



Le Premier président

Paris, le **19 SEP. 2013**

67793

à

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie et des finances

Monsieur Michel SAPIN
Ministre du travail, de l'emploi,
de la formation professionnelle et du dialogue social

Monsieur Bernard CAZENEUVE
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget

Objet : le régime d'indemnisation du chômage à l'issue des emplois précaires.

En application de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a contrôlé le fonctionnement du régime d'indemnisation des intérimaires, qui relève de l'annexe 4¹ au règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011. Complétant ses travaux antérieurs sur le régime général de l'assurance chômage² et sur les règles d'indemnisation spécifiques des intermittents du spectacle précisées par les annexes 8 et 10³ au règlement général, cette enquête a conduit la Cour à procéder à une analyse comparative de l'indemnisation du chômage à l'issue des différentes catégories d'emplois précaires : contrats courts à durée déterminée (CDD), intérimaires et intermittents du spectacle.

¹ L'annexe 4 couvre également les intermittents hors spectacle, mais ces derniers ne représentent qu'environ 10 % des allocataires : cette annexe est donc essentiellement le régime applicable aux salariés intérimaires.

² Voir notamment : Cour des comptes. *Rapport public thématique : le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*. La Documentation française, janvier 2013. Disponible sur www.ccomptes.fr

³ Voir notamment : Cour des comptes. *La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle*. In : *Rapport public annuel 2007*. Tome 1, p. 225. La Documentation française, février 2007. Disponible sur www.ccomptes.fr et Cour des comptes. *Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive*. In : *Rapport public annuel 2012*. Tome 2, p. 370. La Documentation française, février 2012. Disponible sur www.ccomptes.fr

À l'issue de son contrôle, la Cour des comptes m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les points suivants.

1. L'indemnisation à l'issue des emplois précaires constitue une composante importante de l'équilibre financier du régime d'assurance chômage

L'indemnisation du chômage à l'issue des diverses formes de travail précaire constitue une composante importante du déficit de l'assurance chômage. L'équilibre de l'assurance chômage se caractérise, en effet, structurellement par le fait que le solde des contributions reçues et des allocations versées est positif pour les contrats à durée indéterminée (CDI), et négatif pour les contrats courts (contrats à durée déterminée-CDD, intérim, intermittents) : l'évolution du marché du travail, marquée par une augmentation de la part des emplois courts et une diminution de celle des emplois longs, exerce de ce fait un effet défavorable sur l'équilibre global du régime d'indemnisation.

Évolution du déficit du régime d'assurance chômage depuis 2009 avec décomposition du solde des contributions et des allocations par nature de contrat⁴

en M€	2008	2009	2010	2011	Ratio allocations/ contributions (2011)
Régime général : solde CDI (1)	14 403	13 029	11 490	12 522	0,5
Régime général : solde CDD (2)	- 4 259	- 5 738	- 5 959	- 5 592	3,6
Annexes 8 et 10 : solde intermittents du spectacle (3)	- 1 022	- 1 054	- 1 031	- 1 011	5,2
Annexe 4 : soldes intérimaires(4)	- 1 276	- 2 281	- 1 676	- 1 464	2,5
Solde global des cotisations et des allocations (a) = (1)+(2)+(3)+(4)	7 846	3 956	2 824	4 455	0,9
Autres recettes et dépenses du RAC (b)	- 3 248	- 5 128	- 5 794	- 6 019	
Déficit du RAC (depuis 2009) (c) = (a) +(b)	4 598	- 1 172	- 2 970	- 1 564*	

* Hors éléments exceptionnels.

CDI : contrat à durée indéterminée ; CDD : contrat à durée déterminée ; RAC : régime d'assurance chômage.

Source : Unédic (fichier national des allocataires) – calculs Cour des comptes.

⁴ Note méthodologique : les quatre premières lignes (1), (2), (3) et (4) du tableau font apparaître, par convention, le solde entre les cotisations (contributions principales) pouvant être rattachées aux principaux types de contrat (CDI, CDD, contrat d'intermittent du spectacle ou contrat d'intérim) et les allocations de retour à l'emploi perçues par les demandeurs d'emploi dont les droits ont été ouverts au titre de ces différents types de contrat ; la ligne (a) est la somme des lignes (1) à (4) ; la ligne (b) est le solde entre les autres contributions (résiduelles) et les autres dépenses du régime d'assurance chômage, ces dernières recouvrant d'une part les aides autres que les allocations de retour à l'emploi, telles que l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, d'autre part la subvention de fonctionnement versée par l'Unédic à Pôle emploi (financée par un prélèvement de 10 % sur les cotisations) ; la ligne (c) correspond à la variation de trésorerie annuelle du régime d'assurance chômage.

