

*Protection de l'emploi
et procédures
de licenciement*

Rapport

*Olivier Blanchard
et Jean Tirole*

Commentaires

*Jacques Freyssinet
Fiorella Kostoris Padoa Schioppa*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2003 - ISBN : 2-11-005455-7

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORT

La protection de l'emploi	7
<i>Olivier Blanchard et Jean Tirole</i>	

<i>1. Introduction</i>	<i>7</i>
1.1. Le débat	7
1.2. Le principe de responsabilisation	8
1.3. Principales recommandations : trois axes de réforme	9
1.4. Plan du rapport.....	11
<i>2. Protection de l'emploi et marché du travail : connaissances empiriques</i>	<i>12</i>
2.1. Comparaison entre pays	13
2.2. Protection de l'emploi et réallocation	15
2.3. Corrélation et causalité	15
2.4. L'impact des réformes récentes	18
<i>3. La responsabilisation des entreprises</i>	<i>21</i>
<i>4. Difficultés financières des entreprises, détermination des salaires et assurance chômage partielle</i>	<i>22</i>
4.1. Difficultés financières de l'entreprise	22
4.2. Problèmes de négociation salariale	26
4.3. Imperfections de l'assurance chômage	29
<i>5. Hétérogénéité des entreprises et des salariés, départs volontaires et licenciements</i>	<i>30</i>
5.1. Problèmes posés par l'hétérogénéité des entreprises et des salariés	30
5.2. Départs volontaires et licenciements : reclassifications concertées au détriment de la caisse d'assurance chômage	33
5.3. Report de responsabilité : licenciements abusifs et pour faute ..	35
<i>6. Liens avec d'autres institutions du marché du travail</i>	<i>36</i>
6.1. Subventions à la création d'emplois	36
6.2. Formation continue	37

6.3. Ouverture des droits et des obligations	38
6.4. Gestion de l'assurance chômage	39
7. <i>La protection de l'emploi en France :</i> <i>état des lieux et directions de réforme</i>	40
7.1. La nécessité de justifier explicitement les licenciements	41
7.2. Des coûts directs de licenciement limités	42
7.3. Une procédure souvent longue et lourde	43
7.4. Une différence très forte entre CDD et CDI	44
8. <i>Les contours d'une réforme</i>	45
8.1. Une responsabilisation financière des entreprises plus élevée	45
8.2. Une simplification du processus administratif et une réduction du rôle du processus judiciaire	46
8.3. La mise en place d'un système unique de protection de l'emploi	47

COMMENTAIRES

<i>Jacques Freyssinet</i>	51
<i>Fiorella Kostoris Padoa Schioppa</i>	57

RÉSUMÉ	63
---------------------	----

SUMMARY	69
----------------------	----

Introduction

Le rapport qui suit ne laissera pas indifférent. Non seulement parce qu'il traite de la question centrale du chômage et de l'emploi, mais aussi parce qu'il propose des pistes non conventionnelles, du moins dans le contexte français, pour responsabiliser davantage les entreprises dans leur politique de gestion du personnel.

L'idée qui sert de fil directeur au rapport est claire et nette : les firmes qui licencient devraient payer une taxe aux caisses d'assurance-chômage, finançant ainsi une part significative des ressources de celles-ci. Le système ainsi conçu diffère fondamentalement de celui appliqué en France, dans lequel les cotisations chômage sont assises sur les salaires et totalement mutualisées. Il s'inspire en partie d'une formule appliquée aux États-Unis (« *experience rating* ») et trouve une illustration très spécifique dans le contexte français avec la contribution Delalande mise en place en 1987 et concernant le licenciement des « seniors ». Au plan des principes, le dispositif proposé vise à démutualiser en partie l'assurance-chômage en sollicitant les entreprises ; il étend au marché du travail le mécanisme d'incitations correspondant, en matière d'environnement, à la règle du « pollueur-payeur ».

Comment passer du principe général à des recommandations concrètes ? Nos auteurs combinent l'humilité scientifique – justifiée par l'ampleur des incertitudes – et le pragmatisme économique. Ils montrent les différentes raisons pour lesquelles la taxe de licenciement doit être positive (aujourd'hui, en France, hors contribution Delalande, elle est nulle) mais inférieure à l'unité : cette taxe doit donc être en deçà du montant anticipé des allocations-chômage à payer par la caisse d'assurance au salarié licencié. Autrement dit, il doit subsister une partie mutualisée dans la couverture de l'assurance-chômage. Concrètement, cette taxe viserait avant tout les licenciements économiques (et pas les autres cas de licenciement). Ce sont les nombreuses interrogations sur les effets micro et macro-économiques d'une telle formule qui exigent une demande pragmatique.

Ce qui, par contre, est certain et qui ressort du rapport et des premiers débats suscités par lui, c'est que les implications d'une taxe sur les licenciements seraient multiples : liens nécessaires avec la politique de formation continue, liaisons possibles mais pas indispensables avec des formules

de subventions à la création d'emplois, plus fondamentalement déplacement du curseur entre centralisation et décentralisation, mais aussi entre règles de droit et contraintes économiques. En particulier, le rôle du juge serait réduit pour les cas de licenciements passibles de la taxe, mais il resterait entier dans les autres cas de figure. Et le clivage si central en France entre CDI et CDD devrait s'effacer au profit d'une approche unitaire évitant les effets de seuil actuels.

Personne n'affirme que la taxe de licenciement serait la recette miracle qui ferait disparaître, d'un coup de baguette, le chômage de masse en France ou en Europe. Le rapport conclut qu'elle pourrait cependant entraîner « une protection de l'emploi plus efficace, des coûts plus faibles pour les entreprises et une diminution du chômage ». Il reviendra au débat ainsi ouvert de tester la portée exacte d'une telle proposition.

Ce rapport dont Jean-Christophe Bureau a assuré le suivi au sein de l'équipe permanente du CAE, a été discuté en séance plénière du Conseil le 27 mars 2003, puis le 5 mai 2003 en présence du Premier ministre.

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

La protection de l'emploi^(*)

Olivier Blanchard

Professeur au Massachusetts Institute of Technology (États-Unis)

Jean Tirole

*Professeur à l'Université de Toulouse
et chercheur à l'École nationale des ponts et chaussées, Paris*

1. Introduction

1.1. Le débat

Peu de sujets liés aux institutions du marché du travail font l'objet d'autant de controverses que celui de la protection de l'emploi, définie dans ce rapport comme l'ensemble des obligations des entreprises et des salariés en jeu lorsqu'il est mis fin à un emploi :

- les entreprises se plaignent non seulement du coût direct des licenciements, mais aussi de la complexité et de l'incertitude liées aux règles en vigueur. Selon elles, les institutions actuelles les empêchent de s'ajuster aux mutations technologiques et aux rapides changements de demande qui caractérisent les économies modernes. Cette perte d'efficacité et les surcoûts qu'elle implique, disent-elles, découragent la création d'emplois ;

- les salariés, quant à eux, insistent sur le coût financier et psychologique du chômage et sur la nécessité pour les entreprises d'internaliser ce coût lorsqu'elles licencient. Que les salariés protégés par le dispositif de protection de l'emploi actuel soient en faveur de son maintien n'est certes

(*) Nous remercions Daron Acemoglu, David Autor, Olympia Bover, Pierre Cahuc, Daniel Cohen, Francis Kramarz, Fiorella Kostoris Padoa Schioppa, Thomas Philippon, Gilles Saint-Paul, Robert Solow, Nicolas Véron, Robert Wagner, et surtout Denis Fougère et Jacques Freyssinet pour leurs commentaires et suggestions, et Jean-Christophe Bureau, Jean-Yves Kerbourc'h et Frédéric Lerais pour leur aide lors de la préparation de la première version de ce rapport.

pas surprenant, mais les sondages montrent que le soutien à la protection de l'emploi est plus large que le cercle de ceux qui en bénéficient directement ;

- beaucoup d'économistes, et la plupart des organismes multilatéraux, de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) au Fonds monétaire international (FMI), tout en reconnaissant le coût élevé du chômage, ont une position proche de celle des entreprises. Selon eux, les systèmes de protection de l'emploi actuels sont inefficaces. Au minimum, les règles en vigueur devraient être améliorées, simplifiées et, vraisemblablement, le niveau de protection de l'emploi devrait être réduit ;

- tiraillés entre ces différentes attentes, les gouvernements en Europe continentale ont fait preuve jusqu'à maintenant de beaucoup de prudence (ou de timidité, selon le point de vue duquel on se place). Ils ont appris, souvent à leurs dépens, que les salariés bénéficiant des règles de protection de l'emploi y sont très attachés et qu'ils ont un poids électoral important. La plupart des réformes en la matière ont donc procédé « à la marge », par exemple, en France, avec l'introduction et le développement des contrats à durée déterminée (CDD). La protection de l'emploi pour les contrats à durée indéterminée (CDI) n'a, elle, que peu changé. Ces réformes ont engendré un marché du travail dual, avec des inégalités importantes entre salariés et des effets douteux sur l'efficacité.

Malgré l'intensité du débat, nous sommes surpris par la pénurie de réflexion en profondeur sur ce que devrait être un « bon système de protection de l'emploi ». Comme souvent en matière d'intervention publique, les acteurs raisonnent à la marge, cherchant à tirer les institutions dans la direction qu'ils jugent leur être favorable. Partant du *statu quo*, les entreprises et organismes internationaux réclament une réduction de la protection, les salariés et les syndicats campent sur leurs positions et les gouvernements poussent les réformes qui leur paraissent les moins coûteuses politiquement. La cohérence de la série de réformes qui en résulte est limitée et l'objectif final mal défini. Notre approche dans ce rapport a donc été de partir de zéro et de définir ce que devraient être les contours d'un « bon système de protection de l'emploi ». Et, ceci étant fait, de comparer ce système au système actuel de façon à définir les contours d'une réforme.

1.2. Le principe de responsabilisation

Notre point de départ est la reconnaissance du fait que les salariés n'ont ni les moyens ni les instruments financiers leur permettant de s'assurer eux-mêmes contre le risque de chômage. Le résultat est que, pour beaucoup, le chômage implique un coût psychologique et financier élevé.

Dans ce contexte, il est normal de responsabiliser les entreprises quant au coût social de leurs licenciements. Ceci suggère un principe très simple, le principe de responsabilisation. On peut l'exprimer ainsi : les entreprises doivent payer à la caisse d'assurance chômage un montant égal au montant anticipé des allocations chômage que devra payer cette caisse au salarié licencié.

En d'autres termes, la protection de l'emploi doit prendre la forme d'un taux de contribution unitaire des entreprises à la caisse d'assurance chômage.

Ce principe est essentiel. L'analyse économique indique cependant qu'il doit être affiné. En particulier :

- demander aux entreprises en situation financière difficile de payer des taxes de licenciement peut rendre leur situation encore plus précaire, les empêcher de financer les investissements nécessaires à leur survie, ou même les acculer à la faillite. Dans un tel contexte, différentes modifications doivent être apportées au principe de responsabilisation, allant d'un taux de contribution inférieur à l'unité, à un étalement des paiements dans le temps, combiné à certaines garanties de paiement ;

- on pourrait espérer qu'une responsabilisation financière accrue des entreprises, et donc une protection accrue de l'emploi, se traduise en échange par une modération salariale. Ceci risque en pratique de ne pas être le cas. Obliger alors les entreprises à payer des taxes de licenciement a deux effets. L'un, favorable, de les responsabiliser par rapport aux décisions de licenciement. L'autre défavorable, d'augmenter leurs coûts et donc de diminuer la création d'emplois. Ceci suggère, comme dans le cas précédent, le choix d'un taux de contribution positif, mais inférieur à l'unité ;

- la responsabilisation financière des entreprises risque d'amener les entreprises à n'offrir des emplois qu'aux candidats qu'elles auront peu de chance de licencier, et donc à une discrimination contre les salariés perçus comme étant à risque. À l'inverse, un taux de contribution modéré réduit cette incitation. Ces considérations suggèrent, là encore, le choix d'un taux de contribution positif, mais inférieur à un.

Après avoir passé en revue ces différents éléments, nous tirons deux conclusions majeures de notre analyse :

- globalement, un bon système de protection de l'emploi est un système où les entreprises doivent être financièrement responsabilisées. Cette responsabilisation peut prendre la forme d'indemnités de licenciement. Mais elle doit consister principalement en des contributions à la caisse d'allocation chômage. Le taux de contribution doit être positif, mais inférieur à l'unité ;

- étant donné cette responsabilisation financière, la décision de licencier ou de ne pas licencier doit être laissée aux entreprises. Le juge et l'administration ne doivent pas se substituer au jugement du chef d'entreprise.

1.3. Principales recommandations : trois axes de réforme

Quand nous comparons ces principes généraux au système en place en France aujourd'hui, nous constatons trois grandes différences, et ceci suggère donc trois axes de réforme :

- dans le système actuel, les entreprises ont une responsabilisation financière limitée. Plus exactement, les entreprises paient aujourd'hui des

contributions d'assurance chômage élevées. Mais ces contributions sont basées sur leur masse salariale, et sont donc indépendantes de leur comportement de licenciement. Ceci implique une double incitation au licenciement : directe, en raison de l'absence d'internalisation par l'entreprise de l'impact du licenciement sur la caisse d'assurance chômage ; et indirecte, dans la mesure où cette caisse doit être financée autrement que par des versements des entreprises lors des licenciements, en l'occurrence par des cotisations (patronales et salariales) sur les actifs, cotisations qui augmentent le coût du travail.

D'où notre première recommandation : la responsabilisation financière des entreprises par le choix d'un taux de contribution positif, mais inférieur à l'unité.

Dans le système actuel, les entreprises qui veulent licencier sont sujettes à un contrôle administratif et judiciaire lourd. Leurs décisions, que ce soit en matière de licenciements individuels ou collectifs, peuvent être, et sont souvent, contestées. Ceci se comprend dans un système où, comme à l'heure actuelle, les entreprises ne sont que faiblement financièrement responsabilisées. Ceci n'est plus justifié si elles le deviennent.

D'où notre deuxième recommandation : une simplification du processus administratif et une diminution du rôle des instances judiciaires dans le processus de licenciement.

Soyons plus précis. Le système judiciaire doit conserver son droit de regard sur la dénomination des départs. Pour éviter de payer les indemnités de licenciement et, comme nous le proposons, les versements à la caisse d'assurance chômage, l'entreprise peut vouloir déclarer que le licenciement est dû à une faute du salarié, ou vouloir harceler le salarié pour qu'il parte « volontairement ». Le rôle du juge est alors de vérifier, si le salarié en fait la demande, qu'un licenciement pour raison économique n'a pas été transformé en licenciement pour faute ou en démission. De même, il importe de vérifier que le licenciement ne soit pas motivé par une discrimination basée sur la race, le sexe ou l'appartenance syndicale, que les délais de préavis aient été respectés, etc. Par contre, les juges ne doivent pas se substituer au jugement de l'entreprise dans sa gestion, car ils n'en ont ni la compétence ni en général l'information nécessaire, sans mentionner le manque de critères précis guidant leur intervention. Si l'entreprise reconnaît l'acte de licenciement et est prête à en supporter les coûts, le rôle du juge doit alors être confiné à la vérification de la procédure.

Le système actuel est un système de protection dual. Les salariés en CDI bénéficient du système de protection de l'emploi traditionnel. Les salariés en CDD bénéficient d'une protection limitée. Ce système a des effets pervers très forts. Les entreprises engagent mais hésitent à transformer un CDD en CDI, même si le salarié sous CDD se révèle être parfaitement compétent. L'effet de seuil, c'est-à-dire l'augmentation des coûts de la protection de l'emploi lors de la transformation du contrat, est trop fort.

D'où notre troisième recommandation : il est essentiel de retourner à un système unique, mais modulé de façon à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail et la réinsertion des chômeurs, sans créer les effets de seuil présents dans le système actuel. Ceci peut être fait en utilisant deux instruments. Le premier, qui existe déjà, est celui d'une période d'essai, pendant laquelle l'entreprise et le salarié peuvent terminer la relation de travail, sans droits ni devoirs. Le second est l'introduction d'une augmentation progressive des droits des licenciés et des devoirs des entreprises en fonction à la fois de l'ancienneté dans l'entreprise et de l'expérience récente du salarié sur le marché du travail.

1.4. Le plan du rapport

Notre rapport est organisé de la façon suivante.

La section 2 est un survol de ce que l'on sait, et aussi de ce que l'on ne sait pas, sur les effets des systèmes de protection de l'emploi existants en Europe, sur le fonctionnement du marché du travail, sur les départs (licenciements et démissions), la durée du chômage et la réaction de l'activité économique aux chocs macroéconomiques.

La section 3 présente la logique du principe de responsabilisation consistant à faire supporter à l'entreprise le coût social de ses licenciements, en particulier le coût subi par la caisse d'assurance chômage.

Les sections 4 et 5 affinent l'analyse de la section précédente en introduisant un certain nombre de considérations (difficultés financières de l'entreprise, négociation des salaires, imperfections de l'assurance chômage, problèmes de classification des départs) justifiant des corrections par rapport au principe simple d'internalisation complète par l'entreprise du coût de ses licenciements.

Les institutions du marché du travail sont étroitement imbriquées. Toute réforme de la protection de l'emploi implique de reconsidérer d'autres aspects du marché du travail. Nous discutons en section 6 d'un certain nombre de ces interactions, du rôle des subventions à la création d'emploi, au financement de la formation continue, aux modalités d'ouverture des droits aux allocations chômage, à la gestion de l'allocation chômage. Chacun de ces sujets mériterait de plus longs développements. Notre intention est seulement d'indiquer le sens des diverses conséquences d'une réforme et d'espérer susciter un travail en profondeur par d'autres dans l'avenir.

La section 7 revient sur le système français de protection de l'emploi. Notre objectif ici n'est pas de décrire ce système de façon exhaustive, mais plutôt de l'examiner à la lumière du traitement précédent et d'identifier les différences essentielles avec celui en vigueur dans d'autres pays.

Ceci étant accompli, nous esquissons en section 8 les contours d'une réforme possible du système de protection de l'emploi en France.

Deux avertissements sont de mise avant de commencer⁽¹⁾ :

- les questions traitées dans ce rapport et leurs réponses sont complexes. Ceci vient de la nécessité de prendre en compte les nombreuses imperfections du marché du travail. Notre compréhension à la fois théorique et empirique (celle des économistes en général et celle des auteurs de ce rapport en particulier) de ces imperfections et de leur importance relative reste limitée. Si les principes et les directions de réforme que nous énonçons nous paraissent robustes, des questions telles qu'une détermination quantitative précise du taux optimal de contribution demanderait une connaissance du marché du travail que les économistes n'ont certainement pas aujourd'hui ;
- toute proposition de réforme se doit de considérer non seulement l'objectif final, mais aussi le chemin de transition. Ce dernier reflète les considérations afférentes à l'économie politique de la réforme, ainsi qu'une connaissance pointue des institutions, législations et décrets d'application que nous (les auteurs du rapport) ne possédons pas. Donc, même si l'on accepte les conclusions de ce rapport, il ne peut représenter qu'une première esquisse de réforme.

2. Protection de l'emploi et marché du travail : connaissances empiriques

La plupart des théories du marché du travail suggèrent que la protection de l'emploi, c'est-à-dire les contraintes légales et administratives ainsi que les indemnités de licenciement versées aux salariés et paiements versés à l'État lors de licenciements, devrait avoir les effets suivants :

- un taux plus faible de licenciements, et donc des flux réduits sur le marché du travail ;
- une durée du chômage accrue⁽²⁾ ;
- un effet important sur la nature du marché du travail, qui devient plus sclérosé, plus « stagnant » (faibles flux, allongement de la durée de chômage) ;
- un effet net ambigu sur le taux de chômage (licenciements moins importants, mais chômage plus long).

(1) L'on retrouve, pour les mêmes raisons, les mêmes avertissements dans le rapport Malinvaud (1998) sur les contributions sociales à la charge de l'employeur. Ces questions difficiles ont de nombreuses dimensions et notre compréhension est encore limitée : la modestie intellectuelle est donc de rigueur.

(2) Le mécanisme est le suivant : un accroissement de la protection de l'emploi au-delà de ce que les entreprises offriraient spontanément à leurs employés accroît le coût du travail pour l'entreprise. Ce surcoût décourage la création d'emploi. L'augmentation de la durée de chômage correspondante fait pression sur les salaires jusqu'au moment où le coût du travail revient à un niveau compatible avec le taux de rendement du capital d'équilibre (par exemple, dans une économie financièrement intégrée dans l'économie mondiale, le taux de rendement sur les marchés internationaux).

2.1. Comparaison entre pays

L'évidence empirique sur données internationales est largement en accord avec ces prédictions théoriques⁽³⁾ :

- sur la base d'indices de protection de l'emploi construits, sur des échantillons de pays, par l'OCDE et divers auteurs⁽⁴⁾, une forte corrélation négative apparaît entre protection de l'emploi et flux vers et en provenance d'un emploi, d'une part, et vers et en provenance du chômage, d'autre part ;

- sur la base de ces mêmes indices, la protection de l'emploi et la durée du chômage sont corrélées. Des durées moyennes de chômage élevées sont souvent observées dans les pays où la protection de l'emploi est forte ;

- pour une durée moyenne de chômage donnée, des flux plus faibles (pertes et gains d'emploi) diminuent le chômage. Pour des flux donnés, un accroissement de la durée de chômage accroît le chômage. La conjonction de ces deux effets a pour effet une quasi-absence empirique de corrélation entre protection de l'emploi et taux de chômage. La comparaison entre le Portugal et les États-Unis est très révélatrice à ce sujet (voir l'article de Blanchard et Portugal, 2001, pour plus de détails). Bien que la protection de l'emploi soit beaucoup plus forte au Portugal qu'aux États-Unis, les taux de chômage y ont été très similaires ces trente dernières années. Cette similitude des taux cache cependant des réalités très distinctes : la durée du chômage au Portugal a été en moyenne trois fois plus élevée qu'aux États-Unis. Les flux (vers et en provenance d'un emploi) ont été en moyenne trois fois plus faibles au Portugal qu'aux États-Unis.

