

# CONNAISSANCE <sup>5</sup> DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI, N° 5, JUILLET 2004

*Deux rapports d'économistes proposent d'assouplir la réglementation française en matière de protection de l'emploi au profit d'un système de responsabilisation financière des entreprises. La mise en œuvre de cette préconisation n'est pas sans risques. D'une part, ce système pourrait accroître la « double peine » que subissent les entreprises en difficulté.*

*D'autre part, lier trop étroitement la contribution de l'entreprise à l'indemnisation versée aux personnes qu'elle licencie risquerait d'augmenter la sélectivité sur le marché du travail. Cela pourrait aussi inciter les entreprises - plus encore que dans le système actuel - à contourner le licenciement économique ou à se mobiliser pour une réduction des droits à indemnisation. Réformer la protection de l'emploi implique de repenser l'ensemble de la politique de l'emploi. L'OCDE montre, dans un rapport qui vient de paraître, que d'autres pays, comme le Danemark, ont fait des choix permettant de mieux concilier sécurité des personnes et flexibilité du marché.*

## Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements ?

JÉRÔME GAUTIÉ

*Centre d'études de l'emploi*

**P**rotéger les travailleurs face au risque de perte d'emploi sans pour autant nuire au bon fonctionnement des entreprises par une restriction trop importante de la flexibilité, tel est le dilemme auquel est confrontée la protection de l'emploi. Selon le rapport de Blanchard et Tirole (2003) et celui de Cahuc (2003), la réglementation française en la matière est trop contraignante et aurait un impact négatif sur l'emploi. Les deux rapports proposent donc d'aller vers un système où l'incitation se substituerait en partie à la règle, les entreprises étant mises à contribution en fonction des licenciements économiques auxquels elles procèdent. Si la préconisation semble simple et cohérente dans ses principes, sa mise en œuvre pourrait entraîner des conséquences négatives pour les entreprises comme pour les travailleurs, variables selon les modalités choisies.

## Le système français de protection de l'emploi mis en cause

La protection de l'emploi (PE), telle qu'elle est entendue ici, recouvre les règles régissant le contrat de travail - et par-là les modalités d'embauche et de licenciement - dans le secteur privé. Dans la plupart des comparaisons internationales, sa mesure se fonde sur un indicateur synthétique de l'OCDE couvrant trois domaines : la réglementation du licenciement individuel pour un contrat d'emploi « régulier » (en France, le CDI) - qui renvoie à la définition du licenciement abusif, aux délais de préavis, au montant des indemnités, etc. - ; la réglementation du licenciement collectif ; la réglementation des contrats temporaires (de type CDD et intérim). Au regard des autres pays de l'OCDE, la PE atteint en France un niveau parmi les plus élevés (OCDE, 2004). Il est cependant intéressant de noter que ce résultat serait dû avant tout à la forte réglementation - en termes comparatifs - des emplois temporaires (cf. graphique). Selon l'indicateur retenu, la réglementation des emplois réguliers, en termes de licenciements individuels et collectifs, ne serait pas plus élevée en France que dans la moyenne des autres pays, contrairement à une idée répandue.

Il n'en reste pas moins, selon Pierre Cahuc, que le système français de protection de l'emploi « accroît tout aussi vraisemblablement l'inéquité et l'inefficacité ». Dans des termes plus modérés, Olivier Blanchard et Jean Tirole partagent globalement le même diagnostic.

De fait, certains travaux économiques, aussi bien théoriques qu'empiriques, soulignent les effets pervers potentiels d'une PE trop élevée. De façon générale, plus cette dernière est forte, moins le marché du travail semble fluide : si les passages de l'emploi au chômage sont plus faibles, il en est de même, symétriquement, pour les

