

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

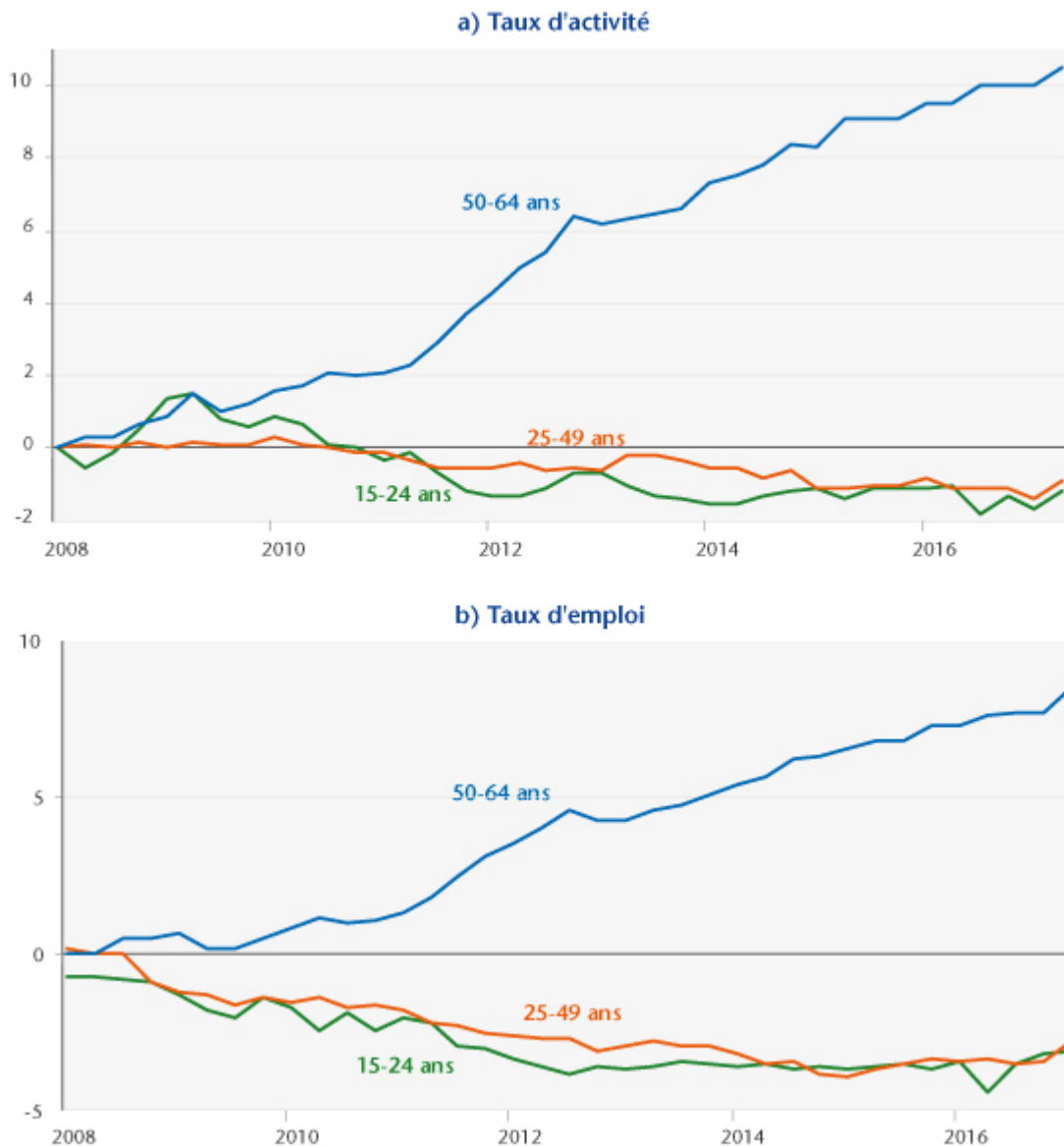
ministre et rencontrait dans l'espace médiatique une couverture moindre. En faisant du chômage un objectif central de la politique économique – François Hollande l'avait érigé en condition de sa candidature à sa réélection – les différents gouvernements ont encore accentué la centralité de toute information 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 %)

