



# La gouvernance des instruments pour orienter les choix entre CDI et CDD

## Leçons du cas de l'environnement

*Dans un Etat moderne, les politiques publiques devraient privilégier l'incitation par rapport à la réglementation, pour assurer leur efficacité économique et sociale, stimuler l'initiative et l'innovation. Souvent, l'introduction des instruments correspondants bute cependant sur des problèmes d'acceptabilité très sérieux qui font que ce type de réforme ne peut être mené de manière technocratique ou dans l'opacité. Des évaluations transparentes et une gouvernance appropriée sont nécessaires. A cet égard, l'expérience accumulée dans le domaine de l'environnement peut utilement aider à anticiper les problèmes à résoudre.*

1- Du point de vue économique, les propositions de bonus-malus sur les cotisations patronales ou de « surtaxation » des CDD renvoient à la catégorie des instruments fiscaux « purement » incitatifs. Motivés par l'intérêt, pour la collectivité, d'orienter certains comportements, ceux-ci s'imposent dans les contextes où il convient d'orienter les choix et stimuler la recherche des solutions les plus efficaces, plutôt que d'ériger des normes absolues, excessivement rigides. En l'espèce, l'objectif serait d'améliorer (indirectement, mais structurellement) la situation financière de l'assurance-chômage et de réduire la précarité grandissante du travail.

Initialement, ce type d'instrument avait été conçu dans le domaine de l'environnement, pour responsabiliser les pollueurs au coût des dommages dont ils sont à l'origine. Mais leur champ d'application s'est très vite élargi, à toutes les situations où il serait souhaitable de faire « internaliser » par les agents économiques les coûts sociaux (ou « externalités », négatives mais aussi positives) associés à leurs comportements, pour remettre en ligne leur intérêt privé avec l'intérêt général : politiques de recherche, de formation, politiques urbaines, et évidemment assurances, à chaque fois que la sinistralité dépend des comportements des agents concernés (cf. bonus-malus automobile ; ou, encore, franchises ou tickets modérateurs d'ordre public en assurance-maladie ; modulation des cotisations accidents du travail...).

Les propositions<sup>1</sup> de modulation de la cotisation chômage employeur en fonction du coût réel mis à la charge de l'assurance-chômage par les entreprises s'inscrivent dans cette perspective, dans un contexte général de réforme visant à éviter que, par crainte de ne pouvoir ajuster l'emploi, les entreprises renoncent à embaucher ou qu'elles aient excessivement recours aux CDD.

2- L'externalité mise en avant ici porte donc sur les interactions entre les choix de contrat de travail au niveau des entreprises et l'assurance-chômage (et, plus généralement, avec le fonctionnement du marché du travail), les mécanismes mis en avant par les promoteurs de ce type de dispositif étant que : les entreprises « qui embauchent principalement en contrats à durée déterminée (CDD) cotisent peu par rapport aux dépenses qu'elles induisent du fait des indemnités versées à leurs salariés devenus demandeurs d'emploi après la fin du CDD ou de l'intérim. En revanche, les entreprises qui embauchent en contrat à durée indéterminée (CDI) versent généralement des cotisations bien plus importantes que le montant des indemnités de chômage perçues par leurs ex-salariés<sup>2</sup> (...) dans bien des cas, plusieurs CDD successifs sur un même poste pourraient être remplacés par un CDI (...) l'usage de la rupture conventionnelle, notamment pour les seniors, alimente aussi le déficit de l'assurance-chômage ».

**3- L'idée de modulation des taux de cotisation en fonction du solde entre les contributions payées par l'entreprise et les allocations versées à ses ex-salariés pour inciter à un comportement vertueux de stabilisation de l'emploi** (l'entreprise qui coûte peu à l'assurance-chômage payant moins que celle qui l'alimente plus), **n'est pas nouvelle en soi** : l'assurance-chômage aux Etats-Unis a mis en place un tel système incitatif de bonus-malus depuis les années du New Deal (experience rating).