La dégradation du solde global des contributions et des allocations du régime entre 2008 et 2011 résulte d'abord de celle du solde positif des CDI du régime général qui, comparé à 2008, a diminué globalement de près de 3 Md€ en 2010, puis de 2 Md€ en 2011⁵. Ce tableau souligne aussi la contribution importante de l'indemnisation du chômage, à l'issue du travail précaire, au déficit du régime et à son évolution ; la dégradation du solde total afférent aux contrats précaires est, en effet, de près d'1,5 Md€ en 2011 par rapport à 2008. Et au sein de ces derniers, c'est l'évolution du solde négatif des CDD qui a pesé sur l'équilibre financier de l'assurance chômage plus que celle des soldes des annexes 4, 8 et 10.

Le solde allocations/contributions des intérimaires et des salariés en fin de contrat à durée déterminée (CDD) présente un caractère conjoncturel marqué. La diminution de ces contrats courts a été le premier mode d'ajustement de l'emploi face à la crise économique, provoquant simultanément une contraction de l'assiette des cotisations et une forte augmentation des allocations versées : en 2009, les soldes des contributions et des allocations se sont brutalement dégradés, de façon encore plus accentuée pour les intérimaires⁶. Symétriquement, l'amélioration conjoncturelle de 2010 a été forte et s'est répercutée plus nettement sur le solde des prestations et contributions liées à l'intérim que sur celui des prestations et contributions liées aux CDD : les prestations liées aux CDD ont même continué à progresser du fait des modifications des règles de prise en charge par l'assurance chômage en 2009⁷.

La situation est bien différente, s'agissant des allocations versées aux intermittents du spectacle. En effet, malgré l'augmentation de leurs cotisations⁸ depuis 2003, le besoin de financement du régime des annexes 8 et 10 reste très élevé (environ 1 Md€ chaque année pour 1,2 Md€ d'allocations versées et seulement 0,239 M€ de contributions perçues), en raison des règles d'indemnisation favorables de ce régime et de l'élargissement de son champ d'application au fil du temps. En outre, la permanence de ce besoin de financement, qui s'est constitué à hauteur d'1 Md€ dès 2004 où il atteignait 997 M€, soit bien avant la crise, montre que, par-delà les fluctuations du marché du travail, il présente un caractère structurel.

C'est compte tenu de cette dissymétrie, solde négatif du régime d'indemnisation pour les emplois précaires compensé par un solde positif pour les emplois à durée indéterminée, que la Cour, dans son rapport de janvier 2013, a recommandé un système rendant plus coûteux pour les employeurs le recours aux CDD et aux missions d'intérim : l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 est allé dans ce sens, en instaurant une modulation de la cotisation patronale pour les CDD d'une durée inférieure à trois mois⁹.

⁵ La Cour mène actuellement une enquête sur les problématiques liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui complètera ses contrôles sur l'indemnisation du chômage ; l'accroissement du volume des reclassements apparaît essentiel pour lutter contre le chômage de longue durée et ainsi diminuer les charges du régime d'assurance chômage.

⁶ Le solde de l'annexe 4 est estimé, à partir des fichiers de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), en se fondant, non sur l'ensemble des dépenses d'indemnisation versées aux allocataires affiliés à l'annexe 4, mais les seules dépenses d'indemnisation versées après la fin de missions d'intérim.

⁷ En 2011, le solde afférent aux contrats d'intérim avait retrouvé son niveau de 2008, alors que le solde afférent aux CDD restait dégradé de plus d'1,3 Md€ par rapport à 2008.

⁸ Aujourd'hui, les taux de cotisation s'élèvent à 7 % pour les employeurs et 3,8 % pour les salariés relevant des annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage, contre 4 % pour les autres employeurs et 2,4 % pour les autres salariés.

⁹ Les CDD saisonniers et pour remplacement d'un salarié absent sont exclus de ce dispositif.

