

Comment ramener rapidement notre chômage structurel au niveau de celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni?¹

Pierre Cahuc
CREST-ENSAE, Ecole Polytechnique

Janvier 2017

Depuis 35 ans, le taux de chômage n'est pas passé sous le seuil de 7% en France. Il stagne aujourd'hui autour de 9,5%. Certains pensent qu'un chômage élevé est une fatalité, liée à la globalisation et au progrès technique qui détruisent plus d'emplois qu'ils n'en créent. Si tel était le cas, comment expliquer que L'Allemagne et le Royaume-Uni connaissent des taux de chômage nettement plus faible que la France ? « Homme malade de l'Europe » à la fin des années 1990, l'Allemagne a mené d'importantes réformes du marché du travail au début des années 2000 qui se sont traduites par une chute significative du chômage. Cette chute, accompagnée d'une importante augmentation du taux d'emploi, n'a pas été entravée par la grande récession de 2008-2009. Au Royaume-Uni, ce sont plusieurs vagues de réformes menées depuis les années 1980 qui ont drastiquement réduit le chômage. Aujourd'hui, l'Allemagne est dans une situation de plein emploi et le Royaume-Uni s'en approche, comme le montre la figure 1.

Chaque pays a sa propre histoire. Il ne s'agit pas ici de proposer de copier le « Modèle allemand » ou le « Modèle anglais » pour résoudre les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Il s'agit plutôt de rappeler que ces deux pays, dont les rapports sociaux sont tout aussi complexes que les nôtres, ont pu sortir du marasme d'un chômage structurel élevé et d'en tirer des enseignements. A l'opposé d'une conception malthusienne anticipant la raréfaction du travail, ces deux pays ont visé le même objectif : assurer des niveaux élevés d'offre et de demande de travail ainsi que leur cohérence. Pour réduire le chômage, la France doit se fixer le même objectif, en suivant sa propre voie.

Cet article commence par rappeler brièvement la situation du marché du travail en Allemagne et au Royaume-Uni avant de formuler des propositions pour ramener la France au plein emploi.

¹ Je remercie Franck Malherbet et André Zylberberg pour leurs remarques sur ce texte dont j'assume l'entière responsabilité.

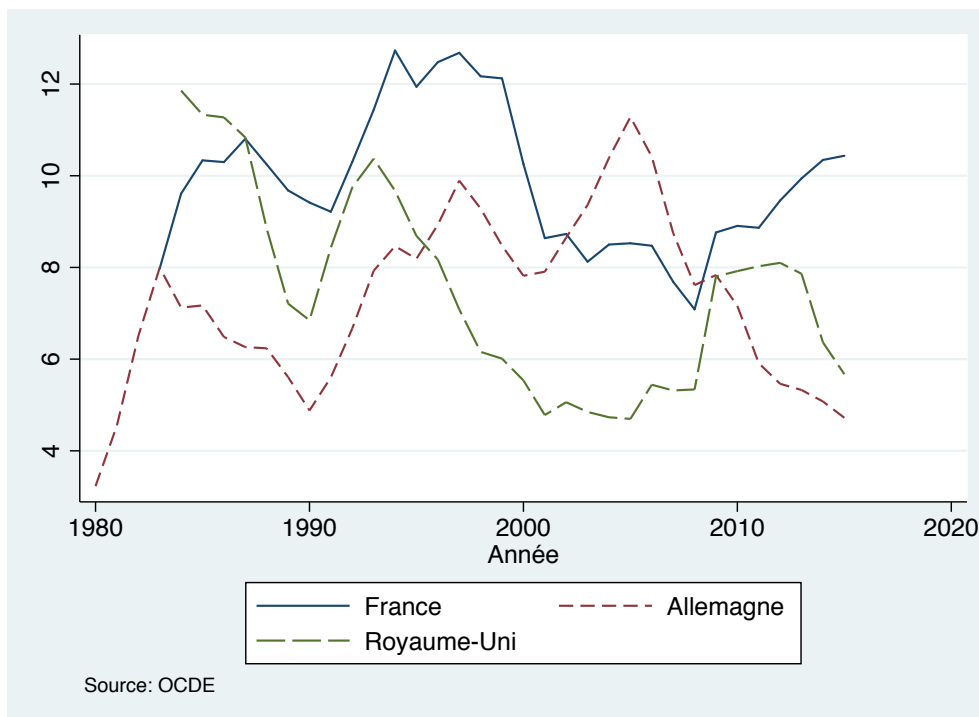


Figure 1: Taux de chômage des personnes de 15 à 64 ans en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Moyennes annuelles de 1980 à 2015.

