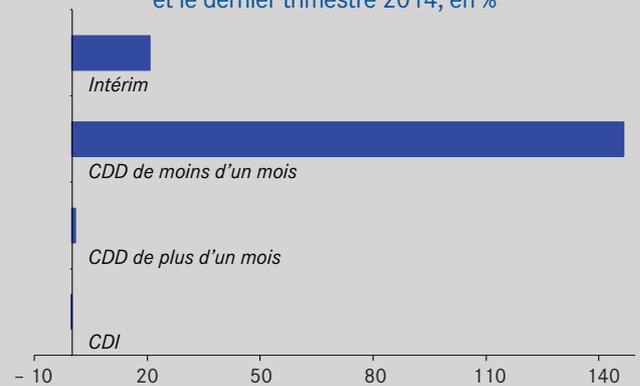
1. Part des salariés en CDD ou en intérim, 1982-2013



Source : INSEE.

2. Missions d'intérim et intentions d'embauche selon le type de contrat de travail dans le secteur concurrentiel

variations entre le premier trimestre 2000 et le dernier trimestre 2014, en %



Sources : ACOSS et DARES.

tion, substituer une succession de contrats courts à un CDD long conduit à une hausse importante du nombre d'embauches dans l'année. Le nombre total de déclarations d'embauche a ainsi augmenté de 46 % entre le premier trimestre de 2000 et le dernier trimestre de 2014². Cette hausse est portée par celle des CDD d'un mois et moins, dont le nombre a augmenté de 146 % sur la période, et, dans une moindre mesure, par l'intérim, dont le nombre de missions s'est accru de 21 %, tandis que la part des embauches en CDI et en CDD de plus d'un mois a stagné (graphique 2). En dehors d'une stabilisation au plus fort de la crise économique en 2009 et 2010, la part des embauches en CDD de moins d'un mois a augmenté très régulièrement de 1,6 point chaque année pour atteindre 70 % des embauches, hors intérim, à la fin de 2014.

Nous remercions Hélène Benghalem, Stéphane Carcillo, Pierre Cavard, Vincent Destival, David Grubb et André Zylberberg pour les remarques ou les informations qu'ils ont pu nous communiquer sans engager leur responsabilité sur le contenu de cette Note. Sont également remerciés Anne Fichen et Pierre Lissot de la DG Trésor avec qui le CAE a échangé pour la construction de cas types ainsi que Alice Keogh, assistante de recherche au CAE.

¹ Picart C. (2014) : « Une rotation de la main d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », *INSEE Références, Emploi et Salaires*.

² Ces statistiques prolongent jusqu'en 2014 celles qui sont présentées dans DARES (2014) : « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *DARES Analyses*, n° 056, juillet, en utilisant les données de déclarations d'embauche disponibles sur le site Internet de l'ACOSS et les données de missions d'intérim disponibles sur le site Internet de la DARES.

Les secteurs concernés par le CDD d'usage (encadré 1) contribuent très fortement à cette hausse, d'autant qu'ils représentaient déjà une part très importante des embauches en 2000. Néanmoins, d'autres secteurs tendent à les rejoindre, avec des hausses marquées de taux de CDD de moins d'un mois dans les embauches (hors intérim) : activités pour la santé humaine (hausse de 56 % en 2000 à 78 % en 2014) ; habillement, textile et cuir (26 à 38 %) ; commerce (32 à 52 %) ; activités immobilières (29 à 41 %), industries agroalimentaires (34 à 38 %)...

Les réembauches

Ces contrats courts s'enchaînent en fait en grande partie dans la même entreprise. En 2011, plus de 70 % des embauches en CDD sont des réembauches chez un ancien employeur, contre moins de 50 % au début des années 1990³. Cette forte augmentation est liée à l'accroissement des emplois courts, comme l'illustrent les données sur les allocataires de l'UNÉDIC qui montrent que la part de la réembauche chez un ancien employeur est, en 2012, deux fois plus importante pour les contrats de moins d'un mois que pour les contrats d'une durée supérieure à un mois⁴.

La réembauche d'un salarié sur le même poste d'une même entreprise est possible sans contrainte dans le cas des contrats d'usage. Pour les autres CDD, l'entreprise doit respecter un délai de carence égal au tiers de la durée totale du contrat précédent si ce contrat est d'au moins 14 jours, et à la moitié si ce contrat est inférieur à 14 jours. Ainsi, un salarié achevant un contrat de 12 jours peut être réembauché sur le même poste après un délai de 6 jours. La réembauche est très forte dans les professions à CDD d'usage, mais elle est également très présente dans les autres professions⁵.

Un phénomène qui n'est pas universel

La hausse des contrats très courts peut refléter l'évolution des formes de production. Dans l'industrie, les nouvelles technologies permettent aux entreprises de répondre à des demandes spécifiques et d'élaborer des produits sur-mesure. Les processus tendent alors à privilégier le flux tendu et la réactivité. Dans ce cadre, il peut être utile de répondre aux à-coups de la production par des emplois de courte durée. Dans le tertiaire, le développement des services à la personne peut conduire à des configurations plus morcelées que l'emploi traditionnel, avec notamment plusieurs employeurs pour un même salarié.

³ Picart C. (2014) : *op. cit.* Plus précisément, cette proportion s'élève à 90 % dans les professions à CDD d'usage et à 70 % dans les autres professions. Hélène Benghalem fournit une estimation assez proche à partir des données d'allocataires de l'UNÉDIC : 75 % des embauches en CDD se font chez un ancien employeur, cf. Benghalem H. (2015) : *Étude sur les réembauches*, UNÉDIC, à paraître.

⁴ Benghalem (2015) *op. cit.*

⁵ Benghalem (2015) *op. cit.*

⁶ Hyatt H.R. et J.R. Spletzer (2013) : « The Recent Decline in Employment Dynamics », *IZA Journal of Labor Economics*, vol. 2, n° 5, pp. 1-21. Le taux d'entrée a, à l'inverse, augmenté sur la période en France de 9 à 16 % selon les données de la DARES, cf. DARES (2015) : « Le taux de rotation de la main d'œuvre poursuit sa hausse au 1^{er} trimestre 2015 », *DARES Indicateurs*, n° 054, juillet. Les flux d'entrées dans les entreprises sont donc maintenant légèrement plus importants en France qu'aux États-Unis, sans que cela s'explique par une hausse du non-salariat aux États-Unis, le taux de non-salariés étant resté stable pendant les années 2000.

1. Le contrat d'usage

Le contrat d'usage peut être reconduit sans limitation et ne comporte pas nécessairement de date de fin du contrat. Il n'y a pas de délai de carence entre la signature de deux CDD d'usage. Le contrat d'usage peut être utilisé dans des secteurs particuliers où il y a une pratique ancienne et fréquente de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois. La liste de ces secteurs, fixée par décret, comprend les exploitations forestières, la réparation navale, le déménagement, l'hôtellerie et la restauration, les spectacles, l'action culturelle, l'audiovisuel, l'information, la production cinématographique, l'enseignement, les activités d'enquête et de sondage, l'édition phonographique, les centres de loisirs et de vacances, l'entreposage et le stockage de la viande, le sport professionnel, le bâtiment et les travaux publics pour les chantiers à l'étranger, les activités de coopération, d'assistance technique, d'ingénierie et de recherche à l'étranger, la recherche scientifique dans le cadre d'une convention ou d'un arrangement administratif international, les activités relevant des associations intermédiaires, l'activité d'embauche à titre onéreux de travailleurs pour les mettre à disposition de personnes physiques par des associations agréées de services à domicile et les activités de montages et de démontages d'installations foraines.