2. Les conditions d'indemnisation des intérimaires (annexe 4) sont plus favorables que celles des salariés précaires relevant du régime général de l'assurance chômage (CDD), mais moins avantageuses que celles des intermittents du spectacle (annexes 8 et 10)

a) Analyse comparée des conditions effectives d'indemnisation

Principaux indicateurs des conditions effectives d'indemnisation – données 2011	Régime général (CDD)	Annexe 4	Annexe 8	Annexe 10
Allocation journalière (€)	28	37	64	54
Ratio nombre d'heures d'affiliation/nombre de jours indemnisés	8,2	6,3	2,9	
Nombre moyen de jours indemnisés par an	134	111	178	227
Montant moyen d'allocation versé annuellement	3 783	4 024	11 236	12 214
Taux de consommation des droits	59 %	63 %	95 %	99 %

Source : Unédic et Pôle emploi (fichier national des allocataires), calculs Cour des comptes.

Les principales règles qui déterminent les conditions d'indemnisation des intérimaires (durée minimale d'affiliation, durée d'indemnisation, mode de calcul de l'allocation journalière) étant proches de celles qui sont applicables au régime général, les différences constatées dans les conditions d'indemnisation des intérimaires et des salariés précaires du régime général (CDD) s'expliquent essentiellement par des effets de structure : l'intérim se caractérise par un niveau de rémunération moyen plus élevé, des contrats en moyenne plus courts et une récurrence du chômage plus sensible.

En revanche, si on compare les conditions d'indemnisation des intérimaires (annexe 4) et celles des intermittents du spectacle (annexes 8 et 10), on constate une grande disparité à l'avantage des seconds, quels que soient les indicateurs considérés. Leurs caractéristiques conjuguent une forte récurrence d'indemnisation, une durée moyenne d'indemnisation sur l'année élevée et un montant moyen perçu par an près de quatre fois plus élevé que celui des CDD du régime général et de trois fois plus important que celui des intérimaires. Au-delà des effets de structure, cette situation s'explique essentiellement par les différences des règles d'indemnisation des intermittents du spectacle (durée d'affiliation, durée d'indemnisation, calcul de l'allocation journalière). Comme la Cour a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, ces règles dérogatoires par rapport au régime général permettent une utilisation particulièrement intensive du régime d'assurance chômage par certains des employeurs et des salariés du secteur, ainsi que le montrent les taux très élevés de consommation des droits.

b) Les règles de cumul éventuel entre allocation et revenus d'activité

Elles diffèrent notablement entre intérimaires et intermittents du spectacle d'un côté, et titulaires de CDD, de l'autre : en effet, à la différence du régime général, il n'existe aucun plafond, qu'il soit défini en termes de volume d'activité ou de niveau de rémunération, qui puisse être opposable aux intérimaires cumulant une allocation et une activité réduite. Cette situation exceptionnelle contribue à expliquer le fait que les allocataires de l'annexe 4 déclarent sensiblement plus d'heures travaillées en activité réduite que les titulaires de CDD. Elle permet également aux intérimaires, dont le montant d'allocation est en moyenne inférieur en raison de leur moindre nombre de jours indemnisés, d'atteindre un revenu global deux fois plus élevé que les titulaires de CDD, dans la mesure où il est composé à 70 % de revenus d'activité.

Par mois, en moyenne, en 2011	Nb. d'heures d'activité	Salaire perçu (€)	Nb. de jours indemnités	Montant d'allocation perçue (€)	Revenu total (€)	Allocation/revenu total
RG (CDD)	50	575	19	576	1 151	50 %
Annexe 4	96	1 154	13	486	1 640	30%
Annexe 8	63	1 532	24	1 498	3 030	49 %
Annexe 10	60	826	25	1 357	2 183	62 %

Source : Unédic (fichier national des allocataires), calculs Cour des comptes.

Les allocataires des annexes 8 et 10 bénéficient en la matière, comme ceux de l'annexe 4, de l'absence de tout plafond, que ce soit pour le niveau d'activité ou pour le revenu global. Mais ils disposent, en outre, de règles plus favorables pour le calcul des jours non indemnissables déduits : en conséquence, leur niveau d'indemnisation est relativement élevé, de même que leur niveau d'activité, qui est supérieur à celui des allocataires titulaires de CDD.