L'Allemagne

L'Allemagne est passée en quelques années du statut d'homme malade de l'Europe à celui de champion économique. A la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'Allemagne était confrontée à un taux de chômage en hausse et à des coûts de main-d'œuvre élevés. Les régimes assurantiels qui contribuaient à limiter l'inégalité des revenus et la dispersion des salaires entraînaient une forte segmentation du marché du travail et un important chômage de longue durée². La charge croissante des coûts non-salariaux nécessaires à couvrir les déficits des régimes d'assurance sociale compromettait sa compétitivité. Le taux de chômage est passé de 5,5% en 1991 à 11,3% en 2005.

Le chômage décline régulièrement depuis cette date. Il se situe aujourd'hui au voisinage de 4%. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est de 6,4%, contre 25% en France. Le taux d'emploi a crû de près de 10 points depuis 2005, pour atteindre 74% en 2016. Les causes de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail allemand

² Eichhorst, Werner, Maria Grienberger-Zingerle et Regina Konle-Seidl (2008): Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support, in: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann and Regina Konle-Seidl (Eds.): Bringing the Jobless into Work?, Berlin: Springer.

ont été documentées par de nombreux travaux³. Deux facteurs apparaissent prépondérants.

Tout d'abord la diminution des coûts unitaires de la main-d'œuvre a joué un rôle important dans l'évolution de l'industrie manufacturière allemande, moteur de la croissance dans ce pays. Cette diminution repose sur une très faible augmentation du salaire moyen et sur une baisse des salaires dans le bas de la distribution tout au long de la décennie 2000. Ce sont des changements graduels au sein du système de négociations collectives, marqué par une décentralisation sans précédent du processus de fixation des salaires sur cette période qui ont abouti à une plus grande flexibilité des salaires à la baisse. En outre, la chute du mur de Berlin en 1989 a permis aux employeurs allemands de s'ouvrir aux pays de l'Europe de l'Est dont les coûts de main-d'œuvre étaient peu élevés. Ces facteurs ont changé le rapport de forces entre le patronat et les syndicats, qui ont dû faire d'importantes concessions.

Les réformes « Hartz », mises en œuvre en quatre vagues de 2003 à 2005, constituent le second facteur. Elles visent trois domaines. Premièrement, les services publics de l'emploi. Les prestations de chômage et les régimes d'assistance sociale ont été restructurés et une prestation forfaitaire conditionnelle a remplacé l'aide au chômage de longue durée liée aux revenus. Deuxièmement, une réduction significative des prestations de chômage de longue durée, à la fois sur le montant et la durée de versement de ces prestations, et un accompagnement plus strict des demandeurs d'emploi ont été mis en œuvre. Troisièmement, une déréglementation massive des contrats à durée déterminée, de l'intérim et du travail à temps partiel a été entreprise pour stimuler la demande de travail. La mise en œuvre des réformes dans ces trois domaines a été accompagnée par des évaluations systématiques de leur efficacité.

L'Allemagne a donc fait le choix de faciliter la création d'emplois en flexibilisant le marché du travail et en agissant sur l'offre et la demande de travail. Cette stratégie a été efficace pour créer des emplois et réduire le chômage. Elle a entraîné, en contrepartie, une importante augmentation des inégalités de salaires, notamment parce que la création d'emplois a surtout concerné des emplois à bas salaire, dont une forte proportion est à temps partiel. Ce choix peut accentuer les inégalités de revenu si l'accroissement des écarts de salaire n'est pas compensé par des taxes et transferts. Cependant, les inégalités de revenu après taxes et transferts, mesurées par l'indice de Gini, ne sont pas plus importantes en Allemagne qu'en France, où les inégalités de salaires sont restées stables depuis quatre décennies. L'indice de Gini de la distribution des revenus après impôts et transferts est passé de 2,82 à 2,92 de 2003 à 2013 en

³ Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg, et Alexandra Spitz-Oener, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 28, Number 1, 2014, pp. 167–188. Rinne, Ulf, and Klaus F. Zimmermann. 2013. "Is Germany the North Star of Labor Market Policy?" *IMF Economic Review* 61(4): 702–729. On peut aussi consulter le très complet rapport du Conseil d'Orientation de l'Emploi: les réformes du marché du travail en Europe, 2015.

