

Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance

Bruno Coquet, Eric Heyer

▶ **To cite this version:**

Bruno Coquet, Eric Heyer. Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance. [Rapport de recherche] OFCE. 2018, pp.85. hal-03404222

HAL Id: hal-03404222
https://sciencespo.hal.science/hal-03404222

Submitted on 26 Oct 2021

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

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

Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'Assurance chômage

Ce rapport a été réalisé à la demande de la Délégation sénatoriale aux entreprises.

SciencesPo

19 décembre 2018

Ce rapport a été rédigé par Bruno Coquet, chercheur affilié à l'OFCE et Eric Heyer, directeur du département Analyse et Prévision de l'OFCE.

Il a bénéficié des contributions de Bruno Ducoudré et Raul Sampognaro, économistes à l'OFCE.

Résumé

POUR UNE REGULATION ECONOMIQUE DES CONTRATS COURTS SANS CONTRAINDRE LES ENTREPRISES, EN PRESERVANT L'ASSURANCE CHOMAGE

Rapport de l'OFCE

Ce rapport comporte deux volets. La première partie dessine le cadre économique dans lequel les contrats courts s'inscrivent, établit un bilan de leur développement au cours des dernières décennies, et met en évidence les déterminants de leur usage croissant. La deuxième partie tire les conséquences de cette segmentation du marché du travail du point de vue de l'assurance chômage, en s'attachant à montrer qu'il existe de nombreuses solutions pour réguler l'usage des contrats courts avec des instruments économiques, respectueux des mécanismes de marché, afin d'éviter l'attrition ou la faillite du régime d'assurance.

Contrats courts : éléments d'analyse économique

Les contrats courts sont un moyen de réduire l'incertitude inhérente à toute activité économique, et en cela un instrument indispensable pour les employeurs. Leur usage ne doit cependant pas permettre de s'affranchir de certains principes essentiels au bon fonctionnement d'une économie de marché : l'agent qui prend un risque doit être rémunéré en conséquence, les coûts de production doivent être répercutés dans les prix de vente – c'est à dire facturés aux clients – et il n'est pas souhaitable que la compétitivité s'accroisse aux dépens des conditions sociales (travail, salaires, etc.). L'usage des contrats courts doit aussi renforcer la croissance et l'emploi, car si le nombre de personnes en activité augmente sans que la demande de travail ou la valeur ajoutée ne fassent de même, les emplois en contrats courts seront durablement précaires et peu rémunérateurs.

Le nombre de contrats courts signés chaque année croît fortement depuis plus de 30 ans. Depuis le début des années 2000, cette croissance est alimentée par un net raccourcissement de la durée de ces contrats, qui a été divisée par trois. La crise de 2008 n'a que très furtivement infléchi ces tendances. Le marché du travail français est par conséquent segmenté entre, d'une part des emplois stables, et d'autre part des emplois courts dont le taux de rotation et l'exposition au chômage sont très élevés.

Le phénomène des contrats courts transcende les statuts juridiques : évidemment associé aux CDD et à l'intérim, il concerne aussi les CDI souvent rompus très vite, et il n'est pas l'apanage des employeurs privés car le secteur public y contribue aussi. L'usage de ces contrats est néanmoins très typé et concentré : intérim dans l'industrie et CDD courts dans le tertiaire – souvent CDD d'usage–, cependant que 6 secteurs d'activité, qui représentent 28% de la valeur ajoutée et 40% de l'emploi, sont à l'origine de près de 60% de ces contrats courts.

Expliquer le développement des contrats courts

Le recours aux contrats courts a fortement progressé depuis plus de 30 ans en France. Alors qu'au début des années 2000, 6,6 millions de CDD de moins de 1 mois étaient signés chaque année, ce chiffre s'élève maintenant à près de 17,6 millions ; le nombre des missions d'intérim s'est quant à lui accru de 14,9 à 20,6 millions par an, si bien que près de 40 millions de contrats courts sont désormais conclus chaque année dans notre pays. Certes le nombre d'embauches de toutes formes est lui aussi en hausse (CDD de plus ou moins 1 mois et CDI), mais la proportion de CDD courts dans les embauches est bien supérieure aujourd'hui : en 2000, le nombre d'embauches en CDD de moins de 1 mois représentait moins de la moitié des contrats signés ; en 2018, il en représente plus des deux-tiers.

Il est toutefois nécessaire de mentionner la rupture de tendance observée depuis 2014 dans l'usage des contrats courts : la forte progression du taux de recours s'est interrompue, depuis son pic qui dépassait 70 % au troisième trimestre 2014. Le recul engagé, qui ne s'est pas démenti depuis, est très net au niveau agrégé et pour les trois grands secteurs d'activité. Ce phénomène résulte cependant en partie d'un effet de composition, car les évolutions détaillées par branche sont différenciées.

D'une analyse économétrique sur données trimestrielles de branches, il ressort que le recours aux contrats courts suit une logique contra-cyclique : une mauvaise conjoncture ou la hausse du chômage sont propices à ce type de contrats. A ce comportement contra-cyclique est venue se greffer l'incidence de mesures plus spécifiques. La première d'entre elles réside dans l'extension du champ des CDD d'usage qui a largement participé à l'essor des contrats courts notamment entre fin 2003 et 2007, période d'une plus grande flexibilité juridique dans le recours à ce type de CDD : selon nos estimations, les branches autorisées à recourir aux CDDU ont un taux d'embauche en CDD de moins d'1 mois supérieur de 20% aux autres branches. Une deuxième mesure a également eu une forte incidence dans l'essor des contrats courts : la politique de baisse de cotisations sociales ciblée sur les bas salaires. Le montant alloué à ce type de mesure a fortement progressé jusqu'en 2008 – passant de 5 milliards en 2000 à 21 milliards d'euros en 2008- contribuant significativement, d'après nos estimations, au développement des contrats courts. Ces deux mesures, développement des CDDU et allègements de cotisations sur les bas salaires, expliquent l'augmentation continue du taux d'embauche en contrats courts jusqu'en 2008, y compris pendant les années de haute conjoncture économique (2004-2007). Depuis, et notamment à partir de l'amélioration conjoncturelle initiée en 2014, ces deux mesures ont joué un rôle mineur. C'est le cas notamment des politiques d'enrichissement de la croissance en emploi qui ont atteint un plateau dans les montants alloués (21,2 milliards en 2016) ; associée à une meilleure conjoncture et au recours accru à l'intérim, la mise en place du CICE à partir de 2014, pour un montant équivalent, a quant à elle eu une incidence très faible mais significative à la baisse sur le taux d'embauche en contrats courts, qui peut être liée au fait qu'étant moins ciblé sur les bas salaires, le CICE peut bénéficier à des contrats plus longs.

Enfin, signalons que, à l'aune de nos résultats, il est impossible de conclure à une incidence de la formule de taxation des contrats courts mise en place de 2013 à 2017 sur le taux d'embauche en contrats courts.

Réguler des contrats courts, théorie et pratique

Du point de vue de la théorie économique, et du bon fonctionnement de l'économie de marché, ce contexte justifie une tarification comportementale des employeurs. En effet, les contrats courts coûtent cher à tous les agents, que ce soit directement ou indirectement, excepté aux employeurs qui les utilisent, et à leurs clients. Les entreprises qui n'utilisent pas les contrats courts perdent en compétitivité, tandis que le sous-emploi persistant favorise l'émergence d'emplois instables, qui ne fournissent aux actifs du travail et un salaire que durant une partie de l'année. Les bénéfices escomptés de l'usage des contrats courts sont peu évidents, notamment en termes d'emploi.

Si l'usage des contrats courts ne doit pas être bridé par principe, la théorie économique ne justifie pas qu'il soit débridé, en particulier si ces contrats courts sont toujours plus courts, dans des activités pérennes où la demande est stable, voire en expansion régulière et soutenue. La puissance publique tente de réguler les comportements. Si de ce point de vue la France n'est pas en déficit de réglementation, force est de constater l'innocuité de ces règles : au contraire de ce que laisse accroire l'indicateur OCDE de protection de l'emploi, l'usage des CDD apparaît en réalité très flexible en France, et même hors de contrôle s'agissant des CDDU.

Le ressort fondamental du recours aux contrats courts n'est cependant pas juridique mais économique : les employeurs n'y ont pas recours parce que le Code du Travail le prévoit, mais parce qu'ils en tirent un avantage économique. Mais ce levier de contrôle économique est inexplicablement sous-utilisé – le seul instrument d'envergure étant l'indemnité de fin de contrat de 10%–, les tentatives de taxation étant restées très marginales.

L'assurance chômage confrontée aux contrats courts

Les contrats courts ont modifié la physionomie de l'emploi mais aussi celle du chômage. L'assurance chômage est très exposée à la fréquence accrue du chômage induit par les contrats courts et raccourcis, qui accroissent le nombre d'inter-contrats que subissent de plus en plus d'actifs. La « réembauche », succession de contrats très courts chez un même employeur alternant avec des épisodes de chômage indemnisé, symbolise cet usage rationnel du chômage temporaire*.*

Dans une assurance mutualisée, il est normal que les chômeurs issus de contrats instables soient nombreux en indemnisation ; il est même sain d'observer un « déficit d'exploitation » pour l'assurance des contrats courts et instables, actuellement compris entre 2 et 9 milliards d'euros selon l'Unedic, et symétriquement un « excédent d'exploitation » d'environ 10 milliards d'euros pour les contrats longs et sûrs (c'est le contraire qui serait inquiétant). La présence des contrats courts au sein de l'assurance montre avant tout qu'ils sont

correctement assurés, et que l'assurance n'est pas réservée à des sinistres improbables, mais à des risques effectifs.

Le risque de chômage n'est cependant assurable que s'il est indépendant de la volonté des assurés. Assurer du chômage temporaire, c'est-à-dire compléter les revenus du travail de contrats courts choisis, et assurer le chômage involontaire sont deux choses bien différentes. Ces deux objectifs devraient idéalement être traités par deux caisses dédiées, car ils ne relèvent pas de la même logique de financement. En France, l'assureur poursuit ces deux objectifs avec une seule caisse : il est donc contraint de trouver une formule tarifaire qui dissuade les comportements à la fois indus et coûteux. S'il ne le fait pas, il devra restreindre les droits communs qui sont sa raison d'être, pour financer le chômage temporaire, ce qui est deux fois sous-optimal, et peut le conduire à la faillite. Cette stratégie doit donc être discutée.

L'usage des contrats courts a une ampleur et des causes qui ne relèvent que marginalement de l'assurance chômage. L'Etat doit donc aussi agir sur d'autres leviers pour les réguler. Quoi qu'il en soit, la bonne gestion commande à l'assureur d'adopter une tarification comportementale, et cela sans que nul ne l'y oblige. Le fait qu'il subisse directement le coût des contrats courts n'est qu'une raison supplémentaire de le faire. L'intérêt de l'assureur est d'établir des règles qui servent ses objectifs, plutôt que d'attendre celles que devrait imposer l'Etat, qui embrasseraient probablement d'autres considérations que l'optimalité de l'assurance chômage.

Il ne s'agit pas de taxer, mais de tarifer, de fixer un prix d'équilibre du contrat d'assurance, qui permet de minimiser son coût et de maximiser son efficacité. Cette tarification doit, autant que possible, être contemporaine du comportement qui la justifie, simple, lisible, ni excessive ni symbolique, inciter et non punir. Elle ne doit pas viser à financer le « déficit » des contrats courts, ni renflouer l'Unedic, mais supprimer les subventions croisées –surcoût payé par les employeurs de salariés en contrats longs qui bénéficie aux employeurs de salariés précaires– pour réguler les comportements de certains employeurs dans certains secteurs.

Bien allouer la charge du chômage temporaire, pour préserver l'assurance et épargner les entreprises petites ou en croissance

La solution idéale, car la plus efficace, celle d'une scission de l'assurance, avec d'un côté la caisse de chômage ordinaire, involontaire, de l'autre la caisse d'indemnisation du chômage temporaire, est malheureusement difficile d'accès sans bouleversement profond des fondements actuels de l'ensemble du système d'assurance chômage.

Au sein d'une caisse unique, la tarification est le seul levier qui puisse être modulé pour redresser les comportements indésirables. La tarification comportementale n'a rien d'hérétique : il s'agit d'inciter les employeurs à prendre en charge le coût du chômage temporaire spécifiquement lié au choix de leur technologie de production (intensive en capital ou en travail, travail qualifié ou non, etc.), et à l'organisation de celle-ci (gestion des fluctuations de demande, des stocks, etc.), afin de l'incorporer dans leur coût de production et leurs prix de vente, car il ne relève pas d'un risque assurable.

Nombreux sont les employeurs qui le font spontanément en sécurisant l'emploi de leurs salariés à leurs frais, via une garantie d'emploi (secteur public), un CDI, ou en créant un groupement d'employeurs. D'autres supportent l'ensemble des coûts du chômage (CDD en auto-assurance) ou du chômage temporaire (CDI intérimaire).

La modulation des contributions d'assurance chômage, que ce soit au sein d'un secteur, ou par entreprise au sein d'un secteur, n'est pas simple. Les écueils et effets pervers sont nombreux, et l'administration complexe ; en particulier, importer tel quel le système américain est inopportun et incertain (ce qui ne retire rien à ses qualités) ; mieux vaudrait plutôt envisager l'option de la caisse de chômage temporaire.

Les principales lignes directrices dans lesquelles doit s'inscrire une tarification des contrats courts sont claires :

- *Empêcher que la mutualisation de l'assurance ne crée des subventions implicites payées par les employeurs qui n'utilisent pas les contrats courts allant vers ceux qui le font.*
- *Ne pas punir, mais inciter, dans la cadre des principes de l'économie de marché.*
- *Rester neutre envers le choix du contrat de travail qui revient à l'employeur, et donc éviter des instruments trop ciblés (type « taxe sur les CDD »).*
- *Fixer un prix excessif, aussi néfaste et inutile qu'un prix symbolique.*
- *Ne surtout pas taxer, c'est à dire augmenter le coût du travail, pour combler le « déficit d'exploitation » des contrats courts, ou renflouer l'Unedic.*
- *Faire simple et applicable.*
- *Contrôler les comportements au moment où ils ont lieu, c'est-à-dire les tarifer en cours de contrat, plutôt qu'à l'embauche ou à la rupture.*

Toutes les solutions (taxation du contrat, taxation des entreprises ou des secteurs, caisse sectorielle de chômage temporaire, etc.) ont leurs avantages. Certaines ont cependant plus d'inconvénients que d'autres : des incitations indésirables qui peuvent en découler relativement à l'objectif poursuivi, ou tout simplement leur mise en œuvre opérationnelle. Toutefois, la nature et l'ampleur du problème, dont les bénéfices sont aujourd'hui localisés sur un nombre réduit d'agents tandis que les coûts sont supportés par une majorité d'entre eux, impliquent que la plupart des solutions feraient plus de gagnants que de perdants.

Proposition de tarification comportementale

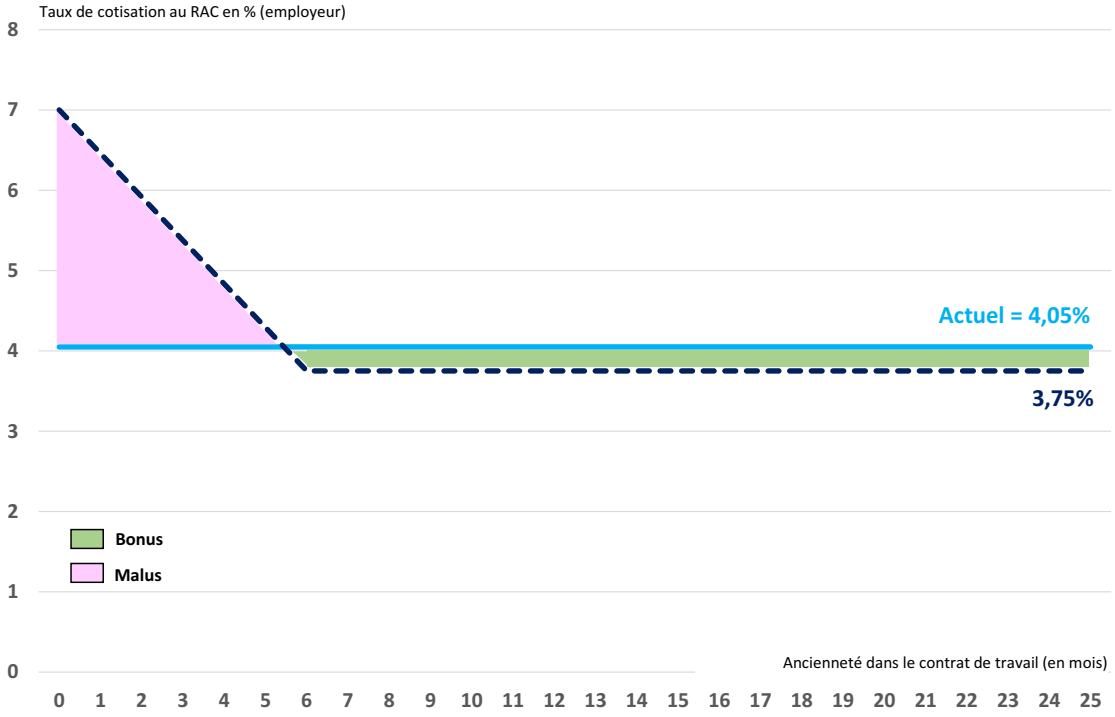
Dans le cadre d'une caisse unique d'assurance chômage, nous préconisons une formule tarifaire générale parvenant à cibler le chômage temporaire, pour le dissuader, et faisant bénéficier des économies réalisées les employeurs usant de l'assurance dans le cadre du chômage ordinaire. Nous préconisons pour cela une troïka d'instruments :

- *Une tarification dégressive avec l'ancienneté dans le contrat de travail. Indépendante du statut du contrat, elle laisse l'employeur libre de ses choix, elle est contemporaine du comportement indésirable qu'elle approche au plus près (la récurrence en contrats très courts), et diminue le coût du travail d'une immense majorité d'employeurs. Son coût*

peut, comme dans notre exemple, rester modeste ou s'élever au-dessus de la taxe de 3% qui existait jusqu'en 2017 (voir graphique).

- *Un système de franchise, peu coûteux, permettrait d'épargner les petites entreprises et les entreprises en forte croissance, même dans le cas où elles utiliseraient beaucoup de contrats courts. La majorité des employeurs, qui utilisent peu les contrats courts, seraient également épargnés grâce à cette franchise.*
- *Une contribution forfaitaire, car la rotation très rapide de contrats très courts suggère que le coût de transaction n'est pas dissuasif pour l'employeur : prélevée sur chaque contrat, elle peut donc avoir un effet très important sur les contrats de moins de 1 jour.*

Exemple de modulation, selon le principe d'une Contribution Unique Dégressive



Lecture :la ligne pointillée représente le nouveau tarif de l'assurance chômage. Tous les contrats (CDI, CDD, intérim, etc.) sont redevables d'une contribution de 7% le premier mois, qui baisse d'environ 0,5 point par mois tant que le contrat n'est pas rompu, et ce pendant 6 mois, jusqu'à atteindre le nouveau taux normal de 3,75%

Sources : Données Unedic, Insee. Calculs OFCE

Cette troïka introduirait un taux de cotisation dégressif avec l'ancienneté dans le contrat de travail, durant les 6 premiers mois suivant l'embauche, permettant une diminution du taux de cotisation de droit commun appliqué à tous les contrats d'une durée supérieure à 6 mois : l'exemple de calibrage que nous donnons montre qu'un taux de 7% le premier mois (c'est-à-dire un surcoût de 2,95 points analogue à la taxe de 3 points sur les CDD en vigueur de 2013 à 2017), décroissant d'environ 0,5 point par mois, permettrait d'établir le taux normal de cotisation à 3,75% pour les contrats d'une durée supérieure à 6 mois, au lieu de 4,05% aujourd'hui. L'application d'une franchise de l'ordre de 1500€ par an (soit l'équivalent des cotisations dues pour 2 salariés employés à temps plein toute l'année) permettrait

d'exonérer la majorité des petites entreprises et les entreprises en forte croissance, c'est-à-dire de leur appliquer une tarification identique pour les CDD courts et les CDI.

En l'absence d'une définition et de données précises, le coût des contrats courts pour l'assurance chômage reste à évaluer, même si le chiffre le plus souvent cité est de 9 Md€. Le calibrage précis d'un dispositif de modulation (quelle que soit son appellation, expérience rating, bonus-malus, taxation, etc.) est très difficile dans ces conditions. Nous donnons des ordres de grandeur pour certaines des solutions envisageables, qui montrent que dans tous les cas les surcoûts seraient suffisants pour être incitatifs, tout en restant très raisonnables.

Ces mesures doivent absolument aller de pair avec des lois applicables et appliquées, notamment pour les CDD d'usage. Une révision des conditions d'indemnisation qui peuvent favoriser l'usage de l'assurance aux fins d'indemniser du chômage temporaire (salaire de référence servant à calculer l'allocation et taux de remplacement) doit également être conduite en cohérence avec la tarification des contrats courts.

*

Table des matières

[1] Eléments d'analyse économique des contrats courts 13
[1.1] Contrats courts : un instrument indispensable 13
[1.2] Contrats courts et fonctionnement de l'économie de marché 16
[2] Contrats courts : éléments descriptifs 19
[2.1] Augmentation des contrats courts, réduction de leur durée 19
[2.2] La récurrence en contrats courts 26
[2.3] Les contrats courts dans le secteur public 30
[2.4] Le recours aux contrats courts : éléments explicatifs 31
[3] Régulation des contrats courts, en théorie et en pratique 39
[3.1] Contrats courts : besoin de régulation 39
[3.2] Contrôle juridique du recours aux contrats courts : une ligne *Maginot* 40
[3.3] Contrôle économique du recours aux contrats courts : le parent pauvre 42
[3.4] Effets indésirables du recours excessif aux contrats courts 43
[4] L'assurance chômage et les contrats courts 45
[4.1] Assurer les contrats courts : un cadre rigoureux… 45
[4.2] … mais qui ne doit pas être rigide 46
[5] Garantir l'emploi ou assurer contre le chômage ? 49
[5.1] Le chômage temporaire payé par l'employeur : la sécurité de l'emploi 49
[5.2] L'employeur peut assurer seul contre le chômage 51
[5.3] Les limites d'une caisse unique d'assurance chômage 52
[6] La régulation économique des contrats courts 55
[6.1] Tarification comportementale et assurance chômage : retours d'expérience 55
[6.2] S'adapter à l'objectif et aux contraintes de l'assurance chômage 58
[6.3] Coût des contrats courts pour l'assurance chômage. 61
[7] Responsabiliser l'employeur par le prix 65
[7.1] Scinder assurance temporaire et assurance ordinaire ? 65
[7.2] Modulation par entreprise : délicate transposition du modèle américain 68
[7.3] Modulation par secteur : des effets pervers importants 70
[7.4] Modulation selon la durée du contrat 72
[7.5] Taxe forfaitaire : incitation à rentabiliser le ticket d'entrée 76
[8] Limiter les effets indésirables de la taxe 77
[8.1] Stériliser les effets de « taxe à l'embauche » 77
[8.2] Une combinaison d'outils pour une réforme bien ciblée 80
[9] Bibliographie 83

[1] Eléments d'analyse économique des contrats courts

[1.1] Contrats courts : un instrument indispensable

Les contrats de travail de courte durée sont un instrument aussi ordinaire qu'indispensable dans une économie de marché. Ils contribuent à accroître la production potentielle, et donc l'emploi[1]: si les employeurs avaient l'obligation de ne conclure que des contrats à la fois longs et difficiles à rompre, certains projets ne verraient pas le jour.

En effet, tout plan de production comporte une part irréductible d'incertitude quant au succès des produits ou services, qui détermine la rentabilité des investissements. L'entrepreneur doit par conséquent être prudent en réduisant tous les risques qu'il peut contrôler.

La conjoncture économique est une source d'incertitude, et elle influence aussi le choix des contrats de travail, d'autant plus que l'offre de travail est abondante. Le salarié est dans une situation symétrique, cherchant d'abord à travailler, puis à obtenir un contrat de travail stable afin de réduire sa propre incertitude, et enfin à maximiser sa rémunération. Les taux d'activité et de chômage sont donc déterminants pour apprécier qui de l'employeur ou du salarié est en situation de choisir le type de contrat de travail. Même si l'employeur choisit le plus souvent, il est aussi des salariés qui, n'ayant pas de difficulté à trouver l'emploi qu'ils souhaitent, préfèrent des contrats courts[2], en raison de leur flexibilité plus grande, ou de la rémunération plus élevée en termes de salaire ou de revenu total, une fois inclus les transferts sociaux (prime d'activité, etc.) auxquels il peut avoir droit.

Dans certains secteurs d'activité, les besoins de main d'œuvre sont à l'image de la demande, ni réguliers, ni permanents : recruter des salariés permanents accroît alors les coûts fixes, l'exposition au risque, et donc les prix de vente, ce qui dégrade sa compétitivité. L'alternative serait de perdre du chiffre d'affaires en ne répondant pas aux pics de demande (mais de nouveaux entrants se présenteraient, ou bien la production potentielle de l'économie serait réduite) ou encore de stocker des produits lorsque c'est possible. Ainsi, le recours aux contrats courts est structurellement plus fréquent dans une économie de services où la production n'est pas stockable, que dans une économie industrielle ou agricole où elle l'est plus facilement.

---

[1] Ce point est l'objet d'une littérature économique plus sophistiquée, qui s'appuie d'une part sur la législation de la protection de l'emploi, d'autre part sur les coûts de transaction associés aux différents types de contrats. Les effets des contrats courts sur l'emploi et le chômage sont nuancés, parfois ambigus. Voir par exemple Bassanini *et al.* (2009) ; Nunziata, Stapolani, (2007) ; Cahuc et Postel-Vinay (2002).

[2] Voir par exemple Unedic (2018a)

La prudence de l'employeur se manifeste dans la technologie qu'il choisit. Outre des critères de qualité et de rentabilité, il veille à la disponibilité des ressources dont il a besoin, en particulier s'il s'agit de compétences spécifiques. L'employeur va arbitrer entre, d'une part, s'attacher une main-d'œuvre compétente et productive à moindre coût, ou d'autre part, privilégier une flexibilité de ses effectifs. Il peut par exemple :

- Considérer qu'embaucher sur des contrats de longue durée l'expose à un risque excessif, car durable, surtout si l'entreprise est jeune, innovante et sa robustesse financière encore incertaine, ou quand les compétences dont il a besoin sont largement disponibles sur le marché du travail. Le management d'un personnel permanent n'est cependant pas sans avantage en termes de productivité (implication des salariés dans le cadre de contrats implicites, responsabilité sociale des entreprises, etc.). Il tient évidemment compte du coût du travail de ces différentes options.
- Rechercher une division extrême des tâches afin de multiplier celles pouvant être exercées par une main-d'œuvre interchangeable, donc plus nombreuse et moins chère. À l'opposé, il peut privilégier une production à haute valeur ajoutée, un service de qualité, etc., ce qui requiert de sécuriser des compétences rares, donc de privilégier des contrats longs pour fidéliser les salariés expérimentés.
- Privilégier des contrats offrant peu de contraintes, de faibles coûts de transaction (CDD d'usage, auto-entrepreneurs, etc.) ou des contrats très flexibles parce qu'ils réduisent sa dépendance à certains risques (absentéisme, maladie, maternité, etc.).

Le plus souvent l'employeur diversifie les formes contractuelles qu'il utilise, en choisissant les plus adaptées aux postes à pourvoir, à son carnet de commande, à la concurrence, à sa rentabilité, et à sa perception du *climat des affaires*.

