

Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas

Bruno Coquet

Chercheur affilié à l'OFCE, & IZA

Une assurance chômage ne peut pas être optimale sans être à la fois obligatoire et universelle¹. Les difficultés chroniques de l'Unedic, qui ont engendré une dette de 1,2 % du PIB fin 2015, invitent à s'interroger sur les raisons pour lesquelles, en France, l'assurance chômage ne possède aucune de ces deux caractéristiques, et à mesurer les conséquences de ce choix.

Sur les 24,3 millions de salariés que compte la France, seulement 70 % cotisent à l'assurance chômage, ceux du secteur privé. Les salariés du secteur public sont généralement dispensés d'affiliation à l'Unedic, car ils sont réputés suffisamment protégés du chômage. Néanmoins, certains employeurs publics peuvent par exception choisir de s'affilier à l'Unedic, notamment lorsqu'ils pensent que la précarité importante des contrats qu'ils offrent à leurs salariés non-titulaires rendrait l'auto-assurance plus coûteuse pour eux².

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, des contrats de travail très sûrs coexistent avec des contrats très précaires. La protection de l'emploi n'est donc pas substantiellement différente dans les deux secteurs, mais les modalités extrêmes de sécurité comme de flexibilité sont plus marquées dans le secteur public, ce qui ne peut qu'accroître leurs effets. Il en résulte une très forte segmentation du marché du travail, qui reporte l'essentiel du chômage et de ses coûts sur les agents privés. Face à cette situation, et confronté à des besoins d'indemnisation croissants, le régime d'assurance chômage a régulièrement dû augmenter les cotisations et réduire les droits des chômeurs. Cet enchaînement a accru le coût du travail marchand, pesé sur le pouvoir d'achat des actifs, abouti à une taxation implicite des chômeurs, sans pour autant équilibrer les comptes de l'Unedic.

1. Dans ce travail, « obligatoire » désigne le fait que l'affiliation des salariés est sans exception, et « universelle » que les mêmes règles d'affiliation et d'indemnisation s'appliquent à tous. Pour une définition simple de ce qu'est une assurance chômage optimale, cf. note 41 *infra*.

2. Pour le détail de la réglementation voir Annexe 2.

Notre travail s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur la refondation de l'assurance chômage. Il part du constat que les garanties d'emploi et l'assurance chômage ont toutes deux pour effet de protéger du chômage. Mais si le financement de l'assurance pose problème, celui des garanties d'emploi n'est pas un objet de débat, alors même qu'il n'est ni explicite ni clair. Ces garanties sont-elles gratuites ? Si oui, pourquoi alors ne pas généraliser ces dispositions bien plus économiques que l'assurance chômage ? Et sinon quel est leur coût, par qui et comment sont-elles financées ?

Les ressources qui financent le haut niveau de sécurité de l'emploi dans le secteur public peuvent venir de trois sources : un moindre niveau de salaire dans le secteur public, des ressources fiscales, mais aussi des transferts entre secteurs public et privé par l'entremise de l'assurance chômage et de son financement. C'est ce dernier canal que ce travail s'attache à documenter : après un rappel de la nature et des spécificités de l'assurance chômage en France, les différentes garanties d'emploi en vigueur dans le secteur public³ sont décrites, analysées et comparées aux règles d'assurance chômage. Nous tentons ensuite d'évaluer les modalités de financement et le coût de ces garanties d'emploi. Ces résultats sont ensuite discutés dans la perspective d'une réforme structurelle de l'assurance chômage, de l'opportunité de rendre celle-ci obligatoire et universelle, et des modalités pour y parvenir.

1. Philosophie de l'assurance chômage : en France, nécessité ne fait pas loi

1.1. L'assurance chômage obligatoire et universelle : une nécessité

Une assurance chômage est d'autant plus robuste et efficace que ses affiliés, employeurs et salariés, sont nombreux et que leurs caractéristiques sont diversifiées. On ne compte pas les caisses d'assurance chômage réduites à une municipalité ou une corporation prospères, qui jadis furent balayées au premier revers de fortune, par un choc technologique, une concurrence nouvelle, ou simplement la sélection adverse⁴. Une large mutualisation de l'assurance chômage est indispensable pour diversifier les risques, et pouvoir protéger les chômeurs équitablement et à moindre coût⁵.

Aucun contrat de travail ne protège jamais totalement du chômage, même si certains salariés ont moins de risques que d'autres de perdre leur emploi en raison de leurs caractéristiques individuelles ou du secteur d'activité dans lequel

3. Sous le vocable de « secteur public » ce travail agrège l'ensemble des secteurs aujourd'hui non-affiliés à l'Unedic (graphique 1). Les options évoquées dans ce travail s'entendent toutes choses égales par ailleurs quant aux dispositions légales ou conventionnelles qui réglementent ces emplois. Aussi les questions de rémunération, les particularités de statut et les conventions collectives en vigueur chez ces différents employeurs ne sont traitées qu'incidemment pour les nécessités du chiffrage, dans le seul but d'explicitier ou de neutraliser les transferts financiers implicites qui en découlent.

4. Sur l'histoire de l'assurance chômage cf. Blaustein (1995), Coquet (2013), Daniel et Tuchsirer (1999).

ils travaillent. Les actifs qui pourraient se croire immunisés du chômage, ceux qui ont les moyens d'y faire face ou encore ceux qui comptent sur la solidarité sociale inaliénable, ne doivent pas être exonérés ou exclus de l'assurance chômage mutualisée.

En France, comme dans tous les pays dits « industriels » qui disposent d'un tel système depuis longtemps, l'organisation de l'assurance chômage est singulière. En effet, les régimes d'assurance ont partout été façonnés par une Histoire et des rapports de force économiques et sociaux largement endémiques⁶. Devoir créer des instruments sur-mesure n'autorise pas à déroger à certaines règles élémentaires qui s'imposent quand il s'agit d'assurer le risque de chômage. À cet égard il est difficile de justifier l'existence – et plus encore l'accentuation continue – de trois caractéristiques exceptionnelles de l'assurance chômage française :

- L'assurance chômage n'est ni obligatoire ni universelle, bien que l'on sache depuis plus d'un siècle que ces deux caractéristiques sont indispensables. Considérant que seuls les salariés des secteurs marchands peuvent perdre leur emploi⁷, c'est à eux et à leurs employeurs qu'a échu la responsabilité de financer le régime d'assurance chômage, car ils en sont *de facto* les seuls bénéficiaires potentiels ;
- L'État ne finance pas l'assurance chômage de droit commun, faisant du régime d'assurance français un assureur quasi « privé »⁸. Ce choix radical est une spécificité française⁹ ;
- Des charges publiques sont reportées sur le régime d'assurance chômage (règles dérogatoires pour les intermittents et l'intérim, subvention au Service public de l'emploi, aides à l'emploi, etc. ; cf. Coquet, 2014, 2016a, 2016b).

5. Une partie de la littérature économique travaille sur des assurances chômage non-obligatoires au regard de l'affiliation, mais tout de même obligatoires dès lors que des droits ont été activés. Cet optimum est local, dans la mesure où on ne cherche pas à minimiser le coût de l'assurance chômage par la mutualisation et la diversification des risques. Ces régimes sont alors des assurances qui consistent en une avance de trésorerie faite au chômeur, gagée sur son épargne future, ce qui revient à ne mutualiser que l'avance de trésorerie. Ce type de spécification permet de simplifier les modèles théoriques en rendant exogène la question du financement de l'assurance (certains de ces aspects sont discutés par Hoppenhayn et Nicolini, 1997). Ce schéma n'est pas utilisé en pratique car sa nature ne correspond pas à la volonté de solidarité qui fonde les dispositifs publics d'assurance chômage, la diversification des risques de l'assureur prédomine, et la mutualisation est le principal levier de réduction du coût de l'assurance.

6. C'est ce caractère singulier qui rend si difficile – et risquée – la transposition de bonnes pratiques étrangères en matière d'assurance chômage, car ces expériences réussies sont souvent très dépendantes du contexte économique, institutionnel, politique et social dans lequel elles interviennent.

7. Certains salariés des secteurs non-marchands peuvent perdre leur emploi. Mais ni eux et ni leurs employeurs ne sont soumis au droit commun, en particulier l'obligation d'affiliation à l'Unedic (Cf. Annexe 2).

8. À l'exception des exonérations et exemptions de cotisations sociales et fiscales sur les allocations. S'il est vrai qu'en France l'État finance un revenu minimum (RSA), celui-ci n'est pas réservé aux chômeurs ; ils peuvent en bénéficier sans condition d'affiliation et de cotisation, sous les conditions de ressources applicables à tous, actifs ou non. L'État apporte sa garantie à la dette de l'Unedic, mais celle-ci n'a jusqu'à présent jamais été activée, ce qui empêche de l'assimiler à une contribution de l'État au financement de l'assurance chômage. Notons aussi que jusqu'en 1979 l'État finançait une partie des allocations, et que de 1979 à 1984 il versait une subvention représentant environ 30 % des ressources de l'Unedic.

Ces caractéristiques n'ont jamais été affirmées en tant que telles. Le système actuel apparaît comme l'agrégat d'une somme de choix techniques, dont chacun répondait certainement à un problème local sans que rien ne garantisse leur cohérence globale ; ce système témoigne aussi d'une inertie face aux transformations structurelles du marché du travail, de l'évolution des politiques publiques (notamment les préretraites), et de choix budgétaires opportunistes.

Encadré. Indemnisation des chômeurs : l'État en retrait

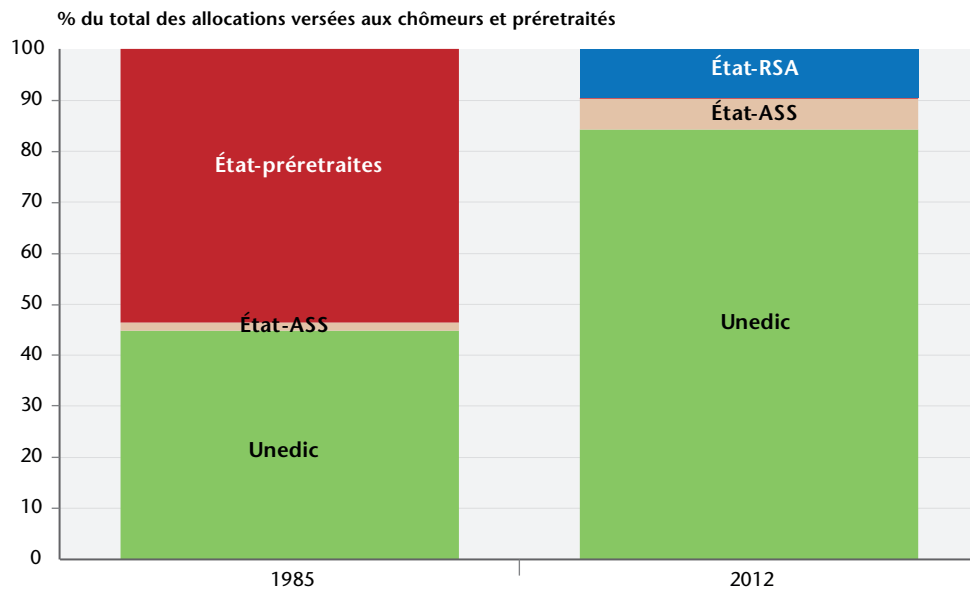
Quand en 1984 l'État rend aux partenaires sociaux la gestion du régime d'assurance chômage, l'équilibre du financement de l'indemnisation du chômage est bien différent de ce qu'il est devenu aujourd'hui :

- Les dépenses du régime d'assurance sont à peu près équivalentes aux paiements de préretraites publiques (graphique 1). Depuis, les dispositifs de préretraites, dont l'inefficacité a par la suite été largement reconnue, ont disparu, et les seniors qui pouvaient y prétendre sont aujourd'hui en partie au chômage (et en partie en emploi), éventuellement indemnisés par l'Unedic ou le Fonds de Solidarité.
- L'ASS est un dispositif interstitiel pour les chômeurs de très longue durée (les droits potentiels Unedic vont alors jusqu'à 60 mois) et non éligibles aux préretraites. Le taux de remplacement assuré par l'ASS, initialement de l'ordre de 35 %, a diminué de près d'un tiers depuis, ce qui témoigne d'un recul du financement public que l'on n'observe pas sur les données comparables des chômeurs indemnisés par l'Unedic (graphique 2).
- Le RMI – devenu le RSA - n'existe pas encore. Fin 2015, 970 000 chômeurs avaient un droit payable au RSA. Pour les ménages qui remplissent les conditions de ressources, ce droit fait office d'indemnisation pour les chômeurs non-éligibles à l'Unedic ou à l'ASS ; il peut compléter les allocations Unedic lorsque celles-ci sont trop faibles et que le ménage vérifie les conditions de ressources du RSA.

Les deux premières évolutions témoignent d'un retrait de l'État sur deux plans, la quantité de chômeurs pris en charge et la générosité des prestations servies. La création du RMI puis du RSA n'a pas permis – mais ce n'était pas l'objectif poursuivi – de maintenir l'équilibre du financement de l'indemnisation des chômeurs défini il y a 30 ans. Sur le fond, ces trois évolutions étaient nécessaires, mais elles ont eu pour conséquence de déplacer la charge de l'indemnisation du chômage vers l'Unedic, conduisant du même coup à élever le coût du travail marchand. La solidarité envers les chômeurs, financée par la fiscalité, s'est fortement réduite.

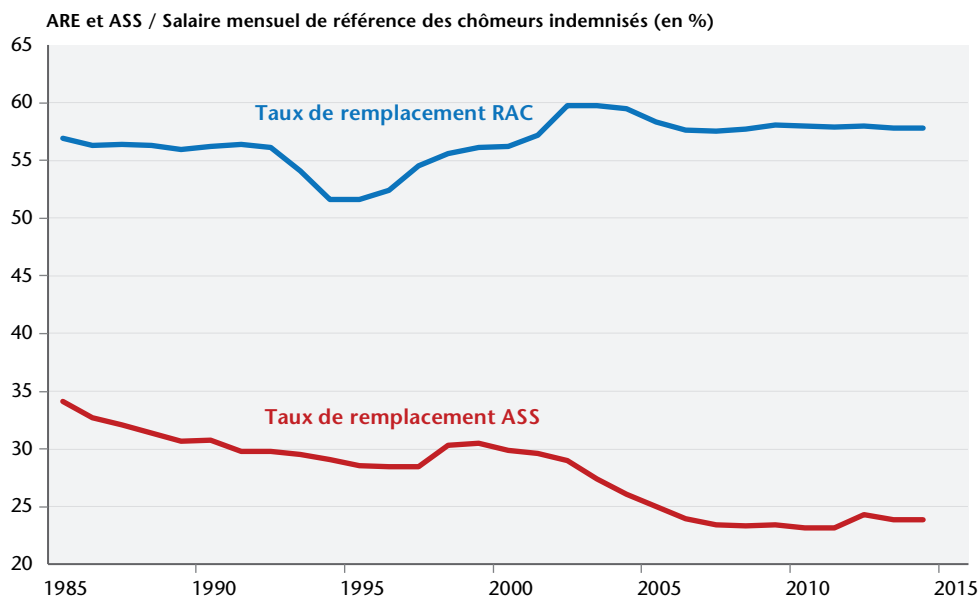
9. Par exemple en Allemagne les agents publics ne sont pas exposés au risque de chômage mais sont affiliés et cotisent à l'assurance de droit commun, de même qu'au Royaume-Uni où ils ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi ; en Belgique ou en Espagne des transferts ou des subventions d'équilibre sont alloués par l'État au régime d'assurance chômage.