Allemagne et de 2,82 à 2,94 entre ces deux dates en France⁴. L'Allemagne semble avoir donc réussi à concilier baisse du chômage et maîtrise de l'accroissement des inégalités, tout au moins à des niveaux comparables à ceux observés en France.

Le Royaume-Uni

Les performances du marché du travail étaient relativement bonnes durant la décennie précédant la récession de 2008. Le taux de chômage avoisinait 5%, et le taux d'emploi de la population de 15 à 64 ans se situait au-dessus de 70%. Le chômage a crû de 3 points de 2008 à 2009. Il est ensuite resté sur un plateau autour de 8% pendant 4 ans, avant de diminuer considérablement pour se situer sous les 5% fin 2016.

Le Royaume-Uni était pourtant confronté à un taux de chômage élevé au début des années 1980. Le gouvernement Thatcher a pris un ensemble de mesures qui ont réduit le pouvoir des syndicats et profondément modifié le fonctionnement de l'assurance chômage, en intensifiant l'accompagnement et le contrôle des chômeurs et en réduisant les indemnités de chômage. Ces mesures ont entraîné un accroissement du taux de sortie du chômage⁵ et une plus grande flexibilité des salaires. L'arrivée au pouvoir du *New Labour* dirigé par Tony Blair en 1997 n'a pas changé l'orientation générale de cette politique. L'activation des dépenses pour les demandeurs d'emploi a été poursuivie dans le programme *New Deal* qui ciblait plus particulièrement des populations confrontées à des difficultés d'accès à l'emploi, comme les jeunes, les seniors, les parents isolés ou les personnes souffrant d'un handicap. Les évaluations montrent que ces programmes ont contribué à réduire le chômage⁶.

L'objectif de rendre le travail payant (*Making Work Pay*) constitue un autre axe important des politiques mises en œuvre au Royaume-Uni depuis l'arrivée au pouvoir du *New Labour* à la fin des années 1990. Cet objectif consistait à assurer que la reprise d'un emploi améliore significativement le revenu. Le salaire minimum a été introduit en 1998 dans cette perspective. Il est complété par des crédits d'impôt⁷ et des aides pour faciliter l'accès des parents isolés à l'emploi.

⁴ voir <https://stats.oecd.org/>. Sur l'évolution des inégalités de salaires en France, voir Pauline Charnoz, Elise Coudin et Mathilde Gaini, Forty years of decreasing wage inequality in France: the roles of supply and of hidden skill-biased technical change, Document de travail CREST n°2014-20,

⁵ Van Reenen, John (2004) *Active labour market policies and the British new deal for youth in context*. In: Blundell, Richard, Card, David and Freeman, Richard B., (eds.) *Seeking a Premier League Economy - the Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*. Chicago University Press, Chicago, pp. 461-496.

⁶ Mike Brewer, Welfare reform in the UK: 1997 – 2007, IFS Working Paper (W07/20).

⁷ Le Working Families Tax Credit en 1999 et le Child Tax Credit en 2003.

