

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

par Bruno Coquet et [Eric Heyer](#)

L'OFCE et la Délégation du Sénat pour les entreprises ont récemment publié [un rapport](#) ayant trait à l'opportunité et aux moyens de réguler l'usage des contrats courts. La première partie dessine le cadre économique et dresse un bilan du développement des contrats courts en France au cours des trente dernières années, puis met en évidence les déterminants de leur usage croissant. La seconde partie tire les conséquences de cette segmentation du marché du travail du point de vue de l'assurance chômage, et montre qu'il est nécessaire de réguler l'usage des contrats courts avec des instruments économiques, respectueux des mécanismes de marché. Ces travaux éclairent les nouvelles négociations des règles de l'assurance chômage engagées par les partenaires sociaux, à la demande du gouvernement.

Contrats courts : nécessaires, mais pas à n'importe-quel prix

Le recours aux contrats courts a fortement progressé : aujourd'hui près de 40 millions de CDD de moins de 1 mois et de missions d'intérim sont conclus chaque année dans notre pays, deux fois plus qu'en 2000, et des contrats plus en plus courts. Et ce phénomène transcende les statuts juridiques car il concerne aussi les CDI souvent rompus très vite et même le secteur public.

Les contrats courts sont pour les employeurs un moyen de

réduire l'incertitude inhérente à l'activité économique. Ils favorisent donc le bon fonctionnement de l'économie de marché, dans la limite où ils ne permettent pas de s'affranchir de certains principes essentiels : l'agent qui supporte un risque doit être rémunéré en conséquence, les coûts de production doivent être facturés aux clients et la compétitivité ne peut pas structurellement reposer sur la détérioration des conditions sociales. L'usage des contrats courts doit aussi créer de la valeur, de l'emploi et des revenus, car il ne serait sinon qu'un moyen de saupoudrer la quantité existante de travail sur un nombre accru d'actifs, donc un partage du travail d'un genre particulier, sans compensation salariale mais avec des exonérations de charges, et de plus en plus de salariés gagnant trop peu pour vivre de leur travail.

L'usage des contrats courts stimulé par la baisse du coût du travail

Notre analyse économétrique confirme l'usage contra-cyclique des contrats courts, leur sensibilité à l'environnement juridique et met en évidence un lien étroit entre l'essor des contrats courts et les politiques de baisse des cotisations sociales ciblées sur les bas salaires. En revanche, à l'aune de nos résultats, la formule de taxation des contrats courts mise en place de 2013 à 2017 serait restée sans effet.

Les contrats courts coûtent cher à tous les agents, exceptés aux employeurs qui les utilisent et leurs clients. Si leur usage 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, si bien que les employeurs qui n'utilisent pas ces contrats sont moins compétitifs.

L'assurance chômage confrontée aux contrats courts

Les contrats courts ont modifié la nature de l'emploi et du

chômage, exposant l'assurance à une forte récurrence en indemnisation, en particulier sous forme de *réembauches*. Même si l'État doit agir en ajustant ses propres instruments lorsqu'il stimule les contrats courts, la bonne gestion commande à l'assureur d'adopter une tarification servant ses propres objectifs, plutôt que d'attendre des mesures imposées de l'extérieur, qui embrasseraient probablement d'autres objectifs que l'optimalité de l'assurance chômage.

Dans une assurance mutualisée, il est normal et sain que les chômeurs issus d'emplois instables soient surreprésentés et génèrent un *déficit d'exploitation*, compensé par un excédent des contrats stables : cela montre que les risques effectifs sont bien couverts. Mais le risque de chômage n'est assurable que s'il ne résulte pas 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 donc deux objectifs bien différents que l'assureur devrait traiter avec deux caisses dédiées, car leurs logiques de financement sont différentes. En France, l'assureur poursuit ces deux objectifs avec une seule caisse et un ensemble unique de règles : le prix de l'assurance est donc le seul levier qu'il peut moduler pour réguler les comportements indésirables. Cela n'a rien d'hérétique : il s'agit simplement d'inciter les employeurs à internaliser le coût du chômage temporaire engendré par la technologie et l'organisation de la production. Si l'assureur ne le fait pas, il devra restreindre les droits communs qui sont sa raison d'être, pour financer du chômage temporaire, ce qui peut précipiter sa faillite.

Une régulation économique raisonnée

Jusqu'à présent la France a sans succès privilégié une régulation juridique des contrats courts, qui laisse accroître à de fortes rigidités de leur usage, alors que celui-ci est en réalité très flexible. Or, le ressort fondamental des contrats courts n'est pas juridique mais économique : les employeurs y

ont recours non pas parce que le Code du travail le prévoit, mais parce qu'ils en tirent un avantage économique. Du point de vue de la théorie économique et du bon fonctionnement de l'économie de marché, ce levier de contrôle économique est inexplicablement sous-utilisé. Le contexte actuel plaide sans ambiguïté pour un rééquilibrage en faveur de cette régulation économique, en l'occurrence une tarification comportementale des employeurs.

Il ne s'agit pas de taxer, mais de tarifer, de fixer un prix d'équilibre du contrat d'assurance, qui minimise son coût et maximise 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 payées par les employeurs de salariés en contrats longs qui bénéficient aux employeurs de salariés précaires, pour réguler les comportements de certains employeurs dans certains secteurs.

Nous préconisons une troïka d'instruments qui vont en ce sens :

– Une tarification dégressive avec l'ancienneté dans le contrat de travail. Indépendante du statut, laissant l'employeur libre de ses choix, contemporaine du comportement coûteux, elle diminue le coût du travail d'une immense majorité d'employeurs ;

– Un système de franchise, peu coûteux, permettant d'épargner les petites entreprises et les entreprises en forte croissance, et celles utilisant peu les contrats courts ;

– 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.

La nature et l'ampleur du problème des contrats courts, dont

les bénéficiaires sont aujourd'hui localisés sur un nombre réduit d'agents tandis que les coûts sont supportés par une majorité, impliquent que de telles solutions feraient plus de gagnants que de perdants.

Cette troïka doit évidemment aller de pair avec des lois applicables et appliquées, notamment pour les CDD d'usage. Une révision des conditions d'indemnisation qui peuvent de leur côté 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.

Une reprise à durée déterminée

par [Bruno Ducoudré](#) et [Xavier Timbeau](#)

La ministre du Travail, Madame Muriel Pénicaud, a décidé de ne plus commenter mensuellement le chiffre des demandeurs d'emploi en fin de mois mais de consacrer un point presse chaque trimestre à un tour d'horizon plus général de la situation du marché du travail et, espérons, un bilan des mesures engagées par le gouvernement pour améliorer le marché du travail. Curieusement, en effet, chaque mois les différents ministres du Travail avaient pris l'habitude de commenter, par un communiqué de presse, l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, alors que d'autres statistiques, comme les créations d'emplois ou encore la publication par l'INSEE du taux chômage au sens du BIT à partir de l'enquête Emploi, ne faisait pas l'objet d'une attention égale du