Les « institutions du marché du travail » au sens large, la réglementation, les transferts publics, la protection sociale, le coût du travail, etc. influencent donc les choix les choix des employeurs au travers d'une gamme plus ou moins riche de contrats de travail. Privilégiant des considérations d'intérêt général, et le bon fonctionnement global de l'économie, elles fixent des règles communes pour limiter les comportements indésirables et leurs effets sur la collectivité. Mais tantôt volontairement, tantôt par inadvertance ou par incohérence, elles favorisent certaines formes contractuelles aux dépens d'autres[3]. Les employeurs ayant des besoins très différenciés selon leur secteur d'activité,

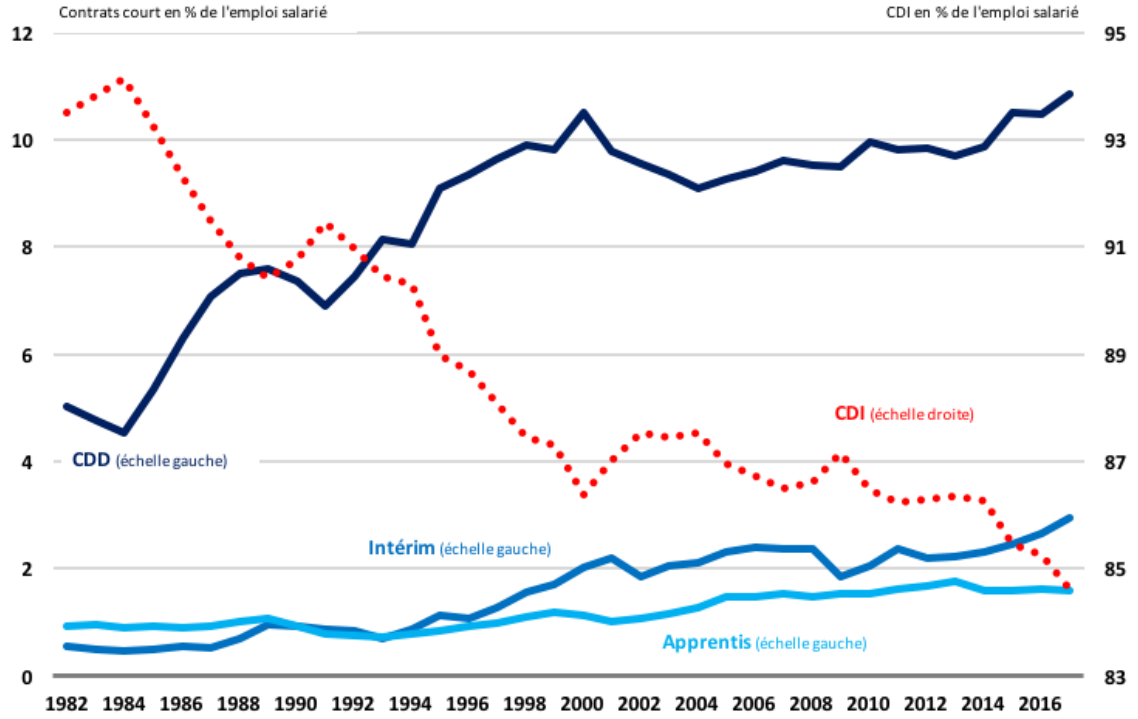
[3] Comme cela est le cas pour certaines des règles de l'assurance chômage, pour les incitations monétaires à l'emploi, la législation du CDD d'usage, etc.

des institutions identiques peuvent engendrer des comportements variés. Ainsi l'usage d'un type de contrat de préférence à un autre –par exemple les CDD – peut tout aussi bien être corrélé à une réglementation et des obligations légères, à une absence de contrôle et d'application des règles en vigueur, ou résulter des obligations ou des coûts excessifs qui pèsent éventuellement sur des formes alternatives de contrats, par exemple le CDI[4]. Les institutions doivent viser un juste équilibre d'incitation et de contraintes permettant aux agents d'arbitrer en fonction de leurs intérêts.

Les fondements rationnels des contrats courts sont donc nombreux et bien établis. Cela ne doit cependant pas occulter que l'activité économique est le plus souvent stable, prévisible, ce qui permet aux agents de se projeter au-delà d'un horizon immédiat, ainsi qu'en atteste – entre autres – la prévalence des contrats à durée indéterminée dans l'emploi total, contrats qui eux aussi s'appuient sur la rationalité économique bien établie (graphique 1).

Graphique 1

Part des CDI et contrats courts dans l'emploi salarié (1982-2017)



Lecture : Sur l'échelle de gauche on lit la part en % de l'emploi salarié de 3 formules de contrats courts (CDD, Intérim, apprentissage), Sur l'échelle de droite on lit la part des CDI dans l'emploi salarié total, qui baisse de 94% à 85% entre 1984 et 2018.

Source : Insee (2018), calculs de l'auteur.

[4] Par exemple (Tejada, 2017), Cahuc et *al*. (2016).

[1.2] Contrats courts et fonctionnement de l'économie de marché

Les contrats courts bien utilisés sont utiles. Mais leur utilisation ne doit cependant pas permettre de s'affranchir de certains principes fondamentaux de l'économie de marché. Cela vise principalement trois aspects :

- *L'agent qui prend un risque doit être rémunéré en conséquence*. Or, l'instabilité de l'emploi permet à l'employeur de transférer une partie de son risque au salarié sans nécessairement le rémunérer en conséquence ; ce faisant le risque peut migrer vers la collectivité, par exemple lorsqu'elle complète les revenus salariaux insuffisants, indemnise le chômage, etc. À l'opposé, de fortes garanties d'emploi font peser une part de risque plus élevée sur l'employeur, car il peut être ardu d'en renégocier les contreparties lorsque les conditions changent (d'où les demandes de réduction de la réglementation pour favoriser le maintien d'emplois stables).
- *Les coûts de production doivent être répercutés dans les prix de vente, c'est-à-dire facturés aux clients*. Si un employeur a la possibilité de reporter certains de ses coûts sur d'autres agents – a fortiori ses concurrents –, il est naturellement tenté de le faire. S'il y parvient, son taux de marge et sa compétitivité s'accroissent aux dépens de ses concurrents ou d'autres agents économiques. Si tous les employeurs réduisent leurs coûts de cette manière, le partage de la valeur ajoutée est modifié au détriment des salaires. La puissance publique peut alors juger souhaitable d'intervenir, c'est-à-dire d'augmenter les prélèvements obligatoires et de redistribuer des compléments de revenu (sous forme d'assurance chômage, de prime d'activité, d'aides sociales et fiscales, etc.) afin de mieux répartir les fruits de la croissance. La distorsion du partage de la valeur ajoutée, combinée aux incitations financières données aux bas salaires, peut en retour aboutir à subventionner les emplois peu qualifiés, voire de manière plus fâcheuse encore les emplois qualifiés mais peu payés, etc.[5] Dans ces conditions, inciter à l'usage de technologies intensives en contrats courts peut favoriser les productions à faible valeur ajoutée, ce qui réduit la croissance potentielle.
- *La recherche de compétitivité ne doit pas s'appuyer sur la détérioration des conditions sociales* (travail, salaires, etc.). Ce principe prend par exemple la forme d'accords de branche qui tendent à égaliser les conditions de concurrence au sein d'un secteur, tandis qu'en économie ouverte ce même principe légitime par exemple la lutte contre le *dumping social* des pays à

[5] Si l'assurance chômage ne remplit pas son rôle, par exemple en exerçant une contrainte financière excessive sur les chômeurs, les salariés qualifiés sont contraints de reprendre des emplois ne correspondant pas à leurs compétences, donc moins qualifiés et moins rémunérés.

bas salaires, où les conditions de travail sont mauvaises et la protection sociale faible. S'il existe une opportunité de contourner ce principe, elle sera exploitée par des agents qui vont proposer une offre plus « agile », « réactive », plus « adaptée à la demande des clients », en fait une technologie de production plus flexible permettant par exemple de réduire les coûts de main-d'œuvre. C'est aujourd'hui très souvent en ce sens que sont mis en œuvre les contrats courts, car leur usage n'est pas réglementé au sein des branches. Ces contrats sont une opportunité pour les employeurs qui les utilisent de gagner en compétitivité par rapport à leurs concurrents, car la dégradation de leurs propres conditions sociales passe inaperçue aussi longtemps qu'elle est « compensée » par les systèmes sociaux mutualisés, dont l'assurance chômage, qui organisent par devers eux ce que la littérature nomme des « subventions croisées »[6].

Un déséquilibre entre offre et demande de travail coïncide souvent avec une distribution sous-optimale de la valeur ajoutée. Notamment, lorsque le chômage est élevé, les contrats courts permettent d'augmenter le volant d'actifs disponibles sur le marché du travail[7], bien au-delà du nombre d'emplois disponibles à temps complet toute l'année. Si les contrats courts accroissent l'offre de travail sans augmenter la demande, le nombre total de contrats offerts peut potentiellement se répartir sur un nombre d'actifs d'autant plus grand que les contrats sont courts. À volume de travail donné, le nombre d'actifs employés à temps non-complet sur l'année et le nombre d'actifs inemployés sont positivement corrélés, avec une élasticité d'autant plus grande que le chômage est élevé. Les contrats courts peuvent stimuler une offre de travail abondante, donc le taux d'activité, avec pour effet de peser sur les salaires sans réduire le nombre de chômeurs. Et dans l'hypothèse où celui-ci diminue, le « bien-être » des salariés peut être dégradé[8].

[6] Anderson & Meyer (1993a, 1993b).
[7] Voir Unedic (2018) Enquête Credoc.
[8] Blanchard et Landier (2001).

[2] Contrats courts : éléments descriptifs

Il n'existe pas de définition consensuelle des contrats courts, ni en particulier de ceux qui posent problème au regard de l'assurance chômage. Cette difficulté est d'autant plus aigüe que ces contrats courts, que ce soit l'intérim ou les CDD, se sont très rapidement raccourcis en moyenne depuis le début des années 2000 (graphiques 3 et 4).

Nous choisissons ici, principalement pour des raisons tenant aux données disponibles, de considérer comme contrats courts, l'ensemble des missions d'intérim et les CDD, y compris CDD d'usage d'une durée inférieure à 1 mois.

[2.1] Augmentation des contrats courts, réduction de leur durée

Après une croissance ininterrompue durant les années 1980 et 1990, la part de l'emploi salarié en contrats courts a atteint un pic au début des années 2000 : les contrats non-CDI pèsent alors 12,5% de l'emploi salarié (10,5% en CDD, 2,0% en intérim) auxquels s'ajoutent 1,1% de salariés en apprentissage. En contrepoint, les CDI, qui culminaient à 94,1% de l'emploi salarié en 1984, n'en représentent plus que 86,4% en 2000 (graphique 1). Au cours des 15 années qui suivent, la proportion de CDI décline légèrement mais reste au voisinage de 86%, avant qu'un décrochage sensible de –1,7 point ne se produise entre 2014 et 2017, où les CDI ne comptent plus que pour 84,4% de l'emploi salarié, l'ensemble des CDD et de l'intérim culminant alors à 13,8%, son record historique.

Mais, depuis le début des années 2000, la stabilité de la part des contrats courts dans le stock d'emplois total était trompeuse, car en réalité les contrats se multipliaient en même temps qu'ils se raccourcissaient (graphiques 2 à 4). L'ensemble du flux des déclarations d'embauche en CDD de moins de 1 mois et du nombre de missions d'intérim a en effet doublé entre 2000 et 2018. En 2008, ce flux d'embauches avait déjà augmenté de 50%, alors que la part de ces mêmes contrats dans le stock d'emploi total demeurait au même niveau qu'en 2000.

Il ne faudra rien moins que la crise massive et soudaine de 2008 pour infléchir ces tendances, et encore très momentanément et pas dans l'ensemble des secteurs d'activité (graphique 2). Cette crise a logiquement entraîné une nette diminution des embauches en contrats courts : les missions d'intérim concentrent 90% de la baisse observée. Dès 2009, les CDD de moins de 1 mois retrouvent leur niveau d'avant-crise, alors qu'il faut attendre 2015 pour que le nombre de missions d'intérim dépasse le pic atteint au début de 2008. De 2015 à 2018, le flux d'embauche en contrats courts grimpe donc encore de plus de 30% par rapport à son niveau d'avant-crise, approchant désormais les 40

millions de contrats courts par an[9], soit 80% de plus qu'en 2000, alors que dans le même temps, l'emploi salarié total ne s'est accru que de 9,9%.

L'évolution différenciée de l'intérim et des CDD découle de pratiques très typées : l'intérim est la forme privilégiée des contrats courts dans l'industrie, tandis que les CDD – en particulier les CDDU – sont préférés dans les secteurs tertiaires, pour l'essentiel peu friands d'intérim ; et ces préférences perdurent.

L'évolution des différents supports de contrats courts résulte largement d'un *effet de composition* : d'un côté, l'expansion du secteur tertiaire où l'usage des CDD et de CDDU de plus en plus courts ne cesse de progresser ; de l'autre côté, l'apparente stagnation de l'intérim au niveau agrégé résulte pour beaucoup de la profondeur de la crise industrielle ; enfin, l'usage des contrats courts dans le tertiaire apparaît structurel tandis que l'usage de l'intérim est toujours cyclique, en général de plus en plus fréquent rapporté aux effectifs permanents, avec des missions qui se raccourcissent (graphiques 3 et 4).

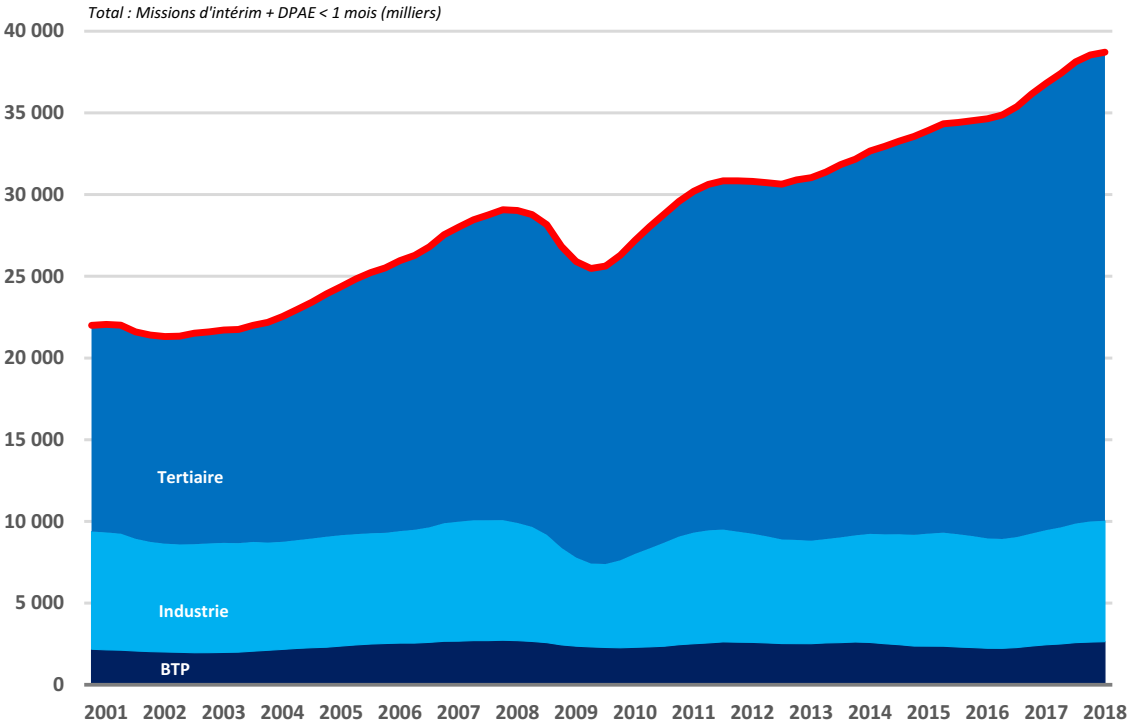
Ainsi, les salariés employés sur différentes formules de contrats courts sont chaque année plus nombreux[10], mais la progression des flux plus rapide que celle des stocks trahit un amenuisement des effets bénéfiques sur l'emploi total. La reprise économique en fin de période a certainement engendré une hausse du volume d'heures travaillées en contrat court, donc du nombre d'emplois sur ce statut. Seul un retournement d'activité permettra de dire si ces emplois sont pérennes, c'est-à-dire si ces statuts flexibles se substituent à des CDI, sans réduire la demande de travail.

[9] Au total 21,5 millions de contrats courts signés en 2000, et 38,7 millions au cours des 4 derniers trimestres, de mi-2017 et mi-2018.

[10] Picard (2014)

Graphique 2

Flux de contrats courts par secteur d'activité (2000-2018)

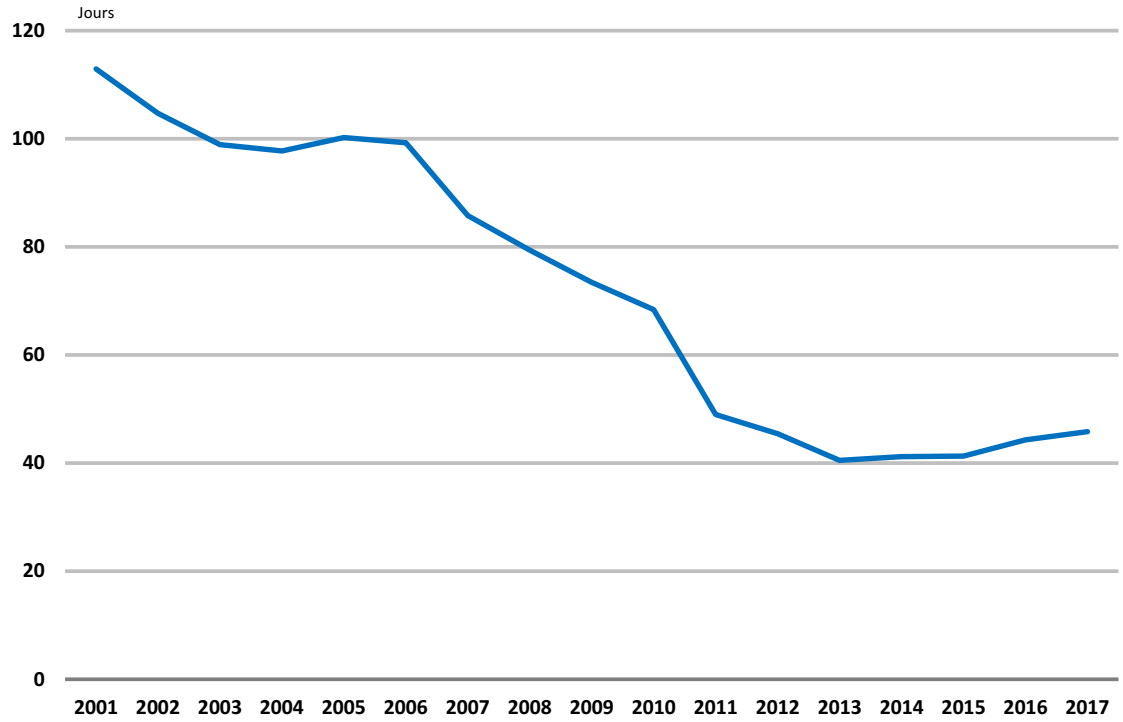


Lecture : Le total des contrats courts (trait rouge), ici distingué par secteur d'activité, passe d'environ 22 millions par an à environ 38 millions par an, essentiellement du fait des secteurs tertiaires.

Sources : Acoss, Dares, calculs des auteurs. Total des 4 derniers trimestres. Contrats courts = CDD < 1 mois et missions d'Intérim.

Graphique 3

Durée moyenne des CDD arrivés à terme (2001-2017)

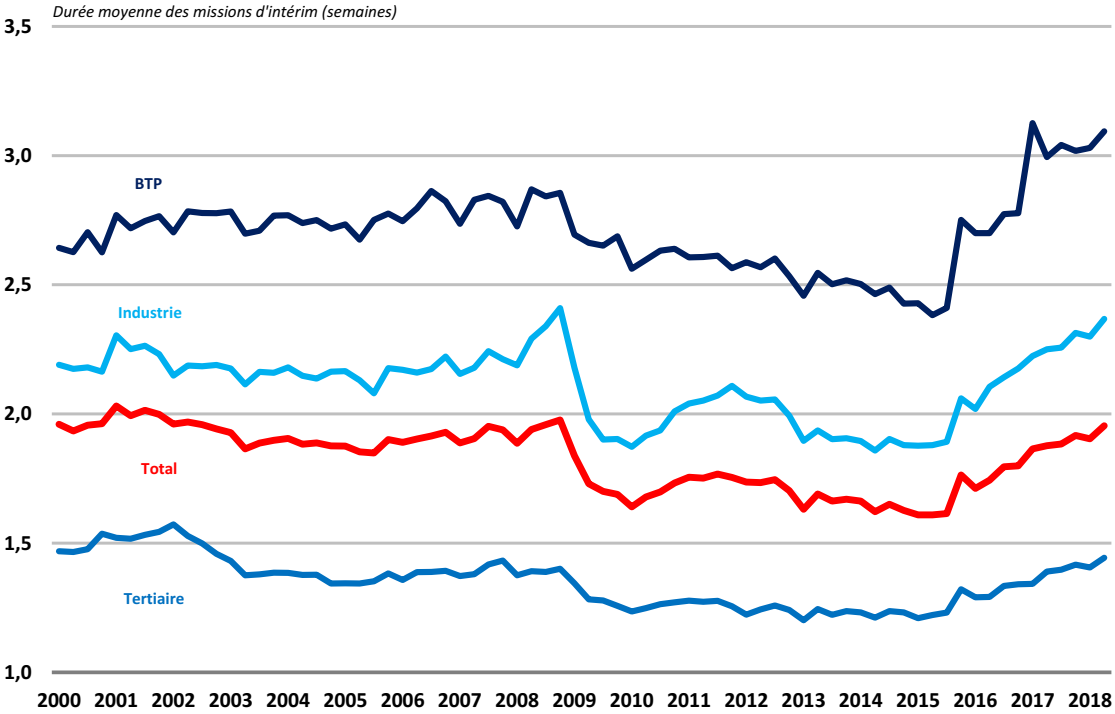


Lecture : la durée moyenne des CDD est divisée par 3 entre 2001 et 2017, passant de près 120 jours à environ 40 jours.

Sources : Dares.

Graphique 4

Durée moyenne des missions d'intérim par secteur (2000-2018)

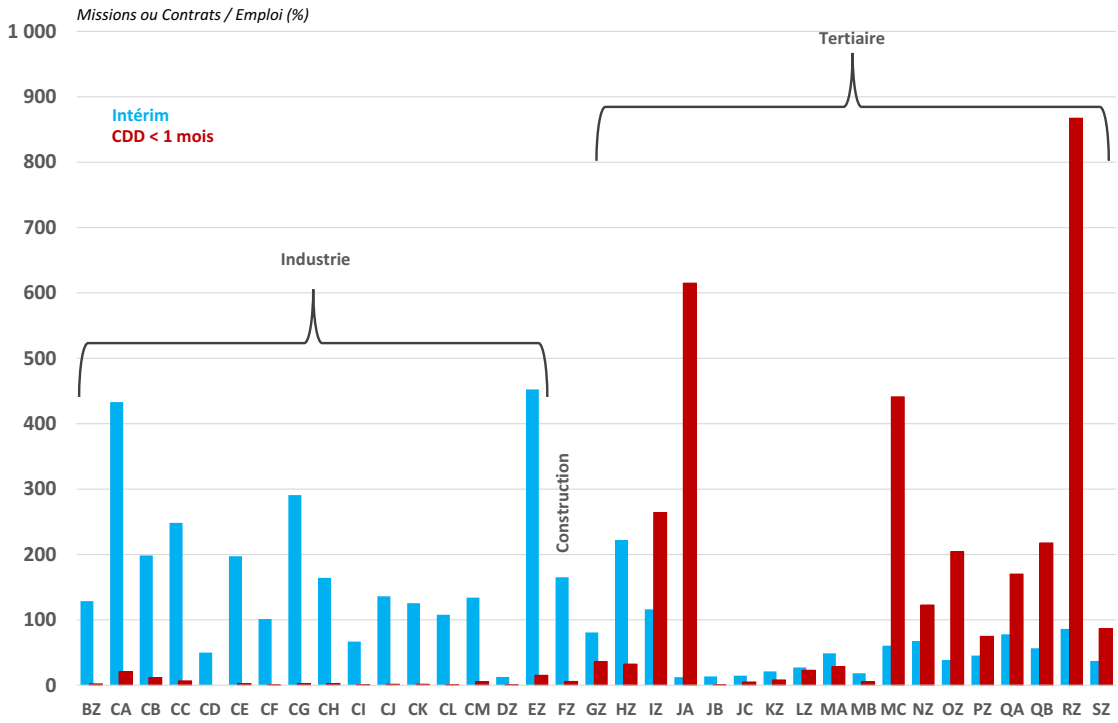


Lecture : la durée des missions d'intérim est de 2 semaines en moyenne en 2018 et fluctue avec la conjoncture. Les durées sont supérieures à leur niveau de 2000 dans l'industrie et le BTP. Dans le tertiaire les missions restent plus courtes qu'en 2000, et sont 2 fois plus courtes en moyenne (1,5 semaines) que dans le BTP (3 semaines).

Sources : Dares.

Graphique 5

Nombre d'embauches en contrats courts, par secteur (Intérim ou CDD < 1 mois, 2018)

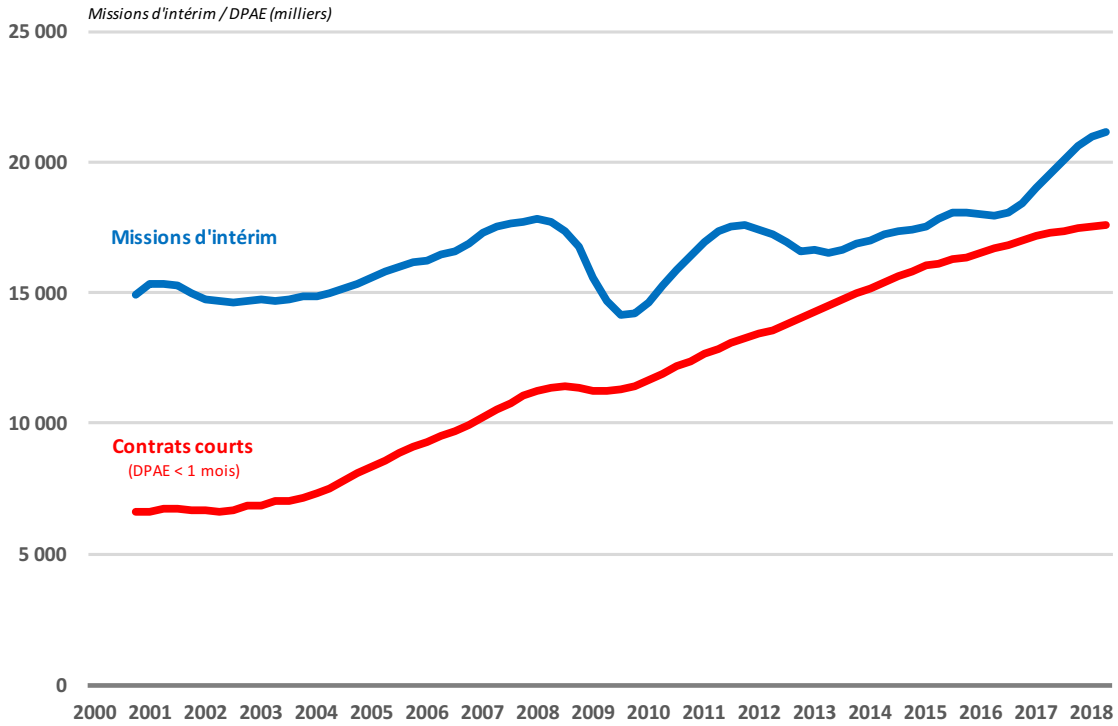


Lecture : l'usage des contrats courts est très typé par secteur : en bleu l'intérim, privilégié dans l'industrie, en rouge les CDD (yc. CDDU) privilégié dans le tertiaire. Dans le secteur RZ (spectacle) près de 900 000 contrats signés sont signés chaque trimestre.

Sources : Acoss, Dares.

Graphique 6

Nombre d'embauches en Intérim ou CDD < 1 mois (2000-2018)



Lecture : De 2000 à 2018, le nombre de mission d'intérim est passé d'environ 14,9 à plus de 21,1 millions par an (+42%), le nombre de CDD de moins de 1 mois de 6,6 à 17,6 millions par an (+166%).

Sources : Acoss, Dares.