Cependant la mise en œuvre de ce type de dispositif est toujours délicate et elle nécessite une gouvernance appropriée. Même dans le cas de l'environnement, où la performance de ce type d'approche est chaque jour mieux documentée, leur développement rencontre des obstacles que l'on ne peut négliger.

A ce titre, l'expérience acquise dans ce secteur peut fournir des enseignements à prendre en compte, pour en assurer l'acceptabilité (ici, notamment par certaines classes d'entreprises) et pour en tirer les meilleurs bénéfices.

*L'objet n'est pas ici de faire l'analyse de ces propositions, ni de prendre parti dans les débats sur la réforme du marché du travail. Il s'agit simplement de rappeler, à partir de l'expérience acquise dans le domaine de l'environnement, les points à ne pas manquer pour tout projet visant à instaurer ce type de dispositif et en tirer les meilleurs bénéfices.*

*Sont en effet inévitables et peuvent être anticipées les questions sur : l'efficacité du dispositif, la nécessité d'une régulation publique, les gagnants et perdants éventuels, les mesures d'accompagnement, l'impact sur la compétitivité économique, l'utilisation de la recette et l'articulation qui en résulte entre incitations et financement, l'attention à porter au contexte macroéconomique au moment de l'introduction du dispositif ; en un mot, la nécessité que son efficacité soit comprise et son équité reconnue...*

**4- Tout d'abord, pour l'acceptabilité et la bonne compréhension des enjeux, les mots comptent** : les termes à connotation « contributive » sont sources de malentendus car, l'incitation réclamant un bon ciblage, le financement la plus grande neutralité, il ne peut y avoir de flou sur les objectifs visés entre

financement et incitation, le design des instruments différant fondamentalement selon l'objectif; par ailleurs les termes punitifs ou stigmatisants sont contre-productifs.

**5- Au-delà des contraintes générales d'évaluation et de pédagogie**, il importe :

- *d'établir ces dispositifs dans un cadre d'ensemble*, documentant les impacts que l'on cherche à corriger, leurs coûts ainsi que les marges de manœuvre possibles, pour les acteurs concernés, pour s'y adapter. En effet, ils ne sont acceptés que si le besoin d'orienter les comportements est reconnu et que les agents qui y sont soumis entrent dans la démarche,

- *que, dès le départ, ces dispositifs aient le « bon design »*. En général, il est plus facile de faire évoluer le taux pour le porter au niveau approprié, que de corriger une assiette inadaptée ou autorisant des exemptions, justement pour les acteurs dont les comportements sont sensibles. Evidemment, la lisibilité des évolutions de taux et la stabilité des dispositifs sont essentiels, s'agissant d'instruments structurels, incitatifs,

- *d'énoncer, dès le départ aussi, les principes pour l'utilisation des recettes*, par exemple « que le dispositif sera introduit à prélèvement total inchangé », pour préserver la compétitivité de l'économie dans son ensemble.

- *de mettre en place une gouvernance appropriée pour assurer cette acceptabilité*, puis ensuite une dynamique de progrès, associant l'ensemble des parties prenantes concernées (cf. les Green Tax Commissions que recommande l'OCDE), et d'anticiper aussi les questions juridiques eu égard à la nature économique spécifique de ce type d'instrument.

**6- Ainsi, le rapport de l'OCDE « Vers une croissance verte ? Suivi des progrès » (2015) constate que la mise en place d'une tarification directe des activités écologiquement dommageables est indispensable à la croissance verte, mais que l'opposition politique à laquelle elle se heurte pose un problème crucial.** « Bien qu'il soit économiquement plus rationnel de taxer directement les externalités, compte tenu de l'opposition suscitée par ce type de mesure, on préfère en général taxer les intrants ou les extrants des activités qui nuisent à l'environnement, qu'il s'agisse par exemple des

carburants des véhicules à moteur ou de l'électricité, plutôt que mettre en place des mécanismes de tarification explicite.