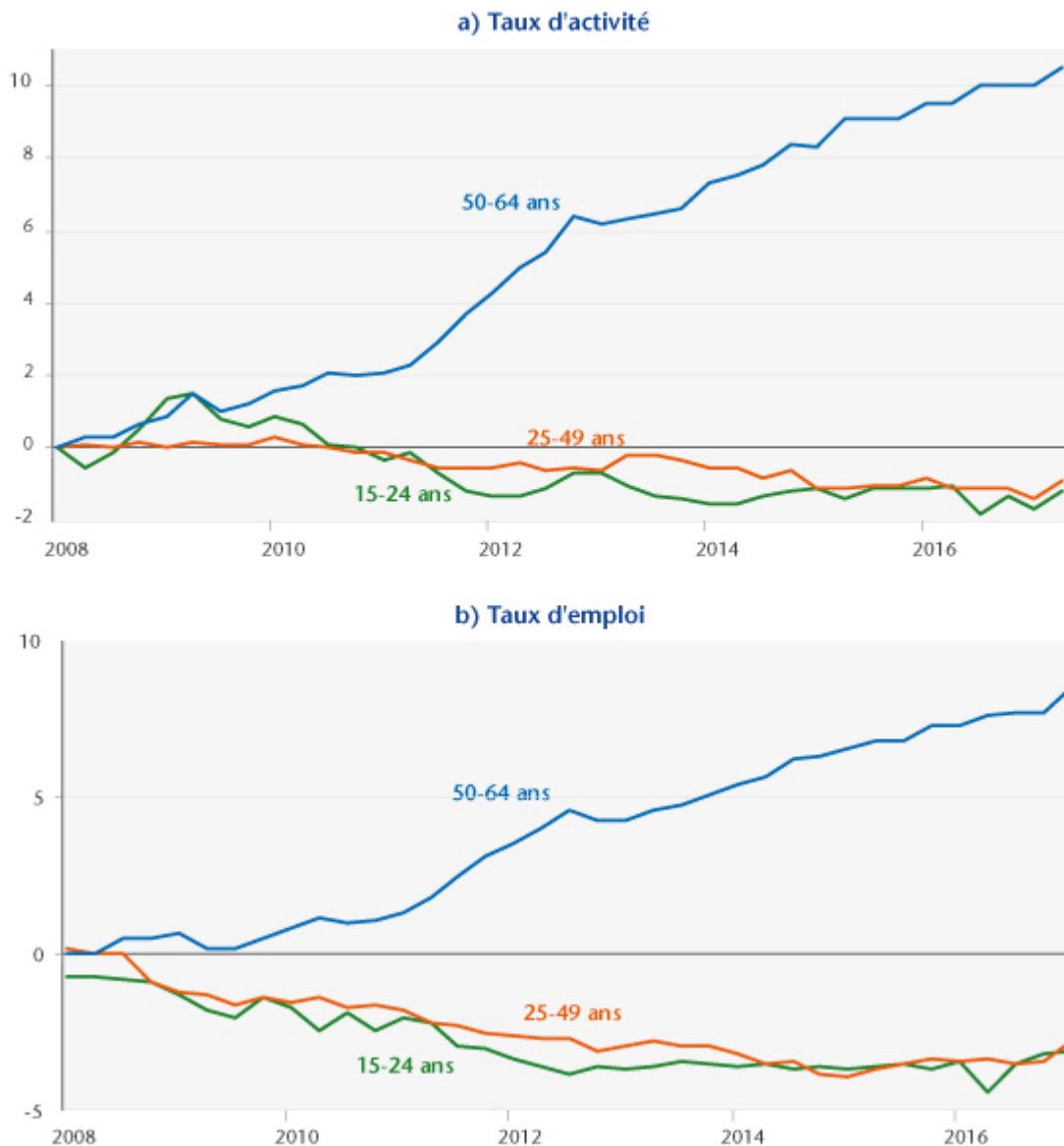
ministre et rencontrait dans l'espace médiatique une couverture moindre. En faisant du chômage un objectif central de la politique économique – François Hollande l'avait érigé en condition de sa candidature à sa réélection – les différents gouvernements ont encore accentué la centralité de toute information sur le chômage. La coexistence de deux sources – les demandes d'emploi en fin de mois collectées par Pôle Emploi et le taux de chômage au sens du BIT établi à partir de l'enquête Emploi – a ajouté à la confusion. Or la méthodologie « au sens du BIT » vise à résoudre les faiblesses de la source « administrative », les demandeurs d'emploi en fin de mois. Cette dernière échantillonne mal (puisque sont comptabilisés les chômeurs qui se déclarent comme chômeurs) et est très sensible aux « comportements » de l'administration (accueil des chômeurs, radiations, etc.). Vouloir élargir l'analyse du marché du travail au-delà des informations apportées par le chiffre mensuel de Pôle Emploi est louable. Nous faisons ici, à cette occasion, un rapide panorama de la situation du marché du travail, jusqu'à la fin du deuxième trimestre 2017, c'est-à-dire avant l'élection d'Emmanuel Macron, pour comprendre dans quel contexte et avec quelles perspectives les politiques de l'emploi du gouvernement Philippe s'inscrivent.

Le premier point est que depuis presque deux années, en matière de chômage, les indicateurs indiquent une amélioration franche de la situation économique de l'emploi et du marché du travail. Ainsi, le taux de croissance de l'économie française, à 0,5% lors des trois derniers trimestres, a atteint un rythme qui induit une fermeture de l'écart de production (la différence entre la production potentielle et la production observée) et une décrue nette du taux de chômage. Le rebond de l'activité, couplé aux dispositifs de baisse du coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité, prime à l'embauche), s'est traduit par un enrichissement de la croissance en emplois : les créations d'emplois salariés ont accéléré pour atteindre 149 400 dans le secteur privé au premier semestre de

l'année 2017 et près de 300 000 depuis un an.

Le second point est la baisse du taux de chômage, de 0,5 point en un an et de 1 point depuis son point haut atteint au deuxième trimestre 2015. L'inversion de la courbe du chômage a donc débuté il y a deux ans maintenant. Si la baisse ne s'observe pas aussi franchement du côté des inscrits à Pôle emploi, cette amélioration notable sur le front du chômage s'est accompagnée d'une progression des taux d'activité et d'emploi pour toutes les classes d'âge (cf. graphique 1). Certes le taux d'activité des seniors a le plus progressé (+1,9 point depuis le T2 2015) du fait de la montée en charge des réformes successives visant à retarder l'âge de départ à la retraite, mais celui des 15-49 ans a progressé également de 0,2 point depuis le point haut atteint du taux de chômage en 2015. La baisse du chômage s'est donc faite par une progression de l'emploi et non par des sorties massives du marché du travail, contrairement à d'autres pays comme les États-Unis.

Graphique 1. Taux d'activité et taux d'emploi par âge (en %)

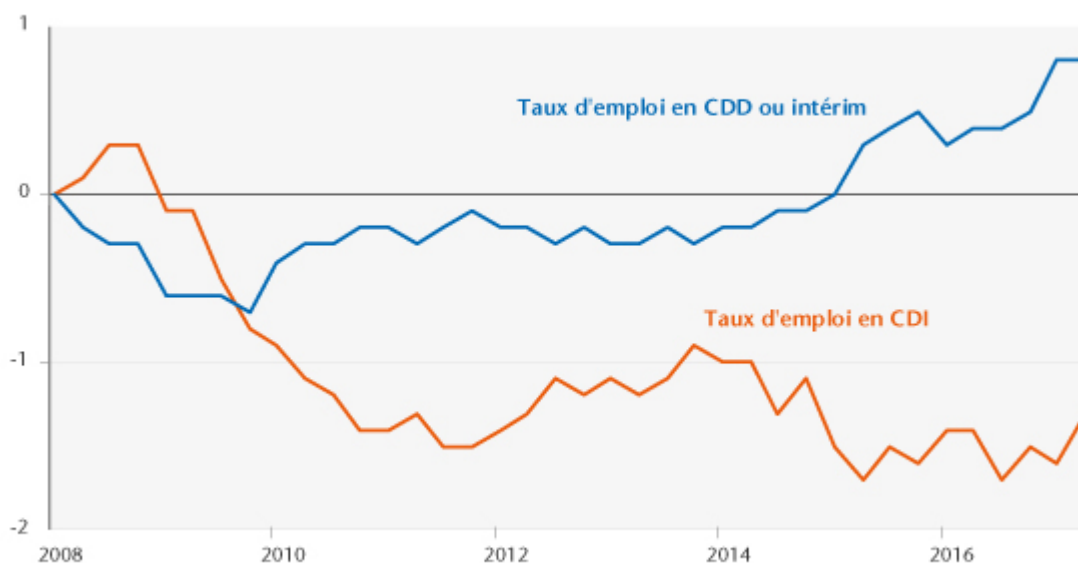


Source : Insee, Enquête Emploi.

Ces chiffres positifs ne doivent toutefois pas masquer une situation toujours dégradée. Le taux de chômage reste à un niveau élevé, de 2,3 points supérieur à son point bas atteint au premier trimestre 2008. Au rythme de baisse du chômage au cours des derniers trimestres, il faudra trois à cinq années pour revenir à la situation d'avant la crise de 2008. De plus, l'amélioration de l'emploi ne garantit pas l'amélioration des conditions d'emploi ou de la qualité des emplois. Ainsi, le taux d'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) a baissé de plus d'un point depuis 2008 alors que l'emploi en contrat à durée déterminée (CDD) ou intérim, a priori plus précaire, a

progressé de 0,8 point sur la même période (graphique 2). Depuis 2015, le taux d'emploi en CDI est stable et l'amélioration du taux d'emploi général s'est faite uniquement par les CDD ou l'intérim. La part de l'emploi à temps partiel pour l'ensemble de la population s'est stabilisée depuis 2015, elle a fortement progressé chez les jeunes (+1,4 point) et les seniors (+0,4 point).

Graphique 2. Évolution du taux d'emploi depuis 2008

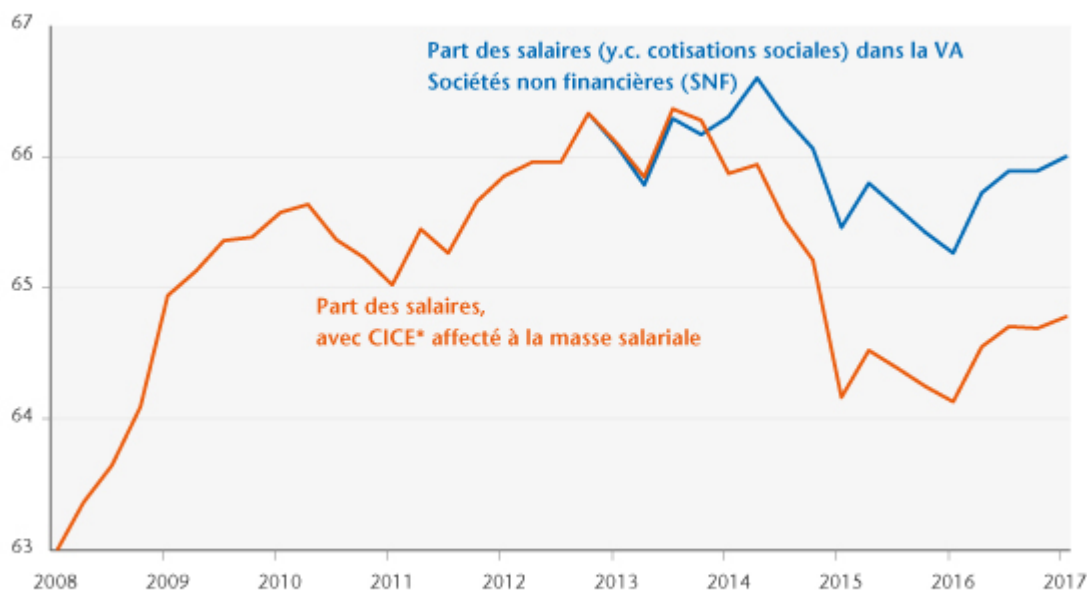


Source : Insee, Enquête Emploi.