Depuis 2014, un léger infléchissement apparaît dans l'usage des contrats courts. Certes leur nombre augmente toujours fortement, mais leur part dans le total des embauches se stabilise, et régresse même sensiblement au niveau agrégé. Cette évolution est observée dans une majorité de secteurs, mais n'est pas exempte d'effets de composition, puisque dans certains secteurs la part des contrats courts continue d'augmenter fortement[11].

Il est à ce stade difficile de trouver la cause de ce phénomène. Il témoigne d'une reprise des CDI qui se redressent avec la confiance et l'emploi au fur et à mesure que la sortie de crise se profile. Elle coïncide également avec la mise en place de la taxation des contrats courts par l'assurance chômage : cela pourrait expliquer le reflux dans le tertiaire, d'autant que, dans le même temps, la part de l'intérim dans les embauches s'accroît un peu dans ces secteurs ; mais un effet supposé de la taxation des contrats courts semble par ailleurs démenti par le fait que l'intérim n'étant pas taxé, le reflux ne devrait pas s'observer dans l'industrie ni le BTP où l'infléchissement apparaît net[12]. L'introduction d'un plancher minimum de 24h pour les contrats à temps partiel a, quant à

[11] Ces secteurs sont principalement HZ (Construction), NZ (Services administratifs et de soutien), PZ (Education), QA (Santé humaine), QB (Action sociale), RZ (Spectacle).

[12] Ces secteurs utilisent principalement de l'intérim (non surtaxé) et non des CDD (surtaxés) : l'infléchissement de la part des contrats courts dans les embauches provenant essentiellement de l'intérim, il ne peut donc être attribué à un effet de la taxation des CDD.

elle, pu avoir des effets ambigus : certains employeurs indiquent qu'ils substituent des contrats courts à des CDI à temps partiel[13], mais ils pourraient tout aussi bien leur substituer des CDI rapidement rompus.

Cet indicateur met en lumière un autre phénomène : les coûts de transaction (coûts administratifs, management, etc.) sont proportionnels, voire croissants, avec le nombre de contrats signés et rompus. Ces coûts de transaction associés aux contrats courts sont aussi compensés par des coûts d'usage plus faibles que ceux des CDI (salaires, intéressement, etc.). Néanmoins les coûts de transaction sont au total perçus comme faibles, si bien qu'une taxation des transactions pourrait avoir une efficacité.

Les contrats courts ne se limitent pas aux formules juridiques d'intérim, de CDD, de CDDU, etc. Les CDI peuvent également dans les faits être des contrats courts, et utilisés comme tels. En effet, durant la période d'essai, un CDI peut être rompu librement par l'employeur ou le salarié sans coût et avec un préavis minime[14]. Cette faculté apparaît largement utilisée, puisque les sorties d'emploi pour cause de rupture durant la période d'essai dépassent les licenciements économiques, que près d'un tiers des CDI durent moins de 1 an[15], voire que la moitié des CDI faisant l'objet d'une DPAE[16] à l'Acoss seraient rompus au cours du premier mois[17]. La durée des CDI a cependant aussi augmenté au cours du temps, à la fois parce que les contrats courts captent les comportements d'embauche précaires, mais aussi en raison d'autres effets tels que la modification de la structure d'âge de la population active[18].

Même si l'on ignore qui de l'employeur ou du salarié est à l'origine de la rupture, on ne peut exclure que le CDI rompu pendant la période d'essai puisse être une formule contractuelle utilisée à dessein dont les effets en termes de passage par le chômage seraient identiques à ceux des différentes formules juridiques de contrats courts. Cette hypothèse permettrait de concilier la hausse du taux d'embauche en CDI et la baisse de la part des CDI dans l'emploi salarié, que l'on observe depuis 2014 (graphiques 1, 7a et 11).

---

[13] Unedic (2018).

[14] Que le salarié soit en CDD ou CDI, le préavis est de 24 heures si celui-ci est présent dans l'entreprise depuis moins de 7 jours, et passe à 48 heures jusqu'à une présence inférieure à 1 mois, quelle que soit la partie à l'origine de la rupture. Si le salarié est en CDI, une rupture à l'initiative de l'employeur entre 1 et 3 mois de présence du salarié, doit respecter un préavis de 2 semaines, qui passe à 1 mois pour les salariés présents depuis plus de 3 mois ; le préavis pour une rupture à l'initiative du salarié est plafonné à 48 heures. Lorsque la rupture à l'initiative des employeurs n'est pas liée aux compétences du salarié (discrimination, raisons économiques, etc.) elle peut être considérée par le juge comme abusive.

[15] Paraire (2015).

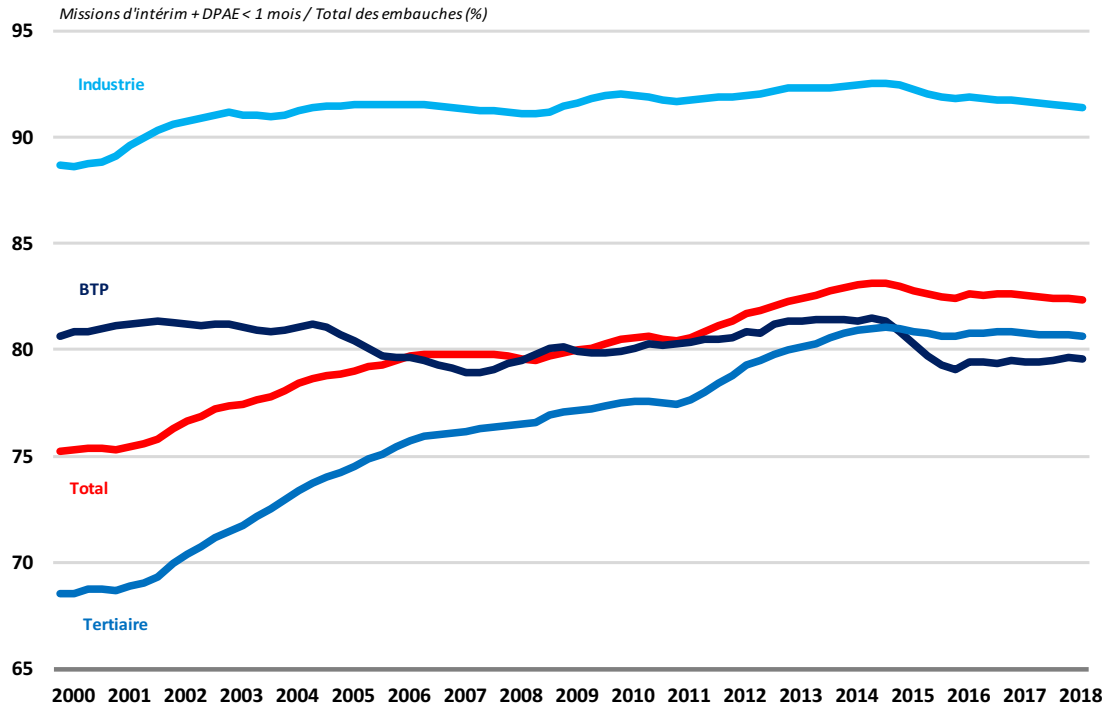
[16] Déclaration Préalable A l'Embauche (DPAE) faite par l'employeur auprès de l'Acoss (anciennement DUE, Déclaration Unique d'Embauche).

[17] Picard (2014), Paraire (2015).

[18] Picard (2014).

Graphique 7a

Part des contrats courts (Intérim et CDD < 1 mois) dans les embauches (2000-2018)



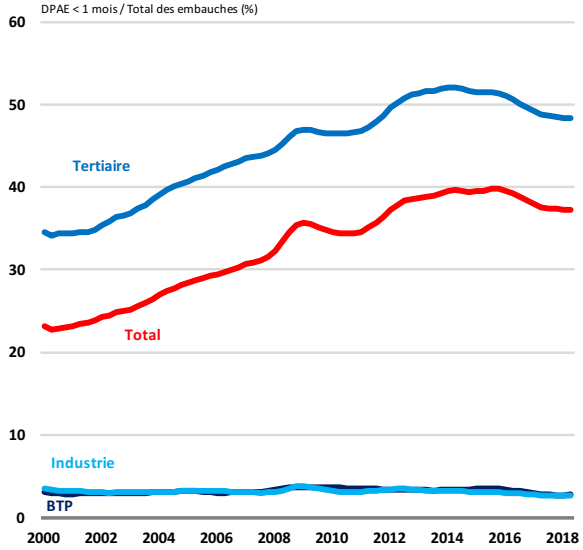
Lecture : Le taux de recours aux contrats courts a progressé de 7 points entre 2000 et 2018, principalement sous l'impulsion du secteur tertiaire, plus marginalement de l'industrie, alors qu'il a légèrement reculé dans la construction. Dans ces trois secteurs agrégés, le taux de recours marque une inflexion, et même un léger recul à partir de 2014.

Sources : Acoss, Dares, Calculs OFCE.

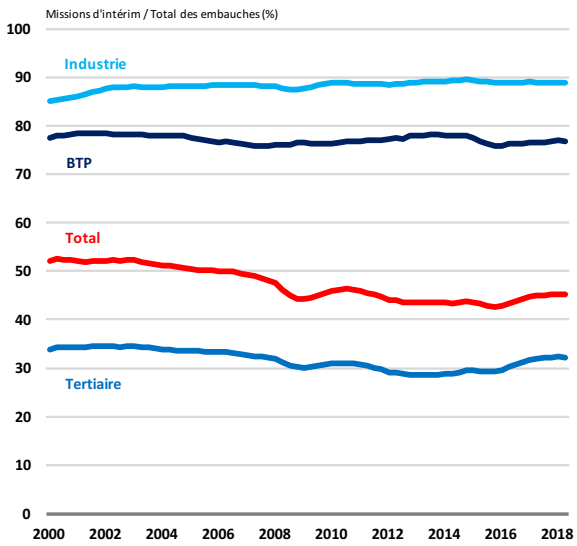
Graphique 7b

Part de des CDD de moins de 1 mois et de l'intérim dans les embauches (2000-2018)

CDD de moins de 1 mois



Intérim



Sources : Acoss, Dares, calculs OFCE.

[2.2] La récurrence en contrats courts

Les contrats courts ont modifié la physionomie du chômage et les caractéristiques des chômeurs. Conformément à sa mission, l'assurance chômage s'est préoccupée de bien prendre en considération ces nouveaux risques, de ne pas les exclure et de les indemniser correctement. L'assureur n'a cependant pas suffisamment anticipé le formidable développement de caractéristiques qui lui coûtaient cher, d'autant que la fréquence des contrats courts était amplifiée par leur raccourcissement[19].

[2.2.1] Réembauche et développement du chômage temporaire

La « réembauche » en est un excellent exemple : ce phénomène, par lequel un salarié est réembauché par son précédent employeur, parfois à très grande vitesse, a doublé en vingt ans, sous l'effet de deux mouvements conjugués : (1) ce comportement s'est répandu dans des secteurs non-concernés par les CDD d'usage ; (2) la proportion de réembauches est restée stable dans les secteurs où les CDDU sont autorisés[20], mais le nombre de CDDU de moins de 1 mois a été multiplié par deux. En 2012, 69% des embauches étaient des réembauches, dont l'essentiel (49%) chez le dernier employeur, ce taux de réembauche montant à 82% pour les contrats d'un mois ou moins[21]. Toutefois, les réembauches sont très concentrées : 50% des réembauches sont réalisées avec 3% des salariés, ce qui est en phase avec l'idée qu'une taxation comportementale bien calibrée pouvait avoir des effets bien ciblés[22].

Les réembauches ne sont pas un hasard, une fatalité, ni liées à la nature des biens et services produits, mais un choix d'organisation assimilable à un usage actif du chômage temporaire, décidé par l'employeur. Ce dernier doit donc en assumer le coût, non par punition, mais parce que, cette décision lui appartenant, ce ne sont pas ses concurrents qui doivent le payer *via* l'assurance chômage, et il doit les imputer sur sa marge ou sur le prix facturé à ses clients.

---

[19] Dépourvu de comptabilité analytique, l'assureur a mis très longtemps à repérer que ses dépenses augmentaient en raison de la généralisation de comportements d'embauche très spécifiques. Coquet (2010a), et UNEDIC (2016a).

[20] L'article D. 1242-1 du Code du travail définit une liste de 14 activités concernées par les contrats d'usage : déménagement, hôtellerie et restauration, centres de loisirs de vacances et activités foraines, sport professionnel, spectacles, l'action culturelle, audiovisuel, la production cinématographique, l'édition phonographique, enseignement, information, les activités d'enquête et de sondage, activités d'insertion par l'activité économique exercées par les associations intermédiaires, recrutement de travailleurs pour les mettre à titre onéreux à la disposition de personnes physiques (emploi à domicile), activités forestières, réparation navale, entreposage et le stockage de la viande, activités de coopération, d'assistance technique, d'ingénierie et de recherche à l'étranger. Par ailleurs, le recours au CDD d'usage peut être fixé par convention collective ou accord collectif de travail étendu (cf. 3° de l'article L. 1242-2 du Code du travail).

[21] Hors intermittents et hors intérim Unedic (2016a).

[22] …et elle est pourtant décriée par de nombreux employeurs qui en bénéficieraient.

[2.2.2] Saisonnalité de l'activité et développement des contrats courts

[2.2.2.1] Approche statistique

L'un des résultats de l'enquête qualitative réalisée par le CREDOC pour l'UNEDIC est que le recours aux contrats courts correspondrait la plupart du temps à des recrutements en réponse aux besoins saisonniers de l'activité (hôtellerie-restauration) ou tout au moins fluctuants en raison de la volatilité de la demande (études et sondage) et que l'activité serait, d'après les experts interrogés, « de plus en plus volatile ». Cette plus forte saisonnalité serait alors un élément explicatif de l'augmentation du taux d'embauche en contrats courts depuis 2000.

Sur la base des chiffres d'affaires sectoriels mensuels fournis par l'INSEE, nous avons construit un indicateur de volatilité de la demande. À partir de la correction des variations saisonnières du chiffre d'affaire de l'INSEE, nous avons calculé l'écart type annuel moyen afin de rendre compte de la volatilité au cours du temps de la demande du secteur[23]. Nous nous sommes concentrés sur certains secteurs, notamment ceux mis en exergue par l'Unedic[24].

Si nos résultats corroborent cet argument d'une saisonnalité accrue pour le secteur de l'Hébergement et de la restauration (HCR), il semble plus difficile de l'avancer pour les autres secteurs étudiés (graphique 8). Comme l'indique le premier graphique ci-dessus, pour le secteur de la Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets, la volatilité est aujourd'hui plus faible qu'elle ne l'était en 2000 et ne peut donc pas expliquer le plus fort taux d'embauche en contrat de moins d'un mois.

Pour les autres secteurs étudiés, si la volatilité apparaît plus importante aujourd'hui, le lien avec le recours aux contrats courts n'est pas si direct. Pour les secteurs de la Construction et des Études de marché et Sondages, si l'accroissement de la volatilité d'après-crise est corrélé à une hausse du taux d'embauche en contrat court, la nouvelle augmentation enregistrée en 2015 s'est en revanche accompagnée d'une baisse de ce taux d'embauche.

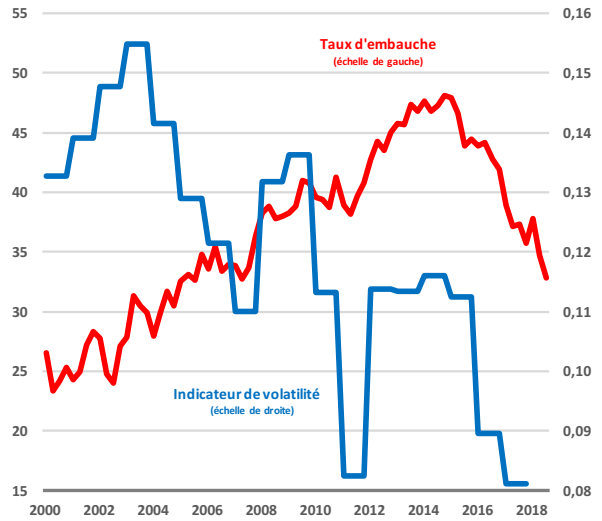
[23] Notons ici qu'un deuxième indicateur retenant l'écart maximum au cours de l'année entre le coefficient saisonnier mensuel le plus élevé et celui le plus faible donne des résultats similaires.

[24] Unedic (2018d).

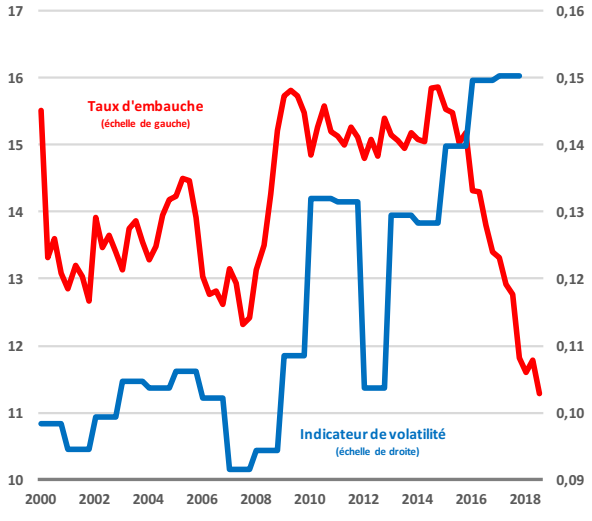
Graphique 8

Taux d'embauche en CDD de moins de 1 mois et Indicateur de volatilité du chiffre d'affaires (2000-2018)

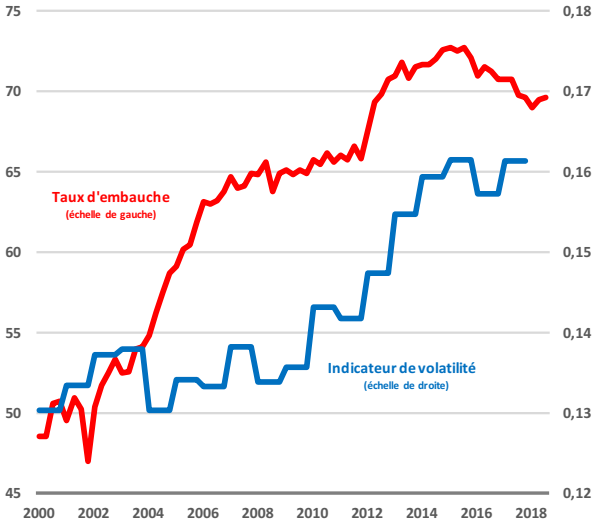
Production et distribution d'eau (EZ)



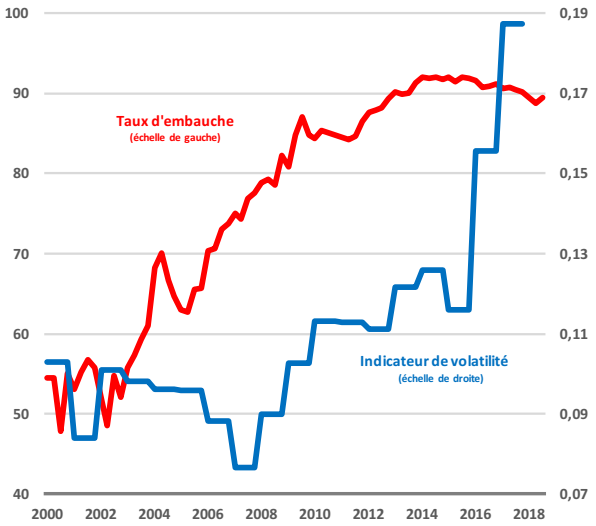
Construction (FZ)



Hôtellerie et restauration (IZ)



Autres activités scient. & techniques (MC)



Lecture : Sur chacun des graphiques le taux d'embauche en contrats courts (trait rouge) est représenté sur l'axe de gauche, et l'indicateur de volatilité du chiffre d'affaires (trait bleu) sur l'échelle de droite. Dans le secteur de l'hôtellerie restauration, les deux indicateurs sont plus ou moins en phase, suggérant que l'usage des contrats courts pourrait s'être accru en raison de la saisonnalité plus marquée de l'activité. Cette relation n'est plus observée à partir de 2015. Dans le 3 autres secteurs, il n'y a pas de relation claire entre les deux indicateurs.

Sources : Acoss, Insee, calculs OFCE.

[2.2.2.2] Approche intuitive

Il est possible d'aborder la question de la saisonnalité de manière moins rigoureuse, mais plus proche de ce que peut faire un chef d'entreprise qui chercherait à planifier son activité. Pour cela, on calcule simplement le poids de chaque mois dans le chiffre d'affaires annuel (graphique 9).

Dans le secteur de l'Hébergement et de la restauration (HCR), l'activité est effectivement devenue plus saisonnière : l'écart-type des coefficients de

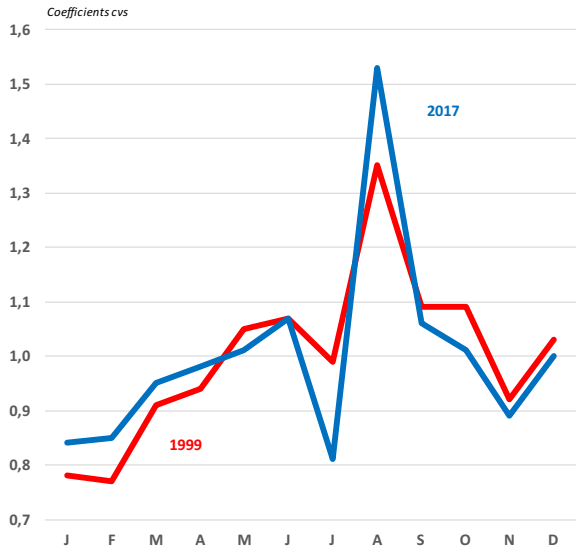
saisonnalité s'accroît nettement depuis le début des années 2000. Toutefois cette saisonnalité accrue repose exclusivement sur 2 mois particuliers, l'activité semblant s'être reportée de juillet vers août. Sur les autres mois en revanche, la dispersion des coefficients est moins grande qu'à la fin des années 1990, donc l'activité moins saisonnière. Cette méthode tend donc également à écarter un accroissement de la saisonnalité comme cause d'un recours accru aux contrats courts.

Pour ce qui concerne le secteur de l'hôtellerie restauration, dont les employeurs mentionnent l'accroissement de la saisonnalité comme le facteur principal de recours aux contrats courts, les faits sont donc ambivalents. Il se pourrait cependant que la saisonnalité invoquée par les chefs d'entreprises soit infra-mensuelle, et que nos indicateurs de chiffre d'affaires mensuels ne la captent donc pas. Si tel était le cas, l'argument d'un usage des contrats courts pour s'adapter finement à la demande conforterait la nécessité de faire peser la charge du chômage temporaire qui en résulte sur les clients et non sur l'assurance chômage.

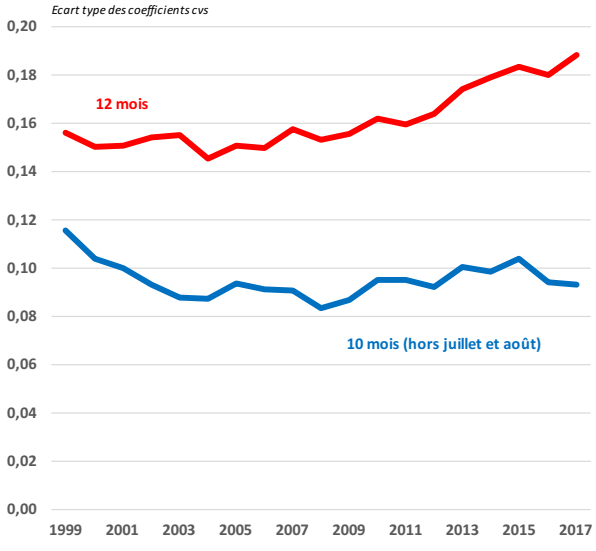
Graphique 9

Saisonnalité de l'activité dans le secteur de l'hôtellerie-restauration (2000-2018)

Saisonnalité du chiffre d'affaires



Évolution de la saisonnalité



Lecture : le graphique de gauche représente le poids de chaque mois dans le chiffre d'affaires annuel du secteur, en 1999 et 2017 : par exemple le mois d'août représentait 12,75% du chiffre d'affaires de 2017 (1,53/12). Le graphique de droite représente l'écart type de ces coefficients pour chacune des années de 1999 à 2017 : la saisonnalité ainsi mesurée augmente (trait rouge) mais uniquement en raison du transfert d'activité du mois de juillet vers le mois d'août, car dès que ces deux mois sont exclus, la saisonnalité est stable, voire en baisse.

Sources : Insee, calculs OFCE.

[2.3] Les contrats courts dans le secteur public

Le grand oublié du sujet des contrats courts est le secteur public, qui représente pourtant environ un quart de l'emploi salarié[25]. Contributeur important à l'essor de ces contrats au travers des emplois non-marchands aidés[26], les employeurs publics sont aussi un utilisateur important de ces formules contractuelles, y compris lorsqu'elles ne sont pas directement subventionnées. Il est important d'inclure le secteur public dans le diagnostic des contrats courts, notamment car cela montre que l'usage de ces formules contractuelles n'est pas le fait exclusif d'employeurs privés sans scrupules, puisque les institutions garantes de l'intérêt général en usent et en abusent aussi parfois[27]. L'usage de contrats très courts semble cependant demeurer marginal dans le secteur public, tout au moins dans les trois fonctions publiques, où la durée moyenne d'un CDD est de l'ordre de 8 mois mais où le taux de rotation des CDD est tout de même important, puisqu'environ un tiers des effectifs est renouvelé chaque année. En outre, cet usage des contrats courts, en parallèle de statuts offrant de très fortes garanties d'emploi, a pour conséquence, comme dans le secteur privé, de peser à la baisse sur les salaires, les agents contractuels étant dans leur immense majorité moins bien rémunérés que les titulaires[28], ce qui par ricochet peut d'ailleurs aussi peser sur les salaires de ces derniers, qui sont mis en concurrence avec des salariés plus précaires donc moins exigeants.

Au total, si le secteur public contribue au problème, il est important de ne pas le laisser hors de la solution : c'est pourtant le cas depuis toujours, puisque la législation de droit commun des différents contrats courts ne s'applique pas dans le secteur public, notamment en termes de renouvellement de CDD, puisque la seule limite à ce renouvellement semble être de préserver une frontière étanche avec les emplois statutaires, ou de se protéger des requalifications en CDI. Ce serait encore le cas si la seule réponse économique à l'usage excessif des contrats courts prenait la forme d'une tarification *via* l'assurance chômage, *a fortiori* si elle était accompagnée de mesures restrictives concernant l'indemnisation des salariés titulaires de contrats courts : ces deux options auraient en commun de faire peser la charge sur les assurés des secteurs marchands.

---

[25] Coquet (2016).

[26] Picard (2014).

[27] De nombreux cas d'abus ont été soulignés au fil des années, parce qu'ils ont été portés devant la justice, notamment l'usage récurrent de CDD, d'usage ou non.

[28] Le statut n'est pas un motif de discrimination au terme de la loi, si bien que la règle « à travail égal salaire égal » qui constitue une pierre angulaire du Code du travail, garantit par exemple que les CDD et les intérimaires sont rémunérés comme des salariés permanents au sein d'une entreprise utilisatrice, mais ne s'applique pas dans le secteur public.