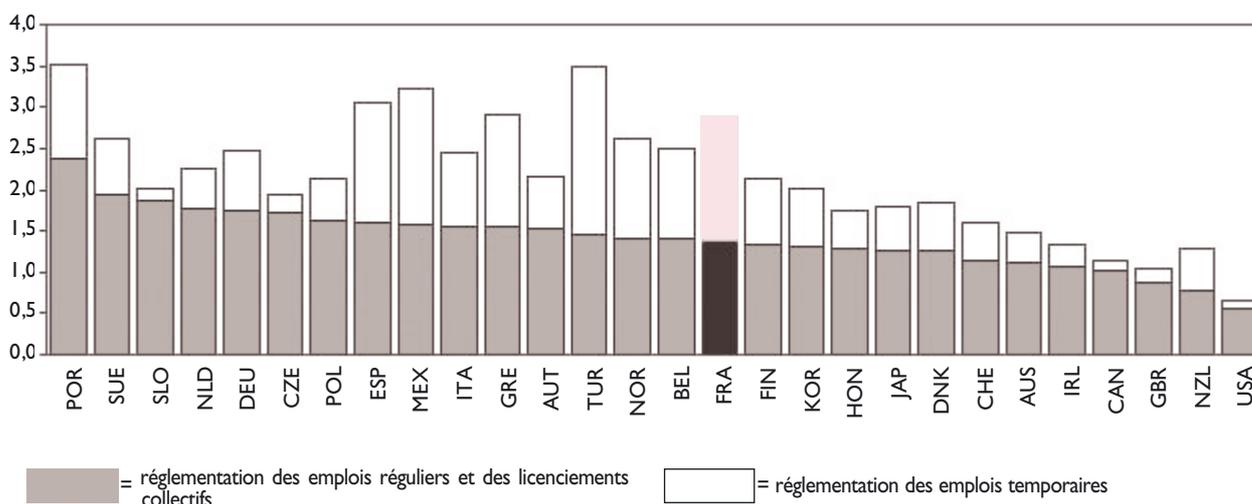
passages du chômage à l'emploi, ce qui se traduit au total par une durée moyenne de chômage plus longue. Si l'effet sur le niveau de chômage est ambigu, il semble cependant qu'il y ait une corrélation négative au niveau global entre le degré de PE et le taux d'emploi. De même, il apparaît que, dans les pays où celle-ci est forte, les jeunes et les femmes sont plus touchés par le chômage et/ou plus relégués sur des emplois temporaires.

Cependant, ces constats doivent être pris avec prudence. Les résultats des études empiriques sont en effet relativement sensibles aux spécifications des modèles testés et certains travaux révisent le diagnostic négatif sur la PE (Baker et alii, 2003) ; si bien que l'OCDE, elle-même, émet un avis plus nuancé que par le passé sur ce thème (OCDE, *op. cit.*).

## Une proposition : taxer les licenciements économiques

Même si les effets pervers supposés du système actuel de PE sont difficiles à évaluer, on peut légitimement se demander, en suivant Blanchard et Tirole, si un autre système ne serait pas plus performant pour concilier « les deux demandes légitimes : flexibilité et protection ». Selon eux, la préconisation de l'économiste est simple, du moins dans ses principes : l'entreprise « doit payer les coûts que ses licenciements imposent à la collectivité. Une telle internalisation est la rançon, ou plutôt, la condition *sine qua non* de la flexibilité ». Il faut en effet distinguer, souligne pour sa part Cahuc, la valeur privée de l'emploi de sa valeur sociale. La première recouvre simplement la somme des gains qu'il procure à l'employeur et au salarié. La seconde, qui inclut la première, renvoie aux gains que l'emploi procure à l'ensemble de la société. La suppression d'un emploi crée ainsi des

DEGRÉ DE PROTECTION DE L'EMPLOI DANS LES PAYS DE L'OCDE



Source : OCDE, 2004. L'indicateur est relatif et ne mesure pas de niveaux absolus de protection.

externalités négatives pour cette dernière : elle entraîne une augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage, mais aussi d'autres coûts potentiels liés aux effets du chômage (dégradation de la santé des chômeurs, hausse de la délinquance...). Taxer les licenciements économiques responsabiliserait les entreprises en les contraignant à internaliser ces coûts, - sur le mode du « pollueur-payeur » -, et, par-là, les amènerait à prendre des décisions socialement efficaces. Pour Blanchard et Tirole, cette réforme pourrait s'accompagner d'une fusion des CDI et des CDD en un contrat unique, pour lutter contre le dualisme du marché du travail.

La proposition de « fiscaliser » la PE implique que le rôle de la règle et de la loi soit redéfini. Dans ce nouveau contexte, le contrôle du bien-fondé de la décision économique de licenciement n'aurait plus lieu d'être, « dans la mesure où le système fiscal crée des incitations adaptées », note Cahuc. De même, les procédures des licenciements collectifs concernant les plans sociaux devraient être grandement allégées et le droit à l'indemnisation-chômage, en cas de licenciement pour faute, supprimé.