Alors que la croissance est encore très modeste, de fortes créations d'emplois peuvent indiquer (aux révisions près de la croissance du PIB dans les trimestres à venir) un ralentissement de la productivité. Ce ralentissement pourrait être un symptôme supplémentaire de la précarisation du marché du travail, de la déformation structurelle et des mesures d'enrichissement de la croissance en emplois (notamment les baisses de charges sur les non-qualifiés dans le cadre du Pacte de responsabilité). La productivité apparente dans le secteur marchand non-agricole a ainsi progressé de 0,1% au deuxième trimestre 2017 en glissement annuel, quand [notre estimation du taux de croissance tendanciel de la productivité situe celui-ci à 0,8%](#). Les évolutions de salaires semblent déterminées par la volatilité des prix à la consommation, dont l'origine est liée aux prix du pétrole. Elles sont en

apparence plus dynamiques que la productivité, mais la prise en compte du CICE dans le coût du travail (anticipant sa transformation en baisse de cotisations attendue pour janvier 2019) tempère largement le diagnostic et permet de retrouver le rétablissement des marges ou des profits pour les entreprises non financières.

Graphique 3. Part des salaires dans la valeur ajoutée, avec et sans le CICE



* Le CICE est estimé à partir des subventions sur la production (D39).

Source : Insee, comptes nationaux.

Le mouvement conjoncturel amorcé depuis quelques trimestres est enclenché de façon robuste. Il a été stimulé par la fin de la crise des dettes souveraines en zone euro, une politique monétaire expansive, une baisse du prix du pétrole et un euro plutôt déprécié par rapport aux monnaies des partenaires commerciaux. La pause dans la consolidation budgétaire, tout comme le redressement des marges des entreprises, expliquent également l'amorce de la fermeture de l'écart de croissance. Certains de ces facteurs positifs devraient s'estomper dans les trimestres qui viennent. La remontée de l'euro, la reprise de la consolidation budgétaire, voire la normalisation de la politique monétaire, pourraient ralentir la reprise. À cela peuvent s'ajouter les effets de court terme de la réforme du marché du travail ou la réduction du nombre des emplois aidés. À plus long terme, la précarisation sensible du marché du

travail français pourrait également s'accroître.

Le gouvernement a ainsi annoncé 310 000 contrats aidés signés en 2017 après 459 000 en 2016, ce qui se traduira mécaniquement par une baisse du nombre de personnes en emploi aidé, notamment dans le secteur non marchand : les contrats les plus fréquents, les CUI-CAE (Contrat unique d'insertion-Contrat d'accompagnement dans l'emploi) avaient une durée moyenne à la signature de 11,6 mois en 2015, ce qui signifie qu'une grande partie des contrats signés au deuxième semestre 2016 arrivent à échéance au deuxième semestre 2017. La baisse du nombre de contrats aidés ne permettra pas de les renouveler, ce qui pourrait se traduire par une baisse de 50 000 du stock d'emplois aidés non marchands entre fin juin et fin décembre 2017. L'effet d'aubaine étant plus faible pour ces contrats que pour les contrats aidés dans le secteur marchand, la mesure se traduirait par 0,1 point de chômage supplémentaire fin 2017 par rapport à un scénario où les emplois aidés auraient été maintenus à un niveau constant.

Faut-il taxer les contrats courts ?

A l'heure où le gouvernement réfléchit à taxer les contrats courts, il nous a semblé opportun de (re)lire le billet de Bruno Coquet : "[Taxer les contrats courts : pourquoi et comment ?](#)" publié en mai 2016.

Taxer les contrats courts : pourquoi et comment ?

Par Bruno Coquet

Le marché du travail français est fortement appuyé sur l'assurance chômage, pour de nombreuses raisons : le chômage est élevé, les salariés paient très cher leur assurance, mais aussi parce que la réglementation couvrant bien les salariés titulaires de contrats précaires, certains employeurs sont incités à reporter sur l'assurance chômage les coûts de la flexibilité contractuelle, qui devraient être facturés aux clients ou imputés aux actionnaires.

L'intervention de l'assurance chômage doit donc être ajustée afin de ne pas susciter de telles incitations, qui lui coûtent cher et accroissent le coût du travail. Pour ce faire c'est le coût du travail associé aux comportements coûteux pour l'assureur qui doit être augmenté, cependant que les taxes facturées aux employeurs faisant un usage raisonné des contrats courts devraient baisser.

Après avoir examiné les moyens que l'assureur doit mettre en regard de ces objectifs, nous proposons une formule de modulation des cotisations d'assurance chômage. Celle-ci tire les leçons de la sur-taxation en vigueur depuis 2013 ; plus générale, notre formule peut modifier de manière significative le coût des contrats très courts, tout en ayant des effets agrégés très modestes (et en particulier nuls sur le coût du travail agrégé) ; son éventuel effet négatif sur les embauches, en particulier dans les TPE/PME peut aisément être contrôlé

1 – Définir précisément l'objectif

1.1 – Règle générale : ne pas taxer, ni plus ni moins

Si l'on veut créer des emplois il est de bon sens de ne pas les taxer, ou plus exactement de minimiser les taxes qui pèsent sur le travail. Cela vaut dès la première heure de travail, quels que soient le niveau de salaire et les caractéristiques du contrat de travail (CDI, CDD, intérim, etc.).

Mais les modalités d'emploi peuvent cependant engendrer des effets indésirables, des transferts de coûts sur d'autres acteurs que les parties au contrat, des « externalités » qui peuvent justifier de prélever des taxes sur le travail : le financement des accidents du travail en constitue un bon exemple, mais aussi l'assurance chômage, la formation professionnelle, etc. Symétriquement le coût de certaines politiques publiques ne devrait pas être déporté vers des ressources qui n'ont rien à voir avec elles : la politique culturelle, dont le régime des intermittents du spectacle est un pilier, constitue un exemple emblématique d'un alourdissement indésirable du coût du travail.

Les systèmes mutualisés qui financent certaines politiques publiques, en particulier les assurances qui s'appuient sur la solidarité interprofessionnelle, ne devraient pas effectuer de la redistribution monétaire ou donner des subventions croisées en différenciant la tarification des assurés : le risque étant aléatoire, la règle est que chacun a l'obligation de s'affilier et paie des contributions identiques pour financer l'indemnisation de ceux pour lesquels le risque se réalise.

Par conséquent il n'existe pas de raison de taxer l'emploi quand il n'engendre pas d'externalités coûteuses, et il serait inique et inefficace de surtaxer certains assurés ou d'en exonérer d'autres.

1.2 – Règle de bonne gestion : décourager ce qui coûte cher

En revanche, dès lors que le comportement des assurés influence la probabilité de survenance des sinistres, ou le

montant de l'indemnisation qui s'ensuit, l'assureur doit impérativement contrôler ces comportements qui accroissent ses dépenses (ce qui manifeste l'externalité).

Pour faire face à cette « sélection adverse » l'assureur peut, à court terme, choisir d'augmenter la taxe de droit commun facturée à tous les assurés. Mais cette option n'est pas tenable à long terme car elle encourage de plus en plus d'assurés à adopter les comportements coûteux pour l'assureur, en même temps qu'elle accroît les coûts de ceux dont le comportement est vertueux, car ce sont eux qui financent le surcroît de dépenses.

C'est en particulier le cas pour l'assurance chômage. Le chômage ne résulte pas seulement de causes macroéconomiques, cycles d'activité, ruptures technologiques, saisons, chocs exogènes, etc. Il relève également de choix productifs : ainsi une entreprise peut choisir de répondre à une demande saisonnière en stockant ses produits au fil des mois qui précèdent, quand sa concurrente augmentera sa production au dernier moment grâce à des contrats courts ; une autre peut choisir de répercuter dans son prix de vente le surcoût de l'embauche d'intérimaires pour répondre à une commande sporadique alors que sa concurrente rognera son taux marge pour bénéficier d'un chiffre d'affaires et d'un profit total accrus. Ainsi sur des marchés concurrentiels ce sont *in fine* les actionnaires ou les clients qui supportent les coûts associés aux choix productifs.