Ces différents points sont illustrés dans le graphique ci-dessous, qui reproduit les flux, la durée et le taux de chômage en ordonnées en fonction de la mesure de protection de l'emploi en abscisse pour 19 pays de l'OCDE⁽⁵⁾.

Il ressort clairement du graphique qu'il y a :

- une corrélation négative entre flux vers le chômage et protection de l'emploi ;

- une corrélation positive entre durée du chômage et protection de l'emploi ;

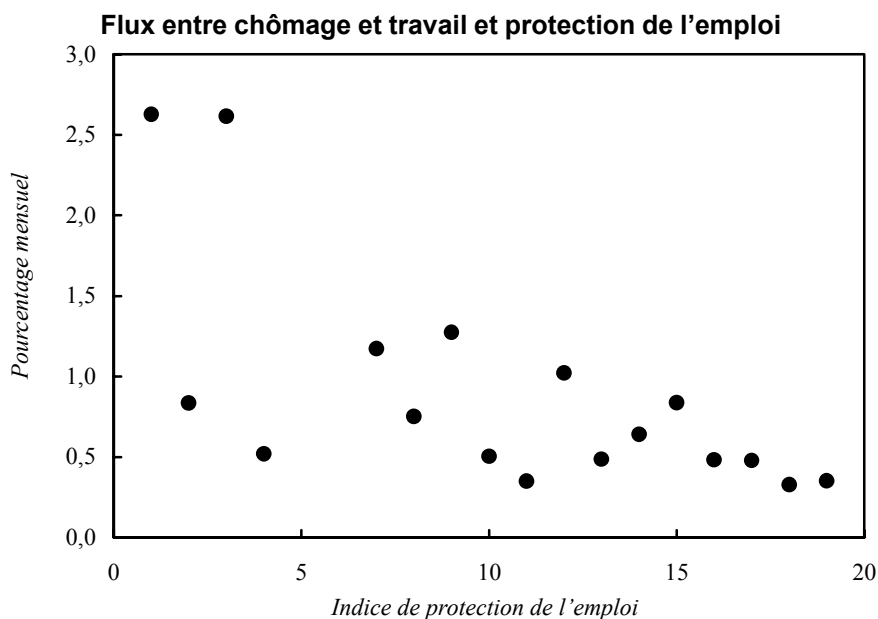
(3) Pour des survols récents de la littérature, voir OCDE (1999) et Addison et Teixeira (2001).

(4) Ces indices bien sûr mesurent de façon très imparfaite toutes les dimensions de la protection de l'emploi. Nous pensons cependant que la classification des pays par ces indices reflète en gros la réalité.

(5) Sur données mensuelles, les transitions (flux) vers le chômage sont définies pour chaque pays de l'OCDE, pour la période 1985-1994, comme égales au rapport du nombre moyen de salaires au chômage depuis moins d'un mois à la population active moyenne sur la même période. La durée moyenne du chômage est définie comme égale au rapport du taux de chômage moyen aux transitions vers le chômage définies précédemment. Enfin l'indice de protection de l'emploi est l'indice global construit par l'OCDE pour la fin des années quatre-vingt (OCDE, 1999, table 2.5). Cet indice est un classement (*rank index*) des 19 pays, allant d'une protection faible vers une protection forte. Il est égal à 1 pour les États-Unis, à 10 pour la France et 19 pour le Portugal.

• pas de lien évident entre taux de chômage et protection de l'emploi⁽⁶⁾.
 En somme, la protection de l'emploi réduit les flux, augmente la durée du chômage, et ces deux effets se neutralisent pour ce qui est de la détermination du taux de chômage.

En résumé, la protection de l'emploi réduit les flux et donc la réallocation entre emplois nécessaire à l'efficacité. De plus, en augmentant la durée du chômage, non seulement elle ne le fait pas baisser, mais elle le rend particulièrement insupportable pour ceux qui y sont exposés.



Source : Blanchard et Portugal (2001).

Nous nous sommes concentrés sur les niveaux moyens de chômage, de flux et de durée ; on peut aussi se demander comment la protection de l'emploi affecte les effets des chocs économiques sur ces variables. Cette ques-

(6) De fait des régressions simples donnent (« IPE » désignant l'indice de protection de l'emploi) :

$$\log(\text{flux}) = 0,50 - 0,078 \text{ IPE} \quad \bar{R}^2 = 0,46$$

(0,020)

$$\log(\text{durée}) = 1,65 + 0,073 \text{ IPE} \quad \bar{R}^2 = 0,19$$

(0,033)

$$\log(\text{taux de chômage}) = 2,16 - 0,005 \text{ IPE} \quad \bar{R}^2 = 0,06$$

(0,019)

tion est bien sûr plus difficile à analyser. Mais les recherches sur l'évolution du chômage sur données temporelles comparant différents pays montrent que les pays à marché du travail sclérosé (faibles flux, chômage de longue durée) sont aussi les pays qui ont subi les accroissements les plus importants et/ou les plus durables du chômage au cours des trente dernières années (voir par exemple Blanchard et Wolfers, 2000). Ceci suggère que, dans la mesure où elle rigidifie le marché du travail, la protection de l'emploi rend l'augmentation du chômage plus persistante.

Sur la base de ces comparaisons internationales, la protection de l'emploi semble donc largement contre-productive. Mais l'évidence n'est de fait pas aussi convaincante qu'elle ne le paraît. Tout d'abord, certains faits ne « collent » pas avec le tableau d'ensemble. Ensuite, une corrélation n'implique évidemment pas un rapport de causalité. Nous développons ces deux points ci-dessous.

2.2. Protection de l'emploi et réallocation

Nous avons jusqu'à maintenant examiné les flux de salariés (entre emploi et chômage) et constaté qu'ils étaient plus bas dans les pays à protection de l'emploi élevé. Une autre approche, du point de vue empirique, est de mesurer le degré de réallocation des emplois, le nombre d'emplois créés et le nombre d'emplois supprimés chaque année dans un pays donné. Ce travail empirique, basé sur des données d'entreprises et qui est maintenant disponible pour un grand nombre de pays, suggère une conclusion assez différente de celle obtenue ci-dessus : une protection de l'emploi élevée ne semble pas être systématiquement associée à un degré plus bas de réallocation des emplois.

Cette conclusion, assez surprenante vu l'effet de la protection de l'emploi sur les flux de salariés, est le sujet de recherches en cours (voir l'encadré 1). Pour le moment, on peut faire les réflexions suivantes. La conclusion ne semble pas être due à des problèmes de mesure. Elle semble refléter un fait réel et essentiel : la protection de l'emploi amène les entreprises à éviter les embauches dont elles pensent qu'elles ne seront que temporaires. Mais elle n'empêche pas les entreprises d'ajuster l'emploi (peut-être avec un certain retard) si les changements d'effectifs désirés apparaissent permanents. Si cette conclusion se révèle être confirmée par les recherches en cours, elle est importante. Elle rend moins plausible la conclusion selon laquelle la protection de l'emploi est un obstacle majeur à l'ajustement des entreprises aux changements technologiques, et un obstacle majeur à la croissance.

2.3. Corrélation et causalité

Les corrélations entre protection de l'emploi, d'une part, et flux de salariés et durée du chômage, d'autre part, suggèrent mais n'impliquent pas un effet causal. En effet, on peut facilement penser à d'autres institutions du marché du travail qui pourraient être liées à la protection de l'emploi et

1. Deux faits surprenants

Pour analyser la réallocation dans le marché du travail, les économistes ont construit deux ensembles de mesures :

- les premières, appelées « flux de salariés », mesurent le nombre de salariés qui changent de statut pendant un intervalle de temps donné : par exemple, les flux mensuels d'emploi vers le chômage, divisés par l'emploi total (mesure utilisée dans le graphique ci-dessus).
- les secondes, appelées « flux d'emplois », se réfèrent aux changements du nombre d'emplois dans les entreprises. Deux mesures classiques dans cette catégorie sont la mesure de « créations d'emploi » (définie comme la somme des augmentations du niveau de l'emploi dans un intervalle de temps donné pour toutes les entreprises ayant accru leur emploi, divisée par l'emploi total) ; et la mesure de « destructions d'emploi » (définie comme la somme des réductions du niveau de l'emploi dans un intervalle de temps donné pour toutes les entreprises ayant réduit leur emploi, divisée par l'emploi total).

Nous avons observé ci-dessus que les mesures de flux de salariés ont des niveaux plus faibles dans les pays à forte protection de l'emploi. Les mesures basées sur les flux d'emplois par contre ne donnent pas de différences significatives entre pays, et donc ne suggèrent pas d'impact négatif de la protection de l'emploi sur la réallocation des emplois. Trois hypothèses alternatives peuvent expliquer ces différences entre données basées sur les flux de salariés et celles basées sur les flux d'emploi :

- *erreurs de mesure* : les flux de salariés et d'emplois sont construits à partir de sources statistiques différentes et donc de fiabilités éventuellement différentes. De plus, les méthodes de collecte statistique ne sont pas homogènes entre pays. Cependant, il ne semble pas que les erreurs de mesure suffisent à expliquer la différence ;
- *démissions* : les démissions sont enregistrées dans les flux de salariés, mais pas dans les flux d'emplois si les entreprises remplacent rapidement leurs salariés démissionnaires. Cette différence semble pertinente lorsque l'on compare le Portugal et les États-Unis (dont les données sont de nature et de qualité comparables). On peut supposer que la protection de l'emploi et la peur concomitante d'un chômage de longue durée réduisent le nombre de démissions en les confinant au cas où le salarié démissionnaire possède une garantie d'emploi dans une autre entreprise ;
- *temporalité* : les mesures de créations et de destructions d'emploi proviennent généralement de données sur les changements d'emploi sur une période d'un an. Par contre, celles relatives aux flux de salariés sont généralement mensuelles ou trimestrielles. Par conséquent, des flux temporaires qui sont inversés dans le courant de l'année figurent dans les mesures de flux de salariés, mais pas dans celles de flux d'emplois. Cet effet semble lui aussi pertinent : dans les pays à forte protection d'emploi, les entreprises lissent plus l'évolution de leur main d'œuvre afin de réduire les ajustements temporaires de l'emploi. Si cette hypothèse s'avère être la bonne, l'implication importante en est que la protection de l'emploi réduit les ajustements transitoires, mais n'empêche pas

les réallocations de plus long terme, qui elles sont cruciales dans le but de permettre aux entreprises de faire face aux changements technologiques et de demande.

Ces trois hypothèses sont encore préliminaires et l'objet de recherches en cours⁽¹⁾. Mais elles montrent bien la complexité du lien entre protection et réallocation de l'emploi.

Le second fait surprenant est de nature macroéconomique. On s'attendrait à ce que la protection de l'emploi ralentisse et affaiblisse les fluctuations de l'emploi en réponse aux fluctuations de la production. Si cette relation semble vérifiée en moyenne entre pays, il existe des exceptions importantes. Un cas frappant est celui de l'Espagne, un pays à très forte protection de l'emploi (du moins mesurée par les indices), où la réponse de l'emploi agrégé à la production agrégée est à la fois plus importante et plus rapide qu'aux États-Unis⁽²⁾. Nous ne connaissons pas d'explication satisfaisante de ce fait.

(1) Pour des approfondissements ainsi que d'autres hypothèses, se rapporter à Bertola et Rogerson (1997) et Boeri (1999).

(2) Ceci est le cas même dans les années quatre-vingt où les contrats à durée déterminée jouaient un rôle beaucoup plus faible que celui qu'ils jouent actuellement en Espagne : cf. Bentolila et Blanchard (1990).

affecteraient les flux et la durée du chômage, générant une corrélation artificielle entre protection de l'emploi et flux ou durée. À ce sujet, il est rassurant de constater que, si nous nous sommes contentés de présenter ici des régressions bivariées simples, les résultats sont plus généraux : le travail empirique existant suggère que la protection de l'emploi réduit les flux et augmente la durée du chômage même quand on tient compte, dans des régressions multivariées, d'un certain nombre d'autres institutions du marché du travail, telles que la générosité des allocations chômage et les procédures de négociations salariales⁽⁷⁾. Mais même les résultats de ces régressions ne sont pas totalement convaincants dans la mesure où les institutions pertinentes sont souvent mal mesurées ou simplement absentes des régressions.

De plus, les institutions du marché du travail, dont fait partie la protection de l'emploi, ne sont pas exogènes. Il est facile de trouver des facteurs qui peuvent expliquer à la fois une protection forte de l'emploi et des flux faibles, sans impliquer de causalité entre ces deux dernières variables : par exemple, un marché hypothécaire peu développé réduisant la mobilité géographique des salariés et participant à une demande de la population en faveur de la protection de l'emploi.

Des résultats plus convaincants peuvent être obtenus si l'on peut observer les effets de changements de la protection de l'emploi au cours du temps

(7) Cf. par exemple Nickell (1997).

et géographiquement. Ici, et peut-être de façon ironique (car les États-Unis sont souvent considérés comme ayant une protection de l'emploi très faible), les études portent sur des données américaines. S'il est vrai qu'aux États-Unis, les contraintes administratives sur les licenciements sont limitées⁽⁸⁾, le système de bonus-malus (« *experience rating* ») fait payer aux entreprises une part élevée des allocations chômage versées à leurs ex-employés⁽⁹⁾. La maîtrise de la conception du système bonus-malus se situant au niveau des États et non pas du gouvernement fédéral, on dispose ainsi d'une hétérogénéité spatiale et temporelle importante⁽¹⁰⁾. Cette hétérogénéité a été exploitée par les chercheurs pour obtenir des estimations des effets d'un changement du taux de contribution sur différentes variables du marché du travail.

Bien entendu, la prudence s'impose dans la transposition de ces résultats au niveau d'un pays. Du fait de la mobilité géographique importante à l'intérieur des États-Unis, l'accroissement du taux de contribution dans un État (mais pas dans les autres) a des implications (pour les salaires, les flux et le chômage) différentes de celles qu'aurait une même augmentation appliquée uniformément sur l'ensemble des États-Unis. Cependant, certains résultats apparaissent clairement et sont pertinents pour notre propos. Par exemple, les estimations d'Anderson et Meyer (1998), basées sur la réforme de 1984 dans l'État de Washington, impliquent qu'un accroissement du taux de contribution de 0 à 1 aurait diminué le taux de licenciements d'environ 20 % (avec une fourchette allant de 10 à 33 %). Il est également intéressant de noter qu'une augmentation du taux de contribution réduit les fluctuations saisonnières de l'emploi (pour un survol de la littérature, cf. Baicker et al., 1997) et accroît l'usage du travail temporaire par les entreprises (Autor, 2001).

2.4. L'impact des réformes récentes

Ces vingt dernières années, de nombreux pays européens ont essayé de réduire la protection de l'emploi à la marge en autorisant les entreprises, sous des conditions bien définies, à offrir des contrats à protection d'emploi plus limitée. Ces contrats sont généralement de durée maximale courte (et difficiles ou impossibles à renouveler) et comportent des restrictions sur les types de salarié et d'emploi concernés. En France, ces contrats, les CDD, constituent 70 % des nouvelles embauches et 11 % de l'emploi (46 % de l'emploi pour les 20-24 ans).

(8) Cf. Autor et al. (2002).

(9) Voir l'encadré 2 pour plus de détails.

(10) Par exemple, en 1996, les taux de contribution (le paiement par l'entreprise à l'État à la suite d'un licenciement divisé par les allocations chômage perçues par le salarié licencié) variaient de 8 % (Caroline du Nord) à 86 % (État de New York). Les fluctuations temporelles sont également importantes : l'État de Washington est passé d'un taux de contribution nul à un taux de 50 % en 1984.

2. Le système de bonus-malus (*experience rating*)

Contrairement aux entreprises françaises, les entreprises canadiennes et américaines sont responsabilisées quant à l'impact de leurs décisions de licenciement sur les finances de la caisse d'assurance chômage (le lecteur trouvera dans les articles de Fougère et Margolis, 1999 et 2000 d'excellents comptes rendus des expériences américaines en la matière). Aux États-Unis, le système en place, créé en 1935, varie selon les États. La formule la plus courante, celle dite du ratio de réserves, adoptée par 33 États, établit des comptes fictifs pour les entreprises. Les cotisations sont des crédits et les versements d'allocations chômage aux ex-employés de l'entreprise sont des débits. Par exemple, un employeur pour lequel les allocations versées aux salariés licenciés dans le passé excèdent les cotisations chômage versées a un solde négatif. Un barème est alors utilisé pour déterminer, chaque année, la proportion de ce solde que l'entreprise doit payer pendant l'année. Si ce facteur de proportionnalité est égal à 1 par exemple, alors l'entreprise doit payer ses dettes chaque année, et les cotisations dépendent essentiellement des licenciements de l'année précédente (il faut souligner que les indemnités sur lesquelles les taux de cotisation sont basés sont limitées dans le temps : en général 26 semaines, sauf cas exceptionnels). Le facteur de proportionnalité est en général inférieur à 1, et donc les entreprises paient leurs dettes sur une période plus longue que dans notre exemple.

Si l'on ignore l'actualisation, le fait que les entreprises peuvent faire faillite avant d'avoir payé le solde, et les différents plafonds limitant les cotisations, le taux de contribution théorique est égal à un : les entreprises sont supposées payer le coût effectif de leurs licenciements pour la caisse d'assurance chômage.

En pratique, et du fait des trois facteurs qui viennent d'être mentionnés, le taux de contribution réel est inférieur à 1, de sorte que le risque est en partie mutualisé.

Tout d'abord, chaque État a un taux plancher et un taux plafond de cotisation. Les entreprises qui licencient peu continuent donc à payer des cotisations d'assurance chômage non négligeables, tandis que celles qui ont beaucoup licencié font face à des pénalités bornées. De plus, une entreprise qui a beaucoup licencié dans le passé et a donc un solde négatif peut faire faillite et ne jamais payer ses dettes vis-à-vis de la caisse d'assurance chômage. Sur ce dernier point, notons qu'un facteur de proportionnalité faible (l'entreprise ne paie qu'une faible partie de son solde chaque année) ne permet pas pour autant à l'entreprise d'échapper au paiement de ses dettes si l'entreprise est solide dans le long terme (et si les intérêts sont calculés correctement bien sûr) ; c'est-à-dire, si l'entreprise, tout en ayant des hauts et des bas, reste compétitive dans le long terme. Par contre, si les licenciements passés sont un signal de perte de compétitivité (qu'elle soit liée à la gestion de l'entreprise, à des changements technologiques, ou à des mutations de la demande), le choix du facteur de proportionnalité devient important. Un facteur de proportionnalité plus élevé revient à exiger un paiement plus rapide des créances de la caisse d'assurance chômage et donc à rendre cette dernière plus prioritaire dans la hiérarchie des créanciers de l'entreprise.

En pratique, la mutualisation est considérable, principalement du fait du faible niveau des taux plafonds. En moyenne, 40 % des coûts des allocations chômage ont été mutualisés entre 1988 et 1996, même si cette proportion était beaucoup plus faible, 14 à 17 %, dans certains États (comme l'État de New York, le New Hampshire, l'Illinois, voir Fougère et Margolis, 1999 et 2000).

Bien que pour plusieurs raisons (discutées en sections 6 et 7) ces chiffres ne soient que moyennement pertinents pour la France, il est intéressant de noter que le degré de responsabilisation des entreprises par le système de bonus-malus est peu corrélé avec le taux de disparition des entreprises entre États américains. L'on aurait pu croire qu'une responsabilisation accrue pourrait par un effet boule de neige augmenter le nombre de faillites : une entreprise en difficulté, qui licencie une partie de ses travailleurs, augmente ses dettes en y ajoutant celle à la caisse d'assurance chômage. Il est cependant difficile d'interpréter cette corrélation de manière causale, comme le soulignent Fougère et Margolis (1999). Tout d'abord, les entreprises à fort risque de licenciements peuvent s'installer dans les États à mutualisation forte et celles à probabilité de faillite élevée dans ceux à décalage temporel élevé, de sorte qu'elles ne paient qu'une petite partie de leur dû en cas de faillite. Inversement les États peuvent adapter leur législation en la matière en fonction de leur parc d'activités. Enfin, une analyse complète doit inclure une étude des changements de la structure financière de l'entreprise (capitalisation, dette à court et long termes, lignes de crédit) en fonction du régime de responsabilisation.

Les travaux empiriques montrent que ces contrats temporaires modifient profondément la nature du marché du travail⁽¹¹⁾. Ils augmentent les rotations entre chômage et emploi de ceux qui sont éligibles. Les effets sur le chômage et le bien-être ne sont pas encourageants. Une bonne partie de l'augmentation de ces rotations semble refléter une succession d'emplois à productivité faible, sans avenir et sans incitation pour l'employeur à accroître le capital humain du salarié. Les entreprises préfèrent souvent engager un nouveau CDD plutôt que de garder un CDD existant dont le contrat arrive à terme, même si le salarié donne totale satisfaction. Le garder impliquerait de lui donner un CDI, et donc une protection d'emploi beaucoup plus lourde pour l'entreprise. À ce jour, en France, l'effet principal des CDD semble être l'émergence d'un marché du travail de plus en plus dual et donc très inégalitaire.