Graphique 1. Origine de l'indemnisation des chômeurs 1985-2012



Sources : données DREES, Pôle emploi, Unedic. Calculs de l'auteur. En 2012 les préretraités représentent 0,3 % des allocations versées aux chômeurs, valeur trop petite pour être visible sur ce graphique.

Graphique 2. Taux de remplacement des allocations chômage et de l'ASS, 1985-2014



Sources : données Pôle emploi, Unedic. Calculs de l'auteur.

Le régime d'assurance que nous connaissons apparaît donc comme le fruit d'une philosophie par défaut ; en l'absence d'une stratégie propre il a été surdéterminé par son environnement ; son espace n'a cessé de se restreindre au détriment de son efficacité (encadré), à tel point que la situation financière actuelle du régime d'assurance peut tout aussi bien s'expliquer par ce qu'il fait, que par ce qu'il ne fait pas ou ne peut pas faire.

Le résultat est que la solidarité fonctionne à rebours, et à grande échelle, des salariés les moins sécurisés vers les plus sécurisés. Les agents privés doivent assurer par eux-mêmes le risque de chômage, comme s'ils en étaient les seuls responsables, sans considération aucune du contexte économique, social et institutionnel. Une paroi étanche les sépare du tiers restant du marché du travail constitué par le secteur public, où le droit peut affranchir du chômage, ou à tout le moins en réduire le risque.

1.2. Périmètre actuel de l'assurance chômage

Sur le marché du travail français les situations statutaires, tant des employeurs que des salariés, sont très différenciées ; et l'affiliation à l'Unedic est encore plus hétérogène car des couples (salariés X employeurs) ayant des statuts identiques ne sont pas tous obligatoirement affiliés à l'Unedic.

Fin 2012 on comptait donc plus de 7 millions de salariés (soit 30 % de l'emploi salarié) possédant un emploi suffisamment sûr – ou considéré comme tel – pour ne pas être soumis à l'obligation d'affiliation à l'assurance chômage de droit commun. Tous relèvent de l'auto-assurance ou d'une garantie d'emploi.

Ces salariés ont des statuts hétérogènes. La catégorie la plus nombreuse est celle des titulaires de la fonction publique qui bénéficient d'une garantie d'emploi totale (3,98 millions de salariés, près de 55 % du total ; cf. graphique 3 et Annexe 4). Un grand nombre d'entre eux sont néanmoins dans une situation difficile à comprendre quand on croise les dispositions légales avec les données publiques d'affiliation à l'Unedic dont nous disposons. Si l'on fait l'hypothèse qu'aucune entreprise publique n'a actuellement choisi de s'affilier à l'Unedic, cela laisse potentiellement 18,1 millions de salariés dans le champ de l'assurance chômage de droit commun : or l'Unedic compte seulement 16,8 millions d'affiliés fin 2012¹⁰, laissant 1,3 million de salariés non-affiliés. Comme il est difficile de distinguer les salariés des entreprises publiques (0,8 million) des autres salariés non-affiliés (1,3 million), on peut considérer que ce sont au moins 2,1 millions de salariés qui – à coup sûr – n'exercent pas des fonctions régaliennes et dont le motif économique qui les dispense de l'obligation d'affiliation à l'assurance chômage de droit commun n'est pas explicite.

Les secteurs non-affiliés à l'Unedic connaissent du chômage : il existe en effet des paiements au titre de l'*Allocation de Retour à l'Emploi* (cf. *infra*), et on sait que de nombreux bénéficiaires d'emplois aidés du secteur non-marchand sont au chômage 6 mois après leur sortie du dispositif¹¹. Les données disponibles sont toutefois insuffisantes pour identifier avec une précision acceptable les différents

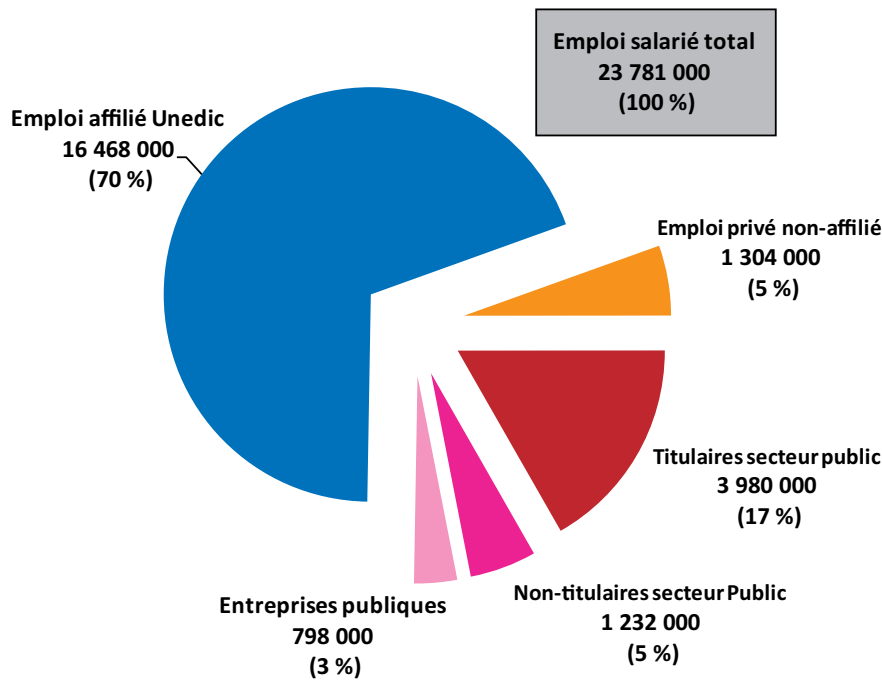
10. Toutes ces données et nos calculs sont pour un périmètre « France entière » (voir Annexe 4). Le champ de l'emploi affilié peut avoir une intersection non nulle avec celui du chômage indemnisé en raison de l'*activité réduite* : au cours du même mois un chômeur peut être comptabilisé dans l'emploi affilié, et être indemnisé.

11. En 2010, 56 % des sortants de Contrat Unique d'Insertion dans les secteurs non-marchands (CUI-CAE) sont au chômage 6 mois après la fin de leur contrat aidé, soit environ 128 000 chômeurs indemnisables (Durand, 2014).

Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas

niveaux de garanties d'emploi offertes dans le secteur public, et les volumes correspondants de salariés et de chômeurs que l'on peut trouver en regard ; plus encore on ignore si ces chômeurs figurent parmi le total des chômeurs indemnisés par l'Unedic ou s'il faudrait les y ajouter¹².

Graphique 3. Structure de l'emploi salarié total en 2012



Sources : Insee, DGAFP (2014), Unedic. Calculs de l'auteur. Données extrapolées « France Entière ».

1.3. Emploi public et assurance chômage : indépendants ou complémentaires ?

La France n'est bien sûr pas le seul pays à garantir l'emploi de certains agents publics ; c'est une pratique commune qui se justifie pour l'exercice des fonctions régaliennes. Même si ces fonctions ont un caractère universel¹³, on peut observer qu'en France comme dans la plupart des autres pays la proportion d'emplois publics au sens large va certainement bien au-delà des fonctions régaliennes *stricto sensu*. Il n'y a en effet aucune raison de penser que ces fonctions ne seraient pas du domaine de l'emploi public dans des pays où la proportion de ceux-ci est faible, comme en Finlande, en Roumanie, en Suisse ou en Irlande, où

12. « Au sein des conventions de gestion seules les conventions de gestion dites ONP (Opérateur National de Paie) aisément repérables à partir d'un code allocation spécifique sont exclues du champ de l'assurance chômage ». (Pôle emploi, 2016). Ces chômeurs sont donc exclus des chiffres de l'Unedic, mais on ignore si les autres y sont inclus ; cela semble cependant peu probable, car une ressource financière correspondante apparaîtrait alors probablement dans les comptes, ce qui n'est pas le cas.

13. À tout le moins dans le modèle politique et social des démocraties européennes.

elle ne dépasse pas 5 % de l'emploi total (graphique 6, Annexe 5). De plus, l'écart entre le noyau dur des fonctions régaliennes et la part de l'emploi public au sens large dans l'emploi total apparaît très variable.

Les emplois publics ne sont pas créés au motif de réduire le chômage, mais bien parce qu'ils permettent d'offrir des services publics aux citoyens ou, lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques, d'accroître leur valeur ajoutée. La création d'emplois publics peut néanmoins être vue comme un moyen de réduire le chômage, et ainsi constituer un complément ou une alternative à l'assurance chômage. Créer des emplois publics (*a fortiori* des emplois garantis) suffirait alors pour réduire le chômage, à court et à moyen terme. Si elle est avérée¹⁴, une sur-représentation des emplois publics au sein de l'économie peut ainsi constituer un symptôme de l'utilisation des garanties d'emploi comme un instrument de réduction du chômage, et donc comme une contribution de la puissance publique à une forme d'assurance chômage. Dans cette hypothèse, l'assurance chômage apparaîtrait inopportune si elle était plus coûteuse que la création d'un emploi public, ou tout au moins plus coûteuse que la garantie associée à la majorité de ces emplois.

Mais plus que la taille du secteur public c'est avant tout la différence qui en découle au regard de l'affiliation et du financement de l'assurance chômage qui distingue la France. Ce choix ne va en effet pas de soi, et il n'est d'ailleurs pas partagé par de nombreux pays. Par exemple, en Allemagne les emplois publics bénéficient d'une garantie d'emploi totale : cela n'empêche pas que ces salariés soient obligatoirement affiliés à l'assurance chômage, que ces agents exercent ou non des fonctions régaliennes.¹⁵

Les emplois du secteur public, et par extension les garanties d'emploi associées à la majorité d'entre eux, sont des phénomènes de très grande ampleur en France : il serait hardi de postuler qu'ils ne produisent aucune externalité sur le marché du travail dans son ensemble. À ce jour, les bénéfices ou les coûts éventuels *de ce choix* n'ont jamais été évalués, tant pour le régime d'assurance chômage, que pour le fonctionnement du marché du travail.

1.4. Assuré contre le chômage vs. assuré de ne pas être au chômage

Les deux options que constituent l'emploi public et l'assurance chômage produisent des effets voisins. Quand bien même les motivations qui les fondent sont différentes, il est utile de les comparer.

14. Ce qui est sujet à discussion (*cf.* Annexe 5).

15. Quand l'assurance chômage n'est pas obligatoire, certains groupes échappent à la mutualisation ; mais les coûts associés sont parfois si diffus qu'ils peuvent être niés sans véritable démonstration. Si les effets d'une telle situation sont positifs, ils méritent d'être explicités et développés ; si ces dérogations au droit commun ont des effets négatifs en termes de bien-être agrégé et de croissance, il faudrait réformer (Olson, 1982).

Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas

La puissance protectrice des garanties d'emploi est inaccessible à une assurance chômage ordinaire. Il est en effet très différent d'être *assuré contre le chômage* et *assuré de ne pas être au chômage* :

■ *Assuré contre le chômage* implique que le salarié a été affilié, a cotisé et que dans des conditions précises de perte d'emploi, moyennant des contreparties strictes, il recevra une indemnisation représentant une fraction de son ancien salaire. Cela implique malgré tout des pertes financières pour le chômeur, pendant l'épisode de chômage, mais aussi avant et après. En effet :

- le taux de remplacement de l'assurance chômage est nettement inférieur à 100 % du salaire, et il est nul pour les chômeurs qui ne sont pas éligibles ou épuisent leurs droits ;
- le passage d'un *marché interne* du travail à un autre est coûteux du point de vue de la reconnaissance et de la valorisation de l'expérience, ainsi que des compétences acquises. Le chômeur doit souvent investir dans l'acquisition de nouvelles compétences, accepter une reconversion, un déclassement, déménager, prendre des risques ;
- l'emploi retrouvé après l'épisode de chômage est, dans l'immense majorité des cas, moins bien rémunéré que celui perdu¹⁶. De plus, la carrière salariale ultérieure ne rejoint l'ancienne trajectoire que très exceptionnellement ;
- les droits sociaux, en particulier les droits capitalisés, sont réduits (retraite) ;
- les salariés exposés au risque de chômage accèdent plus difficilement à certains marchés rationnés comme ceux du logement et du crédit, et y paient des primes de risque. Les chômeurs sont pratiquement exclus de ces marchés.

■ *Assuré de ne pas être au chômage* implique une sécurité totale, d'autant plus précieuse que le risque de chômage et sa durée sont élevés ; cela permet d'éviter tous les coûts qu'engendrent d'une part le risque du chômage et d'autre part un épisode de chômage.

L'assurance de ne pas être au chômage garantie aux agents publics titulaires peut être décrite comme une assurance chômage dont les principales règles seraient les suivantes :

- l'éligibilité est statutaire. Elle ne dépend ni du temps d'affiliation, ni des contributions ; aucun délai de carence n'est appliqué, etc. Elle est acquise au premier jour et définitive¹⁷ ;
- la durée potentielle des droits est infinie ;
- le taux de remplacement est de 100 % ;

16. Les évaluations disponibles montrent qu'un épisode de chômage entraîne une baisse de salaire très importante dans le nouvel emploi, que les chances de retrouver une trajectoire ascendante, et plus encore celle de compenser la perte subie sont faibles. Ces résultats dépendent fortement des caractéristiques individuelles des chômeurs et de la cause à l'origine de la perte d'emploi (Coquet, 2013 ; Chapitre 4).

17. Pour les cas où il y a rupture du contrat de travail, les agents publics sont éligibles à une indemnisation du chômage dans les conditions précisées dans la Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public.

- les externalités extra-réglementaires sont très fortes, car l'existence de cette garantie prémunit ses bénéficiaires des effets négatifs directs et indirects du chômage sur la trajectoire professionnelle (salaire réduit, reconversion, interruption de carrière, pertes liées à la sortie d'un marché interne du travail, maintien à 100 % des droits sociaux différés – retraite notamment, etc.) ;
- l'absence de risque attachée au revenu facilite l'accès aux marchés du logement, du crédit en général, et à l'endettement à long terme en particulier, sans prime de risque liée au risque de chômage.

L'assurance de ne pas être au chômage, outre qu'elle annule toute incertitude, est bien plus généreuse que toutes les assurances chômage connues, ne serait-ce que parce que, d'un point de vue technique, il est absolument impossible d'offrir un tel niveau de protection sans créer des effets rédhibitoires d'*aléa moral* et de *sélection adverse*. Et de cette générosité découlent des avantages économiques et sociaux qui, bien que très difficiles à quantifier précisément, sont nombreux et d'une très grande valeur.

La question des statuts de la fonction publique est disjointe de celle de la participation au régime mutualisé d'assurance chômage de droit commun. En effet, rien dans ces caractéristiques n'implique que *l'assurance de ne pas être au chômage* s'assortisse d'une dispense d'affiliation et de contributions à l'Unedic ; ni que, dans un même ensemble, les emplois publics non-titulaires, qui ne bénéficient pas d'une telle garantie d'emploi, soient également dispensés, au seul motif que tous partagent le même employeur public. La dispense de solidarité interprofessionnelle associée aux garanties d'emploi est en ce sens un avantage catégoriel supplémentaire, indépendant de la garantie d'emploi elle-même.

2. Les garanties d'emploi : la sécurité au risque de la rigidité

Si en France l'assurance chômage n'est pas universelle c'est d'abord parce qu'elle n'est pas obligatoire pour les employeurs publics : leur affiliation est dans certains cas « impossible », dans d'autres optionnelle, éventuellement réversible, et la plupart du temps à géométrie variable pour les différentes catégories de salariés (Annexe 2).