Les CDD d'usage représentaient déjà près de 50 % des embauches de moins d'un mois en 2000. Entre 2000 et 2010, les secteurs concernés par le CDD d'usage contribuent pour deux tiers à l'augmentation des CDD de moins d'un mois. Ces secteurs regroupent en 2010 57 % des CDD de moins d'un mois, tandis qu'ils ne représentent que 12 % de l'emploi salarié total, cf. ACOSS (2011) : « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *ACOSS-Stat*, n° 143, décembre.

Pour autant, cette évolution ne semble pas inéluctable. Aux États-Unis, les mouvements à l'œuvre sont inverses : sur les vingt dernières années, les flux sur le marché du travail, à la fois les mouvements de main d'œuvre et les créations et destructions de postes, ont diminué, sous l'effet notamment d'une forte baisse du nombre d'emplois de courte durée. Ainsi, le taux d'entrée, qui rapporte les embauches à l'effectif salarié moyen, a diminué de 23 % en 1998 à 15 % en 2010⁶ ; et cette baisse s'explique pour moitié par une diminution des emplois de moins d'un trimestre. La part des embauches sur des emplois inférieurs à trois mois dans le total des embauches a en effet diminué de 38 % en 1998 à 32 % en 2010.

En outre, l'accroissement des réembauches constaté en France depuis deux décennies ne s'observe pas aux États-Unis, où leur part dans les embauches est restée stable⁷.

La France se distingue aussi de ses partenaires européens par l'importance des contrats courts parmi les CDD : selon l'OCDE, en 2011, 35 % des salariés en CDD en France avaient des contrats de moins de trois mois, contre 19 % en Italie, 13 % au Danemark et 4 % en Allemagne⁸.

Le lien entre contrats courts et assurance chômage

Une assurance chômage favorable aux emplois instables

La possibilité de cumuler allocation chômage et revenu d'activité existe dans de nombreux systèmes d'assurance chômage. Il peut être, en effet, financièrement intéressant pour l'assurance de soutenir l'accès à un emploi, même très court : l'assurance économise une partie des allocations à verser en com-

plétant partiellement le revenu d'activité, puis plus largement si l'accès à un emploi court facilite l'embauche dans un emploi stable. *A contrario*, sans ce mécanisme, l'incitation à accepter un emploi court est très faible lorsque le taux de remplacement de l'assurance est élevé. Néanmoins, ce mécanisme de cumul, mal calibré, peut créer de mauvaises incitations, en rendant l'accès à un temps plein peu incitatif.

En France, un travailleur peut être indemnisé au titre de l'assurance chômage dans le cadre du dispositif d'activité réduite (encadré 2). Un allocataire ayant travaillé T jours dans le mois conserve le salaire perçu et l'assurance chômage réduit l'allocation mensuelle d'un montant égal à 70 % du salaire brut mensuel. Ces allocations économisées, non versées à l'allocataire pour les périodes où il travaille, sont reportées à la fin de la période d'indemnisation. Les jours travaillés ouvrent également de nouveaux droits à indemnisation.

Le mode de calcul du salaire de référence implique qu'il est beaucoup plus intéressant de fractionner des contrats de travail à temps plein, plutôt qu'être employé continûment à temps partiel. Lors d'une admission dans l'indemnisation chômage, le salaire journalier de référence est calculé en

2. Les règles de l'indemnisation chômage dans le régime général depuis le 1^{er} juillet 2014

L'allocation chômage hors activité réduite

L'allocation chômage journalière est égale au ratio de remplacement, noté b , multiplié par le salaire journalier de référence w . Le salaire journalier de référence est égal au salaire brut annuel de référence divisé par le nombre de jours au titre desquels les rémunérations prises en compte pour son calcul ont été perçues. En notant N le nombre de jours dans le mois, l'allocation mensuelle d'un chômeur qui ne travaille pas est $B = bwN$. Par la suite, pour alléger les notations, on pose $w = 1$ et on considère que les jours sont travaillés à temps plein. En d'autres termes, un jour de travail rapporte un revenu brut journalier normalisé à 1, de sorte que l'allocation mensuelle est bN .

Activité réduite en place depuis la réforme de 2014 (ANI du 23 mars 2014, appliqué à partir du 30 juin 2014)

Le cumul entre l'allocation réduite et la rémunération est autorisé pendant toute la durée d'indemnisation, mais le total ne peut pas dépasser le salaire antérieur mensuel de référence qui a servi de base au calcul de l'allocation chômage. Pendant la période d'activité réduite, l'allocataire perçoit chaque mois l'indemnité chômage, mais celle-ci est réduite d'un montant égal à 70 % de la rémunération brute procurée par le revenu d'activité pendant le mois en cours. Ce prélèvement sur le revenu d'activité ouvre droit à un revenu différé : chaque jour non indemnisé donne droit à un jour supplémentaire d'indemnisation.

Notons T le nombre de jours travaillés dans le mois et le prélèvement effectué par l'assurance chômage sur les revenus du travail ($\tau = 70\%$). Avec un salaire de référence w normé

à 1, la rémunération mensuelle brute du travail est T et le nombre de jours non indemnisés (ouvrant droit à indemnisation différée) J suit la formule : $J = \tau T/b$. L'allocation mensuelle bN est amputée d'une part τ des revenus du travail, de sorte que le revenu brut cumulé (travail + allocation résiduelle) est $bN + T(1 - \tau)$. Ce montant ne doit pas dépasser N , le montant mensuel du salaire de référence

En notant τ_c le taux de cotisations salariales, le revenu mensuel net d'un salarié à plein temps est égal à $N(1 - \tau_c)$ et le revenu net d'un allocataire qui travaille T jours dans le mois est $bN - T\tau + T(1 - \tau_c)$.

Évolution des droits

On a vu plus haut qu'un allocataire travaillant T jours dans le mois se voit ouvrir droit à J jours d'indemnisation supplémentaire, avec $J = \tau T/b$, et donc à un stock d'allocations nouvelles de $bJ = \tau T$. Par ailleurs, les T jours travaillés (et donc non indemnisés) sont reportés et ouvriront droit à un stock d'allocations bT (chaque jour travaillé donne droit à un jour d'indemnisation lors de la réadmission, en supposant que la personne a travaillé au moins 4 mois dans les derniers 28 mois). Cependant l'allocataire en activité réduite « consomme » mensuellement une allocation bN . Au total, le stock de droits S varie au cours du mois d'un montant $\Delta S = (\tau + b)T - bN$. Le nombre de jours de travail par mois permettant de maintenir constant le stock S de droits s'obtient en posant $\Delta S = 0$, soit $T = bN/(\tau + b)$. Pour un salarié au SMIC à plein temps, le rapport entre l'indemnisation chômage et le salaire brut de référence est $b = 894/1\,458 = 0,6$. Comme $\tau = 0,7$, un salarié dont le salaire de référence est égal au SMIC peut rester indéfiniment au chômage en travaillant 46 % des jours : $T/N = b/(\tau + b) = 0,46$.

⁷ Fujita S. et G. Moscarini (2013) : « Recall and Unemployment », *NBER Working Paper*, n° 19640, tab. 2.