L'arrivée des conservateurs au gouvernement a suscité de nouvelles réformes notoires à partir de 2011. Elles comportent essentiellement quatre axes. Premièrement, une flexibilité accrue des contrats de travail, grâce à une forte diminution des coûts de licenciement accompagnée d'un développement de contrats *zéro heure* qui ne mentionnent pas de durée minimale de travail⁸ et qui concernent 2,5% de la main-d'œuvre en 2016. Deuxièmement, le *Work Programme* fusionne un ensemble d'environ 20 dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi en s'appuyant sur des opérateurs privés mis en concurrence qui interviennent au niveau régional. Troisièmement, le *Universal Credit* unifie tous les transferts versés sous condition de ressource⁹. Son objectif est de garantir un revenu de base pour les personnes sans ressources tout en conservant des incitations à la reprise d'emploi grâce à un taux marginal de taxation des revenus du travail de 65% pour ses bénéficiaires. Les parents isolés bénéficient aussi d'un soutien spécifique pour la garde des enfants. Mais la mise en place de l'*Universal Credit* s'accompagne d'une diminution significative du montant des aides pour les ménages en âge de travailler. Enfin, un «*National Living Wage*», qui relève *de facto* le niveau du salaire minimum pour les personnes de 25 ans et plus, a été institué depuis avril 2016, dans la logique de rendre le travail payant. L'objectif est de fixer le *National Living Wage* à 60% du salaire médian à l'horizon 2020.

L'ensemble des réformes du marché du travail réalisées au Royaume-Uni a abouti à un marché du travail très flexible, qui assure un taux d'emploi élevé et un taux de chômage relativement faible. Ces bonnes performances en matière d'emploi et de chômage ont néanmoins des contreparties négatives. En particulier, les inégalités de revenu après impôts et transferts sont nettement plus élevées qu'en Allemagne et en France¹⁰. Mais comme l'Allemagne, le Royaume-Uni a réduit le chômage en tournant résolument le dos aux politiques malthusiennes qui inspirent la France depuis des décennies. L'Allemagne et le Royaume-Uni n'ont pas diminué le chômage structurel en réduisant la durée du travail, en avançant l'âge de la retraite, ou en créant des emplois publics pour compenser la rareté des créations d'emploi dans le secteur privé. Ces deux pays ont pris un chemin opposé : ils ont au contraire accru l'offre de travail, stimulé la demande de travail et institué des modes de formation des salaires assurant un ajustement entre l'offre et la demande. Cette stratégie présente l'avantage d'accroître les taux d'emploi et le PIB potentiel. Elle est favorable à la croissance et à l'équilibre des comptes publics. La France

⁸ Ce développement a été encadré par le Small Business Enterprise and Employment Act en mai 2015, qui interdit les clauses d'exclusivité. A présent, les salariés doivent être disponibles pour travailler sauf s'ils recherchent un autre emploi ou s'ils travaillent pour un autre employeur. <https://www.gov.uk/contract-types-and-employer-responsibilities/zero-hour-contracts>.

⁹ L'*Universal Credit* remplace six dispositifs, le "Income based Jobseeker's Allowance", le "Housing Benefit", "Working Tax Credit", "Child Tax Credit", "Income based Employment" et le "Support Allowance and Income Support".

¹⁰ Selon les données de l'OCDE, l'indice de Gini de la distribution des revenus après impôts et transferts est passé de 3,53 à 3,58 de 2003 à 2013 au Royaume-Uni, contre 2,82 à 2,92 en Allemagne et 2,82 à 2,94 en France entre ces deux dates, voir <https://stats.oecd.org/>

peut aussi adopter cette stratégie. Pour y parvenir, elle doit profondément modifier la formation des salaires et le dialogue social, le contrat de travail et le fonctionnement de l'assurance chômage.

Changer la formation des salaires et la négociation collective

La France est caractérisée par un salaire minimum élevé par rapport au salaire médian. En 2015, le SMIC se situait à 62 % du salaire médian en France, le Mindestlohn à 48 % du salaire médian en Allemagne et le National Minimum Wage à 49 % du salaire médian au Royaume-Uni¹¹. Le salaire minimum s'applique de façon uniforme, à toutes les personnes de plus de 18 ans¹², contrairement à la situation qui prévaut dans de nombreux pays où le salaire minimum évolue avec l'âge. Par conséquent, en France, environ un tiers des jeunes de moins de 25 ans sont rémunérés au niveau du salaire minimum, ce qui constitue un obstacle à l'accès à l'emploi pour cette catégorie de population. Les réductions de charges sur les bas salaires limitent l'impact du salaire minimum sur le niveau plancher du coût du travail, mais ce dernier reste néanmoins élevé au regard des comparaisons internationales.

