



**POUR UNE RÉGULATION ÉCONOMIQUE DES CONTRATS COURTS, SANS
CONTRAINdre LES ENTREPRISES ET EN PRÉSERVANT L'ASSURANCE-CHÔMAGE
(19 DÉCEMBRE 2018)**

Délégation sénatoriale aux entreprises

Madame Élisabeth LAMURE,

(Les Républicains – Rhône), présidente de la Délégation aux entreprises,

Présentation de l'étude réalisée par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) à la demande de la Délégation sénatoriale aux entreprises, sur l'impact de l'éventuelle instauration d'un bonus/malus sur les contributions patronales à l'assurance-chômage, autorisée par la loi n° 2018 - 771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

I. DES CONTRATS DE PLUS EN PLUS COURTS, ENTRECOURPÉS D'INDEMNISATIONS RÉCURRENTES À L'ASSURANCE-CHÔMAGE : UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À ENDIGUER

1. Le constat d'une dérive au long cours :

On observe un quasi-triplement des contrats courts (définis comme intérim et CDD d'un mois ou moins) depuis 2000, qui cache deux tendances :

-le raccourcissement de ces contrats ;

- le développement de la réembauche (82 % des contrats courts étaient des réembauches en 2012 et peuvent être qualifiés de « relations suivies » avec l'employeur).

Ce constat est particulièrement aigu dans certains secteurs. Cela répond parfois à une préférence des salariés mais surtout aux besoins des entreprises de s'ajuster à la demande (ex : hébergement-restauration, instituts de sondage...) ou d'assurer une continuité de service (ex : médico-social).

2. Deux conséquences préjudiciables :

une hausse de la précarité (qui a un coût social important) et un coût pour l'assurance-chômage, qui est logique puisque le régime vise à mutualiser le risque entre emplois stables et précaires mais élevé (chiffré par l'UNEDIC entre 2 et 9 milliards d'euros).

3. Un phénomène multifactoriel qui tient à la fois à :

a) *des tendances de fond :*

- la tertiarisation de l'économie or, dans les services, il est impossible de stocker la production donc il est nécessaire d'ajuster l'effectif à la demande ;

- les variations de la demande en raison de la saisonnalité (ex : secteur hôtellerie-restauration) et des fluctuations conjoncturelles (mais les études ne montrent pas que l'activité soit devenue plus saisonnière ni plus volatile) ;

b) *des choix de politiques publiques:*

- les allègements de charges sociales ont longtemps été ciblés sur les bas salaires donc les contrats courts, souvent peu qualifiés donc peu rémunérés, en ont bénéficié et se sont développés car leur prix s'en trouvait abaissé ;

- la possibilité croissante de recours au CDD d'usage : cette forme dérogatoire de CDD très flexible (sans indemnité de fin de contrat, ni limitation de durée dans le temps ni délai de carence ni limitation pour son renouvellement) était censée initialement (en 1982) être réservée à 20 secteurs mais, faute d'encadrement et de

contrôle, elle est dorénavant prévue en fait par 271 conventions collectives ;

- la sécurisation financière des périodes hors-contrats par l'assurance-chômage.

4. L'échec des tentatives de solution :

a) *solutions juridiques* : les règles régissant les différents statuts de contrats semblent inopérantes pour endiguer la hausse des contrats courts (le CDD étant en fait devenu très flexible en raison de l'extension du champ des CDD d'usage, et les CDI étant parfois utilisés comme contrats

courts en raison de la facilité à les rompre pendant la période d'essai).

b) *solutions économiques* : notamment, la taxation des contrats courts intervenue entre 2013 et 2017 n'a pas été efficace du fait qu'elle était minimale et mal ciblée (prévoyant trop d'exemptions).

Le Gouvernement souhaite que la renégociation de la convention d'assurance-chômage soit l'occasion de trouver une nouvelle modalité de régulation économique des contrats courts.

II. COMMENT RÉGULER LES CONTRATS COURTS SANS RENCHÉRIR LE COÛT DU TRAVAIL NI FREINER L'EMBAUCHE ? COMMENT CONCILIER FLEXIBILITÉ ET SÉCURITÉ ?