La présence d'une assurance chômage peut modifier ces choix : les entreprises utilisant les technologies de production flexibles qui externalisent le mieux les coûts de production vers le régime d'assurance sont avantagées, soit que leurs marges sont plus élevées, soit que leurs prix de vente plus faibles augmentent leur compétitivité et leur activité. Mais derrière le régime d'assurance chômage, qui paye pour le revenu ces chômeurs ? Une majorité d'entreprises qui n'ont rien à voir avec ces choix, ou – de manière plus problématique

– des concurrentes plus vertueuses en termes de stabilité de l'emploi. En aucun cas il n'est optimal que ce soit l'assurance chômage, donc l'ensemble des assurés[1] qui supportent de tels coûts : cela signifie que l'assureur perturbe la concurrence sur le marché des biens dans un sens opposé à ce qu'est sa mission, puisque ce faisant il augmente le chômage et ses propres coûts.

Bien sûr le choix technologique et économique qui fait préférer à l'employeur l'usage de contrats courts ne résulte pas seulement de l'existence d'une assurance chômage. Cependant si l'assureur n'y prend pas garde ces comportements qui augmentent ses dépenses peuvent entraîner sa faillite, surtout si par mégarde il les encourage avec ses propres règles d'affiliation et d'indemnisation, comme c'est le cas de l'Unedic avec les contrats courts.

Une gestion rigoureuse de l'assurance chômage ne doit donc pas exclusivement s'intéresser au contrôle des dépenses. La tarification est un instrument à part entière, indispensable pour contrôler les comportements qui influencent la sinistralité.

2 – Définir précisément l'instrument

Taxer par principe, sans considération du problème que vise à résoudre la taxe, est un risque, pas une solution. La taxe vise à limiter soit le problème, soit ses conséquences, soit les deux.

2.1 – La taxe américaine a pour vocation de contrôler des problèmes américains

Une sur-taxation des entreprises faisant un recours excessif à l'assurance chômage est pratiquée aux Etats-Unis. Cette réglementation est souvent citée en exemple. Mais ce système est spécifique à plusieurs titres, ce qui rend sa transposition aléatoire :

- *Son objectif.* Cette formule a été conçue dès la création du régime américain en 1935 pour prémunir l'assureur, et donc la collectivité des assurés[2], contre un danger précis : le recours disproportionné à des suppressions d'emploi temporaires (« licenciements temporaires »), très proches du chômage partiel. C'est d'autant plus nécessaire que le régime d'assurance américain a été construit pour indemniser ce type de fluctuations[3], ce qui exige d'éviter une mutualisation inter-sectorielle excessive (qui implique que les secteurs très cycliques sont financés par ceux qui sont peu cycliques) ainsi qu'une mutualisation intra-sectorielle disproportionnée (les entreprises qui utilisent beaucoup l'assurance chômage sont financées par leurs concurrentes qui l'utilisent peu) ;
- *Son champ d'application.* La taxation sous forme d'*experience rating* est d'autant plus dissuasive qu'elle s'applique à l'ensemble de la masse salariale de l'entreprise dont le compte chez l'assureur est plus déficitaire que la norme établie[4];
- *Ses modalités administratives.* Adapté à l'objectif visé cette modulation fonctionne mal car les comptes individuels des entreprises, outre qu'ils engendrent une lourde bureaucratie, nécessitent d'établir des formules de calcul complexes et peu lisibles, au détriment de leur caractère incitatif ;
- *Ses restrictions.* L'assiette du salaire assurable sur laquelle porte la taxe est en général trop faible[5] pour que la sanction en termes de coût du travail n'incite à la vertu. En outre si l'*experience rating* était « complet », c'est-à-dire que chaque employeur paie la totalité des coûts qu'il engendre pour l'assureur, la mutualisation serait nulle et l'assurance inutile du point de vue des employeurs.

Transposer la formule américaine n'a donc pas de sens car cette modalité est indissociable du système d'assurance de ce

pays, structurellement très différent du nôtre, par ses objectifs, ses règles et la manière dont il est financé.

2.2 – Une taxe française doit viser des problèmes français

En France le comportement qui pose problème en ce qu'il coûte cher à l'assurance chômage est la récurrence emploi/chômage associée à l'usage disproportionné des contrats courts.

La durée réduite des contrats de travail engendre des besoins d'indemnisation, qui interfèrent avec la gestion de l'assureur dont l'un des objectifs est de bien sécuriser les titulaires de contrats précaires [\[6\]](#). L'existence des contrats courts peut évidemment refléter des fluctuations d'activité temporaires – comme aux Etats-Unis –, mais ce qui est problématique en France c'est d'une part leur utilisation structurelle, récurrente, pour couvrir des besoins de production permanents, d'autre part le fait que l'assurance chômage soit instrumentée comme un complément de salaire par des employeurs et/ou des salariés qui maîtrisent bien les règles d'éligibilité et d'indemnisation. Face à cela l'Unedic pourrait moins bien indemniser les chômeurs, mais ce n'est qu'un moyen indirect d'agir sur les causes originelles des dépenses.

En France l'assureur doit donc essayer d'influencer la durée des contrats de travail. La taxe sur les contrats courts ne doit pas être nulle, mais fixée à un niveau optimal pour être dissuasive, sans être excessive ni punitive :

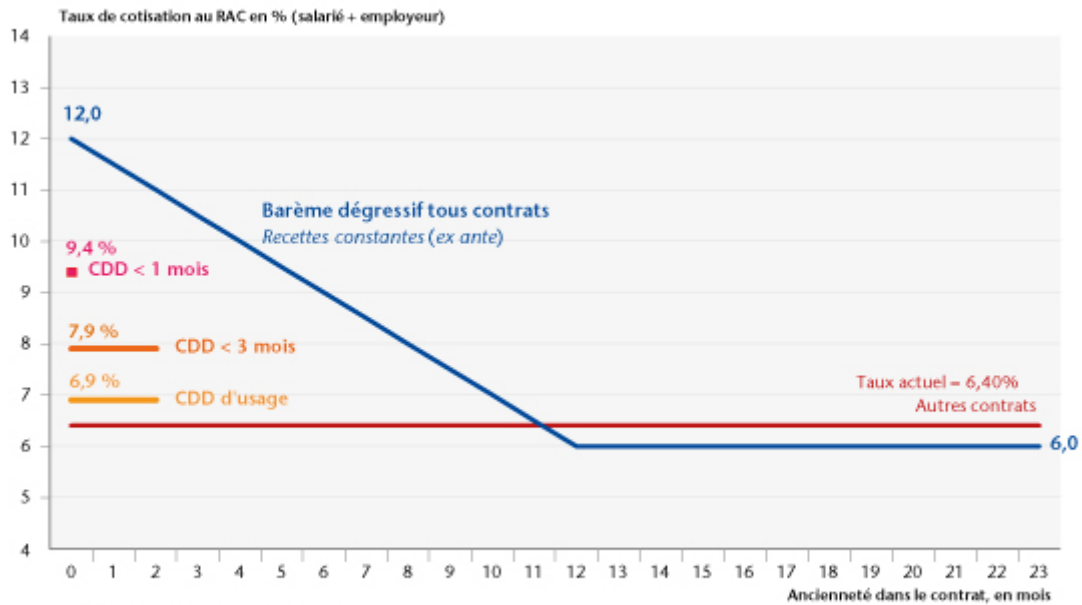
- *Il ne s'agit pas de « taxer les CDD », ou d'exonérer tel ou tel statut, mais de viser la durée effective des contrats : en effet l'assureur observe que 30% des CDI durent moins d'un an, que les ruptures durant la période d'essai représentent près de 2 fois plus d'entrées au chômage que les licenciements économiques, que les contrats d'intérim sont à la fois très courts et très récurrents en indemnisation, etc. Il apparaît donc préférable que l'assureur reste neutre envers le choix*

du contrat de travail, pour se focaliser sur la conséquence commune des différents statuts possibles, qui est la forte récurrence en indemnisation ;

- *La taxe n'a aucune raison d'être punitive* : elle s'applique aux salaires correspondant à des contrats de courte durée, pas à l'ensemble des employeurs qui en font un usage excessif (ce qui serait le cas si la taxe américaine était transposée telle quelle) ;
- *Le but n'est pas de créer une taxe qui finance le « déficit » des contrats courts*[\[7\]](#). Un tel objectif serait en contradiction avec la nature même d'une assurance chômage mutualisée, qui a vocation à financer les prestations versées aux agents qui subissent des risques élevés (contrats précaires) par des contributions sur les agents dont l'exposition au risque est moindre (contrats stables). Dès lors que ces risques ne sont pas « maîtrisés » par les agents, la mutualisation réalisée par l'assurance est un transfert souhaitable, et l'assureur ne doit pas chercher à faire payer aux utilisateurs de contrats courts 100% du coût d'indemnisation qu'ils engendrent, ce qui serait la négation même du principe d'assurance mutualisée.

