HAL
open science

Quelle indemnisation chômage pour les intermittents du spectacle?

Olivier Pilmis, Mathieu Grégoire

To cite this version:

Olivier Pilmis, Mathieu Grégoire. Quelle indemnisation chômage pour les intermittents du spectacle?. [Rapport de recherche] CURAPP. 2014, pp.28. hal-01442217

HAL Id: hal-01442217

https://sciencespo.hal.science/hal-01442217v1

Submitted on 20 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle indemnisation chômage pour les intermittents du spectacle?

Modélisation et évaluation d'un régime alternatif

Rapport public

remis au SYNDEAC

Février 2014

Olivier Pilmis (CSO)
Mathieu Grégoire (CURAPP)

Table des matières

1. L'étude et sa méthodologie 7
2. Les effectifs indemnisés, le seuil d'éligibilité et la précarité des droits 9
2.1. La comparaison des effectifs indemnisés 9
2.2. Deux logiques différentes : droit de tirage ou date anniversaire 10
2.3. Le seuil d'éligibilité et la date anniversaire : des questions de degré de précarité plus que de régulation de la démographie professionnelle. 12
3. Les cotisations 14
4. Les allocations versées 18
4.1. Le modèle actuel 18
4.2. Le modèle « alternatif » 20

Synthèse du rapport

Ce travail vise à étudier les effets de différents dispositifs en matière d'indemnisation des intermittents du spectacle. Il s'agit, à partir d'une modélisation et des données de la Caisse des congés spectacles (sur les contrats, les salaires, les durées d'emploi, les périodes de non emploi des intermittents), de mesurer les différences entre ces dispositifs en matière d'effectifs concernés, de cotisations perçues et d'allocations versées par l'assurance chômage. Pourquoi travailler sur les données de la Caisse des congés spectacles plutôt que sur celles de l'UNEDIC? Parce que leur périmètre est plus large et qu'elles permettent de prendre en compte non seulement les intermittents indemnisés par Pôle Emploi mais aussi ceux qui ne le sont pas mais pourraient l'être en cas de changement des règles d'éligibilité.

Nous avons, pour l'essentiel, testé deux modèles :

- le modèle « actuel », qui correspond aux annexes 8 et 10 de l'UNEDIC (telles qu'elles existaient durant les années 2009 à 2011, années sur lesquelles nous disposons des données nécessaires). Ce modèle a une logique de « droit de tirage » dans la mesure où la révision des droits des allocataires se fait à l'épuisement d'un stock de 243 indemnités journalières. En matière d'éligibilité, les règles retenues sont celles qui sont héritées de la réforme de 2003 qui a réduit la période de référence à 10 mois (annexe 8) ou 10 mois et demi (annexe 10) durant laquelle les intermittents doivent totaliser 507 heures minimum d'emploi.
- Le modèle « alternatif » qui correspond, dans sa philosophie générale et dans ses principes essentiels, aux revendications du « Comité de suivi » et, dans ses détails, à des dispositions discutées dans le cadre de cette étude avec le SYNDEAC. Ses principes essentiels sont le retour à une logique de date anniversaire, le retour au seuil de 507 heures annuelles pour l'ouverture des droits, et la mise en place d'un plafond mensuel de cumul des salaires et des indemnités au-delà duquel les intermittents ne peuvent plus percevoir d'indemnité supplémentaire.

Une première conclusion de cette étude est que le modèle alternatif testé n'est pas plus coûteux que le modèle actuel d'indemnisation. Selon les paramètres choisis, le coût du modèle alternatif peut varier d'un montant équivalent au modèle actuel à une diminution significative du coût. Par exemple, dans l'hypothèse d'un plafond de cumul établi au niveau du plafond de la sécurité sociale (2 946 euros en 2011, 3 129 euros en 2014), le modèle alternatif peut aller – en fonction des paramètres retenus

pour la cotisation notamment – jusqu'à une diminution d'environ 100 millions d'euros par rapport au modèle actuel. Naturellement, entre l'hypothèse d'un coût équivalent et celle d'une diminution de l'ordre de 100 millions d'euros, de nombreux scénarios sont possibles et présentés dans ce rapport.

Le second enseignement de cette étude est que l'assouplissement des règles d'éligibilité (507 heures en 12 mois au lieu de 10 ou 10,5 mois) ne génèrerait pas un afflux massif de nouveaux allocataires. Si l'on considère les effectifs d'allocataires indemnisés au moins une fois dans l'année, la réintégration des intermittents exclus par la réforme de 2003 avec le retour à une période de référence de 12 mois aurait pour effet une hausse des effectifs de l'ordre de 4% (3,9% dans notre simulation).

Par ailleurs, cette étude montre que le seuil d'éligibilité, qui retient souvent l'attention comme un moyen de réguler le nombre d'intermittents, assure très mal cette fonction. Le durcissement (ou inversement l'assouplissement) des règles d'éligibilité a surtout pour effet d'accentuer (ou de diminuer) le nombre d'intermittents qui se trouvent exclus ponctuellement (un mois, deux mois, 10 mois…) du dispositif avant de le réintégrer. Autrement dit, la plus grande difficulté à atteindre le seuil d'éligibilité se traduit avant tout par une détérioration des situations individuelles et par une précarisation du droit à indemnisation des intermittents. De ce point de vue, le modèle alternatif, fondé sur une date anniversaire, génère beaucoup moins de précarité des droits que le modèle actuel. Ainsi, le nombre d'intermittents à connaître un épisode d'exclusion d'au moins un mois – ceux qu'on peut appeler les intermittents de l'intermittence – est 70 % plus élevé dans le système actuel que dans le système alternatif.

Troisième conclusion de cette étude, concernant les cotisations, les effets des dispositifs comme le déplafonnement de l'assiette d'une part, ou l'augmentation des contributions liées à l'ANI[1] de 2013, sont respectivement de l'ordre d'un peu plus de 30 millions d'euros (déplafonnement) et de 10 millions d'euros (ANI). En revanche un retour à un taux identique au régime général représenterait – avec les taux en vigueur avant la renégociation de 2014 – un surcoût d'environ 100 millions d'euros.

