

Faiblesses et voies de réforme de la protection de l'emploi en France

Ce numéro de Regards économiques soutient que la législation de la protection de l'emploi en France obère les performances économiques tout en contribuant au développement des inégalités sociales. Ce pays se caractérise par des niveaux de protection de l'emploi très différents selon les types de contrats (CDD et CDI). En résulte une segmentation forte du marché du travail entre travailleurs "bien" et "mal" protégés, sans que l'effet net sur l'emploi soit favorable. La solution envisagée par le gouvernement français d'introduire de nouveaux contrats de travail, le Contrat Nouvelles Embauches et le Contrat Première Embauche, ne vont pas dans le bon sens. Une réforme plus ambitieuse, construite autour d'un contrat de travail unique à droits progressifs, permettrait par contre de gommer certaines déficiences actuelles. Une réforme de ce type mériterait certainement d'être réfléchie en Belgique, où il existe de nettes différences de protection de l'emploi entre catégories de travailleurs et de contrats.

Alexis Parmentier¹ Aux yeux de nombreux économistes, une législation contraignant fortement les décisions des entreprises en matière d'embauche et de licenciement constitue une explication potentiellement importante aux dysfonctionnements du marché du travail. L'appareil réglementaire français n'est, par exemple, pas en mesure de remplir correctement le rôle de protection des individus auquel il est destiné. Un clivage des situations sur le marché du travail se dessine depuis plusieurs années, certaines populations se voyant nettement protégées, d'autres étant exposées continuellement aux aléas conjoncturels. En outre, la détérioration de la situation des populations les plus fragiles réduit leur incitation à participer au marché du travail, ce qui contribue à la dégradation des performances économiques. Malgré des législations de la protection de l'emploi (LPE) quelque peu différentes, les systèmes français et belge sont caractérisés par des degrés de protection de l'emploi globalement élevés et subissent des dysfonctionnements de leurs marchés du travail analogues (cf. OCDE, 2004). Aussi, bien que notre analyse soit centrée sur la France, les réflexions avancées dans cette étude ont une portée générale et ont vocation à contribuer aux débats afférents à la nécessité et à la manière de réformer la LPE de pays caractérisés par un degré de protection de l'emploi élevé et des performances du marché du travail médiocres.

En août 2005, le gouvernement français a cherché à répondre à la nécessité de réformer la LPE en introduisant le Contrat Nouvelles Embauches (CNE). Ce contrat, réservé aux petites entreprises, est régi par une réglementation à maints égards plus souple que les contrats de travail existants. Avec le Contrat Première Embauche (CPE), le gouvernement a cherché à étendre le CNE aux entreprises de plus de 20 salariés pour les jeunes de moins de 26 ans. Toutefois, cet accroissement de la flexibilité du marché du travail a suscité la crainte d'une détérioration des conditions de vie de la frange de la population concernée. Confronté aux importantes manifestations du mois de mars 2006, le gouvernement a alors dû

¹ Je remercie Vincent Bodart, Raouf Boucekkine, Muriel Dejemeppe, Katia Parmentier et Bruno Van der Linden pour leurs commentaires. Le texte présenté ici n'engage que son auteur.

renoncer à une mesure qui avait dans son esprit fait ses preuves en termes de création d'emplois. Selon le gouvernement, les 440.000 CNE signés entre août 2005 et mars 2006 (DARES, 2006), soit une embauche sur dix réalisée par les petites entreprises, témoignaient de l'efficacité de ce type de réforme. La présente étude montre pourtant que ces mesures ne constituent pas des moyens efficaces pour développer l'emploi et pour favoriser la justice sociale. Les mesures proposées semblent en effet trop timorées pour avoir des effets durables sur l'emploi. D'une part, les créations **nettes** d'emplois sont nettement plus faibles que le nombre de nouveaux contrats signés car une certaine substitution entre les nouveaux contrats et les contrats existants est inévitable. D'autre part, les nouveaux contrats ayant une durée limitée à deux ans, les entreprises seront incitées à les détruire avant de retomber dans le régime globalement plus protecteur des contrats actuels. En outre, ces réformes risquent d'accentuer la précarité ambiante des populations les plus fragiles. Les mécanismes sous-jacents étant présentés, notre analyse esquisse les modalités d'une réforme de la LPE alternative au CNE et faisant l'objet d'un relatif consensus (du moins dans ses grandes lignes) parmi les économistes : le Contrat Unique à droits Progressifs (CUP). Cette solution met en avant la nécessité d'accomplir un remaniement profond du système actuel, en particulier en cassant la dualité de protection engendrée par la coexistence de contrats dont le système de protection est différent.

1. Pourquoi réformer la LPE française ?

L'objectif de cette première partie est de dresser un état des lieux du système français. Nous soulignerons dans quelle mesure cette réglementation se démarque des autres pays de l'OCDE puis nous en tirerons les conséquences en termes de performances économiques et de justice sociale.

1.1. La LPE française...

Comme l'indique le graphique 1, la France se caractérise par un degré de protection de l'emploi globalement élevé. Le caractère contraignant d'une LPE s'apprécie à deux niveaux. Il s'évalue tout d'abord au niveau du contrat de travail à travers les procédures administratives de licenciement (la notification et le motif du licenciement), les périodes de préavis (la durée après laquelle le licenciement deviendra effectif), les indemnités de licenciement (les transferts monétaires entre l'entreprise et le travailleur) et les pénalités applicables en cas de licenciement abusif. Le second niveau de contrainte porte sur les possibilités offertes aux entreprises de recourir à des contrats caractérisés par une rigueur différente. Comme dans la plupart des pays, deux types de contrats de travail existent en France : les contrats temporaires (tels que les Contrats à Durée Déterminée – CDD – ou l'Intérim) et les contrats permanents (les Contrats à Durée indéterminée – CDI). Ces contrats étant régis par des critères dont la rigueur est différente, nous allons analyser chacun d'eux successivement.

1.1.1. La LPE entourant les CDD

Les contrats temporaires ont été introduits en France en 1979 dans le but de conférer aux entreprises les marges de flexibilité exigée par un environnement économique plus instable. L'architecture actuelle repose sur un accord conclu en 1990 et sur la loi de modernisation sociale de janvier 2002. Ces événements ont accru les contraintes pesant sur l'utilisation des CDD, mouvement inverse à celui qui s'est opéré dans la plupart des pays de l'OCDE. La rigueur globale entourant le CDD s'avère ainsi plus importante en France que dans de nombreux pays de l'OCDE (cf. graphique 1²).

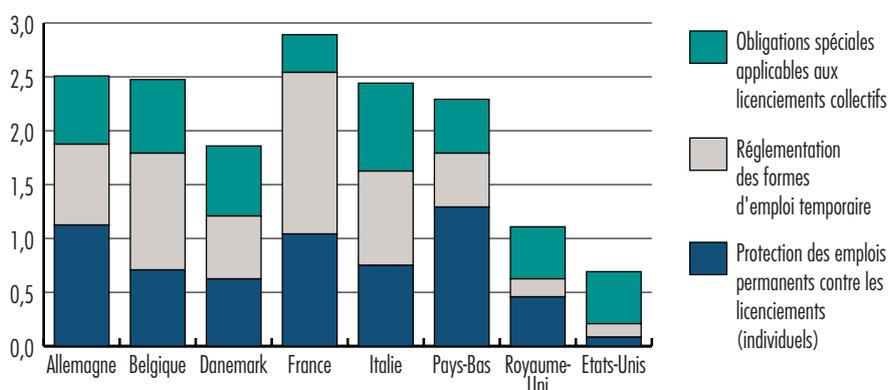
² Une comparaison internationale de la rigueur des LPE est délicate car une législation comporte des dimensions multiples et variées. Pour parer à ces hétérogénéités et réaliser des comparaisons entre les pays, l'OCDE a développé un indice synthétique de rigueur globale de la LPE reposant sur une méthode de score.