(11) Voir le symposium sur ce sujet dans *Economic Journal* (2002), en particulier Dolado et al. sur l'Espagne (le pays avec la plus forte proportion de CDD) et Blanchard et Landier pour la France.

3. La responsabilisation des entreprises

Chacun s'accorde sur le fait que les entreprises doivent bénéficier d'une flexibilité en matière d'emploi afin de pouvoir réagir aux fluctuations de la demande et aux changements de technologie. Il est indéniable également que les salariés font face à des risques considérables en l'absence de protection d'emploi et d'assurance chômage. Comment réconcilier les deux demandes légitimes : flexibilité et protection ? La réponse de base de l'économiste est que l'on doit mettre l'entreprise face aux conséquences de ses actes : elle doit payer le coût que ses licenciements imposent à la collectivité. Une telle internalisation est la rançon, ou plutôt la condition *sine qua non* de la flexibilité. Une fois l'entreprise responsabilisée, on peut alors lui laisser prendre la décision quant à l'opportunité d'une réduction d'effectifs (notons que ce principe s'applique, que les coûts du chômage soient purement monétaires ou qu'ils incluent également des aspects non monétaires, à condition que les versements de l'entreprise couvrent la totalité des coûts).

En ce sens, le principe d'un tel versement, c'est-à-dire d'une « taxe de licenciement », est incontestable. Il répond à la même logique que le principe du « pollueur-payeur », et plus généralement que tous les dispositifs incitatifs dont sont dotées nos économies modernes. De plus, un tel versement répond à un autre objectif que celui, purement incitatif, de forcer l'entreprise à prendre en compte l'impact social de ses réductions d'effectifs. Ce versement peut également jouer un rôle crucial dans le financement des allocations chômage. Il est utile de rappeler à ce sujet qu'en France, une entreprise qui licencie plus qu'une autre ne paie pas plus que l'autre à la caisse d'assurance chômage. Ceci a une double conséquence : tout d'abord, l'entreprise n'internalise pas le coût qu'elle fait subir à cette caisse lorsqu'elle décide de licencier le salarié (certes elle lui verse des indemnités de licenciement, et supporte des coûts administratifs non négligeables sur lesquels nous reviendrons par la suite, mais elle est déresponsabilisée quant à l'impact du licenciement sur les comptes de l'UNEDIC). En l'absence d'autres mesures, ceci conduit à trop de licenciements. De plus, les allocations chômage doivent être financées d'une autre manière, en l'occurrence par une ponction sur les actifs (les cotisations patronales et salariales). Ceci augmente le coût du travail et donc les incitations de l'entreprise à licencier.

Comme nous le verrons, le principe de responsabilisation, qui veut que l'entreprise supporte exactement le coût social du licenciement est trop simpliste, mais il représente un point de départ important pour l'appréhension d'une réalité plus complexe. Avant d'analyser les facteurs qui justifient des déviations par rapport à un taux de contribution unitaire, notons deux points complémentaires.

Rôle de l'État : à ce stade de notre argument, nous n'avons pas encore établi la nécessité d'une intervention publique. Une entreprise cherchant à attirer des salariés et anticipant que la demande pour ses produits pourra diminuer ou que des changements technologiques nécessiteront des licen-

ciements, peut très bien offrir d'elle-même des indemnités de licenciements, ou bien cotiser au nom de ses salariés à une caisse privée d'assurance chômage. Une telle offre, au lieu d'augmenter le coût du travail peut très bien le diminuer. Au même titre que des assurances maladie complémentaires, des plans d'épargne retraite ou autres avantages sociaux, un système d'assurance chômage rend les salariés prêts à accepter des salaires plus bas en contrepartie. L'entreprise empêche les gains sociaux de l'assurance qu'elle met en place, et donc a intérêt à mettre elle-même un système de compensation et de responsabilisation en place. Ceci semble bien sûr irréaliste, mais il est important de bien comprendre pourquoi. Nous y reviendrons par la suite.

Même si les entreprises étaient disposées à mettre d'elles-mêmes en place un système de protection de l'emploi, l'État aurait sans doute encore un rôle central à jouer. De fait, seul l'État a l'infrastructure nécessaire pour suivre le statut des chômeurs (vérifier s'ils sont au chômage, s'ils sont à la recherche d'un emploi) et leur verser les allocations chômage. Ceci n'implique nullement que la responsabilité de l'assurance chômage doit incomber à l'État seul. Mais il est clair que l'État doit être partenaire dans tout système d'assurance chômage.

Forme du versement : du point de vue de l'entreprise, la somme totale versée en cas de licenciement compte, mais pas l'allocation de cette somme entre indemnités de licenciement versées au salarié et versement à la caisse d'assurance chômage. Évidemment il en va autrement pour le salarié. Une indemnité de licenciement, en elle-même, est un instrument très imparfait d'assurance. Supposons par exemple qu'elle couvre *en moyenne* le coût du chômage par le salarié, qui par ailleurs ne toucherait aucune allocation chômage. L'indemnité de licenciement serait alors beaucoup trop forte si le salarié retrouvait un travail dans le mois suivant, et beaucoup trop faible si la période de chômage était de deux ans.

Le caractère forfaitaire (c'est-à-dire non contingent à la durée du chômage) des indemnités de licenciement ne peut guère se justifier que de deux manières. Premièrement, et contrairement à des allocations chômage non dégressives, elles ne constituent pas une désincitation à rechercher activement du travail en période de chômage. Mais, même dans ce cas, il paraît préférable de rendre les allocations chômage dégressives. Deuxièmement, l'on peut concevoir que l'indemnité de licenciement soit une compensation pour le coût de *devenir* chômeur, séparément du coût d'*être* chômeur, qui lui est déterminé par la durée effective du chômage. Ces deux coûts sont bien sûr difficilement dissociables empiriquement, puisqu'un salarié licencié perçoit par anticipation les coûts futurs de la condition de chômeur. Mais l'on peut voir les coûts de devenir chômeur comme des coûts de perte d'un environnement de travail familial, d'amis, ou d'identification à l'entreprise. Un tel coût est difficile à chiffrer, et varie sans doute beaucoup selon les situations et les individus. On peut raisonnablement supposer qu'il est plus élevé pour des salariés jouissant d'une plus grande ancienneté dans l'entreprise, et donc ceci peut justifier des indemnités de licenciement augmentant (comme c'est le cas aujourd'hui en France) avec l'ancienneté.

Dans cette logique, le versement par l'entreprise lors d'un licenciement peut donc être décomposé : d'une part, une indemnité de licenciement versée au salarié à titre de compensation pour les coûts psychologiques de perte d'emploi (encore une fois : pas ceux liés au statut de chômeur) et, d'autre part, un versement (sans doute beaucoup plus important) à la caisse d'assurance chômage qui prend alors en charge le salarié.

4. Difficultés financières des entreprises, détermination des salaires et assurance chômage partielle

L'analyse de la section 3 et le principe de l'internalisation des coûts sociaux développé dans cette section suggèrent un taux de contribution unitaire : l'entreprise doit payer à la caisse d'assurance chômage le coût des allocations chômage versées aux employés qu'elle a licenciés. La réalité, comme toujours, est plus compliquée. L'objet des deux sections qui suivent est d'affiner l'analyse de la section 3 en introduisant différents facteurs qui, chacun, suggèrent des déviations par rapport à cette règle de contribution unitaire.

4.1. Difficultés financières de l'entreprise

Les licenciements sont souvent associés à de mauvaises nouvelles quant à la rentabilité de l'entreprise. Prélever une taxe sur l'entreprise quand elle licencie des salariés peut en conséquence être particulièrement coûteux dans deux types de situation :

- celle d'une petite entreprise dont le dirigeant (l'entrepreneur, le propriétaire) possède une part importante de l'entreprise et est, comme ses salariés, « averse au risque ». Le manque de diversification de l'actionnariat implique alors que le propriétaire subit une double perte en cas d'évolution technologique ou de demande défavorable : la perte de rentabilité donnant naissance à des licenciements, et les taxes de licenciement qui s'ensuivent. Ces pertes lui sont d'autant plus coûteuses que son aversion au risque est élevée ;
- celle d'une entreprise plus importante, mais que son manque de diversification expose à des problèmes de liquidité. Dans ce cas aussi, la combinaison d'une perte de rentabilité et de taxes de licenciement risque alors d'induire de nouvelles fermetures de sites, ou de limiter les créations d'emploi, et donc de créer un effet boule de neige⁽¹²⁾.

(12) Techniquement, dans le premier cas, le coût provient de l'aversion pour le risque de l'entrepreneur, tandis que, dans le second, le coût vient d'une quasi-aversion pour le risque des entreprises générée par les difficultés de refinancement en cas de pertes financières (voir par exemple Holmström et Tirole 1998). Le « prix fictif » de la taxe de licenciement est alors supérieur à 1, car elle intervient dans des états de la nature où l'entreprise a du mal à trouver des capitaux.

Dans les deux cas, on pourrait espérer que le système financier permette à l'entreprise d'éviter ces problèmes de liquidité. En pratique, ceci peut prendre différentes formes : l'émission d'actions et de dette de long terme peut relâcher la pression que fait peser la nécessité constante de remboursement de la dette de court terme ; un allongement de la maturité des titres émis par l'entreprise peut lui donner un répit et, par là, une forme d'assurance, face à des chocs défavorables ; l'entreprise peut obtenir des banques et autres intermédiaires financiers des lignes de crédit, qui sont *de facto* des engagements de refinancer l'entreprise en cas de difficulté. Enfin, si elle est suffisamment grande, l'entreprise peut recourir à la panoplie des instruments de gestion du risque afin de réduire celui-ci⁽¹³⁾. Dans le cas qui nous occupe, on peut certainement supposer que la liquidité dont dispose l'entreprise puisse être de fait, partiellement endogène et dépende du niveau de responsabilisation. Dans ce cas, si l'État augmente les taxes de licenciement, on peut imaginer que l'entreprise fera en sorte d'avoir un plus grand accès au crédit en cas de licenciement de façon à pouvoir payer ces taxes. Mais, si le système financier ne résout pas totalement le problème de liquidité de l'entreprise, l'État peut alors jouer deux rôles :

- il peut séparer le calendrier des paiements de taxes de celui des licenciements. En étalant dans le temps le paiement des contributions d'une entreprise, il lui permet de payer plus tard, et donc, à moins que les choses aillent de mal en pis pour l'entreprise, de payer à un moment plus favorable pour elle. C'est cet argument qui sous-tend le système en place aux États-Unis (décrit dans l'encadré 2), un système qui fait payer les entreprises au cours du temps sur la base de leur comportement de licenciement dans le passé.

- si cet étalement dans le temps ne résout que partiellement les problèmes des entreprises, l'État peut alors apporter une assurance supplémentaire à l'entreprise en diminuant le taux de contribution en dessous du niveau unitaire prescrit en section 3. La « double peine » occasionnée par une taxe sur les licenciements (les mauvaises nouvelles en matière de profitabilité et le paiement de contributions associées aux licenciements) peut être ainsi allégée, au détriment bien sûr d'une déresponsabilisation partielle de l'entreprise vis-à-vis de ses décisions de licenciement.

L'introduction de délais de paiement peut cependant exacerber un problème que nous n'avons pas traité jusqu'à maintenant, la possibilité d'évasion des taxes de licenciement par les entreprises. Supposons, par exemple, que les taxes de licenciement ne fassent l'objet d'aucune garantie, sûreté ou possibilité de recours contre tierce partie. Et considérons un système d'*experience rating* dans lequel l'entreprise paie ces taxes avec des délais plus ou moins longs, ceci dépendant du coefficient de proportionnalité qui est appliqué chaque année. Dans un tel environnement, l'entreprise ne paiera

(13) Il faut reconnaître cependant que si ces instruments permettent de s'assurer contre certaines fluctuations macroéconomiques telles que celles portant sur les taux de change et les taux d'intérêt, obtenir de l'assurance contre les chocs sectoriels sur les marchés OTC (*over the counter*) est plus difficile.

rien en cas de faillite immédiate, paiera peu en cas de faillite différée et pourra, de plus, échapper à la taxe en délocalisant ses activités. Un tel système est clairement désincitatif et pénalise les entreprises vertueuses au détriment de celles qui le sont moins.

Le problème peut-il être évité ? L'État peut bien sûr demander à être prioritaire dans l'échéancier des créanciers de l'entreprise, mais ceci n'est pas en soi une solution complète au problème :

- tout d'abord, l'État ainsi que les salariés ont d'autres créances sur l'entreprise (charges sociales et impôts impayés) et d'autres dus (comme les arriérés de taxes d'aéroport, comme dans le cas de la compagnie aérienne Air Lib, ou l'ardoise de la dépollution, comme dans le cas récent de l'affaire Metal Europ). Ceci peut compromettre le paiement de la taxe de licenciement ;

- ensuite et surtout, les entreprises à fort risque de licenciement risquent de s'organiser de façon à échapper au paiement. Elles feront par exemple appel à des sous-traitants peu capitalisés, ou bien s'arrangeront pour vider l'entreprise de tous ses actifs avant de licencier le personnel, laissant une « coquille vide » (une entreprise dite « *judgment proof* » en droit américain), mettant ainsi de fait l'État au rang de créancier non prioritaire ;

- au-delà de la dimension légale relative à la *possibilité* pour l'État de percevoir son dû, se posent la dimension politique et la *volonté* de l'État de percevoir ce dû. Comme on le sait déjà en matière de fiscalité environnementale, de cotisation sociale, d'impôt sur les sociétés, ou autres prélèvements publics ou parapublics sur les entreprises, l'État est souvent perçu par l'opinion publique comme étant le responsable de la faillite et des licenciements d'une entreprise dont il réclame les créances. Ce fait rend l'État extrêmement faible et peu crédible comme créancier prioritaire, comme on l'a bien vu par exemple dans l'affaire Air Lib. Il n'y a aucune raison pour que les choses se passent différemment en matière de taxe de licenciement.

L'État doit-il donc accepter cet état de fait, et passer après les financiers privés dans la liste des créanciers ? Nous ne le croyons pas, et ceci pour deux raisons :

- tout d'abord, et comme nous l'avons déjà souligné plusieurs fois, le non-paiement de la taxe de licenciement déresponsabilise l'entreprise (au sens large, ce qui inclut ses investisseurs) ;

- ensuite, les financiers privés semblent mieux à même que l'État de vérifier que l'entreprise ne joue pas le jeu de la « coquille vide » et de mettre en place un gouvernement d'entreprise donnant un espoir aux créanciers de récupérer leurs créances.

Il apparaît donc logique pour l'État de réclamer au moins une garantie partielle de ses créances potentielles, sous la forme de collatéral physique ou financier, sous forme de garantie bancaire, ou encore de par la possibilité de recours vis-à-vis de tierces parties. Ceci n'est pas sans coût : il se peut qu'exiger une garantie pour que l'État puisse recouvrer ses créances mette trop de pression sur l'entreprise, en particulier pour les petites entre-

prises faisant face à des marchés du crédit peu développés⁽¹⁴⁾, et donc nuise à la création d'emplois. Une formule de paiement plus souple, de type *experience rating* mais avec certaines garanties pour l'État en cas de faillite, serait alors plus appropriée. Le sujet est comme on le voit complexe, et nous n'avons pas de réponse toute prête, ni quant au niveau ni quant à la forme de cette collatéralisation, mais nous jugeons le problème suffisamment important pour le soulever (ces problèmes sont largement similaires aux problèmes posés par les risques environnementaux. L'encadré 3 résume ce que l'on a fait et appris dans ce domaine).

4.2. Problèmes de négociation salariale

Comme nous l'avons mentionné brièvement en section 3, une entreprise qui offrirait spontanément à ses salariés une meilleure assurance chômage (sous la forme de paiements en cas de licenciements à une caisse d'assurance chômage, et de paiements d'allocations chômage par la caisse d'assurance aux salariés licenciés) pourrait en principe échanger cette meilleure assurance contre une modération salariale et donc abaisser son coût total du travail.

Ceci nécessite cependant que la modération salariale correspondante soit respectée. Il y a des raisons d'en douter. En effet, une entreprise qui offre un tel système d'assurance chômage à ses employés augmente leur pouvoir de marchandage, et ceci pour deux raisons. En cas de désaccord et donc de licenciement, l'assurance chômage diminue le coût financier du chômage pour le salarié licencié ; et les coûts de licenciement rendent les licenciements plus coûteux pour l'entreprise. Si ce pouvoir de marchandage accru se traduit par une augmentation plutôt que par une diminution des salaires, ce système d'assurance chômage amènera donc à une augmentation plutôt qu'à une diminution du coût du travail. Un tel système d'assurance ne sera donc pas proposé spontanément par l'entreprise.

Pour comprendre le problème, il est utile de comparer les salaires dans le secteur public et dans le secteur privé. On aurait pu penser que l'avantage d'une quasi-garantie d'emploi à vie serait reflété par des salaires plus faibles dans le secteur public que dans le secteur privé. Comme on le sait, ceci n'est pas en général le cas. De fait, les salariés du secteur public (à l'exception de quelques groupes défavorisés) jouissent souvent d'un salaire et d'avantages en nature équivalents à ceux du privé.

En quoi la possibilité de renégociation salariale *après* la mise en place d'un système de protection de l'emploi affecte-t-elle le taux de contribution désirable ? Le danger principal est qu'une entreprise fortement responsabilisée par rapport au coût de ses suppressions d'emploi voit son coût

(14) D'un autre côté, ce sont plus souvent les petites entreprises qui risquent de fermer en laissant une ardoise à l'État.

3. Le risque d'évasion : l'expérience en matière d'environnement

En matière d'environnement, les entreprises font parfois face à des pénalités considérables lorsque la justice constate une responsabilité au regard de problèmes de santé (amiante, tabac, cancers, malformations congénitales...) ou de pollution (pollution pétrolière, contamination de sites terrestres...). La tentation est alors forte pour les entreprises d'isoler les activités à risque au sein des petites entreprises sous-traitantes et peu capitalisées. C'est exactement ce qu'ont observé empiriquement Ringleb et Wiggins (1990). Ils montrent que le renforcement des lois sur la responsabilité environnementale des entreprises aux États-Unis au début des années soixante-dix généra jusqu'en 1980 une entrée massive de petites entreprises dans les secteurs à risque.

Pour faire face à ce problème (et d'autres), le législateur américain fit adopter une loi en 1980, le *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA). Cette loi créait un fonds, le « *Superfund* », permettant de financer des décontaminations de sites lorsqu'aucun responsable (solvable) ne peut être trouvé ou que la solvabilité est trop faible pour assurer toute la dépollution du site. Et surtout, le CERCLA étendait la responsabilité légale aux « *potentially responsible parties* » (PRP). Le concept est flou, et continue à être sujet à des précisions de jurisprudence. Disons simplement que peuvent être déclarés responsables (pour la totalité du coût éventuellement !) les prêteurs, les nouveaux propriétaires du site (les obligeant ainsi à un audit environnemental approfondi au moment de l'achat) et, plus généralement, tous ceux qui peuvent dériver un gain de la relation avec l'entreprise en cause (fournisseurs, clients, etc.). Bien entendu, certaines exemptions sont prévues, par exemple, l'absence de participation à la gestion d'une entreprise pour des financiers (le niveau de cette participation étant encore mal défini), ou une analyse scrupuleuse de la propriété au moment de l'achat par le nouveau propriétaire (« *innocent landowner defense* »).

Le CERCLA a l'avantage de responsabiliser sérieusement les entreprises en matière d'environnement, soit directement, soit indirectement de par la surveillance qu'il induit des partenaires industriels et financiers de l'entreprise. Cette loi a cependant des inconvénients. À trop responsabiliser les partenaires de l'entreprise, l'on risque fort de multiplier les coûts de cette dernière qui doit compenser ses différents partenaires pour le coût de leur vigilance. Ou bien on risque de décourager ces partenaires de s'impliquer de manière même minime dans la gestion et la « gouvernance » de l'entreprise.

On en sait assez peu, d'un point de vue théorique comme empirique, sur les mérites comparatifs des différentes méthodes de recours de l'État à des tierces parties, que ce soit *ex ante* sous la forme de garantie apportée par une institution financière, ou *ex post* sous la forme de (menaces de) poursuite judiciaire comme dans le CERCLA.

salarial augmenter, compromettant ainsi la création d'emploi⁽¹⁵⁾. Intuitivement, et l'analyse le confirme, le taux de contribution désirable doit maintenant être inférieur à l'unité. Le choix de ce taux résulte d'un compromis entre distorsion du niveau de licenciements, et distorsion du nombre de créations d'emploi⁽¹⁶⁾ :

- un taux de contribution égal à l'unité responsabilise les entreprises vis-à-vis du coût social des licenciements, et les amène donc à prendre des décisions de licenciement socialement appropriées. Mais, en augmentant les coûts des entreprises, il diminue les incitations à créer de nouveaux emplois. Ceci risque de se traduire par une durée du chômage trop élevée ;

- un taux de contribution inférieure à l'unité (et donc une mutualisation partielle des contributions des entreprises à la caisse d'allocation chômage) amène à un niveau de licenciement supérieur à ce qui serait socialement désirable. Mais en même temps, il réduit les coûts des entreprises, augmente la création d'emplois, et donc se traduit par une durée du chômage moins élevée.