[1] Accord National Interprofessionnel signé en 2013 qui instaure une majoration des cotisations sur les contrats courts.

1. L'étude et sa méthodologie

L'ambition de l'étude est, à partir d'une modélisation du système d'indemnisation du chômage des intermittents, d'apporter des éléments quantifiés de réflexion sur les différents modèles d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle, de les comparer et de quantifier les effets des différentes dispositions envisagées (effets en matière d'équilibre budgétaire, effets en matière d'effectifs couverts ou exclus, en matière de sécurisation ou de précarisation des salariés concernés…)

À cette fin, nous avons construit un modèle capable de simuler l'indemnisation des intermittents sur la base de données dont nous disposions sur l'ensemble des contrats des intermittents (salaire, durée du contrat, nombre d'heures validées etc.) grâce à la Caisse des Congés Spectacles. Pourquoi alors avoir souhaité travailler sur les données de la Caisse des congés spectacles et non pas, plus simplement, sur les données UNEDIC ? Parce que les données de la Caisse des congés sont plus larges théoriquement que les données UNEDIC, ce qui permet de tester des hypothèses de changement des règles d'éligibilité. Notamment cela autorise de prendre en compte des individus qui, par définition, ne figurent pas dans les fichiers d'allocataires de Pôle Emploi mais qui pourraient y figurer si l'on modifiait les règles d'accès au régime.

Sur cette base nous avons pu simuler différents modes d'indemnisation, identifier les jours indemnisés, le montant des indemnités versées, mesurer les revenus globaux dans chacune des hypothèses testées. En agrégeant tous ces éléments, on est en mesure d'évaluer le montant des cotisations, des indemnités, des effectifs indemnisés à l'échelle des annexes 8 et 10.

Il convient de prendre ce travail pour ce qu'il est : un exercice de modélisation et non une description de la « réalité ».

D'une part, la modélisation induit nécessairement des simplifications par rapport à la réalité. Par exemple, dans la réalité, certains intermittents peuvent connaître des changements qui nous échappent comme quitter le secteur pour un autre, ou obtenir un emploi stable dans une autre profession… Une intermittente peut bénéficier d'un congé maternité. Un ou une intermittent(e) peut tomber malade, etc. Tous ces évènements nous échappent et échappent à notre modélisation dans la mesure où nous ne voyons la situation de chaque intermittent que de manière très binaire : à un moment *t* nous savons s'il est en contrat ou non, et combien d'heures représente ce

contrat. En d'autres termes, ce modèle suppose qu'un individu n'ayant pas de contrat à l'instant *t* est au chômage, indemnisé ou non (il n'est ni en congé maternité, ni en arrêt maladie, ni employé par ailleurs…). D'autres éléments diffèrent entre le modèle et la réalité : par exemple, le traitement bureaucratique des allocataires, qui peut conduire à ce que leurs droits théoriques ne correspondent pas à la réalité de ce qu'ils perçoivent effectivement. Enfin, cette modélisation étudie un changement des systèmes d'indemnisation en supposant que les comportements des intermittents demeurent, par définition, inchangés. Une telle hypothèse, forte, est un dernier obstacle pour faire des résultats présentés un prédicteur de la réalité si intervenaient de tels changements. De nombreux autres hiatus pourraient encore être mis en avant. Mais l'essentiel est de garder à l'esprit qu'il s'agit là d'une simple modélisation qui n'a pas prétention à être prédictive mais vise à donner des informations sur des ordres de grandeur aux acteurs d'un débat sur l'indemnisation chômage dans lequel des données chiffrées, des ordres de grandeurs cohérents doivent être mobilisés.

D'autre part, cette « réalité » ne nous est connue que partiellement par le biais des données dont nous disposons. Et, nous le savons, les données de la Caisse des congés spectacles ne sont pas nécessairement exhaustives et ne correspondent pas non plus au périmètre de l'UNEDIC. Un certain nombre d'intermittents, pour des raisons qui leur appartiennent, ne réclament pas leurs droits aux congés (par ignorance, par négligence, parce que ces droits sont trop faibles, etc.). Dès lors, les populations mesurées par la Caisse des congés et par l'assurance chômage ne correspondent pas exactement.

Sur cette base nous avons pu calculer les indemnités touchées par chaque intermittent selon plusieurs modalités. Nous avons d'abord identifié les périodes durant lesquelles chaque intermittent était susceptible d'être éligible. Nous avons (arbitrairement) imposé une date de début d'indemnisation dès le premier jour d'éligibilité possible. Il nous a donc fallu pour traiter des données de 2011 remonter à 2009 pour connaître l'intégralité des contrats pouvant être pris en compte dans une indemnisation dans le courant de l'année 2011. Ensuite nous avons identifié, pour chaque modèle, quels étaient les jours donnant lieu à une indemnisation (en prenant en compte une franchise éventuelle). Puis, nous avons calculé pour chacun le montant de son indemnité journalière dans les différents modèles. Au final, en agrégeant les résultats individuels, nous pouvons simuler les résultats globaux des annexes 8 et 10. Parmi les critères calculés pour chaque modèle et chaque intermittent: l'allocation journalière, le délai de franchise, le montant des cotisations salariales et patronales, le nombre de jours indemnisables… Les modèles se distinguent ensuite selon plusieurs dimensions, permettant de faire « varier » les critères un par un, et d'avoir une mesure de leur effet propre.