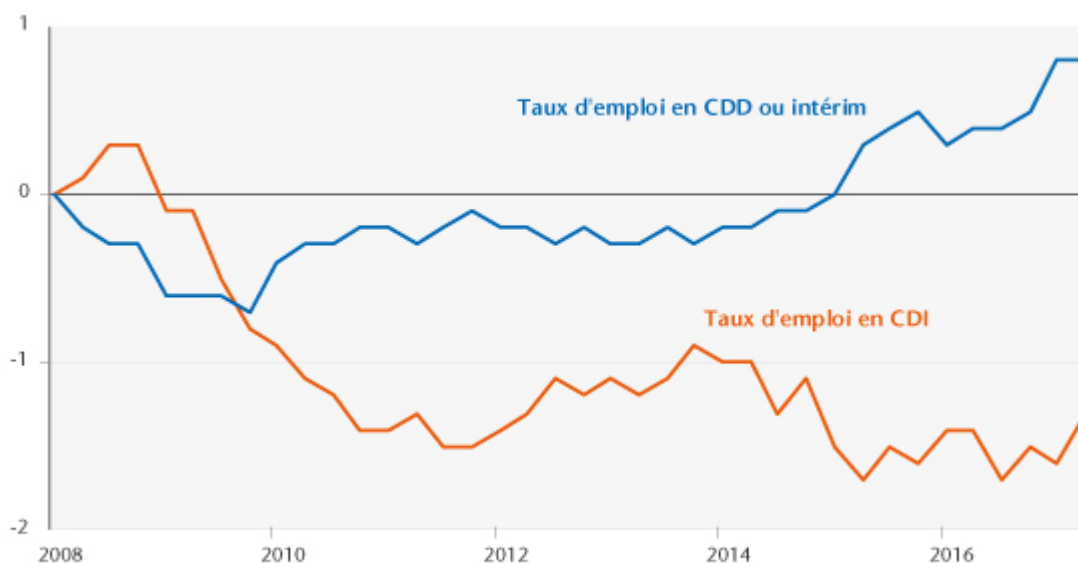


Source : Insee, Enquête Emploi.

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

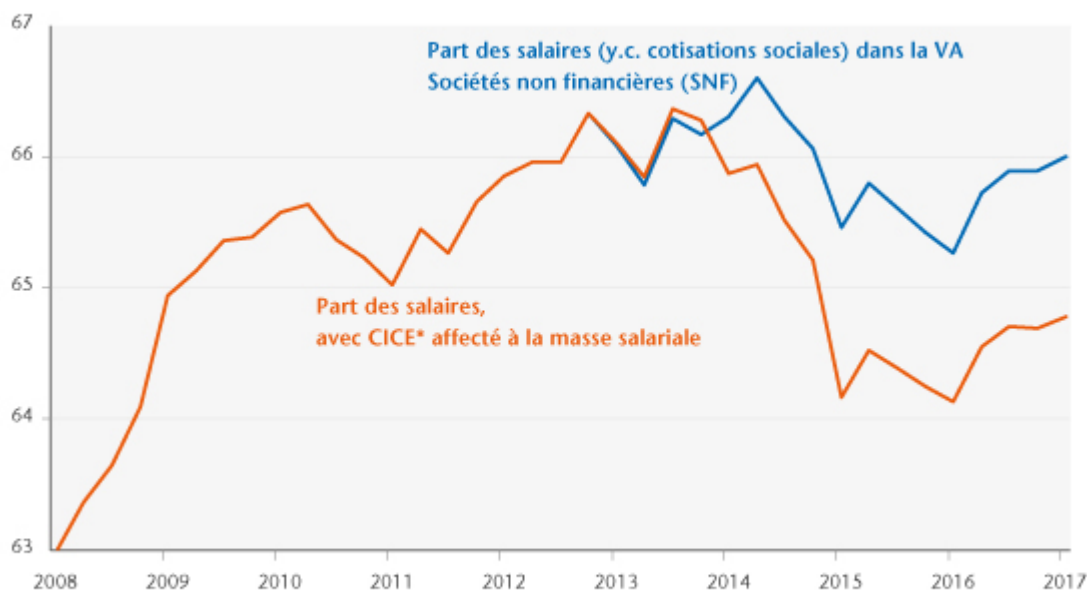


Source : Insee, Enquête Emploi.