... Pourquoi réformer la LPE française ?

La philosophie française du CDD consiste à n'avoir ni pour effet, ni pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise. Il ne peut donc être conclu qu'en vue d'exécuter une tâche précise, temporaire et rentrant dans les cas prévus par le code du travail. Ces cas regroupent le remplacement d'un employé absent temporairement (en congé par exemple), l'accroissement temporaire d'activité, une activité saisonnière et l'emploi d'un salarié appartenant à un groupe ciblé (par exemple, les jeunes ou les chômeurs de longue durée). Sous peine d'être requalifié en CDI, la durée totale d'un CDD ne peut excéder 24 mois (renouvellement compris). Au terme d'un CDD non transformé en CDI, le salarié perçoit une indemnité de précarité égale au minimum à 10 % de la rémunération brute versée durant le contrat. Toutefois, dans les secteurs où les fluctuations d'activité sont les plus fortes (l'hôtellerie et restauration notamment), les CDD d'usage sont admis, si bien que les employeurs peuvent recourir, sans limitation de temps ni paiement de la prime de précarité, à une succession illimitée de CDD avec le même salarié.

Graphique 1. Indice synthétique de la rigueur globale de la LPE en 2003

Source : OCDE, 2004



1.1.2. La LPE entourant les CDI

Le droit français opère une distinction entre le licenciement pour motif personnel et le licenciement pour motif économique³. Il est donc nécessaire de distinguer le motif du licenciement pour apprécier la rigueur de chacune des composantes de la LPE.

Le licenciement personnel est inhérent à la personne. Il est relativement simple dans la forme puisqu'il exige un entretien puis l'envoi d'une lettre de licenciement précisant sa motivation. Les indemnités légales de licenciements prévues par la loi croissent lentement avec l'ancienneté⁴ et sont en moyenne relativement faibles en regard des autres pays. Toutefois, en France, l'entreprise a la charge d'apporter la preuve de l'existence d'une "cause réelle et sérieuse" sous peine que le licenciement soit considéré comme abusif et donne lieu à des sanctions pénales et au paiement de dommages et intérêts.

Le licenciement économique est lié à la situation de l'entreprise. Un licenciement est considéré comme économique à partir du moment où l'entreprise démontre que le licenciement relève de difficultés économiques ou de mutations technologiques. Si tel est le cas, les indemnités de licenciement versées sont doublées. En cas de litige, un juge évalue si la décision de l'entreprise est justifiée économiquement. Lorsqu'au moins deux personnes sont licenciées dans les 30 jours, c'est

³ Le système belge fonctionne sur un mode différent puisque les entreprises n'ont pas à motiver le licenciement (individuel) de la catégorie des "employés" mais doivent justifier le licenciement (individuel) de la catégorie des "ouvriers".

⁴ Elles sont inexistantes jusqu'à deux ans d'ancienneté, puis sont égales à environ deux mois de salaire brut moyen pour 10 ans d'ancienneté, et s'élèvent à environ 8 mois pour 30 ans d'ancienneté.

... Pourquoi réformer la LPE française ?

la loi régissant les licenciements collectifs qui s'applique. Cette loi est plus stricte puisque les procédures à respecter sont plus longues et plus complexes et une obligation de reclassement des salariés peut être imposée à l'entreprise. L'approche française contraignant l'employeur à respecter des procédures de reclassement très précises est tout à fait singulière en Europe. En effet, plutôt que d'avoir recours à une législation très procédurale, les principaux voisins de la France (notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne) imposent le paiement d'indemnités de licenciement plus lourdes et de taxes sur les licenciements permettant de financer des fonds de reclassement.

Au total, **plus que le coût occasionné par les indemnités de licenciement, c'est son aspect procédural et réglementaire qui rend la LPE française contraignante.** La position française est originale à plusieurs égards (cf. OCDE, 2004) : elle se caractérise par le taux de recours juridique suite à un licenciement le plus élevé des pays de l'OCDE (25 % en 2000), par des procédures juridiques très longues (un an en moyenne) et par un taux de litiges gagnés par les salariés exceptionnellement élevé (75 % en 2001). Aussi, l'élément principal du coût de licenciement perçu par les entreprises est l'incertitude.

1.2. ...entretient une faiblesse de l'emploi et des injustices sociales

1.2.1. La LPE française obère les performances du marché du travail

L'impact de la LPE sur l'emploi apparaît difficile à évaluer. Cette difficulté est liée à trois facteurs. En premier lieu, la LPE interagit avec de nombreuses institutions (telles que le système d'allocation chômage ou le mode de fixation des salaires), si bien que l'appréciation de ses effets est ardue. Ensuite, la LPE a des conséquences multiples, complexes et contradictoires si bien qu'il est délicat de dégager son impact global (cf. OCDE, 2004). Enfin, certaines composantes d'une LPE peuvent avoir des effets plus prononcés que d'autres. Malgré les difficultés à mesurer l'impact d'une LPE, de nombreuses études soulignent que le système français semble plutôt défavorable à l'emploi, non seulement du fait d'une rigueur globale importante mais aussi, et peut être surtout, compte tenu de ses particularités.

• Une LPE globalement stricte a des effets sur l'emploi plutôt négatifs

Les comparaisons internationales indiquent qu'une LPE plus stricte est associée à une moindre fluidité du marché du travail au sens où la rotation de la main-d'œuvre (représentée par les taux d'entrée et de sortie du chômage et la fréquence du chômage de longue durée) est moins prononcée (cf. OCDE, 2004). En effet, la rigueur de la LPE affecte aussi bien les créations que les destructions d'emplois. Lorsque la LPE est contraignante, les entreprises craignent de ne pas pouvoir détruire dans le futur les emplois non rentables très protégés et si une baisse des salaires ne permet pas de compenser ce risque, leurs décisions d'embauche sont différées. Or, le rapport de force des employés est d'autant plus important qu'ils occupent un emploi protégé. Une LPE stricte tend donc à accroître le coût du travail, ce qui peut renforcer le ralentissement des recrutements. En outre, en augmentant le coût anticipé des licenciements, une LPE plus contraignante a tendance à réduire les destructions d'emploi. Finalement, les licenciements sont freinés en période de ralentissement économique et les embauches sont retardées en période de reprise, si bien que les fluctuations conjoncturelles de l'emploi sont lissées par la protection de l'emploi. La moindre fluidité des créations et destructions d'emploi⁵ implique donc une baisse des entrées et des sorties du chômage.

⁵ L'impact de la LPE sur les taux moyens de rotation d'emplois est encore sujet à controverse. En effet, les études théoriques concluent généralement à un effet négatif de la LPE sur la rotation moyenne des emplois. Sur le plan empirique, l'absence de relation significative (OCDE, 1999) peut s'expliquer par des facteurs compensatoires tels que le mode de fixation des salaires (cf. Bertola et Rogerson, 1997).

... Pourquoi réformer la LPE française ?