2. Les effectifs indemnisés, le seuil d'éligibilité et la précarité des droits

2.1. La comparaison des effectifs indemnisés

Le premier élément de comparaison entre les modèles construits concerne les effectifs indemnisés. Cette notion « d'effectifs » doit être prise avec beaucoup de précaution. Le seuil d'éligibilité de l'indemnisation retient souvent l'attention comme un moyen de réguler le nombre d'intermittents à partir de l'idée, de sens commun, selon laquelle des règles d'éligibilité plus restrictives réduiraient le nombre d'intermittents éligibles (et, *in fine*, le montant global des allocations versées). En réalité, comme nous le verrons de manière argumentée plus bas, ce seuil assure très mal cette fonction : l'idée selon laquelle en durcissant les conditions d'éligibilité, on parvient *durablement* à réduire le nombre d'intermittents repose en grande partie sur une illusion. Le seuil d'éligibilité est moins un levier de démographie professionnelle, qu'un levier qui déclenche plus (ou moins) de précarité dans l'accès aux droits des intermittents. C'est sans doute cette illusion qui est à l'origine de l'échec des réformateurs de 2003 à atteindre leur objectif de réduire radicalement le nombre d'intermittents en jouant, pour l'essentiel, sur ce seuil. Un allocataire qui est exclu au temps *t* n'est pas mécaniquement conduit à « faire le deuil » de sa carrière. Le durcissement (ou inversement l'assouplissement) des règles d'éligibilité a surtout pour effet d'accentuer (ou de diminuer) le nombre d'intermittents qui se trouvent exclus ponctuellement (un mois, deux mois, 10 mois) du dispositif avant de le réintegrer. Autrement dit, la plus grande difficulté à atteindre le seuil d'éligibilité se traduit avant tout par une détérioration des situations individuelles et par une précarisation du droit à indemnisation des intermittents.

Dès lors, il faut distinguer deux façons de mesurer les effectifs et articuler l'analyse de ces deux notions. Dans une population qui peut être très instable et indemnisée de manière plus ou moins fragile dans le temps, il convient de ne pas confondre le comptage selon une logique de « stock » et la mesure du nombre d'indemnisés selon une logique de flux.

On distinguera ainsi:

- d'une part, les intermittents indemnisés au moins une fois dans l'année (c'est-à-dire ceux dont notre modèle considère qu'ils ont été éligibles une fois dans l'année et ont ouvert à cette occasion une période d'indemnisation ou les intermittents qui ont ouvert une période d'indemnisation dans une période précédente mais dont la période d'indemnisation se poursuit, au moins pour une journée, dans l'année considérée);

- d'autre part, les intermittents indemnisés à un moment donné c'est-à-dire, dans notre modèle, indemnisés au moins une fois un mois considéré (pour des raisons techniques, notre unité temporelle de référence est le mois).

La première mesure – les effectifs indemnisés au moins une fois dans l'année – est la moins « stricte » puisqu'elle admet des intermittents qui peuvent n'avoir été indemnisés que de manière extrêmement réduite à un moment ou un autre de l'année.

La seconde mesure est plus restrictive puisqu'une partie des intermittents indemnisés à un moment ou un autre de l'année ne l'est pas nécessairement lorsqu'on s'intéresse à un mois donné. En revanche, l'inverse n'est pas vrai dans la mesure où tout individu indemnisé un mois donné est nécessairement comptabilisé dans les allocataires de l'année considérée.

L'articulation des deux modes d'analyse permet d'avoir une approche du *turn-over* et du degré de précarité dans les droits des intermittents. En définissant en stock ou en flux la population indemnisée, selon que l'indemnisation est appréhendée à l'échelle du mois ou de l'année, on observe des différences importantes dans la comparaison des modèles. Mais le rapport entre les deux définitions de stock et de flux peut être interprété comme un indice de stabilité dans l'indemnisation : il permet de mesurer combien d'intermittents, parmi ceux qui ont connu un épisode d'indemnisation durant l'année, sont encore présents un mois donné de cette même année.

2.2. Deux logiques différentes : droit de tirage ou date anniversaire

Du point de vue des règles d'éligibilité, nous avons testé deux modèles.

Le modèle « actuel » (celui en vigueur dans les annexes 8 et 10 de l'UNEDIC depuis 2003) correspond à une recherche de l'éligibilité sur la base de 507 heures d'emploi déclarées durant une période de référence de 10 ou 10,5 mois respectivement pour les ressortissants de l'annexe 8 et de l'annexe 10. Pour les individus déjà indemnisés, le moment de recherche de cette éligibilité se fait à épuisement d'un stock de 243 indemnités journalières.

Le modèle « alternatif » (qui correspond aux revendications du SYNDEAC et à celles du « Comité de suivi ») s'appuie sur une période unique de référence de 12 mois et à un seuil unique de 507 heures quelle que soit l'annexe considérée. L'éligibilité est

examinée à « date anniversaire » ou dès que les heures sont réunies sur les 12 derniers mois, si elles ne le sont pas à la date anniversaire.

D'un point de vue méthodologique, il faut souligner qu'avec les données de la Caisse des congés spectacles, il manque une donnée essentielle : la date à laquelle un allocataire a ouvert ses droits. Aussi nous avons calculé, pour chaque intermittent, pour chaque mois, si l'intermittent était éligible ou non. Nous avons ensuite imposé arbitrairement, la première date d'éligibilité comme date de début d'une première période d'indemnisation [2]. Nous n'avons donc pas forcément sélectionné la combinaison optimale pour chaque intermittent. Mais il en va aussi de même dans la réalité. Un intermittent peut très bien ouvrir ses droits à une date t, alors même qu'il aurait été plus avantageux pour lui, de l'ouvrir à la date t+1 ou t+2. Il en résulte dans nos recensements d'intermittents éligibles des résultats parfois surprenants. Il se peut ainsi – même si le cas n'est pas très fréquent – qu'un même intermittent puisse être éligible une année donnée dans un système *a priori* plus restrictif alors même qu'il ne l'est pas dans un système *a priori* moins restrictif. Par exemple, un allocataire peut terminer un épisode en décembre dans un modèle à 507 heures en 12 mois et ne plus être éligible l'année suivante, alors même qu'il aurait intégré en mars ou en avril un système à 580 h en 12 mois qui lui aurait permis d'apparaître dans les intermittents indemnisés l'année suivante.