La croissance verte est pourtant tributaire de l'existence de signaux forts et cohérents, pour indiquer que les coûts de la dégradation de l'environnement et de l'utilisation non durable des ressources iront croissant. Comme le montre l'expérience des pays, en l'absence d'efforts pour faire face aux enjeux politiques, ou d'acceptabilité, liés à la réforme, il est probable que la croissance verte continue de susciter une opposition politique. Les efforts doivent donc être poursuivis pour expérimenter les politiques, en veillant à produire des évaluations rigoureuses ex post et à diffuser rapidement leurs résultats, au moyen par exemple d'études de cas. L'expérience montre que le leadership, la consultation, la progressivité de la mise en œuvre et la transparence des analyses sont autant de facteurs pouvant contribuer à la bonne marche des mécanismes de tarification.

Les conséquences redistributives potentielles, notamment les effets sur le marché de l'emploi et sur les ménages, devraient être davantage prises en considération par les pouvoirs publics. »

**7- La « fiscalité incitative » apparaît spécifique, à la fois :** par son objet d'établir un prix (reflet d'un coût social, sans aucun objectif de rendement) ; par le besoin de pluri-annualité qui est nécessaire pour assurer la lisibilité de son évolution pour les acteurs privés; par l'exigence de crédibilité sur le fait qu'il ne s'agit pas de simple ressource d'appoint pour « boucler le Budget » sans quoi l'acceptabilité est compromise.

Ainsi, il apparaît que l'argument incitatif ne peut être utilisé comme alibi pour habiller des hausses d'impôts. Et, les affectations de recettes ne doivent aucunement transformer la fiscalité incitative (ou « pigouvienne ») en mécanisme de financement d'une politique. La possibilité de forte diminution de la recette en cas de réduction induite drastique des comportements dommageables doit être pleinement assumée ; les éventuelles mesures financées au titre de la facilitation de l'adaptation des comportements face à un nouveau système de prix doivent être spécifiques et s'inscrire dans une logique de transition.

**8- L'utilisation de la recette soulève toujours des problèmes à examiner rigoureusement.** En effet, une vision d'ensemble des dispositifs (i.e. qualité du signal-prix, et mesures d'accompagnement associées) est nécessaire pour l'appréciation rigoureuse de l'équité<sup>3</sup> (ou de l'impact compétitif).

Surtout, la performance coût-efficacité de la fiscalité incitative peut encore être améliorée, si les recettes sont recyclées pour réduire les distorsions de la fiscalité existante. Le terme de « double-dividende » formalise ce raisonnement. Il avait été inventé par David Pearce pour faire saisir à Margaret Thatcher la portée de ce qui était alors le projet de réforme verte suédoise : visant à modifier les prix relatifs, pour inciter à réduire les émissions (1° dividende) ; et, dans un contexte où le consensus était par ailleurs à la baisse des prélèvements obligatoires (« No new taxes! »), la recette fiscale générée étant utilisée pour réduire d'autres taxes (2° dividende). Alors que les économistes ne s'intéressaient traditionnellement qu'à la qualité du signal-prix recherché (i.e. que le taux de la taxe était en rapport avec le coût marginal des dommages des émissions), un nouveau champ d'expertise émergeait donc, concernant l'utilisation de ces taxes, pour alléger les contraintes macroéconomiques.

Les conditions de mobilisation de ce second-dividende ont été précisées, sachant que le premier objectif de la fiscalité écologique reste d'atteindre le premier dividende, de nature comportementale: l'ampleur du double-dividende ne doit donc pas être surestimé, mais celui-ci est d'autant plus important que les recettes sont utilisées pour réduire des impôts particulièrement distorsifs (qu'il faudrait amender en tout état de cause).