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.

Crispation sur le marché du travail

par [Marion Cochard](#)

Quatre ans après le début de la crise économique et financière, ses conséquences sur le marché du travail sont encore plus présentes. Malgré le regain de croissance observé en 2010, la hausse du chômage et la dégradation des conditions de travail ne se sont pas résorbées. Pôle emploi compte aujourd'hui 800 000 demandeurs d'emploi de plus que début 2008, et 300 000 demandeurs d'emplois en activité réduite

supplémentaires, signe de la hausse du sous-emploi. C'est dans ce contexte qu'intervient l'inflexion marquée par l'emploi salarié au troisième trimestre – [3 600 emplois créés dans le secteur marchand selon l'INSEE, contre 53 600 au deuxième trimestre](#). Ce chiffre va dans le sens des multiples signes de retournement du marché du travail, dont le déroulement rappelle l'enchaînement récessif de 2008. Depuis avril 2011, on a ainsi assisté à un retournement de l'intérim (graphique), certes modeste au regard de l'effondrement enregistré en 2008, mais tout de même préoccupant dans la mesure où l'emploi intérimaire est un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi marchand. Par ailleurs, l'ensemble des indicateurs fournis par Pôle emploi – hausse du nombre d'entrées pour fin de CDD, baisse des reprises d'emplois, ... – vont dans le sens d'une nouvelle crispation sur le marché du travail, et le chômage au sens du BIT est remonté à 9,3% de la population active au troisième trimestre. On voit se remettre en place le scénario qui a conduit [à la destruction de plus de 300 000 emplois en 2009](#) : gel des embauches, non-reconduction des emplois intérimaires et des CDD, reprise du chômage partiel face à la dégradation des perspectives, ...



Cette crispation annonce une reprise des destructions d'emplois dès la fin 2011, et ce d'autant que la récession passée n'a toujours pas été complètement absorbée par le marché du travail. Car l'effondrement de l'activité a entraîné une forte chute de la productivité en 2009, conformément au mécanisme du cycle de productivité : face à la dégradation de

la conjoncture, les entreprises ont préféré dans un premier temps réduire le temps de travail – *via* l'extension des dispositifs de chômage partiel, les congés et RTT imposés, la baisse des heures supplémentaires, ... – et supporter une dégradation de leurs marges. Elles ont également supprimé progressivement les emplois intérimaires et les CDD, et ce n'est qu'ensuite qu'elles ont procédé à des suppressions d'emplois plus stables. Par la suite, les entreprises profitent généralement du retour de la croissance pour rétablir leur productivité. Or, les entreprises françaises n'ont à ce jour pas rattrapé le retard de productivité accumulé au cours de la crise, et l'écart par rapport à sa tendance de long terme s'élevait encore à 1,7% au deuxième trimestre 2011. Conséquence de cet affaïssement durable du cycle de productivité, les taux de marge des entreprises restent dégradés et n'ont à ce jour pas retrouvé leurs niveaux d'avant-crise (cf. graphique). Ils se situent aujourd'hui à un niveau exceptionnellement bas si l'on considère les niveaux observés dans les années 1990 et 2000. Les entreprises françaises se trouvent donc aujourd'hui dans une situation beaucoup moins favorable qu'en 2008 pour résister à la nouvelle chute d'activité qui s'amorce. La situation est particulièrement critique dans l'industrie, où les taux de marge des entreprises demeurent historiquement bas. Elles ne pourront donc procéder à une baisse de la productivité de la même ampleur qu'en 2008 ; [les destructions d'emplois s'annoncent donc plus rapides qu'en 2008-2009.](#)

