

# Les intermittents du spectacle

UN RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE  
AVANTAGEUX ET DISCUTABLE

PAR BRUNO COQUET <sup>1</sup>

*La convention d'assurance chômage, entrée en vigueur en France le 1<sup>er</sup> avril 2009, arrivera à son terme le 31 décembre prochain ; elle doit donc faire l'objet d'une renégociation prévue à partir du mois de novembre. Compte tenu de la situation particulièrement dégradée de l'emploi et de l'impact éventuel sur le régime d'assurance chômage (RAC) de la réforme des retraites, cette renégociation risque de donner lieu à quelques vives controverses.*

*L'une d'entre elles portera sans doute sur le régime d'indemnisation très avantageux dont bénéficient les intermittents du spectacle (RIS). Ces derniers représentent, en effet, 0,8 % des salariés affiliés au régime général, 3,4 % des effectifs indemnisés et 5,9 % des dépenses du RAC. Bruno Coquet, après avoir rappelé ces données, reconnaît volontiers le dynamisme exceptionnel des industries du spectacle et le fait que celles-ci, contribuant à la culture, à l'éducation et au divertissement, sont dignes de bénéficier d'aides publiques.*

*Mais l'auteur dénonce ici deux aberrations : actuellement, ces aides publiques prenant la forme d'allocations chômage pèsent lourdement sur l'équilibre financier du RAC et portent préjudice aux salariés des autres secteurs d'activité ; les industries du spectacle — alors qu'elles*

---

1. Économiste, président du Comité de l'emploi de l'Union européenne (EMCO). Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

*sont très dynamiques — multiplient les emplois précaires sans vergogne en abusant du fait que les intermittents sont très avantageusement indemnisés pendant leurs périodes de chômage.*

*Bruno Coquet montre ainsi que le régime chômage très favorisé des intermittents représente une aide aux industries culturelles inadaptée, source d'inéquité, et qu'elle entraîne d'importants effets pervers. Ce système d'assurance atypique est nuisible, conclut-il. Mieux vaudrait le remplacer par une véritable subvention à la production culturelle. H.J. ■*

Les industries du spectacle sont un secteur d'activité particulier qui ne peut être appréhendé sous son seul aspect économique. Contribuant à la culture, à l'éducation, au divertissement, etc., la valeur qui s'attache à leur production va bien au-delà de la valeur ajoutée des firmes et des salariés qui y œuvrent. Si ces particularités justifient une implication publique importante, ce secteur n'échappe pas totalement aux logiques économiques : la production du spectacle vivant est, en grande partie, le fruit de l'activité de firmes exposées à des incitations économiques.

Ce secteur est dynamique en France. Depuis le début des années 1990, les ressources qui y sont consacrées ont presque doublé en valeur courante, le nombre d'entreprises a presque triplé et l'emploi a progressé de plus de 50 %. Les évolutions technologiques, celles des modes de consommation, et parfois la pression de la concurrence internationale ont engendré quelques difficultés, mais ont aussi créé de nombreuses opportunités.

Outre le produit des ventes et les subventions publiques, le régime d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle (RIS) est progressivement devenu une ressource cruciale sur laquelle s'appuie l'activité. Les intermittents du spectacle (IS) représentent 0,8 % des salariés affiliés à l'assurance chômage (129 000), mais 3,4 % des effectifs indemnisés (55 000) et 5,9 % des dépenses d'indemnisation du régime d'assurance chômage (RAC). En complément d'une masse salariale de l'ordre de 1,8 milliard d'euros distribuée par les firmes, les dépenses d'indemnisation pèsent aujourd'hui plus de 1,3 milliard d'euros par an, soit 40 % du revenu des IS.

Ces caractéristiques du marché du travail des industries du spectacle engendrent un déficit annuel du RIS de plus de 1,2 milliard d'euros qui élève de 0,25 % le coût du travail dans les secteurs marchands. Ce transfert est devenu un problème structurel pour le RAC, qui sans cela ne serait pas endetté, mais aurait disposé d'une trésorerie positive dépassant 10 milliards d'euros fin 2008, à l'entrée dans la crise (voir les graphiques 6 à 9) <sup>2</sup>.

2. Sur la base des données de l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), on distingue ici deux comptes d'exploitation au sein du RAC, l'un pour le RIS l'autre

## COMBIEN Y A-T-IL D'INTERMITTENTS ?

Le ministère français de la Culture dénombre 128 945 intermittents du spectacle (IS) <sup>1</sup> en moyenne en 2006, en prenant pour base les IS ayant fait valoir leurs droits en cours d'année auprès de la Caisse des congés du spectacle <sup>2</sup>.

L'UNEDIC dénombre 98 678 IS ayant été indemnisés au moins une fois au cours de l'année 2006 et 74 457 bénéficiaires en fin d'année 2006 <sup>3</sup>. En 2004, 138 252 demandeurs d'emploi sont répertoriés dans les métiers du spectacle, dont 95 000 indemnisables au titre des annexes 8 et 10 au sein des fichiers de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) <sup>4</sup>.

Sur la durée totale d'un épisode de chômage, jusqu'à sa sortie d'indemni-

sation, un IS coûte en moyenne 13 720 euros. Ainsi, 88 119 épisodes de chômeurs de 232 jours en moyenne, soit environ 56 492 IS répartis sur les 365 jours de l'année, sont nécessaires à expliquer les dépenses de l'année 2006 (1,209 milliard d'euros) <sup>5</sup>. Avec une allocation journalière moyenne — mesurée au 31 décembre 2006 — de 60,01 euros, on peut inférer qu'un stock d'indemnisés est en moyenne de 55 196 intermittents du spectacle.

Au total, avec un mode de comptabilisation équivalent à celui des autres chômeurs indemnisés, on peut considérer qu'en moyenne 55 000 IS sont indemnisés en 2006.

B.C.

1. La liste des professions concernées est disponible sur le site [www.unedic.org](http://www.unedic.org).

2. MCC (ministère de la Culture et de la Communication). *Professions culturelles et emploi : chiffres clés 2010. Statistiques de la culture*. Paris : ministère de la Culture et de la Communication, 2010, 239 p.

3. UNEDIC. « Les allocataires indemnisés au titre des annexes 8 ou 10 — Bilan 2006 ». *Statis*, n° 185, 2007, pp. 183-196.

4. JUGNOT Stéphane. « Dans les métiers du spectacle le nombre de demandeurs d'emploi n'augmente plus ». *Premières Synthèses*, n° 31.2, août 2005, 6 p.

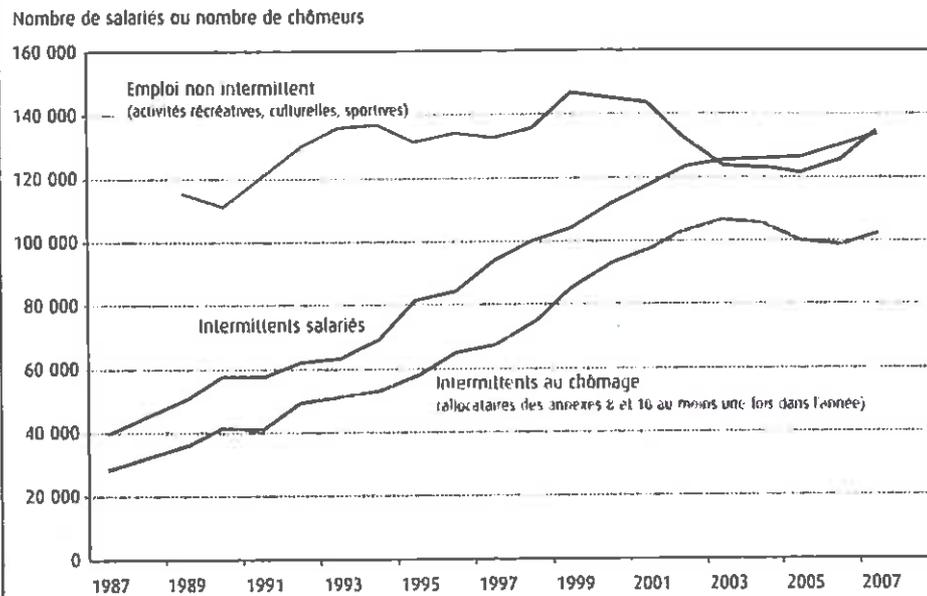
5. UNEDIC. *Op. cit.*, 2007.

