

# La tarification des contrats courts : objectifs et instruments

Bruno Coquet

▶ **To cite this version:**

Bruno Coquet. La tarification des contrats courts : objectifs et instruments. 2017. hal-03455326

**HAL Id: hal-03455326**
**https://sciencespo.hal.science/hal-03455326**

Preprint submitted on 29 Nov 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.

# LA TARIFICATION DES CONTRATS COURTS : OBJECTIFS ET INSTRUMENTS

Bruno Coquet

SCIENCES PO OFCE WORKING PAPER n° 29, 2017/12/08

## EDITORIAL BOARD

**Chair: Xavier Ragot (**Sciences Po, OFCE)

**Members: Jérôme Creel (**Sciences Po, OFCE), **Eric Heyer (**Sciences Po, OFCE), **Lionel Nesta** (Université Nice Sophia Antipolis), **Xavier Timbeau (**Sciences Po, OFCE)

## CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24

www.ofce.fr

## WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:
Bruno Coquet,
**La tarification des contrats courts : objectifs et instruments**
*Sciences Po OFCE Working Paper*, n°29, 2017-12-08.
Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2017-29.pdf
DOI - ISSN

© 2017 OFCE

## ABOUT THE AUTHORS

**Bruno Coquet,** OFCE, Sciences Po Paris, et IZA
**Email Address:** mailto:bruno.coquet@mac.com

## ABSTRACT

Les contrats courts sont utiles au bon fonctionnement de l'économie, mais en France leur développement combiné à leur raccourcissement induit d'importants coûts économiques et sociaux, qui pèsent lourdement sur l'ensemble des agents économiques, mais relativement peu sur la minorité d'entreprises qui en font un usage intensif. L'expérience montre qu'une réglementation plus stricte influe peu sur l'incitation à utiliser les contrats courts ; c'est plutôt sur l'équation économique des entreprises utilisatrices qu'il faut chercher à peser. La théorie économique incline d'ailleurs à moduler le prix des différents contrats de travail en fonction des externalités qu'ils engendrent.
L'État pourrait taxer les contrats courts, mais l'assurance chômage y a un intérêt encore plus fort et immédiat. En effet, l'assurance chômage est en première ligne face à ces transformations de l'usage des contrats de travail, et ses règles ont beaucoup évolué pour s'y adapter. Mais elle est confrontée à un paradoxe : bien assurer les contrats courts crée des subventions croisées qui incitent à leur développement.
Une modulation du prix des contrats de travail peut s'appuyer sur différents moyens. Mais tous ne se valent pas : l'objectif doit être clair, et l'instrument approprié pour y parvenir. Et tous ne sont pas adaptés aux problèmes français, qui appellent une règle lisible, légère à administrer, applicable à tous les contrats de travail et tous les secteurs (sans exception y compris public), incitant les employeurs à faire des choix économes des deniers de l'assurance ; la tarification doit être contemporaine de ces comportements, mais ni punitive ni symbolique, n'augmentant pas le coût du travail, et ne visant pas à renflouer l'Unedic.
Nous décrivons les différents instruments de modulation du prix des contrats de travail. Étant bien entendu que l'absence de taxe est toujours préférable à une mauvaise taxe, la cotisation dégressive en fonction de la durée du contrat de travail, assortie d'un forfait et d'une franchise, apparaît la plus adaptée pour assurer la survie de l'assurance chômage dans un marché du travail marqué par l'usage croissant de contrats de travail toujours plus courts. Nos simulations illustrent que des paramètres finement négociés peuvent conduire à un équilibre raisonnable..

## KEY WORDS

Assurance chômage, cotisations sociales, coût du travail, contrats courts.

## JEL

J41, J65, H2, H55.

## [1] Le problème : contrats courts et gestion de l'assurance chômage

### [1.1] Contrats courts : dilemmes des politiques publiques

Les contrats courts sont utiles au bon fonctionnement de l'économie, à la croissance et à l'emploi[1], mais vont de pair avec des emplois instables souvent peu rémunérateurs. Les gouvernements doivent donc concilier des objectifs en partie contradictoires : la lutte contre le chômage nécessite de stimuler l'emploi sous toutes ses formes, entre autres les contrats courts, notamment en abaissant le coût du travail ; les incitations à accepter des emplois courts et peu attractifs doivent être suffisantes ; enfin, les revenus tirés de ces emplois étant souvent trop bas pour en vivre[2], une redistribution importante doit les compléter.

Depuis son pic du début des années 2000, le taux d'emploi en contrats courts est resté relativement stable, avant une reprise en 2015. Cette apparente stabilité était cependant trompeuse, car les contrats courts se sont multipliés, raccourcis et ont touché une population plus large[3], accroissant ainsi la précarité et les besoins de redistribution. En d'autres termes, alors que leurs effets bénéfiques sur l'emploi total se sont atténués (ou ont disparu) les coûts et l'incertitude qui découlent des contrats courts ont continûment augmenté. Aucune stabilisation n'est en vue, car depuis 2015 le taux d'emploi est de nouveau en hausse (Graphiques 1 et 2).

L'usage des contrats courts est depuis toujours très encadré : CDD, CDD d'usage, intérim, intermittents, saisonniers, etc. à chaque statut, ses règles spécifiques. Le mauvais classement de la France au regard de l'indicateur OCDE de protection de l'emploi doit d'ailleurs bien plus aux rigidités des CDD qu'à celles des CDI (Graphique 3). Au cours des vingt dernières années ces règles ont été régulièrement assouplies, et aussi enrichies de nouveaux types de contrats courts[4].

[1] Sur un plan factuel, certains projets de production à court terme nécessitent des contrats courts, impliquant qu'un taux de 100% de contrats longs empêcherait certains projets de se réaliser. A l'opposé, de nombreux projets de production s'inscrivent dans le long terme, pour lesquels il est optimal que les salariés aient des contrats longs. Ce point est évidemment discuté par la littérature économique, 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. L'impact des contrats courts sur l'emploi et le chômage est nuancé, parfois ambigus. Voir par exemple Bassanini et al. (2009), (Nunziata, Stapolani, (2007), Cahuc et Postel-Vinay (2002).