3. Le maintien d'un régime distinct pour les intérimaires n'apparaît ni justifié ni équitable au regard des règles applicables aux CDD, et un rapprochement des règles d'indemnisation est souhaitable

Trois règles distinguent principalement, dans la réglementation actuelle, le régime de l'annexe 4 et celui des contrats courts de type CDD, qui relèvent du régime général de l'assurance chômage :

- l'absence de plafond d'activité - mesuré à la fois en volume horaire et en niveau de salaire - opposable au cumul d'une allocation et des rémunérations d'activité réduite (*cf. supra*) ;
- l'absence de proratisation de la partie fixe de l'allocation journalière en fonction de l'horaire travaillé, en cas de contrat à temps partiel ;
- un mode de calcul spécifique du salaire journalier de référence pour le calcul de l'allocation journalière.

Ces règles introduisent une différence de traitement peu équitable et difficilement justifiable entre les intérimaires et les autres bénéficiaires de contrats courts (CDD), dont les conditions d'activité sont proches. Dans d'autres pays européens tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Belgique, il n'existe pas de règles différentes pour l'indemnisation des travailleurs intérimaires et pour celle des autres contrats courts.

Un rapprochement des règles d'indemnisation des intérimaires et de celles des titulaires de CDD devrait donc être recherché, principalement dans le sens d'un alignement des règles de l'annexe 4 sur celles du régime général¹⁰. Cela permettrait des économies pour le régime d'assurance chômage : des travaux de l'Unédic ont ainsi permis d'évaluer à environ 300 M€ l'économie¹¹ que l'on pourrait attendre d'une application des plafonds d'activité réduite aux ressortissants de l'annexe 4.

¹⁰ En sens inverse, le mode de calcul spécifique du salaire journalier de référence actuellement applicable aux intérimaires pourrait être étendu aux contrats courts du régime général, sous réserve d'une étude d'impact financier, s'il apparaissait plus adapté aux conditions d'activité des contrats courts.

¹¹ Cette évaluation a été faite sous l'hypothèse que les comportements d'activité des allocataires ne seraient pas modifiés.

Cette harmonisation des règles d'indemnisation des intérimaires et des autres contrats courts devra tenir compte des réflexions et négociations en cours concernant le dispositif d'activité réduite et les droits rechargeables, dans le cadre de la préparation de la prochaine convention d'assurance chômage, visant à une réforme générale du dispositif de l'activité réduite.

En effet, le cumul de l'indemnisation et d'une activité réduite présente des avantages qui expliquent son fort développement en période de crise : accroissement du revenu et du droit à indemnisation. Les études actuellement disponibles indiquent un effet plutôt positif sur l'accès à un emploi durable ; en revanche le risque existe de mettre l'assurance chômage en situation durable de compléter la rémunération de salariés précaires, en incitant les employeurs à recourir à des contrats courts pour reporter une partie du coût des rémunérations sur l'assurance chômage.

Plusieurs pistes de réforme ont été évoquées par les administrations. Elles visent non seulement à conjurer une telle dérive, mais surtout à supprimer les effets de seuil découlant des plafonds actuels, tout en préservant l'incitation à l'activité : la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) envisage de déduire du montant des allocations versées une fraction forfaitaire et fixe de la rémunération d'activité perçue, tout en maintenant un plafond mensuel de cumul ; la direction générale du Trésor évoque, pour sa part, une dégressivité dans le temps des possibilités de cumul entre allocation et revenu d'activité. Quelle que soit la voie qui sera retenue, il paraît important de maintenir le principe d'un plafond, afin de ne pas créer d'incitation à la pérennisation de la situation d'activité réduite.

De même, la Cour a pris acte de la volonté des partenaires sociaux de mettre en place un système de droits rechargeables, prévu par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 et repris par la loi sur la sécurisation de l'emploi. Ce système conduirait à la suppression du dispositif actuel de réadmission et rendrait caduque la règle de la reprise d'office des droits, qui distingue aujourd'hui l'annexe 4 du régime général de l'assurance chômage. Compte tenu de l'enjeu financier d'un tel projet pour le régime d'assurance chômage, la Cour ne peut que recommander, ainsi que l'ANI le prévoit, que la mise en œuvre de ce nouveau système s'accompagne d'une évaluation *ex ante* de son coût. Elle souhaite également que soient étudiées les conséquences de ces règles en termes de complexité pour les demandeurs d'emploi et pour la gestion du régime.