Selon Bertola *et al.* (1999), les entrées et sorties du chômage sont ainsi deux fois plus fortes dans les pays caractérisés par une faible protection de l'emploi (les pays anglo-saxons principalement) que dans ceux ayant une protection de l'emploi prononcée (les pays d'Europe continentale notamment).

Une moindre fluidité du marché du travail ne permet pourtant pas de conclure *a priori* quant à l'impact de la rigueur de la LPE sur le taux de chômage. Le bilan de nombreuses études est d'ailleurs une quasi-absence de corrélation empirique entre la protection de l'emploi et le taux de chômage (cf. OCDE, 2004). Toutefois, Blanchard et Wolfers (2000) suggèrent qu'en amplifiant l'impact des chocs économiques, la protection de l'emploi pourrait accroître le chômage de long terme. Un pays qui combine une stabilité de l'emploi et une difficulté à y entrer pourrait en effet absorber plus difficilement les chocs économiques qu'un pays ayant une grande fluidité du marché du travail. En conséquence, le risque d'accroissement de la persistance du chômage serait d'autant plus important que les chocs affectant l'économie sont nombreux. De ce point de vue, les institutions de certains pays d'Europe continentale n'auraient pas permis d'absorber les chocs qui se sont succédés à partir des années soixante-dix sans voir leur taux de chômage de long terme augmenter. Toutefois, selon d'autres études empiriques (notamment Nickell et Layard, 1999), les interactions entre la rigueur globale de la LPE et les chocs économiques ne semblent guère expliquer la hausse du chômage de long terme.

Néanmoins, une LPE globalement plus contraignante semble réduire le taux d'emploi⁶. D'un côté, en occasionnant des coûts de licenciements importants, une LPE stricte obère la demande de travail. D'un autre côté, en réduisant les possibilités de sorties du chômage, une LPE stricte réduit l'offre de travail. En effet, la hausse de la durée moyenne du chômage induite par une LPE contraignante implique des pertes en termes de capital humain, ce qui limite encore les chances des individus de trouver un emploi, et nourrit une usure psychologique amenant certains individus à abandonner leur recherche d'emploi et à sortir de la population active. En outre, les difficultés d'insertion professionnelle des nouveaux entrants peuvent les inciter à différer leur entrée sur le marché du travail (cf. l'allongement des études des jeunes). Enfin, l'accroissement de la durée moyenne du chômage peut inciter les seniors à sortir définitivement du marché du travail en acceptant les politiques de préretraite facilitées par l'Etat.

• *La singularité du système français a des répercussions négatives sur l'emploi*

La mesure de l'impact d'une LPE ne peut se restreindre à l'analyse du degré de protection global, les différentes composantes d'une LPE ayant des répercussions distinctes. Les **coûts directs** provenant des indemnités de licenciement **et les coûts indirects** liés à la gestion des licenciements, aux pénalités et à l'incertitude liée aux procédures administratives de la LPE **n'ont en effet aucune raison d'avoir des effets similaires**. Les coûts directs ont d'ailleurs en général la préférence des entreprises car ils sont nettement plus simples à anticiper que les coûts indirects. De ce point de vue, la singularité française semble plus pénalisante en termes d'emploi que les législations des autres pays.

Tout d'abord, le principe de "sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise" qui guide les tribunaux français pour motiver un motif économique pèse certainement sur l'activité et donc sur l'emploi. Ce principe s'avère particulièrement flou.

⁶ Cf. l'OCDE (2004) qui résume les études empiriques sur données agrégées et Dertouzos et Karoly (1992) ou Autor *et al.* (2006) qui réalisent des analyses sur données désagrégées.

... Pourquoi réformer la LPE française ?

Selon la jurisprudence, l'amélioration de la compétitivité n'est pas admise comme un motif de licenciement économique. Or, **la distinction entre l'amélioration et la sauvegarde de la compétitivité est difficile à réaliser**. La frontière entre les deux notions dépend de multiples facteurs qui peuvent évoluer rapidement. En effet, les innovations techniques et les transformations de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises impliquent plusieurs millions de mouvements d'emplois par an. Il est donc très difficile pour une autorité administrative d'apprécier objectivement si un emploi devrait être maintenu ou détruit. Aussi, les approches retenues par les juges ne peuvent être qu'arbitraires et peuvent prêter à discussion, ce qui peut allonger considérablement le délai de traitement juridique. **L'incertitude induite par la législation française génère donc une insécurité juridique pour les chefs d'entreprise ce qui freine la prise de risque et donc le développement de nouvelles activités.**

Malgré une rigueur globale initialement élevée, la France a été le seul pays de l'OCDE qui a intensifié les contraintes imposées par la LPE entre la fin des années 80 et les années 2000. Le surcroît de complexité des règles entourant la législation française a incité les acteurs à la contourner en déguisant le motif du licenciement. Une modification profonde des pratiques du licenciement s'est en effet opérée puisque ces dernières années, les licenciements pour motif personnel se sont développés en regard des licenciements pour motif économique⁷. L'opération visant à masquer le véritable motif du licenciement est effectuée en concluant des transactions avec le salarié afin que ce dernier abandonne ses droits de recours, démarche facilitée par le fait qu'aucun motif de licenciement n'affecte le droit des salariés de percevoir des allocations chômage. En mettant en place des procédures de licenciement lourdes, le législateur français a cherché à attribuer un poids important aux coûts indirects de licenciement. Or, en réalisant des transactions financières avec leurs salariés, les entreprises substituent les coûts directs aux coûts indirects de licenciement de façon à réduire leur coût total de licenciement. Leur coût total devient donc inférieur au coût total implicitement prévu par la loi. Ainsi, les entreprises qui contournent la loi ont tendance à détruire plus d'emplois que le niveau considéré comme souhaitable par le législateur.

Enfin, le dispositif obligeant les entreprises à reclasser les travailleurs est inefficace, ce qui pèse à terme sur l'emploi des populations concernées. En premier lieu, il alourdit les charges procédurales des entreprises qui ont des difficultés financières et qui ne sont pas forcément armées pour reclasser les salariés dans de bonnes conditions, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME). En second lieu, il n'incite pas les intervenants à se soucier du devenir des salariés dans la durée puisqu'il impose des obligations de moyens mais sans évaluer l'efficacité des dispositifs de reclassement.

1.2.2. La LPE française contribue au développement des inégalités

Par son caractère très contraignant, la LPE française participe à l'allongement de la durée du chômage. Une autre force a tendance à asseoir la précarité de l'emploi en France : l'incitation des employeurs à avoir recours aux CDD. L'absorption des chocs économiques s'opère ainsi principalement par le biais du développement des emplois précaires, des différences de parcours professionnels et donc par une insécurité de l'emploi frappant une certaine frange de la population.

La rigueur globale relative des CDI par rapport aux CDD ne semble pas particu-

⁷ Selon la Dares (2004), les licenciements pour motif personnel ont en effet augmenté d'environ 60 % entre 2000 et 2003 alors que les licenciements pour motif économique ont vu leur nombre divisé par près de trois entre 1993 et 2004.