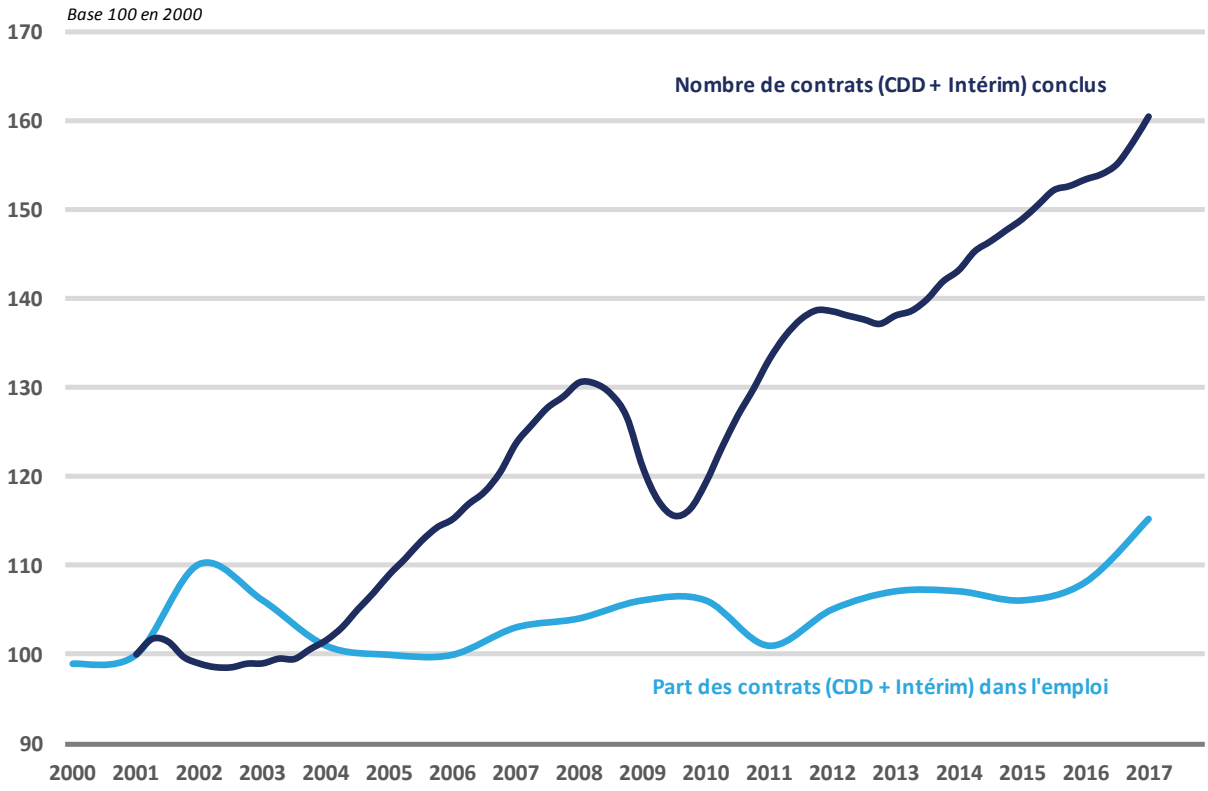
[2] Plus 25% des salariés gagnent moins d'un SMIC net par an, parmi lesquels de nombreux titulaires de contrats courts. (Insee, 2016).

[3] Picard (2014)

[4] Sans pour autant que l'indicateur OCDE ne varie (COQUET, 2017b).

Graphique 1

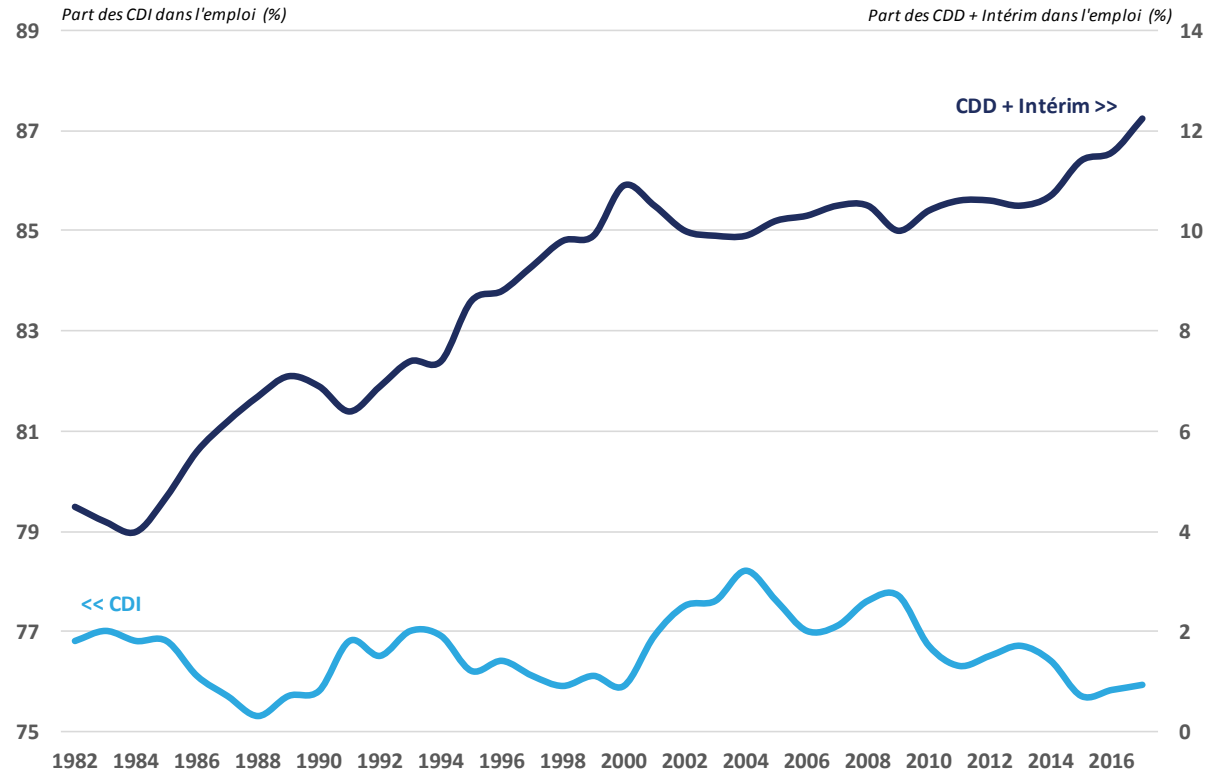
CDD et Intérim : nombre de contrats et part de l'emploi total (2003-2017)




Sources : Insee, Acoss, calculs de l'auteur

Graphique 2

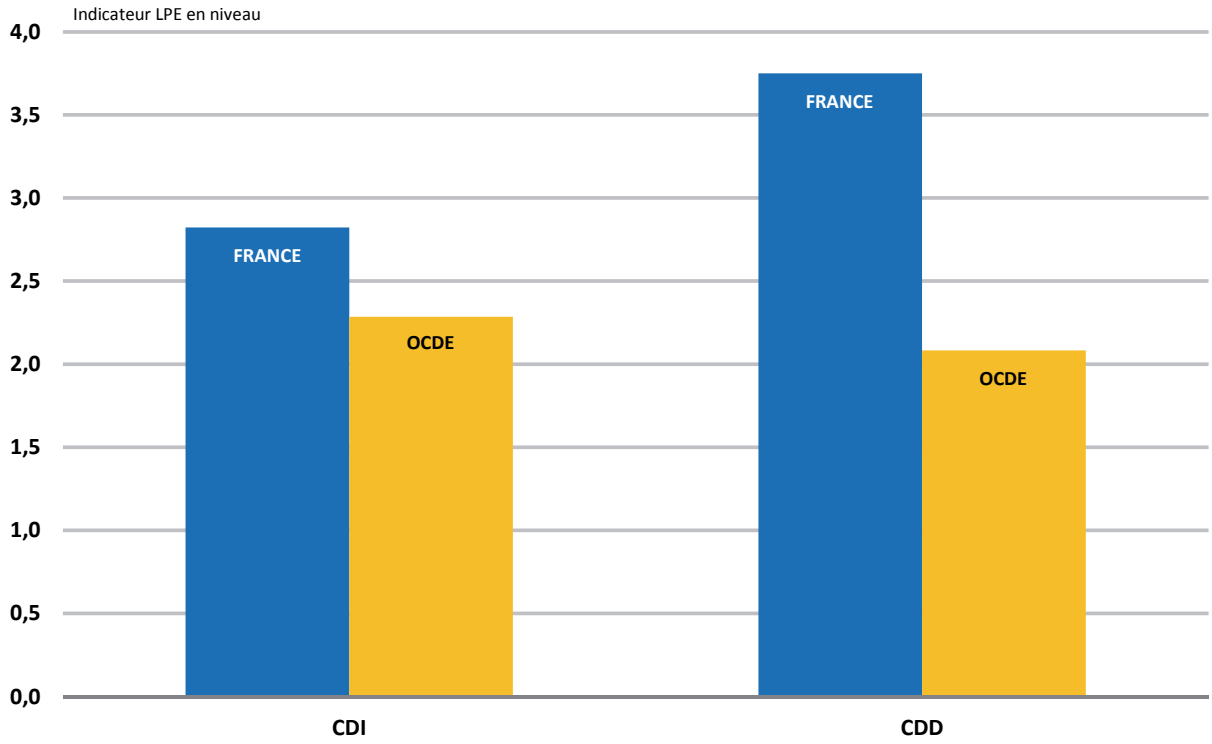
Part des CDI et CDD dans l'emploi total (2003-2017)




Source : Insee (2017), calculs de l'auteur.