**9- Les choix pour l'utilisation des recettes doivent être effectués au cas par cas, en reconnaissant les arbitrages entre efficacité et équité qu'ils impliquent.** A cet égard, il y a schématiquement quatre options, combinant deux critères selon : que l'on privilégie les baisses d'impôt ou les compensations ; et que l'on opère le recyclage des recettes sur des bases générales ou ciblées. Les baisses d'impôts générales ont le meilleur rapport coût-efficacité, puisqu'elles permettent de bénéficier du 2ème dividende. A l'opposé, les compensations font perdre celui-ci. Toutefois certaines compensations ou ciblage peuvent être nécessaires en termes

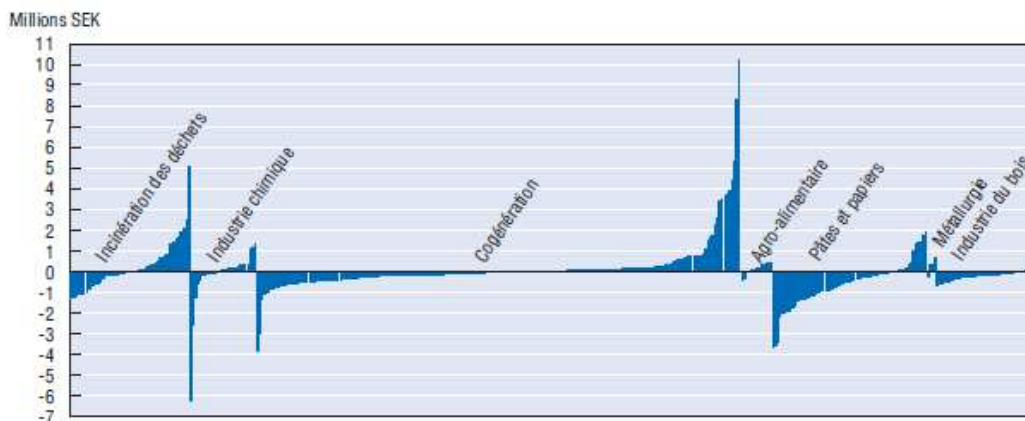
d'équité, sous réserve de ne pas négliger ce que l'on perd alors en efficacité économique, et de ne pas détruire les incitations recherchées.

En d'autres termes, on ne peut établir d'absolu entre les affectations possibles : pour réduire d'autres impositions particulièrement distortives ; ou pour restaurer un équilibre financier; ou pour compenser forfaitairement les agents économiques qui les supporteront (comme cela fût fait en Suède pour la taxe pour les NOx, dont l'introduction unilatérale à un niveau incitatif appelait une telle redistribution de la recette aux secteurs concernés pour en préserver la compétitivité, le dispositif fonctionnant donc comme un bonus-malus, cf. illustration ci-dessous) ; ou, encore, pour financer des mesures d'accompagnement pour permettre les transitions.

**10- Les choix correspondants doivent être posés dans la transparence, sur la base d'évaluations rigoureuses de leurs avantages et inconvénients.** Il faut aussi disposer, en amont, de véritables études « d'incidence fiscale ». En effet, un principe important d'économie de la fiscalité est que « celui qui supporte l'impôt n'est pas toujours celui qui le paye ». S'agissant de taxes sur les émissions polluantes, il faut ainsi prendre en compte leur éventuelle répercussion sur les prix des produits en aval, puis sur l'offre et la demande de travail. L'ampleur de cette transmission dépend, fondamentalement, des caractéristiques des marchés concernés : élasticités de l'offre et de la demande. Sans études « d'incidence » rigoureuses, on risque à la fois, d'ignorer les situations appelant des compensations, et de faire bénéficier d'exemptions des secteurs qui n'en nécessitent pas, et dont l'inflexion des comportements serait pourtant cruciale.

**Graphique 5.2. Payeurs et bénéficiaires nets dans le système de redevance remboursable sur les NOx en Suède**

Unités de production dans différents secteurs industriels, 2004



Source : Agence suédoise pour la protection de l'environnement.

1. Cf. Le Monde 17 février 2016, « Unedic : pour un bonus-malus sur les cotisations patronales », P.Cahuc et al.
2. Cf. P.Cahuc et al.Op.cit.
3. Cf. Synthèse CEDD n°19, MEEM, 2014

**Conseil économique pour le développement durable**  
 Tour Sequoia  
 92055 La Défense Cedex  
 Tel. : 01.40.81.21.22  
**Directeur de la publication**  
 Dominique Bureau