... Pourquoi réformer la LPE française ?

lièrement plus forte en France qu'ailleurs (cf. Graphique 1) mais **plusieurs dimensions révèlent l'attrait que procure le CDD par rapport au CDI pour les entreprises françaises**. Les CDI français se caractérisent par une période d'essai légale de courte durée. En moyenne, elle se situait en 2003 à un mois et demi contre trois mois et demi en Belgique, six mois en Allemagne et près d'un an au Danemark et en Grande-Bretagne (cf. OCDE, 2004). La période permettant de tester les nouveaux employés étant relativement courte, l'embauche en CDD se révèle nécessaire pour de nombreuses entreprises. Les CDD représentaient ainsi plus de 70 % des flux d'embauches en France en 2004 (DARES, 2004). En outre, contrairement aux CDI, le recours aux tribunaux n'est pas autorisé lorsque le CDD se termine à la date prévue. Les coûts anticipés importants des CDI rendent donc les entreprises réticentes à convertir les CDD en CDI. Enfin, la vérification des règles entourant l'utilisation et le renouvellement des CDD est très délicate. La décroissance spectaculaire de la proportion de contrats permanents en France (une baisse d'environ 8 % entre 1985 et 2003 selon l'OCDE, 2004) par rapport aux autres pays laisse ainsi présager un contournement régulier des règles très restrictives en matière d'embauche en contrat temporaire. Ces avantages relatifs des contrats temporaires expliquent donc pourquoi seul un tiers des embauches en CDD est transformé en CDI et pourquoi, avec 13 % de l'emploi salarié, la France est caractérisée par l'un des taux de contrats temporaires les plus élevés d'Europe.

L'OCDE (2003) souligne en outre qu'il existe un contraste très important dans l'évolution de l'emploi en France et dans les pays scandinaves au cours des quinze dernières années. La contribution des emplois temporaires à l'augmentation de l'emploi français serait de 50 % alors qu'elle serait inférieure à 20 % en Suède et qu'elle serait négative au Danemark, pays où la LPE entourant les contrats permanents est nettement plus souple qu'en France. Le recours des employeurs français à des contrats temporaires successifs plutôt qu'à leur transformation en contrats réguliers a engendré une **répartition inégale des fluctuations conjoncturelles en renforçant le clivage entre salariés insérés depuis longtemps dans un emploi (les *insiders*) et les salariés ayant peu d'ancienneté (les *outsiders*)**. Goux (2000) souligne ainsi qu'en France le volume des emplois occupés par des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté varie en moyenne de 50 % d'un mois sur l'autre alors qu'il varie dans des proportions huit fois moins élevées pour les emplois occupés par des salariés plus anciens.

La LPE française favorise donc les catégories les mieux insérées dans l'emploi, c'est à dire les hommes plutôt qualifiés et ayant entre 25 et 50 ans, en faisant porter les ajustements liés à une détérioration de la conjoncture sur les populations les plus "fragiles". Ces populations regroupent les jeunes, les individus les plus âgés et, plus généralement, les personnes peu qualifiées.

Comme l'indiquent Eurostat et l'OCDE, non seulement le taux de chômage des jeunes français est spectaculairement plus important que dans d'autres pays, mais la proportion d'emplois permanents parmi les jeunes est nettement plus faible en France que dans les pays caractérisés par une protection de l'emploi souple (Etats-Unis, Grande-Bretagne et Danemark notamment). Le chômage des jeunes provient d'entrées au chômage nettement plus importantes, rythme expliqué par leur enfermement dans des emplois précaires et par des épisodes de chômage répétés. La proportion moyenne de l'emploi salarié en CDI n'est en effet atteinte qu'à partir de l'âge de 33 ans. Toutefois, la situation des jeunes n'est pas homogène puisque les moins qualifiés sont plus particulièrement exposés aux retournements de conjoncture. Selon une étude de Marchal *et al.* (2004), trois ans après leur sortie de formation initiale, 80 % des jeunes actifs diplômés des deuxième et troisième cycles universitaires sont en CDI, alors que ce taux s'élève à 52 % pour

... Pourquoi réformer la LPE française ?

les peu qualifiés⁸. La fraction la plus fragile de la population a donc moins de possibilités d'accumuler de l'expérience en entreprise, ce qui risque à terme d'alimenter les phénomènes d'exclusion.

Les travailleurs "âgés" ont un taux de chômage plus faible, un taux d'emploi permanent nettement plus élevé et un taux de chômage de longue durée considérablement plus important que la population moyenne (cf. OCDE et Eurostat). Deux raisons expliquent pourquoi les flux sur le marché du travail de cette catégorie sont nettement plus faibles. D'un côté, les firmes sont peu incitées à embaucher des seniors généralement considérés comme moins flexibles et moins adaptables dans l'emploi. D'un autre côté, les destructions d'emplois occupés par les seniors sont moindres à cause de coûts de licenciement très élevés provenant d'une ancienneté importante et/ou d'indemnités de licenciement majorées par rapport au reste de la population.

L'accroissement des inégalités auquel participe la LPE française ne favorise pas la performance économique puisque le taux d'emploi français reste particulièrement faible. Ce constat est inquiétant compte tenu des conséquences qui pourront être très lourdes à terme, notamment du fait des problèmes posés par le vieillissement de la population. La comparaison internationale de la satisfaction du degré de stabilité de l'emploi témoigne également du problème posé par la LPE française. L'étude de Postel-Vinay et Saint-Martin (2004) souligne ainsi qu'une rigueur plus importante de la LPE est corrélée à un sentiment de sécurité de l'emploi plus faible. L'objectif des réformes engagées par le gouvernement français en 2005 et 2006 a été de répondre à ces inconvénients en réduisant la rigueur de la LPE régissant certains contrats.

2. Le CNE et le CPE

L'objectif de cette partie est de porter un éclairage sur les termes des débats qui se sont tenus lors des manifestations de mars 2006. Nous exposerons en particulier pourquoi le CPE ou le CNE ne constituent pas des mesures susceptibles de résoudre les difficultés françaises⁹.

2.1. Descriptions et objectifs des nouveaux contrats

Le CNE est un contrat dont l'échéance n'est pas définie, ne pouvant excéder deux années consécutives et réservé aux entreprises ayant au plus 20 salariés. S'il n'est pas rompu dans les deux ans, il est transformé (ou consolidé) en CDI. Ce contrat prévoit la suspension de quasiment tous les articles du code du travail qui réglementent le licenciement, la seule obligation de l'employeur étant de respecter la procédure de licenciement, elle-même simplifiée (cf. Tableau 1).

Avec ces nouveaux contrats, le gouvernement a cherché à infléchir la rigueur croissante de la LPE mais sans toucher à la législation entourant les CDD. Plusieurs éléments militent pour l'instauration de ces contrats manifestement plus avantageux pour les entreprises. **En allongeant implicitement la période d'essai d'un CDI**, le CNE a pour objectif de limiter le recours des entreprises aux stages ou aux CDD de courte durée, de restreindre le contournement de la loi par les entreprises qui font se succéder des CDD sur des postes de travail identiques

⁸ Toutefois, selon Barbier (2005), le taux des contrats en CDI ne permet pas de comparer dans sa globalité les situations dans les différents pays. Au Danemark, par exemple, les contrats temporaires sont contrôlés par les conventions collectives et tous les salariés bénéficient de la protection sociale universelle. Les contrats temporaires y sont donc nettement moins précaires qu'en France.

⁹ Notre analyse, principalement centrée sur le CNE, s'applique largement au CPE. En effet, les différences entre le CNE et le CPE sont limitées. Outre qu'il soit réservé aux jeunes de moins de 26 ans et concerne l'ensemble des entreprises, le CPE accroît les droits à la formation et permet de toucher l'allocation forfaitaire de chômage plus longtemps.