Graphique 3

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




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

Ni l'endiguement juridique, ni la redistribution, ni de manière plus générale les interventions publiques tous azimuts n'ont atteint leurs objectifs. Si la profusion de règles, ou leur insuffisante dureté, ont échoué à réguler l'usage des contrats courts c'est qu'elles ne contrebalançaient pas leurs avantages économiques, si bien qu'aujourd'hui les contrats courts coûtent cher à tous les agents, en particulier à ceux qui ne les utilisent pas. En effet, le levier qui consiste à peser sur l'équation économique des employeurs utilisateurs de contrats courts a été sous-utilisé : c'est à cette lacune que le présent travail est consacré[5].

Dans une économie de marché qui fonctionne correctement c'est par le prix que doit passer la régulation. Une taxe ciblée est un moyen simple et efficace d'infléchir les incitations pour parvenir à ce que l'usager régule son usage : l'absence de fiscalité comportementale favorise l'utilisation intensive de contrats courts, ce qui induit des distorsions de concurrence entre entreprises.

La fiscalité comportementale est une option bien plus légère et opportune que ne le seraient des restrictions d'accès à certains contrats, à des technologies les utilisant, la création de nouveaux statuts contractuels, etc.

Une telle intervention doit toutefois demeurer une incitation, à la marge : les causes de l'utilisation des contrats courts sont multiples, et tous leurs coûts ne

[5] Ce qui ne signifie pas que la réglementation encadrant les contrats court ne puisse être améliorée.

venant pas du marché du travail, il n'est pas optimal de faire supporter ceux-ci en totalité aux employeurs qui utilisent ces contrats.

Si une taxe comportementale est souhaitable, ses effets ne seront cependant pas miraculeux. Notamment, elle ne créera pas d'emplois à court terme. A long terme, des incitations plus saines engendrent une meilleure allocation des ressources, élèvent la croissance potentielle et l'emploi, amoindrissent les besoins de redistribution, etc. Mais ce ne sont pas ces gains difficilement quantifiables à cet horizon, qui peuvent servir à justifier aujourd'hui une modulation de la fiscalité des contrats courts.

Les conditions sont clairement réunies pour que l'Etat module la taxation des contrats en fonction de leur durée, dans tous les secteurs y compris le secteur public[6], 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 cette mesure, et aussi ne pas annihiler les efforts de réduction du coût du travail.

Si l'Etat est motivé à agir par lui-même, le gestionnaire de l'assurance chômage a néanmoins intérêt à établir une formule qui serve ses intérêts, plutôt que de subir une taxe imposée par l'Etat embrassant d'autres considérations que l'optimalité de l'assurance chômage dont il a la responsabilité. Il est donc logique de commencer par introduire une taxe comportementale dans le cadre du régime d'assurance chômage, car celui-ci subit directement le coût des contrats courts.

## [1.2] L'assurance chômage en première ligne

L'assurance chômage est en première ligne face à la multiplication des contrats courts, car elle est surexposée à la fréquence accrue des passages par le chômage entre deux contrats, et aux combinaisons infinies d'emploi et de chômage sous le régime de l'*activité réduite*[7]. Sur un périmètre plus réduit, l'assureur est confronté au même défi que les gouvernements : rééquilibrer l'usage et le coût des contrats courts en réduisant les subventions croisées dont ils bénéficient.

L'assurance chômage mutualisée organise la solidarité interprofessionnelle face à un aléa très particulier : en effet, le chômage est aléatoire en ce qu'il résulte largement de facteurs macroéconomiques sur lesquels les assurés n'ont pas de

[6] 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.

[7] On ne discute pas ici de ces règles, sont indispensables et correctement paramétrées. En effet, elles 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, optimale.

prise (cycles d'activité, ruptures technologiques, crises financières, etc.), mais ce risque est en même temps très concentré sur certains assurés (activités en déclin, salariés peu qualifiés etc.). Dans tous les cas, le risque de chômage n'est assurable que s'il est indépendant de la volonté de l'assuré[8].

Le chômage résulte cependant aussi de choix productifs : pour répondre à une demande erratique une entreprise peut lisser sa production en stockant ses produits, ou l'adapter aux fluctuations grâce à des contrats courts. Dans ce cas elle peut alors choisir de répercuter le surcoût de l'embauche d'intérimaires dans son prix de vente, de rogner son taux marge au profit de son chiffre d'affaire, etc. Sur des marchés concurrentiels ce sont les clients ou les actionnaires qui doivent supporter les coûts découlant de leur demande, ou de leurs choix productifs.

Même si le choix technologique et économique qui fait préférer à l'employeur l'usage intensif de contrats courts ne résulte pas seulement de l'existence d'une assurance chômage, celle-ci l'influence : les technologies de production flexibles qui externalisent les coûts de production vers le régime d'assurance augmentent la compétitivité et l'activité des firmes qui les utilisent[9]. Mais l'assurance chômage, donc l'ensemble des assurés[10], 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.

L'assurance chômage assure les revenus des salariés qui occupent des emplois instables ; il est donc naturel que les chômeurs issus d'entreprises utilisatrices de contrats courts représentent une forte proportion des indemnisés. Cette prévalence des contrats courts est aussi le symptôme qu'ils sont bien assurés, une réussite –aussi réelle que peu soulignée– montrant que l'assurance chômage a su s'adapter aux transformations du marché du travail. Sentant les besoins évoluer, ses règles ont été adaptées ; mais en procédant par tâtonnements, l'assureur a créé des protections parfois excessives (intérim) qui ont fortement subventionné les technologies de production intensives en contrats courts tout au long des années 2000[11]. Depuis 2009, ces règles

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

[9] Voir par exemple ANDERSON & MEYER (1993a et 1993b).

[10] 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).

[11] COQUET (2010a)

d'indemnisation problématiques ont été resserrées ou abolies, seules quelques-unes nécessitent encore d'être toilettées[12].

Capable d'assurer efficacement une proportion importante et stable d'emplois flexibles dans l'économie, l'assurance chômage n'a cependant pas anticipé le développement de caractéristiques qui lui coûtaient cher, d'autant que la fréquence de celles-ci était amplifiée par le raccourcissement des contrats courts. 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[13].

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 facteurs conjugués : (1) ce comportement s'est répandu dans les secteurs non-concernés par les CDD d'usage ; (2) la proportion de réembauches est restée stable dans les secteurs où les CDD d'usage (CDDU) sont autorisés, mais le nombre de CDDU de moins de 1 mois a été multiplié par deux (Graphique 4). 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[14]. Toutefois, les réembauches sont très concentrées : 50% des réembauches sont réalisées avec 3% des salariés, ce qui montre qu'une taxation comportementale bien calibrée aurait des effets très ciblés[15].

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 partiel, 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 la payer via l'assurance chômage.

Face à la hausse des besoins d'indemnisation dus aux CDD de très courte durée, l'Unedic n'a pas choisi de restreindre l'éligibilité ni la « générosité » des allocations. C'est louable, car lorsqu'une politique publique est confrontée à une hausse du nombre de ses bénéficiaires, résultant éventuellement de nouveau profils, le réflexe premier consiste généralement à raboter les dépenses, ou à augmenter les recettes si la contrainte budgétaire est molle.

[12] Notamment un taux de remplacement uniforme, un mode de calcul de l'allocation (salaire de référence) qui ne favorise plus les trajectoires avec beaucoup d'interruptions entre deux contrats courts, et les règles spécifiques aux intermittents du spectacle (COQUET, 2015).