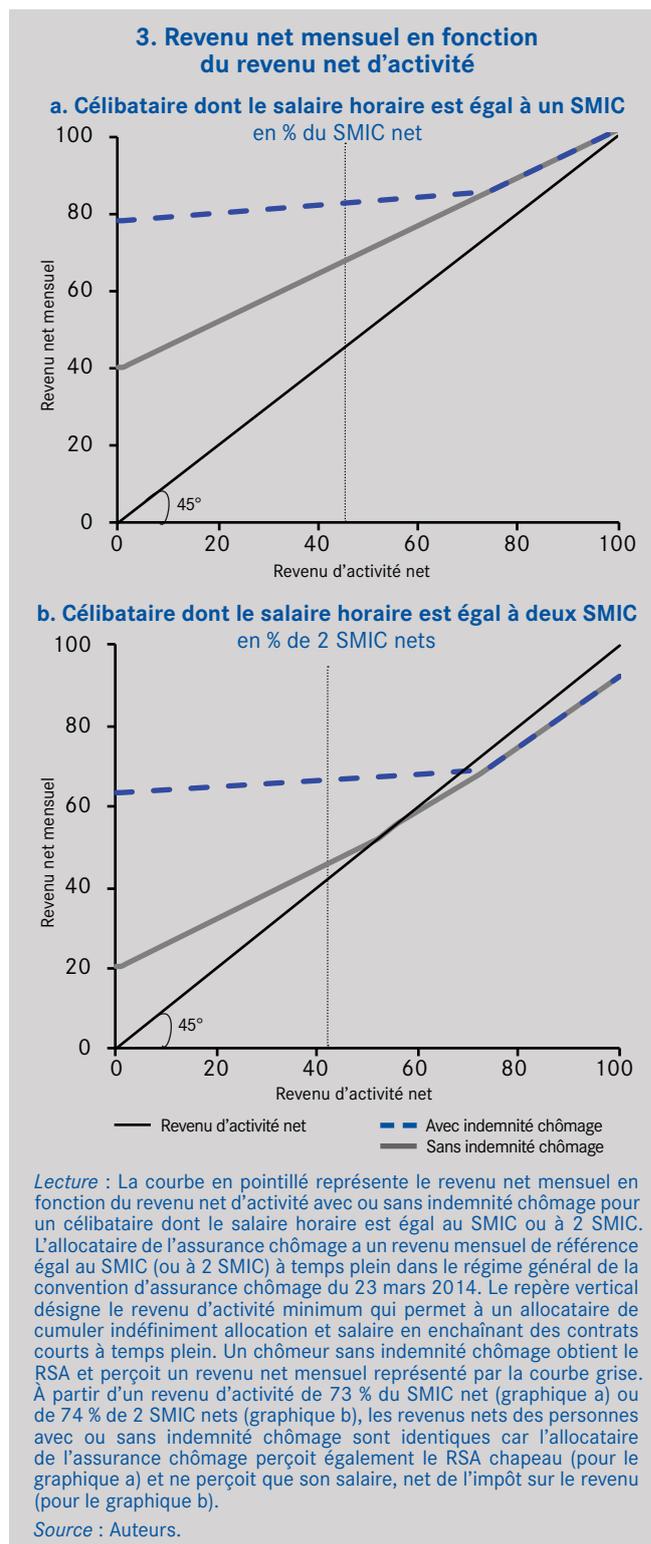
⁸ OCDE (2014) : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

divisant la somme des salaires perçus par le nombre de jours couverts par un contrat travail. Dans ces circonstances, pour un même revenu mensuel, le salaire journalier de référence est d'autant plus élevé que le nombre de jours travaillés est faible. Un allocataire réadmis à la fin de sa période courante d'indemnisation sur la base des salaires issus de son activité réduite a tout intérêt à travailler une semaine sur deux plutôt qu'à mi-temps en continu. Son salaire de référence est deux fois plus élevé dans le premier cas.

Le graphique 3a représente la relation entre le revenu mensuel net d'activité et le revenu mensuel total net pour un allocataire qui travaillait au SMIC à temps plein avant d'être au chômage et qui perçoit un salaire horaire égal au SMIC s'il travaille pendant son épisode de chômage. Les deux revenus (revenu net d'activité et revenu total) sont exprimés en pourcentage du SMIC net mensuel pour un temps plein à 35 heures hebdomadaires⁹. Selon le rapport indemnisation 2014 de l'UNÉDIC, le taux de remplacement net pour des droits basés sur un SMIC mensuel à temps plein s'élève à 78 % pour une personne n'ayant pas du tout travaillé dans le mois, ce qui correspond à l'origine de la courbe en pointillé représentant le revenu d'un chômeur indemnisé. La pente de la courbe est faible du fait du prélèvement marginal de 90 % sur les revenus d'activité effectués par l'assurance chômage¹⁰. La courbe fait un coude lorsque les revenus d'activité atteignent un certain seuil car dans ce cas le versement du RSA devient plus intéressant (voir *infra*).

La courbe grise décrit la situation d'un travailleur qui ne perçoit pas l'assurance chômage. Il perçoit alors le RSA socle (s'il ne travaille pas) ainsi que le RSA activité (s'il travaille). Le RSA socle net du forfait logement étant de 452 euros¹¹ au 1^{er} janvier 2015 pour un célibataire sans enfant, le revenu mensuel net d'un chômeur non indemnisé ne travaillant pas du tout est de 40 % du SMIC mensuel net (origine de la courbe bleue). La pente de la courbe est alors liée aux règles des calculs du RSA, le revenu d'activité étant amputé de 38 % lorsque le bénéficiaire du RSA travaille. Le revenu mensuel d'un allocataire en activité réduite, représenté par la courbe en pointillé, peut être complété par le RSA activité dès lors que la somme du RSA socle et de 62 % du revenu net d'activité est supérieure au revenu obtenu dans le cadre de l'activité réduite. Dans ce cas, le revenu net mensuel est égal au RSA socle plus 62 % du revenu net d'activité¹².

Le repère vertical indique le revenu d'activité minimum qui permet à un chômeur indemnisé de cumuler indéfiniment allocation et salaire en enchaînant des contrats courts à



⁹ Soit 1458 euros en 2015. Le SMIC net correspondant est de 1135 euros selon l'INSEE, cf. www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/bsweb/serie.asp?idbank=000879878. Le taux des cotisations sociales est donc de $(1458 - 1135) / 1458 = 22\%$.

¹⁰ L'allocataire conserve son salaire net de cotisations sociales, mais son indemnité chômage est réduite de 70 % du salaire brut et le taux des cotisations sociales est de 22 %. Le taux marginal de taxation du salaire net de cotisations sociales induit par l'assurance chômage est donc de $0,7 / 0,78 = 0,90$. D'autres prélèvements, comme l'impôt sur le revenu, peuvent s'ajouter à partir de certains niveaux de revenu.

¹¹ Nous considérons ici et dans toute la suite, par souci de simplification, des personnes logées à titre gratuit ou propriétaires pour lesquelles le forfait logement de 61,67 euros est déduit du RSA socle de 513,88 euros. Fichen A. (2015) : « Gains monétaires au retour à l'emploi des chômeurs : évaluation sur cas types », *Focus du CAE*, n° 8, à paraître, présente diverses simulations sur des cas types qui prennent en compte les aides au logement.

¹² Les chiffrages effectués se fondent sur les barèmes en vigueur en 2015. À compter du 1^{er} janvier 2016, la prime d'activité se substituera au RSA activité. Une actualisation du graphique avec les données de 2016 devrait conduire à un constat proche de celui dressé pour 2015, même si le montant de la prime d'activité devrait être sensiblement plus élevé que le RSA activité entre 0,8 et 1 SMIC.

temps plein. Pour un allocataire de l'assurance chômage dont le salaire de référence est égal au SMIC et qui travaillait à temps plein avant d'être au chômage, cette courbe correspond à 46 % du SMIC continu à temps plein (voir encadré 2) : un allocataire qui travaille indéfiniment un nombre de jours égal à 46 % d'un temps plein peut percevoir indéfiniment un revenu mensuel égal à 83 % de ce qu'il gagnerait s'il travaillait à temps plein tous les jours ouvrables du mois. Le graphique 3a montre également qu'un allocataire qui travaille cette durée minimale de 46 % d'un temps plein et dont le salaire de référence est égal au SMIC obtient un revenu net mensuel de 21 % supérieur à celui qu'il obtiendrait en percevant seulement le RSA activité en plus de son salaire.