... Le CNE et le CPE

ou encore de faciliter les embauches dans les entreprises qui ne veulent pas contourner la loi. Le fait que le CNE soit centré sur les PME semble de ce point de vue particulièrement opportun puisque ce sont ces firmes qui représentent les plus forts gisements d'emplois¹⁰ et qui subissent le plus l'insécurité juridique. En outre, ces contrats peuvent contribuer à réduire les discriminations en facilitant l'intégration de certaines catégories de population au marché du travail et en cassant la spirale négative de perte de compétences et de lien social qui les menaçait. En effet, un contrat moins protecteur peut encourager les employeurs à tester les compétences de personnes issues de groupes perçus comme étant "à risque".

Tableau 1 : Principaux avantages et inconvénients pour les employeurs et les employés des CNE (et CPE) par rapport aux contrats en vigueur.

		CDD	CDI
Point de vue de l'employeur	Avantages du CNE	- Motivation à l'utilisation du contrat non obligatoire ; - Pas de terme du contrat prédéfini ; - Rupture du contrat sans motif.	- Rupture du contrat sans motif ; - Procédure de licenciement simplifiée.
	Inconvénients du CNE	- Deux ans (zéro année) d'ancienneté si le CNE (CDD) est transformé en CDI ; - En cas de contestation, incertitude sur le traitement des ruptures du CNE par les tribunaux.	- Indemnités de licenciement plus élevées (nulles pour les CDI ayant jusqu'à 2 ans d'ancienneté).
Point de vue de l'employé	Avantages du CNE	- Ouverture de droits aux allocations chômage plus rapide (4 mois d'emploi au lieu de 6) ; - Statut du CDI s'applique aux tiers (banques, bailleurs...).	- Ouverture de droits aux allocations chômage plus rapide (4 mois d'emploi au lieu de 6) ; - Indemnités de licenciement plus élevées.
	Inconvénients du CNE	- Pas de terme du contrat prédéfini et donc de salaire garanti ; - Indemnités de licenciement plus faibles (8 % contre 10 % de la rémunération brute).	- Incertitude sur la pérennité de l'emploi ; - Procédure de licenciement expéditive.

Avec le CPE, le gouvernement a cherché à développer le taux d'emploi des moins de 26 ans, et ce sans puiser dans les ressources de l'Etat contrairement aux mesures orientées vers l'emploi des jeunes ces vingt dernières années (cf. Fougère *et al.*, 2000).

Les impacts positifs de ces contrats ne se feront sentir qu'à la condition de remplir leur objectif de création nette d'emplois et, si tel est le cas, d'atténuer la précarité actuelle de certaines catégories de populations. Or, les effets sur ces deux dimensions sont au mieux mitigés.

2.2. Des effets mitigés des nouveaux contrats sur le chômage...

Les effets sur le chômage semblent aussi bien fragiles à court terme qu'à un horizon plus lointain, notamment après les deux ans de la période de consolidation.

2.2.1. A court terme : le problème des substitutions aux autres contrats

Comme le CNE se surajoute aux anciens contrats, il ne crée des emplois nets que s'il ne s'y substitue pas totalement. Dans quelle mesure le phénomène de substitution aux contrats actuels peut-il avoir lieu ?

Tout d'abord, **une certaine substitution semble inévitable**. En effet, l'usage des

¹⁰ Les PME constituent le socle principal de l'emploi français puisqu'elles représentent 96 % de la totalité des entreprises et plus de 40 % de l'emploi total marchand.

... Le CNE et le CPE

CDD comme moyen d'évaluer les salariés qui seront embauchés en CDI devrait décliner au profit des CNE. En outre, il est probable que les employeurs seront tentés de substituer massivement les nouveaux contrats aux CDI afin d'allonger substantiellement la période d'essai. Toutefois, on peut douter d'une parfaite substitution. En premier lieu, le choix du contrat à l'embauche ne dépend pas uniquement des souhaits des employeurs puisqu'il peut être influencé par le rapport de force avec le salarié. Pour attirer et favoriser l'implication au travail de certains employés, une entreprise peut avoir intérêt à signaler que le poste ouvert sera stable. Aussi, un employeur pourrait-il préférer offrir plutôt un CDD qu'un CNE pour des emplois dont les fluctuations d'activité sont prévisibles ou lorsqu'il faut remplacer un salarié absent. En second lieu, la levée de l'insécurité juridique permise théoriquement par la simplicité de licenciement sous CNE n'est pas totale, certaines organisations ayant déjà attaqué en justice les entreprises qui utilisaient ce contrat de façon abusive.

L'étude de la DARES (2006) consacrée à l'évaluation du CNE donne un premier ordre de grandeur quant à l'ampleur du phénomène de substitution à court terme. A la question : " Si le CNE n'avait pas existé, auriez-vous embauché sur le même poste ?", les chefs des petites entreprises ont déclaré à 70 % qu'ils auraient embauché à la même date sous une autre forme de contrat. Bien qu'il faille être prudent quant à leur interprétation, ces résultats suggèrent que 30 % des embauches en CNE correspondraient à des embauches supplémentaires à court terme, 20 % au titre d'une anticipation du recrutement et 10 % d'embauches véritablement nouvelles. Aussi, selon ces chiffres, les créations nettes d'emplois encouragées par le CNE n'auraient été que de 40.000 entre août 2005 et mars 2006.

2.2.2. A plus long terme : des créations compensées par les destructions ?

A plus long terme, deux éléments importants risquent d'intervenir. Tout d'abord, le **phénomène de substitution du CNE aux anciens contrats pourrait être amplifié**. Les chefs d'entreprise a priori défavorables à l'utilisation du CNE risquent en effet d'être contraints d'y recourir pour minimiser leurs coûts salariaux et préserver leur situation relativement à des concurrents qui les utiliseraient massivement. Ensuite, les nouveaux contrats comportent un effet de seuil lié à leur durée maximale de 2 ans. Or, **pour éviter de retomber dans le régime d'un CDI nettement plus protégé, les entreprises auront fréquemment intérêt à ne pas dépasser la période de "consolidation". Les créations nettes d'emploi à court terme pourraient alors être compensées par des destructions** si bien que l'impact à long terme sur l'emploi pourrait être très faible, voire nul. Deux études récentes vont dans ce sens. Selon la DARES (2006), "30 % des salariés embauchés en CNE en octobre 2005 ne travaillent plus dans l'entreprise en mars 2006", ce qui représente un taux de rupture de contrat supérieur à celui des CDI (20 %) et légèrement inférieur à celui observé pour les CDD (35 %). En outre, le CNE a été transformé en CDI dans les six mois suivants l'embauche pour 1 % des salariés embauchés en octobre 2005 alors que 6 % des salariés embauchés initialement en CDD ont bénéficié d'une transformation en CDI à cet horizon. Les évaluations de Cahuc et Carcillo (2006) aboutissent à 80.000 et 70.000 créations nettes d'emplois à des horizons respectivement de 4 ans et 10 ans, ce qui représente une **hausse inférieure à 0,5 % de l'emploi total**.