[13] COQUET (2010a), et UNEDIC (2016a).

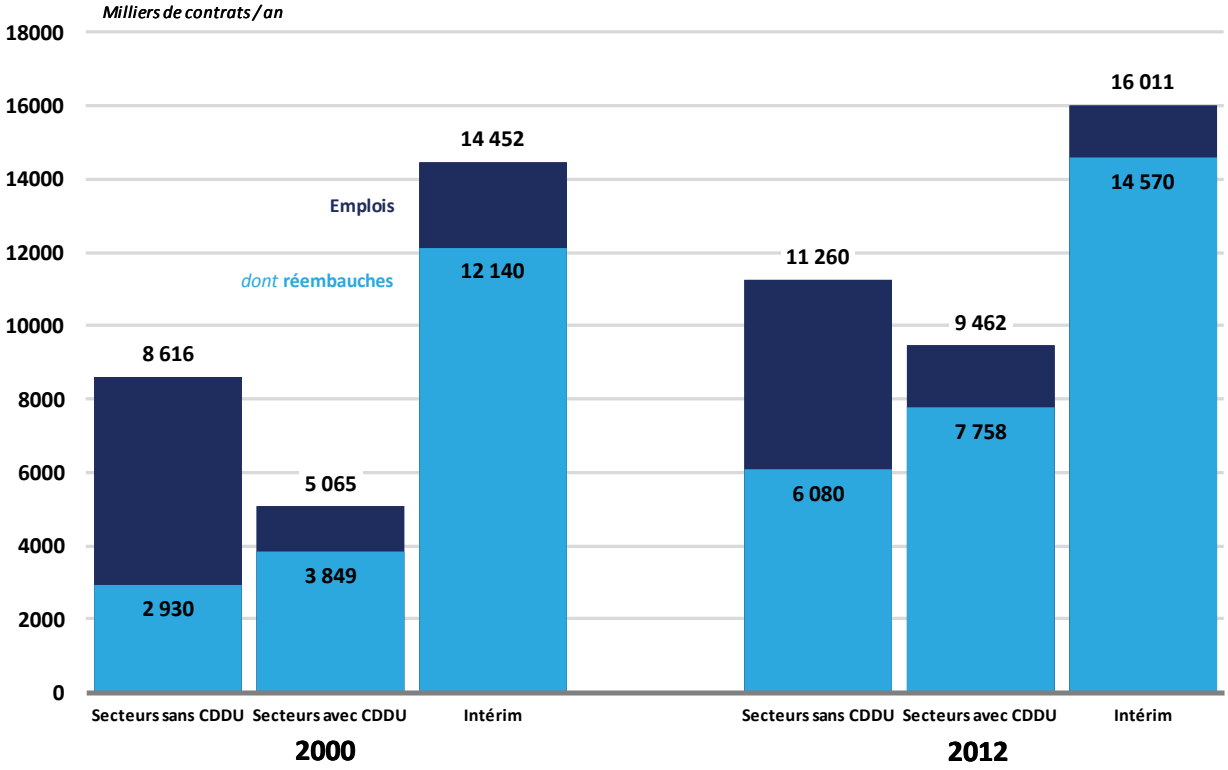
[14] Hors intermittents et hors intérim Unedic (2016a).

[15] …et qu'elle est curieusement décriée par de nombreux employeurs qui en bénéficieraient.

L'Unedic a bien colmaté les brèches dans sa réglementation, mais n'a pas pris de mesure offensive face à un risque nouveau et fréquent. Comme les comportements d'embauche qui pèsent sur ses comptes ne faiblissent pas, l'assureur doit désormais user du levier tarifaire de manière active, afin de contrer cette « sélection adverse » : le prix des contrats courts doit être augmenté, et celui des contrats longs abaissé symétriquement afin de décourager les comportements qui influencent la fréquence et le coût du chômage indemnisé, mais sans augmenter le coût du travail. C'est dans cette optique que nous examinons ici différentes possibilités de taxes comportementales, leurs modalités, leurs avantages et inconvénients.

Graphique 4

Embauche et réembauche par secteurs et type de contrat (2000 et 2012)




Source : Acoss, Dares, Unedic, calculs de l'auteur (2017). Données intérim pour 2001 et 2012. Données CDDU (2000 et 2011)

## [2] Les outils : choisir des modalités de taxation pertinentes

### [2.1] Modulation selon le statut du contrat : deux expériences infructueuses

Une surtaxe ciblée sur un type de contrat particulier ne peut pas tout faire. L'Unedic a déjà conduit deux expériences de ce type qui, pour des raisons différentes, ont été 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. Cette surtaxe est actuellement égale au taux de droit commun (6,4%), soit une cotisation totale de 12,8%, mais elle n'a jamais enrayé l'usage intensif de ces contrats. En effet ceux-ci bénéficient d'un avantage économique très élevé, grâce à des règles d'éligibilité et d'indemnisation bien plus généreuses que ce que peut justifier une assurance chômage. Employeurs et salariés ont en conséquence un intérêt conjoint ce statut, en dépit de sa précarité (qui peut aller jusqu'à la collusion)[16]. Fixer la taxe à un niveau plus élevé serait prohibitif, risquant 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 serait délétère.
- *Les contrats courts.* La deuxième expérience a été conduite entre 2013 et 2017, sur un périmètre restreint à certains types de CDD. Ce dispositif n'était pas conçu pour être efficace : (1) « *le taux de majoration le plus fort était appliqué à l'assiette la plus faible* »[17], (2) le taux le plus faible concernait les secteurs à CDD d'usage (CDDU) où la « réembauche » est la plus forte, (3) l'intérim qui représente l'essentiel des contrats de moins de 1 mois en était exempté, etc. l'exception prévalait donc sur la règle, puisque près de 90% des contrats courts n'étaient pas concernés. En 2014, les cotisations sur l'ensemble les contrats courts ont rapporté 3,65 Md€ à l'Unedic ; sur ce montant 461 Mo€ provenaient des contrats soumis à modulation, dont 70 Mo€ de surtaxes. Ramenée à l'ensemble des contrats courts la surtaxe représentait donc seulement 1,9% des recettes de cotisations, soit un taux moyen de 6,5% contre 6,4% pour le taux de droit commun. A la fois mal ciblée et minime, la surtaxe n'a donc logiquement eu aucun effet tangible[18].

Ces deux expériences infructueuses livrent cependant des enseignements :

- *Un ciblage rigide a priori peut être inadapté à l'objectif.* Les comportements coûteux pour l'assureur sont communs à des modalités contractuelles très diverses ; cibler une modalité précise, statut, durée, secteur etc. n'assure donc pas de contrôler un comportement, ni bien, ni durablement.
- *Une taxe très élevée n'est pas la solution*. Un gros problème ayant souvent plusieurs causes, une grosse taxe a peu de chances de le résoudre. En outre une taxe dissuasive peut créer des effets indésirables (travail dissimulé, etc.).

[16] Voir COQUET (2010a ; 2015).
[17] Unedic (2016b)
[18] Elle a cependant peu avoir un effet sur les quelques contrats ciblés, ou entraîné une substitution entre contrats, etc. mais les données disponibles ne permettent pas de le mesurer.

- *Une taxe minime ne sert à rien*. Que ce soit en raison d'un taux faible ou d'une assiette réduite, elle a très peu de chances de contrecarrer des avantages économiques très importants par ailleurs.
- *La tentation d'une surtaxe rémunératrice doit être écartée*. La logique d'une taxe comportementale n'est pas d'accroître les recettes : la hausse de la taxe sur les contrats courts doit être affectée à une baisse sur les contrats longs[19].
- *La taxe induit l'évasion*. Comme une réglementation, une taxe excessive, trop ciblée, etc. pousse les agents à trouver des échappatoires, par exemple le statut d'auto-entrepreneur. Il est donc nécessaire de privilégier un droit commun et des règles générales, à des rustines spécifiques.

