

Vaincre le chômage

Au festival de Cannes 2015, Vincent Lindon remporte le prix d'interprétation masculine. Dans *La Loi du marché*, il incarne un homme d'une cinquantaine d'années, licencié par une entreprise, au demeurant bénéficiaire. Il enchaîne les formations sans avenir et les rendez-vous à Pôle Emploi. Étranglé par les difficultés financières (remboursement immobilier, fils handicapé), il accepte un poste de vigile dans un supermarché. Le film retrace son malaise vis-à-vis du manque de confiance envers les employés, surveillés et licenciés du jour au lendemain pour faute mineure, et son combat pour conserver sa dignité. Ce film rend compte d'un mal-être ambiant de la société française : l'absence d'emploi qui fragilise ou marginalise une partie de nos concitoyens et les relations parfois très conflictuelles entre employeurs et employés.

Le titre du film semble désigner une fatalité, celle que cette triste réalité soit la conséquence directe du marché. Comme s'il était normal que dans une économie de marché, un salarié ne puisse plus trouver un emploi s'il perd le sien à l'âge de cinquante ans. Comme s'il allait de soi que les formations, dont le coût phénoménal est supporté indirectement par les salariés eux-mêmes, ne mènent à aucun résultat. Comme si l'on devait accepter qu'une partie des Français aillent de galère en galère, du chômage en CDD en passant par des emplois aidés et en repassant par la case chômage. Comme si des hommes et des femmes encore jeunes, en bonne forme physique et désireux de travailler devaient être déclarés inaptes au travail et mis prématurément à la retraite, une retraite financée par des charges prélevées sur les actifs. *Loi du marché ou choix de société ?*

Après avoir rappelé les données du marché de l'emploi en France, ce chapitre montre que le chômage est en partie un choix de notre société et explique pourquoi ce choix a été fait. Il développe par conséquent des arguments suggérant que le chômage de masse et la dualité du marché du travail ne sont en rien inéluctables, et il propose des voies de réformes. Je me focaliserai sur la question du contrat de travail. Aussi emblématique soit-elle, il est important de noter qu'une réforme du contrat de travail n'est qu'un pilier dans une réforme plus globale de nos institutions du marché du travail et que d'autres aspects également dysfonctionnels devraient aussi être réformés afin de retrouver un plein emploi que nous n'avons pas connu depuis plus de quarante ans. Je

discuterai de certains de ces aspects à la fin du chapitre. Enfin, j'expliquerai pourquoi des réformes en la matière sont urgentes, car si le chômage a empiré lentement depuis de nombreuses années, un parfait concours de circonstances est réuni pour plonger notre pays dans une crise de l'emploi bien plus sérieuse encore.

I. LE CONSTAT

Dire que la France ne brille pas pour ses performances en termes d'emploi et de bien-être au travail est un euphémisme. Une rapide comparaison internationale met clairement en évidence les spécificités fortes du marché du travail français qui se cristallisent dans de mauvaises performances, plus proches de celles des pays de l'Europe du Sud en difficulté que de celles de l'Europe du Nord. Schématiquement, le constat s'énonce ainsi :

- 1.le chômage est beaucoup plus élevé en France que dans les pays d'Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves) ou les pays anglo-saxons ;
- 2.le chômage touche essentiellement les 15-24 ans et les 55-64 ans ;
- 3.le chômage pénalise les peu qualifiés et les zones urbaines sensibles ;
- 4.le chômage de longue durée, de loin le plus pernicieux, est important et en augmentation régulière depuis 2007 ;
- 5.les Français éprouvent un véritable mal-être au travail, qui résulte d'un manque de mobilité professionnelle, de relations conflictuelles et d'un sentiment d'insécurité du travail ;
- 6.ce résultat calamiteux conduit la France à dépenser beaucoup pour la politique de l'emploi.

Un chômage élevé et de longue durée

Combien y a-t-il de chômeurs en France ? La statistique la plus souvent utilisée pour réaliser des comparaisons internationales est celle de l'Insee, conforme à la définition du Bureau international du travail (BIT), et qui ne prend pas en compte près de 1,5 million de personnes sans emploi souhaitant travailler (le « halo du chômage ») en raison de sa définition par nature restrictive¹. Selon l'Insee, la France comportait ainsi 2,9 millions de chômeurs au sens du BIT au troisième trimestre 2015, soit un taux de chômage d'environ 10,6 %, plus du double du niveau allemand par exemple, et bien supérieur à ceux des pays anglo-saxons ou d'Europe du Nord.

Les statistiques de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), elles, distinguent cinq types de demandeurs d'emploi en France. La statistique la plus couramment rapportée dans les médias est celle des « demandeurs

d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi », la catégorie A. Il y avait en ce sens 3 574 860 chômeurs en France métropolitaine en novembre 2015. Le chiffre du chômage de catégorie A sous-estime également le niveau de chômage car il ne comprend pas les autres catégories de chômeurs : en formation, en stage, en arrêt maladie ou congé de grossesse, en contrat aidé, en activité partielle²... En incluant ces catégories, on arrive en novembre 2015 à environ 6 142 000 chômeurs.

Une autre difficulté pour mesurer le chômage provient des chômeurs non répertoriés, ceux et celles qui se découragent face à la dégradation du marché de l'emploi, qui vont des jeunes qui poursuivent leurs études ou prennent un travail à l'étranger car ils ne trouvent pas d'emploi en France aux seniors qui voudraient continuer une activité professionnelle mais décident de faire valoir leurs droits à la retraite. Face à cette complexité à mesurer le chômage, les économistes préfèrent parfois regarder le taux d'emploi³. L'emploi en France fait aussi ressortir la situation particulièrement dégradée que connaissent deux groupes d'âge.

Les 15-24 ans peinent à trouver du travail. Leur taux de chômage est de 24 %. Leur taux d'emploi (28,6 %) se situe très loin derrière la moyenne de l'OCDE (39,6 %) et les taux de l'Europe du Nord (46,8 % pour l'Allemagne et 62,3 % pour les Pays-Bas)⁴. Le marché du travail français est donc relativement fermé aux nouveaux entrants, notamment aux jeunes en quête d'un premier emploi. Certes, tous les pays ont un taux de chômage plus élevé chez les jeunes que dans le reste de la population. Les entreprises sont réticentes à engager des salariés qui n'ont pas encore fait leurs preuves, et surtout à payer le coût de la formation sur le tas de jeunes salariés qui une fois formés peuvent quitter l'entreprise. Cependant, les jeunes Français ont un taux de chômage bien supérieur aux niveaux des pays d'Europe du Nord et des pays anglo-saxons.

La conséquence est une forte inégalité intergénérationnelle. Les jeunes ont non seulement un taux de chômage beaucoup plus élevé que les autres, mais ils ont aussi du mal à se loger⁵. Les zones dynamiques créant des emplois sont aussi souvent celles qui ont un marché du logement tendu. En effet, les politiques publiques augmentant la rareté foncière ont généré une pénurie de logements. Les politiques peu favorables aux propriétaires-bailleurs ont renchéri les loyers en raréfiant l'offre de logements locatifs, ce qui a également permis aux propriétaires-bailleurs de sursélectionner les candidats et de demander des garanties importantes. Enfin, en raison de l'instabilité de l'emploi, les jeunes n'ont souvent pas accès au logement à l'achat.

Les 55-64 ans partent, volontairement ou non, tôt à la retraite, le plus tôt de tous les pays européens. Leur taux d'emploi (45,6 %) est lui aussi très éloigné de la moyenne de l'OCDE et en particulier des taux de l'Europe du Nord (le taux d'emploi dans cette classe d'âge en Suède dépasse 70 %). Les actifs de plus de 50 ans sont aussi les principales victimes du chômage de longue durée. 56 % des chômeurs de plus de 50 ans tombent dans cette catégorie.

Plus généralement, en 2013, 4 % des actifs étaient au chômage depuis plus d'un an, presque deux fois le niveau des pays de l'Europe du Nord. Or il est communément admis que le chômage de long terme est beaucoup plus pernicieux que celui de court terme. Il implique une perte de qualification professionnelle, une exclusion sociale, un stigma sur le marché du travail. Le fait qu'il soit particulièrement élevé dans notre pays est un sujet supplémentaire d'inquiétude.

Le recours aux « rustines »

Pour résorber le chômage, les gouvernements successifs en France (et dans d'autres pays de l'Europe du Sud) ont encouragé les CDD et financé les emplois aidés.

Les emplois aidés. Les emplois aidés constituent dans l'ensemble une mauvaise utilisation de l'argent public, en particulier pour les emplois aidés dans le secteur non marchand⁶. Plutôt que d'encourager les employeurs à utiliser des salariés parce qu'ils ne coûtent pas cher, on pourrait utiliser cet argent pour faire baisser les charges pesant sur les salariés et ainsi inciter les entreprises à créer les emplois stables dont elles ont vraiment besoin. Bien sûr, je force ici quelque peu le trait : des aides à l'emploi des jeunes non qualifiés peuvent se justifier sur la base d'une « défaillance de marché » : l'entreprise fournit à perte au jeune salarié du capital humain dont elle ne profitera pas si le salarié quitte l'entreprise pour bénéficier d'une rémunération supérieure ailleurs. Mais dans l'ensemble les statistiques montrent que la probabilité de trouver un CDI à la fin d'un emploi aidé est faible et que les bénéficiaires des emplois aidés dans le secteur non marchand ont moins de chances d'avoir un emploi deux ans plus tard que les autres, et donc la thèse selon laquelle un emploi aidé est un tremplin vers un emploi stable reste à démontrer.