Cette situation est paradoxale à maints égards. Depuis plus de 20 ans, la progression considérable de l'emploi n'a pas diminué le chômage et l'accroissement de la précarité n'a pas amoindri le niveau élevé des revenus au sein des industries du spectacle. La solidarité interprofessionnelle des seuls secteurs marchands a été mobilisée pour financer la croissance de dépenses d'indemnisation généreuses au-delà du droit commun, faisant du RAC l'un des principaux financeurs de la politique culturelle en France.

D'un point de vue théorique comme pratique, l'indemnisation du chômage n'est clairement pas l'instrument qui maximise la production et donc le bien-être collectif des intermittents, des citoyens ou des consommateurs de produits culturels. D'autres modalités de financement des industries du spectacle pourraient, pour une même dépense, être moins injustes et plus efficaces, tant pour la création culturelle que pour l'emploi.

pour le reste des affiliés. Cela permet d'établir deux comptes de capital et donc une situation financière pour chacun de ces deux sous-ensembles (voir *infra*, dernière partie).

**Graphique 1 — Emploi et chômage indemnisé dans les secteurs culturels**



Sources : INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) ; CARDONA Jeannine et LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Chiffres clés 2008. Statistiques de la culture*. Paris : La documentation Française, 2008, 224 p. ; LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Chiffres clés 2009. Statistiques de la culture*. Paris : La documentation Française, 2009, 227 p. ; MCC (ministère de la Culture et de la Communication). *Professions culturelles et emploi : chiffres clés 2010. Statistiques de la culture*. Paris : ministère de la Culture et de la Communication, 2010, 239 p. ; et UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) ; calculs de l'auteur.

## Activité, emploi et chômage dans les secteurs du spectacle

Les industries du spectacle sont dynamiques : le nombre d'entreprises y a été multiplié par trois depuis le milieu des années 1990<sup>3</sup>, en particulier sous l'impulsion d'aides publiques très élevées par rapport aux autres pays européens<sup>4</sup>. Le développement de l'activité a été si soutenu qu'il n'a pratiquement pas souffert des évolutions conjoncturelles de l'économie.

3. AMAR Michel et KOUBI Malik. « Les entreprises du spectacle de 1995 à 2001. Emploi, salaire et gestion de la main-d'œuvre ». *INSEE Première*, n° 978, juillet 2004 ; et GOUYON Marie et PATUREAU Frédérique. « Tendances de l'emploi dans le spectacle ». *Culture Chiffres*, n° 2010-1, février 2010.

4. Les fonds publics allant vers le secteur du spectacle sont environ trois fois plus importants qu'en Allemagne (dont la population est 20 % supérieure), et 10 fois plus qu'en Espagne ou en Italie. Voir GUILLOT Jean-Paul. *Pour une politique de l'emploi dans le spectacle vivant, le cinéma et l'audiovisuel*. Paris : ministère de la Culture et de la Communication, novembre 2004, 44 p.

Témoignant de ce dynamisme, l'emploi a fortement crû dans ce secteur <sup>5</sup>. Il a augmenté de 51,3 % entre 1991 et 2009, 2,5 fois plus rapidement que le reste de l'emploi affilié au RAC, qui lui a crû de 21 %. La nature des emplois s'est cependant profondément transformée : le nombre d'IS a progressé de 133 % (+ 76 000), soit plus de 80 % des emplois créés, quand dans le même temps les autres formes d'emploi (contrats à durée indéterminée, contrats à durée déterminée, intérim) croissaient de 12,2 %. Aujourd'hui, près d'un salarié sur deux de ce secteur est un IS (voir graphique 1).

La flexibilité que confère le recours accru au statut d'IS a contribué à détériorer la qualité des emplois. La durée moyenne des contrats de travail a diminué, passant de 19 jours en 1989 à 4,4 jours en 2006. Et, malgré une progression de 5,8 à 14,4 contrats par IS et par an, la durée annuelle du travail fourni en moyenne par IS a baissé de près de 40 % depuis 1989, passant de 800 heures par an à 500 heures par an <sup>6</sup> (voir graphique 2, p. 10).

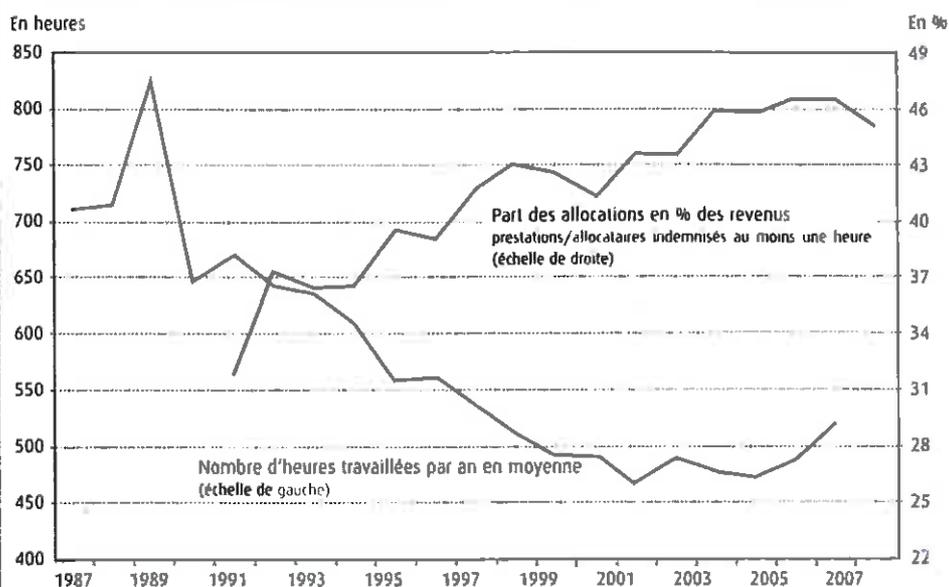
Le dynamisme de l'emploi s'est paradoxalement accompagné d'une progression du chômage au sein de ces professions. Le nombre d'IS indemnisés par le RIS a progressé de 160 % depuis 1991 (+ 48 000), plus rapidement que l'emploi sur la même période (133 %). En moyenne, près de quatre IS sur cinq (78 %) ouvrent chaque année des droits à indemnisation alors que, pour l'ensemble du RAC, la proportion des salariés pris en charge est d'environ 20 % de l'emploi affilié. Au total, la proportion d'IS indemnisés par l'assurance chômage est en permanence très élevée et n'est jamais descendue en dessous de 34 % des actifs (voir graphique 3, p. 10).