La mutualisation peut rester modérée (c'est-à-dire, le taux de contribution peut rester proche de l'unité) si :

- les salariés ont un faible pouvoir de marchandage ;
- ces salariés acceptent des positions initialement « sous-payées » avant d'accéder à la sécurité d'emploi. Dans ce cas, les salaires plus élevés quand les salariés sont protégés sont partiellement compensés par les salaires moindres avant protection, un phénomène que la littérature anglo-saxonne appelle « *bonding* » ;

- un surcoût salarial ne pénalise pas trop la création d'emploi (c'est-à-dire, la marge de création n'est pas trop élastique, une condition qui a de fait peu de chance d'être satisfaite dans un monde où les entreprises peuvent se délocaliser facilement ou font face à une concurrence internationale intense).

(15) Les économistes analysent souvent le cas extrême où les salariés ne peuvent pas « payer » à l'avance pour les bénéfices futurs liés à la protection de l'emploi (« *no bonding* ») et l'offre de capital est parfaitement élastique, disons parce que le rendement du capital est déterminé au niveau mondial (cf. par exemple, Pissarides, 2000). Un résultat fort – et déprimant – émerge alors : le coût individuel, en termes d'utilité du chômage, défini comme la différence de bien-être du salarié quand il a un emploi et quand il n'en a pas, ne peut être changé par la politique de l'État. Ce que les chômeurs gagnent, disons grâce à des allocations chômage plus généreuses, ils le perdent du fait d'un accroissement de la durée du chômage (sinon, les salaires seraient trop élevés et les profits trop bas pour générer des créations d'emploi). Ce résultat est bien sûr extrême, mais il sert d'avertissement à ceux qui oublieraient trop rapidement les effets d'équilibre général.

(16) En principe, l'État pourrait éviter ce compromis en gardant un taux de contribution unitaire et en mettant en place un système de subventions à la création d'emploi (voir Mortensen et Pissarides, 2001). Nous reviendrons par la suite sur ces subventions, mais notons dès maintenant qu'elles doivent être financées d'une manière ou d'une autre. Des cotisations prélevées sur les actifs ont l'inconvénient d'encourager les licenciements.

La réponse dépend probablement des secteurs, des entreprises et des salariés que l'on examine. Il est donc impossible, dans l'état actuel des connaissances, de déterminer avec beaucoup de confiance ce que devraient être le taux de contribution et le degré de mutualisation. Le point central reste cependant clair. Comme les considérations de difficultés financières des entreprises discutées auparavant, les considérations de renégociation salariale suggèrent un taux de contribution inférieur à l'unité, et donc une mutualisation partielle des contributions des entreprises à la caisse d'assurance chômage.

4.3. Imperfections de l'assurance chômage

La section 3 mettait l'accent sur l'externalité exercée par l'entreprise licenciant ses salariés sur la caisse d'assurance chômage. En pratique, ce salarié n'est qu'imparfaitement assuré contre le coût du chômage, et ceci pour deux raisons :

- *coûts psychologiques* : même si le salaire de l'employé était maintenu durant toute la durée du chômage, à la fois la perte de l'emploi et le chômage qui s'ensuit engendrent souvent un coût psychologique. La perte d'un emploi peut impliquer la perte d'amis liés au travail, la perte de routine journalière, ou la diminution de la confiance en soi. Ces risques augmentent probablement avec l'ancienneté du salarié dans l'entreprise. Le chômage peut avoir des effets similaires : le capital humain du salarié risque de se déprécier, son moral et sa capacité à s'intégrer au milieu du travail de diminuer. Ces risques augmentent probablement avec la durée du chômage et sont particulièrement visibles chez les chômeurs de longue durée ;

- *incitations* : une assurance chômage trop généreuse diminue et peut même éliminer les incitations à rechercher un emploi. Les réformes récentes tentent de combiner assurance et incitations à chercher et à accepter un emploi. Mais en pratique, l'assurance chômage ne peut être que partielle, de façon à encourager les chômeurs à rechercher du travail. Un argument symétrique s'applique à la détermination des salaires choisis par les entreprises. Une entreprise qui verserait un salaire égal aux allocations chômage que peuvent recevoir ses employés aurait du mal à les garder et à les motiver. Pour cette raison, les entreprises offrent souvent un salaire allant au-delà de ce que le salarié toucherait en cas de chômage, afin par exemple de lui donner des incitations à conserver son emploi⁽¹⁷⁾ (dans le cas des salariés au bas de l'échelle salariale, une autre raison est bien entendu l'existence d'un salaire minimum). Ceci implique, là encore, qu'à l'équilibre, l'allocation chômage doit être inférieure au salaire.

(17) Nous faisons ici allusion à la théorie du salaire d'efficience (par exemple, celle de Shapiro et Stiglitz, 1984). Les salaires d'efficience peuvent provenir d'autres facteurs, comme l'anti-sélection.

Comme nous en avons discuté dans la section 3, les coûts psychologiques liés à la perte de l'emploi peuvent en principe faire l'objet d'une indemnité de licenciement versée directement au salarié⁽¹⁸⁾. Il paraît logique de faire croître cette indemnité avec l'ancienneté pour la raison évoquée précédemment.

Par contre, l'assurance imparfaite du revenu, dans la mesure où elle est motivée par la création d'incitations à la recherche d'un emploi, ne peut pas, par définition, être éliminé par un versement direct ou indirect au salarié. Dans ce cas, l'entreprise qui licencie impose non seulement un coût à la caisse d'assurance chômage, mais aussi un coût vis-à-vis du salarié qu'elle licencie.

Ceci suggère, et l'analyse le confirme, que l'imperfection de l'assurance chômage implique un taux de contribution – défini de nouveau comme le versement de l'entreprise divisé par le coût occasionné par le licenciement pour la caisse d'assurance chômage – *supérieur* à 1, pour tenir compte du coût directement supporté par le salarié licencié. Cet effet va donc dans la direction opposée des deux effets que nous avons discuté précédemment. Notre sentiment, fondé davantage sur notre intuition que sur un raisonnement quantitatif précis, est que, dans des pays comme la France où l'assurance chômage est assez généreuse, les deux premiers effets dominent. Mais il est clair que beaucoup d'incertitudes subsistent sur le taux de contribution désirable quand ces imperfections sont prises en compte.

5. Hétérogénéité des entreprises et des salariés, départs volontaires et licenciements

5.1. Problèmes posés par l'hétérogénéité des entreprises et des salariés

Les entreprises font face à des situations différentes. Certaines entreprises opèrent dans des environnements plus volatils ou plus risqués, et ont donc un taux de licenciement moyen plus élevé. Certaines entreprises ont une assise financière solide, et d'autres pas. Enfin, l'impact du chômage occasionné par les licenciements varie beaucoup selon la localisation, l'activité ou le type de main d'œuvre employée par l'entreprise. Doit-on donc moduler le taux de contribution en fonction de ces circonstances différentes ? La théorie suggère que la réponse varie selon les cas.

(18) D'un point de vue théorique ! En pratique, les coûts psychologiques sont très difficiles à appréhender et de plus varient énormément selon l'individu et la situation.

5.1.1. Différentiel de risque

Les entreprises à fort taux de licenciement seraient bien entendu les premières concernées par une responsabilisation. Pour l'instant, ces entreprises bénéficient beaucoup du système de mutualisation, qui opère au détriment des entreprises plus vertueuses. L'introduction d'un taux de contribution pénalisera ces entreprises, et nous avons peu de doute sur le fait que ces entreprises formeront certainement un *lobby* puissant cherchant à prévenir toute forme de responsabilisation. Cette pénalisation est cependant justifiée, car ces entreprises doivent supporter le coût social qu'elles imposent à la société⁽¹⁹⁾.

5.1.2. Solidité financière

À fréquences de licenciement égales, certaines entreprises, plus contraintes financièrement, auront plus de difficultés que d'autres à payer les taxes de licenciement. Ces mêmes entreprises sont généralement celles qui ont aussi le plus de difficultés à mettre en place un financement pour l'investissement et la création d'emploi, et qui pour pouvoir accéder à ce financement, devront faire des concessions à leurs investisseurs. Une de ces concessions standard est une liquidité limitée (dette de court terme substantielle, faibles lignes de crédit, etc.), pouvant mener à des fermetures d'établissement et à des licenciements. Les entreprises fragiles financièrement sont aussi celles qui sont le plus pénalisées par une responsabilisation.

L'hétérogénéité des entreprises en matière d'accès au financement peut donc justifier une certaine mutualisation (un taux de contribution en dessous de l'unité)⁽²⁰⁾. En effet, en donnant un « coup de pouce » aux entreprises les plus fragiles à travers un taux de contribution inférieur à un, l'État encourage la création d'emplois par ces dernières (qui représentent *de facto* la « marge de création » en jargon économique) ; ceci se fait bien sûr aux dépens de l'efficacité *ex post*, car la mutualisation encourage les licenciements. Mais une mutualisation partielle peut être bénéfique.

5.1.3. Impact différencié du chômage

Le licenciement d'un informaticien de 25 ans en région parisienne n'a évidemment pas le même impact économique et social que celui d'un salarié non qualifié de 50 ans en Ariège. Ceci suggère donc une certaine modulation des taxes de licenciement. Une telle modulation existe de fait dans les systèmes bonus-malus où les paiements de l'entreprise à la caisse d'allocation chômage sont liés aux allocations effectivement touchées par les

(19) De nouveau, une analogie avec l'environnement peut être utile. On trouve aujourd'hui normal que les entreprises non polluantes ne subventionnent pas par une mutualisation des coûts de dépollution (ou l'absence de fiscalité environnementale) celles qui polluent. Il en va de même en matière d'emploi.

(20) Pour plus de détails, voir Blanchard et Tirole (2003).

ex-employés de l'entreprise. Elle se retrouve également, en France, dans les « contributions Delalande » qui pénalisent l'entreprise pour les licenciements de salariés âgés⁽²¹⁾.

Bien qu'une telle modulation permette une bonne internalisation par l'entreprise du coût de ses licenciements, elle pose d'autres problèmes sérieux : elle augmente le coût pour l'entreprise d'embaucher ou de garder⁽²²⁾ des employés non qualifiés de 50 ans et voulant vivre en Ariège. Ces coûts pourraient en principe être compensés par une modulation salariale correspondante des catégories d'employés perçus par les entreprises comme plus risqués. Cette modulation peut, cependant, n'être ni possible, ni souhaitable. Elle peut être impossible pour les raisons de « marchandage *ex post* » discutées dans la section 4.2 ; on ne peut pas observer la modulation salariale, condition *sine qua non* pour que les entreprises responsabilisées embauchent des salariés à coût de chômage élevé. La modulation salariale peut aussi se heurter à des contraintes telles que le salaire minimum. Ceci amène à la seconde considération, la « désirabilité » d'une telle modulation : l'État peut très bien estimer que, pour des raisons de distribution de revenus ou bien d'aménagement du territoire, ces catégories ne doivent pas recevoir des salaires plus faibles que les autres. C'est-à-dire que la modulation amène l'efficacité, mais crée de l'inégalité entre salariés.

Il est illusoire de demander au secteur privé de remplir les objectifs (légitimes) de l'État en la matière. Deux solutions se présentent alors :

- soit renoncer à une partie de la modulation en basant par exemple les taxes de licenciement sur le *nombre* de licenciés plutôt que sur le coût des licenciements pour la caisse d'assurance chômage. Cette approche résout le problème de la discrimination contre les salariés à durée de chômage élevée ; mais elle ne résout pas la discrimination basée sur l'hétérogénéité des probabilités de licenciement ;

- soit (et malgré les fortes réserves que nous émettrons en section 5.1) procéder à des subventions à la création et au maintien d'emploi ciblées vers les catégories de personnel et les régions concernées.

Aucune des deux solutions n'étant parfaite, peut-être faut-il faire un peu des deux. Ce qui est certain est qu'une augmentation de la responsabilisation des entreprises crée des dangers de discrimination sur le marché du travail. Il est important d'en limiter ces effets, et ceci mérite une réflexion plus approfondie.

(21) La contribution Delalande est une pénalité destinée à protéger les salariés âgés du licenciement. En cas de rupture du contrat de travail d'un salarié de plus de 50 ans, l'entreprise doit verser aux ASSÉDIC une cotisation variable selon l'âge du salarié.

(22) Par exemple, des contributions importantes pour les licenciements d'employés de plus de 50 ans incite à les licencier à 45 ou 48 ans.

5.2. Départs volontaires et licenciements : reclassifications concertées au détriment de la caisse d'assurance chômage

Nous avons porté jusqu'ici notre attention sur un seul type de séparation : les licenciements pour raison économique (provenant d'une faible productivité pour l'entreprise du poste ou du salarié affecté à ce poste – licenciement économique). Les séparations peuvent avoir d'autres causes, et pour les besoins de notre analyse, il est utile de distinguer entre :

- licenciement pour raison économique (le cas considéré jusqu'à maintenant) ;
- licenciement pour faute du salarié ;
- démission motivée par la perspective d'un autre emploi plus attractif pour le salarié (« démission vers un autre emploi ») ;
- démission non motivée par une telle perspective, mais liée à d'autres raisons personnelles du salarié, telles que le changement de localisation du travail du conjoint (« démission vers une recherche d'emploi ») ;
- séparation à la fin d'un emploi à durée déterminée (CDD).

En France, si on laisse de côté les CDD, les licenciements ne représentent qu'un tiers des départs, les démissions représentant les deux autres tiers⁽²³⁾.

Cette classification des séparations est importante, car les différents types de départs (licenciements pour raison économique, licenciements pour faute, démissions vers un autre emploi, et démissions vers une recherche d'emploi) doivent être traités de façon différente :

- dans le cas du licenciement économique, il est normal que l'entreprise paie à la fois taxes de licenciement à la caisse d'assurance chômage et indemnités de licenciement, et que le salarié licencié reçoive des allocations chômage. C'est le cas que nous avons considéré jusqu'à maintenant ;
- dans le cas du licenciement pour faute, il est clair que l'entreprise ne doit payer ni taxes, ni indemnités de licenciement. Il semble également normal que le salarié licencié ne reçoive pas d'allocations chômage ; tout ceci bien sûr, sous l'hypothèse que la faute est bien réelle, un problème auquel nous reviendrons plus bas (la législation française est de fait plus généreuse en la matière, dans la mesure où les salariés même licenciés pour faute ont droit aux allocations chômage) ;
- dans le cas de la démission, l'entreprise n'est pas responsable du départ de l'employé et il est donc clair que l'entreprise ne doit payer ni taxes, ni indemnités de licenciement. En ce qui concerne les allocations chômage, la question ne se pose que peu ou pas du tout en cas de démission vers un autre emploi : le salarié ne passe pas par le chômage, ou sinon seulement pour une très courte période. La question se pose, et de façon complexe, en

(23) Goux et Maurin (2000).

cas de démission vers la recherche d'un emploi. D'une part, si la démission est vraiment motivée par des considérations exogènes (l'obligation de déménager par exemple), l'ouverture de droits aux allocations chômage paraît tout à fait justifiée ; par contre, on veut prévenir des abus du type démission pour convenance personnelle encouragée par l'accès aux allocations⁽²⁴⁾. Notons que la législation française est stricte en la matière : une démission n'ouvre droit aux allocations chômage que dans des cas bien précis.

La décomposition des séparations de CDI en quatre grandes catégories, avec droits et devoirs différents pour entreprises et salariés, alliée à la difficulté pour l'État de vérifier la cause exacte du départ, soulève deux problèmes : tout d'abord, l'entreprise et le salarié peuvent s'entendre pour reclassifier la cause de départ, et ceci au détriment de la caisse d'assurance chômage. Ensuite, l'entreprise et le salarié peuvent essayer de se renvoyer la responsabilité de la séparation. Nous considérons la première forme de manipulation (la collusion) dans cette sous-section et la seconde (le transfert de responsabilité) dans la prochaine.

Les incitations quant à des manipulations concertées contre la caisse d'assurance chômage (classifiant un licenciement comme une démission ou une démission comme un licenciement) dépendent beaucoup des institutions en vigueur :

- *absence de responsabilisation* : dans un système (tel que celui actuellement en vigueur en France) où le taux de contribution des entreprises est bas ou égal à zéro, l'incitation est plutôt de reclassifier les départs volontaires (vers une recherche d'emploi) en licenciements. En effet, le licenciement ne coûte rien à l'entreprise s'il n'est pas contesté et si le salarié renonce à ses indemnités de licenciement (ou si ces dernières sont faibles) et il permet au salarié de bénéficier de l'assurance chômage. Ces licenciements « à l'amiable » ou « de complaisance » existent en France, même s'il est difficile d'en appréhender l'importance d'un point de vue statistique ;

- *responsabilisation de l'entreprise* : si au contraire le taux de contribution des entreprises à la caisse d'assurance chômage est élevé (comme nous le préconisons) l'incitation au licenciement de complaisance diminue nettement : le salarié y gagne l'accès aux allocations chômage, mais l'entreprise doit payer ces allocations chômage (en partie, si le taux de contribution est inférieur à l'unité).

Cette responsabilisation introduit-elle à l'inverse une incitation à reclassifier des licenciements en départs volontaires ? De nouveau, l'incitation à reclassification est faible : l'entreprise économise le versement à la caisse d'assurance chômage, mais le salarié perd ses droits aux allocations. En conséquence, nous pensons que les incitations à la reclassification ne devraient pas poser de problème majeur dans un système de responsabilisation des entreprises.

(24) Et bien sûr, il est en général difficile de faire la part des choses entre ces deux situations.

5.3. Report de responsabilité : licenciements abusifs et pour faute

La reclassification peut être recherchée de façon unilatérale (adversariale) plutôt que de façon concertée comme étudiée précédemment. Considérons en particulier un système de responsabilisation de l'entreprise :

- l'entreprise préférerait qu'un licenciement soit classifié soit comme une démission, soit comme un licenciement pour faute. Dans les deux cas, elle économise les versements à la caisse d'allocation chômage. Le danger d'une responsabilisation est donc que l'entreprise harcèle le salarié jusqu'à ce que ce dernier parte « volontairement », ou bien qu'elle invente et invoque une faute du salarié ;

- inversement, un salarié voulant quitter l'entreprise préférerait se faire licencier par cette dernière, afin de toucher les allocations chômage (dans le cas de départ vers une recherche d'emploi) et éventuellement les indemnités de licenciement (que le départ soit vers un emploi ou vers une recherche d'emploi). Le danger est alors que le salarié ait volontairement une productivité faible afin d'encourager l'entreprise à le licencier, sans pouvoir prouver toutefois l'existence d'une faute⁽²⁵⁾. La responsabilisation de l'entreprise a un rôle ici, dans la mesure où elle donne une incitation à l'entreprise de dénoncer de tels comportements.

Aucune de ces manipulations n'est bien sûr acceptable, mais le problème en est la détection. Notons cependant que l'État est un peu mieux armé que dans le cas des manipulations concertées. Par définition, les manipulations étudiées ici sont conflictuelles, et donc peuvent être révélées par un des deux acteurs (entreprise ou salariés) agissant comme « *whistle blowers* » (c'est-à-dire donnant l'alerte). Tandis que les manipulations concertées ne peuvent globalement être découragées que par des incitations économiques, les manipulations unilatérales peuvent faire (et font) l'objet de procédures juridiques.

Face à la possibilité de manipulations unilatérales, les instances judiciaires (les Prud'hommes en l'occurrence en France) ont donc un rôle à jouer :

- si le départ est classifié comme licenciement pour faute, ces instances doivent être prêtes à vérifier le bien-fondé de l'accusation de faute du salarié par l'entreprise. Si le départ est classifié comme démission, elles doivent être prêtes à vérifier le bien-fondé d'une accusation de harcèlement du salarié par l'entreprise ;

- si le départ est classifié comme un licenciement, et suite à une plainte de l'entreprise, ces instances doivent vérifier le bien-fondé de l'accusation de comportement opportuniste du salarié.

(25) Anderson et Meyer (2000) montrent que l'accroissement du taux de contribution de l'*experience rating* dans l'État de Washington en 1984 a généré une augmentation substantielle de plaintes des entreprises suite aux licenciements de salariés.

Nous avons insisté sur le rôle des juges parce que nous pensons qu'ils ont un rôle nécessaire à jouer. Mais il est important de noter que, dans notre argumentation, ce rôle ne s'étend pas aux licenciements économiques. Dans ce cas, si l'entreprise est prête à payer les taxes et indemnités de licenciements, nous ne voyons pas le rôle que le processus judiciaire a à jouer. Ceci est une différence essentielle avec le système français tel qu'il existe à l'heure actuelle, et nous y reviendrons plus bas.

6. Liens avec d'autres institutions du marché du travail

Les institutions du marché du travail représentent un édifice complexe, et la réforme de l'une de ces institutions, dans notre cas la réforme de la protection de l'emploi et la responsabilisation des entreprises, a des effets sur le fonctionnement des autres institutions. Nous ne pouvons prétendre, dans le cadre de ce rapport, donner un traitement général de ces interactions. Ce qui suit doit être lu comme un ensemble de réflexions et de directions de recherche et d'approfondissement.

6.1. Subventions à la création d'emplois

Dans les deux sections précédentes, nous avons présenté deux arguments en faveur de subventions à la création d'emplois :

- nous avons montré que si la protection de l'emploi ne s'accompagne pas de modération salariale, une responsabilisation des entreprises plus élevée amène les entreprises à prendre des décisions de licenciement socialement justifiées, mais ceci au prix d'un coût de production plus élevé, et donc d'une diminution de la création d'emplois, et d'une durée du chômage plus élevée. Une solution potentielle à ce dilemme, au moins du point de vue conceptuel, est l'introduction de subventions à la création d'emplois. La responsabilisation est alors utilisée pour obtenir le bon niveau de licenciements ; les subventions pour diminuer les coûts des entreprises et obtenir le bon niveau de création d'emplois⁽²⁶⁾ ;

- dans un contexte plus limité, nous avons aussi montré qu'une responsabilisation accrue des entreprises augmente les risques de discrimination contre les salariés perçus par les entreprises comme présentant soit un risque plus élevé de licenciement, soit un risque de durée de chômage plus élevé dans l'hypothèse où l'entreprise devrait les licencier. Une solution potentielle à ce problème est un système de subventions à la création d'emplois, ciblées de façon à éliminer cette discrimination.