Les contrats précaires. La grande majorité des nouvelles créations d'emploi, soit 85 % en 2013 (90 % si l'on ajoute l'intérim), se font désormais en contrat à durée déterminée (CDD) et ce ratio croît continûment (il était de 75 % en 1999). On a également observé une forte augmentation des contrats ultracourts et des contrats dits de

« permittance » (le salarié est inscrit comme demandeur d'emploi entre deux contrats chez le même employeur), peu satisfaisants pour le salarié et très coûteux pour l'assurance chômage⁷. Aujourd'hui, plus d'une embauche sur deux en CDD est une reembauche dans la même entreprise.

En réalité, l'emploi en CDD ne convient ni à l'employé, ni à l'employeur. Pour l'employé, le contrat n'offre guère de protection. Comme en théorie (dans les faits, les contournements sont fréquents) la prolongation d'un CDD le transforme en contrat à durée indéterminée (CDI), qui se situe exactement à l'opposé en termes de protection, l'employeur est très fortement incité par la réglementation à ne pas le prolonger⁸, même si la personne employée a donné satisfaction. De fait, au sein de l'Europe, la France est le pays où la transition d'un contrat temporaire vers un contrat stable est la plus faible⁹. Ce qui veut dire qu'une personne embauchée sur la base d'un contrat temporaire a beaucoup moins de chance que partout ailleurs en Europe de voir son contrat temporaire se transformer en contrat permanent. Le fait que les entreprises recourent abondamment aux CDD, que ni elles ni leurs salariés n'apprécient, est grandement révélateur du coût implicite que la législation actuelle sur les CDI impose à la société française.

Les gouvernements successifs, connaissant la réticence des entreprises à créer des CDI, n'osent cependant pas toucher au CDD. Car ce dernier sert de soupape de sécurité au régime trop rigide du CDI ; il permet de préserver un minimum d'emplois et empêche ce faisant une inflation trop forte des chiffres du chômage. La polarisation des institutions du travail entre un CDD ultraflexible et un CDI ultrarigide crée une dualité sur le marché du travail, entre ceux qui sont embauchés sans limitation de durée et sont protégés, et les autres, qui mettent de plus en plus de temps à trouver un vrai emploi. C'est, en d'autres termes, un mauvais tour joué aux salariés dans leur ensemble, et surtout aux plus jeunes d'entre eux¹⁰.

En dépit de ce constat, le débat politique se concentre sur les licenciements, qui ne concernent que les CDI, licenciements que la puissance publique s'attache à faire disparaître et qui ne représentent d'ailleurs plus qu'une fraction très marginale des fins d'emplois (4,4 %). Le débat ignore en revanche à peu près totalement les deux causes principales des mouvements sur le marché du travail, c'est-à-dire les démissions, qui sont peu nombreuses (9 % des fins d'emploi) et en déclin, et surtout les fins de CDD, qui dominent les fins d'emploi (77 %) et sont en progression constante. Le reste correspond aux ruptures conventionnelles, aux licenciements pour motif économique

ou personnel, aux fins de période d'essai et aux départs à la retraite.

Une politique publique de l'emploi coûteuse pour des résultats décevants

Tout État dépense pour sa politique de l'emploi et il n'y a là rien que de bien normal. Il s'agit de former les travailleurs, d'accompagner les plus fragiles et de protéger ceux qui ont eu la malchance de se trouver dans un secteur en pleine mutation technologique et économique. Pour autant, la France consacre des sommes très au-dessus des normes internationales à sa politique de l'emploi. C'est à l'évidence autant d'argent public qui n'est pas destiné à l'éducation, à la santé et à d'autres actions publiques, ou selon le point de vue auquel on se place, qui plombe nos finances publiques et augmente le poids du remboursement de la dette. Le chômage coûte cher non seulement aux salariés, mais aussi à la collectivité dans son ensemble.

On peut débattre de ce que recouvre la notion de politique publique de l'emploi. Elle peut comprendre l'indemnisation des chômeurs (31 milliards en 2014), l'accompagnement des mutations économiques et les fonds alloués à la formation professionnelle des chômeurs, le coût du service public de l'emploi, les emplois aidés, les contrats en alternance et en zones franches urbaines, et puis ce qu'on appelle les mesures générales : réduction des cotisations patronales sur les bas salaires, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), fonds alloués à l'atténuation des effets de l'introduction des 35 heures¹¹. Le budget total est en augmentation continue depuis 1993. En 2012, la France dépensait 1,41 % de son PIB pour les politiques dites « passives » (assurance chômage) et 0,87 % pour les politiques « actives » (formation des chômeurs, gestion du chômage, emplois aidés...) ¹². Si l'on rajoute les allègements Fillon, le pacte de responsabilité et le CICE, on arrive à environ 3,5 ou 4 % du PIB¹³.

Le mal-être au travail

Le chômage et l'emploi précaire sont la face visible de l'iceberg pour les salariés. La face cachée, elle, est multifforme...

Une mobilité insuffisante et un appariement imparfait des salariés aux emplois. Il est naturel que les salariés changent d'entreprise. Ils peuvent vouloir affronter de nouveaux défis professionnels et acquérir des connaissances en découvrant de nouveaux horizons. Ils sont aussi susceptibles de quitter des collaborateurs ou une hiérarchie avec qui la relation s'est tendue. Inversement, dans un monde changeant, les entreprises peuvent vouloir réorienter leurs activités pour s'adapter au contexte et

embaucher des salariés ayant des qualifications différentes de celles qui étaient jusqu'alors recherchées. La perception qu'un emploi en CDI est un privilège (tout relatif) auquel il faut s'accrocher sous peine de ne pas retrouver d'emploi équivalent ne facilite ni la mobilité, ni l'adéquation des salariés aux emplois, ce qui implique un coût à la fois pour les salariés et pour les entreprises.

Des relations conflictuelles. Les relations entre employeurs et employés ne sont pas harmonieuses dans notre pays. Ainsi, la France se place au 129^e rang sur 139 pays en termes de perception de qualité des relations au travail¹⁴. On ne peut qu'émettre des conjectures sur les causes de cette malheureuse spécificité française, qui contribue au *burn-out* des employés. Peut-être l'absence de mobilité mentionnée plus haut joue-t-elle un rôle. Un employé dont la relation avec ses supérieurs s'est tendue changera naturellement d'emploi dans un marché du travail fluide, mais, en France, il n'aura pas cette opportunité et restera, en dépit du conflit qui l'oppose à son entreprise. Il n'est pas impossible non plus que certains employeurs peu scrupuleux dégradent sciemment l'environnement de travail d'un employé pour l'inciter à accepter une rupture conventionnelle et à quitter l'entreprise, l'employeur évitant ainsi une procédure devant les prud'hommes.

Les Français se situent mal en termes de stress au travail. Les études menées à partir de données internationales¹⁵ démontrent l'existence d'une corrélation positive entre protection de l'emploi et stress au travail. Cette corrélation n'est guère surprenante : la rigidité dans l'emploi et la rareté de l'emploi détériorent, comme nous l'avons vu, les relations au travail de plusieurs manières ; des employés insatisfaits de leur emploi le conservent néanmoins ; et des patrons peu scrupuleux peuvent aisément jouer sur la peur du chômage pour intimider les salariés.

Un sentiment prégnant d'insécurité professionnelle. L'insécurité professionnelle est évidemment perçue par les détenteurs de CDD, qui sont par définition des emplois précaires. De façon plus étonnante, elle est aussi ressentie par les CDI, qui bénéficient pourtant de la législation pratiquement la plus protectrice au monde¹⁶. Ce constat n'est pas aussi paradoxal qu'il y paraît, dans la mesure où un CDI sait que, s'il est licencié et passe par la case chômage, ses chances de retrouver un travail équivalent sont limitées. D'où un sentiment de pessimisme qui frappe l'ensemble de la société française et la tétanise, handicapant sa capacité à s'adapter et à innover.

Une réforme est-elle nécessaire ?

Un argument souvent avancé en France contre la nécessité d'une réforme des institutions de l'emploi est que le chômage est un problème de carnet de commande et qu'une relance macroéconomique ferait baisser le chômage. Il n'y a pas de doute que la France, comme tous les pays européens, est victime des incertitudes sur l'avenir de l'Europe et subit les contrecoups de la crise financière ; et que des perspectives favorables et un carnet de commande bien rempli auraient des effets très favorables sur l'emploi. Mais l'argument macroéconomique n'est pas pertinent pour plusieurs raisons.

La plus évidente est que le chômage est structurel et pas seulement conjoncturel. Il n'est pas descendu en dessous de 7 % en France depuis trente ans malgré une politique de l'emploi très coûteuse pour les finances publiques, le recours aux retraites anticipées (aujourd'hui facilitées par les ruptures conventionnelles) et l'encouragement des CCD. Ce n'est pas un hasard non plus si le chômage dans les autres pays de l'Europe du Sud, dont les institutions du marché du travail sont à l'origine assez similaires aux institutions françaises, est bien plus élevé qu'en Europe du Nord ou que dans les pays anglosaxons. Deuxièmement, si l'on peut discuter du niveau approprié pour le déficit budgétaire en période de récession¹⁷, nous vivons actuellement une relance keynésienne résultant de la baisse de l'euro, des taux d'intérêt et du prix du pétrole ; le chômage devrait donc se résorber au lieu d'augmenter. Troisièmement, il faut se demander pourquoi le carnet de commandes est peu rempli, ce qui nous ramène (en partie seulement) à la question de la compétitivité des entreprises, qui comprend d'autres dimensions que le simple coût horaire (tel qu'un bon appariement des salariés aux emplois, sujet sur lequel nous reviendrons). Enfin, une relance par le déficit budgétaire comporte moins de risque quand les finances publiques sont saines que quand elles sont déjà dégradées (la faute à quarante ans de laxisme budgétaire).

II. UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE DU CONTRAT DE TRAVAIL

Les réflexions qui suivent s'inspirent de travaux réalisés en collaboration avec Olivier Blanchard (professeur au MIT et chef économiste du FMI de 2007 à 2015)¹⁸. Cet état des lieux peu reluisant résulte de multiples causes. À court terme, le niveau de la demande et d'autres facteurs conjoncturels jouent un rôle important dans la variation du chômage. Mais le chômage français est un phénomène durable. Attardons-nous donc sur ses causes structurelles, en commençant par le débat actuel au sujet de la protection de l'emploi, un sujet emblématique sur lequel les institutions commencent à évoluer en Europe du Sud (par exemple, en Italie et en Espagne). Pour bien comprendre l'effet de nos politiques en la matière, il faut d'abord s'interroger sur les incitations des différents acteurs. Nous pourrons ensuite mieux analyser nos institutions et concevoir des réformes possibles.

La protection du salarié, la flexibilité et le principe licenciement-payeur

Le contrat de travail et les procédures de licenciements doivent concilier deux objectifs. Le salarié n'est pas responsable de l'évolution technologique ou des chocs sur la demande que subit son entreprise ; il doit donc être assuré contre le risque que son emploi devienne obsolète ou simplement non rentable. L'entreprise, quant à elle, demandera à bénéficier de flexibilité dans sa gestion des ressources humaines face à l'éventualité de ces mêmes chocs ; en l'absence d'une telle flexibilité, elle sera réticente à créer l'emploi, car elle fera de lourdes pertes en cas de faible productivité de cet emploi. Deux visions antinomiques ? Pas vraiment. Mais pour les satisfaire, *il faut protéger le salarié et non l'emploi*.

L'employeur sait si un emploi lui est profitable ; profitabilité bien conçue bien sûr, car un employeur peut accepter de perdre de l'argent momentanément sur un poste de travail ou une unité de production du fait d'une chute de demande momentanée et cependant profiter à terme du maintien de l'emploi. L'employeur est donc en possession des éléments nécessaires à une gestion de l'emploi. Mais il faut aussi se poser la question de l'impact de son choix entre maintien de l'emploi et licenciement sur les parties prenantes. Il y a au moins deux parties prenantes en l'espèce.

La première partie prenante est le salarié concerné par le maintien de l'emploi ou le licenciement. Ce salarié subit un coût financier, lié à la perte de salaire, ainsi qu'un coût psychologique (par exemple, la perte du tissu social fourni par son travail dans

l'entreprise ou des tensions familiales). Cette externalité créée par le licenciement fait, du point de vue du salarié, l'objet de deux formes de compensation : l'entreprise lui paie des indemnités de licenciement ; et l'assurance chômage lui assure un revenu de remplacement ainsi qu'éventuellement une formation complémentaire. La deuxième partie prenante, souvent oubliée dans le débat, est le système social, et en particulier l'assurance chômage. Un licenciement entraîne des allocations chômage, des coûts de formation, des coûts de gestion de Pôle Emploi, éventuellement aussi des coûts associés à un emploi aidé...

Le principe de responsabilisation, qui dans d'autres domaines forme la clé de voûte de notre système économique, voudrait que l'entreprise « internalise » le coût total pour la société quand elle licencie un salarié : le coût pour le salarié et le coût pour le système social. Sinon, elle aura tendance à trop licencier (j'ignore ici à dessein les contraintes administratives au licenciement, dont je reparlerai en détail par la suite). Afin qu'elle internalise le coût pour le système social, il faut lui faire payer une pénalité de licenciement, dont le produit ira au système public, et non au salarié.

Il est à noter qu'il ne s'agirait pas d'une taxe supplémentaire pesant sur les entreprises, mais d'un *bonus-malus*. De fait, le produit de cette pénalité serait affecté à la réduction des charges sociales : la pénalité serait donc neutre fiscalement pour l'ensemble des entreprises. Cependant, si en matière d'environnement, tout le monde trouve aujourd'hui normal que le pollueur soit le payeur¹⁹, l'idée que les entreprises qui licencient devraient payer une pénalité de licenciement ne fait pas partie de notre logiciel économique. Discutons donc plus en détail ce principe du licencieur-payeur, si éloigné de nos conceptions façonnées par nos institutions.

Une première question à son sujet porte sur le calcul du coût du licenciement pour l'assurance chômage. Licencier un informaticien de 30 ans à Paris qui retrouvera le lendemain un emploi ne coûte rien à ce système ; licencier un salarié peu qualifié de 50 ans dans un bassin d'emploi déprimé est une autre affaire. Comment donc faire pour calculer le coût du licenciement ?

Une manière astucieuse de calculer la pénalité de licenciement consisterait à regarder combien le salarié licencié coûte aux organismes qui versent les allocations chômage et offrent des formations au chômeur après son licenciement. Cette approche remonte à l'Amérique de Roosevelt, qui avait institué un système de bonus-malus toujours en vigueur, l'*experience rating*²⁰. Elle présente un double avantage : celui

d'appliquer une pénalité plus élevée pour des salariés qui auront plus de difficultés à retrouver un emploi ; et celui d'inciter l'entreprise à investir dans la formation et donc d'enrichir le capital humain de ses employés, limitant par là la durée de leur chômage en cas de licenciement. De même, elle inciterait les partenaires sociaux au sein d'une même branche à améliorer la qualité des formations, car ils seraient sensibilisés à la durée du chômage (aujourd'hui ils sont au contraire déresponsabilisés par une mutualisation généralisée).

Nous verrons plus tard que le système de bonus-malus a d'autres avantages, comme celui d'éliminer les connivences entre employeurs et employés sur le dos de la sécurité sociale ou encore une meilleure allocation de l'activité entre secteurs.

Discussion

Le principe licencieur-payeur donne les grandes lignes d'une responsabilisation désirable. Il est cependant trop simpliste et quelques ajustements au principe de base peuvent s'avérer nécessaires²¹.

Droits progressifs. Si les CDD sont de mauvais contrats – en raison de leur durée déterminée – et mériteraient d'être supprimés, les entreprises auront cependant toujours besoin de contrats courts pour des tâches ponctuelles ou des activités saisonnières. Un système de contrat unique avec des droits progressifs pour le salarié est tout à fait compatible avec ce besoin de contrats courts.

Mécanismes d'évasion. Comme dans le cas des dommages environnementaux, le risque de contournement de la réglementation existe à travers le recours à la sous-traitance pour les activités les plus incertaines et donc plus sujettes au risque de licenciement, c'est-à-dire à la création de sociétés spécialisées « coquilles vides » sans vrais capitaux et qui seront incapables de payer au moment de licencier. Mais, comme dans le cas de la fiscalité environnementale, on peut imaginer des solutions pour corriger ces contournements : demander des garanties bancaires ou faire remonter la responsabilité juridique – le malus – à l'entreprise mère ou au donneur d'ordre par exemple.

Effets de sélection. Un *bonus-malus* peut conduire les entreprises à la prudence dans l'embauche d'employés instables qui présentent un fort risque de ne pas donner satisfaction à l'entreprise. Cela est évidemment déjà bien le cas pour ce qui est des CDI et plus généralement sera toujours le cas dans tout système où l'entreprise perçoit un

coût au licenciement. On peut cependant réfléchir à l'utilisation de subventions à l'embauche de personnes particulièrement fragilisées sur le marché du travail ou encore réduire quelque peu l'intensité du bonus-malus pour de tels employés.

III. L'INCOHÉRENCE DE NOS INSTITUTIONS

Une double incitation au crime...

En France, l'entreprise qui licencie paie des indemnités de licenciement au salarié, mais elle ne paie pas le coût de ce licenciement pour l'assurance chômage, qui peut être bien supérieur²². En revanche, l'entreprise qui conserve le salarié paie des cotisations sociales. Les entreprises qui gardent leurs salariés paient donc pour celles qui licencient. On marche sur la tête. En faisant supporter les coûts du licenciement pour l'assurance chômage par les entreprises qui ne licencient pas, le système actuel encourage de deux manières les licenciements. Il existe donc une double distorsion, qui nécessite un rééquilibrage.

... traitée par une mission impossible confiée au juge

Comprenant peut-être qu'il était en train de créer des incitations au licenciement par le transfert de charges identifié ci-dessus, le législateur a voulu compenser ces incitations en régulant les licenciements. Le rééquilibrage a donné au juge (ou prud'homme) un pouvoir d'appréciation sur les licenciements. Cependant, le juge, quelles que soient sa compétence et son intégrité, n'a pas l'information nécessaire qui lui permettrait de se substituer au dirigeant d'entreprise afin de juger de la légitimité des licenciements économiques. En conséquence, l'issue de la procédure de licenciement économique est devenue parfaitement aléatoire et imprévisible face aux défis stratégiques auxquels sont confrontés les entrepreneurs. Nos institutions ont confié une mission impossible aux prud'hommes et aux tribunaux.

Les coûts cachés des procédures de licenciement

En cas de litige, les procédures de licenciement²³ occasionnent pour les entreprises des coûts importants qui vont bien au-delà des indemnités octroyées aux salariés licenciés. Même si la tendance générale est au raccourcissement, les procédures sont très longues. Le délai de prescription pour les litiges relatifs au licenciement est de deux ans (depuis la loi de sécurisation de l'emploi de 2013)²⁴. Après ce délai de saisine, il faut compter 13,6 mois en moyenne en première instance²⁵ et 35 mois en cas d'appel (ce qui arrive dans 67,7 % des cas). Sans compter que plane encore dans quelques cas le risque de réintégration avec versements des salaires intermédiaires.

L'employeur doit prouver l'existence d'une « cause réelle et sérieuse ».

Contrairement à de nombreux pays, les licenciements non inhérents à la personne mais plutôt liés à la disparition de l'activité ou à la simple volonté de réaliser des économies importantes ne sont pas considérés comme légitimes ; un licenciement économique doit être justifié par de graves difficultés financières de l'entreprise mettant sa survie en danger, ce qui concrètement veut dire qu'une entreprise par ailleurs saine n'a pas de motif valable pour arrêter une activité qui n'a plus, et de façon durable, de carnet de commandes (à moins de reclasser les employés concernés, ce qui requiert qu'il y ait de la place dans une autre activité, pour laquelle les employés à reclasser doivent au demeurant être compétents).