2.3. ...contrebalancés par des effets pervers importants

Malgré d'éventuels bienfaits, ces nouveaux contrats risquent d'engendrer des effets pervers importants. Tout d'abord, **ces contrats pourraient accentuer l'insécurité de l'emploi des populations qui se trouvent actuellement dans une situation de précarité**. En effet, ayant accès à des contrats plus souples, les entreprises vont réagir plus rapidement aux évolutions conjoncturelles en adaptant leurs effectifs à leurs besoins immédiats, reportant ainsi une grande partie de

... *Le CNE et le CPE*

l'incertitude liée à l'activité sur les employés. Cette crainte semble étayée par le bilan du CNE dressé par la DARES (2006). Selon cet organisme, l'incertitude sur l'évolution de l'activité semble constituer le facteur prédominant dans le choix d'un CNE plutôt que d'un CDI ou d'un CDD de plus d'un mois. Au niveau de l'économie tout entière, l'utilisation massive du CNE aboutirait donc à une instabilité plus importante de l'emploi. Telle est également la conclusion de l'étude de Cahuc et Carcillo (2006) qui indiquent que l'introduction du CNE diminuerait le bien-être des demandeurs d'emploi dans une proportion équivalente à 0,47 % de leur revenu. La durée de vie des CNE est en effet plus courte que celle des CDI. Aussi, la substitution partielle des CNE aux CDI rendrait plus importantes les destructions d'emplois totales de l'économie. Les populations les plus fragiles étant les plus concernées par ces contrats, le dualisme sur le marché du travail et les inégalités sociales induites seraient accrus. Cette dégradation du bien-être des individus pourrait avoir des répercussions en matière d'efficacité économique. En effet, en détériorant les conditions de vie des personnes présentes sur le marché du travail, leur participation à ce marché pourrait décliner, ce qui pourrait accroître les difficultés d'embauche des entreprises. Un autre élément, non pris en compte par les évaluations réalisées par Cahuc et Carcillo (2006), pourrait accentuer la détérioration des conditions de vie des personnes embauchées en CNE : la vraisemblable dégradation des conditions de travail liée à un rapport de force moins favorable aux salariés. Ces nouveaux contrats rendent en effet difficile la possibilité de refuser des heures supplémentaires, des missions imprévues ou des horaires particulièrement éprouvants. Enfin, il est peu probable que ces contrats améliorent l'employabilité des jeunes, les entreprises n'ayant pas d'incitations à former des employés dont elles pensent se séparer rapidement.

En homogénéisant les pratiques de recrutement, le spectre d'une contagion à des populations qui pouvaient espérer obtenir un CDI rapidement avant la réforme, pourrait en outre se profiler. Plus précisément, si le CPE avait été adopté, il est probable que son utilisation aurait été étendue à des jeunes aujourd'hui protégés. Cette mesure aurait également accentué les inégalités entre les jeunes puisque cette contagion aurait eu peu de chances de toucher les plus diplômés.

Les effets pervers des réformes entreprises par le gouvernement français tiennent à leur dimension partielle. Les recherches consacrées par exemple aux conséquences de l'extension des possibilités d'usage des CDD (Blanchard et Landier, 2002, Cahuc et Postel-Vinay, 2002) indiquent que les réformes qui flexibilisent le marché du travail à la marge peuvent engendrer un recours excessif des entreprises aux formes d'emploi peu protégées, augmenter artificiellement la rotation des emplois et finalement se révéler contre-productives. Les voies de réforme proposées récemment ont cherché à répondre aux inconvénients des "réformes partielles" en s'orientant vers la création d'un contrat de travail unique dont les droits seraient accumulés progressivement.

3. Quelle alternative ?

L'objectif de cette partie est d'esquisser les pistes d'une réforme profonde de la LPE et des bénéfices que la collectivité pourrait en tirer. Nous allons montrer pourquoi la mise en place du CUP¹¹, accompagnée d'autres réformes, permettrait d'améliorer la protection de l'emploi, par la stimulation des créations de postes et par une protection plus efficace des travailleurs. Cette partie s'inspire de nombreux rapports récents et des expériences menées dans les pays qui ont refondé leur

¹¹ D'autres voies de réformes ont été avancées. Seule la réforme autour du CUP sera présentée ici. Ce choix se justifie par le fait que l'étude de toutes les pistes envisagées dans la littérature nécessiterait un espace très important et parce que le CUP semble constituer la solution la plus simple à implémenter.

législation ces dernières années. Néanmoins, nous n'exposerons pas le processus de mise en œuvre de la réforme, ce qui nous conduirait trop loin¹².

3.1. Le Contrat Unique à droits Progressifs (CUP)

3.1.1. Les principes du CUP

Le principe général régissant le CUP consiste à renverser la logique actuelle en protégeant moins les emplois et plus les personnes. Le CUP est un CDI qui se substitue à l'ensemble des contrats en vigueur afin **d'éviter les discontinuités présentes issues du passage d'un CDD à un CDI**. L'adoption du CUP transformerait profondément la LPE. Tout d'abord, la protection de l'emploi deviendrait continue et progressive avec l'ancienneté du salarié dans la firme¹³. Ensuite, ce système pourrait **substituer à l'actuelle logique procédurale et réglementaire, une logique financière reposant sur un principe d'incitation**. Deux pans de la logique actuelle pourraient ainsi être réformés en vue de simplifier les procédures administrative et judiciaire. En premier lieu, le pouvoir des juges pourrait être restreint à la fonction de contrôle du respect des droits individuels et de la légalité des procédures, le contrôle des motifs économiques du licenciement étant supprimé. En contrepartie de cet accroissement de la liberté de licencier, les entreprises devraient verser des indemnités de licenciement plus élevées que dans le système en vigueur. En second lieu, les firmes qui ne le souhaitent pas pourraient ne plus être obligées d'organiser le reclassement des personnes licenciées. Dans ce cas, une taxe sur les licenciements, versée à l'Etat, serait créée afin de financer la prise en charge complète des reclassements des salariés par un service public de l'emploi s'appuyant sur des professionnels rémunérés sur la base de leurs performances (le taux de retour à l'emploi selon les caractéristiques des chômeurs par exemple).

3.1.2. Les atouts du CUP

• En termes de justice sociale

Le CUP devrait atténuer les inégalités de différentes manières. Tout d'abord, l'accumulation progressive des droits assurerait une **protection plus homogène au cours du déroulement de la carrière des individus**. En effet, le clivage entre, d'une part, la faible protection des personnes qui se succèdent sur des contrats précaires et qui subissent des épisodes de chômage répétés et, d'autre part, la forte protection des personnes bénéficiant d'un contrat permanent, serait réduit. En outre, comme le CUP concerne tous les salariés, les tiers (banquiers et les bailleurs notamment) ne pourraient plus opérer aussi simplement des discriminations entre les populations, ce qui faciliterait l'accès à l'achat ou la location de logement des populations qui ne disposent pas actuellement d'un CDI. Le deuxième intérêt de la mise en place du CUP réside dans la simplification des procédures de licenciement qu'il implique. Cahuc et Carcillo (2006) ont simulé une réforme consistant à supprimer, en sus des modifications introduites par le CNE, le coût des procédures liées au licenciement économique dans l'ensemble du secteur marchand français. Selon leurs calculs, cette réforme pourrait générer 250.000 créations nettes d'emplois et améliorer légèrement les conditions de vie des travailleurs par la réduction de l'instabilité de l'emploi qu'elle permet.

• En termes de performances économiques

Les avancées concernant l'activité et l'efficacité économique sont également

¹² Pour des approches plus détaillées, on pourra consulter les rapports Boissonnat (1995), Supiot (1999), Blanchard et Tirole (2003), de Virville (2004) et Cahuc et Kramarz (2004).