Cette situation est motivée par le fait que les garanties d'emploi offertes par les employeurs publics à leurs salariés les préservent du risque de chômage, ce qui est supposé réduire le chômage, et donc les dépenses de l'Unedic. Cette lecture intuitive mérite cependant d'être examinée de plus près, notamment les conséquences que produisent les modalités concrètes dont sont faites ces garanties.

Les garanties d'emploi ont à court terme l'avantage d'apporter de la sécurité aux salariés, de réduire le chômage, ce qui contribue à stabiliser l'activité économique¹⁸, et à accroître le bien-être. La protection de l'emploi est souhaitable car efficace dans de nombreuses situations et sous réserve de respecter certaines conditions¹⁹. Toutefois, si certains salariés peuvent *de facto* ou contractuellement

être protégés du chômage, une littérature économique abondante montre que c'est en général au prix de rigidités sur les marchés du travail²⁰, des biens²¹, du crédit, etc ; même si ces rigidités ne sont pas toutes et toujours néfastes, leur interaction avec des chocs macroéconomiques peut contribuer à élever le chômage structurel²². Ainsi les règles qui encadrent la modification ou la rupture des contrats de travail, les mécanismes de fixation des salaires, les coins fiscaux et sociaux, les dispositions d'assurance chômage ou d'assistance sociale trop généreuses²³, la faible mobilité des actifs, etc. peuvent comporter des modalités qui pèsent sur la croissance, distordent l'allocation des ressources, perturbent l'adéquation de l'offre à la demande. Créant du chômage structurel, ces rigidités nuisent à l'emploi, accroissent les inégalités économiques et sociales, ce qui à moyen-terme réduit le bien-être. Cela n'exclut évidemment pas qu'à l'opposé une flexibilité contractuelle excessive peut également nuire à la croissance, augmenter le chômage, et réduire le bien-être, ces effets étant d'autant plus fâcheux qu'ils se manifestent à court terme²⁴. En termes de politique publique l'objectif est donc de trouver un équilibre idoine de sécurité, en dosant de manière optimale rigidités et flexibilités.

Les nombreux statuts utilisés dans le secteur public offrent des garanties d'emploi aux modalités hétérogènes. Mais la sécurité qui s'y attache est implicitement considérée comme suffisamment forte pour que ces employeurs continuent d'être dispensés d'affilier leurs salariés à l'assurance chômage mutualisée, ou qu'ils n'y trouvent pas d'intérêt budgétaire. On doit en déduire que la protection qui bénéficie aux salariés du secteur public est en moyenne plus proche de celle des agents publics titulaires que de celle des salariés du secteur privé.

18. Kopelman et Rosen (2014) montrent sur des données américaines que la probabilité de perte d'emploi est plus forte dans le secteur privé que dans le secteur public, à tous les moments du cycle économique, mais plus encore durant les récessions.

19. La législation sur la protection de l'emploi (LPE) « peut favoriser [...] relations d'emploi durables et [...] inciter les travailleurs à s'investir davantage dans leur travail, coopérer et se former [avec] des répercussions positives [sur] l'emploi et l'efficacité économique. En outre, en impliquant la responsabilité sociale des entreprises [...] un degré *raisonnable* de LPE pourrait avoir un effet positif sur le bien-être social. [...] contribuer à un juste équilibre entre [...] la sécurité de l'emploi des travailleurs et les besoins du marché du travail en termes d'adaptabilité et de dynamisme. [...] une politique optimale devrait s'appuyer, à la fois, sur un certain degré de protection de l'emploi, des services de réemploi efficaces et des politiques actives du marché du travail devant contrecarrer les effets négatifs [de] la LPE [...] sur les décisions d'embauche » (OCDE, 2004). Pour une synthèse sur la protection de l'emploi et ses effets, voir OCDE (2013b), où les résultats empiriques montrent des effets positifs de la LPE inférieurs aux attentes.

20. Pour une définition voir par exemple Layard *et al.* (1991) ou OCDE (1994). Pour une évaluation voir par exemple Nickell (1997). Auer et Cases (2003) suggèrent pour leur part que la causalité peut être inverse, c'est-à-dire que les rigidités du marché du travail peuvent être la conséquence du chômage, ce que d'autres auteurs (Baker *et al.*, 2007) pointent en particulier l'assurance chômage.

21. Nicoletti et Scarpetta (2005).

22. Blanchard et Wolfers (2000) Nickell, Nunziata et Ochel (2005) ou Bassanini et Duval (2006) pour un débat sur ce point.

23. Au sens où elles seraient trop désincitatives à la reprise d'emploi.

24. Pour une revue critique de l'effet (ou de l'absence d'effet) des rigidités institutionnelles sur le marché du travail, voir par exemple Baker *et al.* (2007). Pour un exemple concret en matière d'assurance chômage voir Coquet (2010) et Benghalem (2015).

2.1. La fonction publique : garantie d'emploi

L'emploi public statutaire a des effets positifs plus marqués que le CDI de droit privé en termes de sécurité, qui vont de pair avec une moindre flexibilité. Si l'on retient les critères communément utilisés pour déterminer le degré de rigidité d'un contrat de travail, ceux des salariés titulaires du secteur public en cumulent plusieurs, qui affectent à la fois la quantité, la qualité et le prix du travail :

- *Contractuelle* : les garanties d'emploi sont fortes en règle générale, même si elles sont hétérogènes du fait de spécificités propres à chacun des statuts ;
- *Salariale* : les grilles de rémunération fondées sur l'ancienneté et les fonctions occupées sont les déterminants prévalents des salaires ; la productivité et la performance jouent un rôle de second rang ;
- *Catégorielle* : l'appartenance à des *corps* limite la mobilité horizontale ou verticale, la mobilité géographique n'est pas illimitée, etc. ;
- *Fonctionnelle* : le statut de la fonction publique est associé à des opportunités asymétriques, donnant potentiellement accès à 100 % des emplois, sécurisant des carrières plus diversifiées, sans risque²⁵. À l'opposé, l'accès des autres actifs aux emplois publics est restreint, ce qui réduit leurs opportunités d'emploi²⁶.

Le marché du travail français est donc polarisé entre deux extrêmes : d'un côté, la flexibilité extrême des contrats d'usage courts, de l'autre la très forte rigidité des contrats publics les mieux garantis²⁷, et des opportunités de mobilité infimes entre ces extrêmes.

2.2. Les autres employeurs publics : assurance à la carte

La législation qui régit par exception le fonctionnement de l'assurance chômage de ces salariés confère à leurs employeurs la possibilité d'assurer eux-mêmes le risque de perte d'emploi (Annexe 1). Sous ce régime dit de *l'auto-assurance*, salariés et employeurs sont dispensés de cotisations ; ces derniers supportent seuls la charge des allocations²⁸ qu'ils doivent verser à leurs anciens salariés devenus chômeurs (aux conditions prévues par la Convention d'assurance chômage de droit commun²⁹).

25. On n'entre pas ici dans le détail de sécurités très spécifiques difficiles à recenser dans la réglementation, mais qui contribuent fortement à sécuriser les parcours : incitations nombreuses à l'exercice de fonctions électives, accès à des retraites à taux plein sans contribution, condition de détachement ou de mises à disposition sans perte des garanties d'emploi et avantages associés, etc.

26. Pour une illustration de cette asymétrie voir par exemple France Stratégie (2015) p. 111.

27. La précarité existe aussi dans le secteur public, où elle se concentre sur les contractuels (et fluctue fortement avec le nombre des emplois aidés). Elle est suffisamment répandue et problématique pour avoir fait l'objet d'une loi destinée à la combattre (*Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012*). Il en résulte une très forte segmentation à l'intérieur du secteur public.

28. Il semble que par défaut le coût de l'indemnisation soit affecté au dernier employeur : par exemple un salarié qui aurait travaillé 119 jours chez un employeur public puis 1 jour chez un employeur privé serait totalement pris en charge par l'Unedic. Le montant d'ARE versé par l'État apparaît en effet vraiment très faible (cf. ci-dessus).

29. Code du Travail, Art. L. 5424-1, L. 5422-2, L. 5422-3.

Pour les salariés de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs et les militaires, l'affiliation est « impossible », sauf pour certaines catégories de personnels. Tous les employeurs publics sans exception peuvent opter pour une « convention de gestion du risque de privation d'emploi » avec Pôle emploi par laquelle ils délèguent la gestion de l'indemnisation mais en assument le risque financier. Tous les employeurs pour lesquels l'affiliation est « possible » et qui ne souhaiteraient pas assumer le risque financier du chômage peuvent adhérer au régime interprofessionnel d'assurance chômage pour couvrir certaines catégories de personnel, ce qui emporte alors des contributions pour tout le personnel qu'ils emploient dans les catégories qu'ils décident d'affilier³⁰; selon la nature juridique de l'employeur, cette option est dans certains cas révoquable après 6 ans (cf. Annexe 2).

Sachant qu'il est *indispensable* que l'assurance chômage soit obligatoire pour être optimale³¹, l'affiliation optionnelle de certains employeurs publics affecte la gestion de l'Unedic car elle pèse sur ses finances, directement ou par défaut :

- Ce privilège crée une sélection adverse des employeurs : seuls ceux qui ont un déficit s'affilient, apportant ce déficit à l'Unedic ; les autres se dispensent de solidarité interprofessionnelle. C'est une *subvention croisée* que l'Unedic a l'obligation de leur accorder : si l'affiliation optionnelle était ouverte à tous les secteurs d'activité, l'assurance chômage aurait fait faillite depuis bien longtemps³². La probabilité est très forte que l'Unedic y perde ;
- L'option d'affiliation est réversible pour certains employeurs : cela renforce les possibilités de sélection adverse, car la réversibilité offre l'opportunité de socialiser les pertes (transfert vers la solidarité interprofessionnelle de l'Unedic) mais pas les gains. Si les employeurs couverts par cette disposition sont bons gestionnaires ils peuvent en jouer, gagner, et dans ce cas l'Unedic y perdra toujours. On peut d'ailleurs observer que depuis 2008 des employeurs dont les effectifs sont très importants ont choisi de se retirer de l'Unedic : Pôle emploi³³, Voies navigables de France, Réseau ferré de France, et la Fonction publique hospitalière (Cour des Comptes, 2016) ;
- Ces dispositions ne s'appliquent pas aux intermittents du spectacle salariés par des employeurs publics³⁴. Compte tenu du déficit structurel du régime

30. Depuis la Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, ces établissements n'ont plus la possibilité d'adhérer à l'Unedic (fin de la période transitoire le 30 septembre 2015). Ils peuvent néanmoins signer une convention de gestion avec Pôle emploi.

31. Si l'assurance n'est pas obligatoire, les employeurs à faible risque n'y adhèrent pas : elle est alors plus coûteuse pour ceux qui sont forcés d'y adhérer, justement parce ce sont leurs salariés qui en ont le plus besoin. Sur ce point l'analogie avec l'assurance maladie publique est possible : il est essentiel que les bien portants soient affiliés.

32. *De facto* elle n'existerait pas.

33. La masse salariale de Pôle emploi est de 2,9 Md€ en 2014 (Cour des Comptes, 2015). Si l'on considère que 80 % des salariés ont choisi un statut de droit privé, le manque à gagner en termes de recettes pour l'assurance chômage est de l'ordre de 100 Mo€ par an. Le montant des dépenses économisées en regard n'est pas connu.

34. On peut noter que c'est la seule catégorie socioprofessionnelle pour laquelle l'assurance est obligatoire et « universelle » (au sens où le même droit s'applique à tous, même si ce droit diffère du droit commun), car tous les intermittents sont affiliés à l'Unedic, quel que soit l'employeur.

spécial des « annexes 8 et 10 », l'Unedic est contrainte d'accepter un transfert à coup sûr déficitaire dans ses comptes, en permanence et sans autre contrepartie que des cotisations insuffisantes pour couvrir ses coûts. L'Unedic y perd toujours, et ne peut même pas profiter de l'éventuelle mauvaise gestion d'un employeur public qui négligerait d'affilier des intermittents, les gardant en auto-assurance. La probabilité que l'employeur public dégage un excédent sur ses autres agents non-titulaires est accrue ;

- Certains employeurs publics peuvent adhérer à l'assurance chômage uniquement pour affilier leurs apprentis. Sous ce régime particulier l'État prend en charge les cotisations d'assurance chômage et les apprentis seront indemnisés s'ils n'ont plus d'emploi au terme de leur contrat et remplissent les conditions d'indemnisation. Comme il est quasiment impossible que sur la durée d'un contrat d'apprentissage les cotisations équilibrent les prestations potentielles³⁵, l'Unedic y perd toujours, et la probabilité que l'employeur public dégage un excédent sur ses autres agents non-titulaires est accrue ;
- Le droit d'option est particulièrement problématique pour les contrats aidés dans le secteur non-marchand : 56 % des sortants d'un contrat aidé non-marchand sont au chômage 6 mois plus tard (soit au minimum 128 000 entrants en indemnisation³⁶ ; cf. Durant, 2014), ce qui est loin d'être négligeable. Les caractéristiques de durée des contrats aidés rendent leurs bénéficiaires éligibles à l'assurance : c'est donc un coût induit d'une politique publique qui est mis sans contrepartie à la charge de l'Unedic (ou des ex-employeurs publics s'ils n'ont pas choisi de s'affilier).

Il faut souligner à quel point ces principes d'affiliation optionnelle enfreignent les règles prophylactiques les plus élémentaires dont toute assurance chômage doit impérativement être dotée. Ils incitent à la sélection adverse, et vont même jusqu'à la garantir par la loi (intermittents, apprentis, emplois aidés, etc.) : quand un déficit est certain il est obligatoirement mis à la charge de la solidarité interprofessionnelle privée ; l'affiliation peut être circonscrite à certaines catégories de personnels car lorsqu'un déficit est possible, c'est à l'employeur de juger s'il s'affilie ; et si sa situation redevient excédentaire il peut dans certains cas se désaffilier.

Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer précisément l'impact de ces exceptions sur le régime d'assurance chômage. Tout en restant très prudent

35. En 2014, 32,7 % des apprentis sont au chômage 7 mois après la fin de leur formation (Marchal, 2015). Pour un contrat durant 2 ans les cotisations totalisent l'équivalent d'environ 2 mois de salaire net. Compte tenu du taux de remplacement élevé pour de tels niveaux de rémunération, l'Unedic y perd dès lors que le chômage dépasse deux à trois mois, sachant que l'apprenti est dans ce cas éligible à une durée potentielle de droits de 24 mois. Un régime réservé aux apprentis, comme celui auquel l'État cotise pour les employeurs publics aurait donc par essence toutes les chances d'être en faillite, faute d'une large mutualisation du risque sur l'ensemble des salariés. C'est l'Unedic qui comble le déficit.