L'obligation de reclassement *urbi et orbi* dans un plan de sauvegarde, par exemple, peut s'avérer tout à la fois d'une grande complexité, en particulier pour un groupe international (comment prouver au juge que l'on a tout essayé ?) et d'une très faible efficacité, d'autant qu'en cas de licenciement économique, l'employeur doit respecter des critères (ancienneté, âge, charge de famille, etc.) qui ne sont liés ni à la capacité professionnelle des salariés concernés ni aux chocs de demande subis par l'entreprise²⁶. Et la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) doit homologuer la conformité des plans de reclassement. Le coût pour l'entreprise comprend aussi le temps consacré par les dirigeants au traitement du dossier (qui les détourne de tâches impliquant l'avenir de l'entreprise).

Le processus est aussi coûteux pour le salarié, de même qu'injuste : les populations fragiles et/ou peu familières avec la complexité du système français peuvent se décourager et tirent moins bien leur épingle du jeu que ceux parmi les *insiders*²⁷ qui maîtrisent bien les institutions. Enfin, aux coûts judiciaires s'ajoutent une forte incertitude quant à la décision finale et des disparités importantes entre juridictions²⁸.

Ces inefficacités disparaîtraient en grande partie avec l'introduction d'un *bonus-malus*, qui conduirait les entreprises à acquitter une pénalité sur chaque licenciement en échange de la réduction des cotisations chômage et d'un allègement des procédures administratives et judiciaires de licenciement. L'entreprise pourrait en effet se voir octroyer plus de flexibilité en contrepartie de cette responsabilisation. Le principe du licenciement économique serait accepté comme il l'est en Europe du Nord et dans bien d'autres pays. Cette organisation différente de la protection du salarié reflète un équilibre entre les intérêts des salariés, pour lesquels le travail est un moyen de subsistance et d'intégration sociale, et ceux de leurs employeurs, qui souhaitent pouvoir

adapter leurs effectifs en fonction d'impératifs économiques ou technologiques. Les salariés n'y perdront pas en moyenne en protection de l'emploi, les CDD disposant dès lors d'un emploi plus stable et les CDI mis au chômage de plus de chances de retrouver un emploi. Notons également que la pénalité payée par l'entreprise pour chaque personne licenciée l'incitera aussi à investir dans le capital humain de ses salariés pour les rendre facilement réemployables en cas de licenciement. Elle obligera donc l'entreprise à former ses salariés de telle sorte qu'ils restent le moins de temps possible au chômage quand un licenciement est nécessaire.

Enfin, il n'est évidemment pas question d'éliminer complètement le juge du paysage. Par exemple, quel que soit le système, on doit pouvoir faire appel au juge en cas de licenciement d'une femme enceinte ou d'un syndicaliste peu complaisant. Plus généralement, le juge doit avoir la possibilité d'intervenir si le licenciement survient après un comportement de l'employeur préjudiciable à la cohésion sociale (harcèlement, abus de pouvoir...). Dès lors, le juge pourrait toujours contrôler qu'un motif économique invoqué par l'employeur ne cache pas un motif personnel non acceptable socialement. Mais si le maintien de tels garde-fous est nécessaire, il faut aussi comprendre que la flexisécurité limitera les incitations des entrepreneurs peu scrupuleux à mal se comporter pour se séparer d'un employé.

Réallocation entre secteurs

La déresponsabilisation totale des acteurs économiques vis-à-vis du coût pour l'assurance chômage a d'autres effets plus subtils, mais néanmoins importants. Selon Pierre Cahuc, les cotisations chômage pour les seuls salariés en CDD et en intérim sont de 11 milliards d'euros inférieures aux allocations qu'ils perçoivent (à titre indicatif, le déficit annuel de l'assurance chômage est de 4 milliards).

La déresponsabilisation distord donc l'allocation de l'emploi entre secteurs, dans la mesure où certains sont plus que d'autres confrontés à de fortes fluctuations de leur activité économique. Ces secteurs qui ont structurellement recours aux licenciements n'en supportent toutefois que très partiellement le coût, qui est reporté sur les autres secteurs. Ce report de charges pénalise les secteurs qui ont une certaine stabilité et licencient peu. *A contrario*, le régime des intérimaires par exemple accuse un très important déficit.

Le régime des intermittents du spectacle satisfait les employeurs de ce secteur, qui est fortement subventionné par les salariés des autres secteurs : le déficit de ce régime

atteint environ 1 milliard par an depuis une quinzaine d'années. Au nom de la culture, les sociétés de production audiovisuelle utilisent des intermittents pour occuper des postes réguliers, subventionnés par les salariés d'autres secteurs. Ce phénomène de la « permittance » reste largement répandu selon la Cour des comptes. Il permet à l'employé de toucher des allocations bien supérieures à ce qu'il percevait dans le régime général, et à l'employeur de verser en contrepartie des salaires nettement moindres. Le nombre des intermittents a fortement crû, mais il n'est que peu surprenant que les vrais intermittents du spectacle n'aient pas vu leurs revenus augmenter, bien au contraire. Un tel régime ne pourrait être envisagé qu'à la condition de pouvoir le cibler sur les catégories de métiers culturels qui ne peuvent se développer de façon pérenne sans une assurance chômage adaptée, en évitant au maximum tout effet d'aubaine ou de fraude, et en responsabilisant les employeurs vis-à-vis du coût qu'ils imposent à la société. Au-delà, la politique culturelle devrait d'abord aller aux œuvres culturelles que l'on veut encourager – sous forme de subventions transparentes et non dissimulées derrière une mutualisation sans fondement.

Comme pour tout autre système assurantiel, la solidarité interprofessionnelle se justifie s'il s'agit d'assurer une profession contre des chocs sectoriels. Elle se justifie beaucoup moins quand la direction des transferts est systématique, car alors elle distord l'allocation entre secteurs. Notons enfin que ce problème disparaîtrait avec l'introduction du *bonus-malus*. Chaque entreprise payant ce qu'elle coûte à l'assurance chômage, il en va de même pour chaque secteur et l'allocation de l'activité entre secteurs n'est plus guidée par des subventions croisées.

Connivences des partenaires sociaux sur le dos de la collectivité

Les relations entre employeurs et employés sont médiocres en France... sauf quand il s'agit de s'entendre sur le dos de l'assurance chômage. Mais, comme toujours, les agents économiques réagissent aux incitations auxquelles ils sont confrontés. Les vrais coupables en la matière sont donc nos institutions, qui poussent à des manipulations concertées entre patronat et salariés au sein de l'entreprise.

Tout d'abord, l'employeur et l'employé ont appris à transformer systématiquement une démission en licenciement. Une démission n'ouvre pas droit aux allocations chômage, au contraire d'un licenciement. Les entreprises et leurs salariés ont donc intérêt à s'entendre sur le dos de l'assurance chômage pour maquiller les départs volontaires en licenciements. Cette requalification ne coûte rien à l'entreprise, qui

n'acquiesce aucune contribution pour les allocations chômage que percevra le salarié à la suite de son licenciement, tant que le salarié s'engage à renoncer à ses droits et quitte son entreprise « en bons termes ».

Dans ce cadre, la « rupture conventionnelle », procédure créée en 2008 et permettant à l'employeur et au salarié en CDI de convenir d'un commun accord des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie, ne fait que légaliser une pratique ancienne de connivence de l'employeur et de l'employé au détriment de l'assurance chômage en facilitant la dissimulation d'une démission derrière un licenciement. Son succès (plus de 358 000 ruptures conventionnelles en 2015 !) n'est donc pas étonnant. Pierre Cahuc et André Zylberberg notaient par ailleurs lors de la mise en place de cette mesure en 2009 :

La rupture conventionnelle du contrat de travail qui est instituée permet à un employeur et à son employé de se séparer à l'amiable. Le diable est dans les détails : dans la mesure où l'employé conservera finalement ses allocations chômage pendant trois ans, le gouvernement vient en réalité d'ouvrir la possibilité de la retraite à 57 ans ! Un senior pourra en effet quasiment sans perte monétaire quitter son emploi, en faisant financer par les Assedic cette préretraite qui ne dit pas son nom.

Notons que cette collusion contre le système d'assurance chômage n'aurait pas lieu si l'entreprise était responsabilisée par un *bonus-malus*. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, la mise au chômage ou en pseudo-retraite anticipée lui serait coûteuse, et la collectivité serait ainsi mieux protégée contre de telles manipulations du système.

Un autre exemple de contournement des lois par les partenaires sociaux engendré par le système actuel est la transformation occasionnelle d'un licenciement pour motif économique, même parfois collectif, en un licenciement pour motif personnel²⁹. En l'espèce, la séparation est voulue par l'employeur : Pierre Cahuc et Francis Kramarz constataient en 2004³⁰ que

tous les témoignages obtenus auprès de chefs d'entreprise, de syndicalistes et de directions de ressources humaines suggèrent que les licenciements pour motifs personnels sont fréquemment des licenciements économiques déguisés. Pour l'employeur, l'alibi du motif personnel permet de passer outre les procédures de licenciement économique, voire collectif ; l'employeur est donc incité à invoquer un motif personnel pour licencier, quitte à conclure une transaction avec le salarié,

afin que ce dernier abandonne ses droits de recours en contrepartie d'une indemnité. Le salarié accepte alors des conditions de départ particulièrement avantageuses.

Ces comportements sont particulièrement révélateurs du manque de responsabilisation de l'entreprise quant au coût de ses actions pour le système d'assurance chômage. Il y avait, en 2013, 38 000 licenciements par mois pour motif personnel, contre 16 000 pour motif économique. Environ trois quarts des licenciements pour motif personnel ne font pas l'objet d'un contentieux.