¹³ Pour que les entreprises aient le temps d'apprécier les compétences des personnes embauchées, il semble tout de même nécessaire de conserver une courte période d'essai pendant laquelle l'entreprise pourrait mettre fin à la relation sans avoir à payer des indemnités de licenciement. Une fois cette période passée, le barème progressif serait mis en place.

... *Quelle alternative ?*

nombreuses. Tout d'abord, l'accroissement du bien-être des chômeurs suggéré par Cahuc et Carcillo (2006), devrait **stimuler la participation au marché du travail**. En second lieu, la **fiscalisation des licenciements serait très certainement plus efficace que le dispositif actuel**. Une taxation des licenciements continue et progressive repose en effet sur des règles transparentes échappant aux pratiques hétérogènes des juges. Ensuite, ce système évite les délais très importants imposés par la LPE en vigueur, notamment en cas de litige. En outre, le suivi direct et durable avec les opérateurs de reclassement, rémunérés grâce aux recettes obtenues par la taxe sur les licenciements, faciliterait la reconversion des travailleurs. Enfin, cette taxe aurait des conséquences négatives en terme de créations d'emplois mais cet effet pourrait être contrecarré par des aides à l'emploi (des subventions à l'embauche par exemple) qu'elle permettrait de financer. Selon Cahuc et Jolivet (2003) et Blanchard et Tirole (2004), cette taxe pourrait ainsi contribuer à la réduction du chômage.

D'autres arguments liés à l'amélioration de l'efficacité économique militent pour une fiscalisation de la protection de l'emploi. Une taxation accrue et progressive des licenciements permettrait en effet de **rapprocher la valeur pour la collectivité – sa valeur sociale – et la valeur privée d'un emploi – le salaire pour le travailleur et le profit pour l'entreprise**. Plusieurs raisons expliquent pourquoi la valeur sociale d'un emploi est différente de sa valeur privée et dans quelle mesure cette différence est source d'inefficacités économiques. En premier lieu, le coût subi par l'entreprise qui licencie est inférieur au coût de ce licenciement pour la collectivité si bien que les entreprises ont tendance à détruire trop d'emplois. Les allocations perçues par les travailleurs licenciés sont en effet financées par des taxes et cotisations sur la masse salariale i.e. par les entreprises qui ne licencient pas. En outre, le non-emploi exerce souvent des effets négatifs sur l'état de santé des individus et peut avoir des répercussions néfastes en matière de criminalité, éléments non pris en compte par les entreprises qui licencient mais ayant un coût pour la collectivité. En second lieu, le système français en vigueur génère un renchérissement du coût relatif du travail pour les firmes qui licencient le moins, ce qui pèse sur les créations d'emplois dans l'économie. Les chômeurs et les inactifs contribuent en effet très peu au financement de l'ensemble des biens collectifs et des transferts. Aussi, la perte des prélèvements obligatoires et le surcoût sous forme de transferts sociaux induits par le passage du statut de salarié à celui de non employé alimentent la hausse du coût du travail de la population employée. Ce subventionnement implicite des firmes qui licencient le plus par les firmes qui licencient le moins pourrait être en partie gommé par la fiscalisation de la protection de l'emploi. Une réforme de ce type pourrait s'inspirer du système américain. Ce système, appelé *experience rating*¹⁴, repose sur un **mécanisme de bonus-malus** : les cotisations sociales patronales sont modulées en fonction des pratiques antérieures de licenciements des entreprises. Ce dispositif a notamment pour avantage de créer une incitation à la stabilisation de l'emploi dans l'économie puisque le coût du travail total (plus précisément la fraction liée aux indemnités de licenciement) est plus faible pour les entreprises qui licencient peu. Aussi, l'introduction d'un tel dispositif serait susceptible de **limiter l'accroissement de la volatilité de l'emploi impliqué par le CUP sans entraver les nécessaires réallocations des emplois entre les entreprises et les secteurs**. Les études théoriques et empiriques consacrées à l'évaluation de ces systèmes soulignent sans équivoque qu'un tel dispositif est susceptible d'améliorer les performances du marché du travail par rapport à un système de type français où les allocations sont financées par des cotisations assises sur la masse salariale et par des contributions gouvernementales (cf. Malherbet, 2003 par exemple).

¹⁴ Ce système porte ce nom car l'historique des licenciements auxquels l'entreprise a procédé est résumé par un indicateur intitulé *experience rating*.

3.2. Vers une flexicurité française

Bien que la transférabilité de modèles qui se sont révélés performants dans d'autres pays soit illusoire, il est intéressant de s'inspirer du système de *flexicurité* danois pour comprendre dans quelle mesure des réformes complémentaires à la réforme de la LPE sont nécessaires. En effet, une série de réformes, en particulier un fort relâchement des contraintes pesant sur la gestion par les firmes de l'emploi, sur la période 1994-2000 ont permis au taux de chômage danois de passer de 10 % à moins de 5 % tout en assurant une sécurité de l'emploi parmi les plus élevées au monde. Comme le souligne Boyer (2006, pp.7), "la flexicurité organise la complémentarité de trois dispositifs, habituellement faiblement coordonnés : le droit du travail, le régime d'indemnisation du chômage et la politique d'emploi". Il convient donc d'exposer pourquoi il est **nécessaire de conjuguer la réforme de la LPE à d'autres réformes pour assurer une cohérence d'ensemble au nouveau système**. Nous verrons que l'amélioration de l'efficacité des services publics de l'emploi et des régimes d'indemnisation du chômage constitue un pan important pour garantir une plus grande sécurité des individus et doit, à ce titre, être associée à la mise en place d'une réforme de la LPE.

3.2.1. D'une indemnisation du chômage améliorée...

Le CUP risque de conduire à une rotation sur les emplois plus élevée. Cet accroissement des flux sur le marché du travail s'accompagnerait de passages par le chômage plus importants pour de nombreux individus. L'incertitude associée à de tels mouvements ne pourra être acceptée par la population que si le régime d'indemnisation du chômage offre une couverture suffisante. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui en France puisque la situation des salariés licenciés reste très précaire. La moitié des demandeurs d'emploi n'est pas indemnisée par des allocations chômage¹⁵ et les jeunes de moins de 25 ans n'ont pas accès aux minima sociaux. Il conviendrait donc d'augmenter substantiellement la couverture des sans emplois en réduisant le délai permettant d'ouvrir des droits aux allocations chômage et en allongeant la durée de perception des allocations. Les ressources supplémentaires nécessaires à la meilleure indemnisation des chômeurs pourraient provenir des taxes sur les licenciements et de la suppression des gaspillages actuels provenant de la faible coordination entre les nombreux organismes qui interviennent, d'une part, dans le recouvrement et l'indemnisation des chômeurs et, d'autre part, dans le suivi et la formation des demandeurs d'emploi.