(26) En jargon économique, la combinaison de subventions *ex ante* et de protection *ex post* permet de traiter à la fois la marge de création et la marge de destruction.

Nous ne rejetons pas nécessairement toute subvention à l'emploi, mais nous pensons que de telles subventions sont souvent coûteuses et inefficaces, et ceci pour trois raisons :

- *coût d'opportunité* : les subventions doivent être financées à partir d'autres prélèvements. Dans la mesure où ces prélèvements proviennent des salariés en position d'activité, ils renforcent le coût du travail et vont donc à l'encontre du but recherché – l'encouragement à la création d'emplois – tout en encourageant les licenciements ;

- *effet d'aubaine* : à tout moment, et en l'absence de subventions à la création d'emplois, certaines entreprises créent des emplois tandis que d'autres en détruisent. L'introduction de subventions représente une aubaine pour les entreprises qui auraient créé les emplois de toute façon, et l'argent ainsi dépensé n'a aucune vertu incitative. Certes, les subventions créent des emplois à la marge, mais le coût pour l'État de la politique de subventions est bien supérieur au coût correspondant aux emplois réellement créés, car il comprend les dépenses inutiles sur les créations « inframarginales ».

La critique des politiques de subventions sur la base de l'effet d'aubaine a une portée beaucoup plus générale que le marché du travail. Par exemple, il est bien connu des praticiens que les politiques de subventions à la R&D bénéficient beaucoup à des projets déjà entérinés et que l'euro marginal de subvention génère beaucoup moins d'accroissement de la R&D qu'on ne pourrait l'espérer.

Bien sûr, l'on peut songer à des subventions ciblées, en particulier pour réduire l'effet d'aubaine. Le danger alors est que l'on crée, comme dans le domaine de la recherche et développement (R&D), une activité intense (et une mentalité) de « chasseurs de prime ». Il est important d'éviter la création d'« usines à gaz » ;

- *abus* : enfin, la politique de subventions à la création d'emplois, comme celles de subventions à la création d'entreprise ou à la R&D doivent faire l'objet d'un suivi afin que des entreprises opportunistes n'empochent pas la subvention pour disparaître six mois plus tard.

6.2. Formation continue

Un des meilleurs moyens de diminuer le coût du chômage consiste à offrir aux salariés une formation utilisable dans d'autres entreprises, de sorte que ces derniers puissent plus facilement retrouver un emploi à la suite d'un licenciement.

Comme l'on sait depuis au moins les travaux de Gary Becker, les entreprises cependant ont peu d'incitations à former des salariés car elles n'internalisent pas le gain social du reclassement après licenciement (et de plus, elles peuvent même ne pas bénéficier des gains de productivité de l'employé en l'absence de licenciement, car un employé ayant bénéficié d'une formation généraliste peut très bien en profiter pour quitter l'entreprise vers un nouvel emploi) ; tout au plus ont-elles des incitations à offrir de la « formation spécifique », c'est-à-dire fournir à l'employé un ensemble de connaissances utiles au sein de l'entreprise (mais pas en dehors).

D'où l'intérêt de politiques (théoriquement parfaitement justifiées) encourageant les entreprises à offrir à leurs employés de la formation continue. La difficulté ici est d'ordre opérationnel, car l'État n'observe que très imparfaitement la qualité des formations reçues par les employés, si cette formation subventionnée ou imposée apporte du capital humain généraliste ou bien spécifique à l'emploi en question, et si la formation s'adresse essentiellement aux employés en ayant besoin et les plus menacés par un licenciement futur⁽²⁷⁾. Par exemple, Fougère, Goux et Maurin (2001) montrent que la formation continue peut être détournée par les grandes entreprises vers des formations pour les employés les plus stables et les plus productifs.

Le sujet de la formation continue interagit avec notre proposition sur au moins un point : une taxe de licenciement basée (comme c'est le cas pour l'*experience rating* aux États-Unis) sur les allocations chômage versées aux ex-employés augmente (mais encore insuffisamment) l'incitation des entreprises à fournir à leurs salariés des compétences généralistes, car une telle formation généraliste engendrera une réinsertion plus rapide dans le monde du travail des employés licenciés (cet effet favorable disparaît cependant si, comme nous l'avons discuté, les taxes de licenciement sont proportionnelles au nombre de licenciements et indépendantes de la durée anticipée ou réalisée de chômage des salariés licenciés. De ce point de vue, notons simplement que la formation continue apporte un argument en faveur d'une assiette basée sur les allocations de chômage versées aux ex-employés).

6.3. Ouverture des droits et des obligations

La question des conditions d'ouverture de droits à l'assurance chômage (et donc, dans notre contexte, la question des obligations correspondantes des entreprises) est une question très complexe, et qui de plus n'a reçu que peu d'attention de la part des économistes. Nous nous contenterons ici de quelques remarques, dans l'espoir de susciter des réflexions ultérieures sur ce sujet.

En laissant de côté le cas de licenciements pour faute, il y a deux raisons pour lesquelles une entreprise peut décider de licencier un employé :

- l'employé est compétent, mais mal adapté à sa position actuelle, ou la position elle-même doit être éliminée pour des raisons économiques ;
- l'employé est incompetent, non seulement dans son emploi courant, mais de manière générale.

(27) Les difficultés rencontrées dans ces domaines sont à l'origine du dispositif de conventions de conversion, dispositif qui a pris fin en juin 2001, et qui visait précisément à pallier les carences de la formation continue. Ce rôle a été repris par le projet d'action personnalisée (PAP), dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE).

Le cas que nous avons eu en tête jusqu'à maintenant, et celui qui soutient les arguments développés dans les sections 3 et 4, était le premier. Dans le second cas, par exemple si un salarié se révèle inemployable, c'est à l'État, pas aux entreprises, de le prendre en charge.

Le problème est qu'il est bien sûr impossible d'utiliser des critères objectifs pour séparer les deux types de licenciements. Mais il existe une solution partielle au problème. Il est raisonnable de penser que la probabilité que le licenciement soit dû à l'incompétence de l'employé diminue avec l'ancienneté de cet employé lors du licenciement. Ceci suggère deux types de solutions (non exclusives) :

- une période d'essai, pendant laquelle l'entreprise peut terminer la relation sans avoir à payer des taxes ou des indemnités de licenciement. Cette période d'essai doit être suffisamment longue pour permettre à l'entreprise d'évaluer le salarié, mais suffisamment courte pour décourager les entreprises de recourir systématiquement à une rotation d'employés en période d'essai ;

- un barème progressif donnant droit à une proportion croissante de l'assurance chômage normale, en fonction de l'ancienneté de l'employé dans l'entreprise et de son expérience du marché du travail récente (nombre de mois employés dans les deux ou trois dernières années, par exemple). La logique de notre argument s'applique également aux taxes de licenciement supportées par les entreprises : si un employé licencié a droit à seulement une fraction des allocations chômage normales, la contribution de l'entreprise doit être diminuée en proportion.

6.4. Gestion de l'assurance chômage

Que les allocations chômage soient financées directement par les entreprises responsables des licenciements ou soient mutualisées, les entreprises sont affectées par la gestion de l'assurance chômage, en particulier par les coûts des actions entreprises et par la durée moyenne du chômage.

Qui doit gérer le système d'assurance chômage ?

- la gestion par les payeurs (les entreprises) comporte des dangers certains. Même si l'on peut envisager des procédures de recours des chômeurs, il serait difficile d'éviter qu'une caisse gérée par les entreprises ne harcèle les chômeurs pour les forcer à trouver un emploi, même inapproprié ;

- inversement, une agence publique (ou gérée par les salariés) a peu de chances d'avoir les bonnes incitations, comme on l'a vu dans la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes récentes en Europe (comme le PARE, plan d'aide au retour à l'emploi, en France). Ces réformes partent d'un principe théoriquement irréprochable : la durée des droits aux allocations est allongée en échange d'un suivi et des incitations plus fortes pour les chômeurs à trouver un emploi. Un système qui donne à la fois plus d'assurance et plus d'incitations est bien sûr hautement désirable. La mise en

œuvre se révèle être malheureusement plus difficile. Il n'est pas sûr, par exemple, que les employés d'une agence publique aient de fortes incitations à pousser les chômeurs à accepter un emploi. Les premiers résultats de ces réformes ne sont pas très encourageants.

Il est donc important de continuer la réflexion sur la gouvernance de la caisse d'allocation chômage et organismes affiliés. Que ce soit dans le domaine monétaire (Banque centrale), des industries de réseaux (télécoms, électricité, poste, etc.) ou de la justice, la tendance est à l'indépendance des agences vis-à-vis du pouvoir politique. En effet, la théorie ainsi que l'évidence empirique suggèrent que l'État se comporte rarement comme un juge impartial et préfère donner satisfaction à des groupes de pression influents. Il semblerait *a priori* logique de faire de même dans le domaine de la gestion du chômage, même si de nombreuses difficultés se posent (en particulier celles relatives à la définition d'une mission pour l'agence, avec le compromis délicat à réaliser entre la réalisation effective de l'esprit de réformes de type PARE et le respect des chômeurs).

7. La protection de l'emploi en France : état des lieux et directions de réforme

Notre but dans cette section n'est pas de fournir une présentation exhaustive du système de protection de l'emploi actuellement en vigueur en France, mais plutôt de le schématiser afin de le comparer plus facilement aux conclusions des sections précédentes⁽²⁸⁾. Ceci accompli, nous concluons en indiquant les contours d'une réforme de la protection de l'emploi en France.

La protection de l'emploi a évolué de manière largement organique, au fil des décisions de jurisprudence, codifiées de temps en temps par de nouvelles lois. Alors que le code Napoléon était basé sur les principes de liberté et de réciprocité (liberté de rompre le contrat de travail, à tout moment, sans avoir à justifier sa décision et réciprocité au sens d'obligations symétriques de l'entreprise et du salarié ; ce qui s'appelle, dans le monde anglo-saxon, « *employment at will* »), la législation a évolué, au cours du temps, vers la notion de « responsabilité sociale » des entreprises.

Si cette évolution fut lente, elle s'accéléra, dans la direction d'une plus forte protection de l'emploi, dans les années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, partiellement en réponse à l'augmentation continue du chômage sur cette période. En 1973 par exemple, la charge de la preuve quant à la justification d'un licenciement fut transférée à l'entreprise. En 1975, l'État introduisit l'autorisation administrative préalable au licen-

(28) Pélissier et *al.* (2002), qui présente la structure juridique, CFDT (2003), un guide de l'utilisateur destiné aux salariés, et JurisClasseur Groupe Lexis-Nexis (2002), qui énonce et interprète la loi de modernisation sociale, sont trois sources utiles.

ciement (une autorisation éliminée en 1986). Depuis, les changements importants ont principalement concerné la définition et l'extension du champ d'application des CDD. De fait, et la France est une exception en Europe, la loi de modernisation sociale (2002) a renforcé la protection de l'emploi pour les CDI, même si certaines de ses provisions ont été éliminées ou atténuées depuis.

Du point de vue de notre rapport, la protection de l'emploi en place à l'heure actuelle en France a quatre dimensions importantes.

7.1. La nécessité de justifier explicitement les licenciements

Le principe général aujourd'hui est qu'un licenciement doit être explicitement justifié par une cause « réelle et sérieuse ». Le droit opère une distinction entre deux types de licenciement :

- « personnel » : c'est-à-dire lié au comportement de l'employé. L'entreprise doit apporter la preuve de l'existence d'une « faute sérieuse ». Ce qui rend une faute « sérieuse » n'est pas explicité (selon Pélissier et *al.*, 2002 : « sérieux : suffisant pour justifier un licenciement »...) ; cette faute ne requiert pas forcément une intention de nuire, mais elle ne peut non plus être une « faute légère » (qui ne justifie pas le licenciement) ;

- « économique » : c'est-à-dire lié à la situation de l'entreprise. L'entreprise doit alors démontrer que le ou les licenciements sont le résultat d'une « réelle transformation ou élimination d'emplois ».

La signification exacte de cette dernière condition est peu claire. L'ambiguïté est bien illustrée par le cas des licenciements chez Michelin-Wolber. En juin 1999, Michelin décida de licencier 451 salariés de son site de Wolber, à un moment où l'entreprise annonçait les bénéfices importants pour le groupe dans son ensemble. En février 2002, le tribunal des Prud'hommes de Soissons conclut que les licenciements étaient injustifiés et demanda à Michelin de payer 10 millions d'euros aux 162 employés ayant fait appel de la décision de licenciement (environ 60 000 euros par employé). Selon le tribunal, « le licenciement économique ne peut pas être justifié par l'amélioration de la compétitivité ou de la rentabilité de l'entreprise, mais seulement par la sauvegarde nécessaire à la compétitivité de celle-ci ». Dans le cas de Michelin, la décision de fermer l'usine n'avait au contraire pour « but que d'améliorer la compétitivité de l'entreprise et les licenciements n'étaient pas justifiés » (Michelin a fait appel de la décision).

Le même type de raisonnement est à l'origine de la loi de 2002, qui part du principe que des licenciements ne peuvent être justifiés que quand toutes les autres possibilités ont été épuisées. Deux de ses clauses ont été depuis invalidées par le Conseil constitutionnel. Pour le Conseil constitutionnel, la loi avait abandonné le principe selon lequel les licenciements sont justifiés s'ils sont nécessaires au maintien de la compétitivité, au profit du principe beaucoup plus restrictif selon lequel les licenciements ne sont justifiés que s'ils sont nécessaires à la survie de l'entreprise.

En résumé, les principes « guidant » les tribunaux sont flous. Le fait que l'entreprise juge un licenciement nécessaire n'est pas en soi accepté comme preuve de sa validité par le tribunal. Et, de manière évidente, le tribunal est mal placé pour mesurer concrètement la justification du licenciement *ex post*, et l'emploi d'un critère flou ne lui facilite pas la tâche⁽²⁹⁾.

7.2. Des coûts directs de licenciement limités

Les coûts directs de licenciement prévus par la loi sont relativement faibles :

- comme nous l'avons vu, les allocations chômage sont financées à partir des cotisations sociales proportionnelles à la masse salariale, indépendamment du comportement de licenciement de l'entreprise. Dans notre terminologie, le taux de contribution est nul : les cotisations sont entièrement mutualisées. Il existe une exception importante, la « contribution Delalande », introduite en 1987 obligeant l'entreprise à effectuer des versements à la caisse d'assurance chômage en cas de licenciements de salariés âgés. Pour les entreprises de plus de 50 employés, cette contribution va de deux mois pour un salarié de 50 ans à 12 mois pour un salarié de 56 ans pour revenir à 6 mois pour un salarié de plus de 59 ans (le nombre de mois est divisé par deux pour une entreprise de moins de 50 salariés) ;

- les indemnités de licenciement légales minimales sont relativement faibles et ne croissent que lentement avec l'ancienneté : 2/10^e de mois par année d'ancienneté, plus, pour les salariés ayant plus de 10 ans d'ancienneté, 2/15^e de mois par année au-delà de 10 ans. Ceci représente au total, deux mois pour 10 ans d'ancienneté, et à peu près 8 mois pour 30 ans d'ancienneté.

Abowd et Kramarz (1997) estiment par contre le coût d'un licenciement de 77 000 à 129 000 francs en 1992 (en francs de 1992), c'est-à-dire de 5 à 7 mois de salaire moyen pour les salariés inclus dans leur échantillon. Ces chiffres vont très au-delà des coûts légaux. La différence provient d'autres coûts, par exemple, le congé de reclassement pour les grosses entreprises, les frais de justice et la définition dans les conventions collectives d'indemnités de licenciement plus élevées que les minima légaux. Ceci nous amène à notre troisième point.

(29) Peut-être est-il utile d'utiliser une analogie tirée d'un contexte moins passionnel pour bien comprendre pourquoi le principe est difficile à appréhender. Considérons un commerce vivant dans un quartier où il y a peu de demande pour ses produits. Le commerce voudrait se relocaliser plus près de sa clientèle potentielle ; mais pour cela, le commerçant doit dénoncer le bail sur son local commercial. Il est alors normal que le commerçant compense le propriétaire du local pour le préjudice subi. Mais il paraîtrait absurde qu'un juge décide que le commerce a assez de liquidités pour rester là où il est et rigidifier le *statu quo*. *A fortiori* (au regard de la complexité) le juge ne doit pas se substituer au chef d'entreprise. Bien entendu il y a des différences entre un contrat de travail et un bail. Le préjudice subi par l'employé lors d'un licenciement est souvent important, mais c'est au système d'assurance sociale de limiter ce préjudice et au système incitatif de décourager les licenciements, plutôt qu'au tribunal.

7.3. Une procédure souvent longue et lourde

Les procédures que doivent suivre les entreprises lorsqu'elles décident un licenciement ont deux buts distincts :

- donner le temps aux employés de se préparer à un nouvel emploi. Selon leur ancienneté, les salariés bénéficient d'un préavis allant jusqu'à trois mois⁽³⁰⁾. Dans les entreprises de plus de 100 salariés, les salariés licenciés ont droit à un congé reclassement de quatre à neuf mois ; les salariés touchent leur salaire plein pendant le préavis ; pour le reste de la période, ils touchent 65 % de leur salaire (payés par l'entreprise). Pour les entreprises plus petites, les salariés sont éligibles pour des formations de reconversion et pour une assistance dans la recherche d'un emploi dès le début du préavis (le « PARE anticipé ») ;

- s'assurer que toutes les alternatives au licenciement ont été bien considérées. Le nombre d'étapes de la procédure à respecter avant la notification de préavis augmente avec la taille de l'entreprise et celle du licenciement. Pour un licenciement pour cause personnelle, la procédure est réduite : une entrevue et l'envoi d'une lettre. Pour un licenciement pour cause économique et pour les entreprises de plus de 100 salariés, la procédure peut durer six mois et comprend des réunions avec les représentants du personnel, la présentation par l'entreprise d'un « plan de sauvegarde de l'emploi », l'accord de l'inspecteur du travail ; les salariés peuvent de plus exiger un audit de l'entreprise, puis le recours à un arbitrage en cas de désaccord avec le plan formulé par l'entreprise.

À la fin de ce processus, l'entreprise peut annoncer le préavis, puis procéder aux licenciements. Si ces licenciements ne sont pas contestés, les coûts de licenciement s'arrêtent là. S'ils le sont, différents tribunaux ont des juridictions distinctes :

- pour les licenciements individuels (ainsi que la plupart des conflits de travail), les Prud'hommes (créés en 1806 et composés chacun de deux représentants des syndicats, deux représentants des employeurs et un juge professionnel au vote décisif en cas d'égalité) sont compétents. La première étape est une audience de conciliation ; la seconde une audience de jugement, qui peut décider que le licenciement était injustifié et imposer des pénalités à l'entreprise (98 % des cas examinés sont à la demande des salariés, 2 % à la demande des employeurs ; les salariés reçoivent satisfaction dans 80 % des cas). Les deux parties peuvent alors faire appel au niveau de la Cour d'Appel, puis de la Cour de Cassation (50 % des cas vont en appel ; 70 % de ces appels sont décidés en faveur des salariés). Le nom-

(30) Le sujet de la durée optimale de préavis est lui aussi difficile. Il semble important de laisser au salarié le « temps de se retrouver ». D'un autre côté, la productivité du salarié baisse souvent considérablement à l'annonce d'un licenciement. C'est pourquoi le préavis peut être vu soit comme une façon de donner du temps à une reconversion, soit comme une façon de donner du pouvoir de marchandage au salarié pour une négociation dans laquelle le préavis est levé.

bre de cas examinés par les Prud'hommes a été en nette augmentation ces dernières années, avec environ 200 000 nouveaux cas par an, dont la moitié liée aux licenciements, à la fin des années quatre-vingt-dix. Les délais aux Prud'hommes, comme pour les autres tribunaux sont considérables (le délai moyen pour le premier jugement aux Prud'hommes est d'environ 10 mois). Si les licenciements sont jugés non justifiés, les indemnités de licenciement peuvent être élevées. Par exemple, une entreprise de plus de 11 salariés licenciant un salarié de plus de 2 ans d'ancienneté doit payer des indemnités au moins égales à 6 mois de salaire ;

- en cas de licenciements collectifs, les tribunaux compétents sont les tribunaux d'instance et de grande instance. Là encore, les délais peuvent être substantiels. Et, si les licenciements sont jugés non justifiés, les indemnités de licenciement peuvent, là encore, être assez élevées.

7.4. Une différence très forte entre CDD et CDI

Depuis la fin des années soixante-dix, les gouvernements successifs ont (à des degrés divers, selon leur couleur politique) joué la carte des CDD. Introduits en 1979, leur portée fut temporairement réduite par une loi de 1982 fixant une liste de douze conditions sous lesquels ces contrats pouvaient être offerts. En 1986, ces conditions furent remplacées par une règle générale : les CDD ne devaient pas servir à remplir un emploi permanent. L'architecture actuelle reste globalement celle mise en place par un accord conclu en mars 1990.

Selon cet accord, une entreprise peut offrir un CDD pour l'une des quatre raisons suivantes (et aucune autre) :

- le remplacement d'un employé en congé ;
- un accroissement temporaire d'activité ;
- une activité saisonnière ;
- l'emploi d'un salarié appartenant à un groupe ciblé (jeune, chômeur de longue durée).