L'insuffisante internalisation des coûts du licenciement pour l'assurance chômage, combinée à la rigidité de nos institutions du marché du travail, induit donc des effets pervers multiples et coûteux, sans réel bénéfice ni pour les entreprises, ni pour les salariés.

Le parasitage des autres institutions

Dans un contexte d'emploi rare, la sauvegarde de l'emploi devient une préoccupation majeure. Au point de s'infiltrer, avec plus ou moins de bonheur, dans tous les domaines économiques. À titre d'exemple, considérons l'anomalie française en matière de droit des faillites. Par rapport à ses homologues étrangers, le droit français est peu protecteur des créanciers et très favorable aux dirigeants/associés/actionnaires. Et, ce qui accrédite mon propos, cette législation est généralement motivée par la sauvegarde de l'emploi. L'idée qui sous-tend cette législation est que les emplois auraient plus de chances d'être sauvés en cas de difficultés de l'entreprise si le contrôle est laissé aux associés plutôt qu'aux créanciers.

Outre le fait qu'il est étrange de préférer régler un problème de façon indirecte plutôt que de s'attaquer directement à ses sources, cette motivation n'est guère étayée. Tout d'abord, il n'y a pas d'argument théorique et encore moins d'évidences empiriques qui confortent la thèse selon laquelle les institutions françaises protègent l'emploi³¹. Les associés peuvent en effet avoir une part de responsabilité dans la situation de l'entreprise et des incitations altérées par cette même situation. Ceux qui n'ont pas su gérer les opportunités de l'entreprise ne sont pas nécessairement les plus aptes à gérer le sort des salariés concernés. De plus les associés peuvent prendre des risques (mettant ainsi en péril des emplois) afin d'essayer de surmonter les difficultés. Il n'y a donc pas de raison claire pour laquelle le système actuel préserverait l'emploi.

Et surtout, la création d'emplois est là encore négligée. Si la faible protection des créanciers a un impact négatif sur le financement et la croissance des entreprises, ce qui est probable, l'effet net de la loi sur l'emploi est sans doute négatif.

IV. QUE PEUT APPORTER UNE RÉFORME ET COMMENT LA RÉUSSIR ?

Le passage d'une protection de l'emploi à une protection du salarié, la responsabilisation de l'entreprise combinée à la flexibilité, la diminution du rôle du juge ne vont pas de soi dans la tradition planiste française. De plus, il faut se méfier des effets de transition. Quels sont les gains qu'il faut attendre d'une réforme ? Quels sont donc les facteurs susceptibles de contribuer à sa réussite ? Si intellectuellement cohérente soit-elle, la proposition de responsabiliser davantage les entreprises nécessite des ajustements pour devenir opérationnelle. L'analyse requiert par exemple de réfléchir à la pérennité de la réforme, à la transition et à l'acceptabilité sociale.

Quel impact peut-on attendre d'une réforme du marché du travail ?

L'idée selon laquelle flexibiliser les licenciements faciliterait la résorption du chômage est contre-intuitive. De fait, en première analyse, l'impact net d'une telle réforme sur l'emploi est ambigu : d'un côté, elle accroît les licenciements de CDI, de l'autre les employeurs rassurés par la flexibilité embauchent plus de CDI³². Quels sont donc les bénéfices à attendre d'une telle réforme ?

Le premier bénéfice est lié à un meilleur emploi. Comme nous l'avons observé, les inefficacités du système actuel sont nombreuses : un chômage de longue durée, beaucoup plus pernicieux que des périodes de chômage court ; un mauvais appariement entre salariés et emploi quand des salariés en quête de nouveaux défis, ou en froid avec leurs collègues ou simplement devenus redondants restent dans le même emploi ; l'absence de passage en CDI pour le CDD ayant donné toute satisfaction à l'employeur ; et enfin la longueur des procédures et l'incertitude qui plane sur employeur et employé face à la loterie des indemnités. Un meilleur emploi participe soit à plus de compétitivité pour les entreprises (donc plus d'emploi), soit à plus de bien-être au travail, soit aux deux.

Le second bénéfice est un coût plus faible pour les finances publiques et l'assurance chômage. Aujourd'hui, les enchaînements de CDD et de chômage, les ruptures conventionnelles, le chômage de longue durée se traduisent soit en hausses d'impôt, soit en une augmentation des charges sociales, peu propices à la résorption du chômage.

Une inscription dans la durée

Comme pour toutes les grandes réformes, la réforme du contrat de travail doit s'inscrire dans la durée. Si elle veut être efficace, une telle réforme requiert que les employeurs y croient. Or les entreprises peuvent légitimement éprouver une inquiétude quant à la capacité d'engagement de l'État à vraiment réformer le contrat de travail. Alléchées par une promesse de flexisécurité, voudront-elles pour autant créer de nouveaux emplois dont la protection serait par la suite renforcée par un État ne tenant pas ses promesses ? En d'autres termes, elles ne doivent pas craindre que les embauches sous le nouveau régime soient transformées dans un avenir proche en CDI ancien style lors d'un changement de majorité.

Comme toujours, la capacité de l'État à tenir ses promesses contribue à la réussite de ses politiques. Il faudrait donc un minimum de consensus politique sur la nécessité de changer le contrat de travail. L'emploi est une cause nationale, et l'on espère qu'un accord bipartisan pourra être trouvé pour enfin remédier au chômage et à l'exclusion.

Une transition nécessairement progressive

Dans cette perspective, il faut veiller à ce que les CDI actuels ne soient pas perdants. On pourrait en effet imaginer une vague de licenciements liée à un stock d'emplois en latence de licenciement, c'est-à-dire des emplois que les entreprises aujourd'hui voudraient mais ne peuvent pas supprimer. Tirant à nouveau les leçons des expériences en matière de fiscalité environnementale³³, on pourrait envisager d'attribuer des « droits du grand-père » aux CDI actuels, qui resteraient dès lors sous l'ancien droit des licenciements, cependant que tous les nouveaux contrats relèveraient du nouveau droit. C'est exactement ce qu'a fait Matteo Renzi en Italie en 2014³⁴.

Bien sûr, même protégés par des droits du grand-père, les CDI pourraient malgré tout éprouver des réticences. Ils pourraient craindre des promotions privilégiant les salariés sous nouveau contrat s'ils ne se convertissaient pas eux-mêmes à ce dernier ; et, comme les employeurs, ils pourraient s'inquiéter de la capacité de l'État à s'engager à long terme, dans la mesure où une majorité de salariés sous nouveau contrat serait susceptible d'obtenir dans l'avenir l'abolition complète du CDI, touchant ainsi ceux qui auraient conservé ce statut.

Cela dit, la possibilité accrue de retrouver un nouveau travail sous le nouveau régime et des perspectives éclaircies quant à la possibilité pour les enfants des salariés de trouver du travail en France devraient effacer ces inquiétudes. Après tout, les pays d'Europe du Nord, qui ont su intelligemment préférer la protection du salarié à la

protection de l'emploi, ont fait des réformes allant vers moins de protection de l'emploi qu'il n'en est proposé ici (la flexisécurité n'y est pas accompagnée de bonus-malus). Comme je l'ai rappelé au début de ce chapitre, la France se caractérise par un faible taux d'emploi, un fort taux de chômage, de mauvais emplois, une mobilité professionnelle limitée, des relations conflictuelles et un sentiment d'insécurité professionnelle. Espérons qu'un débat serein permettra d'envisager des réformes qui pourront pallier ces handicaps.

Une autre question quant à la transition provient de la situation actuelle du marché de l'emploi, qui mettra nécessairement du temps à s'améliorer. Ce qui veut dire que le malus pour licenciement en ce qui concerne les nouveaux contrats pourrait être élevé, les salariés restant en moyenne encore trop longtemps au chômage. Il serait sans doute désirable d'introduire le système de bonus-malus progressivement jusqu'à ce que le chômage se résorbe.

Pédagogie et acceptabilité sociale

Même si cette proposition est moins drastique que la flexisécurité existant dans les pays scandinaves, l'un de ses attraits potentiels, la flexibilité donnée aux dirigeants d'entreprise, sera aussi perçu par certains comme son principal défaut. L'exception française en matière d'attitude du public vis-à-vis des mécanismes de responsabilisation constitue un obstacle à la réforme. En effet, pour beaucoup de Français, l'idée selon laquelle une entreprise pourrait payer pour licencier représente encore un tabou car elle reviendrait à cautionner un comportement (licencier) jugé immoral.

Mais cette réticence appelle deux réponses : tout d'abord, aujourd'hui l'entreprise qui licencie ne paie qu'une faible fraction du coût social du licenciement (les indemnités de licenciement) et ce sont celles qui ne licencient pas qui paient l'essentiel de ce coût. Poser le problème en termes moraux mène par conséquent sur une pente très glissante au regard de la morale même... Ensuite, le même tabou existait il y a vingt ou trente ans s'agissant de la fiscalité environnementale, aujourd'hui banalisée. En France (comme dans d'autres pays), les économistes – qui faisaient prévaloir que la fiscalisation de l'environnement (ou l'introduction de marchés de droits d'émission négociables) apportait des bénéfices écologiques et diminuait le coût de mise en conformité – entendaient en réponse la même rengaine : « Payer pour polluer serait immoral ! » Mais était-ce plus moral de ne pas payer quand on pollue ? *In fine*, ce tabou est devenu minoritaire dans l'opinion publique et la fiscalité écologique est entrée dans les mœurs.

Une évolution analogue est bien entendu envisageable pour le droit du licenciement³⁵.