## [2.2] Modulation par entreprise : pas forcément l'Amérique

Si le comportement coûteux s'identifie à la pratique de l'employeur, la taxe comportementale doit chercher à lier précisément les cotisations dont celui-ci est redevable à un ou plusieurs indicateurs mesurant les coûts supportés par l'assureur.

L'assureur définit des indicateurs cibles qui correspondent aux comportements moyens, et un taux pivot permettant de couvrir le besoin de financement global du régimed'assurance : chaque entreprise est positionnée par rapport à ces indicateurs cibles ; selon sa position elle se voit alors imposer une surtaxe, ou bien elle bénéficie d'un taux de cotisation réduit (Graphique 5).

La taxation comportementale est forcément « incomplète » : par nature une assurance mutualisée ne peut pas facturer aux assurés tous les coûts qu'ils engendrent et seulement ceux-là. La surtaxe et la réduction de cotisation doivent donc s'inscrire dans un corridor, entre un plancher et un plafond. Les incitations sont décroissantes au fur et à mesure que l'employeur s'écarte du corridor, vers le haut comme vers le bas (Graphique 5).

Une déclinaison pratique de cette formule consiste à créer un compte pour chaque entreprise affiliée à l'assurance chômage. Cette idée est directement inspirée du système d'*experience rating* américain, dont le but est de « stabiliser l'emploi »[20]. 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 font sens dans un contexte américain, pas forcément ailleurs. En effet, cette assurance est conçue pour couvrir des fluctuations de

[19] 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%.

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

l'emploi à très court terme, assimilables à du chômage partiel (« licenciements temporaires »)[21]. La modulation de la taxe telle qu'elle est pratiquée aux Etats-Unis a pour objectif de ne pas perturber la concurrence, en réduisant la subvention que l'assureur dirige vers les employeurs usant immodérément du chômage partiel. Le principe actif de la taxe américaine est de contrôler une technologie de production effectivement coûteuse (le chômage partiel), pas un type de contrat, une durée, un secteur, etc. La taxe s'applique à l'ensemble de la masse salariale de l'entreprise[22].

Malgré son apparente simplicité le compte « individuel » par entreprise est un système très complexe, dont l'efficacité se joue à un niveau de détail très fin :

- Le compte d'entreprise est un indicateur de comportement *ex-post*. Outre que cela pose un problème de recouvrement en cas de disparition de l'entreprise, la taxation est décalée par rapport au comportement ciblé, ce qui peut être fâcheux pour les entreprises en forte croissance, ou celles soumises à de grandes fluctuations conjoncturelles[23].
- La taxe n'a plus d'influence hors du corridor. Il est alors aisé et tentant pour des entreprises ayant une structure décentralisée, ou un pouvoir de marché, de concentrer leurs contrats courts dans un nombre réduit d'établissements, de filiales, ou chez leurs fournisseurs et sous-traitants.
- La (sur)taxe peut porter soit sur la totalité de la masse salariale comme c'est le cas aux Etats-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 complexifiée, 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 Etats-Unis 4 formules de base sont utilisées, parfois combinées entre elles. En France l'objectif n'est pas le contrôle du chômage partiel, mais l'augmentation de la durée des contrats

[21] Ou tout au plus 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 Etats fédérés ou de l'Etat Fédéral Pour des détails sur ces aspects voir par ex. BLAUSTEIN (1995), CARD et LEVINE (1994) et COQUET (2013).

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

[23] Aux Etats-Unis la loi exige une « expérience » minimale de 3 ans du comportement, de 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).

courts afin de réduire leur récurrence. La formule est donc très délicate à définir car on risque de taxer plus 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 apparaît aussi difficile qu'hasardeux. Sur le fond, ce système de comptes « individuels » pour chaque entreprise est peu adapté aux besoins actuels de l'assurance chômage française[24]. 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 les rend complexe et dilue leur pouvoir incitatif.

## [2.3] Modulation par secteur : punition collective et passagers clandestins

Le principe d'une taxe sectorielle sur les contrats courts met en lumière que l'assurance chômage française assure trois risques distincts sans les distinguer :

- Un risque de chômage partiel qui tient à la nature du produit (saisonnier). Il est subi par tous les employeurs. Il doit être payé par le client et l'assureur est motivé à surtaxer le secteur qui produit ce bien ou ce service.
- Un risque de chômage partiel qui tient au comportement de l'employeur, qui choisit une technologie de production. Au sein du secteur cette technologie le distingue de ses concurrents. Ce risque doit être payé par l'entreprise.
- Un risque de chômage conjoncturel / structurel indépendant de la volonté des employeurs. Exogène, celui-ci n'a aucune raison d'être surtaxé.

En réduisant le degré de mutualisation de l'assurance entre secteurs d'activité, la taxe sectorielle réduit les subventions croisées entre secteurs. L'avantage est d'obliger les secteurs d'activité à reporter le coût de production sur les clients, ou à réduire leurs marges.

La modulation sectorielle de la taxe sanctionne seulement 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 5, [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

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

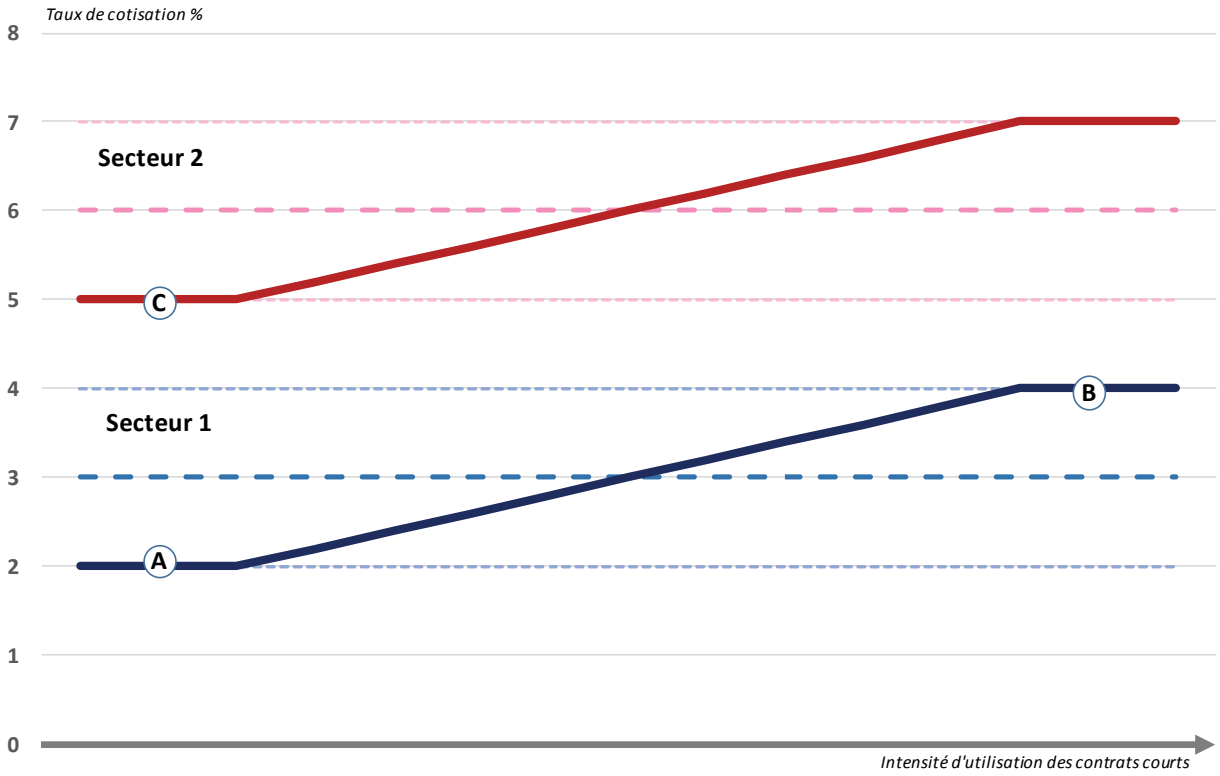
continuera d'aller à la concentration des contrats courts chez certains employeurs / établissements (volontairement ou non).