L'impact du salaire minimum sur le coût du travail est amplifié par le mode de formation des salaires, qui donne une place prépondérante aux conventions de branche. Environ 95% des salariés sont couverts par de telles conventions du fait de leur extension quasi-automatique par le Ministère du travail. Dans ce contexte, les augmentations du salaire minimum entraînent des hausses en chaîne des salaires qui se répercutent jusqu'à 1,7 fois le Smic¹³, concernant ainsi un large éventail, allant au-delà du salaire médian. Le déroulement des négociations de branche, où les grandes entreprises bien établies exercent une influence décisive, entraîne des ajustements à la hausse des salaires, défavorables aux petites entreprises, ainsi qu'aux jeunes entreprises dont les capacités financières sont moins importantes. Or, ces entreprises emploient plus souvent les nouveaux entrants sur le marché du travail, notamment des jeunes et des personnes peu qualifiées. L'extension quasi-systématique des conventions de branche accentue la rigidité des salaires à la baisse et crée des barrières à l'entrée¹⁴.

¹¹ Rapport du groupe d'experts sur le SMIC - 5 décembre 2016.

¹² Dès lors que l'employeur n'a pas d'obligation de formation, comme dans le cadre de l'apprentissage ou des contrats de professionnalisation, la seule exception concerne les mineurs ayant moins de six mois d'expérience dans un secteur d'activité peuvent percevoir une rémunération inférieure de 20 % au SMIC pour les mineurs de 16 à 17 ans et de 10 % pour les mineurs de plus de 17 ans.

¹³ Romain Aeberhardt, Pauline Givord et Claire Marbot, Spillover Effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach, Document de travail, Direction des Études et Synthèses Économiques G 2012 / 07, INSEE; Denis Fougère, Erwan Gautier et Sébastien Roux, (2016) Understanding Wage Floor Setting in Industry-Level Agreements: Evidence from France, IZA DP 10290.

¹⁴ Ces mécanismes sont mis en évidence par plusieurs études empiriques. Ernesto Villanueva, Employment and wage effects of extending collective bargaining agreements. IZA World of Labor 2015: 136, www.wol.iza.org ; Murin, F., A. de Serres, and A. Hijzen. "Unemployment and the coverage extension of collective wage agreements." *European Economic Review* 71:C (2014): 52-66 ; Martins, P. 30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Agreement Extensions. University of London, School

Cette situation est très différente de celle qui prévaut en Allemagne, où les conventions de branche jouent aussi un rôle important, mais où seulement 1% sont étendues aux entreprises dont l'employeur n'est pas adhérent à une organisation représentative signataire. En outre, les possibilités de déroger aux conventions de branche par des accords d'entreprises via une procédure d'*opt-out* se sont accrues depuis la fin des années 1990. Dans ce contexte, les employeurs choisissent d'adhérer aux conventions de branche s'ils considèrent qu'elles constituent un moyen d'attirer une main-d'œuvre de qualité. La convention de branche sert ainsi de label, signalant la qualité de la gestion de la main d'œuvre de l'entreprise. En France, les entreprises et les salariés n'ont pas le choix de l'adhésion à la convention de branche dès lors qu'elle est étendue.

Pour diminuer le chômage structurel en France, il est essentiel de modifier profondément le mode de formation des salaires. Il faut tout d'abord reconnaître que le salaire minimum n'est pas un moyen efficace de redistribution des revenus. En France, les augmentations du coût du travail au niveau des bas salaires détruisent des emplois¹⁵ et le salaire minimum ne cible pas les ménages actifs les plus pauvres, en particulier les ménages monoparentaux. Les outils fiscaux, comme la Prime d'Activité, ont l'avantage de permettre un tel ciblage sans détruire des emplois à bas salaires. Pour favoriser l'emploi et réduire les inégalités, il est donc souhaitable d'utiliser la Prime d'Activité et de limiter l'usage du salaire minimum¹⁶. Cette stratégie est déjà à l'œuvre depuis 2008, date de la création du groupe d'experts sur le SMIC, qui a constamment recommandé de ne pas augmenter le salaire minimum au-delà de la règle légale d'indexation sur le salaire horaire moyen des ouvriers et des employés. Il serait souhaitable d'aller plus loin en indexant le salaire minimum uniquement sur l'inflation¹⁷ et d'accroître le pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres grâce à des taxes et transferts. Cette voie présente l'avantage de pouvoir concilier la diminution des inégalités et la préservation de l'emploi.