Le mauvais fonctionnement du marché du travail « crève les yeux » et est ancien (même s'il est en train de s'aggraver sous l'effet de la crise). Il est du devoir de l'économiste de s'interroger sur les causes de cet immobilisme. Or, nos institutions du marché du travail sont encore plébiscitées par une majorité de Français ; il n'est donc pas étonnant que nos gouvernements ne soient pas pressés de s'aventurer dans la voie de la réforme des institutions. Les gouvernements successifs ont d'ailleurs utilisé les mêmes recettes pour combattre le chômage. Il est facile pour les citoyens de comprendre que leur entreprise pourra mettre plus aisément fin à leur emploi à durée indéterminée dans un contexte de flexisécurité que dans le contexte actuel. Il est beaucoup plus difficile pour ces employés ainsi que pour les chômeurs et salariés dans des emplois précaires d'identifier et d'analyser le mécanisme économique qui fait qu'un système plus flexible créerait de nombreux et meilleurs emplois.

La complexité des mécanismes économiques n'est pas seule en jeu. La saillance des licenciements économiques, leur impact médiatique et politique sont aussi responsables de la tiédeur de l'opinion publique vis-à-vis de la flexisécurité. Le salarié licencié lors d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a un visage et vit un drame (bien réel, car le marché du travail français ne permettra peut-être pas sa réembauche dans un emploi analogue). En revanche, le grand nombre d'emplois non créés tous les jours en raison de la réticence des entreprises touche au contraire des anonymes : aucun chômeur ou CDD ne pourra s'identifier à cet emploi qui n'aura jamais existé. Les destructions font les manchettes de journaux, les créations beaucoup moins (sauf quand elles sont très médiatiques ou revendiquées par la classe politique), et les absences de création sont invisibles.

Le phénomène de la victime identifiable, analysé de façon répétée par les psychologues³⁶, se réfère à l'observation selon laquelle les individus éprouvent beaucoup plus d'empathie envers des victimes bien identifiées (au point d'être prêts à les aider) qu'envers des victimes définies de façon plus vague (des « victimes statistiques »). Par exemple, les citoyens sont prêts à donner des sommes considérables pour soulager la détresse d'une personne dont ils ont découvert l'image et l'histoire à la télévision, mais sont moins disposés à donner pour des victimes anonymes qui auraient davantage besoin de ces fonds. Dans le domaine du marché du travail, les victimes identifiées sont les salariés sous le coup d'un licenciement collectif, les victimes anonymes sont les chômeurs pour qui un emploi n'est pas créé.

Des causes multiples au chômage

S'il est emblématique, le contrat de travail n'est pas seul responsable de la situation actuelle. Parmi les autres critiques généralement adressées à nos institutions, mentionnons :

- la médiocrité et le coût de la formation professionnelle gérée par les partenaires sociaux, une formation qui ne vise pas les bonnes catégories de salariés, ne comprend qu'une proportion faible de formations diplômantes ou certifiantes et qui, avec l'apprentissage, absorbe tout de même 32 milliards d'euros par an, soit 1,6 % du PIB ;
- l'insuffisance de l'apprentissage³⁷ et de l'alternance emploi/études ;
- l'inadéquation des scolarités à la demande de personnel des entreprises et une insuffisance de qualification (le fort taux de chômage coïncidant avec de réelles pénuries de main-d'œuvre pour certains types d'emploi) ;
- le choix français d'effectuer la redistribution en faveur des bas salaires plus par le canal du salaire minimum (le Smic est le plus élevé de l'Union européenne) que par voie fiscale, c'est-à-dire un crédit d'impôt sur les revenus du travail (une prime pour l'emploi compensant la réduction du Smic, ainsi qu'un Smic moins élevé pour les primo-salariés) ;
- la gestion de l'assurance chômage et du service public de l'emploi (il est symptomatique que des employeurs s'adressent au *Bon coin* pour recruter, alors qu'il existe un service public très étendu). L'indemnisation du chômage, mesurée par le taux de remplacement – rapport entre le montant de l'indemnité chômage et la rémunération perçue précédemment en activité –, se situe dans la moyenne européenne, mais est beaucoup plus généreuse pour les hauts salaires (trois fois plus élevé qu'en Allemagne par exemple). D'autre part, la gestion des chômeurs (ce qu'on appelle généralement les politiques actives du marché du travail) est très différente de ce qu'on observe par exemple dans les pays scandinaves, où les chômeurs sont plus incités à reprendre un emploi ;
- le manque de flexibilité dans la contractualisation ;
- la fermeture de certaines professions (par exemple les taxis) empêchant la création

d'emplois pour lesquels il existe une demande.

Il n'y a pas vraiment d'exception culturelle française en la matière, sinon vis-à-vis des pays du nord de l'Europe et des pays anglo-saxons. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, les autres pays de l'Europe du Sud (Espagne, Italie, Portugal, Grèce), dotés d'institutions similaires, ont eux aussi, comme on l'a vu, des statistiques calamiteuses (voire pires) en matière de chômage et en particulier de chômage des jeunes.

Plusieurs livres seraient nécessaires pour traiter de tous ces sujets. Je me contenterai ici de quelques remarques.

Réduire la durée du travail, une fausse solution

Les économistes condamnent quasi unanimement³⁸ le sophisme de l'emploi en quantité fixe, un concept selon lequel le nombre total d'emplois dans une économie est fixe et donc doit être partagé équitablement. L'introduction des 35 heures en France, qui n'avait reçu aucun soutien notable dans cette profession et visait à créer de l'emploi en le partageant, prit tout le monde par surprise. Et pourtant l'idée que l'emploi est rare est vieille comme le monde et ressurgit régulièrement, en particulier dans les périodes de récession.

Paradoxalement, l'hypothèse sous-jacente à la fixité de l'emploi et donc à la politique de réduction du temps de travail afin de permettre un partage de l'emploi est la même que celle qui sous-tend le discours des partis d'extrême droite quand ils soutiennent que les immigrants « prendraient » le travail des résidents nationaux au motif que cet emploi serait en quantité fixe. D'autres l'utilisent pour préconiser l'avancement de l'âge du départ à la retraite (les seniors ne prennent-ils pas le travail des jeunes ?). D'autres encore à des fins protectionnistes (les entreprises étrangères ne prennent-elles pas nos emplois ?). D'autres enfin s'en inquiétèrent quand il fut décidé de mettre fin au service militaire obligatoire.

L'emploi change continuellement. Depuis au moins deux siècles nous avons peur que l'automatisation – des métiers à tisser (la révolte des luddites en Angleterre au début du XIX^e siècle) aux chaînes de montage dans les années 1950 et plus récemment à la robotique – fasse disparaître l'emploi. Tous ces changements technologiques entraînent effectivement la disparition de certains postes de travail, mais heureusement pas celle de l'emploi (sinon nous serions tous au chômage). De même, les études montrent que les

migrants sont plutôt une chance pour un pays, y compris pour ses salariés³⁹. Bref, l'emploi n'est pas en quantité fixe.

Un accompagnement doit aider les salariés affectés par les changements technologiques et économiques. Si elles sont inévitables, ces mutations ont néanmoins dans le court terme des coûts humains importants. Les nouveaux emplois ne se trouvent pas forcément dans le même bassin d'emploi que les emplois détruits. Par exemple, si la Chine, pays autrefois très pauvre, a énormément bénéficié de l'ouverture des échanges, ce qui est remarquable, les États-Unis ont connu un bilan beaucoup plus mitigé dû aux difficultés rencontrées par certaines régions comme le Midwest⁴⁰.

Entendons-nous bien : les économistes ne prennent jamais parti sur la question de savoir si l'on devrait travailler 35, 18 ou 45 heures par semaine. Il s'agit là d'un choix de société... et des personnes concernées. Sur ce dernier point, il n'y a aucune raison pour que, laissées libres de déterminer leur temps de travail (comme c'est le cas pour les travailleurs indépendants), des personnes différentes fassent le même choix ; certaines préféreront plus de temps libre à un revenu plus élevé, d'autres feront le choix inverse. En revanche, la thèse selon laquelle réduire la durée du travail, avancer l'âge de la retraite, bloquer l'immigration, adopter des mesures protectionnistes ou réintroduire le service militaire créera des emplois pour les autres n'a aucun fondement, ni théorique ni empirique.

Le code du travail

Le code du travail français est à la fois complexe et directif. Complexe : tout le monde le reconnaîtra. Il fait 3 200 pages et continue de s'allonger au fil des années. Les professeurs de droit du travail les plus pointus eux-mêmes ne le maîtrisent pas. Dès lors, l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi », par ailleurs très compréhensible, devient presque risible en la circonstance. Espère-t-on vraiment qu'un patron d'une PME, qui ne dispose pas d'un service juridique spécialisé et qui est accaparé par d'autres tâches, puisse maîtriser ce code ? Même une grande entreprise avec un solide service juridique est susceptible de violer le droit du travail sans le savoir.

L'aspect directif du droit du travail français est plus sujet à controverse. La France reste l'un des pays au monde où l'État et les branches interviennent le plus dans les relations contractuelles entre employeurs et employés. Ailleurs, plus de place est faite aux négociations entre employeurs et salariés (Grande-Bretagne) ou entre branches et salariés (pays scandinaves). Certains pays (Danemark) n'ont quasiment pas de code du

travail et laissent libre cours à la contractualisation et donc plus de possibilité d'adaptation de leur relation à l'environnement spécifique de l'entreprise ou du secteur.