L'assurance chômage a pris une importance croissante dans les revenus des intermittents, au point que le chômage n'est pas véritablement associé à un risque financier : dans de nombreux cas, les allocations mensuelles reçues pendant l'ensemble de la période de chômage dépassent largement les salaires mensuels perçus pendant les périodes d'affiliation. La part des salaires dans les ressources des IS est passée de 68 % à 55 % de leurs revenus an-

5. Les contours du secteur sont difficiles à délimiter. Nous retenons les « activités récréatives culturelles et sportives » au sens de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) comme périmètre des métiers du spectacle, pour disposer d'une série longue des effectifs. Les effectifs IS couvrant exactement le champ des annexes 8 et 10 proviennent du ministère de la Culture ou de l'UNEDIC. Ces choix sont délibérément conservateurs pour ne pas exagérer les faits : notamment, l'emploi du secteur est ainsi surestimé et la part des IS sous-estimée. Pierre-Michel Menger indique, par exemple, qu'en 1992 la part des IS est de 64 %, quand les données utilisées ici indiquent 32 % (voir MENGER Pierre-Michel. « Les intermittents du spectacle. Croissance de l'emploi et du chômage indemnisé ». *INSEE première*, n° 510, février 1997, 4 p.). En 2005, le champ rassemblant le spectacle vivant, les activités artistiques, le cinéma et la vidéo compte ainsi 187 300 salariés et 133 577 IS, soit 71 % de l'ensemble, alors que le concept utilisé ici donne une proportion de 50 %.

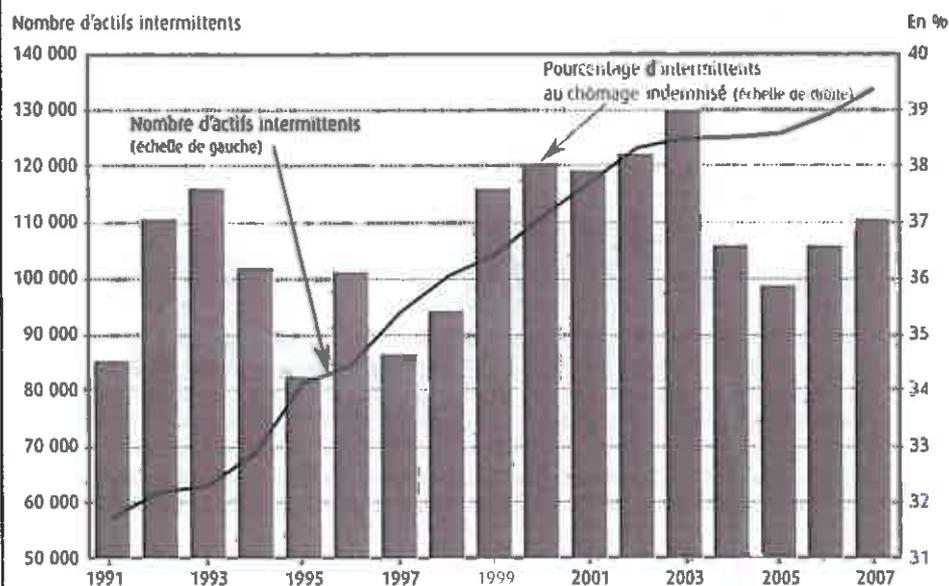
6. Ensemble des IS. Cette durée est inférieure à celle des IS indemnisés car elle inclut les non-éligibles ayant une affiliation insuffisante et ceux qui sont en train d'accumuler les droits qui les rendront éligibles. Voir CARDONA Jeannine et LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Chiffres clés 2008. Statistiques de la culture*. Paris : La documentation Française, 2008, 224 p.

**Graphique 2 — Intermittents : durée annuelle travaillée et revenus d'indemnisation (1987-2007)**



Sources : CARDONA Jeannine et LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Op. cit.* ; LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Op. cit.* ; MCC. *Op. cit.* ; et UNEDIC ; calculs de l'auteur.

**Graphique 3 — Les intermittents du spectacle : emploi et chômage**



Sources : INSEE ; CARDONA Jeannine et LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Op. cit.* ; LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Op. cit.* ; MCC. *Op. cit.* ; et UNEDIC ; calculs de l'auteur.

nuels moyens, en incluant les revenus de ceux qui ne sont pas indemnisés, et représente moins de 50 % pour les seuls IS indemnisés.

Ces tendances ne sont ni nouvelles ni épisodiques. Nombre d'entre elles ont déjà été soulignées<sup>7</sup> et constituent le socle du diagnostic largement répandu de la précarité des salariés du spectacle.

Mais, si l'on s'en tient aux mécanismes habituellement à l'œuvre sur le marché du travail, le chômage endémique des professions du spectacle est surprenant. D'une part, la croissance de l'activité et de l'emploi aurait dû réduire la prévalence du chômage parmi les IS. D'autre part, la dégradation des conditions d'emploi, la diminution du travail donné en moyenne par intermittent — et des revenus afférents — ou encore la persistance d'un chômage élevé parmi ces salariés auraient dû décourager les nouveaux entrants et favoriser les sorties vers d'autres secteurs.

Si ces conséquences ne sont pas survenues, c'est nécessairement parce que des mécanismes moins visibles les contrecarrent. En effet, nombreux sont les exemples de métiers où la perspective de conditions de travail difficiles et / ou de rémunérations faibles pénalisent l'attractivité (construction, hôtellerie-restauration, etc.), au point d'engendrer des difficultés de recrutement persistantes, même en période de chômage élevé. Si, de manière aussi régulière et durable, de nouveaux actifs sont venus vers les professions du spectacle, c'est qu'ils en retireraient une utilité et un revenu supérieurs à ceux prévalant dans les autres secteurs.

On peut penser que la technologie de production crée des spécificités intrinsèques aux professions du spectacle qui causent une hausse conjointe de l'emploi et du chômage. Comme le suggère Pierre-Michel Menger : « L'intermittence est utilisée pour disposer d'une réserve élargie de main-d'œuvre disponible à chaque instant, pour contenir la hausse des coûts de production des spectacles, pour s'ajuster à l'expansion de la sous-traitance dans la production de programmes audiovisuels, et enfin pour spéculer continuellement sur les talents nouveaux<sup>8</sup>. » Mais ce choix technologique a un prix en termes de précarité. À volume de travail total constant, donc à chiffre d'affaires et masse salariale constants, plus de salariés travaillent individuellement moins et reçoivent un revenu moindre.

Les dépenses d'indemnisation du chômage des IS, qui représentent deux tiers de la masse salariale du secteur, suggèrent que le RIS joue un rôle crucial, permettant à un nombre accru d'IS de vivre malgré la moindre quan-

7. Voir, par exemple, MENGER Pierre-Michel. *Op. cit.* ; AMAR Michel et KOUBI Malik. *Op. cit.* ; CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale). *La Sécurité de l'emploi. Face aux défis des transformations économiques*. Paris : La documentation Française, 2005, 184 p. ; GOUYON Marie et PATUREAU Frédérique. *Op. cit.*

8. MENGER Pierre-Michel. *Op. cit.*

tité de travail fournie, en moyenne, par IS. D'ailleurs, le flux de nouveaux IS est fortement corrélé à l'indemnisation (voir graphique 4). Depuis 1991, la part des indemnisés au titre du RIS est passée de 1,3 % à 4,7 % des chômeurs pris en charge par l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)<sup>9</sup>, augmentant près de deux fois plus vite que la proportion des IS au sein de l'emploi affilié au RAC (passée de 0,4 % à 0,8 %). Les dépenses d'indemnisation ont été multipliées par cinq, alors que les ressources du secteur ont moins que doublé<sup>10</sup>.

De tels symptômes sont typiques de ceux observés par la littérature économique lorsqu'un régime d'indemnisation très généreux est prodigué aux chômeurs : les emplois ont alors tendance à être créés sur les statuts, dans les métiers, les secteurs ou les régions bien protégés (sélection adverse), et le nombre et la durée des épisodes de chômage ont tendance à s'accroître (aléa moral)<sup>11</sup>.