Une autre priorité, au moins aussi importante, est de supprimer l'extension des conventions collectives de branche. En l'absence d'arrêté d'extension, seuls les employeurs adhérents aux organisations patronales signataires de la convention sont

of Business and Management, Centre for Globalisation Research Working Paper No. 51, June 2014 ; Díez-Catalan, L., and E. Villanueva. Contract Staggering and Unemployment During the Great Recession: Evidence from Spain. Banco de España Working Paper No. 1431, 2014.

¹⁵ Kramarz, F. Philippon, T. 2001. The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, *Journal of Public Economics*, 82, pp. 115-146. Cahuc, P, Carcillo, S., Le Barbanchon, T., 2014, Do Hiring Credits Work in Recessions?, Evidence from France, IZA DP, 8330.

¹⁶ Rapport du groupe d'experts sur le SMIC - 5 décembre 2016.

¹⁷ Actuellement le Smic est revalorisé chaque année au 1er janvier. Il est indexé sur l'inflation mesurée pour les 20 % des ménages ayant les revenus les plus faibles. La revalorisation du Smic est effectuée sur la base de la moitié du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés. En cours d'année, si l'indice des prix à la consommation atteint une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du dernier montant du Smic, il est augmenté automatiquement dans les mêmes proportions. En outre, à tout moment, le gouvernement peut décider d'augmenter le Smic.

couverts. Supprimer l'extension des conventions de branche aurait pour effet de favoriser la négociation d'entreprise. Cette suppression changerait fondamentalement la dynamique de la formation des salaires.

La suppression de l'extension des conventions collectives de branche aurait un impact qui irait bien au-delà de la formation des salaires. Elle entraînerait une profonde réorganisation du paritarisme dans la mesure où les conditions d'emploi, de formation professionnelle, de travail et les garanties sociales des salariés comme la couverture santé et la prévoyance d'entreprise sont définies par la convention collective de branche. Elle inciterait les partenaires sociaux à améliorer la qualité des accords, afin qu'ils suscitent l'adhésion d'acteurs qui pourraient avoir le choix de ne pas y adhérer. Elle permettrait de simplifier le processus de décentralisation des conventions collectives au niveau de l'entreprise, en supprimant l'étage de la convention collective de branche de la hiérarchie des normes pour les entreprises qui n'y adhèrent pas. Si l'extension des conventions collectives de branche n'est pas supprimée, il est peu probable que la décentralisation des négociations collectives au niveau de l'entreprise puisse changer le fonctionnement du marché du travail. L'échec des recommandations du rapport de Jean-Denis Combrexelle¹⁸, qui n'ont été intégrées que très marginalement dans la loi El Khomri, l'illustre parfaitement. Ce rapport vise à relancer la négociation d'entreprise sur les conditions de travail, le temps de travail, l'emploi et les salaires en aménageant une hiérarchie des normes dans laquelle la branche définirait «l'ordre public conventionnel» qui s'applique à l'ensemble des entreprises du secteur, opposable, sous réserve de l'application du principe de faveur¹⁹, à l'ensemble des accords d'entreprise. Ce rapport prône l'extension des conventions de branche en soutenant qu'elle permet «d'éclairer» les syndicats, les entreprises et le juge sur la validité et sur l'interprétation de certaines clauses de l'accord étendu, et qu'elle constitue «un outil très efficace pour revoir le paysage des branches»²⁰. Selon ce rapport, la branche est une sorte de planificateur social bienveillant, dont l'objectif est de définir l'ordre public conventionnel, opposable à toutes les entreprises, d'animer le dialogue social, de définir les stipulations supplétives qui s'appliquent en l'absence d'accord d'entreprise dans les domaines définis par le code du travail, et de mener une «négociation tournée vers l'emploi et la formation en fonction des évolutions prévisibles du secteur. Cette négociation ne viserait pas uniquement les «insiders» mais aussi les «outsiders» en offrant à ces derniers, via les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), des formations en vue d'embauches futures en adéquation avec les besoins de la branche.»²¹ La difficulté de mise en œuvre d'une telle approche est double. On peut d'abord s'interroger sur la capacité des partenaires sociaux à atteindre les objectifs

¹⁸ Jean-Denis Combrexelle, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Rapport au Premier ministre.