36. Pour leur part, les contrats aidés dans le secteur marchand (CUI-CIE) sont affiliés et cotisent à l'Unedic. Le taux d'accès à l'emploi des sortants est meilleur, 66 % contre 36 % pour les CUI-CAE du secteur non-marchand, dont 57 % vs. 27 % en emploi durable, et seulement 30 % des ex-bénéficiaires du CUI-CIE sont au chômage 6 mois plus tard (vs. 56 %) (Durand, 2014).

compte tenu de la rareté des données physiques comme financières, on peut néanmoins faire trois observations :

- Les employeurs publics utilisent pleinement les possibilités d'option qui leurs sont offertes. En 2013, 36,6 % des 901 500 agents non-titulaires (hors contrats aidés) étaient employés dans les trois fonctions publiques. 72 % de ceux employés dans la fonction publique hospitalière étaient affiliés à l'Unedic (130 000 agents), 50 % dans la fonction publique territoriale (200 000 agents), et aucun dans la fonction publique d'État. Mais, à la suite d'un changement législatif, la fonction publique hospitalière est passée à l'auto-assurance, si bien que la proportion d'agents publics non-titulaires affiliés à l'Unedic serait désormais de l'ordre de 22 %.
- Les flux financiers sont inconnus. En cas d'affiliation, les cotisations comme les allocations sont agrégées avec celles des salariés du secteur privé, ce qui est logique dans la mesure où rien ne les distingue au sein du droit commun. En cas d'auto-assurance, les seuls flux financiers identifiables sont les allocations payées par l'État : 336 Mo€ d'Allocation de Retour à l'Emploi en 2014 (dont 149 Mo€ pour le ministère de la Défense)³⁷ soit autour de 1 % de la masse salariale concernée, ce qui permet d'inférer un chômage du même ordre de grandeur (entre 0,5 % et 1 % des effectifs). Ces données apparaissent relativement faibles au regard de la précarité des populations concernées (particulièrement forte pour certains groupes), ce qui pourrait suggérer que l'Unedic prend à sa charge un nombre important de ces chômeurs au sein du droit commun³⁸.
- Ces populations de non-titulaires connaissent malgré tout le chômage, leurs exemptions d'affiliation sont donc moins coûteuses pour l'Unedic en termes de cotisations que ne le sont celles qui s'attachent aux emplois pleinement garantis de la fonction publique, puisque les employeurs publics supportent des dépenses d'indemnisation ; en revanche, tout donne à penser que les populations affiliées portent un risque de chômage jugé très élevé par les employeurs, ce qui du point de vue de l'Unedic accroît le risque moyen des salariés qui lui sont affiliés.

Tout concourt donc à transférer des déficits vers l'Unedic et maintenir des excédents dans les caisses des employeurs publics. Les éléments ci-dessus suggèrent que ces employeurs publics répondent aux incitations et aux opportunités qui leur sont données de se soustraire à l'assurance chômage mutualisée. Il en résulte inmanquablement des subventions croisées qui vont du secteur privé (prélevées sur le coût du travail marchand) vers les formes d'emploi public qui ne bénéficient pas d'une garantie d'emploi totale³⁹.

37. Source : DGAFP (2015) p. 509.

38. On peut faire l'hypothèse que l'Unedic (Pôle emploi) a du mal à identifier certains parcours, en particulier les parcours hybrides public/privé, à se retourner vers leur ancien employeur pour le paiement des prestations, ou encore du mal à en obtenir la rétrocession. Dans ces cas l'Unedic perdrait des deux côtés : absence de cotisations et paiement de prestations.

39. Faute d'information suffisante ces subventions ne sont pas incluses dans les chiffres ci-après.

2.3. Une protection de l'emploi sans autre conséquence qu'elle-même ?

La segmentation du marché du travail n'est pas une spécificité du secteur privé, de ses entreprises, ses salariés, ses institutions : en effet, les garanties d'emploi offertes par les employeurs publics segmentent le marché du travail, créant une dualité incomparablement plus forte, asymétrique et étanche, entre les salariés qui en bénéficient et ceux qui doivent obligatoirement s'affilier à l'assurance chômage. Cette segmentation est bien plus marquée encore que la dualité habituellement pointée entre CDD et CDI. L'ampleur des garanties d'emploi (environ 30 % de l'emploi total dont plus de la moitié, 16,7 % au moins, bénéficient d'une garantie d'emploi complète ; graphique 3), leur intensité, et le fait qu'elles soient alliées à tous les autres types de rigidités, doivent en toute logique produire des effets analogues sur le marché du travail que leurs jumelles du secteur privé.

Malgré ces évidences les garanties d'emploi publiques n'apparaissent jamais dans le radar de la protection de l'emploi⁴⁰. Au contraire des rigidités communément dénoncées (salaire minimum, contrat de travail, assurance chômage, etc.), elles ne figurent dans aucun agenda d'évaluation ou de réforme du marché du travail. Il est pourtant difficile de déduire des indicateurs de protection de l'emploi dont on dispose que le CDI de droit privé (et les dispositions qui lui sont associées en cas de licenciement individuel ou collectif) constitue la rigidité majeure qui refrène la création d'emploi en France, et qui doit de ce fait être la cible prioritaire de réforme (graphique 4).

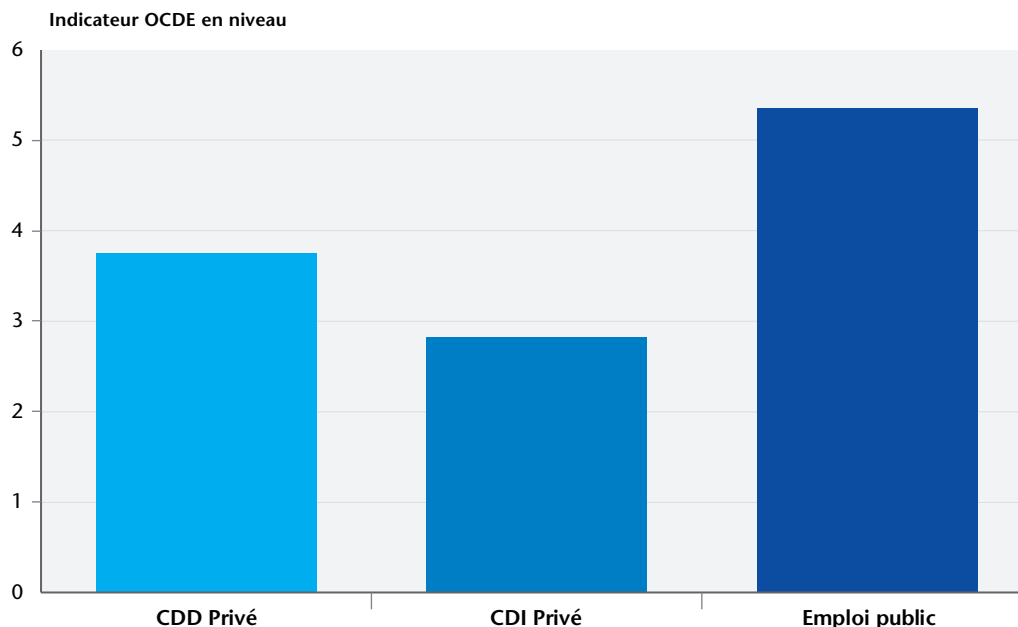
L'originalité propre à la France est d'utiliser la segmentation public/privé du marché du travail pour segmenter le droit de l'assurance chômage : cela a pour effet de reporter les conséquences et les coûts du chômage sur les agents privés, le coût du travail, et sur l'Unedic en particulier. Par ricochet, ce transfert pèse de manière déterminante sur la « générosité » des règles de droit commun, alors même – il faut toujours l'avoir à l'esprit – que le niveau élevé de protection offert par les employeurs publics à leurs salariés est techniquement inaccessible aux employeurs privés et à l'Unedic quand bien même ils le voudraient.

Cette tension contribue à déliter la solidarité des actifs les moins exposés au chômage envers les autres : les caractéristiques des garanties d'emploi sont en effet demeurées identiques, cependant que depuis 1979 de nombreuses réformes de l'assurance chômage ne cessaient de réduire la « générosité » des droits à l'assurance chômage (cf. encadré, graphique 2). La protection assurée par l'Unedic s'est donc trouvée amoindrie en valeur absolue, mais aussi en valeur relative. Les inégalités se sont creusées : d'une part le bien-être des uns se réduisait tandis que celui des autres était maintenu, d'autre part les économies réalisées sur les premiers finançaient le maintien des dispositions plus généreuses

40. Notamment, l'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE ne tient pas compte des caractéristiques ni du poids des emplois publics.

réservées aux seconds. La valeur de la garantie d'emploi s'est fortement accrue, et avec elle les taxes implicites sur les chômeurs qui contribuent à la financer.

Graphique 4. Protection de l'emploi dans le secteur privé et le secteur public



Note : L'indicateur pour l'emploi public est calculé comme une moyenne pondérée des effectifs de non-titulaires auxquels est affecté le même indicateur de protection de l'emploi que celui calculé par l'OCDE pour les CDI de droit privé, et des effectifs de titulaires auxquels est affectée la valeur maximale de l'indice de protection de l'emploi de l'OCDE.

Sources : OCDE, Calculs de l'auteur.

Cette source qui alimente le déséquilibre financier de l'Unedic est jusqu'à présent demeurée à l'abri des diagnostics et des réformes. L'assurance chômage a dû et devra encore adapter ses règles pour faire face au défi majeur que constitue la segmentation du marché du travail. Mais sans une large mutualisation de l'assurance chômage ces efforts seront vains et l'assurance s'éloignera encore de son optimum économique et social⁴¹.

41. L'ensemble de la littérature économique s'accorde sur le fait qu'une économie est toujours plus performante avec une assurance chômage que sans. L'assureur doit stabiliser la consommation des chômeurs jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi conforme à leurs compétences, c'est-à-dire un emploi qui maximise leur productivité, et donc leur salaire. Pas assez généreuse l'assurance ne permet pas d'atteindre cet objectif ; trop généreuse elle suscite de l'aléa moral et de la sélection adverse chez les chômeurs et les employeurs. Il s'agit donc pour l'assureur de trouver des paramètres optimaux, par rapport à son objectif de base, mais qui tiennent compte des comportements sur le marché du travail, de la situation conjoncturelle, etc. La manière dont est financée l'assurance est déterminante pour que cet optimum économique corresponde à un optimum social, et doit notamment distribuer équitablement le coût social du chômage, d'autant plus si tous les salariés ne sont pas identiquement exposés à ce risque (qui est dans ce cadre forcément involontaire, car sinon il n'est pas indemnisé). Pour une revue de littérature et une analyse complète, cf. Coquet (2013).

3. Coût et modalités de financement des garanties d'emploi

Le lien de cause à effet entre les garanties d'emploi et la dispense d'affiliation à l'assurance chômage apparaît comme une construction tout à fait discutable entre ces deux instruments en réalité indépendants l'un de l'autre.

Les garanties d'emploi sont en effet des dispositions conventionnelles analogues à celles qui s'appliquent au niveau des branches ou des entreprises. Mais si les unes dispensent les employeurs publics d'affiliation à l'assurance chômage, les autres ne permettent jamais aux employeurs privés de faire ce choix, quand bien même ces dispositions conventionnelles seraient libellées de manière strictement identique. Il est en effet impossible pour l'assureur de permettre à des employeurs de se soustraire à la *solidarité interprofessionnelle*, car aucun d'entre eux ne peut garantir l'emploi à 100 % et que, quand bien même cela serait possible, l'assureur doit diversifier sa structure de risque afin de réduire le coût de l'assurance.

Dans un monde de plein emploi les différences statutaires privé/public pourraient évidemment être considérées comme formelles. Mais avec le chômage de masse, la précarisation de l'emploi et l'exclusion économique et sociale, la sécurité de l'emploi est devenu un avantage précieux, dont la valeur n'a cessé d'augmenter à mesure que les actifs des secteurs marchands étaient de plus en plus fragilisés par le sous-emploi, ainsi que par les contraintes budgétaires pesant sur les systèmes de protection sociale et la dépense publique.

L'objectif n'est pas ici d'estimer le bien-fondé ou la valeur de l'avantage que représente une garantie d'emploi, mais seulement si celui-ci est bénéfique ou coûteux pour l'assurance chômage et, dans cette éventualité, qui le finance. Soit ce coût est directement financé par les agents, salariés et/ou employeurs qui bénéficient de ces garanties d'emploi, soit il implique l'existence d'un transfert en provenance d'autres agents économiques.

3.1. La garantie d'emploi : contrepartie d'un salaire moindre ?

Les employeurs publics sous le régime de l'auto-assurance n'identifiant aucune cotisation d'assurance chômage (même fictive) dans leurs comptes, une prise en charge du coût des garanties d'emploi par le secteur public lui-même ne peut passer que par le niveau des rémunérations servies aux salariés, sujet d'une extrême sensibilité.

Dans un cadre contractuel, la sécurité de l'emploi peut en théorie être une contrepartie d'autres dispositions, notamment une moindre rémunération⁴². Mais, même si de telles dispositions existaient, l'employeur resterait exposé à des risques exogènes qu'il ne maîtrise pas, et qui l'empêchent de prendre l'engagement de garantir l'emploi dans la mesure où il ne dispose pas du pouvoir régalién de collecter des ressources sans contrepartie (par l'impôt, sans produit vendu, ni

42. Des dispositions voisines peuvent exister, par exemple dans certains accords de compétitivité.

service rendu). Aucune disposition analogue ne permet aux employeurs privés de se dispenser d'affiliation à l'assurance chômage⁴³.

L'argument communément avancé est que les agents publics seraient moins bien rémunérés que ne le sont des salariés aux caractéristiques équivalentes dans le secteur privé. Les données et les rares études qui comparent les rémunérations dans les deux secteurs ne permettent cependant pas de conclure en ce sens :

- Les rémunérations mensuelles moyennes dans le secteur public sont supérieures à celles du secteur privé, principalement en raison de la structure de qualification plus élevée des emplois publics⁴⁴. Toutefois cet écart est dépendant des caractéristiques individuelles des salariés, variable dans le temps et fortement cyclique. L'écart entre secteurs public et privé se réduit notamment durant les périodes de chômage élevé⁴⁵, comme cela a été le cas dans les années 1990 (de plus, ces variations cycliques se sont combinées à une tendance structurelle engendrant une convergence des rémunérations jusqu'au début des années 2000). Ces travaux ne comparent cependant pas directement les rémunérations par catégorie socio-professionnelle, et présentent donc un biais important du fait de la faible rémunération des enseignants dans les données moyennes⁴⁶ ;
- Des statistiques descriptives récentes (2013)⁴⁷ permettent d'affiner les analyses précédentes, sans toutefois pouvoir être utilisées pour en prolonger les conclusions, en particulier en raison d'importants effets structurels sous-jacents (qualification, âge, sexe, secteur d'activité, etc.⁴⁸). Au sein d'un effectif plus féminisé et plus âgé dans le secteur public, le salaire mensuel net moyen s'élève à 2 207€ contre 2 194€ dans le secteur privé⁴⁹. Les salaires du secteur public sont supérieurs à ceux du privé pour toute la distribution jusqu'au 7^e décile, la hiérarchie s'inversant dans les deux déciles supérieurs. Le minimum de traitement net dans la fonction publique est constamment resté supérieur au SMIC net à temps plein (+4,0 % en 2015) au cours des vingt dernières années⁵⁰. Pour les rémunérations les

43. Certaines règles plus généreuses que le droit commun de l'assurance chômage (régimes spéciaux intermittents et intérimaires, exemptions de l'*experience rating* des cotisations sur les contrats courts, etc.) institutionnalisent cependant une *sélection adverse* de la part des employeurs qui en elle-même est une entorse à la solidarité interprofessionnelle. Il faut aussi mentionner l'exception de la branche des Industries Electriques et Gazières (Unedic, 2011).

44. Fougère et Pouget (2003), Pouget (2005). Ces travaux discutent en détail les difficultés statistiques et méthodologiques qui se posent lorsque l'on veut comparer les salaires dans les secteurs privé et public, à la fois de manière statique et dans le temps. Les données de base sont maintenant anciennes puisqu'elles s'arrêtent au tout début des années 2000.

45. Ce qui conforte l'observation selon laquelle la valeur de la garantie d'emploi est plus élevée durant les crises. Sur les fluctuations conjoncturelles voir aussi Fougère et Pouget (2003) et les données descriptives (DGAFP, 2015, p. 535).

46. Les femmes diplômées étant nombreuses dans l'enseignement, cela influe certainement sur l'observation selon laquelle les femmes sont en moyenne mieux rémunérées dans le secteur public. Voir aussi note 53.