[2.4] Le recours aux contrats courts : éléments explicatifs

[2.4.1] Approche simplifiée

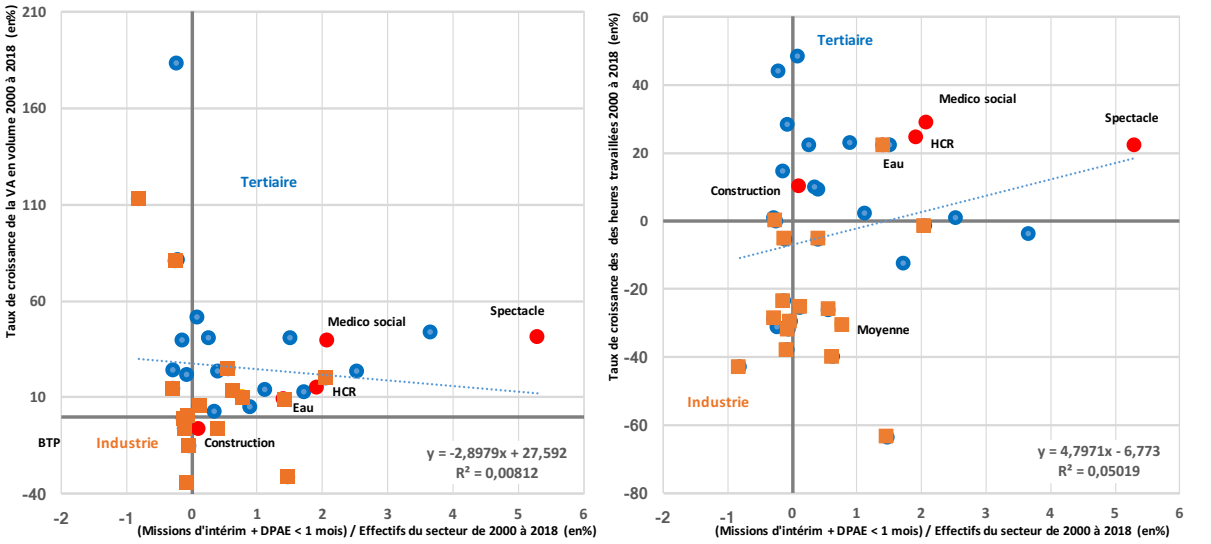
Le développement des contrats courts devrait en théorie accompagner une croissance économique plus vive et un accroissement du volume d'heures travaillées, donc de l'emploi total.

En première approche, il est difficile de voir une telle corrélation entre l'évolution de l'usage de contrats courts et la valeur ajoutée, ou le volume d'heures travaillées. On peut cependant observer que les secteurs les plus friands de contrats courts sont aussi souvent des secteurs dont la valeur ajoutée, les embauches en contrats longs et l'emploi progressent depuis 2000 (graphique 10). Il vaut donc mieux s'en remettre à un travail économétrique qui permet de détecter précisément d'éventuelles corrélations (cf. ci-dessous).

Graphique 10

Contrats courts / effectif moyen du secteur (évolutions 2000-2018)

… et évolution de la Valeur ajoutée … et évolution des heures travaillées



Lecture : sur les deux graphiques les carrés (oranges) représentent les secteurs de l'industrie où l'intérim est majoritaire, les ronds (bleus) les secteurs tertiaires, plus friands de CDD de moins de 1 mois. Le secteur de la construction est repéré (rouge), ainsi que plusieurs autres secteurs (Médico social, Hôtellerie restauration, Production et distribution d'eau) car ce sont ceux étudiés par l'Unedic (2018d). Sur le graphique de gauche, l'usage des CDD courts est multiplié par 5,3 (+430%) dans le secteur du spectacle (RZ), cependant que la valeur ajoutée n'y progresse que de 41%.

Sources : Acoss, Dares, Insee, Calculs OFCE.

Comme le montrent les éléments du diagnostic ci-dessus, le recours aux contrats courts a fortement progressé depuis le début des années 2000.

Il faut cependant prendre en considération la rupture de tendance observée depuis 2014 dans l'usage des contrats courts. Le taux de recours a atteint un pic en 2014 – dépassant 70 % au troisième trimestre 2014 –, puis sa progression s'est interrompue et un recul s'est engagé, qui ne s'est pas démenti depuis (Graphiques 7a et 7b). Très net au niveau agrégé et par

secteur, ce phénomène résulte cependant en partie d'un effet de composition, car les évolutions par branche sont différenciées.

Nous allons dans cette partie tenter de rendre compte de ces faits stylisés en mettant en avant les différents déterminants du recours à ce type de contrats courts en France au cours des vingt dernières années.

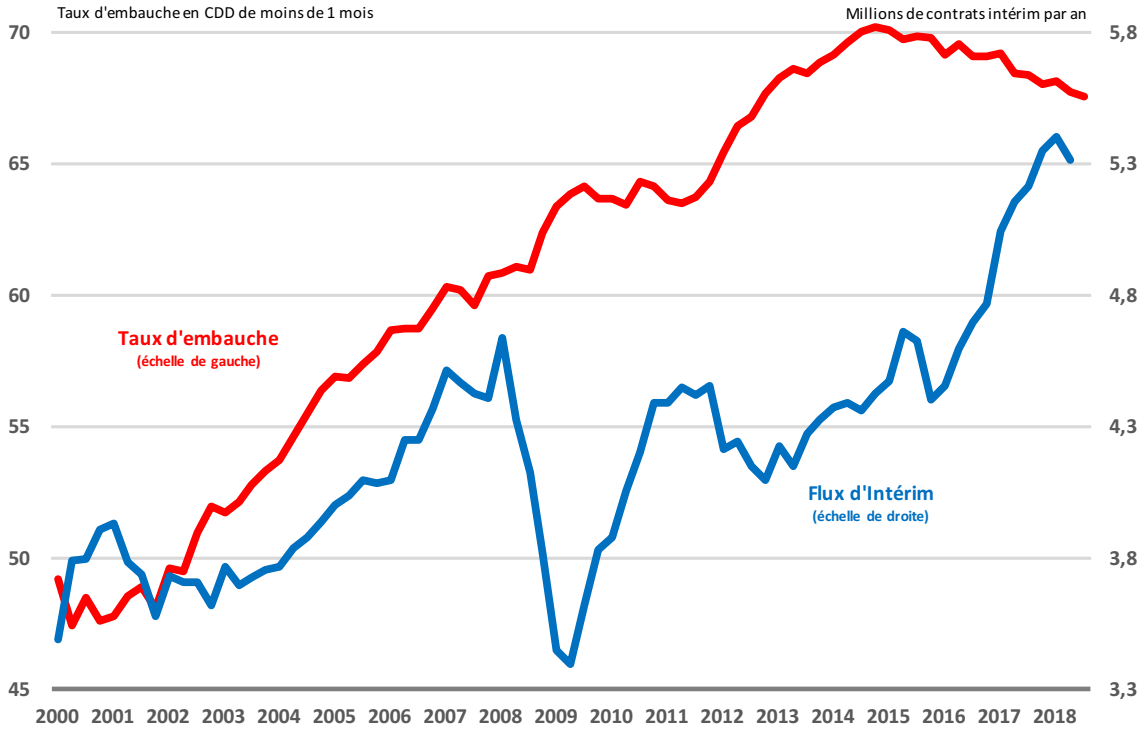
[2.4.2] Les déterminants théoriques

De nombreux facteurs pourraient expliquer le développement tendanciel des contrats courts et sa rupture enregistrée depuis 2014.

1. Parmi eux, le recours à l'intérim pourrait expliquer le plus ou moins fort développement des CDD de moins d'1 mois dans les différentes branches. Les spécificités juridiques de chacun des contrats, voire les habitudes prises, peuvent expliquer le choix entre intérim et CDD. Mais la fiscalité joue également un rôle : si elle n'est pas la même, on peut attendre un fort effet de substitution entre ces deux types de contrats. Une hausse du recours aux contrats intérimaires consécutivement à l'instauration de la taxation de certains contrats courts, serait ainsi susceptible d'expliquer une partie de la baisse du taux d'embauche en contrats courts enregistrée depuis 2014 (graphique 11).

Graphique 11

Taux d'embauche des CDD de moins d'1 mois et flux d'intérimaires



Lecture : Le taux d'embauche en CDD de moins de 1 mois (trait rouge, échelle gauche) tend à ralentir lorsque les flux d'intérim (trait bleu, échelle droite) augmentent, comme entre 2009 et 2012 ou après 2015. Cette relation n'est cependant pas observée entre 2004 et 2007.

Sources : Acoss, Dares, calculs OFCE.

2. L'extension du champ des CDD d'usage peut également participer à l'essor des contrats courts. Ainsi, certaines activités peuvent s'affranchir d'un grand nombre d'obligations auxquelles les CDD sont soumis (durée maximale, délais de carence, versement d'indemnité de précarité, …)[29]. Comme l'indiquait l'ACOSS dans une étude de 2011[30], « *l'analyse fine par secteur d'activité permet de mettre en évidence la forte concentration des embauches de moins d'un mois dans les secteurs concernés par le CDD d'usage. Ceux-ci regrouperaient au moins 57 % des DPAE de moins d'un mois alors qu'ils ne représentent que 12 % de l'emploi salarié total* ». Par ailleurs, le cadre juridique a connu une période propice à l'essor du CDD d'usage et a donc pu contribuer au développement des contrats courts. En effet, entre le 26 novembre 2003[31] et le 23 janvier 2008[32], le juge n'avait plus à vérifier le caractère par nature temporaire de l'emploi, ce qui limitait le risque de requalification d'un CDD d'usage en CDI.
3. En 2013, la « loi de la sécurisation de l'emploi[33] » a introduit le principe d'une modulation des cotisations chômage destinée à lutter contre le recours massif aux contrats courts. Ainsi, à partir du 1er juillet 2013, pour tous les CDD de courte durée signés, la cotisation patronale à l'assurance chômage fut portée de 4% à 7% pour les CDD d'une durée inférieure à un mois et à 5,5% pour les CDD d'une durée comprise entre 1 et 3 mois. Quant aux CDD d'usage, la cotisation chômage passait à 4,5% pour tous les contrats d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. Depuis le 1er octobre 2017, cette surtaxation des CDD pour accroissement temporaire a été supprimée, sauf pour les CDD d'usage, pour lesquels elle est maintenue jusqu'en mars 2019. Même si la loi prévoyait des exemptions significatives, cette surtaxation pourrait être à l'origine du ralentissement du taux d'embauche en CDD courts observé sur cette période (graphiques 7a, 7b, 11).
4. Le salaire obtenu dans un contrat court étant généralement plus faible que celui observé dans les autres contrats (car les emplois correspondants sont souvent peu qualifiés), l'allègement de cotisations sociales employeurs et donc la baisse du coût du travail ciblée sur les bas salaires a pu avoir pour conséquence d'augmenter la part des contrats courts dans l'économie ;

---

[29] *Cf.* ci-dessus, note en bas de page du §2.2.1.

[30] Berche Kathleen, Cyrille Hagneré, Madeleine Vong, 2011, « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *ACOSS STAT*, n°143.

[31] Dans quatre arrêts en date du 26 novembre 2003, la Cour de cassation avait redéfini les conditions de recours aux CDD d'usage ainsi que le rôle des juges du fond saisis d'une demande de requalification de ces contrats en contrat à durée indéterminée.

[32] Par deux arrêts en date du 23 janvier 2008, la Chambre sociale de la Cour de cassation précise sa jurisprudence en matière de CDD d'usage.

[33] Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013.

5. En revanche, le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), instauré en 2013[34], n'est pas un dispositif ciblé sur les bas salaires. Ce crédit d'impôt est attribué à toutes les entreprises imposées sur leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Le CICE est un instrument fiscal hybride : son calcul repose sur une assiette salariale large (comprise entre 1 et 2,5 SMIC) de façon à alléger le coût du travail, mais son versement prend la forme d'un instrument fiscal (le crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés). Ce dispositif de grande ampleur (plus de 20 Md€ en régime de croisière), moins ciblé sur les bas salaires, a pu modifier le comportement d'embauche des entreprises en limitant le recours aux contrats courts, notamment du fait que le coût relatif des CDI s'en trouve abaissé, si l'on considère que cette forme de contrat est d'autant plus probable que le salaire est élevé.

[2.4.3] Présentation de la méthodologie et des premiers résultats

Afin d'estimer les déterminants et leurs incidences sur le recours aux embauches en contrats courts tels qu'ils ressortent des données de l'ACOSS, nous avons utilisé pour l'ensemble des variables la version détaillée des comptes trimestriels par branche dans laquelle figure une première estimation des comptes des agents (ménages, entreprises, administrations publiques, …). Les données estimées vont du premier trimestre 2000 au deuxième trimestre 2018.

Ne disposant pas de données sur le taux d'embauche pour la branche Agriculture (AZ), pour celle de Cokéfaction et raffinage (C2) ainsi que celle des Activités financières d'assurances (KZ), nous avons estimé en panel sur 14 branches les équations de taux d'embauche en CDD de moins de 1 mois.

On définit ainsi un système de 14 équations, soit une pour chaque branche. Ce système est ensuite estimé en une étape par la méthode SUR (*Seemingly Unrelated Regression*[35]). Cette méthode repose sur l'hypothèse que les variables explicatives sont exogènes, mais que les résidus des équations peuvent être hétéroscédastiques[36] et corrélés simultanément.

[34] Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.
[35] Zellner (1962).
[36] L'hétéroscédasticité des résidus indique que la variance de ces derniers n'est pas constante et ne permet pas alors de déterminer avec précision la significativité des coefficients estimés.

[2.4.3.1] L'équation retenue

La modélisation du taux d'embauche en CDD de moins de 1 mois sur le total des contrats signés pour chaque branche i est la suivante :

$$\log\left(\frac{CDD1m_{i,t}}{Contrat\ Tot_{i,t}}\right) = cte + \alpha_c.\log\left(\frac{Interim_{i,t-1}}{Contrat\ Tot_{i,t-1}}\right) + \beta_c.\left(\frac{\Delta\log(VAvol_{i,t-1})}{\Delta\log(VAvol_{tot,t-1})}\right) + \gamma_c.\log\left(\frac{(W_{i,t-1}/Hl_{i,t-1})}{(W_{tot,t-1}/Hl_{tot,t-1})}\right) + \tau_c.log\left(\frac{Allegements_{i,t-1}}{VAval_{i,t-1}}\right) + \vartheta_c.log\left(\frac{CICE_{i,t-1}}{VAval_{i,t-1}}\right) + \sigma_C.DUM_{CDDU} + \kappa_C DUM_{CDDU}.DUM_{0307} + \chi_C DUM_{0307} + \psi_c DUM_{Taxe\ CDD1m} + \partial_C.\Delta(U_{t-1}) + \tau_C.OG_{t-1} + \mu_i + \mu_t + \dot{o}_{i,t} \quad (1)$$

Comme indiqué dans l'équation (1), ce taux de chaque branche i est modélisé en fonction des variables suivantes :

- Le taux de recours à l'intérim pour chaque branche i : le signe attendu est négatif, révélant un effet de substitution entre ces deux types de contrats courts.
- La croissance de ces branches i par rapport à l'ensemble de l'économie : un signe positif rendrait compte d'un recours accru aux contrats courts en début de cycle.
- Le salaire horaire moyen de la branche i par rapport à celui de l'ensemble de l'économie. Cette variable peut servir à identifier le montant d'allègement de cotisations sociales employeurs, ciblé sur les bas salaires, versé aux entreprises de la branche. Le signe du coefficient attendu pour cette variable est alors négatif.
- Les allègements de cotisations sur les bas salaires attendus avec un signe positif et de la mise en place du CICE[37] avec un signe positif mais d'une valeur inférieure à l'élasticité aux allègements de cotisations bas salaires.
- La possibilité juridique de recourir au CDD d'usage (CDDU) : ici aussi le signe attendu est positif, les branches ayant ce droit devraient recourir davantage aux contrats courts ; par ailleurs, la période allant du quatrième trimestre 2003 à la fin 2007, compte tenu de la jurisprudence sur les CDD

[37] Dans notre évaluation, nous reprenons la méthodologie proposée par Ducoudré, Heyer et Plane (2017) dans laquelle le montant du CICE par branche est calculé à partir du compte d'exploitation trimestriel des entreprises issu de la comptabilité nationale. À partir des évolutions trimestrielles des subventions d'exploitation par branche (D39) dans lesquelles le CICE est comptabilisé, nous approchons les montants de CICE pour les 14 branches. La valeur du CICE est nulle sur la période 1980-2013, puis a une valeur constante sur l'année. La créance fiscale CICE au sens de la comptabilité nationale inclut les créances portées à la connaissance de l'administration fiscale entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année N+1, quel qu'en soit le millésime. Elle est légèrement différente de la créance CICE cible (ou théorique) qui est la créance fiscale acquise au titre d'une année donnée qui correspond au droit à CICE résultant de l'application du taux de CICE en vigueur à la masse salariale éligible.

d'usage, devrait être une période d'accélération de ce taux d'embauche en contrats courts.

- La taxation des contrats courts, avec un signe qui devrait être négatif.
- Pour chaque équation nous avons introduit des effets fixes par branche et temporels. Cependant, le fait d'introduire des *dummies* pour les branches pouvant recourir aux CDDU[38], et d'autres *dummies* temporelles pour tenir compte de la taxation des contrats courts ainsi que de la période de flexibilisation du recours aux CDDU, nous empêche, selon la formulation, de procéder de cette manière. C'est la raison pour laquelle, dans cette situation, nous avons introduit des variables macroéconomiques afin de tenir compte de chocs conjoncturels communs à tous les secteurs : c'est à ce titre que nous avons inclus dans l'estimation l'*output gap* (écart de production) de l'économie française ainsi que les variations du taux de chômage en France.
- Enfin, de manière à tenir compte d'une éventuelle endogénéité, ces variables ont été intégrées avec un retard d'un trimestre dans l'estimation.

[2.4.3.2] Les résultats

Les principaux enseignements de nos estimations, résumés dans le tableau 1, sont les suivants :

1. Il existe bien une substitution entre le recours au CDD de moins de 1 mois et l'intérim : quelles que soient la forme estimée et la période d'estimation retenue, l'élasticité est proche de -0,6 ;
2. Le développement du taux de recours de contrats courts semble plus fort en début de cycle économique ;
3. Un lien significatif et négatif est observé avec le salaire horaire moyen de la branche : nous l'analysons comme un proxy de l'incidence des allègements de cotisations sur les bas salaires ;
4. Lorsque nous mesurons directement cet effet des allègements sur les bas salaires[39], ce dernier est fidèle à l'intuition économique. Ces mesures auraient bien contribué au développement des contrats courts : les branches qui ont reçu le plus d'allègements de cotisation ont davantage recouru aux embauches en contrats courts que les autres ;
5. L'élasticité du taux d'embauche au CICE, dispositif peu ciblé sur les bas salaires, apparaît également significative et en positive, qui explique une

[38] Une dummy est une variable indicatrice valant 0 ou 1. Dans ce cas de figure, la dummy vaut 0 pour les branches ne pouvant pas recourir au CDDU et 1 pour les autres.

[39] Notons ici que les données concernant les allègements de cotisations sociales par branche ne sont malheureusement disponibles qu'en fréquence annuelle et sur la période 2000-2016. C'est la raison pour laquelle, l'estimation de l'équation 1.3 s'arrête en 2016.

partie de l'arrêt de la hausse du taux d'embauche à contrat court depuis sa mise en place en 2014. Cette élasticité est cependant très faible.

6. La possibilité d'utiliser des CDDU a une forte incidence sur le taux d'embauche en contrats courts : selon nos estimations, les branches autorisées à recourir à ce type de contrat (GZ, MN et OQ[40]) ont un taux d'embauche en CDD de moins d'1 mois supérieur de 20% aux autres branches.
7. L'élasticité à la taxation des contrats courts ne sort pas significativement dans nos estimations. Sur ces éléments, il est donc impossible de conclure à une incidence de la formule de taxation des contrats courts mise en place de 2013 à 2017, sur le taux d'embauche en contrats courts.
8. Enfin, les variables macroéconomiques semblent indiquer qu'une situation de basse conjoncture (mesurée par l'*output gap*) ou de dégradation du marché du travail (mesurée par la variation du chômage) est plus propice au développement des contrats courts.

Encadré 1

Les données utilisées et leurs mnémoniques

Variables

$CDD1m$: Nombre de CDD de moins de 1mois signés (DPAE), ACOSS
$Contrat\ Tot$: Nombre de contrats signés (DPAE), ACOSS
W **:** Salaire moyen brut par tête, INSEE
Hl **:** Durée du travail, INSEE
E **:** Emploi salarié, INSEE
$VAval$: Valeur ajoutée en valeur, INSEE
$VAvol$: Valeur ajoutée en volume, INSEE
DUM_{CDDU} : *Dummy* indiquant les branches ayant le droit de signer des CDD d'usage (GZ, MN, OQ)
DUM_{0307} : *Dummy* rendant compte de l'évolution de la jurisprudence entre le 4e trimestre 2003 et le 4e trimestre 2007 qui rendait moins contraignant le recours au CDD d'usage
$DUM_{Taxe\ CDD1m}$: *Dummy* indiquant la période de taxation des CDD courts allant du 3e trimestre 2013 au 3e trimestre 2017.
$Allègements$: Montant des allègements de cotisations sociales, en milliards d'euros, INSEE et ACOSS
$CICE$: Montant des créances du CICE, en milliards d'euros, INSEE et calculs OFCE
U : Taux de chômage au sens du BIT, INSEE
OG : *Output gap* de l'OCDE

Secteurs

AZ : Agriculture
C1 : Industries agro-alimentaires
C2 : Cokéfaction et raffinage
C3 : Biens d'équipements
C4 : Matériels de transport
C5 : Autres branches industrielles
DE : Énergie, eau, déchets
FZ : Construction
GZ : Commerce
HZ : Transport
IZ : Hébergement-restauration
JZ : Information-Communication
KZ : Services financiers
LZ : Services immobiliers
MN : Services aux entreprises
OQ : Services non marchands
RU : Services aux ménages

[40] Pour la définition voir encadré 1 ci-dessous.

Tableau 1

Résultats d'estimations de l'équation du taux d'embauche de contrats courts

	Équation 1.1	Équation 1.2	Équation 1.3
Equation taux de contrats courts			
Coefficients communs			
$Cste$	-1.501 (-64.74)	-1.514 (-68.22)	-3.471 (-58.52)
$\frac{Interim_{i,t-1}}{Contrat\ Tot_{i,t-1}}$	-0.624 (-34.44)	-0.628 (-47.72)	-0.608 (-67.39)
$\frac{\Delta\log(VAvol_{i,t-1})}{\Delta\log(VAvol_{tot,t-1})}$	3.369 (3.11)	1.083 (6.83)	0.682 (2.59)
$\frac{(W_{i,t-1}/Hl_{i,t-1})}{(W_{tot,t-1}/Hl_{tot,t-1})}$	-1.390 (-15.34)	-1.348 (-64.98)	
$\frac{Allegements_{i,t-1}}{VAval_{i,t-1}}$			0.109 (34.73)
$\frac{CICE_{i,t-1}}{VAval_{i,t-1}}$			0.001 (2.70)
Dummies			
UM_{CDDU}	0.190 (5.20)	0.201 (51.17)	0.212 (48.29)
$DUM_{CDDU}.DUM_{0307}$		-0.052 (-6.95)	-0.009*** (-1.16)
DUM_{0307}		0.039 (5.58)	0.027 (3.73)
$DUM_{Taxe\ CDD1m}$		-0.004*** (-0.66)	0.002*** (0.15)
Variables macroéconomiques			
$\Delta(U_{t-1})$		0.026* (2.09)	0.034 (2.63)
OG_{t-1}		-0.003 (-4.87)	-0.001 (2.63)
Effets fixes			
Par branche	Non	Non	Non
Par période (année)	Oui	Non	Non
Diagnostics statistiques			
$Nombre\ de\ branches$	14	14	11
$Période\ estimation$	2000q2-2018q2	2000q2-2018q2	2000q2-2017q1
$Nre\ d'observations$	1 022	1 022	748
$R2$	0.66	0.98	0.98

Notes : Entre parenthèses figure le t-stat.
Légende : *, **, *** signifie une non-significativité des coefficients à respectivement 1%, 5% et 10%.
Sources : INSEE, calculs des auteurs.

[3] Régulation des contrats courts, en théorie et en pratique

On observe que l'usage des contrats courts est devenu la règle, tout au moins dans certains secteurs, ou dans certaines entreprises, bien au-delà de ce que peut justifier la théorie économique, d'autant que ces contrats courts sont toujours plus courts, dans des activités à l'évidence pérennes où la demande est stable, voire en expansion régulière et soutenue.

[3.1] Contrats courts : besoin de régulation

La réglementation doit rechercher l'équilibre des parties au contrat, tout en préservant leur liberté de choisir la formule contractuelle la plus adaptée. La réglementation ne doit pas favoriser un type de contrat plutôt qu'un autre, mais chercher à contrôler ces choix en maximisant leurs externalités positives (non-rationnement de l'investissement et de la production, faible besoin de redistribution, etc.) et en minimisant leurs externalités négatives (pauvreté au travail, dépenses sociales, assurance chômage, etc.). Le besoin de régulation des contrats courts dépend aussi du contexte, car il apparaît difficile de contenir leur usage quand le chômage est durablement élevé, comme c'est le cas en France depuis de nombreuses années.

La puissance publique doit donc développer une vision d'ensemble, complète, de la structure des emplois et des externalités qui en découlent, ce qui exige de concilier des objectifs en partie contradictoires. En premier lieu, l'emploi doit être stimulé indépendamment de la forme des relations de travail, y compris les contrats courts. Le meilleur exemple est fourni par les politiques de réduction du coût du travail, ciblées sur les bas salaires : les contrats courts y sont par nature surexposés, à la fois parce qu'ils s'associent naturellement aux emplois peu qualifiés, mais aussi parce que le chômage élevé pèse sur les salaires. Souvent instables, à temps non-complet, éventuellement hors du champ des qualifications et des compétences du salarié, les emplois ainsi créés sont peu rémunérés, et donc peu attractifs. Ainsi, même si elle n'est pas spécifique à la France, cette externalité des contrats courts sur la pauvreté au travail semble particulièrement marquée chez nous[41]. D'autres politiques viennent remédier aux problèmes ainsi créés, principalement pour compléter les revenus insuffisants des salariés qui occupent ces emplois (prime d'activité), afin de garantir – au-delà du salaire – qu'ils soient suffisamment attractifs pour être pourvus. La réponse en termes de politique publique doit être globale : ce qui est valable en règle générale vaut pour les contrats courts en particulier.

[41] Plus de 25% des salariés gagnent moins d'un SMIC net par an, parmi lesquels de nombreux titulaires de contrats courts (Insee, 2016).

[3.2] Contrôle juridique du recours aux contrats courts : une ligne *Maginot*

L'usage des contrats courts est très encadré, chaque statut, CDD, CDD d'usage, intérim, intermittents, saisonniers, etc. correspondant à un ensemble de règles spécifiques.

L'indicateur de référence pour mesurer le degré de réglementation des contrats de travail est l'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE. C'est cet étalon qui est généralement utilisé pour juger de la nécessité de flexibiliser la réglementation du marché du travail dans les pays de l'OCDE. Au travers de cet indicateur, notre pays se caractérise de la manière suivante :

- La France est mal classée, la législation de protection de l'emploi étant plus importante qu'ailleurs.
- Contrairement à une idée très répandue, ce n'est pas la forte protection des CDI qui explique le mauvais classement de la France mais celle des CDD.
- Les CDD sont plus rigides que les CDI en France, au contraire de ce qui se passe en moyenne dans l'OCDE.
- L'écart entre la France et l'OCDE est bien plus grand pour les CDD que pour les CDI (graphique 12).
- L'indicateur OCDE est très stable depuis 20 ans en France, que ce soit pour les CDI ou les CDD, alors qu'indéniablement de réformes significatives ont été introduites.