3.2.2. ...à un accompagnement plus efficace des chômeurs

Cette générosité accrue nécessite pourtant des mesures complémentaires pour assurer une cohérence d'ensemble au système. La meilleure couverture des chômeurs peut favoriser un comportement opportuniste de certains qui auront tendance à reporter dans le temps la recherche et l'acceptation d'un nouvel emploi. Pour lutter contre cet effet pervers, il convient d'améliorer l'accompagnement des chômeurs i.e. les mesures de placement, d'insertion, de formation et d'aide à la recherche d'emploi. Dans ce but, le rapport réalisé par Cahuc et Kramarz (2004) propose un pilotage de l'accompagnement par les services de l'emploi à travers la **création d'un guichet unique gérant l'indemnisation du chômage, le suivi personnalisé des chômeurs et les relations avec les agences de placement**. Ce dispositif, mis en place au Danemark et en Angleterre, éviterait le ballottage des chômeurs entre de multiples institutions (comme c'est le cas actuellement en France mais aussi en Belgique), ce qui limiterait les délais d'indemnisation et les pertes d'efficacité liées à la dispersion des moyens mis en œuvre pour leur prise en charge. Il assurerait en outre un suivi personnalisé des chômeurs reposant sur l'évaluation de leurs compétences afin de tenir compte de leur hétérogénéité et d'opérer un traitement d'accompagnement différencié. Les inégalités liées aux

¹⁵ Contrairement à la Belgique, il n'existe pas en France un droit aux allocations chômage sur base des études.

caractéristiques des individus (sexe, âge ou qualification) jouent en effet un rôle majeur dans l'état et l'évolution de la situation des personnes et nécessitent à ce titre des degrés de protection différents que la LPE ne peut qu'imparfaitement assurer. L'amélioration des compétences des chômeurs qui résulterait d'une formation personnalisée permettrait enfin de limiter les faibles incitations qu'auraient les agences de placement à reclasser les individus les moins employables.

Conclusion

Cette étude a mis en lumière les inconvénients majeurs du système de protection de l'emploi français. Le dispositif en vigueur se révèle inefficace puisqu'il n'endigé pas l'endémie du chômage et pousse de nombreuses personnes à ne pas participer au marché du travail. En faisant reposer la flexibilité nécessaire aux entreprises sur les franges les plus fragiles de la société, la LPE française alimente également certaines inégalités sociales. Une réforme de la LPE française apparaît en ce sens incontournable. Toutefois, des réformes partielles, telles que le CNE, ne garantissent pas une meilleure efficacité économique et risquent d'accroître les inégalités sociales. Il apparaît donc souhaitable de procéder à une réforme refondant totalement le système de protection de l'emploi. Les contours d'une telle réforme sont les suivants : un contrat de travail unique pour assurer la flexibilité dont ont besoin les entreprises; des taxes sur les licenciements permettant aux entreprises d'internaliser la valeur sociale des emplois; une meilleure indemnisation des chômeurs pour garantir la sécurité du revenu des personnes; un guichet unique permettant un suivi personnalisé des chômeurs et coordonnant les actions des opérateurs externes en charge de leur placement. En accroissant la lisibilité du droit du travail, en réduisant l'insécurité juridique à laquelle font actuellement face les entreprises et en instaurant une logique incitative, cette nouvelle gestion des licenciements apparaît plus efficace et plus juste que le système actuel. Les voies de réformes qui ont été esquissées ici permettraient de garantir des bases solides aux négociations entre l'Etat et les partenaires sociaux, sans lesquels les chances de succès des transformations nécessaires de la LPE sont certainement très maigres ainsi que l'ont prouvé les récentes tentatives de réformes françaises.

Alexis Parmentier est Maître de Conférences et chercheur au centre d'Etudes des Politiques Economiques de l'Université d'Evry (EPEE, France) ; il est aussi chercheur associé au Département d'économie de l'UCL.

Alexis Parmentier

Références

- Autor, D., Donohue, J., et Schwab, S., (2006), "The costs of Wrongful-discharge Laws", *The Review of Economics and Statistics*, 88 (2), pp. 211-231.
- Barbier, J., C., (2005), "Apprendre vraiment du Danemark : Réflexions sur le "miracle Danois"", *Document de Travail du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°05/02.
- Bertola, G., et Rogerson, R., (1997), "Institutions and Labour Reallocation", *European Economic Review*, 41, pp. 1147-71.
- Bertola, G., Boeri, T., et Cazes, S., (1999), "Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement", *Employment and Training Papers* 48. Geneva: International Labour Office.
- Blanchard, O., Landier, A., (2002), "The perverse effects of partial labor market reform: Fixed duration contracts in France", *Economic Journal*, 112, pp. F214-244.
- Blanchard, O.J., et Tirole, J. (2003) *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique n°44, la Documentation française.
- Blanchard, O., et Tirole, J., (2004), "The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass", *Document de travail MIT*, n° 04-15.
- Blanchard, O.J., et Wolfers J. (2000) "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment : The Aggregate Evidence", *Economic Journal*, 110, pp.C1-33.
- Boissonnat, J., (1995) *Le travail dans vingt ans*, Editions Odile Jacob.
- Boyer, R., (2006) *La Flexibilité danoise : Quels enseignements pour la France ?*, Collection du CEPREMAP, avril, Editions ENS, Rue d'Ulm.
- Cahuc, P., et Carcillo, S., (2006), "Que peut-on attendre des Contrats Nouvelle Embauche et Première Embauche ?", *mimeo*
- Cahuc, P., et Jolivet, G., (2003), "Do we need more stringent employment protection legislations ?", *mimeo*, EUREQua-Université Paris 1.
- Cahuc, P., Kramarz, F., (2005), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre d'Etat, Ministre des Finances et de l'Industrie, et au Ministre de l'Emploi du Travail et de la Cohésion Sociale, La documentation française.
- Cahuc, P., Postel-Vinay, F., (2002) "Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance", *Labour Economics*, (9)1, pp. 63-91.
- DARES (2004) "Les mouvements de main-d'œuvre en 2002 : un marché du travail moins dynamique", *Premières informations et premières synthèses*, juillet, n°29-2.
- DARES (2006) "Le Contrat Nouvelles Embauche", *Premières informations et premières synthèses*, juin, n°25-4.
- Dertouzos, J., et Karoly, L., (1992), *Labor Market Responses to employer liability*, Santa Monica, C.A. Rand, Institute for Civil Justice.
- Fougère, D., Kramarz, F., et Magnac, T., (2000), "Youth employment Policies in France", *European Economic Review*, 44, pp.928-942.
- Goux, D., (2000), "La place des CDD et des CDI dans le fonctionnement du marché du travail", Complément au Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°30, Jean Pisany-Ferry, *Plein Emploi*, La documentation française, 2000.
- Malherbet, F., (2003), *Modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage, protection de l'emploi et performance du marché du travail*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 (Panthéon – Sorbonne).

Marchal, N., Molinari-Perrier, M., et Sigot, J.,C., (2004), "Génération 2001 : S'insérer lorsque la conjoncture se dégrade", *Céreq-Bref*, n°214, décembre.

Nickell, S., et Layard, R., (1999), "Labor Market Institutions and Economic Performance", in Ashenfelter, O., et Card, D., (dir. pub.) *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, pp. 3029-3084.

OCDE (1999), "Protection de l'emploi et performance du marché du travail", *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2, pp. 50-144.

OCDE (2003), "More and better Jobs ? Aggregate Performance during the past decade", *Employment Outlook*, pp.17-66.

OCDE, (2004) "Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail", *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2, pp. 65-138

Postel-Vinay, F., et Saint-Martin, A., (2004), "Comment les Européens perçoivent la protection de l'emploi", *Economie et Statistique*, n°372, pp.41-59.

Supiot, A., (1999) *Au-delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion.

de Virville, M., (2004), *Pour un code du travail plus efficace*, Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, La documentation française.

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Thierry Bréchet, Muriel Dejemeppe,

Frédéric Docquier, Jean Hindriks,

François Maniquet, Vincent Vandenberghe

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26