## **Des règles d'assurance chômage plus généreuses que les autres salariés**

Respectivement créées en 1965 et 1968, les annexes 8 et 10 ont été peu modifiées au fil du temps. La réforme de 2004 a donné lieu à des modifications juridiques substantielles, mais celles-ci n'ont que marginalement affecté la générosité du système.

Comme les autres annexes au RAC, le RIS se justifie d'abord par les spécificités du décompte des horaires de travail des salariés. Cette caractéristique est irréductible, contrairement aux autres règles du RIS qui sont le fruit d'un choix assurant à ces professions une protection plus importante qu'aux autres salariés, aux motifs d'une précarité plus grande et du statut particulier de la production culturelle<sup>12</sup>.

Les différences de réglementation avec le RAC se concentrent sur les aspects suivants, des droits plus aisés à acquérir, plus généreux (niveau, durée, cumul avec des salaires), et des taux de contribution plus élevés (voir tableau 1, p. 14) :

---

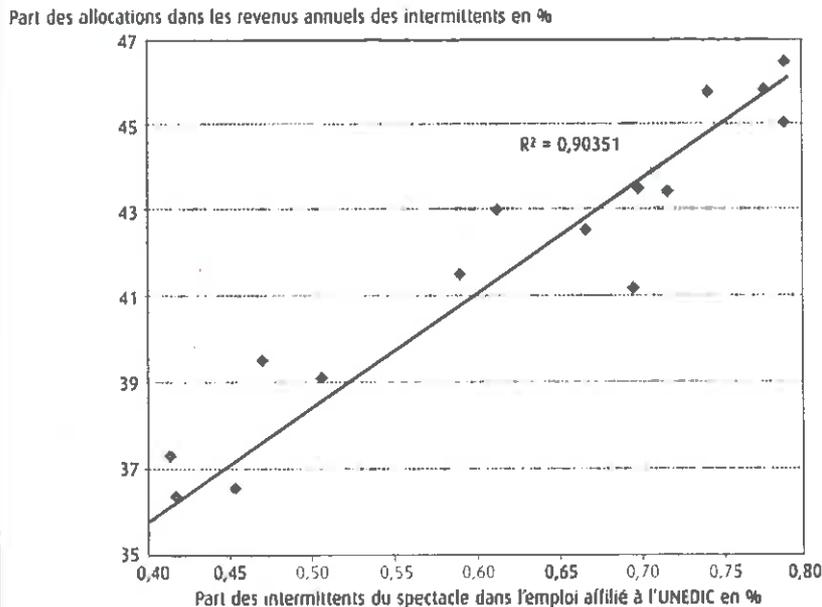
9. La part des prises en charge est supérieure à celle des indemnisés (3,5 %) en raison d'une récurrence plus forte des IS.

10. GUILLOT Jean-Paul. *Op. cit.*

11. Voir, par exemple, KARNI Edi. « Optimal Unemployment Insurance: A Survey ». *Southern Economic Journal*, vol. 66, n° 2, octobre 1999, pp. 442-465 ; ou, pour des références historiques, DANIEL Christine et TUCHSZIRER Carole. *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*. Paris : Flammarion, 1999, 394 p.

12. GUILLOT Jean-Paul. *Op. cit.* ; et CHARPILLON Jacques. *Indemnisation du chômage des intermittents du spectacle. Propositions de nouvelle définition du champ des annexes VIII et X*. Paris : ministère de la Culture et de la Communication, décembre 2004.

**Graphique 4 — Part de l'indemnisation dans les revenus individuels RIS (régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle) et part des intermittents du spectacle dans l'emploi (1993-2007)**



*Lecture* : sur l'axe des ordonnées, la part des allocations dans les revenus des intermittents du spectacle (IS) passant par le chômage rapporte les dépenses d'indemnisation par allocataire au salaire moyen par intermittent. La part des IS est mesurée par rapport aux autres salariés des secteurs marchands affiliés à l'UNEDIC. Chaque losange représente une année.

*Sources* : CARDONA Jeannine et LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Op. cit.* ; LACROIX Chantal (ministère de la Culture et de la Communication). *Op. cit.* ; MCC. *Op. cit.* ; et UNEDIC ; calculs de l'auteur.

— Les conditions d'accès sont moins exigeantes que dans le RAC. La période de référence est courte, mais extensible avec un taux d'affiliation <sup>13</sup> constant ; les cachets forfaitaires peuvent réduire le nombre de jours travaillés nécessaires pour ouvrir des droits ; des périodes travaillées dans d'autres secteurs peuvent contribuer à l'éligibilité jusqu'à près de 20 % des heures requises.

— La durée des droits est forfaitaire (243 jours) une fois le seuil d'éligibilité atteint (507 heures), sans lien avec le temps travaillé, ni les contributions. Dans le RAC, le taux d'échange <sup>14</sup> égal à un assure des droits potentiels moins généreux que dans le RIS jusqu'à huit mois d'affiliation, mais plus généreux au-delà <sup>15</sup>.

13. Taux d'affiliation : rapport entre la durée d'affiliation exigée pour être éligible et la durée de la période de référence sur laquelle sont recherchées ces périodes d'affiliation.

14. Taux d'échange : [durée potentielle des droits]/[durée d'affiliation requise]. Avec le système des cachets, le taux d'échange peut diminuer jusqu'à 2,2 dans le RIS.

15. Pour les durées d'affiliation supérieures à huit mois, la durée des droits est moins généreuse que dans le RAC. Mais moins de 5 % des IS sont dans ce cas et la durée moyenne d'affiliation est de 4,5 mois (682 heures en 2007).

Tableau 1 — RIC et RAS : les principales différences de réglementation			
	RIS (régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle)	RAC (régime d'assurance chômage)	Effet
<b>Affiliation</b>			
Période de référence	Annexe 8 : 304 jours (10 mois) Annexe 10 : 319 jours (10,5 mois) Extension possible à 12 mois	28 mois	-
Périodes éligibles	Périodes travaillées dans d'autres secteurs (< 55 heures) Heures d'enseignement dispensées (< 120 heures)		++
Minimum d'affiliation	507 heures Taux d'affiliation sur 10 mois Annexe 8 : 0,33 Taux d'affiliation sur 10,5 mois Annexe 10 : 0,32	610 heures Taux d'affiliation sur 28 mois : 0,14 Taux d'affiliation sur 10 mois : 0,40	-
Taux de cotisation	Total = 10,8 % dont affecté au RAC : 5,4 % affecté au RIS : 5,4 %	Total = 6,4 % dont affecté au RAC : 6,4 %	-
<b>Indemnisation</b>			
Durée des droits	Forfaitaire : 243 jours (8 mois) quelle que soit la durée d'affiliation 2,5 fois plus longue que l'affiliation minimale requise	Proportionnelle au temps d'affiliation Égale à l'affiliation requise (de 4 à 24 mois)	++
Salaire de référence	Horaire Indépendant du nombre d'heures travaillées Salaire de référence moyen 156,97 euros/jour (calcul ETP*)	Mensuel Ajusté par le nombre d'heures travaillées par mois Salaire de référence moyen 60,57 euros/jour (calcul effectif)	++
Allocation minimale	31,36 euros/jour (2010) Bloquée depuis la réforme de 2004	26,93 euros/jour (2010)	++
Plafond d'indemnisation	130,5 euros/jour en 2010 (4 045 euros/mois) Allocation moyenne 61,34 euros/jour en 2007 (~50 % du plafond) Le niveau élevé des salaires et la règle de calcul du salaire de référence rapprochent l'allocation moyenne du plafond. Au-delà du plafond, l'IS peut être indemnisé dans le RAC.	205,38 euros/jour en 2010 (6 367 euros/mois) Allocation moyenne 35,14 euros/jour en 2007 (~17% du plafond)	-
Taux de remplacement	Croissant avec le nombre d'heures travaillées Décroissant avec la dispersion de l'affiliation (car elle n'a pas d'influence sur le salaire de référence)	Indépendant du nombre d'heures travaillées Croissant avec la dispersion de l'affiliation (car elle diminue le salaire de référence)	++
Cotisations sociales	Retraite complémentaire = 0,93 % du salaire de référence	Retraite complémentaire = 3,0 % du salaire de référence	+