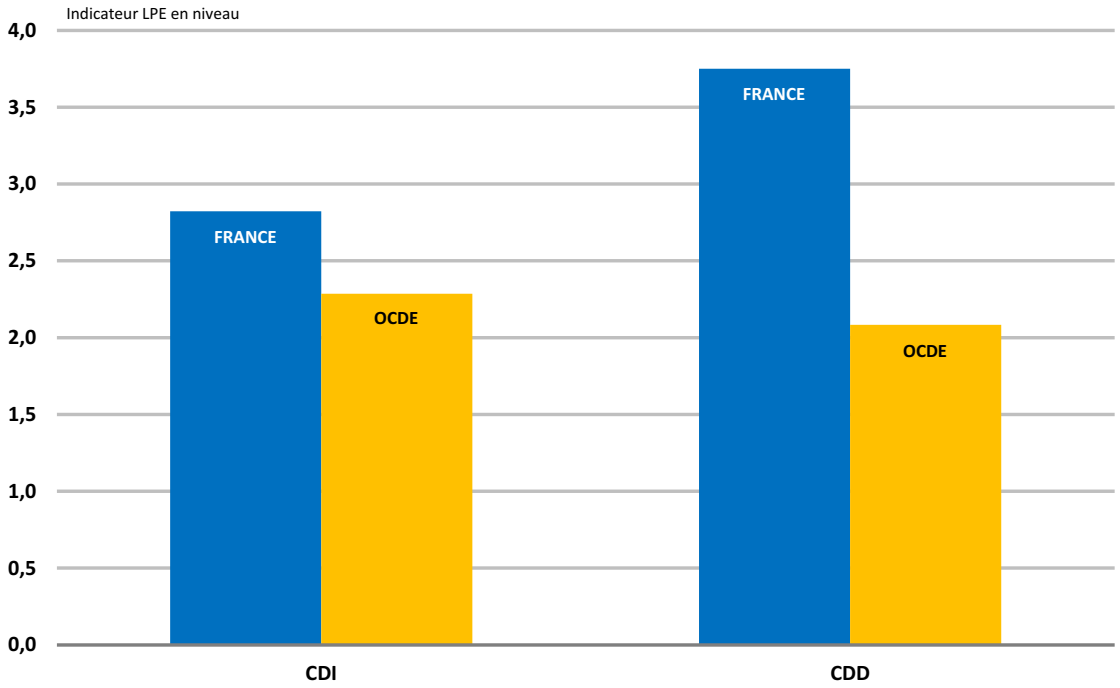
Au cours des vingt dernières années, les règles régissant les contrats de travail et leur usage ont été régulièrement assouplies, notamment celles considérées comme les plus rigides (CDI)[42]. L'indicateur OCDE de protection de l'emploi a été insensible à toutes ces réformes…en France, mais pas dans les autres pays où les réformes introduites ont eu un effet certain sur cet indicateur (graphique 12).

La rigidité des contrats courts que retrace l'indicateur OCDE de protection de l'emploi pour la France se heurte à la réalité, tant du point de vue de la quantité de contrats courts conclus chaque année que de l'explosion observée de l'usage des contrats courts dans les années 2000. Et quand bien même des rigidités réglementaires excessives auraient détourné les employeurs du CDI[43], elles n'expliqueraient pas le raccourcissement des contrats courts. En effet, dès lors qu'un employeur a échappé à la forme contractuelle rigide, pourquoi multiplierait-il les coûts de transaction en multipliant les contrats courts ?

[42] Sans pour autant que l'indicateur OCDE ne varie (Coquet, 2017c).
[43] Des effets de substitution entre contrats selon leur protection relative sont possibles (Cahuc et *al*. (2016))

Graphique 12

Indicateur de protection de l'emploi en CDI et CDD, France et OCDE

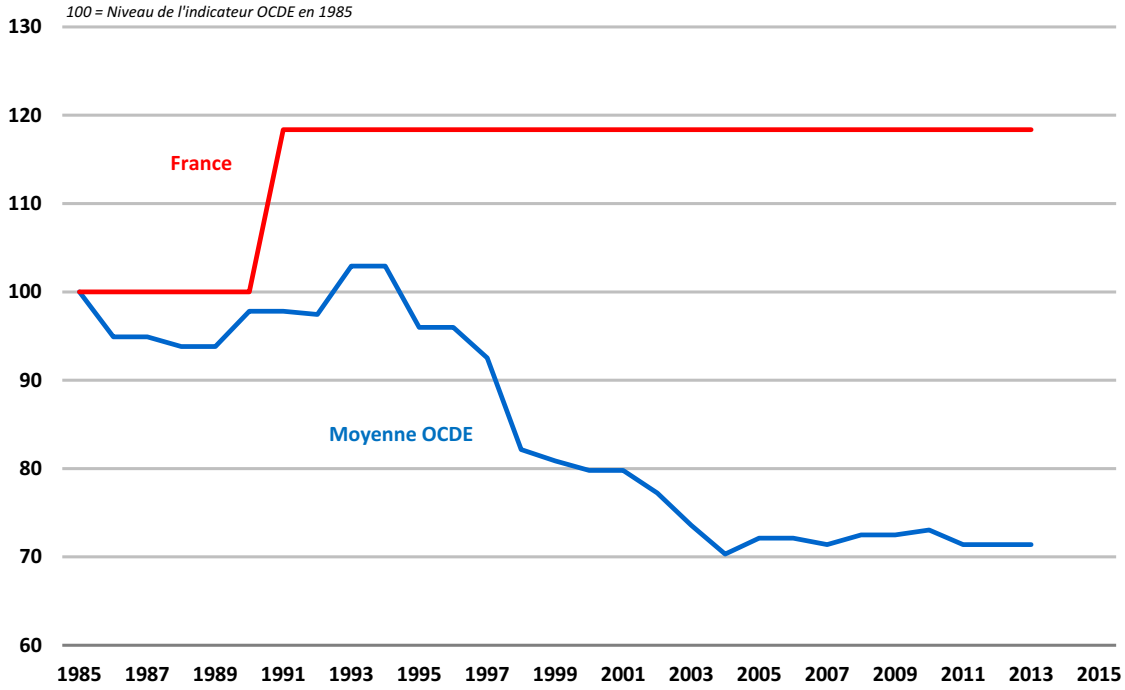


Lecture : la partie gauche du graphique présente l'indicateur de protection de l'emploi des CDI en France et dans l'OCDE, la partie droite ce même indicateur pour les CDD. Plus l'indicateur est élevé, plus le contrat est « »protégé »Au contraire de la moyenne OCDE la France se distingue par une protection des CDD supérieur à celle des CDI, et l'écart le plus important avec l'OCDE porte sur la réglementation des CDD.

Sources : OCDE (2018) dernières données disponibles de l'indicateur Législation de la Protection de l'Emploi (LPE) (2013), OFCE.

Graphique 13

Indicateur de protection de l'emploi des CDD, France et OCDE



Lecture : chaque cour représente l'indicateur de protection de l'emploi des CDD : en rouge la France, en bleu l'OCDE. La baisse de la courbe OCDE montre que ces pays ont fait des réformes qui ont réduit la protection de l'emploi en CDD.

Sources : OCDE (2018), calculs OFCE.

Tout se passe comme si les réglementations existant sur le papier étaient nombreuses, intenses et persistantes… mais inopérantes, laissant des brèches[44] permettant de les contourner.

Le bilan « très critique » du CDD d'usage[45] est à cet égard particulièrement éloquent : la liste des 25 secteurs et des métiers éligibles au CDDU, établie en 1982 et 1990, sur des critères dont la trace s'est perdue (mais certains secteurs sont « tombés en désuétude »), semble s'appliquer bien au-delà de l'intention du législateur, sans pour autant engendrer de contrôle ou de réaction particulière, tant sur le terrain législatif, réglementaire, que pratique. On trouve ainsi des salariés en CDDU dans 78 secteurs et 231 conventions collectives[46], dans des métiers qui ne sont pas éligibles en théorie (IGAS, 2015), ce qui suggère que de très nombreux employeurs utilisent régulièrement ces contrats, bien au-delà du cadre légal.

En réalité, contrairement à ce que suggère l'indicateur OCDE de protection de l'emploi, l'usage des CDD est très flexible en France, au point d'être hors de contrôle s'agissant des CDDU. L'État n'a pas cherché à le maîtriser, et l'a même encore flexibilisé en raccourcissant les délais de carence qui contraignent le renouvellement des CDD de droit commun. Compte tenu de l'ampleur prise par le phénomène des contrats courts sous l'effet de nombreux facteurs, il y a bien peu de chances qu'un instrument aussi indirect que l'assurance chômage puisse ramener l'usage des contrats courts à ce que commandent la théorie économique et la raison.

[3.3] Contrôle économique du recours aux contrats courts : le parent pauvre

Le ressort fondamental du recours aux contrats courts n'est évidemment pas juridique mais économique : si dans certains secteurs d'activité, des employeurs utilisent de plus en plus massivement des contrats de plus en plus courts, ce n'est pas parce que le Code du travail le prévoit, mais parce qu'ils en retirent un avantage économique.

La contention de l'usage des contrats courts devrait donc reposer de manière plus équilibrée sur les deux types d'instruments disponibles, l'un juridique, l'autre économique, en mettant moins l'accent sur les réglementations stériles, et davantage sur les incitations économiques.

À l'évidence, ce levier économique a toujours été sous-utilisé. Le seul instrument d'envergure ciblé sur les contrats courts est l'indemnité de fin de

[44] Par exemple l'utilisation des CDDU dont il est bien connu qu'elle dépasse largement les professions et secteurs qui ont le droit de l'utiliser. Voir IGAS (2015), « Évaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage », Rapport n°2105-049R.

[45] Igas (2015) p.31, L'Unedic (2018c) indiquant quant à elle le chiffre de 30 secteurs.

[46] Les rapporteurs de l'Igas s'attendant à trouver des CDDU dans 30 conventions collectives.

contrat de 10%[47], les tentatives de taxation étant demeurées très marginales, comme pour les intermittents ou la sur-contribution assurance chômage en vigueur de manière très épisodique entre 2013 et 2017 (*cf*. résultats des estimations ci-dessus, et éléments factuels ci-après). Autrement dit l'instrument du prix (ou du coût) des contrats courts, a été très peu utilisé alors qu'il constitue un levier essentiel de régulation des comportements.

L'absence de tarification comportementale favorise l'utilisation intensive de contrats courts, alors qu'il s'agit d'un moyen efficace d'infléchir les incitations pour parvenir à ce que l'usager régule son usage, bien plus léger et opportun que ne le seraient des restrictions d'accès à certains contrats, des technologies les utilisant, la création de nouveaux statuts contractuels, etc.

Même si l'on n'en identifie pas précisément toutes les causes, et qu'il est *a fortiori* impossible de les hiérarchiser, l'usage débridé des contrats courts résulte à l'évidence de nombreux facteurs. L'instrument de la tarification comportementale de l'assurance chômage est donc nécessaire, mais insuffisant pour en éliminer toutes les causes.

[3.4] Effets indésirables du recours excessif aux contrats courts

La situation persistante de sous-emploi dans laquelle se trouve l'économie française favorise la multiplication des emplois instables, peu rémunérateurs, qui ne fournissent du travail qu'une partie de l'année et multiplient les coûts de transaction pour les salariés qui les occupent[48]. Si les effets positifs sur la croissance, l'emploi et les revenus sont faibles, les effets indésirables de cet usage débridé des contrats courts sont en revanche au rendez-vous.

- Les employeurs qui n'utilisent pas les contrats courts perdent de la compétitivité par rapport à leurs concurrents qui le font : ainsi la hausse des contrats courts peut-elle refléter le fait que les secteurs qui les utilisent beaucoup, et reçoivent de ce fait beaucoup de subventions croisées, prennent plus de place dans l'économie, mais également un effet de composition résultant du fait qu'au sein de ces secteurs, les employeurs qui les utilisent le plus gagnent des parts de marché.
- Les actifs subissent des coûts et une incertitude croissante à mesure que le flux des contrats courts augmente et que leur durée se réduit ; il en résulte une atomisation de l'emploi et des salaires, puisque le gâteau de la masse salariale grossit nettement moins vite que le nombre de salariés qui se le partagent.

[47] L'IFC admet par ailleurs de nombreuses exceptions. On peut en outre penser que cette indemnité est incluse dans le coût global du contrat de travail auquel l'employeur affecte une enveloppe donnée fixe (« contrainte » par la part des salaires dans sa valeur ajoutée), et qu'elle est répercutée indirectement sur le salaire horaire.

[48] Pour les employeurs aussi mais, en situation de sous-emploi, ils maîtrisent le choix du contrat de travail.

- L’État subit des effets indésirables, les bas salaires devant être complétés au moyen d’une redistribution sociale et fiscale accrue, qui implique une augmentation des prélèvements obligatoires, qui pèse principalement sur les autres agents.

Finalement les contrats courts coûtent cher à tous les agents, excepté aux employeurs qui les utilisent, ou à leurs clients, alors que les bénéfices qui découlent de ces contrats sont pour le moins difficiles à identifier et à quantifier.

[4] L'assurance chômage et les contrats courts

La première partie de ce rapport illustre bien que l'usage des contrats courts a pris une ampleur telle qu'il ne peut être réduit à des comportements d'employeurs ou de salariés à l'égard de l'assurance chômage. L'assureur n'a donc pas le pouvoir de contrôler tous les déterminants cet usage, mais il peut y contribuer, au minimum en n'y ajoutant pas d'incitations et en luttant contre l'instrumentalisation des droits à indemnisation.

Que ce soit pour réduire la précarité sur le marché du travail, ou juguler les réactions en chaîne qu'elle induit dans la protection sociale et son financement, l'État a intérêt à moduler le prix des contrats de travail en fonction de leur durée, dans tous les secteurs, y compris le secteur public[49], indépendamment de l'assurance chômage. La difficulté est de trouver la meilleure manière de le faire, dans le souci d'être efficace, de surmonter les résistances que suscite ce type de mesure, et aussi de ne pas annihiler les efforts de réduction du coût du travail.

L'assurance chômage vise à assurer le chômage involontaire. L'absence de régulation des contrats courts implique des formes de chômage particulières, dont la fréquence s'est accrue avec le nombre de ces contrats et le nombre d'actifs concernés. Dans son périmètre plus réduit, l'intérêt de l'assureur et celui de l'Etat convergent : rééquilibrer l'usage des contrats courts en réduisant les *subventions croisées* dont ceux-ci bénéficient.

[4.1] Assurer les contrats courts : un cadre rigoureux…

L'assurance chômage est surexposée à la fréquence accrue des passages par le chômage entre deux contrats (inter-contrats), qui sont d'autant plus fréquents que les contrats raccourcis sont potentiellement occupés par un plus grand nombre d'actifs. De surcroît, comme une assurance chômage doit nécessairement prévoir des conditions suffisamment incitatives de cumul de l'allocation avec un salaire (sinon les chômeurs ne reprendraient plus d'emplois précaires inadaptés à leurs compétences, trop faiblement rémunérés, etc.), l'usage régulier des contrats courts peut engendrer des combinaisons infinies d'emploi et de chômage sous le régime de l'*activité réduite*[50].

[49] Le secteur public qui représente environ ¼ des salariés au sens de l'assurance chômage (Coquet, 2016) est lui aussi fortement utilisateur de contrats courts, et participe de ce fait aux coûts économiques et sociaux qu'ils engendrent.

[50] On ne discute pas ici de ces règles indispensables, et paramétrées au plus juste. En effet, si elles n'incitent que légèrement à la reprise d'emploi, elles n'y désincitent pas, alors que les emplois repris dans ce cadre sont souvent précaires et peu rémunérateurs (voir par exemple, Fontaine et Rochut, 2014). La protection offerte est, de ce point de vue, satisfaisante.

Le risque de chômage n'est assurable que s'il est indépendant de la volonté des assurés[51]. Comme toute assurance, l'assurance chômage mutualisée ne peut couvrir qu'un risque aléatoire, résultant de facteurs que les assurés ne maîtrisent pas (cycles d'activité, ruptures technologiques, institutions, etc.). La mutualisation permet quant à elle de faire face à la concentration du risque sur certains assurés (activités en déclin, salariés peu qualifiés etc.), tout en minimisant le coût de l'assurance. L'assurance chômage, donc l'ensemble des assurés[52], n'a pas à supporter des coûts résultant de *choix* des agents, car ce faisant elle perturbe la concurrence sur le marché des produits, augmente le chômage, ses propres coûts et s'éloigne d'une intervention optimale[53].

L'assureur indemnise le chômage involontaire, quel que soit le régime juridique du contrat sur la base duquel le salarié a été affilié et ses cotisations payées, l'objectif étant d'alléger la contrainte financière qui pèse sur les chômeurs afin qu'ils n'aient pas à accepter n'importe-quel emploi, à n'importe-quel prix. Néanmoins, l'assureur doit se prémunir contre les chômeurs volontaires, et notamment fixer ses paramètres d'indemnisation afin qu'ils garantissent que les chômeurs soient toujours incités à accepter des emplois.

L'assureur doit également se prémunir contre les employeurs qui organisent leur production avec des contrats intensifs en assurance chômage, sans pour autant exclure ces contrats de l'éligibilité à l'assurance. Il lui faut pour cela s'assurer que les employeurs n'utilisent pas certaines modalités d'emplois au seul motif qu'elles sont bien couvertes par l'assurance chômage, alors qu'ils pourraient faire autrement. En d'autres termes, l'assureur ne doit pas subventionner certaines technologies de production aux dépens d'autres, notamment les technologies excessivement intensives en contrats courts.

Or aujourd'hui le choix technologique et économique qui fait préférer à l'employeur l'usage intensif de contrats courts, s'il ne résulte pas seulement de l'existence d'une assurance chômage, est influencé par celle-ci, car elle peut augmenter la compétitivité et l'activité des firmes qui l'utilisent.

[4.2] … mais qui ne doit pas être rigide

L'assurance ne doit pas être réservée à des sinistres improbables, mais aux risques qui prévalent effectivement sur le marché du travail : il est naturel que les chômeurs issus d'entreprises utilisatrices de contrats courts représentent une forte proportion des indemnisés, et il est donc de bonne gestion

[51] Cette règle générale admet certaines souplesses (CDD, ruptures conventionnelles, démissions pour motif légitime, etc.). Pour une discussion approfondie, cf. Coquet (2017b).

[52] Il faut toujours avoir à l'esprit que « les assurés » sont à la fois les entreprises (couvertes contre l'externalité que représente le coût du chômage), et les salariés (couverts contre la perte d'emploi, donc de revenu).

[53] Voir par exemple Anderson & Meyer (1993a et 1993b).

d'observer un déficit d'exploitation pour les contrats courts, et un excédent d'exploitation pour les contrats longs[54]. C'est à la fois normal et nécessaire dans une assurance mutualisée dont le principe fondamental est d'inclure tous les salariés dans l'assurance : ceux qui ont un faible risque de chômage financent l'indemnisation de ceux qui sont exposés à un risque élevé, ce qui permet de minimiser le coût du dispositif, tout en maximisant son efficacité et son équité.

Face à la hausse des besoins d'indemnisation due aux CDD de très courte durée, l'Unedic n'a pas choisi de restreindre l'éligibilité ni la « générosité » des allocations. Cela mérite d'être souligné, car face à une hausse du nombre de bénéficiaires, résultant éventuellement de nouveaux profils, la réaction première en matière de politiques publiques consiste souvent à raboter les droits pour réduire les dépenses[55], ou à augmenter les recettes si la contrainte budgétaire est molle.

La prévalence des contrats courts au sein de l'assurance est aussi le symptôme qu'ils sont bien assurés, ce qui illustre que l'assurance chômage a su s'adapter à certaines transformations du marché du travail. Il n'en reste pas moins qu'en procédant à tâtons, l'assureur a créé des protections parfois excessives qui ont fortement subventionné les technologies de production intensives en contrats courts tout au long des années 2000[56]. Depuis 2009, certaines de ces règles favorisant les contrats courts ont peu à peu été resserrées ou abolies, mais deux règles posent encore problème : elles concernent la manière dont est calculée l'allocation, car le salaire de référence est estimé sur la base du revenu journalier et non mensuel, et le taux de remplacement ignore la réalité des revenus nets, étant d'autant plus faible que le salaire de référence est élevé[57].

A défaut de pouvoir maîtriser l'usage des contrats courts, qui dépend essentiellement d'incitations qu'elle ne peut contrôler, l'assurance chômage a intérêt à établir des règles qui l'en protègent. Une saine gestion de l'assurance chômage commande en temps normal une tarification comportementale du contrat d'assurance ; le développement des contrats courts rend cette option indispensable. Travailler sur les cotisations n'exclut en rien d'adapter les règles

---

[54] Etant bien entendu que du coup une telle séparation n'a pas de sens dans un système mutualisé qui n'indemnise que du chômage involontaire. Ce n'est que parce qu'une fraction croissante du chômage temporaire s'est glissée dans les compotes que l'on est conduit –contre nature– à distinguer le déficit des uns, et l'excédent des autres.

[55] Comme cela a été régulièrement fait avec le Fonds de Solidarité : suppression de certaines prestations (allocations d'insertion), revalorisation de l'ASS sur la base des prix et non des salaires, conditions de ressources resserrées, etc.

[56] Les règles auparavant réservées à l'intérim (Coquet, 2010a) qui ont été généralisées sont : le cumul entre allocation et salaire, et les règles d'utilisation des droits acquis et non-consommés (plus communément et de manière inappropriée nommées « droits rechargeables »). Simultanément les paramètres qui déterminent le montant de l'allocation ont été resserrés, permettant une réforme non coûteuse.

[57] Coquet (2015).

d’indemnisation qui incitent les assurés, employeurs comme salariés, à intégrer le recours à l’assurance chômage dans le calcul économique de leur revenu.

[5] Garantir l'emploi ou assurer contre le chômage ?

L'objectif est de limiter les comportements de « sélection adverse »[58] qui mettent indûment à contribution l'assurance chômage, donc de mettre en adéquation ses dépenses et sa mission. Ces comportements indésirables proviennent pour l'essentiel de certains employeurs dans certains secteurs. Il ne s'agit donc pas de taxer les employeurs sans raison, les entreprises contribuant déjà beaucoup à l'assurance chômage. Il faut donc, en cohérence avec les principes de bon fonctionnement de l'économie de marché, trouver des instruments qui incitent les employeurs dont les technologies de production engendrent du chômage temporaire d'en incorporer le coût dans leur coût de production, afin de les facturer à leurs clients, plutôt que de les reporter sur l'assurance chômage.

[5.1] Le chômage temporaire payé par l'employeur : la sécurité de l'emploi

Dans une majorité de cas, l'employeur supporte spontanément ce coût, car il garantit l'emploi ou sa stabilité. Le salarié bénéficie ainsi d'un revenu stabilisé indépendamment des fluctuations d'activité, qui provient exclusivement de son employeur et non d'une assurance ou de la redistribution. Si l'employeur procède ainsi, c'est qu'il y a intérêt et que rien ne l'en empêche :

- Soit son activité suffisamment stable pour ne pas grever sa marge avec des coûts de transaction inutiles en se privant de salariés formés, expérimentés et motivés.
- Soit sa compétitivité dépend directement de son coût de production, et/ou ses ressources financières ne sont pas contraintes (ou pas perçues comme telles). C'est le cas par exemple de la puissance publique qui prélève l'impôt, d'un monopole naturel qui administre lui-même ses prix, ou d'un acteur qui possède un pouvoir de marché.

Il existe plusieurs moyens pour que l'employeur prenne en charge le coût de son comportement, qu'il le supporte en totalité ou qu'il le partage *via* un instrument mutualisé.

- *Garantie d'emploi* : La garantie d'emploi des agents publics est une forme très sécurisée de CDI, assortie d'un *statut* qui peut être assimilé à une convention collective spécifique. Cette garantie ne supprime pas le chômage sans aucun coût, car si tel était le cas il suffirait de garantir tous

[58] Des comportements indésirables peuvent survenir en présence d'une règlementation ou d'une incitation économique. En matière d'assurance chômage, « l'aléa moral » est le fait pour un chômeur indemnisé de préférer demeurer au chômage indemnisé plutôt que d'accepter une offre d'emploi raisonnable. La « sélection adverse » est le fait pour l'employeur ou pour le salarié de modeler les conditions d'emploi de manière à profiter au mieux des conditions d'éligibilité à l'assurance, et/ou de maximiser les droits (montant et durée).

les emplois pour supprimer le chômage… et avec lui tout besoin d'assurance chômage.

L'employeur garantit à ce point l'emploi de son salarié qu'il est dispensé d'affiliation à l'assurance chômage (certains employeurs publics ont même la possibilité de choisir de se dispenser ou non). Il est pourtant clair que ce choix d'organisation de la production de services publics coûte, puisque l'emploi est garanti par-delà toutes les fluctuations d'activité, quelles que soient leur ampleur et leur durée, et que ce coût est en réalité reporté sur les contribuables, les usagers ou les clients des employeurs publics concernés[59].

En première approche, si l'on considère qu'il n'existe pas de chômage volontaire parmi les agents privés, le taux de chômage n'est pas réduit par l'existence de ces statuts, mais le chômage est reporté sur d'autres agents dont la probabilité d'être sans emploi est de ce fait accrue : ce sont les actifs affiliés à l'assurance chômage, mais aussi les agents contractuels de ces employeurs publics qui ne bénéficient pas de la garantie d'emploi et sur lesquels pèsent l'ensemble des fluctuations d'activité. Outre qu'ils subissent le chômage, ces agents supportent le coût de son indemnisation, le manque à gagner en termes de salaires, et ils financent en partie les garanties d'emploi[60].

- *Contrat à durée indéterminée*. Le CDI est un support parfaitement adapté aux salariés des secteurs dont l'activité est soumise à des fluctuations relativement courtes. Lorsque les stocks sont pleins (ou la production non-stockable) et que le carnet de commande est vide pour de petites périodes, le personnel permanent est alors sous-utilisé[61]. L'employeur lisse ses charges de sorte que le salaire est plus faible qu'il ne devrait lorsque le salarié est occupé, et plus élevé lorsqu'il ne l'est pas. Le coût de production, qui peut aussi inclure un coût de stockage, est clairement facturé aux clients. Si une baisse d'activité apparaît durable, du fait d'une récession profonde, ou définitive (changement technologique, compétitivité, mauvaise gestion, etc.), le contrat peut être rompu et entre alors dans le domaine de l'assurance chômage ordinaire.
- *Groupement d'employeurs*. Celui-ci repose sur l'initiative d'acteurs économiques pour répondre à leurs besoins de compétences. L'emploi est créé par le regroupement d'entreprises solidaires, adhérentes, qui

[59] Plus du quart des salariés français ne sont pas affiliés à l'assurance chômage du fait que leur employeur peut choisir de s'en dispenser. Cela va bien au-delà des 3 fonctions publiques qui ne représentent qu'environ 60% de ces salariés non-affiliés (Coquet, 2018).

[60] Coquet (2015) « Secteur Public : l'assurance chômage qui n'existe pas. » *Note de l'OFCE*.

[61] C'est pourquoi la flexibilité horaire favorise la stabilité de l'emploi

mobilisent la main-d'œuvre *via* la mise à disposition des salariés du groupement d'employeurs, ceux-ci partageant leur temps de travail entre ces structures. Le groupement d'employeurs peut en particulier permettre aux TPE et aux PME de faire face aux fluctuations d'activité, à la saisonnalité, aux difficultés de recrutement et de mobilisation de compétences spécifiques sur certains territoires ou pour certains métiers[62]. Les coûts associés au CDI sont mutualisés entre les employeurs adhérents au groupement, ce qui les réduit dans la mesure où les périodes inoccupées sont minimisées[63].

[5.2] L'employeur peut assurer seul contre le chômage

- *CDI intérimaire.* Ce contrat illustre la manière dont des périodes d'inactivité relativement longues peuvent être conjointement prises en charge par l'employeur et le salarié, sans recours à l'assurance chômage.

  Le CDI intérimaire peut être décrit comme un CDI flexible prévoyant que l'employeur prend en charge une période de chômage temporaire, ou alternativement comme un régime de chômage temporaire autofinancé à 100% et intégré au contrat de travail. Le coût est partagé entre l'employeur et le salarié. Seuls les bénéficiaires de cette disposition participent à son financement (éventuellement le client).

  Avec le CDI intérimaire, si l'employeur n'a pas de mission à confier au salarié, ce dernier continue d'être rémunéré à un tarif réduit. Le salarié participe au financement du dispositif : il perd le bénéfice de l'indemnité de fin de mission, son salaire est réduit lorsqu'il n'a pas de mission, il accepte a priori de voir son salaire réduit dans ses futures missions jusqu'à –30% par rapport à celui convenu lors de la signature de son CDI intérimaire, et il est soumis à des obligations rigoureuses en termes de disponibilité et d'acceptation de nouvelles missions[64].

  On notera que les entreprises de conseil parviennent à un résultat analogue avec des CDI classiques, comme on peut l'observer pour la plupart des consultants ou certains prestataires de services aux entreprises (systèmes d'information, par exemple), qui pourraient eux aussi être embauchés en

[62] Source : www.travail-emploi.gouv.fr

[63] Dans les faits seuls 70% des salariés de ces groupements sont en CDI, soit une proportion nettement inférieure à celle observée dans l'économie (www.travail-emploi.gouv.fr).