1. Reconnaître la double nature de notre système d'assurance-chômage :

L'assurance-chômage française assure le chômage involontaire dû aux fluctuations de la demande (risque aléatoire) mais assure aussi le chômage temporaire imputable à des choix d'organisation de production intensifs en contrats courts : dans un même secteur très exposé aux fluctuations de la demande, certains employeurs recourent plus que d'autres aux contrats courts pour optimiser leur organisation et gagner en compétitivité par rapport à leurs concurrents, et se trouvent ainsi subventionnées par leurs concurrents plus vertueux. S'il est normal que la solidarité couvre le risque de chômage, il n'est pas normal qu'elle supporte le prix de la stratégie concurrentielle de certaines entreprises aux dépens d'autres.

La séparation entre ces deux missions de l'assurance-chômage étant trop délicate à opérer aujourd'hui, il s'agit de trouver le bon tarif d'assurance pour faire porter aux entreprises (et à leurs clients) le prix de leur comportement en cas de recours excessif aux contrats courts, afin de les inciter à allonger la durée de ces contrats, sans pour autant les contraindre sur la nature de ces derniers.

2. Respecter plusieurs impératifs dans l'élaboration de la solution

A la lumière de la théorie économique et des enseignements tirés des échecs passés, il importe de respecter les impératifs suivants :

- ne pas renchérir le coût du travail ;
- ne pas punir les entreprises mais les inciter (donc ne pas les taxer sur toute leur masse salariale mais renchérir seulement le comportement non vertueux) ;
- cibler la solution ce qui implique de bien identifier le phénomène à réguler (l'alternance d'emplois très courts et de chômage indemnisé) ;
- préférer une solution simple et rapide à mettre en place (donc contemporaine du comportement à réguler).

3. Quelle solution privilégier ?

Diverses solutions existent, toutes présentant certains avantages et plusieurs inconvénients :

- la caisse de chômage temporaire, inspirée de la solution américaine qui distingue l'indemnisation du chômage de courte durée financée par les employeurs d'autant plus qu'ils engendrent de dépenses d'assurance (*experience rating*) et les extensions de droits financées sur budgets publics qui se

déclenchent seulement en cas de dégradation de la conjoncture économique ; sa mise en place en France serait excessivement complexe ;

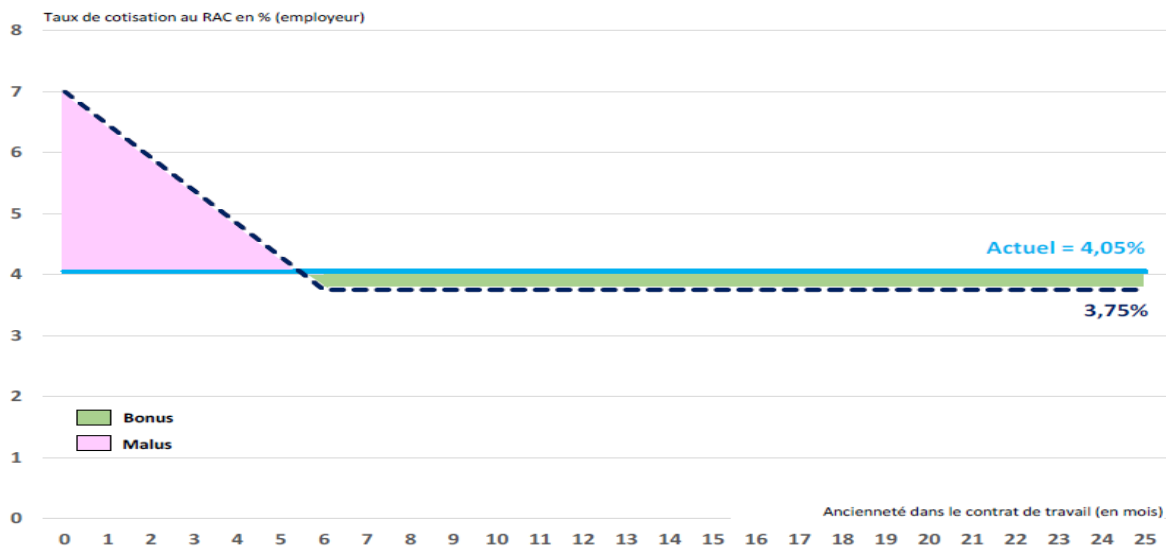
- la transformation du CDD d'usage en CDI intérimaire pour imputer la charge des inter-contrats aux employeurs, mais cela contraindrait trop les employeurs dans leur choix quant à la nature des contrats de travail ;
- la modulation par secteur, qui réduit les subventions croisées entre secteurs mais pénalise les entreprises vertueuses de chaque secteur et crée des inégalités entre des entreprises usant pareillement des contrats courts mais appartenant à des secteurs différents ;
- la modulation par entreprise, qui soulève de nombreuses questions d'affectation des dépenses d'indemnisation, est extrêmement lourde à mettre en place et se trouve décalée dans le temps par rapport au comportement à réguler ;