Le graphique 3b représente la relation entre le revenu net d'activité et le revenu total net pour un allocataire qui gagnait un revenu égal à 2 SMIC à temps plein avant d'être au chômage et qui perçoit un salaire horaire égal à 2 SMIC s'il travaille pendant son épisode de chômage. Le seuil minimal d'activité à partir duquel il est possible de cumuler en permanence revenu d'activité et indemnité chômage est de 42 %. À ce seuil, le revenu net d'un allocataire de l'assurance chômage est de 46 % plus élevé que celui obtenu par un allocataire du RSA.

L'assurance chômage permet donc d'obtenir indéfiniment des revenus nettement plus élevés que le RSA pour les personnes qui travaillent environ la moitié du temps en fractionnant des emplois de courte durée à temps plein. En outre, l'assurance chômage incite peu à travailler au-delà de la moitié du temps, puisque les revenus d'activité supplémentaires sont taxés à 90 % sur une large plage de revenus allant jusqu'à 75 % du temps plein.

Ces caractéristiques de l'assurance chômage ne sont pas nouvelles. En règle générale, l'assurance chômage a évolué en essayant de couvrir au mieux les personnes n'ayant accès qu'à des emplois ponctuels, ou à temps partiel. Mais ce faisant, elle a eu tendance à soutenir le développement de ces emplois, les conventions d'assurance chômage favorisant le cumul entre allocation chômage et salaire, depuis plusieurs décennies³. Ce cumul existe depuis 1962, mais il était considéré comme dérogatoire et faisait l'objet d'un examen

au cas par cas en fonction de critères personnalisés jusqu'au début des années 1980¹⁴. Ces critères ont été simplifiés et formalisés en 1983. Ils ont évolué de 1983 à 1997 pour faciliter le cumul : le seuil maximal d'heures d'activité pouvant ouvrir droit au cumul est passé de 50 à 136 heures par mois et le seuil de salaire de 47 à 70 % des rémunérations mensuelles perçues avant la perte de l'emploi principal (avec un passage à 80 % entre 1990 et 1994). Le taux de rotation de la main d'œuvre et les emplois de très courtes durées ont considérablement augmenté durant cette période. Les règles en vigueur de 1997 à juillet 2014¹⁵ ont été marginalement modifiées par la convention d'assurance chômage du 23 mars 2014.

Les enseignements des travaux empiriques

La possibilité de cumuler allocation chômage et revenu d'activité existe dans plusieurs pays de l'OCDE. Les travaux empiriques consacrés à l'évaluation de ce type de dispositif, réalisés en France¹⁶ comme à l'étranger¹⁷, soulignent que le cumul de l'indemnisation du chômage avec le revenu d'activité exerce deux effets de sens opposés : un effet d'enfermement, qui pousse les demandeurs d'emploi à rester de longues périodes dans des situations où ils enchaînent des emplois ponctuels ; un effet tremplin, l'emploi court permettant d'accéder à un emploi durable. L'importance relative de ces effets est mal connue ; elle dépend des paramètres de l'assurance chômage et de l'état du marché du travail. Il ressort cependant de l'analyse qui précède que le système actuellement en vigueur en France ne fournit pas les bonnes incitations, puisqu'il implique que les revenus d'activité sont taxés à un taux marginal de 90 % sur de larges plages, créant des situations où il n'est guère incitatif d'augmenter sa quotité de travail plutôt que de cumuler indéfiniment indemnité chômage et revenu provenant d'enchaînement d'emplois ponctuels représentant chaque mois environ la moitié d'un temps plein.

Les données disponibles semblent confirmer que les incitations à travailler environ la moitié des jours ouvrables sont fortes. Ainsi, en 2013, le nombre moyen de jours indemnisés s'élève à 19 jours (calendaires) par mois pour les allocataires cumulant allocations et revenu d'activité¹⁸. De même,

¹³ Dans les années 1980 et 1990, d'autres mécanismes ont pu, à l'inverse, être défavorables aux emplois courts hors cumul par le durcissement des conditions d'entrée dans les différentes filières en termes de durée travaillée, voir Daniel C. (1999) : « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : une analyse par cas-type », *Document de Travail de l'IRES*, n° 99.01.

¹⁴ UNÉDIC (2013a) : « L'activité réduite. La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Éclairages, Études et Analyses*, n° 6, octobre.

¹⁵ Voir UNÉDIC (2013a) *op. cit.*

¹⁶ Granier P. et X. Joutard (1999) : « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? », *Économie et Statistique*, n° 321-322, pp. 133-148 ; Gurgand M. (2002) : « Activité réduite : le dispositif d'incitation de l'Unédic est-il incitatif ? », *Travail et Emploi*, n° 89, janvier, pp. 81-93 ; Fremigacci F. et A. Terracol (2009) : « Subsidized Temporary Jobs: Lock-in and Stepping Stone Effects », *Document de Recherche EPEE*, n° 09-10.

¹⁷ En Belgique : Cockx B., C. Goebel et S. Robin (2013) : « Can Income Support for Part-Time Workers Serve as a Stepping-Stone to Regular Jobs? An Application to Young Long-Term Unemployed Women », *Empirical Economics*, vol. 44, n° 1, pp. 189-229 ; en Suisse : Gerfin M., M. Lechner et H. Stieger (2005) : « Does Subsidized Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes », *Labour Economics*, vol. 12, n° 6, pp. 807-835 ; en Finlande : Kyyriä T. (2010) : « Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work », *European Economic Review*, vol. 54, n° 7, pp. 911-930 ; au Danemark : Kyyriä T., P. Parrotta et M. Rosholm (2013) : « The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration », *Labour Economics*, vol. 21, n° C, pp. 122-133 ; aux États-Unis : McCall B.P. (1996) : « Unemployment Insurance Rules, Joblessness, and Part-Time Work », *Econometrica*, vol. 64, n° 3, pp. 647-682 ; Le Barbanchon T. (2015) : *Optimal Partial Unemployment Insurance: Evidence from Bunching in the US*, Mimeo CREST.

¹⁸ UNÉDIC (2015) : *Situation financière de l'assurance chômage : prévision pour l'année 2015*, janvier.

en 2011, les revenus des allocataires en situation de cumul sont constitués pour 45 % des revenus d'activité et pour 55 % des allocations¹⁹.

De fait, selon une enquête de l'UNÉDIC menée au deuxième trimestre 2011²⁰, les allocataires en activité réduite depuis huit mois sont nombreux à ne pas avoir l'intention d'occuper un autre emploi (46 %). Ce résultat recouvre probablement des situations différentes : des personnes pensant que leur CDD va déboucher sur un CDI ; d'autres qui, pour des raisons personnelles, cherchent à travailler sur une durée limitée ; ou d'autres, enfin, découragées, qui ne pensent pas pouvoir obtenir un emploi continu à plein temps, etc. Néanmoins, ce résultat pointe des situations dans lesquelles les conditions financières du cumul allocations et salaires conviennent à une partie conséquente des allocataires et ne les incitent pas à chercher un emploi durable. Ainsi, 32 % des allocataires en activité réduite répondent par l'affirmative à la question « Occupez-vous cet emploi en activité réduite parce que les horaires réduits vous arrangent ? ».