Malgré ces nécessaires précautions méthodologiques, la comparaison des deux systèmes permet de tirer une conclusion assez claire. Dans notre simulation, la quantité d'intermittents exclus dans le système actuel (droit de tirage et éligibilité en 507 heures en 10 ou 10,5 mois selon l'annexe) qui pourraient devenir éligibles avec les règles du système alternatif (date anniversaire et 507 heures en 12 mois) n'est pas élevée. Pour 2011, le nombre d'intermittents à être éligible au moins une fois dans l'année n'augmenterait que de 3,9% si on appliquait les dispositions revendiquées par le SYNDEAC et le « Comité de suivi ».

Ces résultats confirment ce que l'on sait déjà par ailleurs : contrairement à une idée reçue, il n'y a pas une masse immense de « semi-professionnels » susceptibles d'intégrer le régime d'indemnisation des intermittents si les règles d'éligibilité venaient à être assouplies.

[2] Cette période inclut le délai de franchise au terme duquel peuvent effectivement être perçues des indemnités.

Tableau 1 : Effectifs intermittents (éligibilité) en 2011

	Système actuel ** droit de tirage* **éligibilité: 507h sur 10/10,5m*	**Système alternatif** **système à date anniversaire* **éligibilité: 507h sur 12m*
Effectifs 2011	99 000	102 500
variation / système actuel		*+3,9%*
variation / système alternatif		
Effectifs un mois donné	82 500	92 500
variation / système actuel		*12,7%*
variation / système alternatif		

2.3. Le seuil d'éligibilité et la date anniversaire : des questions de degré de précarité plus que de régulation de la démographie professionnelle.

Si l'on prend en compte les pratiques et les capacités d'adaptation des intermittents à de nouvelles dispositions, il convient de souligner que le durcissement (ou inversement l'assouplissement) des règles d'éligibilité a pour principal effet d'accentuer (ou de diminuer) le nombre d'intermittents qui se trouvent exclus *ponctuellement* du dispositif. Autrement dit, la plus ou moins grande difficulté à atteindre le seuil d'éligibilité se traduit non pas tant par des exclusions définitives du marché que par des exclusions provisoires, c'est-à-dire par une détérioration des situations individuelles et une précarisation du droit à indemnisation des intermittents. Chaque intermittent a de plus en plus de difficultés à atteindre le seuil d'éligibilité et se trouve plus fréquemment dans une situation critique de non éligibilité.

De ce point de vue, il est intéressant de relever les résultats en matière de « stock » d'effectifs un mois donné et de les comparer au « flux » annuel pour mesurer la « qualité » de chaque modèle.

L'analyse des effectifs moyens un mois donné montre que, dans le modèle alternatif, le nombre d'allocataires serait plus élevé de l'ordre de 13% que dans le modèle actuel. On peut expliquer cela par le fait que les intermittents indemnisés le sont plus régulièrement

dans le système alternatif, à la faveur notamment d'un retour au mécanisme de la date anniversaire.

Dans le système actuel, à droit de tirage, l'incertitude se traduit par une plus forte instabilité et il est moins rare de trouver des périodes durant lesquelles les intermittents ne sont pas éligibles même s'ils le sont par ailleurs à un moment ou un autre de l'année. Inversement le système alternatif permet une amélioration de l'accès à ce droit pour les intermittents déjà présents. Autrement dit, il se traduit, d'un point de vue qualitatif, par une baisse de la précarité et de l'incertitude pour des intermittents qui ne sont pas beaucoup plus nombreux d'un point de vue quantitatif. Le nombre d'intermittent à connaître une rupture d'éligibilité d'au moins un mois – ceux qu'on peut appeler les « intermittents de l'intermittence »[3] – est 70% plus élevé dans le système actuel que dans le système modèle alternatif.

[3] Nous prenons en compte ici tous ceux qui ont été indemnisés dans l'année mais pas tous les mois. Autrement dit il y a à la fois ceux qui perdent leur éligibilité pour la retrouver ensuite, ceux qui la perdent définitivement (au moins sur l'année considérée) et ceux qui arrivent et connaissent à partir du mois de février une première indemnisation.

3. Les cotisations

Les cotisations versées à l'assurance chômage au titre des annexes 8 et 10 ont été l'objet, depuis 2002, d'une dynamique tendant à les singulariser du reste du régime de l'UNEDIC. Avant cette date, les taux de cotisation employeurs ou salariés étaient identiques au régime général, conformément au principe de financement interprofessionnel de l'assurance chômage et au principe selon lequel la cotisation, dans un régime d'assurance sociale, ne saurait être modulée en fonction de l'occurrence du risque (comme le pratiquent communément les assurances privées en segmentant les populations en fonction du risque qu'elles présentent afin de maximiser leur profit et de minimiser leur aléa moral).

En 2002, après les baisses successives de 1996 et de 2001, les taux de cotisation étaient passés de 6,6 à 5,8% (cotisations employeurs et salariés confondues). Mais, par l'accord du 19 juin 2002, un accord à l'Unedic établit, un doublement, dès le 1er juillet, des cotisations patronales et salariales pour l'emploi d'intermittents du spectacle. Depuis lors, les cotisations s'élèvent à 10,8 % du salaire brut dès lors que le contrat de travail relève des annexes 8 et 10. Dans l'histoire de l'Unedic, c'est la première fois qu'on rompt avec le principe d'unicité du taux de cotisation et qu'on applique un taux spécifique pour une catégorie de salariés. De fait, depuis lors, la solidarité interprofessionnelle est doublée d'un financement proprement professionnel. Par ailleurs, la dynamique d'autonomisation des annexes 8 et 10 voulue par les partenaires sociaux en charge de l'assurance chômage les a conduits à ne pas répercuter la légère hausse du taux de cotisation de 5,8% à 6,4% du régime général sur les annexes 8 et 10.