47. DGAFP (2015).

48. Fournier (2001) note également qu'en province les salaires du secteur public sont plus élevés.

49. Respectivement 1 954€ et 1 763€ pour le salaire médian (DGAFP, 2015, p. 176).

50. Ces deux concepts de salaires sont hors primes (DGAFP, 2015, p. 516).

plus élevées, les cadres du secteur privé (4 091€) gagnent sensiblement plus que leurs homologues du secteur public⁵¹ ;

- La Cour des comptes (2015) relève qu'en 2012 le revenu salarial annuel moyen dans le secteur public est supérieur de 13 % à ce qu'il est dans le secteur privé et les entreprises publiques. L'écart s'explique par « des effets de structure tenant principalement à une quotité de travail [...] inférieure de 10 % dans le privé à cause notamment des périodes de chômage et d'un recours aux CDD et au temps partiel plus important [...] et, dans une moindre mesure, par un salaire horaire supérieur de 2 % résultant pour l'essentiel d'une qualification moyenne plus élevée des emplois publics »⁵². Au niveau agrégé les garanties d'emploi coexistent donc avec des revenus annuels supérieurs dans le secteur public, ces dernières étant pour l'essentiel attribuables au chômage et à la précarité qui amputent les rémunérations dans le secteur privé, et plus marginalement à la qualification supérieure des emplois⁵³ ;
- Des éléments de comparaisons internationales suggèrent qu'en France les rémunérations des agents publics ne doivent pas être considérées comme faibles. En effet, les agents publics y ont des niveaux de rémunération relatifs et absolus généralement supérieurs ou égaux à la moyenne de l'OCDE, à l'exception des enseignants dont les salaires sont plus faibles que la moyenne (OCDE, 2013a). Cette observation est cohérente avec les difficultés de recrutement de personnel qualifié pour les professions dont les rémunérations sont relativement faibles⁵⁴ ;
- Les trajectoires salariales comparées dans les secteurs privé et public ne présentent pas de différences profondes, notamment si l'on traite séparément les enseignants : d'une part les salaires des moins diplômés sont partout plus faibles et progressent moins rapidement, et d'autre part tous les salaires progressent moins vite à partir du milieu de carrière. Le secteur

51. Dans le secteur privé comme au sein du secteur public les disparités intersectorielles peuvent être grandes : 3 625€ dans la Fonction publique d'État (dont 4 021€ pour les ministères), 3 657€ dans le secteur hospitalier, 3 536€ dans le secteur médico-social et 3 229€ dans la fonction publique territoriale (DGAFP, 2015, p. 520). Les différences sont également importantes parmi les cadres du secteur privé, par exemple le net annuel moyen était de 37 560€ dans les services aux particuliers, ou 50 600€ dans l'industrie en 2011 (Insee, 2015). En outre elles sont beaucoup plus dépendantes de la conjoncture que dans le secteur privé : en 2013 les rémunérations des cadres ont reculé pour la troisième année consécutive (Insee, 2015).

52. Si les éléments statistiques sont publics sur les premiers points, la Cour ne cite pas d'évaluation du lien entre salaire horaire et structure des qualifications. Les apparences peuvent en outre être trompeuses : par exemple, les enseignants élèvent considérablement le niveau de qualification moyen, alors même qu'ils sont mal rémunérés (OCDE, 2013a, p. 117). Ces rémunérations correspondent à un temps de travail inférieur dans le secteur public : 1594 h/an ETP, contre 1684 h/an dans le privé, soit +5,6 %, (Cour des comptes, 2015).

53. Les « Ministères de l'Enseignement » comptent plus de 1,31 millions d'agents, 55 % de la Fonction publique d'État et des Etablissements publics administratifs, ce qui combiné aux faibles rémunérations des enseignants induit un biais très fort dans les données moyennes agrégées de l'ensemble de la fonction publique, des Catégories A et/ou des catégories fortement diplômées.

54. Le nombre de postes offerts, le taux de chômage des jeunes, et le salaire d'entrée (pour les Cat. A hors enseignants) sont les principaux facteurs d'attractivité des emplois publics (Daussin-Benichou *et al.*, 2015). Sur l'influence de l'écart de rémunération public/privé sur les candidatures à la fonction publiques cf. Fougère et Pouget (2003).

privé et la fonction publique hospitalière offrent les meilleures rémunérations aux salariés les plus diplômés (Daussin-Benichou *et al.*, 2008). Les changements de secteur occasionnent rarement un gain salarial immédiat, mais plus souvent une accélération de la carrière salariale à moyen terme ; ce gain différé est plus fréquent pour les salariés qui quittent le privé pour le public que pour ceux qui passent d'une des trois Fonctions publiques vers le secteur privé⁵⁵. Même si ces écarts sont faibles, s'ils concernent relativement peu de salariés, et s'ils sont différenciés selon le sexe et la taille de l'entreprise, ces résultats ne vont pas dans le sens de salaires supérieurs dans le secteur privé ;

- Les agents publics titulaires ne contribuent pas à la protection sociale sur l'ensemble de leur rémunération. Ils ont de ce fait un taux apparent de cotisations sociales salariales moindre que celui des salariés du secteur privé, sans que leurs droits s'en trouvent réduits. Même si les comparaisons de droits sont complexes, cela peut être considéré comme un avantage⁵⁶ ;
- Les dispositions statutaires peuvent aussi induire des salaires de réserve inférieurs au salaires effectifs : pour les cas où les dispositions statutaires l'autorisent, le recrutement de vacataires ou de contractuels sur des emplois de titulaires se fait le plus souvent à un salaire net plus faible que celui auquel serait rémunéré un titulaire effectuant ce même travail. Par conséquent si ces emplois sont attractifs à un niveau salarial réduit, les contrats assortis de garanties d'emploi ne sont pas sous-rémunérés.

Ces éléments inclinent à penser que les rémunérations du secteur public ne sont pas inférieures à celles du secteur privé, même quand elles sont reconnues insuffisantes. *A fortiori* les garanties d'emploi n'ont donc pas pour contrepartie une moindre rémunération dans le secteur public. Cet argument n'est d'ailleurs utilisé ni par les salariés, ni par les employeurs publics. Dans un grand nombre de cas des garanties d'emploi élevées coexistent avec des rémunérations relativement élevées. Exception faite des enseignants, où la faiblesse des rémunérations est documentée sans ambiguïté, l'hypothèse selon laquelle les garanties d'emploi propres au secteur public ont pour contrepartie de moindres niveaux de rémunération ne peut tout au plus être associée qu'à une minorité des emplois publics.

Faute d'éléments robustes démontrant une différenciation marquée des rémunérations privé/public, nous considérons donc que les rémunérations moyennes apparentes sont équivalentes dans les deux secteurs. En cohérence avec cette lecture, les données de comptabilité nationale utilisées ci-après laissent apparaître des salaires moyens bruts par tête quasiment identiques dans les deux secteurs, privé et public⁵⁷.

55. 6 % des salariés changent de secteur au moins une fois entre 30 et 45 ans (Daussin-Benichou *et al.*, 2008). Par ailleurs Bessière et Pouget (2007) observent qu'environ 1 % des titulaires quittent la Fonction publique d'État chaque année mais les auteurs n'observent pas le secteur de destination, qui peut être une autre Fonction publique, le secteur public, le secteur privé, ou une sortie de la population active.

56. En particulier quand les réformes tendent à réduire les droits sociaux en regard des contributions payées.

57. Avec les effectifs utilisés dans le graphique 1 et les données de Comptabilité nationale de 2012, la rémunération mensuelle implicite par tête était de 2 873€ dans les APU et de 2 920€ dans les autres secteurs (qui incluent les entreprises publiques).

3.2. Estimations du coût et du financement des garanties d'emploi

S'ils ne sont pas clairement visibles au niveau microéconomique, en particulier dans des salaires différenciés, les coûts des garanties d'emploi peuvent aussi transiter par des canaux macroéconomiques. Les employeurs publics peuvent en effet compter sur des leviers que ne possèdent pas leurs homologues du secteur privé pour se procurer les ressources nécessaires à financer durablement leurs garanties d'emploi⁵⁸: le pouvoir de lever des impôts⁵⁹, la *débudgétisation* qui consiste à dégager des ressources en transférant à d'autres agents la charge de dépenses régaliennes⁶⁰ ou, pour les entreprises publiques, la possibilité de capter des subventions, ou de créer des barrières à l'entrée sur certains marchés pour y maintenir des prix et des marges élevés⁶¹.

Ce sont les transferts de charges, les « subventions croisées » que nous cherchons à identifier ici : que celles-ci proviennent du fait que les salariés du secteur privé subissent un chômage plus élevé et des revenus moindres⁶², ou qu'elles découlent de rigidités consécutives à l'existence des garanties d'emploi qui prévalent dans le secteur public. Il s'agit d'évaluer le coût total net des trois effets suivants :

- (1) Les cotisations Unedic sont plus élevées ;
- (2) Les chômeurs du secteur privé affiliés à l'Unedic sont plus nombreux à subir une perte de revenu que dans une situation de référence où il n'existerait pas de garanties d'emploi et où l'assurance chômage est obligatoire et universelle ;
- (3) Les salariés du secteur public non-affilié à l'Unedic bénéficiant d'une garantie d'emploi conservent 100 % de leur revenu.

Pour évaluer ces transferts, nous faisons trois hypothèses principales⁶³ :

- La sécurité ou les rigidités associées aux emplois publics ne créent ni plus d'emplois ni plus de chômage que ce qui est observé dans la situation actuelle⁶⁴. Cette hypothèse est centrée, moins fragile et moins polémique

58. Ces ressources ne sont pas nécessairement exclusives ni indépendantes les unes des autres.

59. Dans tout ce travail on considère l'impôt comme un transfert équitable car, par opposition aux cotisations Unedic, il est financé par tous au lieu de peser seulement sur les salariés affiliés.

60. Dans le champ de l'Unedic on peut par exemple citer : l'inscription des chômeurs par l'Unedic à partir de 1997 sans compensation financière ou presque (Cour des comptes, 2006), des dépenses relevant de la politique culturelle, le financement du service public de l'emploi (Coquet, 2016b), etc.

61. La branche des Industries Électriques et Gazières est régie par des dispositions très spécifiques qui dispensent d'affiliation l'ensemble des entreprises qui appartenaient à cette branche avant janvier 2011, quelle que soit leur nature juridique publique ou privé d'application (Unedic, 2011). Ces dispositions favorables ne sont pas applicables aux nouveaux entrants dans la branche, ce qui crée une barrière à l'entrée.

62. Car durant le chômage les revenus sont nuls ou, si le chômeur est indemnisé, ils représentent environ 70 % du salaire net qu'il aurait gagné s'il avait été en emploi (hors effet négatif sur la carrière salariale ultérieure).

63. Pour plus de détails voir Annexe 3.

64. Cette hypothèse centrée est cohérente avec les résultats de Bassanini et Duval (2006), qui ne trouvent pas d'effets agrégés (mais des effets au niveau des groupes de population) de l'emploi public sur le chômage.

que les deux autres hypothèses possibles : d'un côté l'idée que les garanties d'emploi réduisent le chômage⁶⁵, au point que décréter *l'emploi à vie pour tous* suffirait pour éradiquer le chômage instantanément (et l'assurance chômage serait inutile) ; de l'autre côté une approche par les rigidités considérant que les garanties d'emploi créent du chômage structurel qui n'existerait pas en leur absence⁶⁶, ce qui – entre autres – renchérit le coût de l'assurance chômage. Dans notre simulation les niveaux d'emploi et de chômage sont donc identiques aux niveaux actuels ;

- Dans la situation actuelle le chômage est reporté sur la fraction du marché du travail où il est potentiellement indemnisé, les garanties d'emploi et les dispenses d'affiliation transfèrent implicitement le coût de son indemnisation vers l'Unedic. Celle-ci prélève des cotisations sur ses affiliés, qui ne représentent que 70 % de l'emploi mais constituent 100 % des chômeurs indemnisables. Pour mettre en évidence le coût implicite de préserver ces emplois du chômage, la situation simulée affecte le taux de chômage moyen observé à tous les emplois sans distinction (même si comme nous l'avons déjà précisé ci-avant, les statuts demeurent identiques) ;
- Nous simulons une *assurance chômage universelle* agrégeant les périmètres actuels de l'Unedic et du Fonds de Solidarité, mais sans prendre en compte le Revenu de Solidarité Active (RSA, que peuvent percevoir des chômeurs, indemnisés ou non). Cette formule n'est donc pas plus chère que l'actuelle, mais elle additionne deux caisses actuellement distinctes : le périmètre des recettes passe à 33,8 Md€, au lieu de 32,5 Md€ pour l'Unedic seule, et les dépenses totales sont de 39,1 Md€ contre 37,7 Md€ hors allocations de solidarité⁶⁷.

Par construction l'équilibre financier de l'assurance chômage n'apparaît pas affecté, car le nombre de chômeurs ne varie pas et les salaires sont similaires dans les deux secteurs. Si le régime est déficitaire c'est parce que l'année 2012 qui sert de référence à nos calculs était une année de déficit pour l'Unedic et le Fonds de Solidarité.

3.3. Résultats

Les recettes de cotisations permettent d'estimer un ordre de grandeur de ce transfert implicite du secteur privé affilié à l'assurance chômage vers les secteurs publics qui n'y sont pas affiliés : celui-ci est égal au manque à gagner de l'Unedic

65. À court terme les créations d'emplois publics accroissent le niveau d'emploi et réduisent le chômage (Choulet, 2006 pour une revue de littérature). Kopelman et Rosen (2014) montrent que les emplois publics sont plus stables que les emplois privés, en particulier dans les récessions, ce qui implique que l'élasticité de substitution entre les emplois des deux secteurs varie avec la situation économique, et est moins forte durant les récessions. À long terme il est difficile de trouver des résultats en ce sens. Boeri et al. (2000) font figure d'exception en trouvant que les emplois publics ne se substituent pas en totalité aux emplois privés, il est vrai sans prendre en compte les hausses d'impôts nécessaires à financer ces emplois publics.

66. Par exemple Algan et al. (2002) ou Behar et Mok (2014).

67. On considère que la dotation d'équilibre versée par l'État au Fonds de Solidarité reste stable ; elle n'apparaît pas en recettes ni en dépenses, car ce mode de financement par l'impôt est neutre sur notre chiffrage.

résultant de la dispense de cotisations dont bénéficient les secteurs publics. Pour le compenser l'Unedic applique à ses affiliés un taux de cotisation plus élevé qu'à l'optimum. Sur le périmètre de l'emploi salarié total l'assiette des cotisations Unedic serait 44,3 % supérieure à ce qu'elle est actuellement, générant un rendement de 47,0 Md€ au taux de cotisation actuel (6,4 %). Considérant que l'emploi et le chômage seraient inchangés, un taux de cotisation de 4,4 % suffirait pour collecter les 32,5 Md€ de recettes perçues par l'Unedic en 2012 (graphique 5 et Annexe 4). Pour une assurance chômage dont le périmètre serait élargi à la solidarité, un taux de cotisation de 4,6 % permettrait de collecter les 33,8 Md€ de ressources nécessaires (cf. ci-dessous). Si les salariés des secteurs publics étaient affiliés à l'assurance chômage leurs cotisations s'élèveraient à 10 Md€, mais ils ne paieraient plus de contribution de solidarité (-1,4 Md€)⁶⁸. Sous l'hypothèse technique d'un chômage uniformément réparti, les salariés de ce secteur qui connaîtraient un épisode de chômage pourraient percevoir jusqu'à 8,6 Md€ d'allocations, au lieu d'un montant d'allocations actuellement nul du fait de l'absence de chômeurs parmi eux. En contrepoint les salariés actuellement affiliés à l'Unedic supporteraient un chômage moindre et percevraient moins d'allocations.