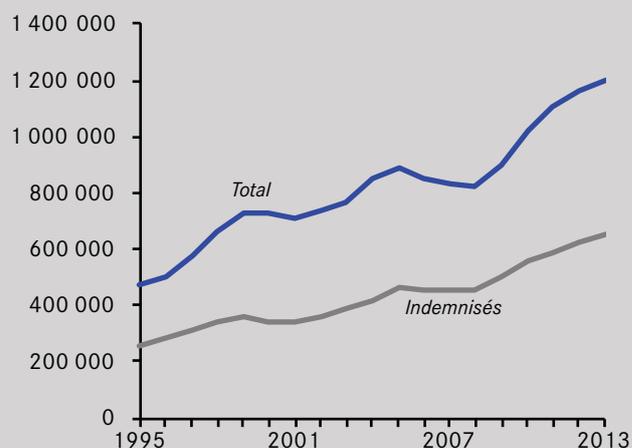
Un accroissement simultané de l'activité réduite et des contrats courts

D'après l'enquête Emploi de l'INSEE, les salariés sur des emplois d'une durée inférieure à un mois (CDD et intérim) sont majoritairement inscrits à Pôle emploi et ce phénomène s'étend : 62 % d'entre eux sont inscrits en 2014 contre 17 % en 1990. Pour l'ensemble des CDD, la tendance est la même : 31 % des salariés employés en CDD sont inscrits à Pôle emploi en 2014 alors qu'ils n'étaient que 7 % en 1990.

Cette hausse de la proportion de salariés en emploi temporaire inscrits à Pôle emploi est à mettre en regard de l'augmentation du nombre de personnes qui cumulent une allocation chômage et un revenu d'activité : le nombre d'allocataires²¹ exerçant une activité réduite a plus que doublé entre 1995 et 2013, passant de 470 000 à 1,2 million en moyenne chaque mois. En 2013, 53 % d'entre eux sont indemnisés, les autres ne touchant pas d'allocation un mois donné, parce que leur revenu d'activité a ponctuellement dépassé le seuil. L'effectif des allocataires sans activité n'a de son côté pas connu d'augmentation structurelle sur la période, si bien que la part des allocataires indemnisés en activité réduite dans le total des allocataires indemnisés par l'assurance chômage est passée de 23 % en 1995 à 38 % en 2013²². Parallèlement, la part des demandeurs d'emploi non indemnisables déclarant une activité est restée stable sur la période²³. Tout ceci suggère que les règles d'indemnisation

au titre de l'activité réduite ont joué un rôle important dans la hausse des situations de cumul.

4. Nombre d'allocataires en activité réduite



Source : UNÉDIC.

Les intérimaires et les intermittents du spectacle bénéficient de régimes particuliers qui favorisent encore davantage le cumul entre allocation et salaire. Fin 2011, 65 % des intérimaires indemnisables et 83 % des intermittents du spectacle indemnisables sont en activité réduite, contre un tiers pour les allocataires du régime général. Néanmoins, depuis 1995, tous les régimes ont été concernés par la forte hausse de l'activité réduite.

Le recours à l'activité réduite est concentré sur certains allocataires : sur l'ensemble des recours à l'activité réduite entre 2000 et 2011, 10 % des allocataires ont représenté 53 % du nombre total de mois d'activité réduite. En moyenne, ces allocataires ont été couverts par l'assurance chômage pendant 4,5 années et ont été en activité réduite pendant 3,1 années²⁴.

De faibles incitations à quitter le dispositif d'activité réduite ne signifient pas nécessairement que les allocataires sont à l'origine de l'expansion observée du dispositif. Les employeurs peuvent également y trouver leur compte car il offre une flexibilité permettant de choisir les jours travaillés dans le mois, le complément de revenu des employés étant fourni par l'assurance chômage. Que la situation soit choisie ou subie par les salariés, ceux-ci se trouvent installés dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'assurance chômage.

¹⁹ UNÉDIC (2013a) *op. cit.*

²⁰ UNÉDIC (2012) : « Enquête auprès des allocataires de l'assurance chômage en activité réduite », *Éclairages, Études et Analyses*, n° 4, septembre.

²¹ Sont désignées allocataires les personnes « indemnisables », c'est-à-dire potentiellement indemnisées, selon le revenu d'activité reçu.

²² UNÉDIC (2013a) *op. cit.* et UNÉDIC (2013b) : *Les chiffres qui comptent*, décembre.

²³ Voir DARES (2008) : « Quand les demandeurs d'emploi travaillent : un tiers des inscrits à l'ANPE exercent une activité réduite », *Premières informations Premières synthèses*, n° 09.3, février.

²⁴ UNÉDIC (2013a) *op. cit.*

Une situation coûteuse pour l'assurance chômage

Dans les pays où un dispositif de cumul allocation et salaire existe, il est en général possible d'en bénéficier pour une durée limitée. En France, il est possible de cumuler sans limite de durée²⁵. Cette situation est potentiellement coûteuse, car elle favorise l'installation de demandeurs d'emploi dans de longs épisodes d'activité réduite indemnisée.

L'UNÉDIC ne publie pas le solde budgétaire lié à l'activité réduite. Néanmoins, il est possible d'évaluer des ordres de grandeur. Ainsi, environ 760 000 personnes qui alternent emploi et chômage indemnisé ont passé cinq ans en moyenne en activité réduite²⁶. Ces allocataires récurrents travaillent en moyenne un jour sur deux. En estimant que chacun de ces 760 000 allocataires coûte environ 6 300 euros par an²⁷, compte tenu des indemnités qu'il perçoit nettes des cotisations versées sur ses salaires, les dépenses annuelles nettes associées à ces allocataires très récurrents sont de l'ordre de 4,8 milliards d'euros pour l'assurance chômage²⁸.

De façon plus large, il est possible de calculer le solde budgétaire des contrats courts pour l'assurance chômage, c'est-à-dire les dépenses nettes des recettes provenant des CDD et de l'intérim, ce qui donne un majorant du coût net lié à l'activité réduite. L'UNÉDIC le chiffre à 8,5 milliards d'euros en 2012, dont 5,5 milliards hors annexes²⁹.

Quel que soit le mode de calcul, il apparaît que le coût de l'indemnisation récurrente, rendue possible grâce à l'enchaînement d'emplois ponctuels de très courte durée, est massif. Conscient de cet état de fait, les partenaires sociaux ont tenté de limiter la démultiplication des emplois courts en instituant le principe d'une taxation des contrats à durée déterminée dans le cadre de l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, retranscrit dans la loi du 14 juin 2013.

La taxation des contrats courts

Depuis le 1^{er} juillet 2013, le taux de la contribution patronale d'assurance chômage est modulé en fonction du type de contrat de travail et de sa durée. La contribution est majorée pour les CDD courts de moins de trois mois³⁰ et elle est minorée temporairement pour les embauches des jeunes de moins de 26 ans en CDI³¹. L'objectif de cette modulation est de réduire le recours par les entreprises aux CDD courts. Le dispositif actuel est cependant loin d'être cohérent.

Tout d'abord, il n'y a aucun lien entre le coût d'utilisation des contrats courts pour l'assurance chômage et la modulation de la cotisation. Ainsi, un CDD court est taxé même si le contrat concerne un salarié qui, ultérieurement, ne consomme pas ses droits à l'indemnisation du chômage (ce qui peut arriver s'il retrouve un emploi rapidement). Il n'est donc pas certain que les cotisations soient majorées pour les entreprises dont la gestion de la main d'œuvre coûte le plus cher à l'assurance chômage. En particulier, la taxation des contrats courts ne permet pas de cibler les pratiques d'alternance entre chômage indemnisé et emploi, coûteuses pour l'assurance chômage, et très développées (*cf. supra*).

La taxation des contrats courts peut aussi susciter une optimisation des périodes d'essai dans le cadre des embauches réalisées en contrat à durée indéterminée. Les CDI, quelle que soit leur durée, sont en effet exclus de la majoration. Or une fin de CDI durant la période d'essai ne coûte rien à l'employeur, et la période d'essai peut dans la plupart des cas être renouvelée une fois pour atteindre quatre mois pour les ouvriers et les employés, et jusqu'à huit mois pour les cadres³².