En 2002, les cotisations au titre des annexes 8 et 10 atteignaient 124 millions d'euros. En 2011, elles représentent 240 millions d'euros.

Par ailleurs, par l'accord du 11 janvier 2013, les partenaires sociaux sont parvenus à un accord national interprofessionnel (ANI) sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi qui pose le principe d'une modulation des cotisations employeurs en fonction du recours à des emplois précaires. Ainsi, la loi dite de « sécurisation de l'emploi » qui transcrit l'Accord national interprofessionnel impose de nouvelles obligations aux employeurs dont une hausse du taux de cotisation pour les contrats courts. Les employeurs d'intermittents du spectacle, même s'ils ont déjà fait l'objet d'une telle mesure en 2002, ne font pas exception, de telle sorte qu'à la sur-cotisation de 2002 s'ajoute une « sur-sur-cotisation » en 2013.

Concernant les modélisations mises en œuvre dans cette étude, les employeurs du spectacle contestant la légitimité de ces hausses, nous avons été amenés à calculer plusieurs montants de cotisations : au niveau « cotisations actuelles (i.e. en 2011) +

ANI », au niveau « cotisations actuelles sans ANI », au niveau « régime général +ANI », et enfin, au niveau régime général sans ANI ».

Par ailleurs, une mesure proposée dans le cadre de la réflexion autour de la construction d'un modèle alternatif a consisté à proposer de déplafonner les cotisations. Actuellement, les salaires pris en compte pour le calcul des cotisations dues à l'assurance chômage (mais aussi, par conséquent, les salaires servant de base au calcul des indemnités journalières) sont plafonnés par contrat. Nous avons donc calculé, pour les hypothèses correspondant à une réforme du régime actuel deux sous-hypothèses selon que le salaire pris en compte est plafonné ou non.

Les calculs proposés dans cette section prennent en compte les paramètres suivants : on a présenté trois cotisations employeurs (la cotisation de 3,5 %, la sur-cotisation de 3,5 %, et la sur-sur-cotisation de 0,5%), deux cotisations salariales (1,9 % et 1,9 %). Par ailleurs, pour répondre à la question de l'effet d'un déplafonnement des salaires constituant l'assiette des cotisations, on a distingué à chaque fois l'hypothèse d'un plafonnement ou d'un déplafonnement des salaires constituant l'assiette des contributions (ce plafonnement se concevant par référence au plafond Unedic, considéré contrat par contrat).

Tableau 2 : Total des cotisations selon la formule et l'assiette de cotisation (données 2011)

			Assiette	
			Salaire brut plafonné	Salaire brut non-plafonné
Montant et formule de cotisation	Régime général (6,4%)		148	166
		dont cotisations employeurs (4%)	*92*	*104*
		dont cotisations salariés (2,4%)	*56*	*62*
	Régime annexe 8 et 10 - 2011 (10,8%)		250	281
		dont cotisations employeurs (7%)	*162*	*176*
		dont cotisations salariés (3,8%)	*88*	*105*
	Régime général (6,4%) + ANI (+0,5%*)		160	178
	Régime annexe 8 et 10 - 2011 + ANI (+0,5%*)		262	293

*Les taux de cotisation « ANI » et « régime général » ou « annexes 8 et 10 » actuels ne peuvent être additionnés arithmétiquement dans la mesure où, en théorie, la sur-cotisation ANI ne s'applique pas à tous les contrats même si c'est le cas en pratique.

Dans notre modélisation, les cotisations excèdent légèrement les données publiées par l'UNEDIC en atteignant un montant de 250 millions d'euros pour 2011 (contre 246 millions).

Le tableau ci-dessus synthétise tous les scénarii envisageables (même s'ils ne sont en réalité pas tous envisagés). Notons que, pour mesurer l'effet de l'ANI, nous avons appliqué sur les données 2011 la réforme de 2013. L'idée est seulement de mesurer des ordres de grandeurs sur la base d'une année sur laquelle nous disposons d'informations suffisantes. Si l'ANI avait été appliquée en 2011, nous mesurons dans notre simulation, que son effet aurait été relativement limité (d'un ordre de grandeur de 12 millions d'euros de cotisations supplémentaires). Sur une si petite somme l'effet d'un éventuel déplafonnement n'est guère significatif. *A contrario*, si l'on revenait sur la réforme de 2002 et qu'on appliquait strictement le taux de cotisations du régime général aux salariés relevant des annexes 8 et 10, les ressources de l'assurance chômage diminueraient d'un montant de l'ordre de 110 millions d'euros (dont 70 au bénéfice des employeurs et 40 à celui des salariés).

En revanche, dans notre modèle, l'effet du déplafonnement du salaire soumis à cotisation permettrait de rapporter à l'assurance chômage, selon les configurations prises en compte, entre vingt et trente millions d'euros en intégrant dans l'assiette une masse salariale supplémentaire soit environ 12 % de cotisations supplémentaires.

Plusieurs autre scenarii peuvent être envisagés. Par exemple, une application de l'ANI et un retour sur la surcotisation de 2002 s'accompagnant d'un déplafonnement de l'assiette se traduirait par une baisse des cotisations de l'ordre de 85 millions d'euros. On mesure ainsi que le déplafonnement n'est pas une source majeure d'économie pour l'assurance chômage et serait loin de compenser le retour à un taux normal de cotisation.

4. Les allocations versées

4.1. Le modèle actuel

Pour le modèle actuel nous avons modélisé le régime d'indemnisation des intermittents tel qu'il existe depuis 2007. Comme nous l'avons déjà rappelé, les règles d'éligibilité sont les suivantes : 507 heures en 10 mois ou 10,5 mois (selon l'annexe 8 ou 10) les droits étant réévalués à l'issue du versement de 243 indemnités journalières.