La modulation sectorielle a des inconvénients très importants :

- 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 5, [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 5, [B] vs [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.

Graphique 5

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




La taxe sectorielle règle donc certaines difficultés, notamment du point de vue de la concurrence, mais elle en crée aussi de nouvelles. Ses effets sur le

problème qu'elle vise à contrôler –la courte durée des contrats– sont à la fois incertains et ambigus. Elle 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.

Une réponse –partielle– à ces défauts consiste à combiner la modulation sectorielle avec une modulation par entreprise. Les défauts seraient atténués, mais ils demeureraient plus intenses qu'aujourd'hui : d'une part à l'intérieur de chaque secteur, d'autant plus que le corridor entre le taux-plancher et le plafond serait étroit ; d'autre part entre secteurs, d'autant plus que le corridor sectoriel serait large.

## [2.4] Modulation selon la durée du contrat : au plus près du problème

### *[2.4.1] Taxe forfaitaire : rigide*

C'est la formule de surtaxe la plus rustique. Pratiquée en France de 2013 à 2017 (*cf*. ci-dessus et Graphique 6), c'est cette forme de surtaxe qui est actuellement en vigueur en Espagne et en Italie[25]. Le principe est d'affecter un taux 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. Cette formule a en outre l'inconvénient d'ignorer certaines réalités : un contrat prolongé est plus taxé qu'il ne le devrait, et un contrat raccourci est moins taxé qu'il ne le devrait ; éviter ces défauts nécessite des modalités de redressement ou de remboursement, et donc une administration lourde et coûteuse.

### *[2.4.2] Taxe dégressive : ciblée et sans a priori*

Cette taxe est universelle. Elle s'applique de la même manière à tous les contrats de travail, quel que soit leur statut, qu'ils soient courts ou longs, à durée déterminée ou indéterminée, qu'ils soient prématurément rompus ou se prolongent, etc. Ainsi, l'assureur ne présume pas de ce qu'est un bon ou un mauvais contrat, mais ne taxe que ce qui lui coûte cher[26].

Cette taxe a l'avantage de toucher les deux cibles à l'aide d'un seul instrument : d'une part, elle pénalise les durées *effectivement* courtes, et ce d'autant plus

[25] 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%.

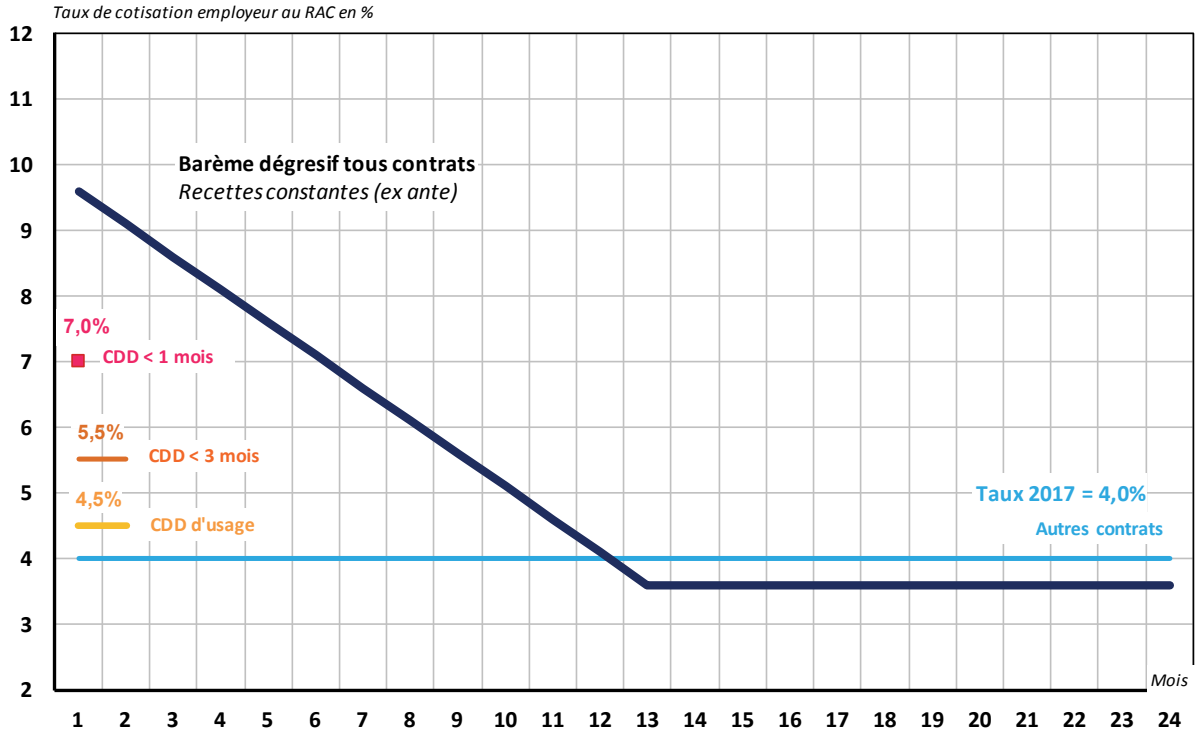
[26] Cette formule de taxe comportementale est décrite sous différents aspects par exemple dans COQUET (2013) ou COQUET et SYLVAIN (2007)

que les contrats sont de courte durée ; d'autre part, 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 : par exemple deux contrats de 1 mois coûtent plus cher qu'un contrat de 2 mois.

Par exemple en utilisant le barème dégressif du Graphique 6, une entreprise faiblement utilisatrice de contrats courts, ceux-ci représentant 4,8% de sa masse salariale (100 salariés permanents soit 1200 mois de salaire par an, et 60 contrats de 1 mois ; Entreprise A, Tableau 1), verrait son taux de cotisation baisser légèrement par rapport au barème actuel de 4,00% ex-ante à 3,89% ex-post, tandis qu'il passerait à 3,86% si tous les contrats courts étaient d'une durée de 3 mois (20 contrats, soit 60 mois de salaire. Entreprise B, Tableau 1). En revanche des entreprises recourant beaucoup aux contrats courts (1/3 de leur masse salariale. Entreprises E et F, Tableau 1) verraient leur taux de cotisation accru de 1,60% ou 1,43% selon qu'elles utiliseraient des contrats courts de 1 ou 3 mois.

Graphique 6

Taxes sur certains CDD (2013-2017) et exemple de Cotisation Unique Dégressive




Sources : Données Unedic, Insee. Calculs de l'auteur

Cette modulation est un exemple de barème possible qui a l'avantage d'être très lisible (le taux baisse de 0,5% chaque mois), modéré, et équilibré ex-ante (donc non-coûteux) du point de vue des recettes perçues par l'Unedic.