Cumul allocation / salaire	Non plafonné	Plafonné à 110 heures ou 70 % du salaire de référence	++
Décalage des droits	Oui. Décalage total si > 170 heures (à SMR* identique)	Oui. Décalage total si activité réduite > plafond	++
<p>*ETP : équivalent temps plein ; SMR : salaire mensuel de référence</p> <p>Lecture : pour les items indiqués dans la colonne de gauche la colonne RIS indique les spécificités du RIS, la colonne RAC rappelle la réglementation correspondante dans le RAC et l'effet des spécificités du RAC (de - lorsque la règle désavantage les IS, ~ lorsque l'effet est ambigu, à + ou ++ lorsqu'elle les avantage beaucoup). Sauf mention contraire, les données chiffrées sont les dernières publiées par l'UNEDIC. Une description détaillée de la réglementation des annexes 8 et 10 est disponible sur les sites <a href="http://www.unedic.org">www.unedic.org</a> ou <a href="http://www.unijuridis.fr">www.unijuridis.fr</a>.</p> <p>Source : réglementation UNEDIC (<a href="http://www.unedic.org">www.unedic.org</a> et <a href="http://www.unijuridis.fr">www.unijuridis.fr</a>) ; calculs de l'auteur.</p>			

— Le calcul des allocations est confus dans sa spécification comme dans les incitations qu'il diffuse. Excepté dans des cas marginaux, le taux de remplacement et l'allocation sont significativement supérieurs dans le RIS à ce qu'ils seraient dans le RAC :

- Le salaire de référence est la somme des revenus perçus sur la période : en conséquence, la dispersion des heures d'affiliation sur la période de référence élève le taux de remplacement. Si, comme dans le RAC, le salaire de référence était calculé en moyenne mensuelle sur le temps d'affiliation, il apparaîtrait nettement plus faible et le taux de remplacement serait d'autant plus élevé au regard de ce revenu réel.

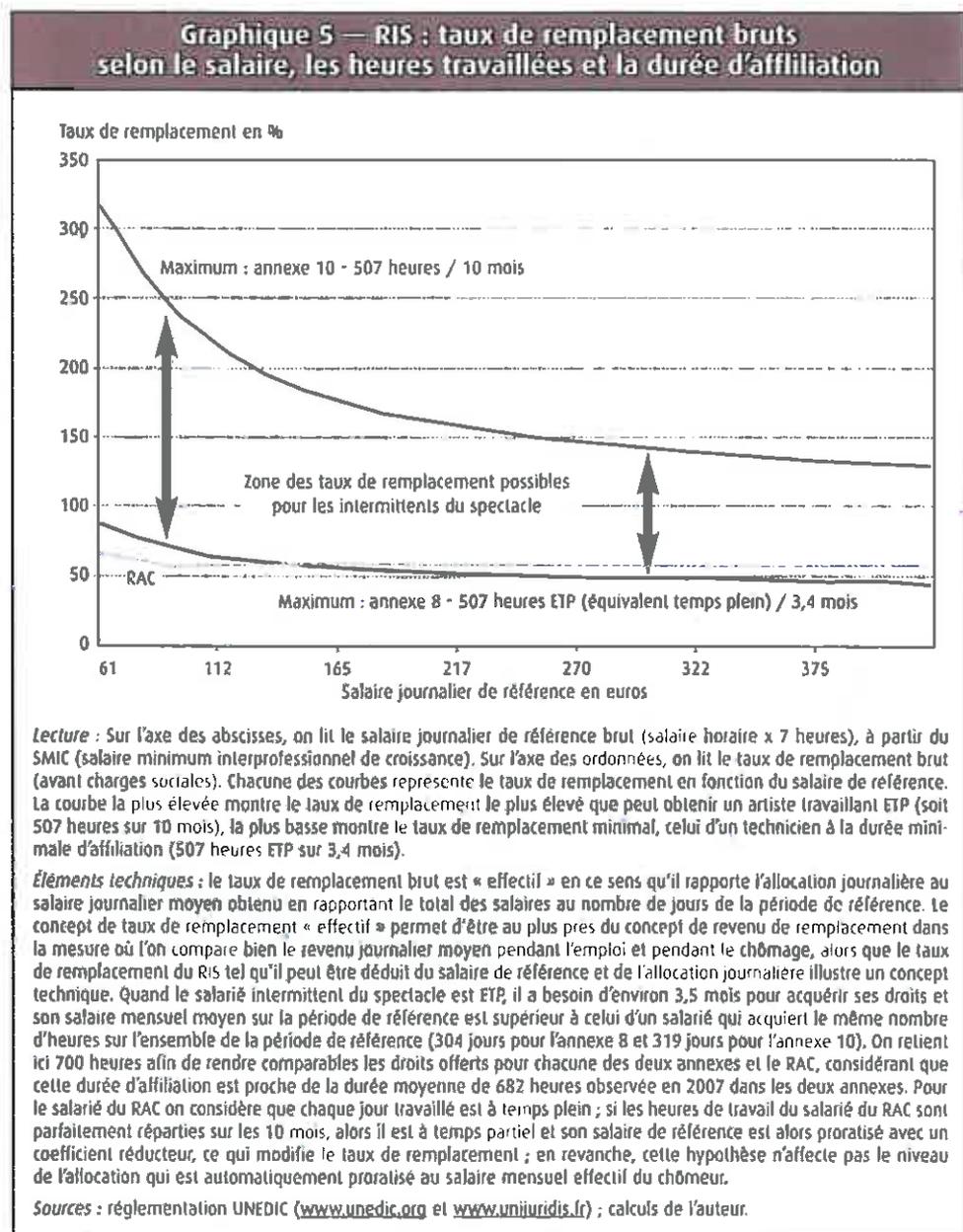
- L'allocation croît avec le revenu et le nombre d'heures travaillées sur l'ensemble de la période, mais est indépendante du temps mis par l'IS pour acquérir ses heures d'affiliation. Classiquement, le taux de remplacement décroît avec le revenu, mais il croît avec le nombre d'heures travaillées. Le taux de remplacement avoisine 87 % pendant huit mois pour un technicien de l'annexe 8 affilié ETP (équivalent temps plein) pendant 3,4 mois. Il peut s'élever jusqu'à 317 % pour un IS de l'annexe 10 affilié 507 heures au SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) sur 319 jours — 75 % dans le RAC pendant six mois (voir graphique 5, page suivante) <sup>16</sup>.

- Le montant de l'allocation d'un IS est jusqu'à cinq fois plus élevé pour un salarié ayant un revenu de référence voisin du SMIC à ce qu'il serait pour un salaire et temps d'affiliation identiques si les règles du RAC étaient appliquées à ce salarié. Cet écart se réduit rapidement avec l'accroissement du salaire de référence. Le minimum journalier est de 31,36 euros contre 26,93 euros dans le RAC. Le plafond d'allocation est plus faible que dans le

16. Le taux de remplacement net des IS est aussi plus avantageux car la contribution aux retraites complémentaires perçue sur les allocations est de 0,93 % du salaire de référence contre 3 % dans le RAC.