La liste des exceptions (contrats spéciaux) envisagées au dernier point n'a fait que s'allonger dans les années quatre-vingt-dix alors que les gouvernements essayaient d'améliorer au cas par cas le sort de diverses catégories de salariés. Certains de ces contrats exigent de l'entreprise une formation, et beaucoup sont subventionnés.

Les CDD comprennent une période d'essai très courte (en général, 1 mois) et leur durée (fixe, comme le nom l'indique) est de 6 à 18 mois selon le contrat (en moyenne 1 an). Ils ne peuvent généralement pas être renouvelés, et s'ils le sont, la durée totale ne peut excéder 24 mois. Si le salarié est gardé par l'entreprise au-delà de cette durée, le CDD doit être transformé en CDI. Les CDD impliquent des indemnités de licenciement, mais n'autorisent pas le recours aux tribunaux quand la suppression inter-

vient à la fin du contrat⁽³¹⁾. L'indemnité de licenciement est de 10 % du salaire total perçu durant la vie du contrat.

Il est intéressant de constater que ce pourcentage est bien supérieur à celui des indemnités de licenciement à payer à un salarié sous CDI. Cependant, il est clair que les entreprises trouvent les CDD très attractifs. Ils représentent maintenant 70 % de flux des embauches et un peu plus de 10 % de l'emploi.

8. Les contours d'une réforme

À la lumière de notre analyse théorique développée dans les sections 3 à 6, et de la description du système en place dans la section 7, il nous semble qu'une réforme du système de la protection de l'emploi en France doit avoir trois dimensions principales.

8.1. Une responsabilisation financière des entreprises plus élevée

Cette responsabilisation financière doit avoir deux composantes : d'abord, et surtout, des taxes de licenciement et des indemnités de licenciement.

Taxes de licenciement. À l'heure actuelle, les entreprises financent la caisse d'assurance chômage sur la base de leur masse salariale. Leurs paiements ne dépendent pas de leur taux de licenciement. En utilisant la terminologie développée dans ce rapport, leur taux de contribution est égal à zéro ; les contributions des entreprises sont entièrement mutualisées. La conclusion centrale de ce rapport est que le taux de contribution devrait être positif. La raison en est simple et fondamentale : un taux positif responsabilise les entreprises par rapport au coût social de leurs décisions de licenciement.

Un certain nombre de facteurs, allant de la nature des négociations salariales, au degré de développement des marchés financiers, détermine le niveau optimal de ce taux de contribution. Bien que, dans l'état actuel des connaissances économiques, il soit impossible de le déterminer avec beaucoup de confiance, il paraît raisonnable de choisir un taux positif, mais inférieur à l'unité. Le reste des contributions doit être mutualisé, et ceci peut être obtenu par des contributions à la fois des entreprises, et des salariés.

La mise en place de cette réforme soulève de nombreuses questions quant à l'architecture précise du système de contribution. Nous avons discuté de ces questions dans les sections 4 à 6, et certaines de ces discussions sont assez techniques, nous ne pouvons que les résumer ici.

Les contributions peuvent être payées lors des licenciements ou, au contraire, étalées sur une période plus ou moins longue, comme dans les

(31) Voir Poulain (1994) pour une description plus précise des règles régissant les CDD.

systèmes de bonus-malus, ou le système d' « *experience rating* » en place dans les différents États américains. L'avantage potentiel de cet étalement est de permettre aux entreprises en difficulté temporaire de différer leurs paiements.

Les contributions de chaque entreprise peuvent être proportionnelles aux dépenses de la caisse d'assurance chômage, ou simplement au nombre de licenciements. La deuxième solution diminue les risques de discrimination au moment de l'embauche des salariés à haut risque de licenciement.

Comme le montrent des événements récents, le problème de paiement des contributions en cas de difficulté permanente, et donc de faillite, est un problème important ; sur la base de l'expérience acquise ailleurs, on peut penser à une « collatéralisation » partielle des dettes potentielles de l'entreprise vis-à-vis de la caisse d'assurance chômage, sous la forme de collatéral physique ou financier, de garantie bancaire, ou encore de par la possibilité de recours vis-à-vis de tierces parties.

Les taxes de licenciement représentent pour nous l'instrument essentiel de responsabilisation financière des entreprises. Nous ne sommes pas cependant en faveur de l'élimination des indemnités de licenciement qui peuvent, au moins partiellement, compenser les coûts psychologiques de la perte de l'emploi (par opposition au coût du chômage lui-même). Comme ces coûts psychologiques sont en général faibles pour les salariés avec peu d'ancienneté, ceci suggère un barème d'indemnités augmentant avec l'ancienneté. Dans cette optique, le barème légal actuel paraît raisonnable.

8.2. Une simplification du processus administratif et une réduction du rôle du processus judiciaire

Processus administratif : il est bien sûr souhaitable, quand elle envisage des licenciements, qu'une entreprise aide ses employés à chercher et à se préparer à un autre emploi. Ceci justifie pleinement l'existence d'une période de préavis, une aide à la reconversion. De ce point de vue, le PARE anticipé va clairement dans la bonne direction.

Il paraît aussi raisonnable que l'entreprise envisageant un licenciement collectif en explique à ses employés les raisons et les implications pour l'avenir de l'emploi dans l'entreprise. Il nous semble cependant que beaucoup des étapes présentes à l'heure actuelle dans le cas de licenciements collectifs dépassent ce rôle d'information et jouent, de fait, le rôle de frein ou même d'obstacle aux licenciements. Nous pensons que ce rôle est mieux rempli par une responsabilisation financière de l'entreprise que par l'intervention d'experts comptables ou de médiateurs extérieurs à l'entreprise. Si l'entreprise est forcée de prendre en compte les coûts sociaux de ses décisions de licenciement, nous pensons qu'elle est la mieux placée pour prendre la décision.

Processus judiciaire : il nous paraît aussi important d'introduire une séparation plus claire entre licenciement pour faute sérieuse et licenciement pour cause économique.

Le licenciement pour faute sérieuse ne doit ni donner droit aux allocations chômage pour le salarié licencié, ni donner lieu à paiement des taxes ou des indemnités de licenciement par l'entreprise. Il est important que, dans ce cas, le salarié voulant contester l'existence d'une faute sérieuse, puisse le faire. Ceci doit rester un rôle important des Prud'hommes.

Le licenciement pour cause économique doit, lui, donner droit aux allocations chômage pour le ou les salariés licenciés, et au paiement de taxes et indemnités de licenciement par l'entreprise. Ces paiements responsabilisent l'entreprise face aux licenciements. Si, dans ces conditions, l'entreprise est prête à effectuer ces paiements, nous ne saisissons pas la logique sous-jacente à l'examen et à l'invalidation de cette décision par l'appareil judiciaire. On peut penser que le système en place à l'heure actuelle, qui permet aux juges de contester la décision de licenciement de l'entreprise, trouve sa justification dans l'absence de responsabilisation financière des entreprises. La solution nous paraît être de responsabiliser les entreprises, non de demander aux juges de contester la décision de l'entreprise.

8.3. La mise en place d'un système unique de protection de l'emploi

La France a à l'heure actuelle un système de protection dual. Les salariés sous CDI bénéficient du système de protection de l'emploi traditionnel. Les salariés sous CDD bénéficient d'une protection limitée. Sur la base de l'évolution du marché du travail sur ces vingt dernières années, on peut affirmer que ce système a des effets pervers très forts. Les entreprises engagent mais hésitent à transformer un CDD en CDI, même si le salarié sous CDD se révèle être parfaitement compétent. L'effet de seuil, c'est-à-dire l'augmentation des coûts de la protection de l'emploi lors de la transformation du contrat, est trop fort.

Il paraît donc essentiel de retourner à un système unique, mais modulé de façon à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail et la réinsertion des chômeurs sans créer les effets de seuil présents dans le système actuel. Ceci peut être fait en utilisant deux instruments. Le premier, qui existe déjà, est celui d'une période d'essai, pendant laquelle l'entreprise et le salarié peuvent terminer la relation de travail, sans droits ni devoirs. Le second est l'introduction d'une augmentation progressive des droits des licenciés et des devoirs des entreprises en fonction à la fois de l'ancienneté dans l'entreprise et de l'expérience récente du salarié sur le marché du travail. Il est essentiel dans ce cas d'éviter les effets de seuil, présents à l'heure actuelle non seulement dans la distinction entre CDD et CDI, mais aussi, par exemple, dans les contributions Delalande.

Que peut-on espérer d'une telle réforme ? Une protection de l'emploi plus efficace, des coûts plus faibles pour les entreprises et une diminution du chômage.

Références bibliographiques

- Abowd J. et F. Kramarz (1997) : « The Costs of Hiring and Separations », *Document de Travail NBER*, n° 6110.
- Addison J. et P. Teixeira (2001) : « The Economics of Employment Protection », *IZA DP*, n° 381.
- Anderson P. et B. Meyer (1998) : *Using a Natural Experiment to Estimate the Effects of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Layoffs, Employment, and Wages*, Mimeo Dartmouth College.
- Anderson P. et B. Meyer (2000) : « The Effects of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Wages, Employment, Claims and Denials », *Journal of Public Economics*, n° 78, pp. 81-106.
- Autor D. (2001) : *Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing*, MIT.
- Autor D., J. Donohue et S. Schwab (2002) : « The Costs of Wrongful-Discharge Laws », *Document de Travail MIT*, n° 02-41.
- Baicker K., C. Goldin et L. Katz (1997) : « A Distinctive System: Origins and Impact of US Unemployment Compensation », *Document de Travail NBER*, n° 5889.
- Bentolila S. et O. Blanchard (1990) : « Spanish Unemployment », *Economic Policy*, vol. 10, pp. 233-281.
- Bertola G. et R. Rogerson (1997) : « Institutions and Labor Reallocation », *European Economic Review*, n° 41(6), pp. 1147-1161.
- Blanchard O. et A. Landier (2002) : « The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France », *Economic Journal*, n° 112, pp. 214-244.
- Blanchard O. et P. Portugal (2001) : « What Hides Behind an Unemployment Rate. Comparing Portuguese and US Unemployment », *American Economic Review*, n° 91(1), pp. 187-207.
- Blanchard O. et J. Tirole (2003) : *Optimal Employment Protection*, Mimeo.
- Blanchard O. et J. Wolfers (2000) : « Shocks and Institutions and the Rise of European Unemployment. The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, n° 110(1), pp. 1-33.
- Boeri T. (1999) : « Enforcement of Employment Security Regulations, on the Job Search, and Unemployment Duration », *European Economic Review*, n° 43(1), pp. 65-90.

- CFDT (2003) : *Salariés : guide de vos droits 2003*, La Découverte, Guides.
- Dolado J., C. Garcia Serrano et J. Jimeno (2002) : « Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain », *Economic Journal*, n° 112, pp. 270-295.
- Fougère D. et D. Margolis (1999) : « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : le système américain de l' « *experience rating* » in *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE, n° 17, La Documentation française.
- Fougère D. et D. Margolis (2000) : « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux États-Unis », *Revue Française d'Économie*, n° 2, pp. 3-76.
- Fougère D., D. Goux et E. Maurin (2001) : « Formation continue et carrières salariales », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 62, pp. 49-69.
- Goux D. et E. Maurin (2000) : « Labor Market Institutions and Job Stability: A Firm Level Analysis of Layoff Risk for High and Low Seniority Workers », *Document de Travail CREST*, n° 29.
- Groupe Lexis-Nexis (2002) : *Le licenciement pour motif économique après la loi de modernisation sociale*, Willmann et Kerbough (dir.), JurisClasseur.
- Holmström B. et J. Tirole (1998) : « Private and Public Supply of Liquidity », *Journal of Political Economy*, n° 106, pp. 1-40.
- Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, La Documentation française.
- Mortensen D. et C. Pissarides (2001) : « Taxes, Subsidies, and Equilibrium Labour Market Outcomes », *CEPR DP*, n° 2989.
- Nickell S. (1997) : « Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, n° 11(3), pp. 55-74.
- OCDE (1999) : *Employment Outlook*, OCDE Paris.
- Pélissier J., A. Supiot et A. Jeammaud (2002) : *Droit du travail*, Dalloz.
- Pissarides C. (2000) : *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press.
- Poulain G. (1994) : *Les contrats de travail à durée déterminée*, Litec.
- Price R. (1992) : « Psychosocial Impact of Job Loss on Individuals and Families », *Current Directions in Psychological Science*, n° 1-1.
- Ringleb A. et S. Wiggins (1990) : « Liability and Large-Scale, Long-Term Hazards », *Journal of Political Economy*, n° 98, pp. 574-595.
- Shapiro C. et J. Stiglitz (1984) : « Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device », *American Economic Review*, n° 74, pp. 433-444.
- Université de Toulouse 1 (Sciences Sociales) et UNEDIC (2000) : *Indemnisation du chômage : expériences et approches internationales*, Rapport de la Conférence du 19 avril.

Commentaire

Jacques Freyssinet

Professeur à l'Université de Paris I

Le rapport présenté par Olivier Blanchard et Jean Tirole peut être discuté d'un double point de vue. En premier lieu, il propose un cadre novateur et remarquablement cohérent pour l'analyse d'un régime optimum d'indemnisation du chômage. Si l'on se situe dans les hypothèses adoptées par les auteurs, il faut mesurer le caractère radical des transformations qu'elles impliqueraient dans notre système actuel d'indemnisation. En second lieu, le rapport est construit sur une définition restrictive de la protection de l'emploi, réduite à un système de taxes et indemnités frappant les entreprises qui licencient. On doit se demander si l'objectif de protection de l'emploi n'exige pas aussi des politiques d'une autre nature et d'une autre envergure.

1. Une transformation profonde de la logique d'indemnisation du chômage

L'objectif retenu est la définition d'une structure optimale des modalités et des niveaux de prélèvements et de prestations associés aux licenciements et au chômage. Cette structure doit assurer l'internalisation dans le calcul économique de l'entreprise des coûts individuels et sociaux résultant de leurs décisions de licenciement ; elle doit, par ailleurs combattre les risques d'utilisation opportuniste du régime par les employeurs ou par les salariés. Le dispositif proposé met en cause de manière radicale les com-

promis successifs qui ont assuré la construction du système français d'indemnisation du chômage. Ce n'est évidemment pas un argument pour le refuser, mais il importe de prendre la mesure des transformations qu'il implique. Deux aspects principaux doivent être soulignés.

1.1. Le principe de responsabilisation

Le principe est énoncé de manière claire : « faire supporter à l'entreprise le coût social de ses licenciements » ou encore : « elle [l'entreprise] doit payer le coût que ses décisions de licenciement imposent à la collectivité ». Or le système français d'assurance – chômage (UNEDIC) a été délibérément créé selon une logique de mutualisation, à l'image des autres régimes de protection sociale : les entreprises et surtout les branches peu touchées par les restructurations cotisent au profit de celles qui en sont principalement victimes. La question posée est celle de l'imputation de responsabilité. Celle-ci s'impose pour les employeurs qui privilégient le recours à l'emploi précaire ou aux délocalisations. Elle est moins évidente lorsque les licenciements sont le résultat d'évolutions des techniques ou des marchés auxquelles l'entreprise est soumise. Une telle distinction est difficile à mettre en œuvre dans la pratique, mais l'abandonner conduit à adopter une pure logique de l'assurance individuelle : chaque entreprise contribue selon le risque qu'elle engendre.

Une autre conséquence de ce principe de responsabilisation des entreprises serait de supprimer, sauf dans des cas marginaux⁽¹⁾, les cotisations des salariés. On peut certes considérer que, dans un équilibre de long terme, la ventilation entre les cotisations supportées par les employeurs et les salariés est sans influence. Dans les faits, la clé de partage a toujours été un enjeu conflictuel dans les négociations ; les organisations patronales et syndicales y ont attaché une grande importance⁽²⁾. Il s'agit donc, et nous y reviendrons, de substituer à un régime paritaire mutualisé un régime de taxes payées par chaque entreprise à une agence indépendante.

1.2. Durée de l'indemnisation

Dans le régime actuel d'assurance, le droit à indemnisation est doublement limité : il n'est ouvert que sous condition d'une durée minimum de cotisation ; sa durée est fonction de celle des périodes de cotisation. La frontière entre le régime d'assurance et le régime dit de solidarité est, de ce fait, mouvante au gré des négociations collectives et des décisions des pouvoirs publics. Le taux de couverture par l'assurance a fluctué, au cours de la période récente, au voisinage de 50 %.

(1) Les auteurs prévoient le maintien de la mutualisation, avec des contributions éventuelles des salariés, pour le complément de financement rendu nécessaire par le fait que le taux de contribution des entreprises est inférieur à l'unité.

(2) À l'origine, les salariés ne fournissaient que 20 % du financement du régime d'assurance mais qu'une succession de décisions ultérieures de hausse ou de baisse des taux de cotisation a fait évoluer tendanciellement leur part en direction de 50 %.

Selon la logique du rapport, le droit est ouvert dès la fin de la période d'essai et persiste pendant toute la période de chômage, sous réserve d'un contrôle de la recherche active d'emploi. Pour les travailleurs licenciés, sauf en cas de faute, le taux de couverture devrait donc être proche de 100 %⁽³⁾. L'actuel régime dit de solidarité pourrait alors ne concerner que les primo-demandeurs d'emploi.

Il s'agirait là d'un changement majeur dont il faut souligner le caractère positif pour les chômeurs concernés.

2. CDI et CDD

Le rapport montre, à juste titre, que le développement des contrats à durée déterminée en France a été un moyen de contourner les protections dont bénéficient, face au risque de licenciement, les salariés titulaires de contrats à durée indéterminée. Il a contribué au renforcement de la dualité du marché du travail et à l'amplification des inégalités tout en favorisant des modes inefficients de gestion de l'emploi.

La disparition proposée de ce dualisme ne peut qu'être approuvée, sous réserve que soit précisée la nature du futur contrat de travail unifié. Compte tenu des préconisations présentées quant à la simplification des processus administratifs et à la réduction du rôle des instances judiciaires, il semble que les auteurs se réfèrent au modèle anglo-saxon d'« *employment at will* » : l'employeur est libre de mettre fin au contrat de travail dès lors qu'il indemnise et qu'il qualifie sans fraude les causes de la rupture.

L'ensemble de ces observations montrent qu'au-delà de l'indemnisation du chômage, le rapport contient une vision globale du fonctionnement du marché du travail et de la place que peut y prendre un objectif de protection de l'emploi. C'est à ce niveau que se situe l'enjeu du débat.

3. Une conception restrictive de la protection de l'emploi

Le rapport repose sur une hypothèse centrale : la protection de l'emploi peut être assurée de façon optimale par le seul jeu d'un système de prélèvements financiers sur les entreprises et de prestations financières garanties aux chômeurs. Dans ce cadre, dès lors qu'il paye les taxes et indemnités de licenciement, l'employeur doit être seul maître des décisions de licenciement, sous réserve d'un contrôle des tribunaux limité à la qualification des faits et à la non-discrimination.

(3) Si l'usage abusif des périodes d'essai est empêché.

Le rapport n'ignore pas, mais écarte ou marginalise d'autres dimensions du problème. Par exemple, l'existence de « coûts psychiques » associés à la perte d'un emploi ou à la situation de chômage est mentionnée mais seulement comme justification de l'indemnisation du licenciement. Or de multiples travaux ont mis en évidence l'ampleur et, souvent, l'irréversibilité des coûts humains et sociaux engendrés par les licenciements et le chômage : dégradation des aptitudes et des comportements, problèmes de santé physique et mentale, rupture des liens familiaux et sociaux, etc. Toute la question est de savoir si une indemnisation financière est suffisante pour assurer la compensation ou prévenir l'apparition de ces coûts, aussi bien du point de vue micro que macroéconomique. Adopter cette hypothèse sans la discuter constitue un jugement de valeur fort.

Une seconde illustration de la méthode de marginalisation se rencontre à propos de la fonction de prévention et de reclassement en cas de licenciement. Son importance est telle, dans le contexte actuel, que nous souhaiterions, en prenant le risque d'une simplification excessive, marquer le contraste entre la position des auteurs et une conception alternative de la politique de l'emploi, tant quant à son contenu que quant à ses modalités.

3.1. Une politique active de protection de l'emploi

Le rapport approuve les politiques d'aide au reclassement, mais ne les introduit qu'au cours de la période de préavis, puis une fois le licenciement réalisé ; cette attitude est cohérente avec la définition de la protection de l'emploi adoptée au départ : « l'ensemble des obligations des entreprises et des salariés en jeu lorsqu'il est mis fin à l'emploi ». La protection de l'emploi n'est envisagée qu'au moment où il disparaît. La solution de ce paradoxe tient vraisemblablement dans la conviction que le coût anticipé des licenciements (avec internalisation de leur coût social) constitue un élément suffisant pour garantir, dans ce domaine, le choix par l'employeur d'un mode optimal de gestion de l'emploi.

La dernière décennie a été marquée, en France comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, par un renversement des priorités. La protection de l'emploi est de moins en moins attendue des contraintes et des coûts pour l'employeur liés à la rupture du contrat de travail. Elle est de plus en plus associée au développement de mécanismes d'anticipation et d'accompagnement des transformations quantitatives et qualitatives de l'emploi, qu'il s'agisse des politiques actives de l'emploi menées par les acteurs publics, des dispositifs créés par la négociation collective ou des diverses méthodes de gestion anticipée de l'emploi et des compétences expérimentées par les entreprises.