## Au risque de pénaliser les entreprises en difficulté...

Un des objectifs affichés de ces propositions est de promouvoir l'efficacité économique en allégeant les contraintes pesant sur les entreprises. Mais comment évaluer le coût social du licenciement ainsi que le montant et les modalités de la taxe ? Blanchard et Tirole proposent de maintenir une indemnité de licenciement versée au travailleur - supposée couvrir le seul « coût psychologique » - et une taxe couvrant l'indemnisation-chômage, qui serait donc versée au système d'assurance-chômage.

Cette solution suscite deux remarques. D'une part, la taxe ainsi définie ne couvre qu'une partie de la « valeur sociale » qui peut être conçue de façon large, mais est très difficile à évaluer. D'autre part, plutôt qu'une taxe, il s'agirait de moduler les cotisations des employeurs à l'assurance-chômage selon le coût induit *ex post* pour cette dernière, en suivant une logique de « bonus-malus ». On se rapprocherait ainsi du système de *experience rating* existant aux États-Unis, où, dans la plupart des États, l'entreprise a un compte où sont comptabilisées en crédit ses contributions et en débit les dépenses d'indemnisation versées aux personnes qu'elle a licenciées (Margolis, Fougère, 2000). Ce système a pour fonction d'éviter que les entreprises abusent de la mise en chômage temporaire (*lay off recall*), en reportant systématiquement sur la communauté le coût d'un ralentissement économique conjoncturel.

Tout le problème est de déterminer, dans le licenciement, ce qui relève de la responsabilité de l'entreprise (recours non justifié à l'emploi précaire et, au-delà,

absence de gestion prévisionnelle de l'emploi, organisation du travail non qualifiante, politique de formation insuffisante...) de ce qui est indépendant de ses choix et actions. De ce point de vue, taxer les licenciements risque d'accroître la « double peine » que subissent les entreprises en difficulté, cette taxe, couvrant théoriquement les indemnités de chômage, pouvant s'avérer plus coûteuse que les coûts directs (indemnités de licenciement) et indirects (frais de procédures) existant dans le système actuel. Le maintien d'une certaine mutualisation est donc nécessaire, par exemple en instaurant un étalement des paiements dans le temps et en ne faisant payer aux entreprises qui licencient qu'une partie des coûts induits pour la collectivité, avec une éventuelle modulation sectorielle. Mais plus le degré de mutualisation est important, plus la contribution de l'entreprise s'éloigne de la valeur sociale des emplois supprimés et, en même temps, moins les vertus incitatives du dispositif - censé se substituer à la règle de droit - sont fortes.

Au total, les conséquences pour les entreprises dépendraient très largement des modalités de la « taxe » adoptée, et il est délicat *ex ante* de prévoir quelles seraient les gagnantes et les perdantes (cf. Margolis, Fougère, *op. cit.*).

## ... et d'induire des effets négatifs pour les individus

C'est aussi en fonction du second objectif affiché - la sécurité des individus - que l'on doit interroger les propositions de fiscaliser la PE. Selon Blanchard et Tirole, faire contribuer l'entreprise au coût effectif de ses licenciements pour le système d'indemnisation-chômage aurait pour avantage de l'inciter en amont à investir dans la formation de ses salariés, pour accroître leur chance de réemploi en cas de licenciement et diminuer leur durée de chômage.

Mais ce système peut avoir aussi, toujours en termes d'incitations, des effets pervers. Tout d'abord, les employeurs auront intérêt à renforcer *ex ante* la sélection à l'embauche au détriment des catégories de personnes identifiées comme peu employables, c'est-à-dire susceptibles de rester longtemps au chômage en cas de licenciement. Ceci plaiderait pour une taxe forfaitaire sur le licenciement, indépendante du coût *ex post* pour l'assurance-chômage de la personne licenciée.

Ensuite, on peut penser que, dans un système où les coûts directs de licenciement pour les entreprises seraient alourdis en étant directement reliés à l'indemnisation-chômage, celles-ci seront incitées à se mobiliser pour réduire le chômage non pas tant en agissant sur l'employabilité des salariés qu'en essayant de réduire leurs droits à indemnisation et en faisant pression pour la mise en place de mesures coercitives les obligeant à reprendre le plus rapidement possible un emploi dans n'importe quelles conditions. Il faut noter que l'expé-

rience rating aux États-Unis fonctionne dans un système où les droits d'indemnisation des chômeurs sont nettement inférieurs à ceux des chômeurs français, aussi bien en termes de montant que de durée.