[64] Le CDI intérimaire, est défini par l'Accord de branche des entreprises de travail temporaire du 10 juillet 2013. Il prévoit le maintien d'une rémunération égale au SMIC (1,15 SMIC pour les agents de maîtrise et 1,25 SMIC pour les cadres) entre deux missions d'intérim, une disponibilité immédiate (1/2 journée) pour exercer une mission dont le salaire ne peut être inférieur à 70% du salaire antérieur (salaire et « allocation » sont soumis aux mêmes cotisations sociales, contrairement aux allocations chômage). Ces conditions sont analogues mais moins favorables que l'assurance chômage de droit commun. Les entreprises de travail temporaire ont évidemment intérêt à réserver cette formule à des salariés rémunérés au-dessus du SMIC.

CDD, ou en CDI intérimaires. La nature des qualifications, voire leur rareté, l'investissement professionnel exigé (notamment en termes d'horaires effectifs, puisque ce sont des cadres au forfait) expliquent probablement que l'intérim ne soit pas le contrat idoine pour attirer et retenir ces salariés.

Le CDI intérimaire est semblable à la formule expérimentée par certaines grandes entreprises américaines dans les années 1920, afin de se garantir la disponibilité d'une main-d'œuvre compétente. Le régime d'assurance chômage américain repose sur la généralisation de ces dispositifs au sein de caisses mutualisées dans chaque État fédéré, dans un cadre fédéral homogène qui préserve des conditions de concurrence équitables.

- *CDD en auto-assurance :* cette formule est accessible aux employeurs publics embauchant des personnels hors-statut, et ayant la faculté de choisir ou non de les affilier à l'assurance chômage. Si un contractuel non-affilié ne retrouve pas d'emploi lorsque son contrat dans le secteur public prend fin, l'employeur paie son indemnisation chômage selon les règles d'assurance chômage de droit commun. Mais, outre que la possibilité de ne pas affilier des salariés à l'assurance chômage ne devrait pas exister car elle compromet gravement l'efficacité de l'assurance chômage et la renchérit, ce type d'auto-assurance n'est accessible qu'à des employeurs dont les ressources ne sont pas rationnées, grâce à un pouvoir de marché ou au pouvoir régalien de lever l'impôt (*cf*. ci-dessus).

[5.3] Les limites d'une caisse unique d'assurance chômage

L'assurance chômage française fait face à une difficulté fondamentale. Les règles de droit commun, notamment celles permettant d'assurer de courtes périodes d'indemnisation consécutives à des emplois courts, servent à couvrir des risques de nature très différente :

- Un risque de chômage temporaire qui tient à la technologie de production choisie par l'employeur. Au sein du secteur, cette technologie le distingue de ses concurrents. Ce risque doit être payé par l'entreprise.
- Un risque de chômage temporaire qui tient à la nature du produit (saisonnier). Il est subi par tous les employeurs du secteur. Il doit être payé par le client et il peut être couvert par l'assureur, à condition de facturer cette assurance à un prix adéquat au secteur qui produit ce bien ou ce service.
- Un risque de chômage conjoncturel / structurel indépendant de la volonté des employeurs. Exogène, celui-ci n'a aucune raison d'être surtaxé.

Seuls les deux derniers types d'indemnisation sont du ressort de l'assurance chômage, la prise en charge du chômage temporaire choisi par l'employeur ne

faisant pas partie de sa mission. Compléter les revenus du travail issus de contrats courts et assurer le chômage involontaire sont en effet deux choses bien différentes. D'ailleurs, l'incitation ainsi donnée contribue à ce que les contrats courts se développent, ce qui augmente indûment les dépenses de l'assurance chômage, au lieu d'augmenter les prix facturés aux clients. Le risque est que la montée en puissance de ce chômage temporaire devienne telle que les courtes périodes d'emploi ne soient plus assurables, avec le risque d'entrainer la faillite de l'assurance dans son ensemble.

L'idéal serait de pourvoir créer une caisse de chômage temporaire séparée de la caisse d'assurance chômage ordinaire. Mais, cette césure entre le chômage temporaire et récurrent et le chômage involontaire ordinaire, est délicate à opérer.

Une formule généralisée de bonus / malus applicable aux contrats courts n'est pas inévitable. En effet, les comportements étant très typés par secteur, et aussi par entreprise au sein d'un secteur, il reste possible d'isoler l'indemnisation du chômage temporaire dans des caisses sectorielles. En effet, si le chômage de très courte durée n'est pas seulement le résultat d'un choix de technologie de production de quelques-uns, mais provient d'aléas de la demande qu'une catégorie d'employeurs subit dans son ensemble (fluctuations quotidiennes, hebdomadaires, mensuelles de demande), une caisse de chômage temporaire mutualisée peut être optimale au sein d'un secteur[65]. Un tel système doit être financé à 100% par ceux qui l'utilisent, équilibré à court terme et non sur un cycle économique comme une caisse d'assurance chômage ordinaire.

A défaut, comme c'est actuellement le cas pour l'Unedic, l'assurance chômage doit faire ces deux choses à la fois, et donc atteindre plusieurs objectifs avec un seul instrument[66]. Il n'y a dès lors pas d'autre issue que de trouver un moyen s'approchant le plus possible de la tarification du chômage temporaire. Et si l'assureur n'y parvient pas, il devra réduire l'indemnisation du chômage ordinaire et involontaire ; et ce faisant son intervention sera deux fois sous-optimale, parce qu'il indemnise du chômage temporaire, et parce qu'il puise dans les ressources ordinaires pour le faire.

[65] C'est d'une certaine manière ce qui se passe aux États-Unis où l'assurance n'indemnise que les 26 premières semaines au maximum (seulement financées par les employeurs, excepté dans deux États), et où lorsque le chômage devient plus important, en raison de la conjoncture économique, ou de problèmes localisés ou structurels, des « extensions de droits » se déclenchent automatiquement, financées par des budgets publics au niveau des États fédérés ou au niveau de l'Etat fédéral.

[66] Ce qui est la plupart du temps impossible (Tinbergen, 1952).

[6] La régulation économique des contrats courts

[6.1] Tarification comportementale et assurance chômage : retours d'expérience

Les données disponibles sont, lorsqu'elles existent, bien trop lacunaires pour évaluer avec une grande rigueur les dispositifs ayant pour but de reporter sur l'employeur une partie de la charge associée à un type de contrat. Les éléments d'évaluation ci-dessous se fondent sur une approche comptable, dans la mesure de ce que les données permettent.

Les estimations économétriques présentées dans ce rapport suggèrent que la taxation appliquée à certains contrats entre 2013 et 2017, et dont la partie concernant les CDDU persistera jusqu'au printemps 2019, n'a pas eu d'effet significatif sur le taux d'utilisation des contrats de moins de 1 mois. Même si une modulation du prix de l'assurance ciblée sur un type de contrat particulier ne doit pas supprimer tout déficit, elle ne peut pas non plus le réduire si de nombreux facteurs autres que le coût de l'assurance chômage déterminent le choix du contrat de travail (comme le suggèrent les éléments théoriques et l'équation économétrique estimée ci-dessus).

Il existe en France trois expériences de taxation des contrats courts, dont deux menées par l'Unedic qui, pour des raisons différentes, se sont avérées infructueuses :

- *Les intermittents du spectacle*. Ces salariés sont depuis longtemps soumis à une surtaxe, qui porte à la fois sur les cotisations employeur et salarié. Ce taux est actuellement fixé à 11,45%, dont 9,05% à la charge des employeurs et 2,4% pour les salariés intermittents qui, contrairement aux salariés de droit commun, continuent donc de payer, en plus de la CSG, une cotisation affectée au régime particulier des intermittents[67]. Cette tarification, pourtant très coûteuse pour les utilisateurs, n'a pas enrayé l'usage intensif de ces contrats, dont le nombre n'a cessé d'augmenter.

  Le prix –pourtant élevé– « ne mord pas » sur les comportements car leurs principaux déterminants ne résident pas dans le coût du travail mais dans des conditions d'éligibilité et des droits bien plus avantageux que ce que peut justifier une assurance chômage. En dépit de la précarité de ce statut, employeurs et salariés y ont un intérêt conjoint, qui peut aller jusqu'à la

[67] Jusqu'en 2011 les contributions étaient fixées à 10,8% (7% pour l'employeur, 3,8% pour le salarié). A partir de 2013 « dans le cadre des annexes 8 et 10 » la cotisation employeurs est passée à 10,0% pour les CDD de moins de 1 mois, 8,5% pour les CDD compris entre 1 mois et 3 mois, et 7,5% pour les CDDU intermittents. La cotisation du salarié étant fixée à 2,4%. De fait l'essentiel des intermittents étaient donc soumis au taux le plus bas. Le barème actuel est en vigueur depuis septembre 2018.

collusion[68] ; d'ailleurs, le taux de consommation des droits est très proche de 100%, et même les formules de calcul récentes, destinées à réduire le montant des droits, n'ont pas produit les économies attendues. Augmenter la taxe risquerait de la rendre inutilement prohibitive, voire d'inciter au travail dissimulé, ce qui améliorerait les comptes de l'assureur par la baisse des dépenses plus que par la hausse des recettes, mais n'est aucunement souhaitable sur le fond.

- *Les CDD en auto-assurance :* cette possibilité est réservée aux employeurs publics embauchant des personnels hors-statut (*cf*. ci-dessus). Le salarié qui devient chômeur à la suite de son contrat public est indemnisé par son employeur, selon les règles d'assurance chômage de droit commun. L'employeur finance donc à 100% les allocations chômage dont il est à l'origine.

  Il n'existe aucune donnée sur le nombre de chômeurs concernés ou sur le coût du dispositif[69]. On observe néanmoins que cette taxation massive n'a pas dissuadé les employeurs d'accroître fortement leur recours aux contrats courts. Le taux de rotation des effectifs a ainsi été multiplié par 3 dans le secteur public depuis 1982 : on compte aujourd'hui 295 000 entrées par an en CDD pour environ 1,3 million d'agents contractuels présents en fin d'année. La contribution des contrats aidés à cette tendance est nette[70] mais s'est atténuée, et la durée moyenne des contrats est bien plus élevée que dans les secteurs marchands.

  Il est possible d'expliquer l'absence d'effet dissuasif en présence d'un tel « malus », à hauteur de 100% de la dépense d'assurance chômage induite, par le fait que ces employeurs ont accès à des ressources non-rationnées, grâce à un pouvoir de marché ou au pouvoir régalien de lever l'impôt. Mais également par le fait que pour les trajectoires hybrides[71], c'est l'Unedic qui prend en charge l'ensemble de l'indemnisation, ce qui conduit naturellement certains employeurs publics à discriminer leurs recrutements en contrats courts, en favorisant l'embauche de salariés ayant déjà été affiliés dans le privé. Enfin certains employeurs publics ont la possibilité de n'affilier à l'Unedic que la catégorie de salariés qui subit un risque de chômage, ce qui légalise une « sélection adverse » aux dépens de l'Unedic[72].

---

[68] Sur les conséquences du régime spécifique des intermittents du spectacle, cf. Coquet (2010a ; 2015).

[69] Le rapport annuel de la DGAFP livre quelques éléments très partiels, sur les montants d'ARE versés dans la fonction publique d'Etat. *Cf*. Coquet (2016)

[70] Picard (2014),

[71] L'historique d'emploi du salarié comprend des contrats privés affiliés à l'Unedic et des contrats publics non-affiliés.

[72] *Cf*. Mairie de Paris (2013).

- *Les contrats courts.* La troisième expérience est celle conduite par l'Unedic entre 2013 et 2017[73], sur un périmètre restreint à certains types de CDD. Il s'agissait bien d'une surtaxe, puisque le coût du travail n'était pas diminué, même si le produit de la taxe était affecté[74]. Les cotisations d'assurance chômage payées par les employeurs se montaient au total à : 7% pour les contrats de travail conclus pour accroissement d'activité pour une durée inférieure ou égale à 1 mois (surtaxe de 3%), 5,5% pour ceux d'une durée supérieure à 1 mois et inférieure ou égale à 3 mois (surtaxe de 1,5%) et 4,5% pour les CDDU d'une durée inférieure ou égale à 3 mois (surtaxe de 0,5%).

  Si l'on se place du point de vue des recettes générées, ce dispositif n'était pas réellement conçu pour être efficace : le taux le plus faible concernait les secteurs à CDD d'usage (CDDU) où la « réembauche » est la plus forte, l'intérim était exempté de taxe, etc. L'exception prévalait donc sur la règle. En 2014, les cotisations sur l'ensemble des contrats courts ont rapporté 3,65 Md€ à l'Unedic ; sur ce montant, 461 Mo€ (12,6%) provenaient des contrats soumis à modulation, dont 70 Mo€ (1,9%) de surtaxes. Ramenée à l'ensemble des contrats courts, la surtaxe représentait donc seulement 1,9% des recettes de cotisations issues des contrats courts, soit un taux moyen de 6,5% pour les contrats courts, contre 6,4% pour le taux de droit commun. À la fois mal ciblée et minime, la surtaxe ne pouvait pas réellement avoir d'effet tangible[75].

  Cet épisode de taxation des contrats courts a donc tout d'un échec. Il faut cependant garder en mémoire qu'une taxation comportementale atteignant ses objectifs ayant avant tout un effet dissuasif, elle ne rapporte donc rien, excepté une réduction des dépenses. Mais on sait que le nombre de contrats courts a continué de croître fortement malgré la taxe, notamment parce que la plupart de ceux qu'il aurait fallu taxer, les plus dynamiques, se trouvaient en dehors du champ. On ne peut exclure également que le recouvrement de la taxe ait été difficile, et l'efficacité du contrôle limitée[76].

---

[73] Entrée en vigueur au 1er juillet 2013, arrêtée le 30 septembre 2017 : Toutefois, la part patronale restait de 4% dans les cas suivants : le salarié est embauché par l'employeur en CDI à l'issue du CDD, (2) pour les CDD conclus en remplacement d'un salarié absent ; (3) pour les employés de maison et (4) les emplois à caractère saisonnier.

[74] A une exonération sur les embauches de jeunes en CDI, ce qui a certainement engendré un effet d'aubaine plutôt qu'une incitation à l'embauche attendue (ce dispositif n'a pas été évalué).

[75] Unedic (2016b). Les surtaxes ont cependant pu avoir un effet sur les contrats ciblés, ou entraîner une substitution entre contrats, etc. mais les données disponibles ne permettent pas de le mesurer.

[76] Le rapport de l'IGAS sur les CDDU suggère que les possibilités de s'affranchir de la réglementation sont importantes.

Au-delà de l'inefficacité dont on fait preuve ces différentes formules, on ne peut déduire des conclusions très robustes de ces résultats. Il est cependant possible d'en tirer quelques enseignements pour encadrer la réflexion sur la tarification comportementale.

[6.2] S'adapter à l'objectif et aux contraintes de l'assurance chômage

Il ne s'agit pas de taxer, mais de tarifer correctement un contrat d'assurance, de fixer un prix d'équilibre pour équilibrer les comportements.

Le comportement que cherche à infléchir la tarification doit être clair, le prix fixé doit viser à le limiter ou à en limiter les conséquences, et son principe actif doit être lisible pour être incitatif. La tarification de l'assureur doit donc influer à la hausse sur la durée des contrats de travail, ou reporter sur les employeurs qui en sont à l'origine, les coûts qu'engendre pour l'assurance un usage excessif des contrats courts. Néanmoins, les règles et paramètres d'indemnisation ne doivent pas être plus favorables aux contrats courts qu'aux autres, ce qui nécessite de rapprocher certaines règles spécifiques (intermittents[77]) du droit commun, mais aussi d'adapter la règle de calcul de l'allocation et le taux de remplacement à l'existence des contrats courts.

Le comportement ciblé par la modulation tarifaire, parce qu'il est coûteux pour l'assureur, est l'alternance d'emplois très courts et de chômage indemnisé (parfois imbriqués dans le cadre de l'*activité réduite*). Étant donné le niveau de chômage, ce comportement ne peut raisonnablement pas être attribué à la volonté des salariés[78]. La voie simpliste qui consisterait à restreindre les conditions d'éligibilité à l'assurance irait donc à l'encontre de la mission de l'assurance chômage qui est d'indemniser les risques auxquels les assurés sont effectivement exposés, plutôt que d'allonger la liste des *exclusions de garanties* quand une difficulté se présente[79].

Ce comportement n'est pas contraint, ni juridiquement ni économiquement. Mais il n'existe que parce qu'il est plus rentable que les autres alternatives disponibles pour ces employeurs : c'est sur ce levier que doit agir l'assureur.

La tarification par l'assureur des comportements qui augmentent ses dépenses d'indemnisation doit autant que possible s'inscrire dans une vision large de sa mission et des effets de ses règles sur le marché du travail :

---

[77] S'il existe un consensus sur le fait que ces règles doivent être conservées au nom de la politique culturelle, la ressource financière pour cette indemnisation doit être issue du budget public alloué de la culture et donc financée sur base fiscale.

[78] Même si on l'observe à la marge, Unedic (2018d).

[79] De ce point de vue, si l'assureur modifiait les règles de cumul allocation / salaire, et les règles de « rechargement des droits », par exemple en imposant des plafonds plus restrictifs qu'aujourd'hui, la contributivité des règles serait profondément affectée, et avec elle la nature assurantielle du régime.

- *Si plusieurs causes sont à l'origine du comportement ciblé, un « malus » très élevé pour sanctionner une seule de ces causes a très peu de chances d'être efficace*. Si ce traitement est excessif pour compenser l'absence d'autres outils, les effets secondaires peuvent devenir problématiques (travail dissimulé, etc.).
- *L'objectif de la tarification comportementale est de supprimer les* subventions croisées *entre employeurs, ou entre secteurs*, quand celles-ci sont permises par l'assurance chômage, mais sans rompre avec la mutualisation qui est une source indispensable d'efficacité. Autrement dit l'assureur doit empêcher que la mutualisation ne se transforme en *subvention croisée* en raison du comportement de certains assurés.
- *Un instrument trop ciblé n'est pas souhaitable, telle une « taxe sur les CDD »*. Il ne s'agit pas de trouver un bouc émissaire, car les comportements coûteux ne sont pas assimilables à un statut juridique particulier, mais relèvent de nombreux statuts différents (CDD, intérim, CDI, etc.), ni même à une modalité précise (secteur, statut, durée, etc.). De ce fait, un critère de taxation rigide a d'ailleurs toutes les chances d'être contourné. Ce qui coûte inutilement à l'assureur, c'est une récurrence en indemnisation qui pourrait être évitée : ce symptôme doit donc être le point de mire des dispositions à prendre.
- *L'objectif n'est pas de punir, mais d'inciter, dans le strict respect des principes de l'économie de marché*. L'assureur doit donc notamment rester neutre envers le choix du contrat de travail : celui-ci est du ressort de l'employeur, seul à même de choisir sa technologie de production en fonction des obligations et des incitations auxquelles il est confronté. Dans la mesure où l'on vise à réduire un comportement indésirable, il faut le cibler lorsqu'il survient, mais aussi éviter de sanctionner économiquement un agent dans toutes ses activités, parce qu'il a, à la marge, un comportement indésirable. Ainsi dans le cas des contrats de courte durée, il n'est pas souhaitable d'appliquer une taxe à l'ensemble de la masse salariale d'un utilisateur même intensif, et il ne faut viser que les contrats qui posent problème en leur appliquant un juste prix.
- *Un prix excessif est aussi inutile qu'un prix symbolique*. L'ampleur du phénomène des contrats courts peut laisser accroire qu'une lourde sanction financière de l'assurance dissuaderait l'usage des contrats courts : en réalité le marché du travail et l'assurance fonctionneraient moins bien, et les autres causes à l'origine des contrats courts continueraient de prospérer et de la déséquilibrer (à l'image de la taxe appliquée aux intermittents du spectacle). Un prix trop faible serait satisfaisant du point de vue de la communication, mais il resterait probablement sans effet,

comme par exemple la taxe de 0,5% applicable aux CDDU depuis 2013 (jusqu'en 2019).

- *Il ne s'agit pas de taxer pour renflouer l'Unedic*. En premier lieu parce que le dispositif d'assurance est équilibré, les cotisations dépassant les prestations *chaque année* de 2 Md€ par an, et en moyenne depuis 25 ans, y compris l'indemnisation des contrats courts ; l'Unedic est déficitaire seulement parce qu'elle a la charge de politiques publiques qu'aucune théorie économique ni aucun principe de bonne gestion ne justifient de mettre à la charge des chômeurs. En outre les objectifs visés ne justifient absolument pas d'augmenter le coût du travail dans son ensemble, mais de le répartir plus efficacement. Les gains d'efficacité que l'on peut attendre d'une tarification comportementale réduiraient à moyen terme les ressources dont a besoin l'assureur, il n'est donc pas nécessaire ni souhaitable de commencer par les augmenter. *Ex-ante* toute hausse des recettes assises sur un comportement particulier doit donc être compensée par la baisse des contributions ordinaires[80].
- *L'objectif n'est pas, ni ne peut être, de financer le « déficit d'exploitation » des contrats courts*[81]. Cet objectif est en contradiction avec la nature même d'une assurance chômage mutualisée, qui a vocation à financer les prestations versées aux agents exposés à un risque élevé (contrats précaires) par les contributions de ceux dont le risque est moindre (contrats stables). L'assureur ne doit facturer la fréquence d'un risque que si un comportement spécifique de l'assuré peut lui être associé. L'assureur doit se aussi limiter : à l'extrême, s'il envisageait de faire payer à chaque utilisateur 100% du coût d'indemnisation que celui-ci engendre (que ce soit par des surtaxes ou une réduction des droits), l'assurance ne serait plus mutualisée et perdrait sa raison d'être.
- La tarification doit être simple, applicable, mais pas circonscrite a priori par ce que l'assureur sait faire parce qu'il l'a déjà fait. Les contraintes administratives (capacité à prélever la taxe) doivent évidemment être prises en compte, mais il mieux vaut renoncer à créer une taxe qu'en créer une « faisable » mais inefficace en regard de l'objectif poursuivi[82]. Le parallèle peut être fait avec la réglementation des CDDU, sophistiquée en apparence mais inappliquée en réalité.

---

[80] Par exemple, si tous les contrats courts étaient taxés comme les intermittents du spectacle (2 fois le taux normal), les recettes de l'Unedic seraient, à comportement inchangé, accrues d'environ 3,5 Md€ par an, ce qui permettrait de baisser la cotisation employeur de 4,0% à 3,6%.

[81] 9 Md€ par an (Unedic, 2018, *Dossier de référence de la négociation*; *cf*. Tableau 2).

[82] C'est un problème d'enjeu : soit les contrats courts sont un enjeu suffisant pour adapter le recouvrement des cotisations aux besoins de l'assurance, soit non. Dans d'autres domaines, les assureurs privés le font toujours et n'indemnisent que sur la preuve que les cotisations ont été payées.

Sur un plan un plus technique, il n'y a que trois solutions pour prélever des ressources sur les salaires : au début du contrat, en cours de contrat, ou à la fin de celui-ci. Chacune a ses avantages et inconvénients :

- A l'embauche : c'est délicat, car pouvant nuire à la création d'emplois, souhaitable pour réduire la rotation des contrats en imposant des coûts de transaction, mais en partie inapproprié si l'on ne cherche qu'à influer sans préjugé sur la durée effective de la relation de travail.
- A la fin du contrat : c'est inopportun, car si l'employeur est contraint de se séparer de ses salariés, sa situation financière est fragile, et il peut même être en cessation de paiements, au moment où on lui réclame son dû. En outre, une grande partie des réformes structurelles du marché du travail adoptées dans les années 2000, et récemment encore[83], ont visé à réduire les coûts de sortie de l'emploi.
- En cours de contrat : c'est assurément la meilleure solution s'agissant d'une tarification comportementale, car il est optimal et très pédagogique qu'elle soit contemporaine du comportement qu'elle a pour objectif de contrôler.

La tarification comportementale favorisera une meilleure allocation des ressources et des facteurs de production, mais aussi l'allongement des contrats courts, une réduction de la précarité, de la récurrence au chômage, et de la flexibilité de l'emploi mise à la charge de l'assureur (donc du coût du travail) : ainsi, en poursuivant son intérêt propre, l'assurance chômage contribuerait à améliorer l'efficacité économique et sociale dans son ensemble.

Une taxe comportementale est clairement souhaitable dans le seul cadre de l'assurance chômage. Ses effets ne peuvent cependant pas être miraculeux : en particulier, elle ne mettra pas fin à l'usage des contrats courts (ni même à l'usage important de ces contrats) et ne créera pas d'emplois à court terme.

[6.3] Coût des contrats courts pour l'assurance chômage.

Chiffrer le coût des contrats courts, et les effets d'une réforme, nécessite au préalable de définir ce qu'est un contrat court. Dans ce rapport, nous avons retenu une définition restrictive (Intérim et CDD de moins de 1 mois), ce qui laisse de côté les CDD de plus de 1 mois, et les CDI rompus après une courte période[84].

Définir l'usage excessif est également nécessaire, mais délicat. Il se trouve que plus les contrats sont courts, plus les chances qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'un usage excessif sont grandes. Même s'il s'agit avant tout d'une contrainte

[83] « Ordonnances Travail » en 2017.

[84] Les missions d'intérim de plus de 1 mois sont donc comptabilisées dans la somme des contrats courts tels que définis ici, mais elles sont très minoritaires.

statistique, le fait de se concentrer sur les contrats de moins de 1 mois rend en partie compte de l'usage excessif. L'Unedic a développé différentes approches et concepts autour de la récurrence en emploi ou en indemnisation, dont celui des « relations de travail suivies »[85], etc. Utiles sur le plan analytique, ces concepts apparaissent néanmoins complexes à mettre en œuvre dans un cadre opérationnel.

Il est possible, même avec des données éparses, de parvenir à une estimation du coût de règles dont le périmètre est clair, tels les intermittents du spectacle, les intérimaires avant que leurs règles spécifiques ne soient supprimées, ou la taxation des CDD de 2013. En revanche, certains chiffrages sont impossibles à effectuer en l'absence totale de données (coût de l'auto-assurance des employeurs publics, part de cette charge supportée par eux ou par l'Unedic).

Il est donc difficile de calculer le coût des contrats courts de droit commun (CDD, CDDU, Intérim) pour l'assurance chômage. L'Unedic elle-même en donne deux chiffrages différents :

- Un maximum de 9 Md€ en 2016 pour l'ensemble des contrats à durée limités, dont 8,1 Md€ hors intermittents du spectacle, si l'on identifie les contrats courts au statut du dernier contrat avant l'entrée initiale en indemnisation (mais semble-t-il hors entrées et sorties vers des contrats courts dans le cadre de l'activité réduite, ce qui minimise probablement le coût) (tableau 2) ;
- Un minimum de 2,0 Md€, se décomposant en 500 Mo€ pour les CDD de moins de 1 mois (y compris CDDU) et 1,5 Md€ pour l'intérim de moins de 1 mois, mais sans explicitation de la méthodologie permettant d'arriver à ce résultat[86].

Il est difficile d'apprécier ces chiffrages car on ignore le nombre de contrats courts qui se terminent par un passage par le chômage, ou si la classification retenue par l'Unedic tient compte de la récurrence liée aux contrats courts exercés durant l'épisode d'indemnisation.

Au vu de ces éléments, on peut cependant penser que le coût des contrats courts pourrait être plus élevé encore, car tous les chômeurs entrant avec un historique d'emploi inférieur à 24 mois sont susceptibles d'être passés par un ou plusieurs contrats courts, même si ceux-ci ont pris la forme d'un CDI interrompu, ou simplement que le dernier de leurs contrats ait été un CDI, et

[85] Unedic (2016a, 2018e).

[86] A l'appui de cette estimation, l'Unedic indique cependant aussi que les recettes en provenance des contrats de moins de 1 mois se montent à 900 Mo€, ainsi que les dépenses. Le déficit que l'on peut attribuer à l'intérim selon cette méthodologie est 1,5 Md€, pour des dépenses de 2 Md€ ce qui induirait 500 Mo€ de recettes, soit 2 fois moins que les recettes totales également indiquées par l'Unedic dans le tableau 2 (1,06 md€). Unedic (2018s, pp.188 et suivantes).

les précédents, des contrats courts. On peut en revanche écarter un coût inférieur au bas de la fourchette Unedic, car il semble difficile de croire que les contrats courts ne coûteraient rien ou presque à l'assurance chômage.

L'absence de référence précise quant aux dépenses induites par les différents types de contrats rend difficile le calibrage d'un dispositif de modulation (quelle que soit la manière dont on l'appelle, expérience rating, bonus-malus, etc.).