Certes, le législateur français a prévu de l'espace pour la négociation au niveau des branches et des entreprises. En particulier, la loi du 4 mai 2004 prévoit qu'un accord d'entreprise peut déroger à l'accord de branche si ce dernier ne l'exclut pas. Cependant, il y a en pratique très peu de dérogations à la norme supérieure (la hiérarchie étant 1) le code du travail, 2) l'accord de branche, 3) l'accord d'entreprise). Les accords de branche sont systématiquement étendus de telle sorte que la possibilité de dérogation devient caduque. Il n'y a là rien de surprenant : les accords de branche permettent aux entreprises d'un secteur de s'entendre et de faire payer l'augmentation des coûts par le consommateur final (surtout dans les secteurs non exposés à la concurrence internationale) ; ils sont pour la même raison mauvais pour la demande et donc pour l'emploi⁴¹. En raison de l'extension quasi systématique des accords de branche, plus de 90 % des salariés français sont couverts par des conventions collectives, alors qu'en Allemagne seulement 1 % des accords sont étendus⁴², ce qui laisse plus de liberté pour un accord d'entreprise (et change la nature des accords de branche, qui doivent emporter l'adhésion des partenaires sociaux au sein de l'entreprise et couvrent encore plus de la moitié des employés).

Cela ne veut évidemment pas dire que les branches ne devraient jouer aucun rôle dans le contrat de travail. Directions et syndicats n'ont pas toujours l'expertise nécessaire pour la rédaction de tels contrats, ou une vision claire de leurs conséquences, surtout dans les PME. Les branches ont donc un rôle important à jouer comme prestataires de services pour aider les partenaires sociaux à mieux encadrer leurs relations ou en concevant des accords de branche qui soient une option et non une contrainte pour les négociations au sein de l'entreprise.

Enfin, notons que même dans le cas où l'accord d'entreprise peut déroger à l'accord de branche, le code du travail peut encore jouer un rôle important⁴³. Comme la théorie des jeux le prédit, le code définit le point de référence dans la négociation et donc chaque partie ne peut obtenir moins que ce qu'elle obtiendrait en appliquant le code.

La formation professionnelle

Enfin, notons que les économistes portent un regard sévère sur nos mécanismes paritaires de formation professionnelle et d'apprentissage, très coûteux et à l'efficacité

discutable⁴⁴. Véritable usine à gaz induisant des gaspillages liés à la complexité des mécanismes de collecte et de financement, leur rendement soulève des questions. Ils ne répondent souvent pas aux besoins des entreprises et donc des salariés ; ils ne ciblent pas entièrement les plus fragiles (plus du quart des apprentis sont des étudiants du supérieur), ceux pour qui le rendement de la formation professionnelle est le plus élevé ; leur évaluation et leur système de certification, destinés à fournir aux salariés les formations qui leur seraient vraiment utiles, laissent à désirer.

VI. L'URGENCE

Nos institutions du marché du travail, et plus généralement celles qui ont historiquement prévalu en Europe du Sud, sortent de la norme internationale. Censées protéger le salarié, elles le fragilisent en lui faisant courir un risque d'exclusion et de marginalisation. Comprendre cet effet non recherché nécessite de regarder au-delà des apparences, et c'est le message premier de ce chapitre.

Autrefois, le côté dysfonctionnel de nos institutions du marché du travail ne se faisait pas trop sentir. La croissance des trente glorieuses permettait la création de nouveaux emplois, souvent en CDI, et la santé des finances publiques autorisait les ajustements. Depuis une quarantaine d'années, la situation se dégrade lentement, mais sûrement. Aujourd'hui, notre pays est confronté à un triple défi, et chacun de ces défis ne fera qu'exacerber le problème de l'emploi.

1) *Les finances publiques*. Avec une dette publique de 100 % du PIB, les finances publiques continuent de se dégrader. Comme nous l'avons constaté, la politique publique de l'emploi coûte très cher. Comme pour le reste de notre système social, elle pourrait être mise en danger si nous ne contrôlons pas les finances publiques. Réduire le chômage et donc le coût de la politique publique de l'emploi participerait à la maîtrise des finances publiques.

2) *Les migrants*. La crise européenne des migrants relance les inquiétudes sur la pénurie d'emplois ; et si considérable soit-elle, elle n'est qu'un prélude de ce qui se passera si nous n'arrivons pas à maîtriser le réchauffement climatique⁴⁵. Les migrants pourtant représentent une opportunité non seulement culturelle, mais aussi économique pour n'importe quel pays. Encore faut-il les accueillir dignement et ne pas les exclure du marché du travail par nos politiques de l'emploi. Une autre raison de réformer nos institutions.

3) *Le digital*. La révolution digitale⁴⁶ aura deux effets exacerbant le coût social des rigidités. Tout d'abord, elle accroît la vitesse de transformation des emplois, rendant les très rigides CDI encore moins attractifs qu'aujourd'hui pour les employeurs et renforçant la nécessité d'avoir une formation professionnelle de meilleur niveau dans notre pays. Ensuite, le monde du travail est lui-même en train de changer, avec un nombre croissant d'auto-entrepreneurs, d'actifs travaillant pour plusieurs employeurs, parfois en salariat et en indépendant à la fois. Les observateurs appellent à la création

d'un droit de l'actif, plutôt qu'à un droit plus restreint du salarié. Or, notre code du travail, aussi massif soit-il, porte quasi exclusivement sur le salarié et s'appuie sur une conception du travail datant de l'emploi en usine. Il y a par conséquent beaucoup de chemin à parcourir pour se préparer à la mutation que nous allons vivre.

Avons-nous vraiment tout essayé pour endiguer la montée du chômage ? J'en doute fortement. J'ai tenté dans ce chapitre d'expliquer pourquoi et d'indiquer des pistes de réforme. Il est urgent d'agir.

1. Un individu est comptabilisé comme chômeur au sens du BIT s'il vérifie trois critères : 1) il n'a pas travaillé au cours de la semaine de référence ; 2) il est disponible pour travailler dans les deux semaines ; 3) il a cherché activement un emploi dans le mois précédent (ou a trouvé un emploi qui commence dans moins de trois mois).

2. Catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) – 716 400 en novembre 2015. Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois) – 1 151 300 en novembre 2015. Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...) – 280 900 en novembre 2015. Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire de actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (bénéficiaires de contrats aidés, par exemple) – 420 000 en novembre 2015.

3. En moyenne, les Français de 16 à 74 ans travaillaient beaucoup moins que les Américains et les Anglais en 2008, dans une proportion de 28 % et 13 % respectivement, alors qu'ils travaillaient tout autant que ceux-ci en 1968 (voir Richard Blundell, Antoine Bozio, Guy Laroque, « Labor Supply and the Extensive Margin », *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 2011, vol. 101, n° 3, p. 482-486). L'écart qui s'est ainsi creusé est imputable pour une moitié à la baisse du temps de travail et pour une seconde moitié à la stagnation du taux d'emploi des Français quand celui des Américains et des Anglais a fortement progressé. Certes, les Françaises d'âge mûr ou seniors travaillent plus, mais cette évolution a été plus que compensée par la forte baisse de l'emploi des jeunes, quel que soit leur sexe, et des hommes, quel que soit leur âge.

4. Et ce n'est pas parce qu'ils sont en formation : 17 % des 15-24 ans sont sans emploi et ne suivent aucune formation. 900 000 ont abandonné tout effort de recherche d'emploi sans être au chômage.

5. Voir Jean-Benoît Eyméoud, Étienne Wasmer, « Emploi des jeunes et logement. Un effet Tanguy ? », IEP Paris, miméo, 2015.

6. Selon un rapport de rapport de la Cour des comptes paru en 2011, « concernant l'impact des contrats aidés sur le retour à l'emploi, les modèles économétriques font apparaître un effet positif pour les contrats aidés du secteur marchand et un effet nul pour les contrats aidés du secteur non marchand ». Le secteur non marchand recouvre les entités fournissant des services gratuitement ou à des prix très faibles : administrations publiques, mairies, comités d'entreprise, secteur associatif, etc.

7. Voir Corinne Prost, Pierre Cahuc, *Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi*, Conseil d'analyse économique, 2015, note 24.

8. En dépit des fortes incitations fiscales à ne pas utiliser les CDD (surcotation chômage) et à transformer le CDD en CDI (versement d'une indemnité de fin de contrat égale au minimum à 10 % de la rémunération brute totale versée durant le contrat, exonérations pendant trois à quatre mois en cas d'embauche de jeunes de moins de 25 ans).

9. Voir OCDE, « Perspectives de l'emploi 2014 », p. 182.

10. En France, les salariés qui négocient avec les entreprises et l'État et ont un pouvoir de nuisance sur les gouvernements en place sont peu touchés par le chômage (ce sont essentiellement des salariés du secteur public et des CDI des grandes entreprises). Il n'est pas étonnant que leurs positions ne reflètent pas forcément les intérêts des chômeurs ou CDD.

11. Il est difficile de déterminer si les allègements de charges sociales sont à mettre au compte de la politique de l'emploi, car évidemment ce qui compte est le net (charges sociales de base moins allègements). Les allègements ont par ailleurs plus d'effet quand ils portent sur les bas salaires, ceux proches du Smic (voir Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, *Améliorer l'assurance chômage*, Chaire sécurisation des parcours professionnels, 2014).

12. OECD, Public Expenditure and Participant Stocks on LMP.

13. Selon la Dares, les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail, ciblées ou générales, sont estimées à 85,7 milliards d'euros en 2012, soit 4,1 points de PIB (Dares analyse 019, mars 2015).

14. Voir le livre de Thomas Philippon, *Le Capitalisme d'héritiers*, qui présente les classements internationaux de qualité des relations du

travail (Paris, Seuil/La République des idées, 2007). Le livre de Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La Fabrique de la défiance et comment en sortir* développe une analyse fine des sources et mécanismes de défiance en France (Paris, Albin Michel, 2012, p. 120).

15. Nicolas Lepage-Saucier, Étienne Wasmer, « Does Employment Protection Raise Stress? A Cross-Country and Cross-Province Analysis », 2011, préparé pour l'*Economic Policy Panel 2012*.