C'est donc la seconde phase d'une même crise que l'on aborde aujourd'hui, dont la physionomie sera différente de la première. Reste à décider les moyens que l'on souhaitera mettre en place pour faire face à ce nouveau retournement, et deux options se présentent. La première résiderait, comme en 2008, dans un ajustement du marché du travail *via* des destructions d'emplois, essentiellement, en faisant d'abord porter le poids de la crise sur les salariés les plus précaires (CDD et intérimaires). La seconde consisterait à

partager l'effort entre les salariés, comme cela a été fait en Allemagne, en réduisant le temps de travail. Une telle orientation nécessite une politique économique volontariste et devrait aller bien au-delà du chômage partiel tel qu'il existe aujourd'hui, qui concerne quasi-exclusivement l'industrie. Outre le maintien en emploi de salariés menacés, cela présenterait l'avantage de conserver dans l'entreprise les compétences qui leurs seront nécessaires lors de la reprise de l'activité. Cela permettrait de limiter la progression du chômage de longue durée et les problèmes d'insertion qui en découlent, et qui peuvent peser sur le potentiel de croissance à long terme. Pour autant, le chômage partiel demeure une solution temporaire et la meilleure politique de l'emploi est encore l'activité. C'est en rompant avec la spirale récessive entretenue par [des politiques budgétaires à contretemps](#) que les économies européennes retrouveront le chemin des créations d'emplois.

Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ?

par [Eric Heyer](#)

Parmi les mesures du plan d'économies annoncé le 24 août 2011 par le Premier ministre François Fillon, figure une modification du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales[\[1\]](#) en vigueur en France depuis le 1^{er} octobre 2007. A cette occasion il nous semble intéressant de revenir sur les [principales conclusions de différents travaux effectués à](#)

[l'OFCE](#) sur ce dispositif.

1 – Dans un article à paraître dans l'*Oxford Review of Economic Policy* [\[2\]](#), il est montré que ce dispositif aurait un impact différent sur l'économie selon la conjoncture en vigueur au moment de son application.

- Dans un contexte économique favorable, la hausse de la durée du travail incitée par la baisse du coût du travail et la suppression des charges salariales semble appropriée. Certes celle-ci n'est pas financée (dégradation du déficit public) et son financement par une hausse des prélèvements en change radicalement la nature mais sans remettre toutefois en cause l'impact positif sur l'emploi et le chômage.
- En revanche, cette mesure est mal adaptée à une situation conjoncturelle dégradée comme celle que connaît actuellement de l'économie française. Dans une telle conjoncture de chômage de masse, une augmentation de 1% de la durée du travail a une incidence négative sur l'emploi (-58 000 à 5 ans et -87 000 à 10 ans). Le taux de chômage augmente légèrement (0,2 point à 5 ans, 0,3 point à 10 ans). Cette mesure a un impact faible sur la croissance (0,2 point à 5 ans et 0,3 point à 10 ans) et n'est pas financé : le déficit se dégraderait de 0,5 point à 5 ans (0,4 point à 10 ans).

2 – Cela corrobore les résultats d'une étude récente publiée dans *Economie et Statistique* [\[3\]](#). Menée sur des données regroupant 35 secteurs de l'économie française, les auteurs estiment qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 500 emplois salariés du secteur marchand (soit 0,04 % des salariés marchand) dont les $\frac{3}{4}$ seraient des emplois intérimaires.

Ainsi, dans un contexte de grave crise économique, il semblerait que l'incitation à travailler plus ait nui à l'emploi, et notamment à l'emploi intérimaire.

[\[1\]](#) Le gouvernement a décidé de réintégrer les heures supplémentaires dans le barème des allègements généraux de charges en maintenant les avantages fiscaux et sociaux spécifiques. Concrètement, cette mesure ne changera rien pour les salariés : la rémunération nette ne sera pas réduite et l'imposition ne sera pas alourdie. Quant aux employeurs, ils continueront à bénéficier des exonérations de charges au titre des heures supplémentaires déclarées mais verront leurs allègements de charges rabaissés sur les bas salaires. Elle entrera en vigueur le 1er janvier prochain et générera d'après le gouvernement 600 millions d'euros de recettes de cotisations supplémentaires.

[\[2\]](#) Heyer É. (2011), « The effectiveness of economic policy and position in the cycle : the case of tax reductions on overtime in France », *Oxford Review of Economic Policy*, à paraître.

[\[3\]](#) Cochard M., G. Cornilleau et É. Heyer (2011) : « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et Statistiques*, n°438-440, juin.