Dans le dispositif institué par la loi du 14 juin 2013, les cotisations n'augmentent pas significativement pour les entreprises dont la main d'œuvre est très instable, dans la mesure

²⁵ Dans le régime général, avant juillet 2014, le cumul allocation-salaire courait pour une durée maximum de quinze mois. Seuls étaient pris en compte les mois pendant lesquels l'indemnisation était perçue. Les mois où aucune allocation n'était perçue, parce que le revenu d'activité était trop élevé, n'étaient pas retenus. Cette période de quinze mois pouvait donc s'étaler sur plusieurs années. En outre, cette durée maximale était réinitialisée lors de l'ouverture de nouveaux droits. Il était donc déjà possible de cumuler indéfiniment allocation chômage et salaire.

²⁶ Cf. Rapport du Conseil d'orientation de l'emploi (2014) : *L'évolution des formes d'emploi*, 160 p. Ce chiffre prend en compte les personnes allocataires au chômage depuis cinq ans mais qui peuvent être non indemnisées certains mois car leur revenu d'activité est trop élevé.

²⁷ Ce chiffre, indicatif, est obtenu à partir du raisonnement suivant. L'allocation moyenne journalière est d'environ 39 euros, ce qui donne un coût annuel de 6 903 euros si l'allocation est perçue un jour sur deux, soit 177 jours. Avec un ratio de remplacement moyen de 71 %, le salaire moyen journalier de référence est de $39/0,71 = 54,9$ euros sur lesquels sont prélevés 6,4 % de cotisations chômage, soit 3,50 euros par jour, ce qui donne un total de 622 euros de cotisations annuelles pour un jour sur deux de travail dans l'année. Le coût total net est donc de $6 903 - 622 = 6 281$ euros.

²⁸ Bruno Coquet propose un autre chiffrage, plus large, des subventions implicites à l'assurance chômage vers les emplois courts. Il obtient un montant de 8,5 milliards d'euros. Cf. Coquet B. (2010) : « Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n° 368, novembre.

²⁹ UNÉDIC (2014) : « L'assurance chômage », *Dossier de référence de l'UNÉDIC*, janvier.

³⁰ Le taux de la contribution est majoré en fonction de la durée et du motif de recours au CDD. La majoration est applicable :

- aux CDD conclus pour accroissement temporaire d'activité d'une durée inférieure ou égale à trois mois. Dans ce cas, elle est de 3 % pour les contrats de moins d'un mois et de 1,5 % pour les contrats d'un à trois mois ;
- aux contrats d'usage d'une durée inférieure ou égale à trois mois (visés au 3° de l'article L. 1242-2 du Code du travail et secteurs d'activité listés à l'article D. 1242-1 du Code du travail). Dans ce cas, la majoration est de 0,5 %.

La majoration ne s'applique pas aux contrats de travail temporaires conclus par les entreprises de travail temporaire et aux employeurs du secteur public en auto-assurance et en convention de gestion.

³¹ Il y a exonération de la part patronale lorsque le salarié est âgé de moins de 26 ans à la date de prise d'effet du contrat de travail. La durée de cette exonération est de quatre mois pour les entreprises de moins de 50 salariés et de trois mois à partir de 50 salariés.

³² Le taux de rupture de CDI pour fin de période d'essai est près de 13 % en 2011 : cf. DARES (2015) : « Plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an », *DARES Analyses*, n° 2015-005, janvier.

où les catégories d'emploi concernées, qui coûtent le plus cher à l'assurance chômage, sont totalement ou en grande partie exonérées de la majoration de cotisation. Les emplois saisonniers et temporaires (intérim) sont ainsi totalement exonérés. La majoration est de seulement 0,5 point pour les contrats d'usage de moins de 3 mois, au lieu de 3 points pour les CDD de moins d'un mois et de 1,5 point pour les CDD compris entre un et trois mois. Les intérimaires sont essentiellement couverts par l'annexe 4 de l'assurance chômage qui offre de plus grandes facilités de cumuler revenu d'activité et allocation chômage que dans le régime général. De fait, le régime de cette annexe est structurellement déficitaire.

Ces différences de taux d'exonération entre types de contrat de travail n'ont pas de justification économique. Elles entraînent des transferts qui ont tendance à favoriser les secteurs qui contribuent à créer les emplois les plus instables, alors qu'ils bénéficient déjà des règles de l'activité réduite. En outre, ces différences ne permettent pas de mettre à contribution les entreprises qui coûtent le plus cher à l'assurance chômage.

La loi du 14 juin 2013 constitue donc un premier pas vers la modulation des cotisations à l'assurance chômage. Mais elle n'incite pas véritablement les entreprises à prendre en compte l'impact de leur politique de gestion de l'emploi sur le coût de l'assurance chômage et le rendement du dispositif est neutralisé en grande partie, car il aménage des exceptions pour des acteurs qui auraient dû contribuer massivement.

Recommandations

Le recours aux CDD très courts est en expansion en France ; il est plus répandu que dans d'autres pays considérés comme flexibles. Cette expansion correspond en bonne partie à une alternance entre emploi et chômage, et fréquemment à des réembauches dans la même entreprise. Ce phénomène est cohérent avec un dispositif d'indemnisation du chômage au titre de l'activité réduite favorable au travail discontinu : mieux vaut en France travailler à plein temps un jour sur deux que tous les jours à mi-temps. Or l'expansion de l'emploi instable est préjudiciable à l'accès au logement et à la formation ainsi qu'à l'équilibre de l'assurance chômage. La modulation des cotisations sociales employeurs pour les CDD de moins de trois mois qui a été mise en place ne permet pas d'internaliser le coût de l'instabilité de l'emploi pour l'assurance chômage, d'autant qu'elle ne touche pas, ou peu, les contrats d'usage et l'intérim.

Si le principe d'un cumul de l'allocation chômage avec le salaire doit être conservé, le caractère permanent de ce cumul produit de mauvaises incitations à la fois pour les salariés et pour leurs employeurs. Les recommandations qui

suivent visent à corriger ces incitations et à réduire les transferts implicites entre secteurs d'activité.

Modifier les règles de cumul allocation chômage et salaire

Le cumul allocation chômage et salaire peut réduire la durée du chômage en rendant l'accès à l'emploi plus incitatif. Mais les règles actuellement en vigueur ne sont pas adaptées pour atteindre cet objectif, car elles permettent d'alterner indéfiniment courts épisodes d'emploi et inactivité avec un revenu proche d'une activité à temps plein. Une manière simple de corriger cette incitation consiste à prendre en compte les périodes d'inactivité dans la définition du salaire de référence, et non pas seulement les journées couvertes par un contrat.

Recommandation 1. Fixer une allocation chômage proportionnelle au revenu moyen mensuel calculé sur une période de référence et non proportionnelle au salaire journalier moyen des jours couverts par un contrat de travail. Rendre le cumul allocation chômage et salaire plus rémunérateur.

Ainsi, une personne au SMIC travaillant la moitié des jours ouvrés ouvrirait des droits futurs sur la base du même salaire journalier de référence qu'une personne travaillant continuellement à mi-temps. Elle obtiendrait une allocation chômage mensuelle deux fois moindre que dans la situation actuelle³³. Dans ce système, un même revenu mensuel moyen donnerait droit à la même allocation chômage mensuelle, indépendamment du nombre de jours travaillés mensuellement. Prendre le salaire mensuel plutôt que le salaire journalier comme salaire de référence rend les droits mensuels moins généreux pour les CDD courts. Les incitations à fractionner les emplois s'en trouveraient considérablement diminuées.