16. Sur le sentiment de sécurité, voir aussi Andrew Clark, Fabien Postel-Vinay, « Job Security and Job Protection », *Oxford Economic Papers*, 2005, vol. 61, p. 207-239, et Fabien Postel-Vinay, Anne Saint-Martin, « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? », *Économie et statistique*, 2005, n° 372, p. 41-59.

17. Le déficit budgétaire se situait à 4 ou 5 % ces dernières années en France.

18. Voir en particulier *Licenciements et institutions du marché du travail*, rapport pour le Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2003, p. 7-50 ; et « The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, 2008, vol. 6, n° 1, p. 45-77. Voir aussi Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Le Chômage. Fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion, 2004.

19. Voir le [chapitre 8](#).

20. Pour une description des institutions américaines, voir Julia Fath, Clemens Fuest, « Experience Rating of Unemployment Insurance in the US. A Model for Europe? », *CESifo DICE Report*, 2005, vol. 2.

21. Le lecteur peut passer à la section suivante et omettre ces détails. Pour plus de détails, voir Olivier Blanchard, Jean Tirole « The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, 2008, vol. 6, n° 1, p. 45-77. Pour les aspects plus spécifiques au financement des entreprises et la notion de comblement de passif au sein de groupes ou de relations commerciales plus informelles, voir cet article ainsi que mon article « From Pigou to Extended Liability. On the Optimal Taxation of Externalities under Imperfect Capital Markets », *Review of Economic Studies*, 2010, vol. 77, n° 2, p. 697-729. En présence de contraintes financières, les entreprises peuvent vouloir mutualiser une partie du coût des licenciements, dans la mesure où les entreprises sont exposées à des chocs en partie indépendants les uns des autres (bien sûr, les chocs macroéconomiques ne peuvent être mutualisés, et la stabilisation des bilans doit alors faire intervenir la puissance publique).

22. L'indemnité de licenciement, qui correspond à un coût privé du licenciement pour l'entreprise, ne peut être inférieure à un cinquième de mois de salaire par année d'ancienneté, auquel s'ajoutent deux quinzièmes de mois par année au-delà de dix ans d'ancienneté. L'indemnité prévue par la convention collective ou le contrat de travail peut être plus avantageuse pour le salarié que l'indemnité légale.

23. L'analyse des procédures légales est ici très schématisée, voire simpliste. Je renvoie à l'ouvrage de Jean-Emmanuel Ray, *Droit du travail. Droit vivant* (Éditions Liaisons, 2013, 22^e éd.) pour une analyse très détaillée des aspects juridiques.

24. Plus généralement, le délai de prescription devant les conseils de prud'hommes varie selon l'objet de la demande : six mois pour le délai le plus court (dénonciation d'un reçu pour solde de tout compte) jusqu'à dix ans pour le délai le plus long (réparation d'un dommage corporel causé par le travail).

25. Chiffres de 2013. La conciliation n'aboutit que dans 6 % des cas.

26. Certes, on note quelques avancées dans la réforme de 2013 ; l'entreprise peut désormais privilégier la compétence professionnelle dans l'ordre de licenciement économique. La réforme de 2013 a aussi apporté la possibilité d'ajuster salaire et temps de travail en cas d'absence de licenciement et d'accord majoritaire. De même, les plans sociaux sont facilités en cas d'accord majoritaire assorti d'homologation administrative. Le recours au juge reste néanmoins le point de référence dans la négociation.

27. Dans les marchés du travail d'aux comme celui de la France, on distingue habituellement entre les *outsiders* (travailleurs exclus, n'ayant pas d'emploi permanent) et les *insiders* (travailleurs intégrés, ayant un emploi permanent).

28. Voir par exemple Jean-Emmanuel Ray, « Une mue salubre, pour que la France épouse son temps », *Droit social*, décembre 2013, n° 9, p. 664-672.

29. Voir Franck Seuret, « Licenciements. La grande triche », *Alternatives économiques*, décembre 2006, n° 253, rubrique « Tendances ».

30. Dans leur rapport « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle ».

31. La note 7 du Conseil d'analyse économique (Guillaume Plantin, David Thesmar, Jean Tirole, « Les enjeux économiques du droit des faillites », 2013) préconise un transfert du contrôle aux créanciers pour les entreprises en difficulté.

32. L'effet d'une réforme de la protection de l'emploi est compliqué à mesurer empiriquement, car de nombreuses autres variables changent simultanément, soit en raison de la réforme elle-même (par exemple, la réforme italienne de 2014 était accompagnée de subventions à l'embauche), soit dans l'environnement macroéconomique. Les économistes tentent donc d'isoler l'effet du changement de protection (et donc d'identifier la causalité). De nombreuses études économétriques constatent un effet net positif, parfois important, mais

aussi parfois très faible de la flexibilisation sur l'emploi (l'impact positif de la flexibilisation porte plutôt sur les jeunes et les femmes, semble-t-il). Une étude classique est celle de David Autor, John Donohue, Stewart Schwab, « The Costs of Wrongful Discharge Laws », *Review of Economics and Statistics*, 2006, vol. 88, n° 2, p. 211-231. Pour une revue de la méthodologie, voir l'article de Tito Boeri, Pierre Cahuc, André Zylberberg, « The Costs of Flexibility-Enhancing Structural Reforms, A Literature Review », OECD Working paper, octobre 2015. Les effets de long terme décrits ci-dessous sont sans doute plus importants.

33. Voir le [chapitre 8](#). Les perdants (les plus gros pollueurs) ont en général été compensés par l'attribution de droits négociables gratuits ; cela ne veut bien entendu pas dire que les réformes sont vaines, bien au contraire ; d'une part le nombre de permis est limité (la moitié de la pollution annuelle précédente dans le cas du SO₂ aux États-Unis en 1990) ; d'autre part, les gros pollueurs sont incités à diminuer leur pollution, car ils peuvent revendre leurs permis excédentaires (ou doivent acheter de nouveaux permis s'ils ne diminuent pas leur pollution suffisamment).

34. La réforme italienne a par ailleurs créé des incitations fiscales à la conciliation (le recours au tribunal a beaucoup diminué) ainsi qu'à la signature de nouveaux contrats. Et elle a aussi supprimé la possibilité de réintégration de l'employé. Une différence entre la France et l'Italie est que cette dernière n'a pas signé la convention 158 de l'Organisation internationale du travail, qui nécessite un motif valable pour tout licenciement. Cet article donne au salarié un droit de recours systématique devant le juge. La question est alors celle de la détermination de ce qui constitue un motif valable. L'article 4 de cette convention liant le motif valable à l'« aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service » peut être interprété de multiples manières. L'Espagne, qui a signé la convention 158, a réformé son marché du travail en 2012 en plafonnant les indemnités de licenciement et en clarifiant les conditions d'un licenciement économique.

35. Voir Roland Bénabou, Jean Tirole, « Laws and Norms », miméo, et le [chapitre 1](#) pour une discussion des causes de la difficulté pour le public à assimiler le message économique.

36. Voir par exemple George Loewenstein, Deborah Small, Jeff Strand, « Statistical, Identifiable, and Iconic Victims », in Edward J. McCaffery, Joel Slemrod, *Behavioral Public Finance*, New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 32-35.

37. Selon l'Institut Montaigne, en 2013, 5,2 % des 15-24 ans étaient en apprentissage en France contre 16 % en Allemagne.

38. Paul Samuelson, l'un des plus grands économistes du XX^e siècle, s'était insurgé contre le concept dans son célèbre livre de cours. Voir aussi par exemple la tribune de Paul Krugman dans le *New York Times*, « Lumps of Labor », 7 octobre 2003.

39. Voir par exemple Frédéric Docquier, Çağlar Ozden, Giovanni Peri, « The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries », *Economic Journal*, 2014, vol. 124, n° 579, p. 1106-1145. Les effets sur les salaires des salariés du pays hôte ne sont pas négatifs, y compris sur les plus bas salaires. Aussi, le plus souvent ils contribuent plus en impôts qu'ils ne coûtent au pays. Bien sûr, des institutions du marché du travail dysfonctionnelles comme c'est le cas en France affaiblissent l'argument, car elles offrent moins de flexibilité dans la création d'emploi et donc pour l'intégration de ces travailleurs.

40. Voir l'article de David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, Jae Song, « Trade Adjustment. Worker-Level Evidence », *Quarterly Journal of Economics*, 2014, vol. 129, n° 4, p. 1799-1860.

41. Voir les références empiriques dans l'exposé de Pierre Cahuc au séminaire sur les politiques de l'emploi le 20 novembre 2015 à Bercy (synthèse des interventions et débats).

42. Pierre Cahuc, précédemment cité. La décentralisation est plus forte en Allemagne depuis 2004 : voir Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg, Alexandra Spitz-Oener, « From Sick Man of Europe to Economic Superstar. Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, 2014, vol. 28, n° 1, p. 167-188.

43. En pratique, le code reste directif dans certaines de ses dimensions et ne laisse aucune marge de manœuvre à la négociation. C'est ce que le rapport Combrexelle (2015) appelle l'« ordre public conventionnel », auquel les partenaires sociaux ne pourraient pas déroger (Smic, déclenchement des heures supplémentaires à 35 heures, primauté du CDI) ; ce rapport prône par ailleurs une extension de la négociation entre partenaires sociaux en France.

44. Pour une analyse des aspects contre-redistributifs et déresponsabilisants du système français de la formation professionnelle, ainsi que de l'inefficacité du mille-feuille administratif, voir par exemple Pierre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg, *Formation professionnelle. Pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, 2011 ; Pierre Cahuc, Marc Ferracci, *L'Apprentissage. Donner la priorité aux moins qualifiés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015 ; et Pierre Cahuc, Marc Ferracci, Jean Tirole, Étienne Wasmer, *L'Apprentissage au service de l'emploi*, Conseil d'analyse économique, 2014, note 19.

45. Voir le [chapitre 8](#).

46. Voir les chapitres [14](#) et [15](#).