Ce rapprochement des règles d'indemnisation devrait logiquement conduire à supprimer à terme l'annexe 4 ; il pourrait permettre, à l'avenir, de réintégrer les intérimaires dans le régime général de l'assurance chômage. Dans cette perspective, les intérimaires ne conserveraient, au sein du régime général, que quelques règles particulières justifiées par la nature discontinue de leur activité (décompte de la durée d'affiliation en heures plutôt qu'en jours, différés d'indemnisation liées à l'indemnité compensatrice de congés payés et à l'indemnité de rupture, voire mode spécifique de calcul du salaire journalier de référence) et également applicables aux autres contrats courts (CDD).

4. Si des règles spécifiques au secteur du spectacle se justifient, la question du bon niveau de solidarité interprofessionnelle se pose

La Cour ne remet pas en cause l'existence d'un régime spécifique aux intermittents du spectacle. Compte tenu précisément de leur situation d'intermittence, il est inévitable que ce régime soit en situation de besoin de financement : ce besoin exprime la solidarité sur laquelle est fondé le régime d'assurance chômage. Les cotisations des salariés payent les indemnités des chômeurs et, pour une population intermittente, il peut être compréhensible que les cotisations payées au travail ne compensent pas les indemnités perçues au chômage.

La Cour constate simplement que, quand on compare les intermittents avec les salariés en intérim ou les CDD du régime général (des populations qui sont toutes en situation de précarité), le rapport allocations/cotisations met en évidence un très fort avantage relatif au bénéfice des intermittents.

En outre, on relève - et cela est plus significatif encore - que les intermittents du spectacle quittent pour la plupart d'entre eux leur situation de travail quelques jours après avoir effectué le nombre de jours nécessaire pour être titulaires de droits et qu'ils retrouvent souvent une activité au moment où ils ont épuisé leurs droits. Ces faits montrent que le dispositif actuel ne représente pas seulement une lourde ponction sur la solidarité qui est fondatrice de l'assurance chômage, mais que, plus négativement, il constitue une incitation à la permittance (le fait d'associer structurellement des périodes de travail et de chômage et *de facto* d'utiliser les allocations comme un complément de rémunération).

La question posée par la Cour est donc celle du bon niveau de solidarité interprofessionnelle. Il ne lui appartient pas de dire quel devrait être ce niveau, mais d'attirer l'attention de l'État et des partenaires sociaux sur les conséquences économiques et financières des règles en vigueur, à un moment où l'assurance chômage connaît un déficit et un endettement élevés. À cet égard, elle ne peut que relever les différences importantes qui existent dans les règles d'indemnisation et qui font des intermittents du spectacle la catégorie de demandeurs d'emploi indemnisés bénéficiant de loin des règles les plus favorables.

C'est pourquoi la Cour réitère ses deux recommandations principales pour rendre le régime d'indemnisation des intermittents du spectacle plus équitable et moins coûteux :

- augmenter les cotisations des employeurs et les rendre variables en fonction du recours au travail intermittent.

Certes le taux de cotisation est déjà majoré par rapport au droit commun ; mais la sur-cotisation actuellement en vigueur est uniforme. Le système proposé par la Cour instaurerait, au contraire, un taux variable en fonction du nombre d'heures d'intermittence utilisées par un employeur. Un employeur aurait ainsi un taux de cotisation d'autant plus élevé qu'il ferait un large recours à l'intermittence. Il s'agit de modifier l'équilibre économique de l'emploi en intermittence et de faire en sorte qu'au-delà d'un certain seuil, le recours à des emplois durables soit plus intéressant que le recours à l'intermittence pour l'employeur ;

- poursuivre la démarche de différenciation entre les techniciens et les artistes.

Cette recommandation de la Cour repose sur le constat d'un écart de plus en plus important des conditions d'activité et d'indemnisation de ces deux catégories de salariés. Les techniciens sont aujourd'hui les principaux bénéficiaires du régime ; ils affichent des durées de travail plus longues et sont plus sujets que les artistes à la dérive de la permittance ; leurs niveaux d'indemnisation sont également plus élevés.

Les techniciens étant souvent dans une situation moins précaire que les artistes, ils pourraient se voir appliquer des règles plus proches de celles qui prévalent, par exemple, pour les salariés intérimaires.

-o0o-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse dématérialisée¹², sous votre signature personnelle exclusivement, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Respectueusement.


Didier MIGAUD

¹² À l'adresse électronique greffepresidence@ccomptes.fr sous deux formats : PDF comprenant la signature et Word.