RAC, mais l'allocation moyenne est deux fois plus élevée dans le RIS que dans le RAC, avoisinant 50 % du plafond contre 17 % dans le RAC. Ces caractéristiques illustrent les effets favorables sur l'allocation de la comptabilisation des salaires de référence.

- Le cumul des revenus d'activité et des allocations n'est pas limité. Les droits à indemnisation sont totalement décalés si le travail dépasse 170 heures par mois (pour un technicien, sachant qu'un emploi à temps complet occupe 151,7 heures par mois), ce qui est un facteur de générosité car les allocations



peuvent, dans certains cas, fournir un pur complément de salaire <sup>17</sup>. Les jours travaillés, tout en étant indemnisés, sont contributifs pour l'éligibilité ultérieure à l'indemnisation.

— Le taux de contribution sur les salaires est de 10,8 % pour les IS (6,4 % pour le RAC), dont 7 % pour les employeurs et 3,8 % pour les salariés <sup>18</sup>. Comme dans le RAC, un plafond s'applique à l'assiette des contributions et au salaire de référence. La manière dont les contributions sont spécifiées instaure une solidarité asymétrique entre RIS et RAC, puisque au-delà de 5,4 % elles ne sont pas affectées à la caisse commune (RAC), mais « au financement de l'indemnisation résultant des règles dérogatoires et spécifiques fixées par les annexes ». Si le transfert n'était pas univoque du RAC vers le RIS depuis 30 ans, les contributions des IS au RAC apparaîtraient moindres que celles des autres professions (5,4 % au lieu de 6,4 % pour le reste des salariés affiliés).

Des taux de remplacement supérieurs à 100 % et des durées d'indemnisation permettant de cumuler plus d'allocations chômage que de salaires durant les périodes d'affiliation sont hors normes : ils engendrent inévitablement un aléa moral des salariés qui compromet rapidement la survie du régime d'assurance <sup>19</sup>.

Outre que la plupart de ces règles sont plus généreuses que le droit commun, leur interaction accroît encore la générosité du régime : combinées, les durées potentielle et effective des droits, et les taux de remplacement élevés permettent, en moyenne, au chômeur de recevoir jusqu'à 10 fois plus d'allocations sur l'ensemble de son épisode de chômage s'il est indemnisé au titre du RIS que s'il l'était au titre du RAC <sup>20</sup>.

17. Un salarié toujours à temps complet, sans aucune heure de chômage, mais se déclarant IS au chômage, touche un complément de salaire égal à  $[(170 - 151,7) \times (SMR/151,7) \times \text{taux de remplacement}]$ , soit une prime de 12 % si son taux de remplacement est de 100 %.

18. Cette surcontribution des salariés par rapport au RAC est plus que compensée par la moindre cotisation sociale prélevée sur les allocations au titre des retraites complémentaires (0,93 % contre 3 %).

19. Pour plus d'informations sur l'assurance chômage et ses effets, on peut, par exemple, consulter DANZIGER Sheldon, HAVEMAN Robert et PLOTNICK Robert. « How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review ». *Journal of Economic Literature*, vol. 19, n° 3, septembre 1981, pp. 975-1028 ; ATKINSON Anthony B. et MICKLEWRIGHT John. « Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review ». *Journal of Economic Literature*, vol. 29, n° 4, décembre 1991, pp. 1679-1727 ; FREDRIKSSON Peter et HOLMLUND Bertil. « Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium ». *Journal of Labor Economics*, vol. 19, n° 2, 2001, pp. 370-399 ; et KRUEGER Alan B. et MEYER Andreas. « Labor Supply Effects of Social Insurance ». *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 9014, juin 2002.

20. Cette comparaison est en toute rigueur très difficile à établir : pour 700 heures d'affiliation, la durée potentielle des droits est de l'ordre de cinq mois dans le RAC contre huit dans le RIS et le taux de sortie en fin de droits est de 50 % à 70 % dans les filières courtes du RAC (variable avec la conjoncture), contre près de 100 % dans le RIS. En outre, dans le RAC, le taux d'utilisation des droits est nettement plus élevé pour les intérimaires, dont le cumul d'activité réduite suit les mêmes règles que les intermittents (pas de plafond). Enfin, acquérir les droits sur une longue période tend à diminuer l'allocation dans le RAC. Au total, un IS indemnisé suivant les

Pour l'ensemble des affiliés, indemnisables ou non, le temps d'affiliation est, en moyenne, de 682 heures (85 jours), procurant 13 382 euros de salaires <sup>21</sup>, soit près de trois SMIC horaires. La précarité d'un IS se distingue ainsi fortement des salariés précaires dans d'autres secteurs, également employés pour de courtes durées, mais souvent rémunérés au SMIC horaire. De plus, contrairement aux précaires de droit commun, ces durées d'affiliation des IS donnent droit à 243 jours d'indemnisation du chômage <sup>22</sup>. Considérant que ces droits sont en moyenne de 61,34 euros par jour et qu'en moyenne 232 jours sont consommés, les allocations versées se montent à 14 354 euros par an, si l'IS ne retravaille pas en activité réduite <sup>23</sup>. Le revenu total de l'IS indemnisé est de 27 613 euros par an <sup>24</sup>, dont moins de la moitié est constituée de salaires, pour un temps de travail inférieur à 40 % d'un temps plein.

Les IS sont donc précaires si l'on en juge par leur durée annuelle de travail, le niveau du chômage et sa durée moyenne <sup>25</sup>. Mais, cette précarité est soutenable car leur revenu annuel est élevé : malgré un travail à temps très partiel, les IS sont, en moyenne, parmi les 25 % de salariés les mieux rémunérés <sup>26</sup>, car le salaire qu'ils perçoivent en emploi, tout comme les allocations qui s'y substituent quand ils sont au chômage, est élevé. Ainsi, la précarité des IS est un concept dont le contenu est très éloigné de celui retenu pour les autres salariés, car elle va de pair avec des revenus confortables et ne rime pas avec exclusion du marché du travail ou de l'indemnisation du chômage.

## **Des firmes qui tirent parti de l'assurance chômage**

Si le RIS est nettement plus protecteur pour les IS que le RAC ne l'est pour les autres salariés, cette générosité ne peut, à elle seule, expliquer les

---

règles communes du RAC aurait une allocation entre deux et cinq fois moindre, et il la toucherait deux fois moins longtemps que dans le RIS. Un épisode de chômage typique peut ainsi coûter environ jusqu'à 10 fois plus.

21. UNEDIC. « Les allocataires indemnisés au titre des annexes 8 ou 10 en 2007 ». *Statis*, n° 189, 2008, pp. 137-151.

22. Les allocations sont versées tous les jours du mois, mais l'affiliation est comptabilisée pour les jours effectivement travaillés. Ainsi 85 jours d'affiliation correspondent à 119 jours de travail si l'on inclut deux jours de repos hebdomadaires. Avec un taux d'échange de un, le chômeur est indemnisé 119 jours, cette durée étant comparable aux 243 jours indemnisés au titre du RIS, qui incluent les repos hebdomadaires.

23. UNEDIC. *Op. cit.*, 2008.

24. Ce revenu est très proche du salaire moyen d'un salarié employé à temps plein toute l'année (31 944 euros en 2007).

25. GUYON Marie et PATUREAU Frédérique. *Op. cit.*

26. Sources : INSEE / DADS (Déclaration annuelle des données sociales). Voir le site Internet [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

caractéristiques du marché du travail de ce secteur. En effet, ces évolutions ne peuvent résulter de la seule volonté des salariés : les choix technologiques et de ressources humaines des firmes en sont une condition nécessaire.