Les dépenses d'indemnisation permettent d'illustrer différemment la situation actuelle, notamment en mettant en évidence le transfert implicite qui finance aujourd'hui les garanties d'emploi dans le secteur public, permettant à ces emplois de ne pas être affectés par les variations de l'activité et du chômage. Ici encore les niveaux d'emploi et de chômage sont fictifs dans la situation simulée (tableau 1) car nous travaillons à statuts constants : comme aujourd'hui les probabilités de chômage sont hétérogènes au sein des secteurs et des professions affiliées à l'Unedic, et elles le seraient dans la situation simulée avec des statuts inchangés⁶⁹. Cette technique met en évidence le besoin de financement qui s'attache à ces garanties d'emploi du fait que celles-ci influent sur la probabilité d'être au chômage.

Dans la situation actuelle la concentration du chômage et du financement de son indemnisation sur les seuls secteurs affiliés à l'Unedic accroît les cotisations d'assurance chômage payées par ces secteurs, cependant que les chômeurs perçoivent un revenu réduit durant toute la durée de leur chômage⁷⁰. Aucun de ces deux coûts n'existe actuellement dans les secteurs non-affiliés à l'Unedic.

Dans la situation simulée les variations techniques de l'emploi et du chômage mettent en évidence que la masse salariale dans les secteurs actuellement affiliés à l'Unedic serait augmentée de 29,4 Md€ si la probabilité de chômage était

68. On attribue aux salariés le paiement des cotisations sociales qui dans nos calculs sont en réalité réparties entre employeurs et salariés selon la clé de partage en vigueur actuellement (employeur : 4,0 % ; salarié 2,4 %). Cette simplification est cohérente avec le constat qu'à moyen terme les variations de prélèvements sociaux se répercutent dans les salaires nets, que les cotisations soient payées par les employeurs ou les salariés.

69. Situation réaliste puisqu'elle correspond à celle de l'Allemagne.

70. Le taux de remplacement net des allocations chômage étant de l'ordre de 65 %, la perte de revenu des chômeurs est de l'ordre de 35 % tout le temps que dure l'épisode de chômage.

Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas

homogène dans les deux secteurs ou si le coût des garanties d'emploi était assumé par les employeurs publics (tableau 1). Cette subvention croisée qui va actuellement du secteur privé vers le secteur public finance un surcroît de masse salariale observé dans les secteurs non-affiliés à l'Unedic, et représente donc le coût actuel des garanties d'emploi et de l'auto-assurance ; c'est aussi le gain brut potentiel⁷¹ associé au passage à une assurance chômage obligatoire et universelle, quelle que soit la distribution effective du risque de chômage.

Tableau 1. Effets des garanties d'emploi du secteur public sur l'assurance chômage

	Actuelle	Universelle	Écarts
(a) (b) en milliers de personnes	Référence [R]	Simulé [S]	[S] – [R]
(c) (d) (e) en milliards € par an			
Emploi salarié (a)	24 301	24 301	0
<i>dont</i> Emplois affiliés Unedic	16 800	17 692	892
Emplois non-affiliés Unedic	7 501	6 609	-892
Chômage indemnisé (b)	2 890	2 890	0
<i>dont</i> Emplois affiliés Unedic	2 890	1 998	-892
Emplois non-affiliés Unedic	0	892	892
Masse salariale (c)	1 111,7	1 106,7	-5,0
<i>dont</i> Emplois affiliés Unedic	748,4	777,8	29,4
Emplois non-affiliés Unedic	363,3	328,9	-34,4
<i>dont</i> Recettes Assurance chômage (d)	33,8	33,8	0
<i>dont</i> Emplois affiliés Unedic	32,5	23,8	-8,6
Emplois non-affiliés Unedic	1,4	10,0	8,6
Dépenses Assurance chômage (e)	39,1	39,1	0
<i>dont</i> Emplois affiliés Unedic	39,1	27,0	-12,1
Emplois non-affiliés Unedic	0	12,1	12,1
Revenu total	1 137,3	1 133,1	-4,2
<i>dont</i> Revenus bruts d'activité hors assurance [(c)-(d)+(e)]	840,5	840,1	-0,4
<i>dont</i> Emplois affiliés Unedic	590,8	608,0	17,2
Emplois non-affiliés Unedic	249,7	232,1	-17,6
<i>dont</i> Cotisations sociales employeurs	296,8	293,0	-3,8

Note : L'emploi affilié et non affilié correspond au périmètre *ex-ante*, mais les écarts sont fictifs à partir du moment où l'on maintient les garanties d'emploi. En revanche les écarts de masse salariale qui en découlent illustrent le montant du besoin de financement qui existe actuellement dans les secteurs non-affiliés offrant des garanties d'emploi. Dans les données que nous utilisons les salaires ne sont pas exactement identiques dans les deux secteurs, ce qui engendre un écart de 5 Md€ (moins de 1 %) sur la masse salariale totale. Les commentaires se fondent sur la valeur la plus faible dans le souci de ne pas exagérer ces résultats.

Sources : Données DGAFP (2014), Insee, Unedic. Calculs de l'auteur.

Une réforme qui étendrait graduellement le champ de l'assurance chômage à certains employeurs publics engendrerait des flux financiers proportionnels à la fraction de la masse salariale concernée. Les hypothèses très prudentes que nous avons retenues tendent à sous-estimer la réalité du transfert qui finance les garanties d'emploi ; la seule hypothèse qui tend à majorer les gains vient de l'impossibilité de connaître les paiements actuels d'ARE les employeurs des

71. Nous raisonnons à taux de prélèvements obligatoires constants. Toute économie à ce stade peut, selon la solution de financement retenue (voir ci-dessous) engendrer des variations d'impôts et de cotisations.

secteurs publics, que nous avons supposés nuls. De plus nous ne prenons pas en compte le fait que les chômeurs, même indemnisés, subissent des coûts financiers individuels directs avant, pendant et après le chômage (cf. §1.4), et que, toutes choses égales par ailleurs, leur bien-être est amoindri par l'incertitude dans laquelle ils vivent. Nous nous limitons ici aux coûts *directement* mesurables : ainsi l'ensemble des coûts induits que nous avons mentionnés (carrière et carrière salariale, primes de risque incluses dans le coût de la vie, coûts de recherche d'emploi, etc.) et que subissent les chômeurs dont les droits expirent alors qu'ils n'ont pas retrouvé d'emploi, ainsi que la non-indemnisation de chômeurs ayant cotisé mais non-indemnisés (affiliation insuffisante pour être éligible, différé d'indemnisation, etc.) sont exclus de notre chiffrage. Enfin, les hypothèses concernant les rémunérations sont très prudentes.

4. Quelles ressources pour l'assurance chômage obligatoire et universelle

Il est nécessaire d'améliorer l'efficacité de l'assurance chômage et possible d'y parvenir en renforçant son équité : rendre l'assurance chômage obligatoire et universelle est à la fois l'un des moyens et une condition indispensable pour atteindre cet objectif. Sur le volet des dépenses comme sur celui des ressources, l'assureur doit recentrer ses actions sur l'indemnisation de droit commun, en veillant à garantir les mêmes droits et les mêmes obligations à tous les salariés, tous les chômeurs et tous les employeurs, sans exception.

4.1. Nature et montant des contributions du secteur public

Il est possible d'imaginer trois modalités de contribution à l'assurance chômage pour les employeurs et des salariés qui en sont aujourd'hui dispensés :

1. *Une contribution unique pour tous les salariés, quel que soit leur statut.* L'exemption de contribution du secteur public serait supprimée, car elle creuse les finances de l'Unedic et accroît le coût du travail marchand. Elle est devenue difficilement explicable et défendable, que ce soit en termes d'analyse économique, d'équité, ou en se comparant aux pratiques de pays semblables au nôtre. Une contribution unique est la solution la plus souhaitable, à la fois simple, égalitaire et solidaire⁷².

Assise sur une assiette plus large qu'aujourd'hui une cotisation de 4,4 % rapporterait un volume de recettes équivalent à celui que procure le taux de 6,4 % sur l'assiette actuelle ; sur cette même assiette une assurance universelle étendue à la solidarité devrait fixer la cotisation à 4,6 % sur la pour recueillir les 33,8 Md€ de recettes nécessaires à son financement (graphique 5). Le coût du travail marchand baisserait de 2,0 % (1,8 % sur

72. Une contribution unique n'est pas en elle-même optimale : elle doit par exemple avoir une composante d'*experience rating* permettant de contrôler les comportements des employeurs.

le périmètre élargi)⁷³, soit près de 10 Md€ par an grâce à un mécanisme de substitution de l'impôt à du coût du travail marchand analogue à celui du CICE⁷⁴.

Aujourd'hui les agents publics non-affiliés paient une cotisation de solidarité de 1 % ; avec une cotisation employeur de 3,6 % (au lieu de 4 % actuellement dans le secteur privé) on parviendrait au taux requis de 4,6 %. La marge de négociation est donc importante, et permet de travailler toutes choses égales par ailleurs du point de vue des droits des chômeurs, tout en préservant le pouvoir d'achat des salariés du secteur public. Les gains sont importants et les manières de les partager sont nombreuses ; la difficulté essentielle est de trouver la ressource idoine pour financer l'élévation du coût du travail dans le secteur public. Même en travaillant à taux de prélèvements obligatoires constants, ce financement fiscal fera des perdants, ce qui est nécessaire et même souhaitable considérant que le mode de financement actuel est profondément inéquitable, ce qui réduit le bien-être agrégé (cf. ci-dessous).

2. *L'État pourrait subventionner le régime d'assurance chômage.* C'est le cas dans de nombreux pays⁷⁵, et ce moyen relativement indolore pourrait apaiser d'éventuelles résistances sociales. D'un point de vue comptable le résultat pourrait être équivalent à celui obtenu par l'affiliation des salariés du secteur public : à recettes égales l'option (1) ci-dessus est cependant bien préférable, du point de vue des incitations, du calibrage de la subvention, de la solidarité interprofessionnelle. Une dotation d'équilibre permet aussi, au-delà d'une contribution uniforme pour tous les salariés, d'appeler à une solidarité sociale plus large pour financer une partie de l'indemnisation du chômage.
3. *Une compensation au-delà des cotisations de droit commun.* L'assureur doit pénaliser ce qui lui coûte cher et stimuler ce qui réduit ses dépenses. Il lui est donc interdit, car sous-optimal, de surtaxer les salariés ou les chômeurs à faible probabilité de chômage : au contraire l'assurance chômage mutualisée permet de stimuler ces contrats stables qui engendrent beaucoup de contributions et peu de dépenses, ce qui finance les dépenses qui découlent des contrats plus précaires. Rendre obligatoire l'affiliation des salariés bénéficiant d'une garantie d'emploi ne signifie absolument pas que l'assureur veut ou doit les pénaliser ; il s'agit simplement de mettre fin à leur dispense d'affiliation, car celle-ci pénalise tous les salariés affiliés, crée des inégalités et réduit la diversification des risques. L'intérêt de l'assureur est de favoriser les garanties d'emploi parmi ses affiliés, pas le contraire. Cette option doit être exclue.

L'idéal serait, dans le cadre d'un taux de prélèvements obligatoires constant, de combiner les deux premiers instruments : d'une part les recettes de cotisa-

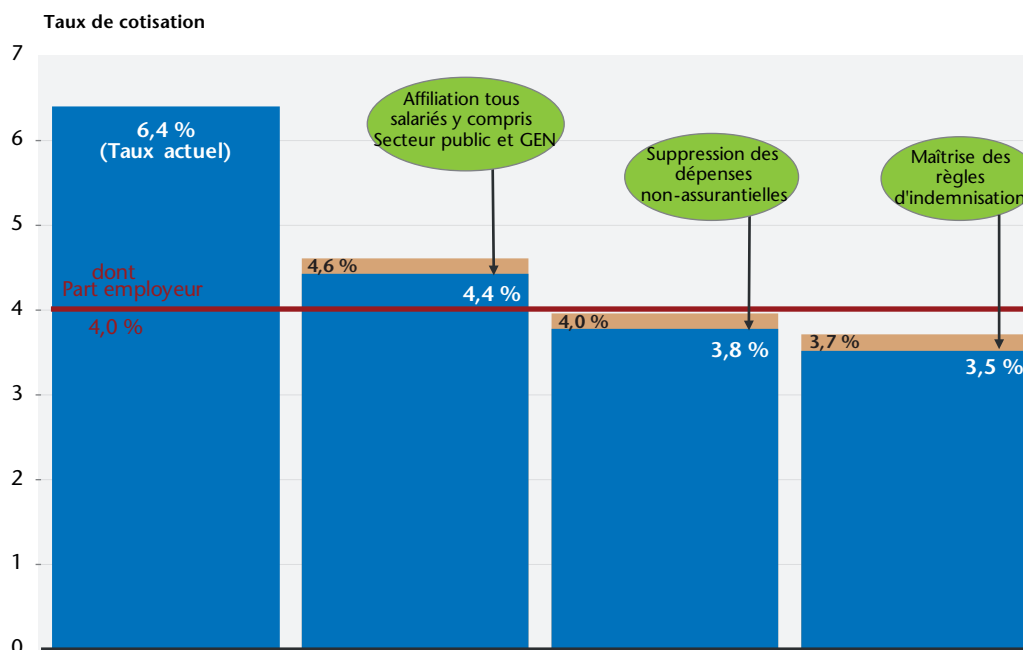
73. Sous plafond (4 x Plafond Mensuel de la Sécurité Sociale).

74. La différence étant qu'ici la mécanique ne serait pas celle d'un crédit d'impôt.

75. Et a existé en France également (environ un tiers des ressources).

tions assises sur l'ensemble de la masse salariale de tous les employeurs privés et publics ; d'autre part, une dotation d'équilibre à l'Unedic en provenance du budget de l'État.

Graphique 5. Taux de cotisation selon l'assiette et le périmètre de l'assurance



Lecture : sur l'assiette actuelle de cotisation il faut un taux de 6,4 % qui rapporte 32,5 Md€, il faudrait un taux de 5,0 % pour rapporter un montant identique sur une assiette élargie à la fonction publique et de 4,4 % sur une assiette élargie à tous les salariés. Sur cette dernière assiette un taux de 4,6 % rapporterait les 33,8 Md€ nécessaires à financer une assurance chômage universelle élargie à la solidarité. Si en outre on réalisait 4,6 Md€ d'économies par an en redéployant les charges qui ne sont pas des dépenses d'indemnisation mais sont actuellement affectées à l'Unedic, le taux de cotisations pourrait être abaissé à 4,0 %. Des réformes résolvant des défauts de gestion qui affectent les règles actuelles pourraient permettre de gagner encore un peu plus de 0,3 point de cotisations.

Sources : Données DGAFP (2014), Insee, Unedic. Calculs de l'auteur.

4.2. De nouveaux équilibres

Cette réforme du financement de l'assurance chômage n'exige pas de revoir les dispositions statutaires qui régissent les emplois publics. Ce qui vaut actuellement pour les accords collectifs dans le secteur privé s'applique également au secteur public : l'assureur n'a pas besoin de tenir compte des arrangements contractuels et il ne doit surtout pas décourager ceux qui réduisent ses coûts sans affecter ses ressources.