En contrepartie des moindres allocations versées aux personnes qui ont enchaîné des contrats courts, il est souhaitable de rendre le cumul allocation chômage et salaire plus rémunérateur. Les règles actuelles incitent à travailler en activité réduite surtout pour accroître la durée d'indemnisation, et donnent peu de possibilités d'accroître le revenu courant, puisque le revenu d'activité est taxé instantanément à 90 %. Choisir des taux de prélèvement plus faibles, en réduisant la part du salaire brut venant en déduction de l'allocation chômage (actuellement de 70 %) ³⁴, permettrait d'accroître les revenus des allocataires en activité réduite tout en limitant la possibilité de prolonger leurs épisodes d'indemnisation.

³³ L'allocation ne serait pas exactement divisée par deux car le taux de remplacement est décroissant avec le salaire de référence.

³⁴ Comme indiqué plus haut, le taux marginal de taxation du salaire net de cotisations sociales induit par l'assurance chômage est de $0,7/0,78 = 0,90$ car l'allocation chômage est réduite de 70 % du salaire brut et le taux des cotisations sociales est de 22 %. Il serait préférable de mettre en place un taux de prélèvement proche de 70 % en net.

Le système proposé dans notre première recommandation permet d'homogénéiser non seulement le montant, mais aussi la durée de l'indemnisation entre des personnes dont le revenu mensuel est identique mais qui travaillent en alternant des contrats courts ou continûment à temps partiel. Actuellement, une personne qui travaille en moyenne un jour sur deux en alternant des contrats courts bénéficie d'une durée maximale d'indemnisation (hors prolongement lié à l'activité réduite) deux fois plus faible que si elle est couverte par un contrat tous les jours, même si c'est un mi-temps, puisqu'un jour couvert par un contrat de travail ouvre le droit à un jour d'indemnisation³⁵. Pour homogénéiser la durée maximale d'indemnisation, il est possible de la définir en fonction du nombre de mois pris en compte pour calculer les droits à indemnisation.

Ce système proposé dans cette recommandation a plusieurs avantages :

- il traite sur un pied d'égalité les situations de travail à temps partiel continu et celles où les contrats sont fractionnés au sein de la période prise en compte pour le calcul de l'indemnisation. Pour un même revenu mensuel moyen passé, un allocataire perçoit le même revenu de remplacement pendant une même durée, indépendamment de la répartition de ses gains salariaux au sein de la période prise en compte pour ouvrir ses droits à l'indemnisation ;
- ce système est plus proche de celui utilisé pour calculer le RSA et, à partir de 2016, la prime d'activité qui dépend du revenu mensuel moyen du dernier trimestre. Il permet donc d'homogénéiser les modes de calcul entre ces allocations, ce qui peut faciliter leur coordination ;
- le système que nous proposons limite les incitations à cumuler allocation chômage et revenu d'activité sur de longues périodes. Dans le système actuel, lors des réadmissions, une personne qui travaille un jour sur deux peut conserver un salaire journalier de référence constant indéfiniment, puisque seuls les jours couverts par des contrats de travail sont pris en compte pour calculer ce salaire. Dans le système que nous proposons, le revenu de remplacement doit nécessairement diminuer lors de chaque réadmission dès lors

que le revenu mensuel en situation de cumul allocation chômage et salaire est inférieur au revenu d'activité mensuel de référence.

Notre recommandation signifie un changement important dans le mode de calcul de l'allocation chômage. À ce titre, il est utile de faire des remarques supplémentaires pour la justifier.

Tout d'abord, jusqu'en 1979, l'allocation chômage journalière était calculée sur la base des rémunérations perçues pendant les trois mois précédant le dernier jour de travail payé³⁶. C'est la convention du 27 mars 1979³⁷ qui a introduit le principe selon lequel les jours non couverts par un contrat de travail ne sont pas pris en compte. En ce sens, notre recommandation consiste simplement à revenir au système prévalant avant 1979.

Ensuite, plusieurs pays déterminent l'allocation chômage sur la base du revenu mensuel moyen et non d'un salaire journalier moyen couvert par les périodes de travail uniquement. Ainsi, par exemple, en Suède et en Finlande, le revenu de remplacement est proportionnel au revenu moyen calculé sur une période de référence, incluant les périodes non couvertes par un contrat de travail. Aux États-Unis, le revenu de remplacement dépend généralement du plus haut revenu moyen trimestriel des cinq derniers trimestres précédant la demande d'indemnisation chômage³⁸.

On a vu par ailleurs que l'instabilité de l'emploi est particulièrement développée dans certains secteurs dont les professions sont reliées à des régimes particuliers, régis par des annexes au régime général³⁹. Le cas des intermittents du spectacle, très favorable au développement des emplois de courte durée, est le plus connu (annexe X), mais d'autres annexes contribuent aussi au développement des emplois instables, comprenant de fréquentes situations d'alternance de courts épisodes d'emploi et de chômage indemnisé. Ces régimes particuliers sont généralement justifiés par les spécificités de certaines professions ; par exemple, les journalistes ou les marins pêcheurs, dont l'activité est par nature fractionnée dans le temps, ou encore les assistantes maternelles qui ont souvent plusieurs employeurs. Néanmoins, ces

³⁵ Même si, comme on l'a vu, ces droits ouverts à partir d'une alternance de contrats courts permettent d'obtenir des allocations pendant une durée infinie tant que l'allocataire poursuit cette alternance.

³⁶ Voir UNÉDIC (1983) : *Historique du régime d'assurance chômage, 1959-1982*, p. 169 et s., la rémunération était calculée de façon à intégrer *pro rata temporis* les indemnités de 13^e mois, les primes de bilan et les diverses gratifications.

³⁷ Voir UNÉDIC (1983) *op. cit.*, p. 359, l'article 31-4 de la convention du 27 mars 1979 stipule que « les jours pendant lesquels le travailleur n'a pas appartenu à une entreprise... ne sont pas pris en compte » dans le calcul du salaire journalier moyen.

³⁸ Woodbury S.A. (2013) : « Unemployment Insurance », *Upjohn Institute Working Paper*, n° 14-208.

³⁹ (I) VRP, journalistes, personnels navigants de l'aviation civile, assistants maternels et assistants familiaux, bûcherons-tâcherons, agents rémunérés à la commission ; (II) Personnels navigants de la marine marchande, marins-pêcheurs ; (III) Ouvriers dockers ; (IV) Salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire ; (V) Travailleurs à domicile ; (VI) Anciens titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, ayant obtenu une prise en charge des dépenses afférentes au titre d'un CIF ; (VII) Définition de l'assiette spécifique des contributions des employeurs et des salariés pour certaines professions ; (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 ; (IX) Salariés occupés hors de France ou par des organismes internationaux, ambassades et consulats ; (X) Artistes du spectacle ; (XI) Apprentis et titulaires d'un contrat de professionnalisation.

règles spécifiques ne doivent pas se traduire par des transferts financiers vers ces professions, car l'objectif de l'assurance chômage n'est pas de subventionner des secteurs ou des professions particulières, mais d'assurer les salariés contre les risques de fluctuation du revenu.

Recommandation 2. Éviter les règles d'indemnisation spécifiques à certaines professions si elles ne sont pas compensées par des contributions couvrant leur surcoût par rapport aux règles de droit commun.

Instituer un système de bonus-malus

Lorsque les cotisations pour l'assurance chômage ne dépendent que du salaire, les entreprises qui utilisent beaucoup d'emplois courts infligent un coût à l'assurance chômage, parce qu'elles cotisent peu par rapport aux dépenses qu'elles génèrent du fait des indemnités versées à leurs salariés devenus demandeurs d'emploi. *A contrario*, une entreprise qui n'offre que des emplois à vie n'inflige aucun coût à l'assurance chômage. Par conséquent, les différences de taux de rotation de la main d'œuvre induisent des transferts au profit des entreprises et secteurs dont la rotation de la main d'œuvre est élevée. Or, les entreprises ont certaines marges de manœuvre dans la gestion de la main d'œuvre : dans bien des cas, plusieurs CDD sur un même poste pourraient être remplacés par un CDI. Tous les contrats courts ne sont pas dus à la nature saisonnière de l'activité, à des imprévus ou au remplacement de salariés absents.