La contribution dégressive en fonction de la durée du contrat atteint l'objectif visé par l'assureur en surtaxant exclusivement les contrats courts, d'autant plus qu'ils sont nombreux et que leur durée est réduite. Bien paramétrée, cette formule conduit à des montants de cotisations raisonnables, voisins de ceux produit par la réglementation 2013-2017 (Graphique 6), avec cette différence essentielle que, contrairement à celle-ci, la modulation dégressive n'augmente pas le coût du travail. En outre cette formule peut être associée à des modalités permettant à la fois de traiter les contrats de moins de 1 mois, et d'éviter la critique de taxe à l'embauche qui lui est adressée, en particulier pour 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. A ces qualités de la taxe dégressive avec la durée du contrat s'ajoutent la légèreté de l'administration des paramètres, son effet faiblement punitif à la marge, l'absence d'effets de seuil. Enfin, étant fondée sur l'intérêt très pragmatique de l'assureur, elle n'a pas de visée normative, et n'impose pas d'autre contrainte qu'une forme de vérité des prix, laissant ainsi toute latitude aux employeurs pour choisir les contrats de travail les plus appropriés à leur besoins.

Au moment de sa mise en place la contribution dégressive ne ferait aucun perdant car elle ne peut être rétroactive : tous les contrats en cours seraient taxés au nouveau taux normal applicable aux contrats les plus longs (3,6% au lieu de 4,0% pour la cotisation employeur dans l'exemple du Graphique 6). Donc tous les employeurs gagneraient à la réforme, et *ex-post* c'est leur seul comportement qui déterminera le taux de cotisation qu'ils paieront.

Tableau 1

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

Entreprise 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) | 4,8% | 4,8% | 11,1% | 11,1% | 33,3 % | 33,3 % |
| **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 chômage employeurs** | | | | | | |
| Actuelles (€ / an) | 74 606 | 74 606 | 79 935 | 79 935 | 106 579 | 106 579 |
| Cotisation dégressive (€ / an) | 72 474 | 72 030 | 85 264 | 85 153 | 149 211 | 144 770 |
| **Taux apparent moyen** (%) | | | | | | |
| Taux actuel (employeurs) | 4,00 % | 4,00 % | 4,00 % | 4,00 % | 4,00 % | 4,00 % |
| Cotisation dégressive | 3,89 % | 3,86 % | 4,27 % | 4,21 % | 5,60 % | 5,43 % |

Source : réglementation Unedic et calculs de l'auteur. Ces calculs sont réalisés à partir du barème proposé dans le graphique 6, pour des salaires de 1 SMIC ETP quel que soit le type de contrat. Les taux affichés sont arrondis à la première décimale.

## [2.5] Taxe forfaitaire : un prix élevé pour les tout petits contrats

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.) pour chaque contrat de travail signé.

L'objectif de l'assureur n'étant pas d'accroître ses recettes ni le coût du travail, ce forfait serait 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 ensuite.

Le forfait facturé pourrait par exemple être égal au total des cotisations dues au niveau du SMIC, ou au salaire d'embauche, pour un emploi à temps plein d'une journée (par exemple)[27], et ce quels que soient 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 très précis qu'est la récurrence associée à des contrats de travail très courts : elle met en jeu des

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

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 des taxes, qui peut être combinée avec les autres formes de modulation.

## [3] La solution : une taxe à la fois bien ciblée et bien délimitée

### [3.1] Adapter l'instrument à l'objectif

Taxer par principe, sans considération du problème à résoudre n'est pas une solution : le comportement que cherche à infléchir la taxe doit être clair, elle doit viser à le limiter ou à en limiter les conséquences, et son principe actif doit être explicite.

Le comportement ciblé ici, parce qu'il est coûteux pour l'assurance chômage, est l'alternance d'emplois très courts et de chômage indemnisé (parfois imbriqués dans le cadre de l'*activité réduite*). Cette récurrence n'est possible que si les employeurs utilisent des contrats courts, en grand nombre et d'autant plus que leur durée est brève. La taxe doit donc influer à la hausse sur la durée des contrats de travail.

Cette taxe se définit aussi en partie par ce qu'elle ne doit pas être :

- *Pas une « taxe sur les CDD »*. Il ne s'agit pas de taxer ou d'exonérer tel ou tel statut impopulaire. Les dépenses qu'il faut contrôler proviennent de contrats plutôt précaires, CDD, intérim, etc. Cette diversité invite l'assureur à rester neutre envers le choix du contrat de travail, et à se focaliser sur la récurrence en indemnisation en tant que conséquence concrète commune aux différents statuts.
- *Pas une taxe punitive*. Elle s'applique aux salaires des contrats de courte durée, mais il n'apparaît pas souhaitable qu'elle s'applique à l'ensemble de la masse salariale des employeurs qui font un usage excessif de ces contrats.
- *Pas une taxe symbolique*. Inutile et compliquant la réglementation, elle n'aurait ni avantage ni effet : l'exemple-type est la surtaxe imposée sur certains contrats courts de 2013 à 2017 (*cf*. ci-dessus), dont les taux étaient multiples, élevés et s'appliquaient rarement[28].
- *Pas une taxe pour renflouer de l'Unedic*. Les objectifs visés ne justifient absolument pas d'augmenter le coût du travail dans son ensemble.
- *Pas une taxe pour financer le « déficit » des contrats courts*[29]. Cet objectif est en contradiction avec la nature même d'une assurance chômage mutualisée, qui a vocation à financer les prestations versées aux agents

[28] A environ 10% des contrats courts, *cf*. ci-dessus.
[29] 8,77 Md€ par an (Unedic, 2016, Dossier de référence de la Négociation).

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 ; dans tous les cas l'assureur ne peut faire payer aux utilisateurs 100% du coût d'indemnisation engendré par les contrats courts (que ce soit par des surtaxes ou une réduction des droits[30]), sans bafouer la raison d'être d'une assurance mutualisée.

- *Pas une taxe déterminée par ce que l'administration sait faire.* Les contraintes administratives (capacité à prélever la taxe) doivent évidemment être prises en compte, mais mieux vaut renoncer à la taxe qu'en créer une « possible » mais inefficace en regard de l'objectif poursuivi[31].

L'allongement des contrats courts favorisera la réduction de la précarité, de la récurrence au chômage, et de la flexibilité aux frais 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.

## [3.2] Trois façons de taxer un contrat de travail

Il n'y a que trois solutions pour taxer le travail : au début du contrat, en cours de contrat, ou à la fin de celui-ci. Chacune a ses avantages et inconvénients :

- *Taxer à l'embauche. Délicat*, car cela peut nuire à la création d'emplois ; *inapproprié* si l'on ne cherche qu'à influer sans préjugé sur la durée effective de la relation employeur / salarié ; *souhaitable* pour réduire la récurrence en imposant des coûts de transaction.
- *Taxer à la fin du contrat. 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 paiement. En outre une grande partie des réformes du marché du travail visent justement à réduire les coûts de sortie de l'emploi.
- *Taxer en cours de contrat. La meilleure solution* assurément s'agissant une taxe comportementale, car il est optimal qu'elle soit contemporaine au comportement qu'elle désire contrôler.

## [3.3] Stériliser les effets de taxe à l'embauche

Comme les contrats courts représentent 85% des embauches[32], la critique qui est immanquablement adressée à une taxe pesant sur ces emplois est qu'elle

[30] Entre autres en resserrant les règles de l'activité réduite.

[31] 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.

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

nuirait à l'embauche. Pourtant, même si c'était le cas un taxe sur l'embauche ne pèse pas forcément sur l'emploi : les contrats courts représentent au plus 15% de l'emploi total, si bien qu'une surtaxe totalement compensée par une réduction des contributions sur les contrats longs n'engendre pas de hausse du coût du travail au niveau agrégé. En outre, l'argument de la taxe à l'embauche se discute dans des marchés concurrentiels où les prix de vente reflètent les coûts de production.

### *[3.3.1] Préserver les petites entreprises, jeunes et en croissance*

Il reste que si une taxe forfaitaire ou dégressive est appliquée en fonction de la durée des contrats, une entreprise jeune ou en période de forte expansion de ses effectifs est par nature surexposée à une 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 ne sont pas 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 taxe sur les contrats courts devienne une taxe à l'embauche il faut que ceux-ci représentent une très forte proportion de la masse salariale de l'entreprise.