Quelles que soient la complexité et, parfois, l'ambiguïté des débats autour d'objectifs tels que « la formation tout au long de la vie », « l'organisation du travail qualifiante », « la validation de qualifications et de compétences transférables », ils sont reconnus aujourd'hui par tous les acteurs comme des enjeux déterminants pour assurer une sécurité de l'emploi, désormais conçue dans le cadre de trajectoires professionnelles maîtrisées. La protec-

tion de l'emploi exige des dispositifs d'accompagnement continu de ces trajectoires. De tels dispositifs ont bien sûr un coût pour les entreprises, mais le « signal monétaire » engendré par ces coûts n'est pas considéré comme un instrument suffisant ; le débat principal porte sur leur contenu. La responsabilité des entreprises est moins une responsabilité de payer qu'une responsabilité de faire.

3.2. Une régulation conjointe

Le rapport limite l'analyse des relations entre acteurs, d'une part, à celles qui s'établissent entre un employeur et un salarié au moment du licenciement (qualification de la rupture, indemnisation) et d'autre part, à celles qui unissent chacun d'entre eux, considéré individuellement, à l'agence indépendante (taxes, prestations, contrôle de la recherche d'emploi et aide au reclassement). Les pouvoirs publics déterminent les niveaux socialement optima des taxes, indemnités et prestations ; ils définissent les catégories juridiques de la rupture du contrat de travail. L'agence met en œuvre les premiers, les tribunaux contrôlent le respect des secondes.

Ici encore, l'expérience des pays de l'Union européenne offre une image fort différente : la protection de l'emploi y constitue un objet central des rapports collectifs de travail, donc des conflits et des négociations. Le facteur de différenciation principal entre pays, au niveau des entreprises, tient au poids relatif accordé, selon les thèmes, à deux procédures : la consultation des instances élues de représentation des salariés et la négociation avec les organisations syndicales. Prenons l'exemple des licenciements économiques collectifs. Un rapport comparatif récent de Bernard Brunhes Consultants a bien montré les différences qui en résultaient sur le calendrier, le volume, le mode de traitement des réductions d'effectifs et, plus fondamentalement, sur les stratégies des acteurs en présence⁽⁴⁾.

Pour résumer, on pourrait craindre que le message adressé par le rapport aux pouvoirs publics ne soit caricaturé ainsi : dès lors que les prélèvements et les prestations sont correctement calculés⁽⁵⁾, laissez les employeurs seuls juges de la décision de licencier. Pour l'essentiel, la protection de l'emploi passe par des instruments qui infléchissent le calcul de rentabilité de l'entreprise grâce à l'internalisation des coûts sociaux qu'elle engendre.

Un message alternatif pourrait être : favorisez, grâce à une politique active de l'emploi, des procédures négociées de gestion anticipée des qualifications et d'accompagnement des mobilités professionnelles. Au-delà des nécessaires indemnisations, elles constituent, à long terme, le meilleur instrument de protection de l'emploi.

(4) Bernard Brunhes Consultants (1999) : *Les conséquences sociales des restructurations d'entreprises*, Étude pour la DG V de la Commission de l'Union européenne. Disponible sur : http://www.brunhes.com/EtudLigne/Cahiers/6/14_IrishLife.pdf

(5) C'est-à-dire en incluant, ce qui est un apport essentiel du rapport, les coûts pour la collectivité des décisions de licenciement.

Commentaire

Fiorella Kostoris Padoa Schioppa

Professeuse à l'Université de Rome-La Sapienza (Italie)

Dans ce rapport, Olivier Blanchard et Jean Tirole traitent des procédures qui régulent les licenciements. Dans une première partie empirique, ils étudient les conséquences des règles de protection de l'emploi sur la durée, le niveau et la persistance du chômage ; dans une deuxième partie, ils tentent de déterminer les caractéristiques « optimales » d'un système de protection de l'emploi ; dans la partie finale ils proposent des réformes du système français actuel.

Bien que les auteurs traitent l'analyse descriptive des effets de la protection de l'emploi sur les déséquilibres du marché du travail comme si ses résultats étaient acquis, donc en y portant une attention seulement marginale, cette analyse présente des aspects ambigus, alors qu'elle est la prémisses indispensable de la partie « normative » du rapport, traitée, elle, de manière centrale. C'est pour cela que je voudrais d'abord discuter de la prémisses, avant d'évaluer quelques-unes des propositions théoriques et appliquées de réforme de la protection de l'emploi suggérées par Blanchard et Tirole

En synthétisant à l'extrême, le point de départ de Blanchard et Tirole est que « la plupart des théories du marché du travail » et « l'évidence empirique sur données internationales » suggèrent que la protection de l'emploi implique « un taux plus faible de licenciement et donc des flux réduits sur le marché du travail, une durée du chômage accrue, ... un effet net ambigu sur le taux de chômage (licenciements moins importants, mais chômage plus long)...

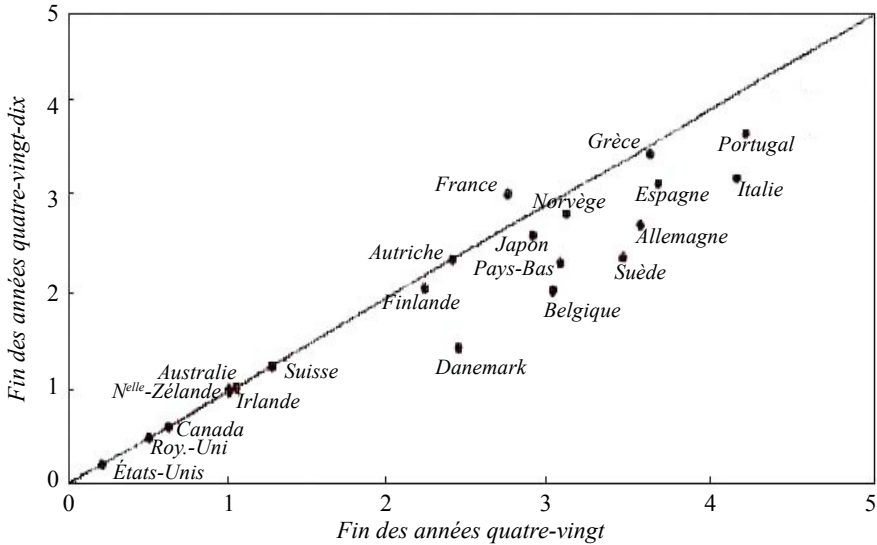
Ces différents points sont illustrés dans l'article de Blanchard et Portugal (2001), qui reproduit les flux, la durée et le taux de chômage en fonction de la mesure de protection de l'emploi pour 19 pays de l'OCDE ».

Je m'interroge tout d'abord quant aux données utilisées dans le rapport, en premier lieu, celles qui mesurent les flux des travailleurs à travers le marché et leur interprétation ; et en second, celles qui concernent la protection de l'emploi et leur corrélation avec le chômage et l'emploi.

En général, l'évidence empirique reportée par Blanchard et Tirole est ancienne. Les données, se réfèrent à la période 1985-1994, alors que, dans la dernière décennie, il y a eu des changements importants dans ce domaine dans la plupart des pays (par exemple, en termes de quota de contrats à durée déterminée). Le graphique ci-après montre que les pays avec un marché de travail plus rigide sont ceux où la protection de l'emploi a diminué le plus entre la fin des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt-dix, la France étant la seule exception (le seul pays au-dessus de la ligne à 45 degrés). Pour ce qui regarde les flux d'entrée et sortie des travailleurs, l'utilisation de données anciennes ne peut être retenue contre les auteurs, parce que les données ne sont plus disponibles au niveau international après 1994. Ces données sont néanmoins fondamentales pour la thèse de Blanchard et Tirole, en distinguant les flux *nets* d'entrée dans le chômage (ou dans l'emploi), en provenance de l'emploi (ou du chômage) et des forces inactives, et les flux *bruts* incluant aussi la pérennité d'une condition d'employé dans un autre poste. Les flux nets manquant pour la dernière décennie, la théorie dominante reportée entre guillemets par Blanchard et Tirole se sert⁽¹⁾ de données brutes, comme par exemple celles du « *gross job turnover* ». Tandis que les premières distinguent de manière appropriée les transitions du chômage à l'emploi, et de l'emploi à l'emploi, le second groupe de données n'identifie pas séparément les cas où il y a une formation nette d'emploi des cas où il y a simplement un déplacement de travailleurs. La distinction entre les flux à l'intérieur du marché et les autres est toutefois fondamentale pour évaluer les conséquences des rigidités du marché du travail sur l'emploi et le chômage : comme l'ont montré Kugler et Saint-Paul (2000), dans un marché avec beaucoup de protections pour les *insiders*, les nouveaux travailleurs constituent des coûts irréversibles (*sunk cost*). C'est pour cela que l'entreprise les embauche seulement si elle les a déjà « testés » dans un autre travail. En conséquence, les transitions emploi/emploi tendent à devenir plus fréquentes dans les pays plus rigides, alors que les passages emploi/non-emploi et non-emploi/emploi y sont plus faibles. Les données, qui ne permettent pas la distinction entre les flux nets et bruts, risquent donc de montrer que ces derniers sont semblables dans tous les pays, sans corrélation avec le degré de protection à l'emploi.

(1) Voir, entre autres, Bertola et Rogerson (1997).

Rigidité de la protection de l'emploi



Source : Nicoletti et al. (1999).

Ma conclusion est que les données internationales existantes sur les flux des travailleurs dans le marché ne supportent aucune thèse solide sur la protection de l'emploi, puisqu'elles sont ou vieilles ou biaisées.

Quant aux indicateurs de protection de l'emploi, l'évidence empirique internationale existe pour la période récente, mais elle est parfois utilisée d'une façon un peu hâtive. Rappelons que les rigidités examinées par la littérature (mais non décrites en détail dans ce rapport) concernent les nombreuses limitations et difficultés des licenciements individuels, la longueur de la période de notification avant que le licenciement soit effectif, les mois d'indemnité, le pouvoir des juges par rapport à l'entreprise quand ils pensent qu'il n'y a pas de « juste cause », etc. À ce propos, Nicoletti et al. (1999) distinguent trois catégories de protection pour les contrats temporaires (désavantages des procédures, période et conditions de notification et coûts directs) et deux catégories pour les contrats à durée déterminée (limitation des procédures et durée cumulée maximale).

La définition et la façon même de construire ces variables impliquent que l'on discute du travail dépendant dans le secteur privé et du marché non agricole. Il faut se méfier de la portée générale de certains résultats empiriques concernant les effets agrégés de la protection de l'emploi sur le chômage observé, quand ils sont basés sur la comparaison entre pays différents tels que les États-Unis et le Portugal examinés par Blanchard et Portugal (2001). En fait, en 1990, le taux d'emploi salarié de ce dernier pays est de 46,9 %, face aux 63,9 % nord-américains ; les taux d'emploi total sont beau-

coup plus proches parce que le pourcentage des travailleurs indépendants sur l'ensemble d'employés est, en 1990, 30 % au Portugal, 10 % aux États-Unis⁽²⁾.

De même, la composition sectorielle des actifs est dans les deux pays très différente : encore en 2001, 12,7 % de la force de travail civile est employée en agriculture au Portugal, contre 2,4 % aux États-Unis. Il y a là à noter un problème d'endogénéité. Ce n'est peut-être pas un hasard si les quatre pays avec les rigidités les plus fortes dans le marché du travail sont aussi ceux qui présentent (bien que pas dans le même ordre) le plus haut pourcentage de travailleurs indépendants, notamment la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne : les protections ne seraient donc pas négligeables sur le taux d'emploi salarié, le travail indépendant constituant partiellement – surtout dans l'agriculture – une forme de chômage caché.

Il existe d'ailleurs des analyses empiriques qui trouvent, pour les mêmes années étudiées par Blanchard et Tirole, que les rigidités réduisent le taux d'emploi dans les pays de l'OCDE⁽³⁾. Encore récemment et en relation à la situation actuelle, la thèse que les protections de l'emploi ont des effets négatifs sur ce dernier est proposée par quelques auteurs⁽⁴⁾ qui prennent en compte les implications pour le secteur privé non agricole des rigidités du marché du travail.

Les modèles théoriques de Blanchard et Tirole arrivent au résultat que, *ceteris paribus*, la protection des salariés diminue l'emploi, sans pourtant trouver ce résultat négatif, puisqu'il s'accompagne à l'efficacité de la production et au bien-être supposé pour les actifs. Pour le montrer, il faut d'abord rappeler que les différents modèles de Blanchard et Tirole sont des variations sur un thème central décrit dans un modèle *benchmark*. Dans celui-ci, les entreprises – neutres par rapport au risque – ont un rôle qui est efficient tout en protégeant en même temps les travailleurs qui sont averses au risque. Leur demande de travail satisfait la condition d'efficacité que la productivité soit supérieure au salaire de réserve, tout en assurant volontairement le bien-être des travailleurs licenciés qui reçoivent une indemnisation égale à la différence entre le salaire et le salaire de réserve. Bien que les variations sur ce *benchmark* apportées par Blanchard et Tirole impliquent

(2) De plus il faudrait épurer les données de la fraction des employés dans le secteur public, ce pourcentage n'étant toutefois pas facile à calculer d'une façon comparable pour la totalité des pays de l'OCDE. Une enquête BIT-OCDE d'octobre 1998 sur un échantillon (excluant le Portugal) montre qu'en 1997 le pourcentage d'employés publics est 16 % aux États-Unis et 17,7 % en Espagne, quand le secteur public concerne les administrations publiques et les sociétés publiques marchandes (voir Hammoua, 1999). Par contre, en utilisant les données OCDE, on observe que les employés du secteur public représentent en 1997 15,5 % du total au Portugal, 15,7 % en Espagne et 14,6 % aux États-Unis. Selon Eurostat (2001) qui limite son analyse aux pays de l'Europe, le pourcentage des salariés du secteur public – calculé dans les enquêtes de la force de travail – est pour l'année 2000 de 8,6 % au Portugal et de 8,0 % en Espagne. Il est d'ailleurs possible de construire des indicateurs internationaux de rigidité du marché public du travail « comparables » à ceux qui ont été produits par l'OCDE pour le marché privé, ce que l'on a commencé à faire pour l'Europe (voir ISAE, 2002).

(3) Voir Di Tella et Mac Cullough (1999), qui se réfèrent aux années 1984-1990, et précédemment Lazear (1990), qui se réfère aux années 1956-1984, mais Bentolila et Bertola (1990), entre autres, contestent ces résultats.

(4) Voir OCDE (2002).

des changements importants (comme celui d'entreprises partiellement averses au risque, avec des contraintes de liquidité, qui doivent renégocier le salaire *ex post* et qui donc ne peuvent plus offrir une assurance complète et volontaire aux travailleurs), deux éléments restent décisifs comme dans le *benchmark*, que je voudrais donc commenter.

La protection de l'emploi consistant en une indemnisation des licenciés implique dans ce rapport une diminution de la demande de travail par rapport à d'autres modèles très semblables, qui s'appellent des « contrats implicites ». En fait, dans ces derniers, la garantie donnée aux travailleurs averses au risque prend la forme du maintien de l'emploi, alors qu'ici elle prend la forme du maintien de leur revenu (indemnités plus salaire de réserve), tout en changeant le niveau d'emploi. Une hypothèse sous-jacente forte est que l'utilité des individus dépend de leurs revenus, sans aucune considération pour leur source (la compensation d'un facteur de production plutôt que des transferts privés ou publics). Cette hypothèse – bien qu'elle soit très traditionnelle – ne semble pas correspondre à l'attitude plus récente de la société et du *policy-making* européens décrite par le passage souhaité du « *welfare* au *workfare* ». Personnellement, je pense que dans le système moderne l'individu qui ne travaille pas risque une situation de stigmatisation aux conséquences psychologiques néfastes⁽⁵⁾. La fonction d'utilité devrait donc en tenir compte. En conséquence, la vraie « garantie » de la population en âge actif viendrait de l'emploi et non de l'indemnité de licenciement. Mais cette garantie ne peut pas être imposée dans le sens de contraindre les entreprises à garder des travailleurs non productifs sans qu'elle n'implique des incitations à long terme contre l'emploi⁽⁶⁾. Elle doit être obtenue, donc, en augmentant la productivité des individus et en baissant leurs coûts. En particulier, il faut envisager des politiques actives du travail, surtout une formation permanente, combinée avec une plus grande flexibilité salariale et adaptabilité des travailleurs et des entreprises, comme il est suggéré dans les programmes européens suite aux sommets de Luxembourg (1997), Lisbonne (2000) et Stockholm (2001).

Cette discussion introduit mon dernier point : les protections de l'emploi qui pèsent le plus sur les entreprises européennes – selon leur propre point de vue⁽⁷⁾ illustré dans les enquêtes – ne sont pas celles considérées dans les modèles de Blanchard et Tirole qui comportent des coûts directs économiques (l'indemnisation en est le principal), mais les autres, liées aux contraintes procédurales, qui empêchent ou rendent très difficiles les licenciements. Du reste, les auteurs du rapport en sont conscients quand ils proposent de réduire le rôle des juges dans la protection de l'emploi (dans le cas français en particulier). Sur ce point, je ne pourrais pas être plus d'accord avec les auteurs. Ainsi que je pense, comme eux, qu'il serait préférable d'adopter pour la France – et pour les autres pays européens – un

(5) Blanchard et Tirole le disent, mais n'en déduisent pas la nécessité d'un changement cohérent de la fonction d'utilité.

(6) On observe effectivement ces formes de rigidités sur lesquelles on reviendra au point B.

(7) Voir Commission européenne (2000).

système de protection où les entreprises internaliseraient les coûts sociaux du chômage et où n'existerait pas de dualisme entre les hyper-protégés et ceux qui n'ont aucune garantie dans le marché. Toutefois, à la différence des auteurs du rapport de ce rapport, je considère ces interventions comme améliorantes mais impliquant un mal mineur plutôt qu'une bonne solution pour l'équité et l'efficacité du marché du travail. Pour l'efficacité et l'équité, il faudrait plus d'opportunité d'emploi et donc plus de flexibilité salariale, normative, procédurale et moins de protection.

Références bibliographiques

- Bentolila S. et G. Bertola (1990) : « Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroclerosis », *Review of Economic Studies*, vol. 57, pp. 381-402.
- Bertola G. et R. Rogerson (1997) : « Institutions and Labor Reallocation », *European Economic Review*, vol. 41, n° 6, pp. 1147-1161.
- Blanchard O. et P. Portugal (2001) : « What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and US Labour Markets », *American Economic Review*, vol. 91, n° 1, pp. 187-207.
- Commission européenne (2000) : « European Economy », *Business and Consumer Survey Results*, n° 1, Supplément B, janvier.
- Di Tella R. et R. MacCulloch (1999) : *The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data*, Mimeo, avril.
- Eurostat (2001) : *Labour Force Surveys*, Luxembourg.
- Hammoua M. (1999) : « Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends », *ILO Working Paper*, juillet.
- ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica) (2002) : *Rapporto Trimestrale*, avril.
- Kugler A.D. et G. Saint-Paul (2000) : « Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and the Persistence of Unemployment », *CEPR Discussion Paper*, n° 2410, mars.
- Lazear E.P (1990) : « Job Security Provisions and Employment », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, n° 3, août, pp. 699-726.
- Nicoletti G., S. Scarpetta et O. Boyland (1999) : « Summary Indicators of Product Market Regulation with Extension to Employment Protection Legislation », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 226.
- OCDE (1995) : *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. La mise en œuvre de la stratégie*, Paris.
- OCDE (2002) : *OECD Employment Outlook*, Paris, juillet.

Résumé

Des positions crispées, des réformes à la marge

Le dialogue constructif est difficile autour de la protection de l'emploi, c'est-à-dire l'ensemble des obligations des entreprises et des salariés en jeu à la fin d'un emploi. Les entreprises se plaignent du coût direct des licenciements ainsi que de la complexité et de l'incertitude liées aux règles en vigueur. Selon elles, les institutions actuelles les empêchent de s'ajuster aux mutations technologiques et aux rapides changements de demande qui caractérisent les économies modernes. Cette perte d'efficacité et les surcoûts qu'elle implique, disent-elles, découragent la création d'emploi. Les salariés insistent, eux, sur le coût personnel et social du chômage et sur la nécessité pour les entreprises d'internaliser ce coût lorsqu'elles licencient. Tout en reconnaissant le coût élevé du chômage, de nombreux économistes considèrent que les systèmes de protection de l'emploi actuels sont inefficaces. Au minimum, les règles en vigueur devraient être améliorées et simplifiées et vraisemblablement le niveau de protection de l'emploi devrait être réduit.

Les gouvernements en Europe continentale ont appris, souvent à leurs dépens, que les salariés sont très attachés aux règles de protection de l'emploi. Non seulement ceux qui sont protégés par ces règles ont un poids électoral important, mais le soutien à des politiques protégeant les salariés est plus étendu que le cercle de ceux qui en bénéficient directement. La plupart des réformes en la matière ont donc procédé « à la marge », par exemple, en France, avec l'introduction et le développement des contrats à durée déterminée (CDD). La protection de l'emploi pour les contrats à durée indéterminée (CDI) n'a elle, que peu changé. Ces réformes ont engendré un marché du travail dual, avec des inégalités importantes entre salariés et des effets douteux sur l'efficacité globale du système.

Plus généralement, les entreprises réclamant une réduction de la protection, les salariés et les syndicats campant sur leurs positions et les gouvernements poussant les réformes qui leur paraissent les moins coûteuses politiquement, il résulte de cette situation une série de réformes dont la cohérence est limitée et l'objectif mal défini.