Ces indemnités journalières, dans ce modèle sont versées à l'issue d'une période de franchise qui dépend du total des salaires bruts et du Salaire Journalier Moyen selon la formule suivante.

$$franchise = \frac{Total\ des\ salaires\ x\ Salaire\ Journalier\ Moyen}{SMIC\ mensuel\ x\ 3\ SMIC\ jour} - 30\ jours$$

L'identification du nombre d'indemnités versées par mois s'est faite selon une règle complexe (chaque jour non travaillé n'est pas indemnisé) : le nombre de jours Indemnisés dans le mois dépend du nombre d'heures retenues comme travaillées au cours de ce mois et n'est pas calculé de manière identique pour l'annexe 8 et l'annexe 10.

Une fois identifiés les jours indemnisés, la modélisation a attribué une indemnisation journalière à chaque intermittent selon une formule elle aussi complexe qui dépend à la fois du total des salaires et du nombre d'heures considérées comme travaillées dans la période de référence.

Les formules varient dans leur paramétrage selon l'annexe mais leur logique d'ensemble est similaire. D'une part, la formule est indexée sur l'Indemnité Journalière minimale ; d'autre part, elle est fondée sur une fonction croissante du salaire total et du nombre d'heures travaillées selon un dispositif de « doubles pentes » qui rend la fonction moins croissante passés certains seuils de salaire et d'heures. Autrement dit, son principe de fonctionnement est linéaire jusqu'à un certain niveau de salaire de référence (12 000 euros) et jusqu'à une certaine quantité de « temps travaillé » (600

heures). Passés ces seuils, la progression de l'Indemnité Journalière en fonction du salaire de référence et du nombre d'heures travaillées est plus lente.

La formule est la suivante :

$$\mathrm{IJ} = \mathrm{IJmin}\ ((\frac{\mathrm{a.\,SR}^{*}\ + 0{,}05\ (\mathrm{SR} - \mathrm{seuilS})}{NHTmin\ SMICh} + \frac{\mathrm{b.\,NHT}^{**}\ +\ 0{,}1(\mathrm{NHT} - \mathrm{seuilH})}{NHTmin} + \mathrm{c})$$

- Seuil S (seuil de salaire)= 12000 euros
- Seuil H (seuil du nombre d'heures travaillées) = 600 heures

  * jusqu'au seuil S

  ** jusqu'au seuil H

Pour l'annexe 8
a = 0.05
b = 0.03
c = 0.04

Pour l'annexe 10
a = 0.04
b = 0.03
c = 0.07

NHT min= 507 heures
Les autres paramètres retenus (AJmin, SMICh) correspondent à leurs montants fixés au 1er janvier 2011.

Avec ces paramètres, la modélisation produit des résultats assez proches des données publiées par Pôle Emploi. En effet, le montant des allocations versées est dans le modèle de 1, 301 milliards d'euros alors que Pôle Emploi publie un montant de 1,270 milliards. Dans la mesure où la différence entre la modélisation et la « réalité » est la même quels que soient les modèles testés et que la « prévision du modèle » est assez bonne, nous avons pris le parti de ne pas redresser les données : l'essentiel n'est pas de parvenir à un résultat « juste » dans l'absolu mais de pouvoir comparer de manière juste des modèles d'indemnisation dans des conditions exactement similaires pour en mesurer les différences relatives. Le montant donné ici n'a donc pas de valeur en soi : il sert de référence – de borne témoin – pour le reste du raisonnement c'est-à-dire pour la comparaison avec les autres modèles.

4.2. Le modèle « alternatif »

Concernant le modèle alternatif, nous avons retenu les grandes caractéristiques suivantes :

- 1/ un système à date anniversaire avec révision (et épuisement) des droits 12 mois après la date d'entrée dans le régime. La période de référence pour le nombre d'heures et les salaires retenus est donc de 12 mois.

- 2/ une règle d'éligibilité fixée à 507 heures sur 12 mois.

- 3/ un plafond mensuel de cumul salaire-indemnités.

- 4/ une franchise qui correspond à la formule du système à date anniversaire d'avant 2003.

Les deux premiers points sont simples et précis et n'ont pas fait l'objet de modulation particulière dans la simulation.

En revanche, pour le point 3 – le plafond de cumul – nous avons testé plusieurs paramètres en faisant varier le plafond de 0,9 à 2 fois le plafond de la sécurité sociale.

Concernant la franchise, nous avons pris le parti de revenir sur la formule d'avant 2003 qui est moins favorable que la franchise actuelle en retirant les 30 jours de franchises « offerts ». Cette franchise actuelle a pour effet de favoriser les allocataires visés par une franchise importante avant 2003, c'est-à-dire les allocataires bénéficiant des meilleurs salaires et son effet serait accentué dans un régime à date anniversaire. Dans la mesure où le délai de franchise est une fonction croissante des salaires perçus, la soustraction systématique de trente jours est d'autant plus bénéfique que les salaires obtenus durant la période de référence sont plus élevés : réduire le délai de franchise de trente jours n'a pas le même effet selon que celui-ci s'établit, initialement, à cinq ou à quarante jours.

Par ailleurs, la formule de calcul de l'indemnité journalière actuelle ne paraissait pas applicable sans modification. En effet, la formule de calcul actuelle de l'indemnité journalière est avant tout fonction du salaire total retenu dans une période de référence de 10 ou 10,5 mois. De ce fait, en allongeant la période de référence à 12 mois, on augmente mécaniquement ce salaire total retenu et, par conséquent, l'indemnité journalière versée. La revendication d'une amélioration du montant de l'indemnité journalière n'ayant guère été exprimée par le SYNDEAC ni par les syndicats et organisations d'intermittents, nous avons pris le parti de réduire le salaire retenu dans la formule pour demeurer homogène aux salaires actuellement retenus pour son calcul (en divisant le salaire de 12 mois par 10 douzième). Prenons un exemple : un

allocataire qui avait 10 000 euros de salaires effectués en 507 heures sur 10 mois (ou 10,5 mois) aurait une indemnité journalière identique en gagnant 12 000 euros en 507 heures en 12 mois. Pour le reste, nous avons pris exactement la formule actuelle.