Une taxe sur les CDD, réduite pour les CDD d'usage, a bien été mise en place en 2013 par l'Unedic[\[8\]](#) (graphique 1). Mais en visant des statuts plutôt que la durée, dotée d'un champ d'application bien plus restreint que celui de ses exceptions, elle ne pouvait évidemment ambitionner d'infléchir l'usage des contrats courts. En outre, en créant des effets de seuil, elle offre à la marge des possibilités d'échapper à la surtaxe. De manière caractéristique on peut observer que cette taxe visant une mauvaise cible (le statut du contrat de travail, en l'occurrence les CDD, mais pas l'intérim et très peu les CDD d'usage) il n'est guère étonnant qu'elle n'ait pas modifié les comportements.

Graphique. Cotisations actuelles et cotisation unique dégressive



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

Note : 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.

2.3 – Taxer les contrats courts sans dissuader la création d'emplois

Trois solutions existent pour taxer le travail : au début du contrat, en cours de contrat, ou à la fin de celui-ci :

- *Taxer l'embauche* est évidemment contre-intuitif, mais c'est surtout inapproprié par rapport à l'objectif visé ici par l'assureur, car dans bien des cas le statut du contrat ne permet pas de juger de sa durée effective, ni du destin de la relation employeur/salarié (donc sa durée effective) qui peut se poursuivre bien plus longtemps et sans interruption que ne peut le laisser supposer la durée initiale du contrat ;
- *Taxer à la fin du contrat* n'est pas souhaitable dans la mesure où l'employeur est taxé au moment où il doit se séparer du salarié, c'est-à-dire au moment où ses moyens financiers se réduisent ; c'est en outre aléatoire car s'il fait faillite la taxe n'est jamais recouvrée ; cette solution est enfin fortement combattue au motif que les coûts de sortie de l'emploi dissuadent l'embauche ;

- *Taxer en cours de contrat* reste donc la meilleure solution. Ce que vise une taxe déportée vers les durées courtes de contrat, c'est de limiter les hautes fréquences de ruptures injustifiées [\[9\]](#).

L'objectif étant de taxer les durées *effectivement* courtes, en évitant les effets de seuil, une taxe d'autant moins importante que le contrat s'inscrit dans la durée apparaît adaptée au besoin.

Il reste qu'une entreprise jeune et/ou en période de forte expansion de ses effectifs est par nature surexposée à une taxe sur les contrats récemment signés, car ceux-ci représentent une fraction transitoirement élevée de sa masse salariale. Dans ce cas, le coût du travail est effectivement élevé, même si cela est parfaitement compatible avec la fonction de l'assurance chômage [\[10\]](#).

Pour qu'une taxe sur les CDD devienne une taxe à l'embauche il faudrait néanmoins que ces contrats représentent une très forte proportion de la masse salariale de l'entreprise. En moyenne la masse salariale des contrats à « durée limitée » représente environ 11,2% de la masse salariale totale soumise à cotisations Unedic [\[11\]](#). On peut l'illustrer avec les exemples chiffrés dans les tableaux 1 et 2. Une entreprise ayant une masse salariale de CDD comprise entre 0% et 13,5% de sa masse salariale totale gagnerait à un nouveau barème de cotisation tel que celui proposé dans le graphique 1 : une entreprise de 10 salariés (120 mois ETP par an) qui conclurait dans l'année 15 contrats de 1 mois, taxés au taux le plus élevé ne verrait pas son coût du travail accru par rapport au barème actuel, puisque le taux moyen de cotisation à l'assurance chômage baisserait de 4,33% *ex-ante* à 4,26% *ex-post* (tableau 1).

Tableau 1. Effet d'une contribution unique dégressive en fonction de la durée du contrat
 Entreprise avec un taux moyen de contrats courts (11 % de la masse salariale) – Salariés au SMIC

€ /an		Barème actuel			Barème simulé			Écart
En cours	Embauches	En cours	Embauches	Total	En cours	Embauches	Total	
10 CDI	15 contrats de 1 mois	7 037	1 539	8 576	6 333	1 830	8 444	-132
Taux de cotisation		4,0 %	7,0 %	4,3 %	3,6 %	9,6 %	4,3 %	-0,1 %

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

Ce n'est qu'au-delà de 13,5% que ce nouveau barème commence à être coûteux. Mais même si un employeur utilise des contrats courts dans des proportions très importantes (50% dans les exemples du tableau 2, soit plus de 4 fois le taux moyen observé) l'augmentation du taux de cotisation à l'assurance chômage reste relativement modérée (+1,05% si tous les contrats courts durent 1 mois, +1,6% s'ils ont une durée de 3 mois, et 1,25% s'il s'agit de contrats de 12 mois).

Tableau 2. Effet d'une contribution unique dégressive en fonction de la durée du contrat
 Entreprise avec un taux élevé de contrats courts (50 % de la masse salariale) – Salariés au SMIC

€ /an		Barème actuel			Barème simulé			Écart
En cours	Embauches	En cours	Embauches	Total	En cours	Embauches	Total	
1 CDI	1 contrat > 12 mois	704	704	1 407	633	1 205	1 838	+431
Taux de cotisation		4,0 %	4,0 %	4,0 %	3,6 %	6,9 %	5,3 %	
1 CDI	4 contrats de 3 mois	704	968	1 671	633	1 601	2 234	+563
Taux de cotisation		4,0 %	5,5 %	4,8 %	3,6 %	9,1 %	6,4 %	
1 CDI	12 contrats de 1 mois	704	1 231	1 935	633	1 689	2 322	+387
Taux de cotisation		4,0 %	7,0 %	5,5 %	3,6 %	9,6 %	6,6 %	

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

Différentes solutions peuvent être imaginées pour atténuer l'effet de « taxe à l'embauche » d'une telle modulation des contributions. Par exemple :

- *Offrir un abattement à la base de x euros par entreprise sur les cotisations d'assurance chômage : ainsi l'assureur établit un plancher à la sur-taxation pour les employeurs qui font un usage limité des contrats courts, et comme le montant de l'abattement est défini par entreprise, ce sont les plus petites qui sont les plus favorisées. Un abattement à la base de 400 euros par an et par entreprise permettrait ainsi de*

- neutraliser la plupart des effets d'une surtaxe des contrats courts pour une entreprise en forte croissance ayant les caractéristiques simulées dans le tableau 2 ;
- *Offrir une exonération de la surtaxe pour les x premiers emplois créés* chaque année (ou depuis la création de l'entreprise, ou à partir de la date du premier emploi créé), quelle que soit leur durée, ce qui a des effets très proches de la mesure ci-dessus mais en limite le champ aux nouveaux emplois, ce qui est moins coûteux ;
 - *Offrir à chaque employeur le choix* entre le barème dégressif en fonction de la durée du contrat et une taxation uniforme de toute la masse salariale, comme aujourd'hui. Ce taux uniforme devrait être suffisamment élevé pour ne jamais coûter à l'assureur, ce qui aurait l'avantage de faire ressentir à tous les employeurs concernés combien la taxation uniforme actuelle (4%) peut apparaître élevée à l'immense majorité des employeurs qui n'utilisent pas les contrats courts de manière excessive.

L'avantage d'une exonération forfaitaire par entreprise (et non par emploi) est qu'il est inutile de créer un seuil destiné à la plafonner pour les entreprises les plus grosses dont les moyens sont plus élevés et qui ne sont pas exposées à l'effet de taxe à l'embauche.

L'incitation à l'allongement des contrats que constitue une taxe modulée en fonction de leur durée effective ne doit cependant pas être totalement annulée : entre des TPE concurrentes il n'y a aucune raison que l'assurance chômage favorise celles qui minimisent leurs propres risques en recrutant sur des contrats très courts. L'assureur a tout intérêt à « récompenser » les employeurs qui endosse un risque accru en facturant un coût du travail moindre.

Ces aménagements pourraient être financés par la suppression de l'exonération temporaire de cotisation d'assurance chômage ciblée sur les jeunes embauchés en CDI, instaurée en 2013.

Cette disposition s'accompagne d'effets d'aubaine particulièrement élevés et, dans la mesure où elle ne s'adresse pas seulement à des jeunes indemnisés, elle relève d'une politique publique, utile dans la mesure où ces emplois s'avèreraient (très) durables, mais qui n'est pas dans la mission première de l'assureur. En revanche trouver les moyens de réduire l'usage disproportionné des contrats courts sans pour autant nuire à la création d'emploi est parfaitement en adéquation avec l'intérêt et avec la mission de l'assureur.

[1] Il faut toujours avoir à l'esprit que « les assurés » sont à la fois les entreprises (qui sont ainsi couvertes contre l'externalité que représente le coût du chômage qu'elles pourraient engendrer), et les salariés, qui sont couverts contre la perte de leur revenu.

[2] Aux Etats-Unis seules les entreprises paient des cotisations d'assurance chômage ; les salariés n'y cotisent que dans deux Etats.

[3] Ou tout au plus des fluctuations conjoncturelles courtes comme l'indique la durée maximale des droits (6 mois). Le chômage issu de chocs économiques plus importants (conjoncturels ou structurels) est pris en charge par des dispositifs d'extension de droits financés sur crédits budgétaires des Etats ou de l'Etat fédéral.