Le rôle de l'État dans la protection de l'emploi et l'indemnisation des licenciements

Si l'on compare la réalité française à d'autres expériences, les questions suivantes viennent à l'esprit :

- pourquoi les conventions salariales ne suffisent-elles pas à définir une protection adéquate des salariés contre des licenciements abusifs et à assurer les salariés, au moins en partie, contre la diminution de revenu en cas de chômage, en utilisant par exemple des cotisations volontaires à une caisse d'assurance chômage ? Quelle est en fait la rationalité de l'intervention publique en matière d'emploi ?

- s'il y a effectivement une défaillance du marché en la matière et que l'État se doit donc de réguler la protection de l'emploi et l'indemnisation du chômage, quelles doivent-en être les modalités ? L'internalisation du coût du chômage par les entreprises doit-elle passer par l'obligation de paiements par l'entreprise en cas de licenciements, ou doit-elle comporter en plus un contrôle administratif et judiciaire ?

- le financement des allocations chômage doit-il être assuré par des cotisations (employeur ou salarié) prélevées sur les actifs, comme c'est le cas actuellement, ou doit-on évoluer vers un système plus incitatif ?

- les versements par l'entreprise lors d'un licenciement doivent-ils aller aux salariés licenciés (sous la forme d'indemnités de licenciement), comme c'est le cas en France, ou bien à la caisse d'assurance chômage ?

- ces versements doivent-ils couvrir une partie, la totalité, ou plus que la totalité des allocations chômeurs et autres coûts supportés par l'UNEDIC et imputés au licenciement en cause ?

- ces versements doivent-ils être immédiats ou bien différés dans le temps, comme dans les systèmes de bonus-malus (par exemple, le système d' « *experience rating* » en vigueur aux États-Unis) ? Doivent-ils faire l'objet de garanties ou de recherche/report de responsabilité, ou bien l'État doit-il prendre à sa charge le risque que ces versements ne soient jamais effectués ?

Ce sont ces questions qu'aborde le rapport qui suggère des voies de réformes de la protection de l'emploi en France.

Le lien entre protection de l'emploi et chômage

La plupart des théories du marché du travail suggèrent que la protection de l'emploi, c'est-à-dire les contraintes administratives et légales ainsi que les indemnités et allocations versées lors de licenciements, accroît la durée du chômage et rend le marché du travail moins réactif, plus « stagnant ». L'effet net sur le taux de chômage est, lui, plus ambigu, dans la mesure où le chômage serait en moyenne plus long, mais les licenciements seraient découragés.

Les comparaisons empiriques au plan international sont largement en accord avec ces prédictions théoriques. On observe une forte corrélation

positive entre protection de l'emploi et durée du chômage. On observe également une corrélation négative entre protection de l'emploi et flux entre emploi et chômage, que ce flux soit en provenance d'un emploi ou du chômage. Mais empiriquement, il n'y a pas de corrélation probante entre protection de l'emploi et taux de chômage du fait de deux effets contradictoires (la protection de l'emploi réduisant les flux vers le chômage mais augmentant la durée de celui-ci). Ainsi, par exemple, le taux de chômage est relativement similaire entre deux pays où le niveau de protection de l'emploi est dans un cas élevé (Portugal) et l'autre faible (États-Unis). Mais derrière ces chiffres, on retrouve les différents effets déjà mentionnés : au Portugal la durée du chômage est en moyenne trois fois plus élevée qu'aux États-Unis et les flux sur le marché du travail trois fois plus faibles.

Au niveau microéconomique, les études statistiques fines sont très fragmentaires, mais des travaux récents suggèrent que la protection de l'emploi amène les entreprises à éviter les embauches dont elles pensent qu'elles ne seront que temporaires, sans toutefois les empêcher d'ajuster l'emploi si les changements d'effectifs apparaissent permanents. Si ces travaux étaient confirmés, la protection de l'emploi ne serait alors par un obstacle majeur à l'ajustement aux changements technologiques ni à la croissance.

Les effets ambigus des CDD

Les travaux empiriques sur l'impact des réformes entreprises dans les pays européens montrent que la généralisation des CDD (70 % des nouvelles embauches en France, et, pour les jeunes, 46 % des emplois des 20-24 ans), modifie profondément la nature du marché du travail. Les effets de ces contrats temporaires sur le chômage ne sont pas probants : les entreprises préfèrent souvent engager un nouveau CDD que de transformer un CDI, et l'augmentation des rotations ne joue pas dans le sens d'un accroissement du capital humain du salarié (peu d'investissement en formation). À ce jour, en France, l'effet principal des CDD semble être l'émergence d'un marché du travail de plus en plus dual et inégalitaire.

Taxer les licenciements ?

La théorie économique établit une forte présomption en faveur de la responsabilisation des entreprises quant au coût social de leurs licenciements. En particulier, le système actuel dans lequel l'entreprise ne paie rien à la caisse d'assurance chômage en cas de licenciement implique une double incitation au licenciement : directe, par l'absence d'internalisation par l'entreprise de l'impact du licenciement sur la caisse d'assurance chômage ; et indirecte, dans la mesure où cette caisse doit être financée autrement que par des versements des entreprises lors des licenciements, en l'occurrence par des cotisations (patronales et salariales) sur les actifs, qui renchérissent le coût du travail.

Tandis que le principe d'internalisation suggère un taux de contribution unitaire (le taux de contribution est défini comme le paiement de l'entreprise à la caisse d'assurance chômage divisé par les allocations chômage payées par cette caisse aux ex-employés), plusieurs facteurs entrent en considération pour définir un niveau optimal de ce taux de contribution.

Mutualiser partiellement le financement du chômage

Un argument pour une contribution plus forte des entreprises est qu'un licenciement exerce une externalité non seulement sur la caisse d'assurance chômage, mais également sur le salarié licencié. Ceci suggère de redéfinir le dénominateur du taux de contribution pour y inclure non seulement le coût pour la caisse, mais aussi le coût (monétaire) pour le salarié (le coût psychologique supporté par le salarié lorsqu'il *devient* chômeur pouvant donner au contraire naissance à une indemnité de licenciement payée au salarié). Cette correction devrait cependant s'avérer mineure dans un système comme le système français, où les allocations chômage sont généreuses.

D'autres facteurs plaident par contre en faveur d'une internalisation plus faible, c'est-à-dire d'une mutualisation d'une partie des coûts du chômage de sorte que l'entreprise ne supporte pas l'intégralité du coût de ses licenciements. Tout d'abord, la protection de l'emploi risque d'augmenter plutôt que de diminuer le coût du travail pour les entreprises : les versements payés par l'entreprise en cas de licenciement augmentent le pouvoir de négociation des salariés et par là même les salaires. Ceci implique, par un effet d'anticipation, une désincitation à la création d'emploi. Une diminution du taux de contribution des entreprises, dans un environnement où les syndicats ont un pouvoir de marchandage important, permet de limiter cette désincitation.

Ensuite, un taux de contribution modéré peut agir sur la « marge de création » d'une autre manière. Les entreprises financièrement fragiles ont du mal à investir et à créer des emplois. Mais ce sont précisément ces entreprises qui disposent de peu de liquidités et qui sont donc plus enclines à licencier à l'avenir, et par là plus pénalisées par l'internalisation. Un taux de contribution modéré donne un coup de pouce à ces entreprises pour créer des emplois (il implique des subventions croisées en défaveur d'entreprises à l'assise financière plus solide). Enfin, un taux de contribution faible réduit l'incitation pour les entreprises de n'offrir des emplois qu'aux candidats qu'elles pensent avoir peu de chance de vouloir licencier. À l'inverse, trop de responsabilisation risque d'amener à un processus de sélection (« *screening* ») – pré-emploi et en période d'essai – trop intense.

Globalement, un taux de contribution positif mais inférieur à un (et donc comprenant une certaine mutualisation) paraît justifié. La contribution de l'entreprise qui licencie à la caisse d'assurance chômage devrait être plus en rapport qu'il ne l'est avec les allocations chômage versées aux ex-employés. Une telle internalisation des coûts que les décisions de licenciement

ments imposent à la collectivité répond à la même logique que le principe pollueur-payeur. Même si la transposition des chiffres à la France est délicate, la responsabilisation des entreprises canadiennes et américaines quant à l'impact de leurs décisions sur les finances de la caisse d'assurance chômage ne semble pas avoir d'impact sur le nombre de faillites. Le degré de responsabilisation par le système d'*experience rating* suggère un mode de financement possible.

Le rôle des instances judiciaires

Cette responsabilisation des entreprises devrait aller de pair avec une diminution du rôle des instances judiciaires dans le processus de licenciement. Le système judiciaire devrait néanmoins conserver son droit de regard sur la dénomination des départs. Pour éviter de payer les indemnités de licenciement et les versements à la caisse d'assurance chômage, l'entreprise peut vouloir déclarer que le licenciement est dû à une faute du salarié, ou vouloir harceler le salarié pour que ce dernier parte « volontairement ». Le rôle du juge est alors de vérifier, si le salarié en fait la demande, qu'un licenciement n'a pas été transformé en licenciement pour faute ou en démission. De même, il importe de vérifier que le licenciement ne soit pas motivé par une discrimination basée sur la race, le sexe ou l'appartenance syndicale, que les délais de préavis aient été respectés, etc. Inversement, un salarié voulant quitter l'entreprise et désireux de toucher des indemnités de licenciement (ainsi qu'éventuellement l'allocation chômage, si le départ n'est pas une simple transition entre emplois) peut vouloir saboter son travail afin de se faire « licencier » par son entreprise. Le rôle du juge est alors de vérifier, si l'entreprise en fait la demande, que le licenciement est bien un licenciement pour faute.

Mais, les juges ne doivent pas se substituer au jugement de l'entreprise dans sa gestion, car ils n'en ont ni la compétence ni, en général, l'information nécessaire, sans mentionner le manque de critères précis guidant leur intervention. Il semblerait logique que si l'entreprise reconnaît l'acte de licenciement et est prête à en supporter les coûts, le rôle du juge soit alors confiné à la vérification des critères de procédure.

Une responsabilisation accrue des entreprises, comme toute réforme touchant aux incitations, changera leur comportement. En particulier, les entreprises risquent de s'organiser afin d'échapper aux pénalités auxquelles elles feront face en cas de licenciement. La nature de ces mécanismes d'évasion dépendra du mode exact de prélèvement des pénalités, allant de la délocalisation à la suite de licenciements à la création d'entreprises sous-traitantes et sous-capitalisées. L'expérience dans d'autres domaines comme celui de l'environnement devrait être précieuse afin d'empêcher de tels comportements.

Enfin, une telle réforme devrait en grande partie se substituer aux réformes précédentes. L'introduction des CDD à côté des CDI ainsi que d'autres

mesures spécifiques (telle que celle relative aux contributions – dites « Delalande » – versées lors de licenciements de salariés âgés) n'ont pas atteint leurs objectifs et se sont même avérées contre-productives. Les mêmes objectifs peuvent être réalisés, de façon plus efficace, par un régime unique de protection de l'emploi, combinant une responsabilisation des entreprises vis-à-vis de l'UNEDIC et des indemnités de licenciement versées aux salariés.

Summary

The Institutional Design of Employment Protection

Tense negotiating climate, marginal reform

It is difficult to have constructive dialogue on employment protection, i.e. the duties of companies and workers when a contract is terminated. Businesses complain of the direct cost of redundancies and the complexity and uncertainty of the relevant legislation. They consider that current legislation prevents them from adjusting to the technological advances and rapid changes in demand that characterise modern economies. To them, this loss of efficiency and the extra costs involved discourage job creation. Workers cite the personal and social cost of unemployment and insist that businesses should bear the cost when laying off staff. While recognising the high cost of unemployment, a number of economists believe that current social security systems are inefficient. At the very least, legislation needs to be improved and simplified, and the level of protection probably needs to be reduced.

Governments in continental Europe have learned, often at their expense, that workers are very fond of labour laws. Not only do those protected by these rules have considerable electoral weight, but support for policies protecting workers goes beyond the circle of those who benefit directly. Reform in this area has for the most part been 'marginal'. For example, in France there was the introduction of fixed-term contracts (CDD: *contrats à durée déterminée*). Protection for permanent employment contracts (CDI: *contrats à durée indéterminée*) has changed little. These reforms have created a two-tier labour market with significant inequalities between workers and dubious effects on the overall efficiency of the system.

More generally, with businesses calling for a reduction in protection, workers and unions sticking to their guns and governments pushing through the reforms that appear the least politically damaging, the consistency of reforms is limited and the objective badly defined.

The role of the state in employment protection and the cost of redundancy

If we compare the reality in France with other experiences, the following questions come to mind:

- Why do labour agreements fail to provide sufficient protection for workers against unfair dismissal or at least a partial guarantee against a fall in income in the event of unemployment, using voluntary contributions to an unemployment insurance fund? What is the justification for public intervention on the labour market?
- If the labour market has failed in this respect and the state is therefore required to regulate protection and unemployment benefits, how should it approach this task? Should the internalisation of the cost of unemployment involve mandatory payments by businesses in the event of redundancies or does it require additional government and legal control?
- Should unemployment benefits be financed by contributions (employer or employee) deducted from earnings, as currently happens, or do we need to move to a more incentive-based system?
- Should the payments made by businesses making redundancies go to the workers losing their jobs (in the form of a pay-off), as is the case in France, or to the unemployment insurance fund?
- Should these payments cover part, all, or more than all of the unemployment benefits and other costs incurred by UNEDIC and attributable to the relevant redundancy?
- Should these payments be immediate or deferred, as applies to the no-claims bonus system (for example, the experience rating system in the United States described in the box below)? Should these require guarantees or a search for the responsible party, or should the government assume the risk that the payments may never be made?

These issues are discussed in the report, which suggests ways in which unemployment protection can be reformed in France.

The link between job protection and unemployment

Most labour market theories hold that employment protection, i.e. administrative and legal constraints and the benefits and payments made to laid-off workers, increases the length of unemployment and makes the labour market less reactive and more 'stagnant'. The net effect on the unemployment rate is less easy to discern as, on average, periods of unemployment appear to be longer, but redundancies are discouraged.

Empirical comparisons on an international scale generally support these theoretical forecasts. We can see a close negative correlation between employment protection and the length of unemployment. There is also a negative correlation between employment protection and flows between employment and unemployment and vice versa. Empirically speaking,

however, there is no conclusive correlation between employment protection and the unemployment rate, due to two conflicting forces (employment protection reduces flows to unemployment but extends the duration of the latter). For example, the unemployment rate is fairly similar between two countries where the level of protection is high in one case (Portugal) and low in the other (United States). But behind the figures, there are effects other than those mentioned above: in Portugal, the average length of time spent out of work is three times greater than in the United States, and flows into the labour market are three times lower.

At a microeconomic level, in-depth statistical studies are highly fragmented, but recent works suggest that employment protection discourages businesses from hiring workers who they think will be temporary, but fails to prevent them from reducing the headcount if staff changes appear permanent. If these conclusions are borne out, employment protection would not be a major obstacle to adjustments to technological advances and growth.

The ambiguous effects of CDDs (fixed-term contracts)

Empirical works on the impact of corporate reform in European countries show that the increasing use of CDDs (70% of new hires in France and 46% of all jobs for 20-24 year olds) has had a lasting effect on the nature of the labour market. The impact of these temporary contracts on unemployment is inconclusive: companies often prefer to recruit a new worker on a CDD than award a CDI (permanent employment contract) to a worker already on a CDD and higher staff turnover prevents an appreciation of the employee's human capital (little investment in training). To date, the main effect of CDDs in France seems to be the emergence of an increasingly two-tier, unequal labour market.

Tax redundancies?

Economic theory clearly shows the need for businesses to assume greater responsibility for the social cost of redundancies. In particular, the current system in which the company pays nothing to the unemployment insurance fund in the event of a redundancy implies a dual incentive to make redundancies: directly, as the company bears little of the cost incurred by the unemployment benefit fund; and indirectly, as this fund must be financed by means other than payments by businesses when making redundancies, in this instance through employer and employee social security contributions, which increases wages costs.

Whereas the principle of internalisation suggests a unit rate of contribution (the rate of contribution is defined as a business's payment to the unemployment insurance fund divided by the unemployment benefits paid by this fund to its ex-employees), several factors need to be considered when attempting to define the optimal level of this contribution rate.

Pooling the cost of unemployment

One argument for businesses to make higher contributions is that a redundancy affects not only the unemployment insurance fund but also the individual involved. This implies redefining the denominator of the rate of contribution to include not only the cost to the fund but also the financial cost to the employee (the psychological cost to the employee when laid off gives rise to redundancy payment). This correction should, however, be minor in the French system, in which unemployment benefits are generous.

Other factors argue in favour of a lesser degree of internalisation, pooling the cost of unemployment so that businesses do not bear the entire burden. First of all, there is a risk that employment protection will increase rather than decrease the wage cost for businesses: payments made by businesses when laying off staff increase the bargaining position of employees and therefore wages. This has a dissuasive impact on job creation. A reduction in companies' rate of contribution against the backdrop of a strong union negotiating position would limit the impact of the above.

A moderate rate of contribution may have an impact on the "creation margin" in one way or another. Businesses in financial difficulty have trouble investing and creating jobs. But it is precisely these businesses that lack the cash and are therefore more inclined to make redundancies in the future and worst hit by internalisation. A reduction in the rate of contribution gives a boost to these businesses to create jobs (it involves cross-subsidisation from businesses with more robust finances). A low rate of contribution reduces the incentive for businesses to only offer jobs to candidates whom they think they are unlikely to want to make redundant. On the other hand, too much responsibility may lead to excessive screening before recruitment and during trial periods.

Overall, a rate of contribution that is positive but below 1 (and therefore requiring pooling of costs) seems justified. The contribution from the business to the unemployment insurance fund in the event of redundancy should bear a closer relationship to unemployment benefits paid to ex-employees. Such an internalisation of the costs that redundancies impose on the government is based on the same logic as the principle that the polluter pays. Although it is difficult to apply the figures to the situation in France, making Canadian and US businesses responsible for the impact of their decisions on the finances of the unemployment insurance fund does not seem to have had any effect on the number of bankruptcies. The responsibility invoked by the experience rating system (see inset) suggests one possible method of financing.

The experience rating system (loaded premium) in the United States

Unlike French businesses, Canadian and US businesses are responsible for the impact of their decisions on the finances of the unemployment insurance fund. In the United States, the current system in place, created in

1935, varies between states. The most common formula, called the reserves ratio and adopted by 33 states, establishes fictitious accounts for companies. Contributions are credits and unemployment benefits paid to ex-employees are debits. For example, an employer for whom the unemployment benefits paid to employees laid off in the past exceed the contributions paid in (i.e. a company that has made a lot a redundancies) has a negative balance. Each year, a scale is used to determine the proportion of this balance that the business will have to pay over the year. If this proportionality factor is equal to 1, for example, the business will have to pay its debts every year and contributions will largely depend on redundancies made the previous year. The proportionality factor is generally less than 1 and so businesses pay their debt over a longer period of time than in the example given above.

In practice, it is important to spread the cost of redundancy, largely due to the existence of contribution ceilings, which mean that businesses making a lot of redundancies do not pay all of the costs incurred. On average, 40% of the cost of unemployment benefits was shared between 1988 and 1996, although this percentage was much lower in some states (New York in particular). The fact remains, however, that the system makes businesses directly responsible for redundancies, unlike the system in other countries where the costs are supported by the state.

The role of legal authorities

An increase the responsibility of businesses must go hand in hand with a decrease in the role of the legal authorities in the redundancy process. The legal system must nevertheless maintain its right to determine the nature of departures. To avoid making redundancy payments and contributions to the unemployment insurance fund, the business may want to declare that the redundancy is due to misconduct by the employee, or try to harass the employee into accepting 'voluntary' redundancy. At the request of the employee, the role of the judge is then to check that a redundancy has not been turned into a dismissal for misconduct or a resignation. Equally, it is important to check that the redundancy has not been motivated by racial or sexual discrimination or on the basis of union membership, and that notice periods have been applied, etc. Conversely, an employee wishing to leave a company without losing entitlement to redundancy payments (and potential unemployment benefits if the departure is not simply a switch to another job) may try to sabotage the job in order to be made 'redundant' by the company. The role of the judge is then, at the company's request, to check whether the redundancy is really a dismissal for misconduct.

However, judges must not act as a substitute for the judgement of the company's management as, generally speaking, they do not have the necessary skills or information, not to mention the precise criteria to guide their judgement. It seems appropriate that if the business recognises the act of redundancy and is ready to bear the costs, the role of the judge should be confined to checking that the correct procedures have been carried out.

Increasing the responsibility of businesses, as with any reform that affects incentives, will change their behaviour. In particular, businesses may unite in an attempt to avoid the penalties with which they will be faced in the event of redundancy. The nature of these evasive techniques will depend on the exact method of collecting penalties, going from the company relocating after redundancies to the creation of undercapitalised subcontractor companies. Experience in other areas, such as the environment, will be vital to preclude this kind of behaviour.

Lastly, these reforms should, for the most part, replace previous reforms. The introduction of CDD alongside CDI as well as other specific measures (such as those relating to the 'Delalande' contributions paid when laying off older workers) have been unsuccessful and even counterproductive in some circumstances. The same objectives can be reached more efficiently using a single employment protection scheme, making businesses responsible with regard to the UNEDIC and the redundancy payments to be made to employees.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

85 boulevard du Montparnasse 75006 PARIS
Télécopie : 01 53 63 59 55

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Mario Dehove

Secrétaire général

01 53 63 59 50

Laurence Bloch

Conseillère scientifique

*Commerce extérieur
Questions internationales*

Jean-Christophe Bureau

Chargé de Mission

*Agriculture
Environnement*

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 53 63 59 36
christine.carl-cae@servpm.org