Tableau 2

Répartition des dépenses d'allocations et recettes de contributions en 2016, selon le dernier contrat

Allocations/contributions selon le type de contrat (1)	Dépenses (en millions d'euros)	Recettes (en millions d'euros) (2)	Ratio dépenses / recettes
Contrat à durée indéterminée	19 641 M€	29 962 M€	0,7
Contrat à durée limitée (3)	13 129 M€	4 129 M€	3,2
Intérim	2 962 M€	1 069 M€	2,8
Contrat à durée déterminée (hors annexes 8 et 10)	8 935 M€	2 737 M€	3,3
Annexes 8 et 10	1 232 M€	323 M€	3,8
Total	32 770 M€	34 091 M€	1,0

(1) Le type de contrat est le dernier contrat de travail précédant l'ouverture de droit
(2) En 2016, la modulation des contributions a généré 91 M d'euros d'exonérations et 79M d'euros de surcontributions (67 millions d'euros pour les CDD hors annexes 8 et 10 et 12 millions d'euros pour les annexes 8 et 10).
(3) Les dépenses d'intérim correspondent aux dépenses relatives à l'indemnisation des allocataires suite à une fin de mission d'intérim (donc pas intégralement aux dépenses relatives à l'annexe 4).
***Sources** : Acoss 2016 (contributions intérim), DADS 2012 (contributions CDD, CDI), Pôle emploi (annexes 8 et 10), FNA 2016 (dépenses d'indemnisation), données brutes. Calculs Unédic.*
***Champ** : France entière*

Source : Unedic (2018c).

[7] Responsabiliser l'employeur par le prix

[7.1] Scinder assurance temporaire et assurance ordinaire ?

[7.1.1] La caisse mutualisée d'assurance chômage temporaire *?*

Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, les règles qui gouvernent le financement et celles qui gouvernent les dépenses ne peuvent être conçues indépendamment les unes des autres. Il est impératif que les règles d'indemnisation favorisant l'usage des contrats courts soient réformées pour qu'une facturation des contrats courts aux employeurs qui les utilisent puisse avoir les effets attendus.

Dans l'idée de faire internaliser aux employeurs les dépenses de chômage temporaire qui pèsent sur l'assurance mais ne relèvent pas de sa mission, la caisse d'assurance chômage pourrait être scindée en deux : d'un côté, une caisse indemnisant du chômage résultant de l'organisation de la production et de la manière de traiter le carnet de commandes, et de l'autre une caisse de chômage indemnisant le chômage indépendant des choix des employeurs et résultant aléatoirement de causes exogènes.

Partant du système actuel, une telle scission semble difficilement réalisable en pratique, car il est à court terme très difficile de trouver des moyens fiables et lisibles d'affecter les dépenses à ceux qui en sont à l'origine, et les moyens de les leur refacturer.

Une possibilité serait de s'inspirer du régime d'assurance chômage américain qui organise une séparation de cette nature, entre d'un côté des caisses d'indemnisation du chômage de courte durée (26 semaines) financées par les employeurs, et ce d'autant plus qu'ils engendrent des dépenses d'assurance (*experience rating*), puis des extensions de droits financées sur budgets publics qui se déclenchent uniquement lorsque la conjoncture économique est dégradée dans son ensemble. Cette option pose cependant des difficultés qui nécessiteraient de repenser de fond en comble l'architecture du système d'assurance chômage français.

La caisse de chômage temporaire est une option très intéressante, appropriée dans la situation actuelle, mais trop complexe à imaginer et à calibrer dans le cadre d'un rapport comme celui-ci.

[7.1.2] La caisse sectorielle : une solution plus praticable ?

Une manière de se rapprocher de cette solution, sans révolutionner l'architecture actuelle, peut consister à créer des caisses sectorielles de chômage temporaire. Cette hypothèse permet aussi de mettre en lumière le

continuum entre cette solution et d'autres parfois évoquées pour appliquer un bonus / malus aux contrats courts.

Le premier défi consisterait à lui affecter des dépenses. Par exemple l'indemnisation des x premières semaines de chômage suivant la fin d'un contrat, ou bien la récurrence en indemnisation en fonction de ce que l'Unedic définit comme des « relations de travail suivies », qui représentent 3,5 millions de contrats, pour l'essentiel de moins de 1 mois, et 200 millions d'heures de travail par an[87].

Dans les secteurs les plus friands de ces relations suivies[88], celles-ci représentent environ 2% du volume d'heures de travail, donc environ 2% de la masse salariale. Si l'on retient l'hypothèse à la fois théorique et la plus extrême, ces jours de travail peuvent donner lieu à des droits demandés dans 100% des cas, puis consommés à 85%. L'allocation nette d'assurance chômage représentant environ 72% du salaire net, soit environ 60% du salaire brut. Pour un secteur fortement utilisateur de relations de travail suivies (par exemple, Hôtellerie et Restauration, Hébergement Medico-Social, etc.), le coût d'un tel dispositif représenterait environ 1% de la masse salariale[89]. Ce coût maximum apparaît loin d'être prohibitif, surtout lorsqu'on le rapporte à la taxe sur les contrats très courts en vigueur entre 2013 et 2017 (3%), ou même à celle de 0,5% qui s'applique encore aux CDDU. C'est le coût qui pourrait être supporté par les caisses de chômage temporaire des secteurs.

Considérant que ces « relations suivies » représentent en moyenne 0,6% du volume horaire de l'ensemble des secteurs affiliés à l'Unedic, l'extrapolation du calcul ci-dessus induit que la dépense d'assurance chômage afférente atteindrait environ une contribution de 0,3% de l'ensemble des salaires bruts, à comparer aux 4,05% pour la cotisation employeur de droit commun. Et il faut souligner que ces chiffrages n'incluant pas les missions d'intérim, les sommes à la charge des caisses de chômage temporaire seraient plus élevées, permettant une baisse plus importante du taux de cotisations de droit commun pour l'indemnisation du chômage ordinaire.

Une difficulté de cette option tient évidemment au repérage de ces « relations suivies », et une autre au risque que les employeurs adaptent leurs comportements d'embauche à ce critère de repérage s'il venait à être pénalisant.

Le plus difficile est ensuite de calculer et d'affecter les cotisations. La méthode la plus simple serait de facturer toutes les entreprises du secteur, qu'elles

[87] Les données de bases proviennent de l'Unedic. *Contrats de courte durée par secteur d'activité*, janvier 2018 et Dossier de référence de la négociation (novembre 2018).
[88] Unedic (2018f). Ces données de l'Unedic sont hors intérim.
[89] Le calcul est le suivant : 2%*85%*60%=1,02%

utilisent ou pas le dispositif. La solution optimale est évidemment de ne taxer que les employeurs qui engendrent des dépenses pour la caisse[90], ou à défaut d'imposer un système de bonus-malus à l'intérieur de la caisse, ce qui est compliqué et source de difficultés (*cf*. ci-dessous).

La caisse d'assurance chômage sectorielle apparaît donc clairement comme étant de nature analogue aux taxes sur les ruptures des contrats, ou que la répartition d'une partie du déficit des contrats courts sur les employeurs qui en sont à l'origine. Ces deux taxes, sur les ruptures de contrats ou pour couvrir une partie du besoin de financement du chômage temporaire, ont l'avantage d'être plus directes, lisibles et simples d'application qu'une caisse de *chômage temporaire*. Mais celle-ci bénéficie d'une image bien moins arbitraire, incontestable économiquement, au contraire d'une taxe pure et simple.

Selon le principe « américain » d'affectation des x premières semaines de chômage[91] à la caisse d'assurance *chômage temporaire* d'un secteur, on pourrait n'affecter par exemple que plusieurs jours ou même seulement le premier jour de dépense au dernier employeur[92] (ou de reprise de l'épisode d'indemnisation après un contrat court en activité réduite). Cette « caisse du premier jour » rejoint une option alternative, la taxation des ruptures de contrats, à ceci près que l'utilisateur supporte 100% du coût qu'il engendre avec la taxe, à la différence de l'utilisation d'une caisse mutualisée au niveau d'un secteur.

De même, une répartition du déficit des contrats courts (deux concepts qu'il faudrait auparavant définir et normer) en fonction de l'utilisation qui en est faite par les différents secteurs, avec un bonus ou un malus à la clé, procède de la même logique que la caisse sectorielle de chômage temporaire. Partant de cette analogie, il est possible de donner un ordre de grandeur du budget de ces caisses d'assurance chômage temporaire. Si l'on considère que le déficit d'exploitation total des contrats courts s'élève à 8 Md€[93], un secteur représentant 10% des contrats courts (intérim + CDD de moins de 1 mois) générerait donc environ 800 millions de déficit, soit environ 3,5% de la masse salariale brute d'un secteur comme HCR, 3,4% dans le médico-social. Mais il ne s'agit pas de combler en totalité le déficit des contrats courts. Si on retient par exemple une affectation sectorielle de la moitié du déficit, cela représenterait

[90] On en revient ici à l'affectation des dépenses à l'historique d'emploi, qui est une des modalités de l'assurance américaine difficilement transposable pour le cas des contrats courts, puisqu'elle induit que les employeurs paient d'autant plus qu'ils ont employé le salarié longtemps, ce qui est bon lorsqu'il s'agit de chômage temporaire, mais pas souhaitable s'il s'agit de chômage ordinaire.

[91] 26 semaines dans le cas américain.

[92] Dans le cas d'un seul jour affecté, il n'y a en effet pas besoin d'affecter les dépenses aux différents employeurs au prorata de durées d'emploi (si bien sûr les contrats ne durent pas moins de 1 jour).

[93] Source Unedic (2018), hors intermittents du spectacle.

par exemple 1,7% de la masse salariale brute. Les 800 millions de déficit en moins représentant 2,2% des recettes de cotisations du droit commun, celles-ci pourraient donc baisser ainsi de près de 0,1 point (3,96%)[94]. Au total, si on fait l'hypothèse purement théorique que le chômage temporaire représente environ la moitié du déficit d'exploitation des contrats courts tel qu'actuellement estimé par l'Unedic, soit 4 Md€ par an, et que c'est ce montant qui devrait être financé par des caisses sectorielles équilibrées, alors le taux de cotisation de droit commun pourraient être abaissé de 0,5 point à 3,55%.

[7.1.3] Transformer le CDD d'usage en CDI intérimaire ?

Toujours dans l'optique d'imputer le coût des contrats courts à l'employeur, on pourrait étendre l'usage du CDI intérimaire, en particulier pour les groupements d'employeurs.

Une version extrême pourrait ainsi consister à transformer les CDDU en CDI intérimaire en leur imputant la charge des inter-contrats (sous forme d'un coût de sortie, ou en les imputant à une caisse de chômage temporaire mutualisée par le secteur) : évidemment, il ne peut absolument pas être question d'obliger à la création des CDI dès la première heure de CDDU, mais une telle mesure pourrait être consécutive à un usage excessif, à l'image de la requalification de CDD dans des cas d'abus.

L'intérêt principal d'une telle disposition serait la forte incitation à créer des groupements d'employeurs, car il s'agit alors d'un moyen très efficace de limiter les inter-contrats ou une requalification (ou également les dépenses d'une caisse sectorielle de chômage temporaire comme ci-dessus).

[7.2] Modulation par entreprise : délicate transposition du modèle américain

Le comportement coûteux pour l'assureur s'identifiant à une pratique bien identifiable de l'employeur, il faut trouver des indicateurs rendant compte du comportement indésirable visé, et leur appliquer la taxe comportementale aussi précisément que possible.

L'assureur doit alors définir un niveau normal de l'indicateur qui correspond aux comportements qu'il juge moyens, niveau auquel sera associé un taux pivot permettant de couvrir la totalité du besoin de financement global du régime d'assurance : chaque entreprise est ensuite située par rapport à ces indicateurs cibles, et se verra imposer soit un bonus, soit un malus. La tarification comportementale est forcément « incomplète » : par nature, une assurance mutualisée ne peut pas refacturer à un assuré les coûts

[94] 2,2% (des recettes) *4,05 (taux de cotisation) = 0,1 point de cotisations.

d'indemnisation qu'il engendre, car s'il n'y a aucune mutualisation, il n'y a plus d'assurance pour l'employeur-assuré.

En pratique, l'assureur doit créer un compte pour chaque entreprise affiliée à l'assurance chômage. Cette formule est directement inspirée du système d'*experience rating* américain, dont le but affiché est de « stabiliser l'emploi »[95]. Chaque entreprise voit ainsi ses cotisations portées au crédit de son compte, et les dépenses d'assurance chômage qu'elle engendre à son débit.

Les modalités américaines ont été conçues en fonction de comportements américains, qui engendrent des « licenciements temporaires » assimilables à du chômage temporaire[96]. Elles visent à ne pas perturber la concurrence, en réduisant la subvention que l'assureur dirige vers les employeurs qui feraient un usage excessif du chômage temporaire. Cette modalité a donc vocation à contrôler les licenciements temporaires tels qu'ils sont pratiqués aux États-Unis, tandis qu'en France, le problème à traiter est plus complexe, puisque entrent en jeu d'autres éléments tels que le type juridique du contrat, sa durée, le comportement d'un secteur, etc. En particulier, il faut souligner que lorsque la pratique d'un employeur engendre un recours excessif à l'assurance, la modulation à l'américaine s'applique à l'*ensemble* de sa masse salariale, et non pas simplement au comportement qui pose problème[97].

Par-delà son énoncé très simple, le compte « individuel » par entreprise est un système très complexe, dont l'efficacité se joue à un niveau de détail très fin :

- Il s'agit d'un indicateur de comportement *ex-post*. Pour taxer sur la base de l'*expérience*, il faut avoir un recul suffisant, de l'ordre de 3 ans aux États-Unis. Outre le délai avant que le mécanisme ne puisse agir sur le comportement, la tarification est décalée par rapport au comportement ciblé, ce qui peut être fâcheux, par exemple pour les entreprises en forte croissance, ou celles soumises à de grandes fluctuations conjoncturelles[98].
- La modulation ne s'exerce plus hors du plancher et du plafond dans lesquels elle s'inscrit. Il est alors aisé et tentant pour des entreprises ayant une structure décentralisée, ou un pouvoir de marché, de concentrer leurs

[95] Pour le détail de la réglementation américaine voir Department of Labor (2017).

[96] Ou tout au plus à des fluctuations conjoncturelles courtes comme le montre la durée maximale des droits (26 semaines). Le chômage issu de chocs économiques plus importants (conjoncturels ou structurels) est couvert par des dispositifs d'extension de droits financés sur crédits budgétaires des États fédérés ou de l'État fédéral Pour des détails sur ces aspects voir par ex. Blaustein (1995), Card et Levine (1994) et Coquet (2013).

[97] Aux États-Unis, la taxe fédérale (5,4%) ne s'applique qu'aux employeurs. Trois États taxent les salariés.

[98] Aux États-Unis, la loi exige une « expérience » minimale de 3 ans du comportement, réduite à 1 an pour les nouvelles entreprises, qui par ailleurs peuvent bénéficier d'un taux préférentiel (1 point de réduction au maximum). Le comportement est donc examiné rétrospectivement dans une phase du cycle d'activité différente de celle dans laquelle la surtaxe s'applique (pro-cyclique).

contrats courts dans un nombre réduit d'établissements, de filiales, ou chez leurs fournisseurs et sous-traitants.

- La modulation peut s'appliquer soit sur la totalité de la masse salariale comme c'est le cas aux États-Unis, soit sur la partie que l'on veut contrôler, comme la masse salariale des contrats courts en France. Dans ce dernier cas, la mise en œuvre est complexe, car il faut définir ces contrats, leur durée, la période de référence, les repérer, etc. éventuellement créer deux comptes, l'un pour les contrats soumis à modulation, l'autre pour les autres contrats.
- Lorsque l'historique d'emploi d'un chômeur comprend plusieurs employeurs, l'affectation des dépenses d'indemnisation nécessite de faire des choix : par rapport à quelle référence les évaluer ? faut-il les affecter au dernier employeur ? proratiser en fonction de l'historique d'emploi ? différencier petites et grandes entreprises ? etc. Aux États-Unis, quatre formules de base sont utilisées, parfois combinées entre elles. En France, l'objectif n'est pas le contrôle du chômage temporaire, mais l'augmentation de la durée des contrats courts afin de réduire leur récurrence. La formule est donc très délicate à définir car on risque de pénaliser davantage les employeurs qui signent les contrats les plus longs. De plus, la complexité du barème altère son caractère incitatif.

Importer tel quel le système américain nécessiterait de l'adapter en profondeur, pour un résultat incertain. Sur le fond, un système de comptes « individuels » pour chaque entreprise semble peu adapté aux besoins actuels de l'assurance chômage française[99]. En outre, la myriade de règles, l'ingénierie et l'administration qu'il faut déployer pour suivre des comptes par entreprise sont très lourdes, ce qui rend l'opération complexe et dilue son pouvoir incitatif. Il serait dans ce cas bien plus direct et plus aisé d'envisager l'option de la caisse mutualisée d'assurance du chômage temporaire *(cf.* ci-dessus).

[7.3] Modulation par secteur : des effets pervers importants

Le principe d'un bonus / malus sectoriel sur les contrats courts mettrait en évidence le fait que l'assurance chômage française assure trois risques distincts sans les distinguer, alors même que le financement de l'assurance devrait être spécifique à chacun des risques ainsi couverts.

En réduisant le degré de mutualisation de l'assurance entre secteurs d'activité, la modulation sectorielle réduit les subventions croisées entre secteurs. Comme pour la caisse de chômage temporaire, l'avantage de surtaxes

[99] Si la mise en place rapide d'un tel système est techniquement possible, alors tous les autres sont possibles.

sectorielles est d'obliger les secteurs d'activité à reporter le coût de production sur les clients, ou à réduire leurs marges.

La modulation sectorielle des cotisations ne sanctionne toutefois que des comportements collectifs : les comportements individuels d'entreprises sont de second ordre, ce qui favorise les « passagers clandestins ». Un employeur vertueux dans un secteur qui ne l'est pas sera pénalisé (via la baisse de l'activité du secteur), et symétriquement une entreprise peu vertueuse, dans un secteur qui l'est, sera encouragée à adopter un comportement encore plus coûteux pour l'assurance (graphique 14, point [B]).

Si les conditions d'une concurrence équitable ne sont pas réunies (relations clients / fournisseurs, donneurs d'ordres / sous-traitants, etc.), l'assurance chômage continuera de les biaiser à l'intérieur des secteurs, où l'incitation continuera d'aller à la concentration des contrats courts chez certains employeurs / établissements qui, volontairement ou non, paieront la surtaxe.

La modulation sectorielle présente des inconvénients très importants, relativement à l'assurance mutualisée actuelle :

- La distorsion induite par l'assurance chômage ne serait plus diluée comme aujourd'hui, mais confinée, donc exacerbée à l'intérieur des secteurs : il peut donc y avoir une double peine pour les employeurs vertueux, une taxe sectorielle plus élevée que la cotisation actuelle, et des subventions croisées à l'intérieur du secteur (graphique 14, point [C]), avec le risque de créer des incitations opposées à celles recherchées ;
- La modulation sectorielle crée des inégalités injustifiables entre entreprises ayant des comportements identiques, uniquement parce qu'elles appartiennent à des secteurs différents (graphique 14, point [B] vs point [C]) ; cela va à l'encontre de l'objectif poursuivi par une taxe modulée ;
- La modulation sectorielle partage certains défauts techniques de la modulation par entreprise : décalage dans le temps, définition des taux pivots, ciblage sur certains contrats à définir, administration, etc.

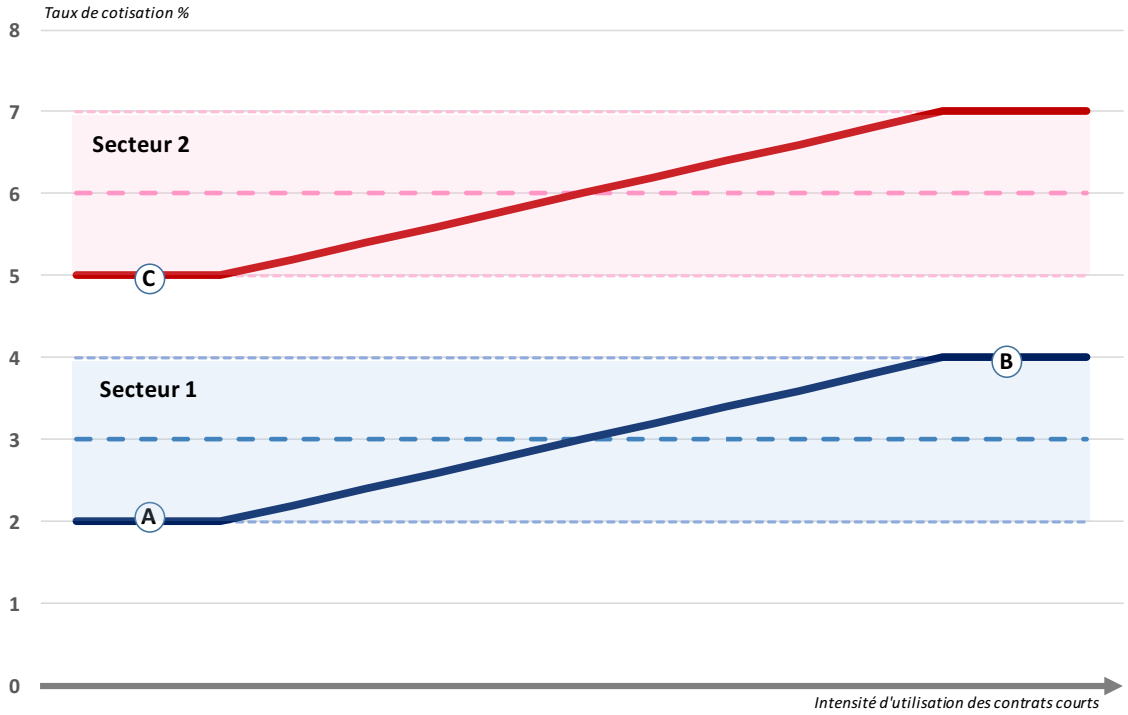
Le bonus / malus sectoriel règle donc certaines difficultés, notamment du point de vue de la concurrence, mais il en crée aussi de nouvelles. Ses effets sur le problème qu'il vise à contrôler – la courte durée des contrats – sont à la fois incertains et ambigus. Il peut aussi contribuer à dérégler plus avant la concurrence au sein de certains secteurs, sans compter la défiance que son principe même peut susciter : les employeurs n'étant pas visés directement, la punition collective peut légitimement altérer le consentement à la cotisation des employeurs vertueux.

Comparativement, la caisse de chômage temporaire sectorielle semble à même d'éviter ce type de problème, car outre qu'elle localise au sein du secteur le

problème d'indemnisation associé aux contrats courts, elle ne se substitue pas à l'indemnisation du chômage ordinaire, ce qui limite le surcoût que doivent supporter les employeurs les plus vertueux.

Graphique 14

Schéma type d'une taxe modulée par secteur et par entreprise



Lecture :le graphique représente les barèmes de cotisations applicables dans 2 secteurs ayant un recours différent aux contrats courts. Les lignes pointillées (gras) représentent les « taux pivot » ; plus l'entreprise a un taux de recours élevé (vers la droite sur l'axe des abscisses), plus son taux de cotisation est élevé. Les lignes pointillées (fin) représentent les taux minimum et maximum applicables dans chacun des secteurs, ce qui définit un « corridor ». On note qu'une entreprise utilisant excessivement les contrats courts dans le secteur qui y a en général peu recours peut payer un taux plus élevé (entreprise B, 4%) que celle qui utilise peu de contrats courts dans un secteur qui y fait un recours intense (entreprise C, 5%).

Sources : OCDE (2017) dernières données disponibles de l'indicateur Législation de la Protection de l'Emploi (LPE) (2013), OFCE.

[7.4] Modulation selon la durée du contrat

[7.4.1] Taxe forfaitaire : ciblage de la forme juridique plutôt que de ses effets

C'est la formule mise en œuvre en France de 2013 à 2017 (*cf*. ci-dessus), et qui est en vigueur dans les pays qui surtaxent les contrats courts, par exemple l'Espagne et l'Italie[100]. Le principe est d'affecter un taux de cotisation à des durées de contrat définies a priori, ce qui nécessite d'établir une norme quant à la « bonne » durée, voire même au « bon » statut, des contrats de travail.

Ce système est simple, mais rigide et assez peu discriminant dans son ciblage, car il crée des effets de seuils et des possibilités de contournement. Une manière de réduire cet effet de seuil peut consister à fixer celui-ci à un niveau

[100] En Espagne, le taux de cotisation normal est de 7,05%, la surtaxe CDD se monte à 1,25%, dont 0,05% à la charge du salarié. En Italie la cotisation normale est de 2,68% et la surtaxe CDD de 1,4%.

relativement élevé par rapport à la cible qui pose problème : par exemple[101], une taxe sur tous les contrats jusqu'à 6 mois, si l'on voulait réduire les contrats de 1 mois, ce qui nécessiterait un fort allongement des contrats pour échapper à la taxe.

Cette formule comporte d'autres inconvénients à la marge : un contrat que l'employeur choisit de prolonger est finalement plus coûteux qu'il n'aurait dû l'être et, à l'opposé, un contrat raccourci peut se trouver moins taxé qu'il n'aurait dû l'être. Il faut donc soit ignorer ces effets (ce qui est un problème pour les contrats raccourcis pour cause de rupture en période d'essai), soit établir des modalités de redressement ou de remboursement, ce qui engendre des coûts administratifs.

[7.4.2] Modulation dégressive : cibler les effets plutôt que la forme juridique

Il est possible d'instituer une tarification universelle, au sens où elle s'applique de la même manière à tous les contrats de travail, quel que soit leur statut, CDI, CDD, CDDU, intérim, les contrats courts comme les contrats longs, qu'ils soient rompus rapidement ou prolongés, etc. Une telle formule ne préjuge pas de ce qu'est un bon ou un mauvais contrat, mais ne facture que ce qui *a priori* peut coûter cher en termes d'indemnisation[102].

L'avantage est qu'elle ne pénalise que les contrats de durée *effectivement* courte, et ce d'autant plus que celle-ci est courte ; en outre, pour un volume de travail donné, elle pénalise la succession de plusieurs contrats de manière à favoriser un contrat unique et plus long, et donc l'allongement des contrats : en effet, deux contrats de 1 mois coûtent plus cher qu'un contrat de 2 mois.

La modulation présentée dans le graphique 15 est un exemple de barème possible : le taux de cotisation fixé à 7% au cours du mois d'embauche baisse de 0,5 point chaque mois durant 6 mois. Grâce à la taxation des contrats les plus courts, la subvention croisée dont ils bénéficient est réduite, ce qui permettrait d'abaisser le taux de cotisation de droit commun de 0,3 point, ce qui est très conséquent.

Par exemple, en utilisant le barème dégressif du graphique 15, une entreprise faiblement utilisatrice de contrats courts, ceux-ci représentant 4,8% de sa masse salariale (100 salariés permanents soit 1 200 mois de salaire par an, et 60 contrats de 1 mois ; Entreprise A, tableau 3), verrait son taux de cotisation baisser légèrement par rapport au barème actuel de 4,05% *ex-ante* à 3,88% *ex-post*, tandis qu'il passerait à 3,84% si tous ses contrats courts étaient d'une

[101] Ce n'est pas une proposition.