Cet argument doit cependant être entendu. En effet, 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 en sens opposé, mais sans pour autant stériliser la modulation de la taxe, qui perdrait alors son sens. La limite est qu'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. Du point de vue de l'assureur, les employeurs qui endossent une partie du risque doivent être moins taxés.

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 cotisations –et / ou des surtaxes– à l'aide de moyens simples. Par exemple :

- *Une « franchise de surtaxe »* par entreprise : tant que le total des surtaxes sur les différents contrats d'un même employeur est inférieur au montant de la franchise, celui-ci est exempté de surtaxe (par exemple 1 421 € de franchise de surtaxe, dans le graphique 7). Dès lors que la surtaxe dépasse ce seuil, le montant qui l'excède est dû. La franchise est nominale et définie par entreprise, les plus petites entreprises sont donc favorisées, notamment

pour celles en forte croissance (*cf*. ci-dessous) ; cette modalité dispense de créer un plafond destiné à limiter les gains des plus grosses entreprises.

- *Une exonération de la surtaxe 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 surtaxe* (ci-dessus), mais le champ est restreint aux emplois nouvellement créés. L'employeur est incité à déclarer, à « ne pas gâcher ses cartouches » en imputant des contrats longs sur son quota de contrats exonérés, mais il reste libre de recruter des contrats courts sur ce quota, ou au-delà à condition alors d'en payer le prix. Comme la *franchise de surtaxe* cette modalité est spontanément ciblée sur les petites entreprises et ne nécessite pas d'être plafonnée.
- *Un choix pour l'employeur entre un barème avec surtaxe, ou sans*. Dans ce dernier cas un taux uniforme[33] 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 elle devrait être sécurisée.

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

Pour mesurer les effets d'une franchise de surtaxe 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 7 montrent qu'une franchise 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 5% de la masse salariale gagnent au nouveau barème dégressif pris en exemple dans le Graphique 7.
- Les micro-entreprises ne sont jamais surtaxées, même lorsque l'utilisation des contrats courts dépasse 50% (elles commencent à l'être à partir de 60% dans notre exemple de franchise à 1 421 €).
- Les petites entreprises ne commencent à être surtaxées qu'à partir d'un taux d'utilisation des contrats courts de 20% (soit environ 2 fois plus que la

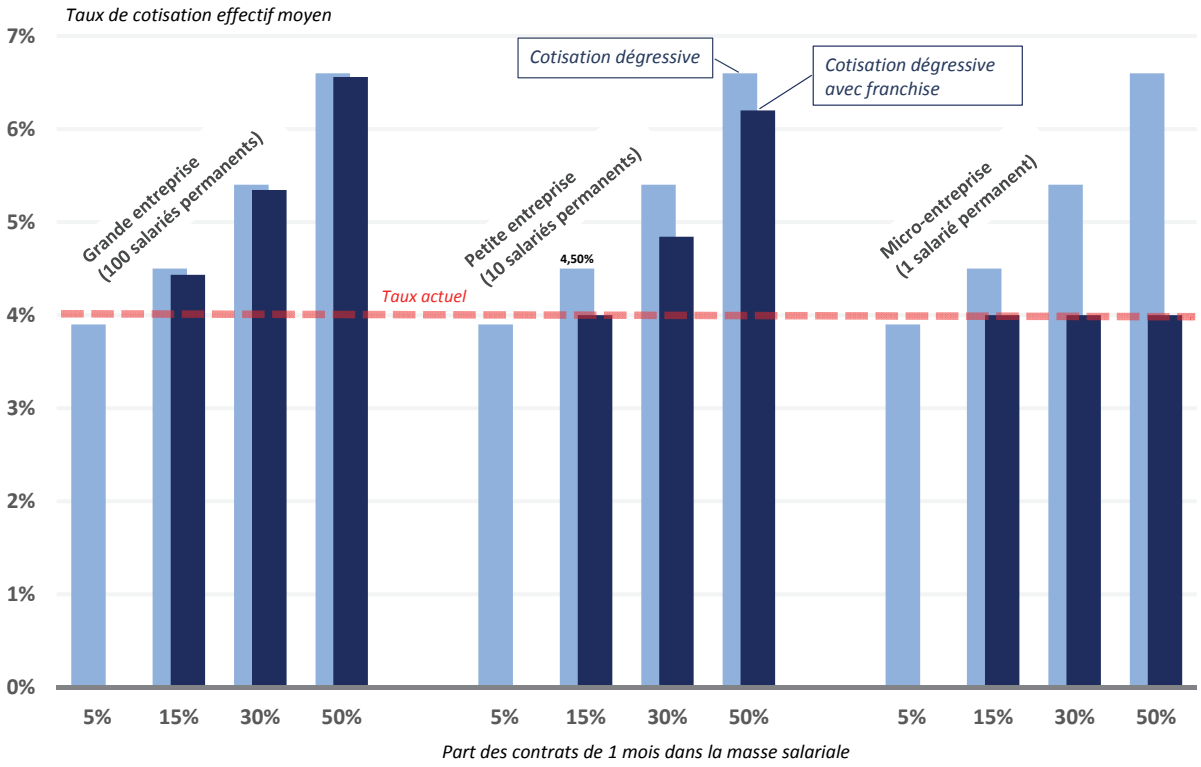
[33] A négocier : par exemple on peut voir dans le tableau 2 que si ce taux était de 5,6%, les entreprises utilisant moins de 33,3% de contrats courts (Entreprise [E], Tableau 1) devraient préférer la formule dégressive.

moyenne). A partir de ce seuil le niveau de franchise choisi ici permet d'abaisser leur taux de cotisation moyen de 0,4% à 0,6% selon que les employeurs utilisent 30% ou 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 7).

Graphique 7

**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.




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

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 6, son taux de cotisation serait de 4,5% ; si une franchise de surtaxe de 1 421 € (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%.

## [3.4] Une Troïka : Forfait, Cotisation dégressive, Franchise de surtaxe

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, ce contexte justifie une taxation comportementale des employeurs en fonction de leur recours à ces différents types d'emploi.

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

Les problèmes à résoudre, les contraintes à prendre en compte, les objectifs poursuivis, et les modalités que nous avons décrites, permettent de dresser le portrait-robot d'une taxe adaptée au problème l'assureur. Elle devrait s'appuyer sur une règle générale, 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. Elle ne devrait être ni punitive, ni symbolique, ne pas augmenter le coût du travail, ne pas être destinée à financer le « déficit des contrats courts », ni à redresser la situation financière de l'Unedic. Elle serait 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 doit être dans l'intérêt de l'assureur, qui est d'abord celui des assurés, salariés et employeurs dans leur ensemble.

La cotisation dégressive en fonction de la durée du contrat de travail est celle qui remplit le plus grand nombre des critères ci-dessus. Idéalement, deux modalités lui seraient adjointes : d'une part un forfait, applicable au début de chaque contrat de travail signé afin de cibler aussi les contrats les plus courts ; d'autre part une franchise de surtaxe, qui supprimerait les effets de taxe à l'embauche pour les entreprises petites ou en croissance.

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

## [5] 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, April.

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, January.

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] "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 [2017b] *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'OFCE* 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 *Societal* 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.

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

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, February

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.

UNEDIC [2016a] "La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur", Eclairages, n°14, janvier.

UNEDIC [2016b] "L'assurance chômage", Dossier de référence de la négociation

## ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po), and gave it the mission is to "ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy". The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs..

## ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through ten research units and several crosscutting programmes.
Its research community includes over two hundred twenty members and three hundred fifty PhD candidates. Recognized internationally, their work covers a wide range of topics including education, democracies, urban development, globalization and public health.
One of Sciences Po's key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po's mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

## PARTNERSHIP