Les firmes ne bénéficient pas directement des prestations du RIS, mais celles-ci leur offrent une flexibilité extrême à coût nul. Elles bénéficient de subventions croisées, entre firmes, puisque celles qui utilisent les contrats les plus flexibles ont un avantage compétitif sur leurs concurrentes, et entre secteurs, car tous les secteurs ne peuvent utiliser ces contrats d'IS à la fois flexibles et bien indemnisés. La subvention aux firmes est d'autant plus élevée que les droits des salariés sont généreux. Pour en bénéficier, les employeurs doivent obligatoirement embaucher des IS, et c'est parce que ce statut est avantageux pour les deux parties qu'il s'est développé aux dépens des autres formes de contrat. Ces effets sont de même nature et transitent par les mêmes canaux que ceux identifiés pour les salariés en licenciement temporaire (licenciés puis réembauchés par le même employeur), typiques de certains régimes d'assurance chômage<sup>27</sup>.

Le chômage n'est pas inhérent aux activités du spectacle, et il ne résulte pas d'un choc technologique ou compétitif qui engendrerait une baisse tendancielle du nombre de salariés. Ni le niveau ni les fluctuations d'activité du secteur ne sont à l'origine du chômage des IS. Ce chômage peut, en revanche, être considéré comme structurel : il s'agit, en quelque sorte, d'un « chômage de plein emploi<sup>28</sup> », fruit des « institutions » de ce marché du travail spécifique, notamment des règles d'indemnisation du RIS.

Le transfert du coût de la flexibilité vers les autres salariés, les autres firmes et les autres secteurs est assuré par le RAC, au nom de la solidarité interprofessionnelle face au chômage. En effet, quand bien même les activités culturelles sont fortement subventionnées par les pouvoirs publics, le modèle économique des entreprises du spectacle n'est pas viable sans l'assurance chômage : si les salariés de ce secteur devaient vivre uniquement des salaires distribués par leurs employeurs, leur revenu moyen serait deux fois moindre, ce qui affecterait l'attractivité du secteur. Moins nombreux, les IS devraient être fidélisés, grâce à des contrats plus sûrs et / ou mieux rémunérés. Or l'abondance de main-d'œuvre disponible et formée est indispensable pour préserver le niveau élevé de flexibilité désiré par les firmes.

27. Le phénomène des *temporary layoffs* est typique des États-Unis. Voir, par exemple, FELDSTEIN Martin. « Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment ». *Journal of Political Economy*, vol. 84, n° 5, octobre 1976, pp. 937-958 ; TOPEL Robert. « On Layoffs and Unemployment Insurance ». *American Economic Review*, vol. 73, n° 4, septembre 1983, pp. 541-559 ; et ANDERSON Patricia M. et MEYER Bruce D. « The Unemployment Insurance Payroll Tax and Interindustry and Interfirm Subsidies ». *Tax Policy and the Economy*, vol. 7, mars 1993, pp. 111-144.

28. Du point de vue théorique, l'indemnisation du chômage est inutile en situation de plein emploi et la mutualisation ne se justifie pas. C'est donc un des rares cas où un régime d'indemnisation privé est théoriquement possible. Néanmoins, les règles doivent assurer un salaire de réserve (celui auquel un chômeur accepte de reprendre un emploi) raisonnable des chômeurs indemnisés.

En dissuadant les IS de baisser leur salaire de réserve lorsqu'ils sont au chômage, la générosité de l'indemnisation contribue à maintenir la réserve d'actifs et est ainsi instrumentée par les firmes pour assurer un complément de salaire (parfois plus important que le salaire lui-même). En assurant près de la moitié des revenus des IS, le RAC est devenu le principal soutien de ce *business model* : les coûts inhérents à la flexibilité ne sont pas incorporés par les firmes dans les coûts de production, ni payés par les consommateurs finaux.

De si fortes incitations ne pouvaient rester sans effet : elles ont modelé la technologie de production qui fait que ce marché du travail est si fortement assis sur des contrats courts. Dotés d'une image valorisante et de revenus confortables malgré un temps de travail limité, les métiers du spectacle ont une attractivité enviée par les autres salariés, en dépit du fort taux de chômage dans la profession (voir graphique 3). Le RIS a stimulé tous ces effets qui creusent son déficit : « l'aléa moral » des chômeurs indemnisés, mais aussi la « sélection adverse » des firmes envers le développement de ces contrats et de la précarité. Si le déficit croissant du RIS mesure la subvention que le régime distribue, celle-ci est environ deux fois plus élevée que les subventions versées au spectacle vivant par le ministère de la Culture et de la Communication, impliquant que le transfert économique vers les industries du spectacle est deux fois moins important pour soutenir l'activité et l'emploi que pour indemniser le chômage.

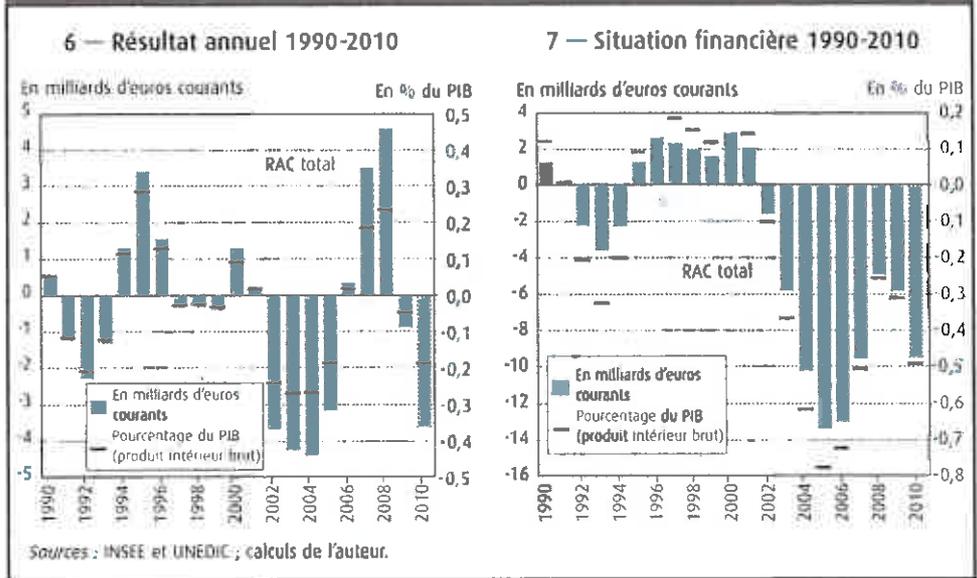
## ***Inefficacité et déséquilibre du régime d'assurance chômage***

Une comptabilité séparée du RIS est publiée par l'UNEDIC. Une telle séparation des comptes au sein d'un régime mutualisé, qui n'aurait pas lieu d'être pour d'autres professions, est légitime car le RIS fait exception à la mutualisation au sein du RAC, les règles gouvernant les ressources, l'éligibilité et l'indemnisation étant profondément différentes de celles appliquées aux autres assurés.