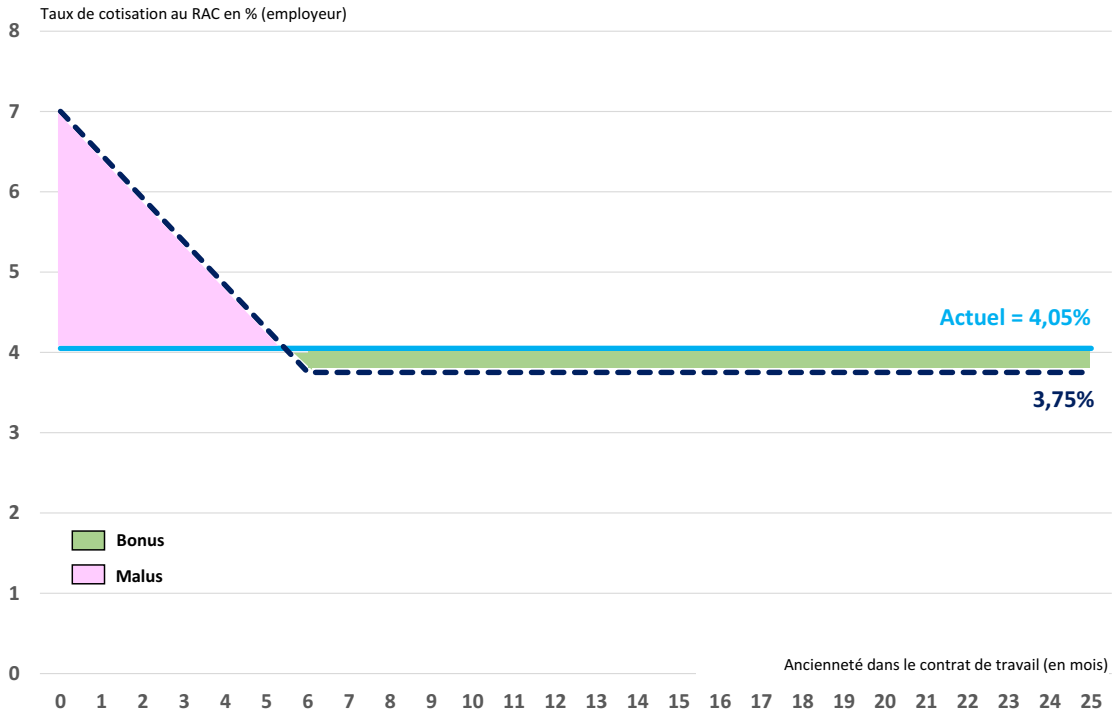
[102] Cette formule de taxe comportementale est décrite sous différents aspects par exemple dans Coquet (2013) ou Coquet et Sylvain (2007)

durée de 3 mois (20 contrats, soit 60 mois de salaire. Entreprise B, tableau 3). En revanche, des entreprises recourant beaucoup aux contrats courts (1/3 de leur masse salariale. Entreprises E et F, tableau 3) verraient leur taux de cotisation accru de 0,60% ou 0,33% selon qu'elles utiliseraient des contrats courts de 1 ou 3 mois.

Ce barème choisi pour les besoins de l'illustration est donc très raisonnable, et les recettes totales perçues par l'Unedic restent inchangées par rapport à aujourd'hui. La différence essentielle avec la législation de 2013 est que cette formule de modulation n'augmente pas globalement le coût du travail, ce qui la distingue clairement d'une taxe.

Graphique 15

Exemple de modulation selon le principe d'une Contribution Unique Dégressive



Lecture :la ligne pointillée représente le nouveau tarif de l'assurance chômage. Tous les contrats (CDI, CDD, intérim, etc.) sont redevables d'une contribution de 7% le premier mois, qui baisse d'environ 0,5 point par mois tant que le contrat n'est pas rompu, et ce pendant 6 mois, jusqu'à atteindre le nouveau taux normal de 3,75%

Sources : Données Unedic, Insee. Calculs OFCE

Même si ce type de modulation est parfaitement contemporain du comportement ciblé, et non pas appliqué à la signature du contrat, il est lui est parfois reproché de créer un effet de type « taxe à l'embauche ». D'une part, et alors même qu'il s'agissait véritablement d'une taxe (le coût du travail n'étant pas réduit sur les contrats longs), l'évolution observée de 2013 à 2017 tend à infirmer cette critique : la surtaxe de même niveau était appliquée aux contrats de 1 mois et moins entre 2013 et 2017 (2,95% ici contre 3% en 2013), ce qui n'a pas bouleversé l'usage des contrats courts, ni semble-t-il engendré des

manœuvres de contournement[103]. Néanmoins, pour lever ces préventions, cette formule de modulation[104] peut être assortie de modalités permettant de ne pas peser sur les petites entreprises en croissance (*cf*. ci-dessous).

D'apparence plus complexe que la modulation par entreprise, la taxe dégressive avec la durée effective du contrat est une règle générale, très lisible, contemporaine du comportement adopté par l'employeur, simple dans la manière dont elle s'applique.

Tableau 3

Effet d'une contribution unique dégressive en fonction de la durée du contrat

Entreprises avec différents taux de contrats courts. Salariés au SMIC.

Utilisation des contrats courts	**Faible**		**Moyen**		**Elevé**	
	A	B	C	D	E	F
Contrats courts (% masse salariale)	4,76%	4,76%	11,11%	11,11%	33,33%	33,33%
Effectif de salariés permanents	100	100	100	100	100	100
Effectif d'embauches / an						
Contrats de 1 mois	60	–	150	–	600	–
Contrats de 3 mois	–	20	–	50	–	200
Cotisations (€ / an)						
Actuelles	76 467	76 467	81 929	81 929	109 238	109 238
Cotisation dégressive	73 239	72 511	81 951	80 131	125 512	118 229
Taux apparent moyen (%)						
Taux actuel (employeurs)	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%
Cotisation dégressive	3,88%	3,84%	4,05%	3,96%	4,65%	4,38%

Source : réglementation Unedic et calculs OFCE. Ces calculs sont réalisés à partir du barème proposé dans le graphique 15, pour des salaires de 1 SMIC ETP quel que soit le type de contrat. Les taux affichés sont arrondis à la première décimale.

Cette taxe dégressive avec la durée du contrat a aussi l'avantage de ne pas faire de perdants, car le nouveau taux normal s'applique à tous les contrats en cours le jour où la surtaxe est décrétée, ce qui dans notre exemple abaisse le coût du travail de 0,3%. Donc, tous les employeurs gagneraient à la réforme, et ce n'est que *ex-post* que leur comportement déterminera le taux de cotisation qu'ils paieront. Cette taxe est légère, n'engendre pas d'effets de seuil, est très faiblement punitive à la marge, et l'administration des paramètres est simple. Enfin, elle n'a pas de visée normative sur le type de contrat que doit choisir l'employeur, car elle n'impose pas d'autre contrainte qu'une incitation économique qui n'augmente pas le coût du travail.

[103] Il est vrai que les exceptions à la règle pouvant servir d'échappatoire étaient nombreuses (cf. ci-dessus)).
[104] Comme d'ailleurs la plupart des autres formules de bonus / malus.

[7.5] Taxe forfaitaire : incitation à rentabiliser le ticket d'entrée

La rotation très rapide des contrats très courts est une cible bien spécifique. Pour l'atteindre, il est possible de facturer un montant fixe (forfait, droit d'entrée, frais de dossier, etc.), c'est à dire un coût de transaction pour chaque contrat de travail signé.

L'objectif de l'assureur n'étant pas d'accroître ses recettes ni le coût du travail, un forfait pourrait être traité comme un à-valoir sur les cotisations, de manière à inciter à l'allongement du contrat d'un même salarié. La surtaxe à l'embauche que constitue ce forfait décroîtrait donc avec la durée du contrat, s'annulant dès que celui-ci atteint la durée souhaitée par l'assureur. Une fois ce forfait « consommé », les cotisations ordinaires s'y ajouteraient.

Le forfait facturé pourrait par exemple être égal au total des cotisations d'assurance dues au niveau du SMIC, ou au salaire d'embauche, correspondant par exemple à celui d'un emploi à temps plein d'une journée[105], et ce quel que soit le statut, ou la durée initiale du contrat. Au total, les montants bruts prélevés seraient modestes, et les montants nets très faibles, voire nuls si le dispositif atteint son objectif, c'est-à-dire que plus aucun contrat n'a une durée inférieure au minimum cible.

Cette taxe comportementale est donc très ciblée, sur l'objet précis qu'est la récurrence en indemnisation associée à des contrats de travail très courts : elle met en jeu des montants raisonnables et très concentrés sur la cible, donc très incitatifs pour l'employeur. Dans sa version « à-valoir », il s'agit d'une modalité de prélèvement, qui peut être combinée avec les autres formes de modulation.

[105] Ce peut en théorie aussi être moins, ou plus d'une journée, une semaine, un mois, etc.,

[8] Limiter les effets indésirables de la taxe

[8.1] Stériliser les effets de « taxe à l'embauche »

Comme les contrats courts représentent 85% des embauches[106], la critique qui est immanquablement adressée à l'élévation des contributions pesant sur ces emplois est qu'elles nuiraient à l'embauche. Toutefois une taxe sur les flux d'embauche ne pèse pas forcément sur le stock d'emplois. En effet :

- Les contrats courts représentent au plus 15% de l'emploi total, si bien qu'une élévation du prix appliqué aux comportements générateurs de contrats courts, compensée par une réduction des contributions sur les contrats longs n'engendre pas de hausse du coût du travail, et ne nuit donc pas à l'emploi au niveau agrégé ;
- Une tarification dégressive avec la durée du contrat et qui donne accès à une cotisation réduite par rapport à aujourd'hui – à concurrence du surcroît de recettes obtenues sur les contrats courts –, c'est-à-dire un « bonus » lorsque le contrat atteint une durée suffisante, est neutre sur le coût du travail au bout d'un certain temps[107], par rapport au coût actuel de l'assurance chômage.

Il reste vrai qu'une hausse du coût du travail passant par une cotisation dégressive avec l'ancienneté dans le contrat, touche les contrats les plus courts et aussi les emplois les plus récemment créés, ce qui peut réduire le nombre d'embauches… mais c'est aussi l'objectif que de réduire les flux de contrats les plus courts, donc le nombre d'embauches et de débauches. Il est donc justifié d'essayer de préserver les employeurs qui ont la volonté de faire autrement, ou sont, pour de bonnes raisons, sans autre alternative.

[8.1.1] Préserver les petites entreprises, jeunes et en croissance

Une entreprise de création récente, ou en période de forte expansion de ses effectifs, est par nature surexposée à des effets de *taxe à l'embauche*. En effet sa probabilité d'utiliser des contrats courts est élevée, et même si ce n'est pas le cas, sa jeunesse implique que les contrats récemment signés représentent une fraction transitoirement élevée de sa masse salariale.

Au contraire, les entreprises grandes et anciennes sont faiblement exposées à cet effet de taxe à l'embauche, du fait qu'elles bénéficieraient largement de la baisse des cotisations sur les contrats longs. Dans tous les cas, pour qu'une augmentation des contributions sur les contrats courts devienne une taxe à

[106] Source Acoss. Publication trimestrielle sur les déclarations d'embauches.

[107] Cette neutralité par rapport au barème actuel est atteinte après 25 mois dans l'exemple pris ci-dessus d'une taxe dégressive sur 6 mois.

l'embauche, il faut que ces contrats représentent une très forte proportion de la masse salariale de l'entreprise.

Une des propriétés de l'assurance chômage est de sécuriser les salariés afin qu'ils acceptent les emplois plus risqués qu'offrent les entreprises nouvellement créées et innovantes. L'assureur est donc dans son rôle en empêchant que sa tarification n'aille à l'encontre de cet objectif en pesant sur ces mêmes entreprises, mais sans pour autant stériliser la modulation de la taxe, qui perdrait alors son sens. En outre, entre des TPE concurrentes, il n'y a aucune raison que l'assurance chômage favorise celles qui minimisent leurs propres risques en utilisant plus intensément les contrats très courts.

Comme pour toute règle d'assurance chômage optimale, tout est question d'équilibre. Pour répondre à ces différents objectifs, il est possible d'aménager le prélèvement des (sur)-cotisations à l'aide de moyens simples. Par exemple :

- Une « franchise de modulation » par entreprise : tant que le total des « malus » sur les différents contrats d'un même employeur est inférieur au montant de la franchise, celui-ci est exempté de modulation (par exemple 1 457 € de franchise de surtaxe, dans le graphique 16). Dès lors que le montant dû en raison de la modulation dépasse ce seuil, le montant qui l'excède est dû. La franchise étant nominale et définie par entreprise, les plus petites sont donc favorisées, notamment pour celles en forte croissance (*cf*. ci-dessous) ; cette modalité dispense de créer un plafond qui serait destiné à limiter les gains des plus grosses entreprises.
- Une exonération de la modulation pour les x premiers contrats de travail signés chaque année (ou depuis la création de l'entreprise, ou à partir de la date du premier emploi créé), quelle que soit leur durée et le montant du salaire. Les effets sont très proches de la *franchise de modulation* (ci-dessus), mais le champ est restreint aux emplois nouvellement créés. L'employeur est ainsi incité à bien utiliser la possibilité qui lui est donnée en imputant des contrats longs sur son quota de contrats exonérés, mais il reste entièrement libre de recruter des contrats courts sur ce quota, et même au-delà, s'il en paye le prix. Comme la franchise de surtaxe, cette modalité est spontanément ciblée sur les petites entreprises et ne nécessite pas d'être plafonnée.
- L'employeur pourrait choisir entre un barème avec surtaxe, ou sans. Dans ce dernier cas, un taux uniforme s'appliquerait à *toute sa masse salariale*, comme aujourd'hui. Ce taux uniforme serait fixé de manière à apparaître légèrement pénalisant *a priori* relativement à une population d'entreprises comparables. Cette formule étant sensible à la sélection adverse (il y a une incitation à choisir le taux forfaitaire et à abuser des contrats courts), elle devrait être sécurisée.

[8.1.2] La franchise de surtaxe : effets importants et ciblés, à faible coût.

Pour mesurer les effets d'une *franchise de modulation*, on simule son application à 12 cas-types d'entreprises que différencient à la fois le nombre de salariés permanents (100, 10 et 1) et l'intensité d'utilisation des contrats courts (5%, 15%, 30% et 50% de la masse salariale).

Les résultats illustrés dans le graphique 16 montrent qu'une franchise, même très faible (environ 120 € par entreprise et par mois) réduit très fortement les effets indésirables produits sur les petites entreprises par la modulation des cotisations en fonction de la durée des contrats :

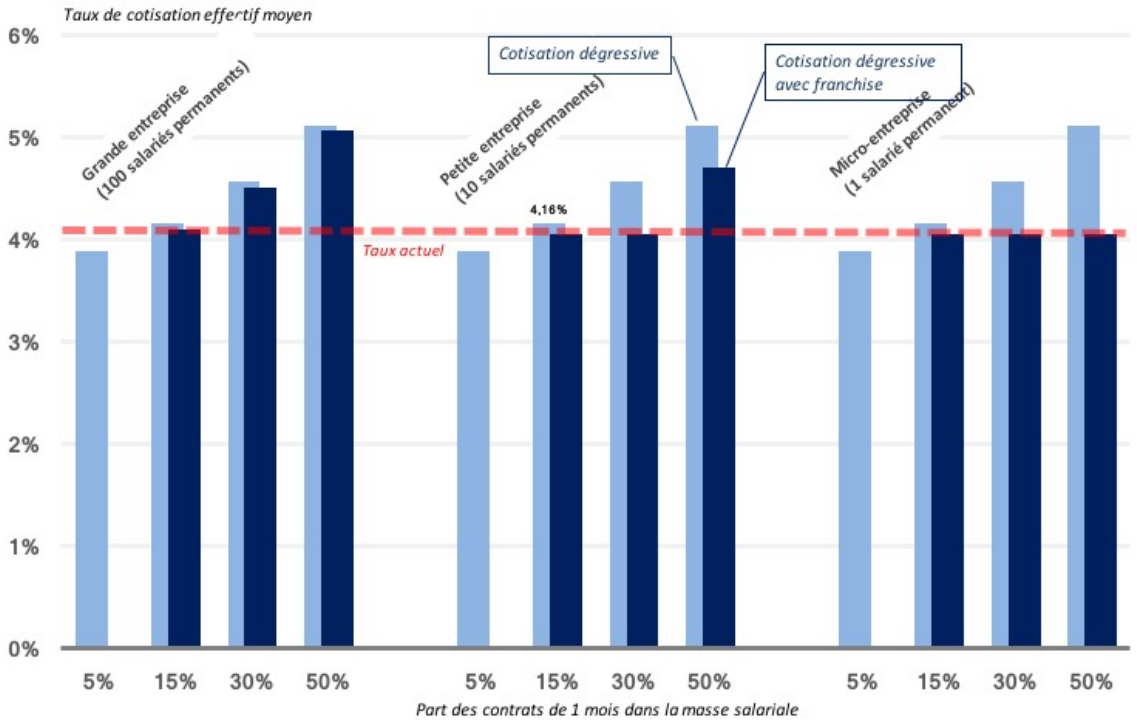
- Si les entreprises gagnent au nouveau barème, elles conservent ce gain, quelle que soit leur taille. Or tous les employeurs pour lesquels les contrats courts représentent moins de 15% de la masse salariale gagnent au nouveau barème dégressif pris en exemple dans le graphique 15.
- Les micro-entreprises ne sont jamais pénalisées, même lorsque l'utilisation des contrats courts dépasse 50% : elles commencent à l'être à partir de 78% dans notre exemple de franchise à 1 457 €.
- Les petites entreprises ne commencent à être surtaxées qu'à partir d'un taux d'utilisation des contrats courts de 31% (soit environ 3 fois plus que la moyenne). À partir de ce seuil, le niveau de franchise choisi ici permet d'abaisser leur taux de cotisation moyen de 0,5 point par rapport à un employeur utilisant environ 50% de contrats courts : d'une part la pénalisation de ces contrats est conservée, mais seulement pour une intensité d'utilisation élevée ; d'autre part, l'effet structurel de surexposition des petites entreprises est pris en compte car la franchise permet un taux de cotisation apparent significativement inférieur à celui d'une entreprise plus grosse (graphique 16).

Dans notre exemple de barème dégressif (graphique 15), le taux maximum est très modéré. Il est clair que de faibles franchises peuvent donc stériliser efficacement l'effet financier d'une modulation telle que proposée ici, ce qui peut permettre, au choix, d'exonérer de petites entreprises à moindre coût jusqu'à un taux d'usage des contrats courts très élevé, soit d'imposer une modulation plus forte mais d'abaisser le plafond de taux d'utilisation à partir duquel une micro entreprise épuise la franchise.

Graphique 16

Effets d'une franchise de surtaxe associée à une contribution dégressive

Selon la taille de l'entreprise et l'intensité du recours aux contrats courts.



Lecture : une petite entreprise comprenant 10 salariés permanents à temps plein et embauchant 15 salariés en contrat de 1 mois dans l'année (15% de sa masse salariale) paie aujourd'hui un taux de cotisation employeur de 4% (trait pointillé) ; si une cotisation unique dégressive était créée avec les paramètres illustrés dans le Graphique 15, son taux de cotisation serait de 4,5% ; si une franchise de surtaxe de 1 457 € (l'équivalent de la cotisation employeur pour 2 salariés ETP rémunérés au SMIC) par entreprise et par an était appliquée, son taux de cotisation serait abaissé à 4%.

Source : calculs OFCE. Tous les calculs sont faits pour des salariés au niveau du SMIC (permanents et temporaires).

[8.2] Une combinaison d'outils pour une réforme bien ciblée

Le marché du travail français est segmenté entre, d'une part des emplois stables et, d'autre part, des emplois courts dont le taux de rotation et l'exposition au chômage sont très élevés. Du point de vue de la théorie économique, et du bon fonctionnement de l'économie de marché, ce contexte justifie une tarification comportementale des employeurs, afin de contrôler le recours excessif à certains types d'emploi.

L'assurance chômage étant très exposée à ces comportements, la théorie et la pratique de l'assurance poussent vers une modulation du prix de l'assurance chômage, autrement dit des cotisations. L'objectif n'est pas d'augmenter les recettes, ni le coût du travail, mais d'enrayer le raccourcissement des contrats courts, et leur récurrence au chômage – indemnisé ou non.

Dans le cadre d'une caisse et de règles uniques, comme c'est le cas actuellement en France, il est souhaitable de moduler le prix de l'assurance à

l'aide d'une règle générale[108], applicable à tous les contrats de travail sans exception, de manière identique dans tous les secteurs, sans exception (y compris secteur public) afin d'inciter les employeurs, sans les contraindre dans leurs choix technologiques. Ce prix ne devrait être ni punitif, ni symbolique, ne pas augmenter le coût du travail, ne pas viser à combler le « déficit des contrats courts », ni à redresser la situation financière de l'Unedic. La formule doit être lisible, légère à administrer, ciblée sur les employeurs faisant des choix qui coûtent cher à l'assurance et sur eux seuls, et contemporaine de ces comportements. Enfin elle serait dans l'intérêt de l'assureur, c'est à dire des assurés, salariés et employeurs dans leur ensemble.

Nous proposons pour cela une troïka d'instruments :

- La cotisation dégressive en fonction de la durée du contrat de travail est, parmi différentes formes de bonus-malus possibles, celle qui remplit le plus grand nombre des critères ci-dessus et présente le moins d'inconvénients. Idéalement, il faudrait lui adjoindre deux modalités.
- Une franchise de modulation destinée à stériliser les effets de la tarification comportementale pour les entreprises petites ou en croissance. En effet ces employeurs ne peuvent éviter d'utiliser des contrats courts, ni éviter que ces contrats ne pèsent fortement dans leur masse salariale même s'ils en usent modérément.
- Un forfait (ou à-valoir), applicable à chaque contrat de travail signé afin d'éviter les contrats extrêmement courts.

Cette troïka formerait un ensemble dont les paramètres doivent être négociés finement ; nos simulations ne sont qu'illustratives, mais elles montrent sans ambigüité qu'un équilibre raisonnable est aisément accessible.

Ces mesures doivent absolument aller de pair avec des lois applicables et appliquées, par exemple dans le sens de ce que l'Inspection Générale des Affaires Sociales a préconisé en 2015 pour les CDD d'usage. Une révision des conditions d'indemnisation qui peuvent favoriser l'usage de l'assurance aux fins d'indemniser du chômage temporaire doit également être conduite, en cohérence avec la tarification des contrats courts.

[108] Il n'est jamais bon de distordre une règle générale pour traiter des cas particuliers. Dans les contraintes données cette solution est malgré tout celle qui privilégie la règle la plus générale. En outre on compense le fait que le prix des contrats courts est relevé (« cas particulier »), par le fait que celui des contrats longs est abaissé (« cas particulier » le plus fréquent).

[9] Bibliographie

ABOWD John, Patrick CORBEL, Francis KRAMARZ, 1999, « The entry and exit of workers and the growth of employment: an analysis of French establishments », *Review of Economics and Statistics,* n°81.

ACOSS, 2011, « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *Acoss Stat,* n° 143, décembre.

ANDERSON Patricia, Bruce MEYER, 1993a, « The Unemployment Insurance Payroll Tax and Interindustry and Interfirm Subsidies », in James M. POTERBA (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol 7, MIT Press.

ANDERSON Patricia, Bruce MEYER, 1993b, « Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies », *Journal of Labor Economics*, Vol. 11, n°1.

BASSANINI Andrea, Luca NUNZIATA Danielle VENN, 2009, « Job protection legislation and productivity growth in OECD countries », *Economic Policy*, Vol. 24, n° 58, avril.

BARLET Muriel, Claude MINNI, 2014, « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *Dares Analyses* n° 056.

BERCHE Kathleen, CYRILLE Hagneré, VONG Madeleine, 2011, « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *ACOSS STAT*, n° 143.

BERSON Clémence, Nicolas FERRARI, 2013 « Réduire la segmentation du marché du travail par des incitations financières ? », *Les Cahiers de la DG Trésor*, n°2013-04, Octobre

BLAUSTEIN Saul J., 1993, *Unemployment Insurance in the United States: The First Half-Century*, W. E. Upjohn Institute, Kalamazoo, MI.

CARD David, Phillip LEVINE, 1994, « Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment », *Journal of Public Economics* n° 53, janvier.

CAHUC Pierre, Olivier CHARLOT, Franck MALHERBET, 2016, « Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover », *International Economic Review*,vol.57, n°2, p. 533-572.

CAHUC Pierre, Fabien POSTEL-VINAY, 2002, « Temporary jobs, employment protection and labor market performance », *Labour Economics*, n° 9.

CAHUC Pierre, Corinne PROST, 2015, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre.

COQUET Bruno, 2017a, « La tarification des contrats courts : objectifs et instruments » Sciences-Po / OFCE *working paper* n° 29, décembre.

COQUET Bruno, 2017b, « L'assurance chômage pour les démissionnaires : un pari sur l'emploi, une bonne affaire pour l'Unedic ? », *OFCE Policy Brief,* n° 27, novembre.

COQUET Bruno, 2017c, *Un avenir pour l'emploi. Sortir de l'économie administrée,* Editions Odile Jacob, Paris.

COQUET Bruno, 2016, « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », *Note de l'OFC,E* n°59.

COQUET Bruno, 2015, *La nouvelle assurance chômage. Pièce en trois actes*. Ed. Institut de l'Entreprise, Paris.

COQUET Bruno, 2015, « Intermittents du spectacle : un modèle d'assurance chômage », in *Sociétal,* 2015, Ed. Eyrolles / Institut de l'Entreprise, Paris.

COQUET Bruno, 2013, *L'assurance chômage : une politique malmenée*, Editions de l'Harmattan, Paris.

COQUET Bruno, 2010a, « Contrats courts et segmentation du marché du travail : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n° 368, novembre.

COQUET Bruno, 2010b, « L'assurance chômage des intermittents du spectacle : un régime avantageux et discutable », *Futuribles*, n° 367, octobre.

COQUET Bruno & Arnaud SYLVAIN, 2007, « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », *Sociétal*, n° 55, janvier (repris dans *Problèmes économiques*, n° 2922).

DEPARTMENT OF LABOR, 2017, *Comparison of State Unemployment Laws*, 2013 Edition.

DUCOUDRE Bruno, Éric HEYER, Mathieu PLANE (2016) « CICE et pacte de responsabilité une évaluation selon la position dans le cycle. Simulations *ex ante* à partir d'un modèle macroéconomique », *Revue de l'OFCE*, n°146.

FONTAINE Maëlle, Julie ROCHUT, 2014, « L'activité réduite : quel impact sur le retour à l'emploi et sa qualité ? Une étude à partir de l'appariement FH-DADS ». DARES, *Document d'étude*, n° 183, juillet.

INSEE, 2016, *France, portrait social*, Insee Références, édition 2016.

MAIRIE DE PARIS, 2013, *Rapport d'audit du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires*, Inspection Générale de Ville de Paris, n°12-06, avril.

MILIN Kevin, 2018, « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », *Dares Analyses* n°026, juin.

NUNZIATA Luca, Stefano STAFFOLANI, 2007, « Short-term contracts regulations and dynamic labour demand: theory and evidence », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 54, n°1, février.

PARAIRE Xavier, 2015, « Plus d'un tiers des CDI sont rompus avant 1 an », *Dares Analyses* n°005, janvier.

PICART Claude, 2014, « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », Insee, *Direction des Statistiques Démographiques et Sociales*, *Document de Travail* n° F1402.

REMY Véronique, 2017, « Pourquoi les employeurs choisissent-ils d'embaucher en CDD plutôt qu'en CDI ? », *Dares Analyses* n°070, octobre.

TEJADA Mauricio, 2017, "Dual Labor Markets and Labor Protection in an Estimated Search and Matching Model"*, Journal of Labour Economics*.

TINBERGEN Jan, 1952, *On the Theory of Economic Policy,* North-Holland Publishing Company, Amsterdam.

UNEDIC, 2016a, « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », *Éclairages*, n° 14, janvier.

UNEDIC, 2016b, *Dossier de référence de la négociation*.

UNEDIC, 2018a, *Contrats de courte durée par secteur d'activité*. Janvier

UNEDIC, 2018b, *Evolution des contrats de moins de 1 mois et de l'intérim par secteur d'activité*. Février.

UNEDIC, 2018c, *Dossier de référence de la négociation 2018*. Novembre.

UNEDIC, 2018d, *Le recours aux contrats courts. Enquête qualitative menée auprès des employeurs menée en 2017-2018*. Crédoc.

UNEDIC, 2018e, *Relations de travail et contrats de moins de 1 mois*, Document de travail, septembre.

UNEDIC, 2018f, *Relation de travail et contrats de moins d'un mois : quelle place dans le marché du travail en france ?* Résultats à partir du Fichier national des allocataires, septembre.

ZELLNER Arnold, 1962, « An efficient method of estimating seemingly unrelated regressions and tests for aggregation bias », *Journal of the American Statistical Association,* vol. 57, n° 298, pp. 348-368.