Les salariés peuvent craindre, par ailleurs, les tentatives de contournement des entreprises. Plus encore qu'aujourd'hui, les entreprises auront en effet toujours intérêt à camoufler un licenciement économique (supposé seul assujéti à la taxe) en licenciement pour faute ou à faire pression sur le salarié pour qu'il démissionne. Les « procédures juridiques » (en l'occurrence les Prud'hommes) sont supposées éviter ces dérives. Mais, face à une multiplication potentielle des cas (due à la forte incitation), ces dernières peuvent se révéler un garde-fou insuffisant. On peut au passage remarquer que, si effectivement ces recours se multiplient, la réforme perd un de ses principaux avantages supposés, qui est de substituer une règle simple de contribution à l'incertitude que fait planer l'intervention du juge. Les syndicats - qu'aucun rapport ne mentionne - auraient alors un rôle de vigilance accrue à jouer. Ils sont cependant absents dans de nombreuses entreprises.

## Au-delà de la protection de l'emploi : un enjeu plus global

La proposition de « fiscaliser » la PE pose un problème de fond important. Elle repose sur une vision de la règle

de droit comme simple entrave au bon fonctionnement du marché. Or, celle-ci est aussi une ressource pour les différents acteurs, ouvrant un espace de négociation où ce qui est en jeu est notamment de définir la valeur sociale de l'emploi. De plus, cette proposition vide la notion de « responsabilité sociale » de l'entreprise d'une grande partie de son contenu en la réduisant à une simple question financière (Freyssinet, 2003). Elle a néanmoins le mérite de susciter le débat sur les effets pervers potentiels des règles actuelles de PE.

La réforme proposée soulève cependant des problèmes de mise en œuvre qui vont au-delà du formatage optimal d'une taxe sur les licenciements dans le cadre d'un bon dosage entre règle et incitation. Protection de l'emploi, politique active de l'emploi (formation, aide à la recherche d'emploi, contrats aidés) et dispositifs de garantie de revenu (indemnisation du chômage, préretraite, dispositifs d'invalidité...) font système (cf. Galtier, Gautié, 2002). Et c'est bien l'ensemble de ce système qu'il s'agirait de remettre à plat.

D'autres pays, comme le Danemark cité en exemple par l'OCDE, semblent avoir trouvé un meilleur équilibre entre flexibilité et sécurité : la PE y est plus souple qu'en France - et le marché du travail de fait plus flexible et plus fluide -, mais les dispositifs de garantie de revenu et les mesures actives de l'emploi y sont plus développées. Pas plus que l'expérience américaine, le modèle danois de la *flexicurity* ne peut être directement importé en France. Il incite cependant à réfléchir à une réforme d'ensemble qui dépasse largement la protection de l'emploi ●

### références

Baker D., Glyn D., Howell D., Schmitt J., 2003, *Unemployment and Labour Market Institutions: the Failure of the Empirical Case for Deregulation*, ILO (OIT), Genève.

Blanchard O., Tirole J., 2003, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique.

Cahuc P., 2003, *Pour une meilleure protection de l'emploi*, Document de travail, n° 63, Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Freyssinet J., 2003, « Commentaire », in Blanchard O., Tirole J., *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique.

Galtier B., Gautié J., 2002, « Flexibility, Stability and the Interaction between Employment Protection and Labour Market Policies in France », in Auer P., Cazes S. (eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility*, ILO (OIT), Genève.

Margolis D., Fougère D., 2000, « Moduler les cotisations employeurs de l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux États-Unis », *Revue française d'économie*, n° 2, octobre.

OCDE, 2004, « Protection de l'emploi et performance du marché du travail », in *Perspectives de l'emploi*, juillet.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

La lettre électronique « Infos flash » vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par mail vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

### CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-le-Grand Cedex  
Téléphone : 01 45 92 68 00  
Télécopie : 01 49 31 02 44  
Mèl : [cee@mail.enpc.fr](mailto:cee@mail.enpc.fr)  
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : P. Ralle  
Rédacteur en chef : M.-M. Vennat  
Maquettiste : M. Ferré  
Imprimerie : Louis-Jean  
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP  
Dépôt légal : 405 - juillet 2004  
ISSN : 1767-3356