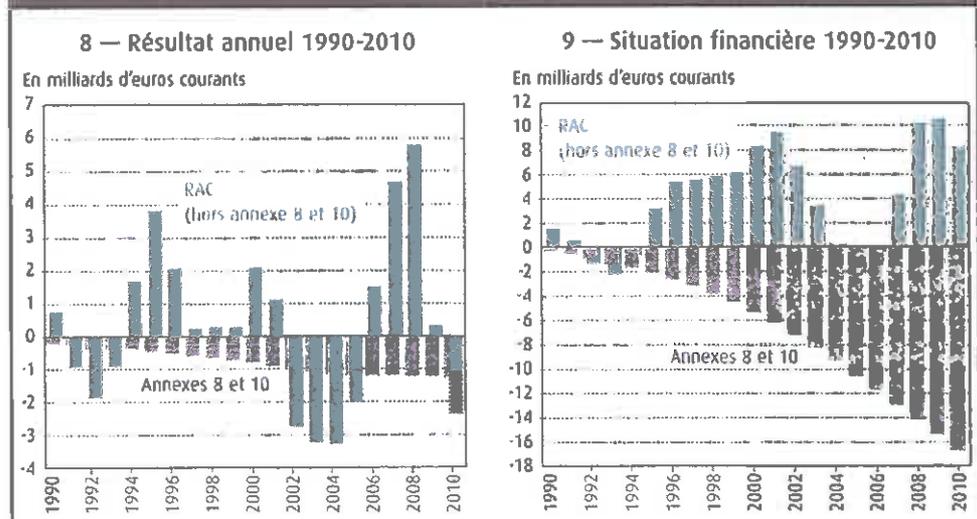
Le RIS dégage aujourd'hui un déficit technique supérieur à un milliard d'euros par an (voir graphique 7), les recettes couvrant moins de 20 % des dépenses d'indemnisation. Sans cette charge, le RAC aurait accumulé une trésorerie positive supérieure à 10,5 milliards d'euros à la fin 2009 (et positive de 4,0 milliards d'euros en moyenne de 1990 à 2009), en dégageant un excédent annuel moyen de 350 millions d'euros sur la période 1990-2010 (voir graphiques 7 et 8).

Autrement dit, l'ensemble de la dette de l'UNEDIC (5,9 milliards d'euros fin 2009) provient du déséquilibre structurel du RIS ; et si elle est inférieure à la dette engendrée par les déficits cumulés du RIS, c'est parce qu'une grande partie de ces déséquilibres ont été financés par les excédents dégagés dans le reste du RAC. Tenant compte du fait que les charges d'intérêt

**Graphiques 6 et 7 — RAC (régime d'assurance chômage) : résultat annuel et situation financière de 1990 à 2010**



**Graphiques 8 et 9 — RAC et RIS : résultat annuel et situation financière de 1990 à 2010**



N. B. : à partir de 2007, les recettes et les dépenses sont prolongées à leur taux de croissance moyen des cinq dernières années. Les charges d'intérêt nettes de l'UNEDIC sont affectées directement au RIS, mais ni les dépenses relatives aux fonds créés en 2004 et abondés par l'État, ni les frais de fonctionnement ne sont imputés au RIS. La règle d'affectation des recettes de cotisations entre RAC et RIS étant inopérante tant que le RIS est déficitaire, les recettes de cotisations des intermittents du spectacle sont intégralement affectées au RIS.

Sources : UNEDIC ; calculs de l'auteur.

payées par l'UNEDIC sont toutes dues au déséquilibre du RIS, celui-ci a creusé une dette totalisant plus de 16,5 milliards d'euros en 20 ans <sup>29</sup> (voir graphique 9).

L'ampleur de ces déséquilibres compromet la bonne gestion, voire la survie de l'assurance chômage. En effet, la plupart des réformes du RAC répondant à des contraintes financières, c'est au motif du remboursement d'une dette qu'ils n'ont pas créée — et qu'ils ont même contribué à réduire de moitié — que les salariés et les firmes des secteurs marchands ont dû revoir leur régime d'indemnisation, et que le coût du travail s'est accru. Outre que les salariés affiliés au RAC ne financent pas pour eux-mêmes un système aussi généreux, ces réformes partant d'un diagnostic erroné n'ont guère de chances d'en améliorer la gestion et les incitations qu'il diffuse.

Ce ne sont pas seulement les règles d'indemnisation qui posent un problème économique, mais aussi la manière dont elles sont financées. Le fait que la subvention transite par le RAC signifie que les industries culturelles sont financées par les secteurs marchands. En moyenne, une contribution annuelle de 97 euros est prélevée sur chaque salarié affilié à l'UNEDIC. Elle est uniquement destinée au financement du RIS (à titre de comparaison, la redevance audiovisuelle est de 121 euros par foyer), en raison de la générosité des droits qu'offre celui-ci, mais aussi de la technologie de production flexible choisie par les firmes de ce secteur. Globalement, le financement de l'assurance chômage des intermittents a pesé sur la compétitivité et l'emploi dans les autres secteurs : le niveau de déficit engendré par le RIS correspond à 0,25 point de coût du travail sur les 6,4 % actuellement prélevés au titre du RAC.

Difficiles à justifier d'un point de vue éthique, les régimes inégalitaires et généreux ne sont viables que s'ils restent très marginaux, ce qui peut être assuré en vérifiant que le niveau du chômage et sa durée restent faibles, et que les contributions financent les prestations, conditions que ne vérifie pas le RIS.

S'il s'agit de financer la production culturelle, l'assurance chômage n'est clairement pas l'instrument optimal. D'une part, pour un bien public de cette nature, qui bénéficie à toute la population, une ressource fiscale est plus appropriée car prélevée de manière plus équitable <sup>30</sup>. D'autre part, il est paradoxal de subventionner une production en dirigeant l'essentiel des sub-

---

29. Ce total n'inclut pas les deux fonds abondés par l'État destinés à absorber les effets de la réforme de 2004.

30. On devrait imputer des recettes d'intérêt fictives au compartiment principal du RAC et la totalité des intérêts sur la dette au RIS. Pour simplifier les calculs, la somme des intérêts nets de 1990 à 2010 est totalement mise à la charge du RIS et répartie au prorata de la dette accumulée, ce qui d'une part amoindrit le coût total imputé au RIS et d'autre part lisse la charge d'intérêt en évitant de redresser fictivement les comptes du RIS quand la situation financière globale du RAC s'améliore, diminuant les charges d'intérêt totales. Comme l'UNEDIC, nous considérons également que les frais de structure et de fonctionnement sont intégralement supportés par le RAC.

ventions vers les actifs au moment où ils sont privés d'emploi plutôt que de les aider lorsqu'ils produisent. Enfin, l'assurance devrait s'attacher à prévenir la précarité plutôt que seulement la compenser, par exemple en pénalisant l'utilisation des contrats les plus courts grâce à une taxation dégressive en fonction de leur durée <sup>31</sup>.

À l'opposé des propositions de réformes existantes, qui pointent en général le périmètre des professions éligibles comme une cause des déficits et sa restriction comme une solution <sup>32</sup>, un retour au canal d'intervention classique de la subvention à la production changerait en profondeur les incitations et l'économie du secteur. Cela fournirait plus d'opportunités de création et de travail aux intermittents, ce qui est l'objectif premier d'une politique culturelle. L'indemnisation du chômage ne serait évidemment pas supprimée, mais sa réglementation homogénéisée avec celle des autres salariés. Les firmes seraient ainsi incitées à mettre en œuvre un modèle économique viable, plus intense en subventions à la production, ce qui limiterait le besoin de flexibilité en raison de la demande accrue.

Dans la mesure où une ressource d'un montant équivalent aux indemnités chômage viendrait soutenir la production, les intermittents seraient plus longtemps en emploi, ce qui diminuerait la précarité et le chômage, augmenterait leurs ressources salariales et permettrait d'offrir plus de produits culturels à la population. Le prix de marché et la demande des consommateurs retrouveraient une fonction de sélection des préférences en faveur des meilleures productions. Au final, le coût de l'assurance chômage (RAC) pourrait être abaissé, ce qui stimulerait l'emploi et améliorerait rapidement sa situation financière.

---

31. COQUET Bruno et SYLVAIN Arnaud. « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme ». *Sociétal*, n° 55, janvier 2007, pp. 87-98.

32. GUILLOT Jean-Paul. *Op. cit.* ; et CHARPILLON Jacques. *Op. cit.*