Tableau 3 : Montants versés dans le modèle alternatif après homogénéisation des salaires simulation sur données 2011 – en millions d'euros)[4]

		Allocations versées	Effet du dispositif de plafond
		1393	
Avec un plafond de cumul salaire/indemnité mensuel fixé à x fois le plafond de la sécurité sociale mensuel (PSSM)	*2 fois le PSSM*	1377	16
	1,8 fois le PSSM	1370	23
	1,6 fois le PSSM	1358	35
	1,4 fois le PSSM	1339	54
	1,2 fois le PSSM	1303	90
	1 fois le PSSM	1242	151
	0,9 fois le PSSM	1197	196

On pourra retenir qu'en fixant le plafond de cumul « salaire + indemnités » en dessous de 1,2 fois le plafond de la sécurité sociale environ le montant des allocations versées serait inférieur au montant versé dans le modèle actuel. Au-delà, le modèle alternatif aurait un coût supérieur au modèle actuel (en ne prenant en compte que les

[4] Ces montants ne valent que dans les conditions ici prises en compte (modèle alternatif, date anniversaire, éligibilité fixée à 507 heures en 12 mois, etc.). La transposition à d'autres modèles exigerait un nouveau chiffrage.

coûts : nous traitons du coût net, c'est-à-dire une fois les différentes dispositions relatives aux cotisations prises en compte dans les développements suivants).

Remarquons aussi qu'en dessous d'un niveau équivalent à 1,2 fois le plafond de la sécurité sociale, le plafond de cumul a un effet très sensible et réduit considérablement les allocations versées. En dessous d'une fois le plafond, les sommes deviennent considérables, ce qui signifie que de nombreux intermittents seraient touchés par une telle mesure mais aussi qu'il devient de plus en plus difficile d'estimer les montants en jeu (en descendant de quelques dizaines d'euros on parvient à des résultats très différents : la marge d'erreur de la simulation devient d'autant plus importante).

La force de ce dispositif de plafond de cumul mensuel montre en même temps ses limites. Un plafond mensuel n'est pas particulièrement adapté à des intermittents qui, par définition, ont une activité irrégulière. Autrement dit, l'horizon temporel mensuel n'est pas nécessairement le mieux adapté. Un intermittent gagnant ponctuellement plus de 3 000 euros un mois donné n'aura pas nécessairement de revenu le mois suivant. Par ailleurs, on peut imaginer qu'une telle disposition aurait des effets compliqués sur les pratiques et pourrait générer des traitements assez différents de situations très similaires. Ainsi, la limite du mois deviendrait très importante et un contrat de 15 jours à cheval sur 2 mois ne serait pas traité de manière identique à un contrat équivalent débutant et s'achevant dans le même mois. Par ailleurs, les intermittents à l'activité la plus intermittente seraient pénalisés par rapport aux intermittents à l'activité la plus régulière (c'est-à-dire la plus étalée dans le temps). On peut aussi imaginer que l'effet « positif » des incitations générées par ce type de disposition serait d'aller vers un lissage du salaire direct tendant vers une mensualisation. Mais cela supposerait une modification profonde des pratiques, des contrats, des conventions collectives et des modes de comptabilisation de l'emploi. Et le caractère « positif » d'un tel lissage réside surtout dans une perception « négative » (dont le fondement n'est pas toujours très clair) de l'intermittence. Quoi qu'il en soit, il pourrait être intéressant de moduler cette revendication en la rendant mensuellement moins abrupte (en prenant en compte par exemple une moyenne mobile des salaires sur plusieurs mois). Pour présenter un effet en termes de réduction des coûts équivalent, il faudrait néanmoins baisser le plafond davantage. Une autre solution serait d'insister sur les mécanismes de franchise qui jouent un rôle régulateur assez proche en limitant l'accès à l'indemnisation de ceux qui bénéficient annuellement (ou sur une période de référence de plusieurs mois) de revenus importants.

Les tableaux ci-dessous permettent une comparaison du « coût net » du modèle alternatif et du modèle actuel en fonction des paramètres choisis d'une part pour le calcul de l'indemnisation, d'autre part pour les cotisations.

L'analyse de plusieurs paramétrages du modèle alternatif montre que le modèle alternatif peut présenter un coût net inférieur au modèle actuel dès lors que le plafond de cumul est inférieur à 1,4 fois le plafond de la sécurité sociale. Au-delà il est systématiquement plus coûteux. Il faut souligner que l'on parvient à ces résultats alors même que le modèle alternatif est plus ouvert, plus stable et plus « juste » (selon les critères débattus pas les intermittents eux-mêmes au sein du « Comité de suivi »)

Parmi les hypothèses testées on peut noter qu'avec un plafond de cumul « salaire + indemnités » fixé au niveau plafond de la sécurité sociale on parvient à une baisse du coût net d'environ 100 millions d'euros. Si l'on abaisse ce plafond à 0,9 fois le plafond de la sécurité sociale, on parvient à un coût moindre d'environ 150 millions d'euros et ce malgré le nombre plus élevé d'intermittents indemnisés de l'ordre de 4% (c'est-à-dire malgré la baisse du nombre d'intermittents se trouvant sans couverture chômage) et à une indemnisation plus sûre et plus régulière pour tous les intermittents.

Au final si l'on fait le bilan de chaque disposition envisagée dans le cadre du modèle alternatif, on peut dire qu'a tendance à augmenter le coût total par rapport au modèle actuel:

- le fait d'assouplir le seuil d'éligibilité à 507 heures en 12 mois qui entraîne une hausse du nombre d'intermittents indemnisés et une meilleure régularité de l'indemnisation dans un modèle date anniversaire.