[4] Prestations servies excédant de manière importante les contributions payées.

[5] Le minimum légal est de 7000 US\$ par an.

[6] A la différence des Etats-Unis les salariés français cotisent à l'Unedic, à hauteur de 37,5% de ses ressources.

[7] 8,77 Md€ par an (Unedic, 2016, *Dossier de référence de la*

Négociation).

[8] Cette mesure a été décidée dans le cadre de l'accord interprofessionnel de janvier 2013 et non dans celui d'une renégociation de la convention d'assurance chômage.

[9] Injustifiées non au regard d'un jugement de valeur, mais en raison du fait que ces surcoûts relèvent de choix productifs qui sur des marchés concurrentiels peuvent et doivent être imputés dans les prix de vente (clients) ou les taux de marge (actionnaires) (*cf. ci-dessus*).

[10] La théorie montre que la présence d'une assurance chômage favorise la croissance économique entre autres parce qu'elle permet à des entreprises nouvelles d'offrir des emplois risqués, que les salariés acceptent d'autant plus volontiers qu'ils sont bien assurés. Voir par exemple Albrecht & Axell (1984) « An equilibrium model of search unemployment », *Journal of Political Economy*, Vol.92 n°5. Axell & Lang (1990) « The effect of unemployment compensation in a general equilibrium with search unemployment » *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 92 n°4.

[11] Calcul sur données Unedic (Unedic, 2016, *Dossier de référence de la Négociation*).

Le Jobs Act de Matteo Renzi : un optimisme très mesuré

par Céline Antonin

A l'heure où le débat sur la réforme du marché du travail cristallise les passions en France, l'Italie tire quant à elle

les premiers enseignements de la réforme mise en place il y a un an. Il faut dire que la réforme du marché du travail, baptisée *Jobs Act*, faisait partie des promesses de campagne de Matteo Renzi. Le marché du travail italien souffre en effet de faiblesses chroniques, notamment la segmentation, la dualité entre salariés protégés et non protégés, le fort taux de chômage des jeunes, ou encore l'inadéquation des coûts à la productivité du travail. D'inspiration sociale-libérale, la réforme de Matteo Renzi prône la flexisécurité, avec l'introduction d'un nouveau contrat de travail à durée indéterminé et à protection croissante, une baisse des charges sociales sur les entreprises, et une meilleure indemnisation et un accompagnement des chômeurs. Le premier bilan est certes positif en termes de chômage et de créations d'emploi. Cela étant, il faut se garder de tout triomphalisme hâtif, car cette réforme intervient dans des circonstances particulièrement favorables avec le retour de la croissance, le *policy mix* accommodant, ou encore la stagnation de la population active.

***Jobs Act* à l'italienne : les points-clefs**

Le *Jobs Act* n'est en réalité que le dernier né d'une série de mesures, adoptées depuis la Loi Fornero de 2012, visant à flexibiliser le marché du travail. L'acte I du *Jobs Act*, ou décret-loi Poletti (DL 34/2014), a été adopté le 12 mai 2014, mais est passé relativement inaperçu, car il ciblait essentiellement les CDD et l'apprentissage. Il permettait notamment d'allonger la durée des CDD de 12 à 36 mois, supprimait les périodes de carences et permettait un renouvellement plus important des CDD, tout en limitant la proportion de CDD conclus au sein d'une entreprise^[1].

Le véritable changement est intervenu avec l'Acte II du *Jobs Act*, dont la loi d'habilitation a été adoptée par le Sénat italien le 10 décembre 2014. Les huit décrets d'application, adoptés au premier semestre 2015 comportent quatre points-clefs :

– La suppression de l'article 18 du Code du travail qui permettait une réintégration en cas de licenciement manifestement abusif : l'obligation de réintégration est remplacée par une obligation d'indemnisation plafonnée[2], mais la réintégration reste de mise en cas de licenciement discriminatoire ;

– La création d'une nouvelle forme de contrat à durée indéterminée et à protection croissante, intermédiaire entre CDD et CDI : le licenciement est facilité pendant les trois premières années suivant l'embauche et des indemnités de licenciement croissantes avec l'ancienneté du salarié sont mises en place ;

– La suppression de l'usage abusif des contrats de collaboration[3], contrats précaires souvent utilisés pour dissimuler des relations de travail salarié, concernant environ 200 000 personnes. Ces contrats devront être transformés en contrats de travail salarié à partir du 1^{er} janvier 2016 (1^{er} janvier 2017 pour les administrations publiques), sauf pour quelques cas restreints ;

– La réforme de l'assurance chômage, avec une extension des dispositifs d'indemnisation. Ainsi, la durée d'indemnisation est portée à deux ans (contre 12 mois auparavant). Quant aux dispositifs d'indemnisation du chômage « technique », ils sont notamment étendus aux apprentis et entreprises de 5 à 15 salariés[4]. Une Agence Nationale pour l'Emploi (ANPAL) avec l'introduction d'un guichet unique, permettant d'articuler la formation et l'emploi, a également été créée.

Notons que seules les mesures relatives à l'expérimentation d'un salaire horaire minimum[5], qui figurent dans la loi d'habilitation de décembre 2014, n'ont pas été abordées.

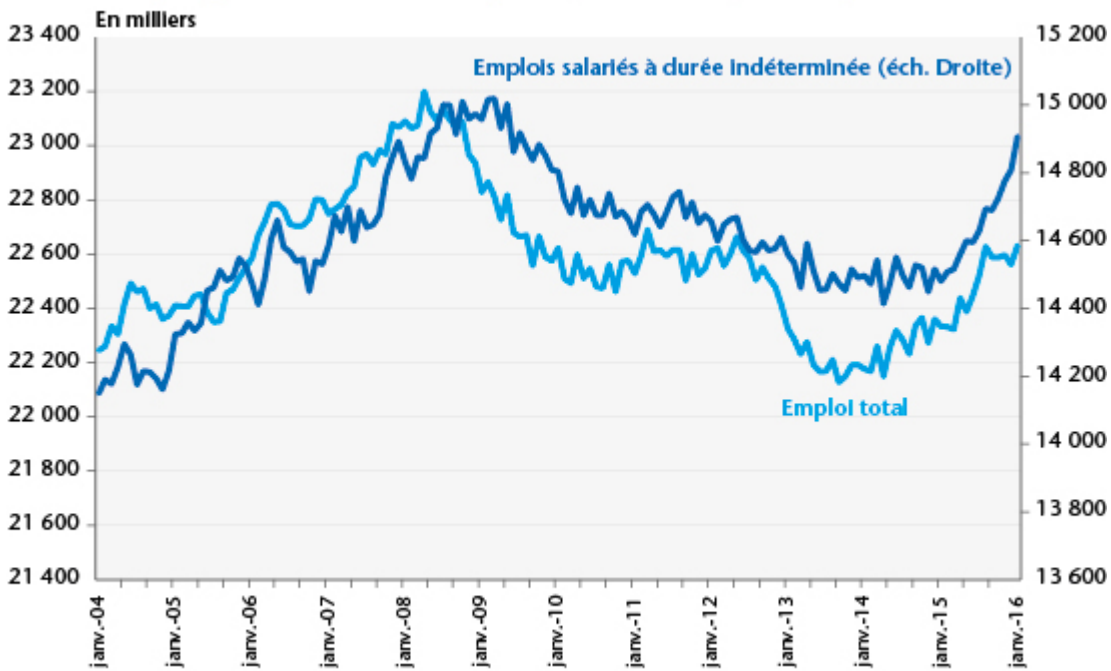
Parallèlement au *Jobs Act*, l'Italie a fait le pari de la baisse de la fiscalité sur le travail : en 2015, la part salariale de l'IRAP (équivalent de la taxe professionnelle)

pour les personnes employées en CDI a été supprimée, réduisant d'un tiers environ le montant de l'IRAP. Surtout, la Loi de finances pour 2015 supprime les cotisations sociales pendant 3 ans sur les nouveaux contrats CDI à protection croissante, dans la limite de 8 060 euros par an pour les nouveaux embauchés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015 qui n'ont pas été employés en CDI dans les six mois précédents leur embauche. Cette mesure devrait coûter 3,5 Mds d'euros d'ici 2018. La mesure a été prolongée en 2016 : les entreprises qui embaucheront sur les nouvelles formes de CDI en 2016 seront exonérées de 40 % des cotisations sociales pendant 2 ans.