Ce problème est d'autant plus flagrant qu'une proportion importante d'épisodes de chômage indemnisé est due à des allers et retours dans la même entreprise. Cette récurrence suggère que nombre d'entreprises ont adapté leur gestion de la main d'œuvre pour exploiter au mieux les avantages offerts par l'assurance chômage. L'assurance chômage leur permet de fidéliser une main d'œuvre qu'elles emploient uniquement lorsque leur activité s'intensifie. Les travaux empiriques montrent que l'assurance chômage peut accroître considérablement l'alternance d'épisodes d'emploi et de chômage chez le même employeur. Ce constat a été

établi par Martin Feldstein dès la fin des années 1970 aux États-Unis et confirmé par d'autres travaux depuis⁴⁰. Ainsi, Feldstein estimait qu'un accroissement du taux de remplacement de 40 à 60 % aurait fait passer la part de la population active en situation de « licenciement temporaire » (*temporary layoff*) de 1,6 à 2,1 % aux États-Unis dans les années 1970. L'assurance chômage était à l'époque nettement moins généreuse que celle en vigueur en France actuellement ; elle ne permettait pas de cumuler aussi facilement allocation et salaire et elle comprenait, en outre, un mécanisme de bonus-malus qui faisait partiellement supporter par les entreprises le surcoût du chômage temporaire. Il est donc vraisemblable que l'assurance chômage alimente significativement, en France, les réembauches entrecoupées de périodes de chômage indemnisé. La rémunération des salariés en attente de réembauche dans les entreprises qui utilisent systématiquement des emplois courts est financée par les entreprises et les salariés dont les emplois sont stables, puisque ces derniers payent beaucoup de cotisations et consomment peu d'allocations chômage. Il y a donc d'importants transferts financés par des entreprises vertueuses en matière de gestion de l'emploi.

Ces transferts ont deux conséquences notables. Tout d'abord, les entreprises et salariés qui en bénéficient y sont fortement attachés. Ils sont opposés à tout changement en la matière. Ensuite, une assurance chômage avec un taux de cotisation uniforme sur les salaires, indépendant de la rotation de la main d'œuvre, tend à accroître la part des emplois instables.

L'absence de modulation des cotisations d'assurance chômage est inefficace dans la mesure où les entreprises qui détruisent les emplois ne tiennent pas compte du fait que ce sont les cotisations payées par les autres entreprises et leurs salariés qui financent l'indemnisation du chômage des personnes qui perdent ainsi leur emploi. Elles ne tiennent pas non plus compte du fait que l'emploi détruit ne permettra plus de payer des cotisations finançant l'assurance chômage.

Un système de bonus-malus, qui module la cotisation de l'entreprise à l'assurance chômage en fonction du coût qu'elle induit pour l'assurance chômage, incite les entreprises à adopter des politiques de gestion de la main d'œuvre collectivement optimales⁴¹.

⁴⁰ Feldstein M. (1978) : « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment », *American Economic Review*, vol. 68, n° 5, décembre, pp. 834-846. Topel R.H. (1983) : « On Layoffs and Unemployment Insurance », *American Economic Review*, vol. 73, n° 4, pp. 541-559. Anderson P.M. et B.D. Meyer (1994) : « The Effects of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data », *NBER Working Paper*, n° 4960, Card D. et P. Levine (1994) : « Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment », *Journal of Public Economics*, vol. 53, n° 1, pp. 1-29. Wang C. et S. Williamson (2002) : « Moral Hazard, Optimal Unemployment Insurance, and Experience Rating », *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, n° 7, pp. 1337-1371. Cahuc P. et F. Malherbet (2004) : « Unemployment Compensation Finance and Labor Market Rigidity », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 3, pp. 481-501.

⁴¹ Blanchard O. et J. Tirole (2007) : « The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, n° 1, pp. 45-77 ; Cahuc P. et A. Zylberberg (2008) : « Optimum Taxation and Layoff Taxes », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 10-11, pp. 2003-2019.

Recommandation 3. Moduler les cotisations employeur à l'assurance chômage en fonction du coût induit par l'entreprise pour l'assurance chômage.

Les États-Unis ont adopté un système de bonus-malus depuis les années 1930⁴². Dans ce système, chaque entreprise dispose d'un compte qui enregistre ses cotisations et les sommes versées aux demandeurs d'emploi provenant de l'entreprise. Le taux de cotisation est modulé selon le solde de ce compte : il croît lorsque le rapport entre les cotisations et les sommes versées diminue, et inversement. Le détail des règles de ce système varie selon les États. En général, les entreprises ne supportent pas totalement le coût infligé à l'assurance chômage. En moyenne, elles en supportent environ 60 %.

On peut toutefois objecter que la mise en place du bonus-malus où le taux de cotisation varierait en fonction du coût induit pour l'assurance chômage poserait des problèmes techniques difficilement surmontables en France, notamment du fait de la fréquence des emplois de très courte durée. En fait, ce système existe à grande échelle depuis plusieurs décennies aux États-Unis, où les emplois de très courte durée sont également répandus. Dans ce contexte, le coût de l'indemnisation du chômage est en principe imputé à chaque entreprise au prorata de sa contribution à la masse salariale prise en compte pour calculer les droits à l'indemnisation⁴³. En France, l'assurance chômage dispose de cette information dont elle fait

usage, puisqu'elle prend en compte les salaires et les heures de travail de tous les contrats de travail des allocataires pour leur ouvrir des droits. L'information n'est actuellement utilisée que pour calculer les droits, mais Pôle emploi dispose du numéro de SIREN des entreprises dans lesquelles a travaillé chaque demandeur d'emploi, ce qui permettrait d'allouer le coût entre les entreprises.

On peut aussi objecter que les employeurs pourraient éviter d'embaucher des demandeurs d'emploi mal insérés sur le marché du travail, avec le risque ensuite de prendre en charge le coût de leur indemnisation à l'assurance chômage. Il est souhaitable que les demandeurs d'emploi qui ont le plus de difficultés à obtenir un emploi ne soient pas pénalisés par ce système. Pour ce faire, il est possible d'adapter la modulation du bonus-malus en réduisant le taux de cotisation pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Face au développement rapide de l'emploi instable, voire très instable, qui contribue à creuser le déficit de l'assurance chômage, il est important de supprimer les distorsions qui favorisent cette instabilité, aussi bien du côté de l'indemnisation du chômage que des cotisations payées par les entreprises. ●

⁴² Pour plus de détail sur ce système, voir la synthèse sur l'*expérience rating* de Auray S. et D. Fuller (2014) : *L'assurance-chômage aux États-Unis*, Presses de Sciences Po.

⁴³ Voir l'information sur le site de United States Department of Labor, Unemployment Insurance : <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uitaxtopic.asp> et, en particulier, le rapport de 2014 sur le financement de l'assurance chômage : <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2014/financing.pdf>



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Manon Domingues Dos Santos,
Aurélien Eyquem

Assistante de recherche

Alice Keogh

Membres Agnès Bénassy-Quéré, Antoine Bozio,
Pierre Cahuc, Brigitte Dormont, Lionel Fontagné,
Cecilia Garcia-Peñalosa, Augustin Landier,
Pierre Mohnen, Corinne Prost, Xavier Ragot,
Jean Tirole, Alain Trannoy, Étienne Wasmer,
Guntram Wolff

Correspondants

Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré

Rédactrice en chef Hélène Paris

Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47