- la taxe forfaitaire en fonction de chaque durée du contrat, déjà mise en œuvre en France de 2013 à 2017, qui présente des rigidités, crée des effets de seuil et des possibilités de contournement...

Au terme de l'étude et au regard des impératifs énumérés, l'OFCE préconise la solution d'une **modulation selon le principe d'une contribution unique dégressive** : une surcontribution serait applicable durant les 6 premiers mois de tout contrat (quel qu'il soit) mais dégressive avec l'ancienneté dans le contrat, afin de pénaliser plus fortement les durées de contrat les plus courtes.

L'option d'une surcontribution sectorielle est écartée car elle risquerait d'infliger une double peine aux entreprises du secteur visé, qui auraient à payer cette surcontribution sectorielle et à supporter le poids financier des entreprises du secteur abusant des contrats courts sans que ce poids soit mutualisé entre tous les secteurs.

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



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

Sources : Données Unedic, Insee. Calculs OFCE

Cette surcontribution légère et contemporaine du comportement adopté par l'employeur (malus de 3 points, diminuant d'1/2 point chaque mois) permettra d'abaisser (bonus de 0,3 point dans l'exemple de l'OFCE) la contribution commune pour l'ensemble des contrats durant plus de six mois : ce dispositif simple, avantageux pour toutes les entreprises et sans effet de seuil, ne modifie pas le coût global du travail mais répartit plus efficacement les contributions patronales à l'assurance-chômage.

Pour éviter que cette surcontribution ne constitue une taxe à l'embauche, il est proposé de l'assortir :

- **d'un système de franchise** : ainsi, les entreprises seraient exemptées de surcontribution tant que celle-ci ne dépasse pas un certain montant (environ 1500 euros dans l'exemple de l'OFCE) ; cette franchise bénéficiera principalement aux entreprises petites ou en croissance, qui ne peuvent éviter d'utiliser des contrats courts ni éviter que ces contrats ne pèsent fortement dans leur masse salariale même si elles en usent modérément, mais elle permettra aussi d'épargner de surcontribution la majorité des employeurs qui utilisent peu les contrats courts;

- **d'une contribution forfaitaire** (à-valoir sur les cotisations à venir) : payable à chaque contrat signé, cette contribution modique (par exemple l'équivalent de la contribution

assurance chômage pour une journée au SMIC) inciterait à allonger la durée du contrat pour rentabiliser ce « ticket d'entrée ». Cela peut dissuader de recourir aux contrats extrêmement courts, notamment ceux de moins d'une journée, et ralentir leur rotation.

4. Compléter cette solution par d'autres améliorations pour traiter toutes les causes :

Retenir la solution d'une modulation unique dégressive n'exclut pas de travailler aussi sur les autres motifs de raccourcissement des contrats et de récurrence de l'indemnisation :

-*les règles d'indemnisation qui favorisent les contrats courts* : ainsi, pour le calcul de l'allocation, le salaire de référence est estimé sur la base du revenu journalier et non mensuel (donc il ne tient pas compte du nombre de jours dans le mois où le salarié travaillait) et le taux de remplacement se détermine en fonction de ce salaire de référence (il est d'autant plus bas que le salaire est élevé), sans tenir compte du revenu net effectivement perçu par le salarié ;

-*l'encadrement juridique des CDD d'usage* dont la complexité et la plasticité ont pu alimenter certaines dérives (décrites par l'IGAS dans son rapport de 2015).



<http://www.senat.fr>

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.20.47
Télécopie : 01.42.34.42.40



Présidente

Élisabeth Lamure
(Les Républicains,
Rhône)