Une forte progression de l'emploi et une baisse du taux de chômage

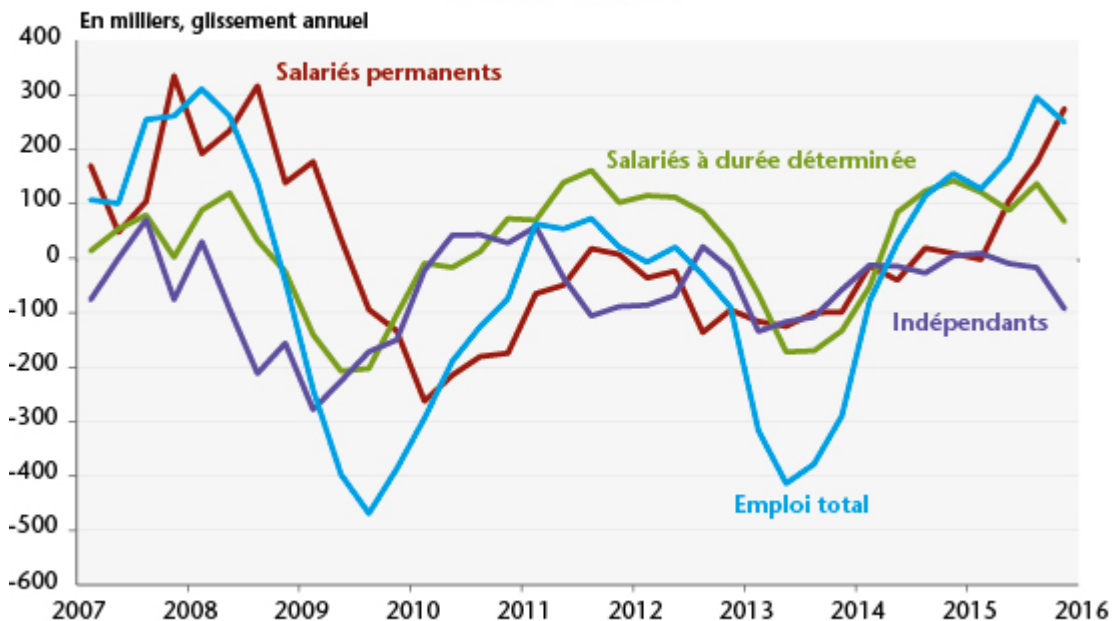
Depuis le début de l'année 2015, on observe une forte progression de l'emploi, en particulier l'emploi à durée indéterminée : entre janvier 2015 et janvier 2016, le nombre d'actifs occupés a augmenté de 229 000, avec une progression forte du nombre de salariés (+377 000) et un recul du nombre d'indépendants (-148 000). Parmi les salariés, on note une progression forte du nombre de CDI (+328 000). Ainsi, le nombre de salariés en CDI est revenu à 22,6 millions, aux niveaux de 2009 (graphique 1) ; quant à l'emploi total, s'il ne revient pas encore à son niveau d'avant-crise, la baisse de 2012-2014 est annulée. En revanche, le rythme annuel des créations d'emploi a retrouvé son niveau d'avant-crise, avec une progression de l'ordre de 250 000 par an (graphique 2).

Graphique 1. Nombre d'emplois (total et CDI), 2004-janvier 2016



Sources : Istat, calculs de l'auteur.

Graphique 2. Évolution annuelle du nombre d'emplois par type de contrat, T1 2007-T4 2015



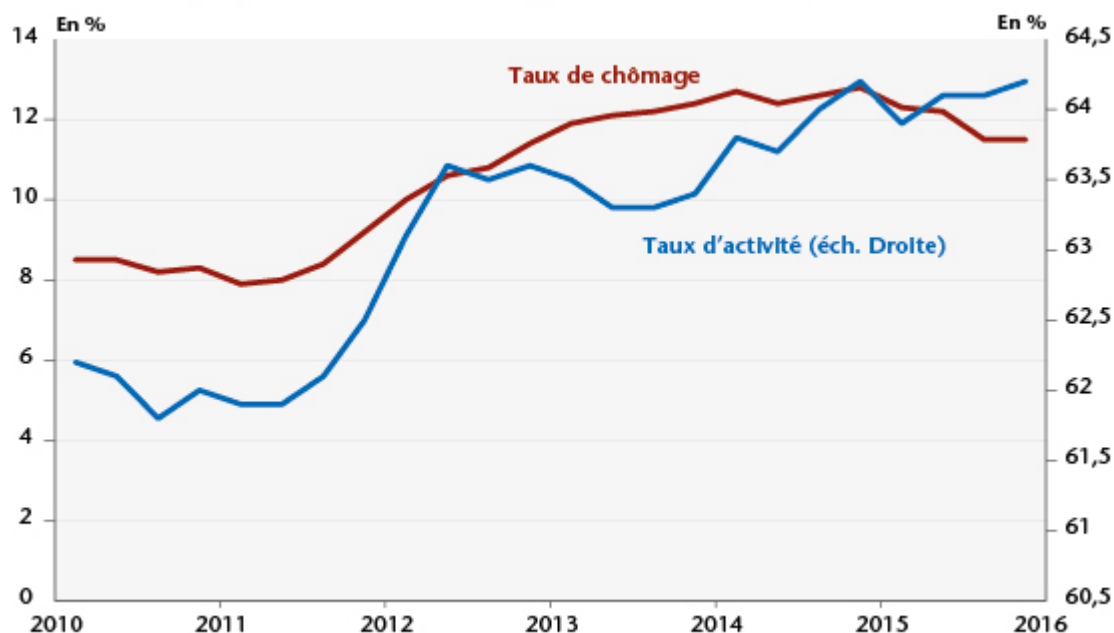
Sources : Istat, calculs de l'auteur.

Outre les nouvelles embauches en CDI, le *Jobs Act* a conduit à substituer des emplois permanents à garantie progressive aux emplois précaires. Ainsi, 5,4 millions de nouveaux emplois ont été créés en 2015[6] (+11% par rapport à 2014), principalement à durée indéterminée. Sur les 2,4 millions de CDI créés, on

dénombrer 1,9 million de nouveaux CDI et 500 000 de contrats à durée déterminée transformés en CDI (dont 85 000 contrats d'apprentissage), en forte hausse par rapport à 2014. On constate également une baisse des contrats de collaboration (-45 % entre le troisième trimestre 2014 et le troisième trimestre 2015) et des contrats d'apprentissage (-24,6 %). Signalons également l'augmentation de 4,3 % du nombre de démissions et la réduction de 6,9 % des licenciements.

Cette progression de l'emploi a pour corollaire une baisse marquée du taux de chômage (graphique 3), qui atteint 11,4 % au dernier trimestre 2015 (contre 12,8 % un an auparavant). Cela étant, la baisse du chômage s'explique également par une stagnation de la population active en 2015, à l'inverse des années précédentes marquées par la réforme des retraites.

Graphique 3. Taux de chômage et taux d'activité, 2010-2015



Sources : Istat, calculs de l'auteur.

Des incertitudes demeurent

Matteo Renzi semble avoir gagné son pari. Pourtant, il ne faut pas sur-interpréter cette baisse du chômage. En effet, plusieurs facteurs positifs ont indéniablement contribué à

amplifier le phénomène.

On peut tout d'abord relever un effet d'aubaine lié à l'annonce des exonérations de cotisations sociales pour l'embauche en nouveau contrat à durée indéterminée, qui a conduit certaines entreprises à repousser les embauches prévues en 2014 à 2015 (ce qui a eu pour conséquence une hausse du chômage fin 2014). Par ailleurs, une partie de la baisse du chômage est liée à l'effet de substitution des contrats précaires de courte durée par les nouveaux CDI à protection croissante (voir *supra*). Reste à savoir si les nouvelles flexibilités permises par ces nouveaux contrats seront utilisées dans les trois années qui viennent, et si les ruptures de contrat seront plus nombreuses.

En outre, la stagnation de la population active (graphique 3) a largement amplifié le mouvement de baisse du chômage. Avec l'embellie observée sur le marché de l'emploi, nous anticipons, dans le futur, que la hausse de la population active, amorcée au dernier trimestre de 2015, va se poursuivre en raison d'un effet de flexion [\[7\]](#), qui viendrait amortir l'effet de la création d'emplois en 2016 et 2017.

Par ailleurs, le *Job Act* a été adopté dans un contexte de sortie de récession, avec une reprise certes molle (+0,6 % de croissance en 2015), mais néanmoins au-dessus du potentiel de croissance [\[8\]](#). Le relâchement de la contrainte budgétaire a eu un effet de relance en 2015, qui peut expliquer en partie le reflux du chômage. Quant aux conditions monétaires, elles sont particulièrement favorables, l'Italie étant l'un des principaux bénéficiaires de l'assouplissement quantitatif mis en œuvre par la BCE.

Ces réserves ayant été émises, il est néanmoins indéniable que la baisse des cotisations a eu un impact positif. Le rapport de l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) de février 2016 montre que sur les 2,4 millions de ces nouveaux CDI créés en 2015, 1,4 million ont bénéficié des exonérations de

cotisations employeurs, soit quasiment deux nouveaux CDI sur trois. Par ailleurs, la baisse des contrats précaires au profit de contrats à durée indéterminée, même s'ils sont moins protégés qu'avant, est plutôt un signe encourageant pour l'accès à l'emploi pérenne de populations qui en étaient traditionnellement éloignées (indépendants, contrats de collaboration).