Inversement, ont un effet de baisse du coût :

- le plafond de cumul mensuel ;
- le système à date anniversaire qui a pour effet de provoquer plus régulièrement des franchises pour les plus hauts revenus, ces franchises étant aussi plus élevées ;
- le déplafonnement des cotisations ainsi que la prise en compte des récentes réformes concernant la surcotisation (ANI).

Tableau 4 : Balance analytique[5] des modèles dit « actuel » et « alternatif » (en millions d'euros - données 2011)

			Modèle d'indemnisation							
			Actuel	Alternatif						
				Niveau du plafond de cumul « salaires + indemnités » *(exprimés en Plafonds de la Sécurité Sociale mensuels)*						
				2	1,8	1,6	1,4	1,2	1	0,9
Modèle de cotisation	Régime général	Plafonné	1153	1229	1222	1210	1191	1155	1094	1049
		Non-plafonné	1135	1211	1204	1192	1173	1137	1076	1031
	Régime 2011	Plafonné	1051	1127	1120	1108	1089	1053	992	947
		Non-plafonné	1020	1096	1089	1077	1058	1022	961	916
	Régime 2011+ANI	Plafonné	1039	1115	1108	1096	1077	1041	980	935
		Non-plafonné	1008	1084	1077	1065	1046	1010	949	904
	Régime général+ANI	Plafonné	1141	1217	1210	1198	1179	1143	1082	1037
		Non-plafonné	1123	1199	1192	1180	1161	1125	1064	1019

[5] Allocations versées – cotisations perçues.

Tableau 5 : Différence de coût du modèle alternatif avec le modèle dit « actuel » (en millions d'euros - données 2011)

			Modèle d'indemnisation							
			Actuel	Alternatif						
				Niveau du plafond de cumul « salaires + indemnités » *(exprimés en Plafonds de la Sécurité Sociale mensuels)*						
				2	1,8	1,6	1,4	1,2	1	0,9
Modèle de cotisation	Régime général	Plafonné	102	178	171	159	140	104	43	-2
		Non-plafonné	84	160	153	141	122	86	25	-20
	Régime 2011	Plafonné	**0 *(ref.)***	76	69	57	38	2	-59	-104
		Non-plafonné	-31	45	38	26	7	-29	-90	-135
	Régime 2011+ANI	Plafonné	-12	64	57	45	26	-10	-71	-116
		Non-plafonné	-43	33	26	14	-5	-41	-102	-147
	Régime général+ANI	Plafonné	90	166	159	147	128	92	31	-14
		Non-plafonné	72	148	141	129	110	74	13	-32

Concernant les revendications envisagées par le SYNDEAC sur les cotisations (retour sur l'ANI ou retour à un taux de cotisation équivalent au régime général), ces dispositions auraient pour effet de renchérir le « coût net » et viendraient plus ou moins compenser les baisses des allocations des intermittents y compris en concédant le déplafonnement de l'assiette. Par exemple, en diminuant les allocations des intermittents grâce au dispositif de cumul fixé au niveau d'une fois le plafond de la sécurité sociale, la baisse du coût liée à ce recul des allocations serait plus que compensée par la hausse du coût (ou du manque à gagner pour l'assurance chômage) liée à un retour au régime général : dans cette hypothèse le modèle alternatif présenterait un surcoût par rapport au système actuel de l'ordre de 25 millions d'euros. Pour parvenir à descendre sous le montant du modèle actuel, il faut fixer le plafond de cumul à 0,9 fois le plafond de la sécurité sociale (hypothèse dans laquelle le modèle alternatif avec retour au taux de cotisation du régime général serait moins coûteux de l'ordre de 20 millions d'euros).

La diminution globale du coût des annexes 8 et 10, accompagnée d'une ouverture à de plus nombreux intermittents et ce, avec une indemnisation plus régulière (c'est-à-dire avec moins de ruptures), ne peut mécaniquement se faire sans une diminution moyenne du montant de l'allocation journalière (même si cette diminution ne touche pas tous les intermittents de manière uniforme). Ainsi par exemple, dans le scenario d'un plafond de cumul fixé au niveau d'une fois le plafond de la sécurité sociale, le montant de l'allocation moyenne serait diminué d'environ 9 euros, c'est-à-dire de l'ordre de 15% par rapport à l'existant. En revanche on notera que, conformément à notre intention de ne pas augmenter de manière artificielle le montant de l'indemnité journalière, sans le dispositif de plafond de cumul, l'allocation journalière est quasi identique dans le modèle alternatif et dans le modèle actuel (baisse de moins d'1 euro).

Tableau 6 : Montant moyen des allocations journalières dans le modèle alternatif (simulation sur données 2011 – en euros)

		Montant de l'allocation journalière moyenne	Différence par rapport au modèle actuel
		61	-1
Avec un plafond de cumul salaire/indemnité mensuel fixé à x fois le plafond de la sécurité sociale mensuel (PSSM)	*2 fois le PSSM*	61	-1
	1,8 fois le PSSM	60	-2
	1,6 fois le PSSM	60	-2
	1,4 fois le PSSM	58	-4
	1,2 fois le PSSM	57	-5
	1 fois le PSSM	53	-9
	0,9 fois le PSSM	51	-11

Liste des tableaux :

Tableau 1 : Effectifs intermittents (éligibilité) en 2011 12

Tableau 2 : Total des cotisations selon la formule et l'assiette de cotisation (données 2011)16

Tableau 5 : Montants versés dans le modèle alternatif après homogénéisation des salaires simulation sur données 2011 – en millions d'euros)..... 21

Tableau 6 : Balance analytique des modèles dit « actuel » et « alternatif » (en millions d'euros - données 2011) 24

Tableau 7 : Différence de coût du modèle alternatif avec le modèle dit « actuel » (en millions d'euros - données 2011) 25

Tableau 8 : Montant moyen des allocations journalières dans le modèle alternatif (simulation sur données 2011 – en euros) 27