Cependant ce qui est vrai dans une économie sociale de marché, où la concurrence régule certaines pratiques, n'est pas garanti pour des employeurs publics produisant des biens et des services publics⁷⁶. Ceux-ci peuvent en effet financer des dispositions souveraines (comme des accords collectifs, des droits spécifiques

76. Il en va de même des barrières à l'entrée qui bénéficient sur certains marchés à des entreprises publiques (au titre de l'article L.5424-1, 6°) cf. ci-dessus.

de protection sociale comme l'exemption d'affiliation à l'assurance chômage, etc.) par des impôts, l'assureur doit vérifier que ces dispositions et leur mode de financement réduisent bien ses propres coûts, et surtout qu'elles ne les accroissent pas par ailleurs comme c'est le cas aujourd'hui ; il doit aussi vérifier que ces dispositions ne sont pas financées par un transfert en provenance des employeurs ou des salariés affiliés au régime de droit commun dont il a la charge. Des rigidités de ce type hors du champ d'affiliation (comme actuellement) justifieraient une compensation financière *ad-hoc* s'ajoutant aux cotisations de droit commun. Il est toutefois très complexe de mesurer et donc de tarifier de tels coûts, qui pour l'essentiel s'observent au travers de déséquilibres macroéconomiques.

Les ressources que devraient trouver les employeurs publics pour financer ces dépenses remises à leur charge devraient s'appuyer sur des taxes nouvelles ou l'augmentation de taxes existantes. Le taux de prélèvements obligatoires serait donc stable *ex-ante*, mais les nouvelles ressources étant à la fois mieux appropriées à la nature de la dépense, et à n'en pas douter plus équitables que des taxes sur les chômeurs, l'intervention du régime d'assurance chômage serait plus optimale, donc plus efficace et moins coûteuse à moyen terme. *Ex post* le taux de prélèvements obligatoires pourrait baisser.

Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il s'agit de trouver un prélèvement plus optimal qu'aujourd'hui : aussi des réformes qui n'auraient pas pour effet de réduire les contributions aujourd'hui excessives du secteur privé à l'assurance chômage, iraient dans la mauvaise direction. S'agissant de répartir plus équitablement une charge qui pèse aujourd'hui exclusivement sur les salariés, les employeurs et les chômeurs du secteur privé, il est certainement nécessaire, et tout à fait acceptable, qu'une telle réforme fasse des perdants ; ce serait en outre optimal dans la mesure où c'est un moyen d'accroître le bien-être collectif. Ces perdants se trouveraient certainement parmi les contribuables car c'est vers cette population que se déplacerait le financement d'une assurance chômage universelle ne reposant plus exclusivement sur les salariés et employeurs, notamment ceux du secteur privé⁷⁷.

Il également possible – et souhaitable – qu'une réforme structurelle du financement de l'assurance chômage s'accompagne de réformes des dépenses. Notamment, si les dépenses imputées de manière discutable à l'Unedic (intermittents, intérimaires, Service Public de l'Emploi, etc.) étaient reprises par l'État, ainsi que la dette qu'elles ont engendrée, les économies réalisées *ex-ante* permettraient d'abaisser le taux de cotisation de 0,6 point supplémentaire, soit autour de 4,0 % au lieu de 4,6 %. Si au-delà de ces réformes structurelles l'Unedic retrouvait la maîtrise de certaines des règles d'indemnisation aujourd'hui à la dérive, c'est jusqu'à 0,9 point de cotisation qui pourrait être gagné (graphique 5). Des réformes appropriées de la réglementation sont donc susceptibles de faciliter la réforme du financement de l'assurance.

77. Évidemment l'intersection entre ces deux populations de contribuables n'est pas nulle.

Il faut souligner que cette économie politique de la réforme se situe en amont d'une renégociation des règles d'indemnisation, qui reste évidemment indispensable sur certains aspects⁷⁸. Cette refondation de la philosophie de notre régime d'assurance chômage changerait à coup sûr l'horizon de la négociation à venir en évitant, pour une fois, de laisser accroire que l'amputation des droits des chômeurs, sans baisse des contributions, est la panacée qui pourrait à elle seule sauver l'assurance chômage.

Bibliographie

- Algan Y., P. Cahuc et A. Zylberberg, 2002, « Public Employment and Labour Market Performance » *Economic Policy*, n° 35, avril.
- Auer P. et S. Cases, 2003, *Employment Stability in an Age of Flexibility*, International Labour Organization, Geneva.
- Baker D. A. Glyn, David R. Howell et J. Schmitt, 2007, « Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review Evidence », *Capitalism and Society*, (2) 1. The Berkeley Electronic Press.
- Bassanini A. et R. Duval, 2006, « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 35.
- Behar A. et J. Mok, 2013, « Does Public Sector Employment Fully Crowd Out Private Sector Employment? », *IMF Working Paper* n° WP/13/146.
- Benghalem H., 2015, « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur » *Éclairages, Études et Analyses*, Unedic, Paris.
- Bessiere S. et J. Pouget, 2007, « Les carrières dans la fonction publique d'État : premiers éléments de caractérisations » *Les salaires en France, édition 2007*, Insee, Paris.
- Blanchard O. et J. Wolfers, 2000, « The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence » *Economic Journal*, 110.
- Boeri T., G. Nicoletti et S. Scarpetta, 2000, « Régulation And Labour Market Performance », *CEPR Discussion Paper*, n° 2430, avril.
- Choulet C., 2006, « Public jobs creation and unemployment dynamics », *Cahiers de la MSE*, n° 2006.26, Centre d'Économie de La Sorbonne, Paris.
- Choulet C., 2007, « Emplois publics, entre effets d'éviction et missions de service public », *Conjoncture*, BNP-Paribas, septembre.
- Coquet B., 2010, « Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n° 368.
- Coquet B., 2013, *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Editions de l'Harmattan, Paris.
- Coquet B., 2014, « Assurance chômage : six enjeux pour une négociation », *Policy Paper*, Institut de l'Entreprise, Paris.
- Coquet B., 2015, *La nouvelle assurance chômage. Pièce en trois actes*, Institut de l'Entreprise, Paris.

78. Calcul du salaire à remplacer, taux de remplacement unique et net, ajustement automatique de la durée des droits à la situation du chômage, *experience rating* des contributions mieux adapté aux comportements, ajustement des règles d'activité réduite, etc. Pour plus de détails voir Coquet (2015b et 2016a).

Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas

- Coquet B., 2015a, « Intermittents du spectacle : un modèle d'assurance » *Sociétal 2015*, Éditions Eyrolles/Institut de l'entreprise, Paris.
- Coquet B., 2015b, *La nouvelle assurance chômage. Pièce en trois actes*. Institut de l'entreprise, Paris.
- Coquet B., 2016a, « Dette de l'Unedic : quel est le problème ? », à paraître.
- Coquet B., 2016b, « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'Emploi ? » *Notes de l'OFCE*, n° 58, 22/02/2016.
- Cour des Comptes, 2016, *L'Unedic et sa gestion de l'assurance chômage ; Exercices 2008-2014*. Relevé d'observations, janvier.
- Cour des Comptes, 2015, *La masse salariale de l'État. Enjeux et leviers*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet.
- Daussi-Benichou J.-M., M. Koubi, A. Leduc, B. Marc, 2014, « Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008 » *Emplois et salaires, édition 2014*, Insee, Paris.
- DGAFP, 2014, *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. Ministère des comptes publics 27 country profiles*. Ministère du Budget des comptes publics et de la fonction publique, Coll. Études et perspectives.
- DGAFP, 2015, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Ministère de la Fonction Publique, novembre.
- Durand J., 2014, « Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ? » *Dares-Analyse*, n° 071, septembre.
- Fougère D. et J. Pouget, 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Economie et Statistique*, n° 369-370.
- Fournier J.-Y., 2001, « Comparaison des salaires des secteurs publics et privés », *Document de travail* n° G.2001/11, Direction des Études et des Synthèses Économiques, Insee, Paris.
- France Stratégie, 2014, *Quelle France dans dix ans? Les chantiers d'une décennie*, Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, Paris.
- Hopenhayn H. A. et J. P. Nicolini, 1997, « Optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy*, (105) 2.
- INSEE, 2015, *France Portrait Social*, collection Insee Références.
- Kopelman J. et H. Rosen, 2014, « Are Public Sector Jobs Recession-Proof? Were they Ever? » *NBER Working Paper*, n° 20692, National Bureau of Economic Research
- Layard R., S. Nickell et R. Jackman, 1991, *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Marchal N., 2015, « En février 2014, 62 % des apprentis ont un emploi sept mois après la fin de leur formation » *Note d'information*, n° 14, DEPP, Ministère de l'Éducation nationale.
- Nickel S. J., 1997, « Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America » *Journal of Economic Perspectives*, (11) 3, été.
- Nickell S. J., L. Nunziata et W. Ochel, 2005, « Unemployment in the OECD since the 1960's: what do we know? » *Economic Journal*, (115) 3.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta, 2005, « Product market reforms and employment in OECD countries » *OECD, Economics Department Working Papers* n° 472, décembre.
- OCDE, 1994, *Étude de l'OCDE sur l'Emploi. Faits Analyse, Stratégies*, Paris
- OCDE, 2004, *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE, 2011, *Government at a Glance*, Paris.
- OCDE, 2013a, *Government at a Glance*, Paris.

- OCDE, 2013b, *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- Olson M., 1982, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Pôle Emploi, 2016, « Mesure du taux de couverture par l'indemnisation chômage » *Note méthodologique*, Pôle Emploi / Unedic/ Dares. www.pole-emploi.org. janvier.
- Pouget J., 2005, « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », *Les salaires, édition 2005*, Insee, Paris.
- UNEDIC, 2011, *Circulaire n° 2011-02 du 17 janvier 2011*.
- UNEDIC, 2015, *Perspectives financières de l'assurance chômage 2015-2018*, juin.

ANNEXE 1

Code du Travail – Article L. 5424-1

Ont droit à une allocation d'assurance dans les conditions prévues aux articles L. 5422-2 et L. 5422-3 :

- 1° Les agents fonctionnaires et non-fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics administratifs, les agents titulaires des collectivités territoriales ainsi que les agents statutaires des autres établissements publics administratifs ainsi que les militaires ;
- 2° Les agents non titulaires des collectivités territoriales et les agents non statutaires des établissements publics administratifs autres que ceux de l'État et ceux mentionnés au 4° ainsi que les agents non statutaires des groupements d'intérêt public ;
- 3° Les salariés des entreprises inscrites au Répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, les salariés relevant soit des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, soit des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire ;
- 4° Les salariés non statutaires des Chambres de métiers, des services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres d'agriculture, ainsi que les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres ;
- 5° Les fonctionnaires de France Télécom placés hors de la position d'activité dans leurs corps en vue d'assurer des fonctions soit dans l'entreprise, en application du cinquième alinéa de l'article 29 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, soit dans l'une de ses filiales ;
- 6° Les salariés des entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières soumis au statut national du personnel des industries électriques et gazières.

ANNEXE 2

Règles relatives à l'assurance chômage applicables aux employeurs publics

Employeurs et personnels concernés	Système d'assurance		
	Auto-assurance Gestion directe	Convention de gestion	Adhésion au régime d'assurance chômage
Art. L.5424-1, 1° du CT <ul style="list-style-type: none"> Agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs Agents titulaires des collectivités territoriales et agents statutaires des autres établissements publics administratifs Militaires 	Obligatoire Si pas d'autre option choisie	Possible	Impossible sauf pour les agents non titulaires : <ul style="list-style-type: none"> des universités et grandes écoles, des établissements publics à caractère scientifique et technologique (Art. L.5424-2 3° du CT), dans les mêmes conditions que pour le 2°
Art. L.5424-1, 2° du CT <ul style="list-style-type: none"> Agents non titulaires des collectivités territoriales Agents non statutaires des établissements publics administratifs rattachés aux collectivités territoriales, des groupements d'intérêt public 	Obligatoire Si pas d'autre option choisie	Possible	Possible <ul style="list-style-type: none"> révocable durée : 6 ans taux assurance chômage principalement à la charge de l'employeur <hr/> Cas particulier des assistants d'éducation : l'établissement d'enseignement peut adhérer à l'assurance chômage uniquement à titre irrévocable (Art. L.5424-2 4° du CT) et dans ce cas, la contribution est principalement à la charge de l'établissement
Art. L.5424-1, 3° du CT <ul style="list-style-type: none"> Salariés des entreprises, sociétés et organismes inscrits au RECME* Salariés des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités locales <ul style="list-style-type: none"> Salariés des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire 	Obligatoire Si pas d'autre option choisie (ex. SNCF-RATP, Banque de France...)	Possible Uniquement pour les établissements publics de l'Etat ou nationaux	Possible <ul style="list-style-type: none"> irrévocable taux assurance chômage (répartition salarié, employeur) <hr/> Cas particulier des EPIC : l'adhésion vise l'ensemble des salariés y compris les fonctionnaires
Art. L.5424-1, 4° du CT <ul style="list-style-type: none"> Salariés non statutaires des chambres de métiers, des chambres d'agriculture ainsi que les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres, des services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres de commerce et d'industrie 	Obligatoire Si pas d'autre option choisie	Possible	Possible <ul style="list-style-type: none"> irrévocable taux assurance chômage (répartition salarié, employeur)
Art. L.5424-1, 6° du CT Salariés des entreprises de la branche des IEG soumis au statut national des IEG	Obligatoire Si pas d'autre option choisie	Possible	Possible <ul style="list-style-type: none"> irrévocable taux assurance chômage (répartition salarié, employeur)

* RECME : Répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat.

Source : Unedic.

ANNEXE 3

Coût de la garantie d'emploi Méthodologie et principales hypothèses de simulation

Principe général

Par hypothèse la garantie d'emploi ne réduit pas ni n'élève le taux de chômage agrégé. Afin d'estimer le coût actuel des garanties d'emploi nous simulons une situation fictive où les salariés qui ne seraient plus exemptés d'affiliation en raison de leur statut et seraient remplacés par un nombre identique de salariés affiliés, au salaire moyen du secteur privé. On compare deux situations :

1. *Une assurance chômage actuelle* : c'est la situation actuelle où le chômage indemnisé est concentré sur les salariés du secteur privé ;
2. *Une assurance chômage simulée* où tous les salariés seraient affiliés et uniformément exposés au chômage.

L'écart entre ces deux situations permet d'estimer un nombre d'emplois qui sécurisés par les garanties d'emploi dans le secteur public et leur contrepartie en termes de sous-emploi dans le secteur privé, ce qui permet de quantifier les revenus et le coût du travail associés. Les effets nets sur la croissance et l'emploi de la rigidité que constitue la garantie d'emploi sont supposés nuls, l'emploi et la production étant par hypothèse identiques *ex-ante* et *ex-post*.

Périmètre de l'assurance chômage : assurance et solidarité

Par souci de réalisme nous retenons un concept large d'assurance chômage, et de contributions. Ce choix minimise les écarts entre la situation actuelle et la situation simulée.

Par hypothèse, les dépenses de l'assurance chômage sont identiques dans les deux situations puisque le nombre de chômeurs, leurs caractéristiques et la proportion d'entre eux qui sont indemnisés sont pratiquement inchangées (seules les différences minimales de salaire et de cotisations sociales entre secteurs créent des écarts minimales).

Notre chiffrage inclut des dépenses d'assurance chômage qui n'en sont pas *stricto sensu*, et leur financement : les agents publics paient une contribution de solidarité égale à 1 % du traitement brut (et non du salaire), qui finance environ un tiers des dépenses du Fonds de solidarité, en particulier l'*Allocation de Solidarité Spécifique* (ASS) versée à certains chômeurs de longue durée. Bien que l'ASS soit plutôt à un minimum social (car familialisée et sous conditions de ressources), elle est soumise à des conditions préalables d'emploi et versée par Pôle emploi ce qui fait qu'elle est souvent considérée comme une dépense d'indemnisation. Le montant de la contribution de solidarité s'élève à près de 1,35 Md€, dont 48 % en provenance de la fonction publique. La différence de périmètre entre les situations actuelle et simulée crée des biais à la marge sur les évolutions de cotisations sociales et de masse salariale. Dans l'économie simulée tous les salariés paient les mêmes cotisations effectives à l'assurance chômage quel que soit leur statut. Ces cotisations agrègent les deux cotisations préexistantes.