Le principal regret que l'on peut avoir face à cette réforme est l'absence d'un volet dédié explicitement à la formation professionnelle, alors que c'est l'un des principaux points faibles du marché du travail italien. Au sein de l'UE, le pays détient le triste record du nombre de jeunes (15-24 ans) qui ne sont ni en emploi, ni à l'école, ni en formation. Par ailleurs, la formation de la main-d'œuvre est insuffisante et l'investissement en recherche et développement est faible, ce qui se traduit par une faible productivité. Il est légitime de vouloir agir sur le coût du travail et la dualité du marché du travail, mais cela ne peut suffire à résoudre la question de la productivité et de l'inadéquation de la main-d'œuvre. Par conséquent, Matteo Renzi serait bien inspiré de prévoir un acte III de la réforme de l'emploi pour enfin sortir le pays de la stagnation.

[1] voir [C. Antonin, Réforme du marché du travail en Italie : Matteo Renzi au pied du mur](#), Note de l'OFCE n°48.

[2] L'indemnité économique est déterminée par un barème en fonction de l'ancienneté du salarié. Elle équivaut à deux mois du dernier salaire par année d'ancienneté, pour un total qui ne peut être inférieur à 4 mois de salaire et plafonné à 24 mensualités.

[3] « Statut intermédiaire entre salariat et travail indépendant, destiné à des travailleurs non soumis à un lien de subordination mais « coordonnés » avec l'entreprise et

créateur de certains droits sociaux. Il s'agit de travailleurs indépendants mais qui, dans les faits, dépendent d'une seule entreprise cliente (qui exerce des pouvoirs de direction limités, par exemple en matière d'organisation du travail et de temps de travail)», [E. Prouet, Contrat de travail, les réformes italiennes](#), France Stratégie, La Note d'Analyse, n°30, mai 2015.

[4] D'autres mesures concernant le chômage technique sont également prévues, notamment le fait que le chômage technique d'un salarié ne peut dépasser 80 % du total des heures travaillées. En outre, la durée maximale pendant laquelle une entreprise peut avoir recours au chômage technique est au maximum de 24 mois sur cinq années glissantes.

[5] Il n'y a pas de salaire minimum généralisé en Italie, mais des salaires minima fixés au niveau des branches, comme c'était le cas en Allemagne avant 2015.

[6] Ce chiffre de 5,4 millions représente les créations brutes d'emploi, tous types d'emplois confondus (en cumulant notamment tous les CDD à très court terme), et sans tenir compte des destructions d'emplois. Si l'on considère le chiffre des créations nettes d'emploi, on retient le chiffre de 229 000 entre janvier 2015 et janvier 2016.

[7] Quand le chômage augmente, les personnes en âge de travailler sont découragées de se présenter sur le marché du travail. À l'inverse, lorsque l'emploi redémarre, certains sont incités à revenir sur le marché du travail, ce qui ralentit la baisse du chômage ; c'est ce phénomène que l'on appelle l'effet de flexion.

[8] « La croissance tendancielle de productivité du travail est faible en Italie ; par conséquent, la croissance de la production permet de créer davantage d'emplois en Italie qu'en France par exemple, où la productivité du travail est plus forte ».

Le contrat unique : une auberge espagnole

Par Jacques Barthélémy et Gilbert Cette

Le débat sur le contrat unique découle le plus souvent du constat d'une dualité du marché du travail, avec d'un côté des salariés qui seraient très protégés, les CDI et tout particulièrement les fonctionnaires, et de l'autre côté les actifs alternant emplois précaires peu protégés et périodes de chômage. Ce contraste traduit des inégalités flagrantes, avec des conséquences sociales et économiques importantes.

En réponse à cette dualité, des propositions sont souvent avancées qui consisteraient à créer un « contrat unique » atténuant les écarts de statut et de droits entre emplois précaires (CDD et intérim) et emplois en CDI. Mais ce concept de « contrat unique » est souvent peu défini. C'est même une auberge espagnole si l'on prend en considération les différences importantes de contenu constatées dans les propos des uns ou des autres !

Les trois objectifs déclarés de la proposition de contrat unique sont : (i) de réduire les inégalités de statuts liées à la coexistence de contrats dits précaires (CDD et intérim) et de CDI ; (ii) de réduire la complexité et les incertitudes coûteuses de la judiciarisation des licenciements ; (iii) d'internaliser en partie le coût social des licenciements. [Dans un article de la Revue de l'OFCE](#), nous montrons qu'un contrat unique ne peut pas répondre véritablement à ces objectifs, mieux servis par d'autres voies, et qu'il présenterait des risques juridiques majeurs.

Pour en savoir plus : [J. Barthélémy et G. Cette, 2015, « Le](#)

Le travail à temps partiel

Par [Françoise Milewski](#)

La part des emplois à temps partiel dans l'emploi total a fortement progressé. Si cette hausse était encore limitée dans les années 1970, elle s'est accélérée dans les années 1980 et surtout 1990. Durant les années 2000 et au début des années 2010, les fluctuations ont été moins marquées au regard de la longue période. La part du temps partiel a plus que doublé depuis quarante ans et il représente désormais près d'un cinquième de l'emploi.

Ces évolutions sont le résultat de plusieurs tendances économiques et sociales. Elles reflètent à la fois les transformations du marché du travail – croissance du secteur tertiaire au détriment de l'industrie et multiplication des statuts d'emplois – et les inégalités entre les femmes et les hommes. Elles sont aussi le produit des politiques publiques.

Les emplois à temps partiel sont pour l'essentiel occupés par des femmes. Ils sont aussi majoritairement occupés par des salariés de 25 à 49 ans, mais une tendance au développement du temps partiel chez les seniors apparaît. Les emplois à temps partiel sont surtout occupés par des salariés peu qualifiés. Si les durées du travail sont le plus souvent comprises entre 15 et 29 heures, la dispersion est importante, et l'on note une tendance à l'accroissement de la part des courtes quotités. Les salariés à temps partiel sont majoritairement

employés à durée indéterminée ; il s'agit donc d'une forme d'emploi stable. Les salaires sont inférieurs, qu'ils soient mensuels ou horaires, et les salariés à temps partiel sont surreprésentés parmi les smicards et les bas salaires. Lorsque les horaires sont atypiques, que l'amplitude est étendue par de multiples coupures, que l'organisation du temps est fluctuante et sans prévisibilité, les conditions de travail sont dégradées.

Le temps partiel est hétérogène aussi bien dans les raisons invoquées par les salarié-e-s, lorsqu'elles ou ils en font la demande, que dans les formes d'organisation des entreprises selon les secteurs d'activité. Les temps travaillés relèvent de logiques multiples. Cela conduit à parler *des* temps partiels pour rendre compte de cette multiplicité.

Le développement du secteur tertiaire a porté celui des temps partiels. Les emplois à temps partiel dans les secteurs tels le commerce-distribution, l'hôtellerie-restauration, le nettoyage, les services à la personne et certains services publics sont majoritairement occupés par des femmes. Cela résulte des types de formation qu'elles acquièrent, des stéréotypes sur les compétences naturelles qu'elles auraient pour s'occuper d'autrui, de leur surreprésentation dans les emplois peu ou non qualifiés. Les arbitrages qu'elles font entre tâches professionnelles et familiales renforcent ces évolutions, soit parce qu'un plein temps leur paraît incompatible, soit parce qu'après un congé parental elles prolongent la réduction d'activité qu'elles ont expérimentée. Après un congé de longue durée, les difficultés de réinsertion sont parfois importantes.

La flexibilisation du travail au cours des dernières décennies a renforcé ces tendances. L'éclatement des formes d'emploi a concerné surtout les femmes, à la fois parce qu'elles travaillent majoritairement dans les secteurs qui en ont été à l'origine et parce que les femmes, étant en situation d'infériorité sur le marché du travail, acceptent plus

facilement des emplois peu valorisés.

Les politiques publiques ont à certaines périodes favorisé le temps partiel et, à d'autres, cherché à en limiter les effets. Au carrefour d'objectifs en termes d'emploi et/ou de mesures concernant les familles, elles ont parfois souffert d'incohérences.

Au sein de l'Union européenne, les écarts entre pays sont importants, résultant d'évolutions historiques spécifiques, de consensus sociaux différents et de réglementations du marché du travail particulières.

Analyser la situation actuelle et déceler les changements en cours permet d'entrevoir les changements potentiels à venir et donc d'ouvrir des débats sur ces évolutions et ce qu'elles impliquent pour les décideurs publics. Temps partiels et temps pleins ont-ils des logiques de développement autonomes ? Au sein même des temps partiels, va-t-on vers davantage de flexibilité ou d'encadrement ? Dans quelle mesure l'autonomie des femmes est-elle mise en cause par le développement du temps partiel comme une forme d'emploi stable ? Le temps partiel est-il une forme de sous-emploi ou un mode d'intégration au marché du travail, vers le temps plein ? Autant de questions qui conditionnent l'élaboration des politiques publiques[1].

Pour en savoir plus, lire la [Note de l'OFCE, n° 38 du 13 décembre 2013](#).

[1] Ce texte résume l'étude du Conseil économique, social et environnemental, section du Travail et de l'emploi : « Le travail à temps partiel », Françoise Milewski, Les Editions

des Journaux officiels, décembre 2013, à paraître.