Nous supposons *ex-ante* un chômage nul dans les secteurs non-affiliés à l'Unedic : 100 % des salariés des secteurs non-affiliés sont donc traités comme s'ils bénéficiaient d'une garantie d'emploi totale, qui n'est en réalité réservée qu'aux titulaires. Les ex-contractuels actuellement indemnisés en auto-assurance s'ajouteraient aux chômeurs indemnisés, ainsi que les flux financiers dont ils bénéficient. La discussion conduite dans le texte incline à penser que leur affiliation amènerait un excédent qui améliorerait les comptes de l'Unedic.

Les salariés n'appartenant pas à la fonction publique et non-affiliés à l'Unedic

Si la prise en compte de la fonction publique est relativement aisée, celle des salariés qui n'en font pas partie tout en n'étant pas non plus affiliés à l'Unedic est beaucoup plus délicate, faute de données. Nous savons simplement qu'environ 1/3 d'entre eux sont dans les grandes entreprises nationales, et que s'ils ne cotisent pas à l'Unedic, c'est qu'ils doivent en être exemptés parce qu'ils appartiennent à une des catégories visées à l'article L. 5224 du Code du Travail. Nous ignorons quelle proportion des chômeurs a précédemment travaillé chez ces employeurs, ou s'ils sont inclus dans les demandeurs d'emploi que l'Unedic répertorie comme « indemnisés », en particulier lorsqu'ils sont couverts par l'auto-assurance et indemnisés directement par leur ex-employeur.

Des dispositions législatives exemptent certains employeurs publics d'affiliation à l'assurance chômage. La masse salariale affiliée à l'Unedic que nous utilisons est donc proratisée en rapportant le nombre de salariés affiliés (16,8 millions) au nombre total de salariés dans l'économie (18,9 millions), hors titulaires et contractuels de la fonction publique. On reconstitue également une assiette des contributions sur la base des recettes observées au taux de contribution actuel (6,4 %).

Dans la *situation simulée* toutes les dépenses destinées aux chômeurs qui sont financées par l'impôt (subvention d'équilibre du Fonds de Solidarité, RSA, etc.) sont supposées avoir un montant et une origine identiques à celles de la *situation de référence*. Elles ne sont donc pas distinguées.

Données

S'agissant du compte financier de l'assurance chômage toutes les données d'emploi et de chômage utilisées sont celles concernant la France entière, ou qui sont extrapolées sur ce champ lorsque la donnée n'est disponible que pour la France métropolitaine.

Ayant retenu un concept large de contributions à l'assurance chômage (Cotisations Unedic, Contribution de solidarité) nous retenons le nombre de chômeurs indemnisés au sens de la publication mensuelle de Pôle emploi (moyenne annuelle 2012). Ce concept inclut 2,89 millions de demandeurs d'emploi indemnisés à un titre ou un autre (y compris solidarité, formation, préretraites), dont 2,14 millions par l'assurance chômage *stricto sensu*. Les sources ne précisent pas si les chômeurs indemnisés au titre de l'auto-assurance y sont inclus ou non.

ANNEXE 4

Emploi par type d'employeur, taux de cotisation et rendement selon l'assiette des cotisations

		Emploi en France métrop. Milliers	en France entière Milliers	Salaires Bruts Md€	Rendement R pour un taux T %			Taux T % pour un rendement R				
					T=6,4 %	T=4,6 %	T=4,4 %	R=32,5	R=33,8	R=29,1	R=27,2	
[1]	Emploi total	[2]+ [3]	26 457	27 020								
[2]	Emploi non-salarié		2 676	2 719								
[3]	Emploi salarié		23 781	24 301	815	47,0	33,8	32,5	4,4 %	4,6 %	4,0 %	3,7 %
[4]	<i>Titulaires Fonction Publique</i>		3 980	4 103	142	9,1	5,9	5,7				
[5]	<i>Non-titulaires Fonction Publique</i>		1 232	1 270	37	2,4	1,5	1,5				
[6]	<i>Salariés Entreprises Publiques</i>		798	798	27	1,5	1,1	1,1				
[7]	Affiliés Unedic		16 468	16 800	564	32,5	23,4	22,5	6,4 %	6,7 %	5,7 %	5,4 %
[8]	Salariés secteur privé non-affiliés	[3]-[4]-[5]-[6]-[7]	1 304	1 330	45	2,6	1,9	1,8	—	—	—	—
Regroupements												
[9]	Fonction publique	[4]+[5]	5 212	5 373	180	11,5	7,5	7,2				
[10]	Secteur Public	[9]+[6]	6 009	6 170	206	11,9	8,6	8,2				
[11]	Salariés Secteur Privé	[3]-[10]	17 772	18 130	609	35,1	25,3	24,2	5,9 %	6,2 %	5,3 %	5,0 %
[12]	Non affiliés + GEN	[8]+[6]	2 102	2 128	71	4,1	3,0	2,8				
[13]	Non affiliés + GEN + Non-titulaires FP	[12]+[5]	3 334	3 398	109	6,3	4,5	4,3				
[14]	Affiliés Unedic + Non-affiliés + GEN	[6]+[13]	18 570	18 928	635	36,6	26,4	25,3	5,7 %	5,9 %	5,1 %	4,8 %
[15]	Affiliés Unedic + Non affiliés + GEN + Non-titulaires FP	[14]+[5]	19 802	20 198	673	38,8	27,9	26,8				

Lecture : un taux de cotisation de 6,4 % appliqué à l'assiette de cotisation plafonnée déduite de la masse salariale de 815 Md€ rapporterait 47,0 Md€ à l'Unedic. Pour collecter 33,8 Md€ à l'Unedic il faudrait appliquer un taux de cotisation de 4,6 % à la masse salariale totale ou un taux de 6,7 % sur le périmètre des affiliés actuels.

Sources : (1)(2)(3) Insee *Emploi total et non-salarié au 31 décembre et évolutions annuelles : comparaisons régionales*. En 2012, 563 000 personnes étaient en emploi, salariées ou non-salariées, dans les DOM (Insee). Insee, *Comptes nationaux annuels* pour la masse salariale et ses composantes. (4)(5) DGAFP (2014) pour les effectifs ; Insee, *Comptes nationaux annuels* pour la masse salariale et ses composantes. (6) Insee 2012. (7) Unedic. Situation financière 2012.

ANNEXE 5

Emploi public : éléments de comparaison internationale

L'emploi public est une donnée mal connue. Pour ce qui concerne la France, les données détaillées définitives sont publiées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) avec environ deux ans de décalage sur les données d'emploi et de chômage publiées par l'Insee.

Les données permettant d'effectuer des comparaisons internationales sont également très rares. La principale difficulté tient au périmètre de ce qui est considéré comme des « emplois publics » :

1. Eurostat publie régulièrement des données sur le champ « Administrations publiques, défense, Sécurité Sociale obligatoire ». Ce périmètre, à l'évidence étroit, pourrait être assimilé à celui des emplois régaliens. Les différences entre pays sont cependant importantes (graphique 6). Considérant qu'il n'existe pas de pays où les fonctions régaliennes ne sont pas assurées, le noyau dur des emplois associés à ces fonctions devrait probablement être recherché au sein des pays présentant une faible proportion d'emplois publics. Des facteurs physiques peuvent également entrer en ligne de compte : le nombre d'habitants ou la surface du pays peuvent justifier un nombre plus ou moins grand d'emplois publics, toutes choses égales par ailleurs. De tels facteurs ne peuvent cependant pas expliquer l'hétérogénéité entre la Roumanie et le Luxembourg, ou entre la France et le Royaume-Uni.
2. L'OCDE publie ponctuellement (2008, 2009, 2013) des données qu'elle reprend directement du BIT sur un périmètre « Administrations publiques et entreprises publiques ». La dernière année pour laquelle des données complètes ont été publiées sur tous les pays de l'OCDE est 2008 (OCDE, 2011). Les valeurs disponibles ensuite sont celles de l'année 2011, mais elles sont très incomplètes (OCDE, 2013a) : Autriche, Finlande, Irlande, Pays-Bas, en sont notamment absents, ainsi que la Suisse ou les États-Unis. Des données sont disponibles en ligne pour l'année 2013 : l'emploi public en pourcentage de l'emploi total est exactement identique à ce qu'il était en 2011 ; en revanche l'emploi public mesuré en pourcentage de la population active a été fortement augmenté dans la plupart des pays. La cohérence de ces évolutions interroge. Par exemple en France la part de l'emploi public dans la population active passe de 14,2 % à 17,9 %, soit +3,7 points. Les données de l'Insee conduisent à une observation très différente : sur la même période l'emploi public a progressé de 1,1 % hors contrats aidés et de 2 % y compris contrats aidés, cependant que la population active s'est accrue de 0,9 %, ce qui implique une stabilité de la part de l'emploi public dans la population active.

Ces données présentent en outre des ruptures considérables entre 2008 et 2009 qui persistent en 2011 (graphique 7), bien que la méthodologie fournie en regard ne reflète pas de changement notable. La part de

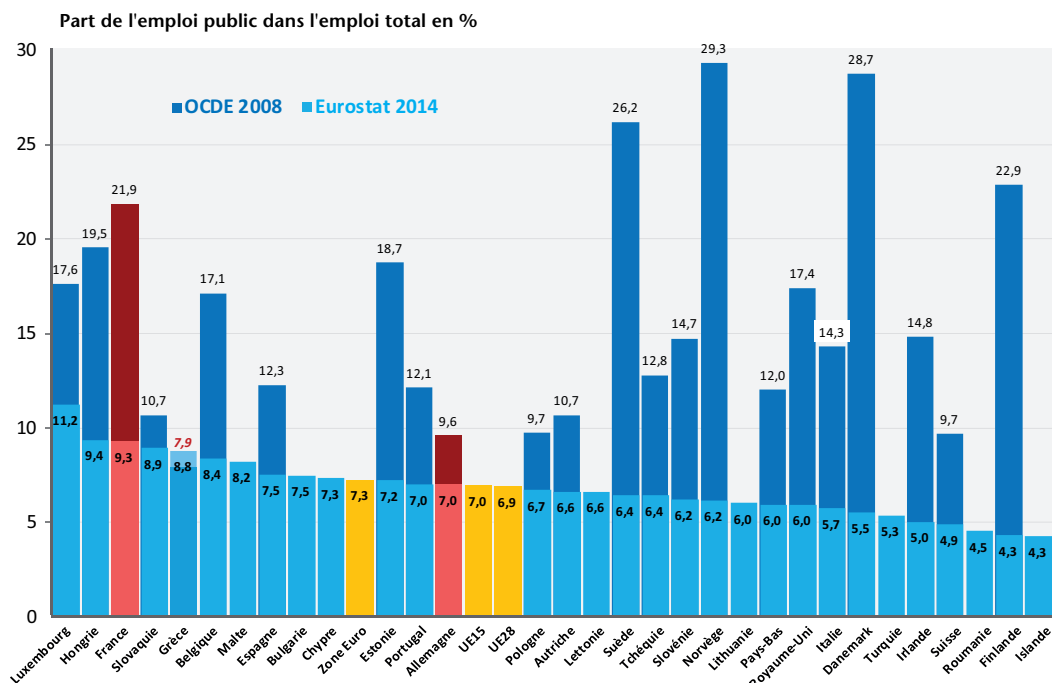
Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas

l'emploi public dans l'emploi total s'en trouve généralement très fortement élevée, parfois plus que doublée (Tchéquie, Slovaquie, Pologne, Grèce), tandis que la France est le seul pays où elle diminue de 1,7 point (graphique 7).

- Le ministère de la Fonction publique a publié (2014) une étude descriptive des fonctions publiques dans 27 pays de l'Union européenne. Ces données apparaissent en général relativement proches de la source OCDE 2008 (graphique 7). Certaines sont néanmoins très différentes des deux sources précédentes. Pour des pays comme le Luxembourg, le Royaume-Uni, l'Estonie, le résultat est très inférieur à toutes les autres sources, et même jusqu'à 20 fois inférieur à la dernière donnée de l'OCDE pour la Slovaquie. A l'opposé il est en Pologne proche de la source OCDE 2011, elle-même plus de deux fois supérieure à la source OCDE 2008.

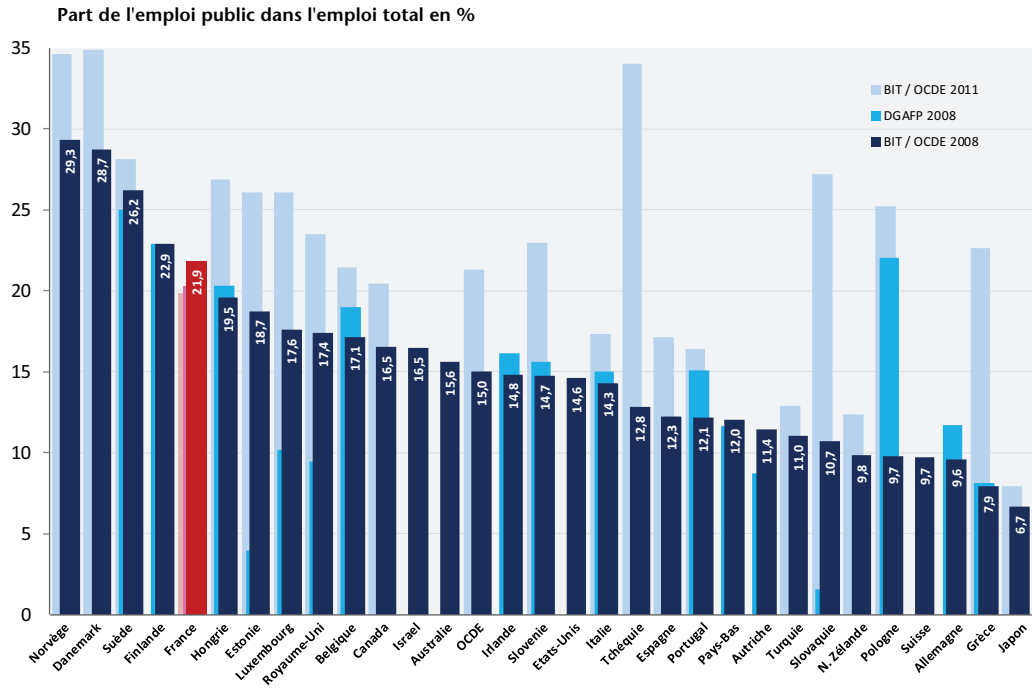
La principale observation qu'il est possible de faire à la lumière de ces éléments est donc que l'emploi public reste une donnée mal connue, et que les estimations peuvent être extrêmement différentes selon les sources alors même que les périmètres et les concepts retenus apparaissent très similaires. La seconde observation est que la source qui semble la plus fiable reste l'OCDE 2008 : ces données sont complètes, et la plupart du temps convergentes avec celles de l'étude *ad-hoc* de la DGAFP.

Graphique 6. Emploi public selon Eurostat et l'OCDE



Champ : administrations publiques, défense, Sécurité Sociale obligatoire.
Source : Eurostat (2015) OCDE (2011).

Graphique 7. Emploi public selon OCDE/BIT et DGAFP



Champ : Administrations publiques et entreprises publiques.
Sources : OCDE (2011, 2013a) DGAFP (2014).