¹⁹ Dans le droit du travail français, le principe de faveur prévoit que la convention et l'accord collectif de travail ne peuvent comporter que des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur.

²⁰ Jean-Denis Combrexelle, *op cit*, pp. 69 et 70

²¹ Jean-Denis Combrexelle, *op ci*, pp. 89 et 90.

ambitieux assignés à la branche. Elle a ensuite trait aux difficultés juridiques, quasi-insurmontables, liées à l'articulation entre la négociation de branche et la négociation d'entreprise dans un contexte où la convention de branche s'applique systématiquement. Face à ces difficultés et à l'impact de l'extension des conventions collectives de branche, sa suppression est certainement une condition nécessaire à une amélioration significative du fonctionnement du marché du travail et du dialogue social.

Le contrat de travail en France

Le marché du travail français est structuré de manière duale : d'un côté, les titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI), protégés par des règles nombreuses et trop codifiées, sources de contentieux juridiques qui ne sécurisent pas les salariés et qui sont trop aléatoires pour les employeurs ; et de l'autre, le contrat à durée déterminée (CDD) dont le terme et le coût sont connus à l'avance. Cette dualité s'est renforcée depuis le début des années quatre-vingt-dix²². Aujourd'hui, les CDD représentent plus de 90% des embauches.

Historiquement, le développement du recours aux CDD a coïncidé en France avec la montée du taux de chômage des jeunes. Les raisons pour lesquelles les systèmes fondés sur une séparation stricte entre emplois stables et emplois à durée déterminée engendrent autant de chômage sont aujourd'hui bien identifiées : en substance, les emplois stables sont « trop » stables et les emplois instables « trop » instables. Plus la rupture d'un contrat stable coûte cher et s'accompagne d'une complexité juridique source de grandes incertitudes, plus les entreprises font appel aux contrats à durée déterminée pour sélectionner leur personnel et pour gérer les fluctuations de l'activité. Beaucoup de personnes « tournent » ainsi sur des CDD de courte, voire de très courte durée, et, entre deux CDD, elles s'inscrivent comme demandeur d'emploi. Or, retrouver un emploi prend du temps, surtout lorsque le service public de l'emploi est mal équipé pour faire face à cet afflux permanent de candidats. Le recours intensif au CDD tend ainsi à gonfler les chiffres du chômage et, accessoirement, les dépenses d'assurance chômage financées par les cotisations sociales. Une autre source de difficulté tient en ce qu'il est difficile de trouver un logement ou d'obtenir un crédit immobilier lorsqu'on est en CDD, les titulaires d'un CDI étant prioritaires.

Les réformes réalisées depuis 2007 n'ont pas permis de réduire le dualisme du marché du travail. La rupture conventionnelle, introduite en 2008, donne la possibilité au salarié et à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un commun accord, dans le cadre

²² Comme l'ont montré Luc Behagel et Fabien Postel-Vinay à partir de l'Enquête Emploi de l'INSEE, les chances pour une personne salariée à une date donnée d'être sans emploi un an plus tard ont été multipliées par deux en France entre la fin des années soixante-dix et la fin des années quatre-vingt-dix, mais uniquement pour les personnes ayant moins de cinq années d'ancienneté dans leur emploi, et du fait quasi exclusif de l'augmentation de la part des contrats à durée déterminée dans l'économie. Voir leur article « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté en France a-t-il baissé ? », *Economie et Statistique*, 366(1), 2003, pp. 3-29.

d'une procédure simplifiée, qui nécessite l'aval de l'administration de l'emploi, tout en permettant au salarié de percevoir l'allocation chômage. De ce fait, la rupture conventionnelle connaît un franc succès. Cependant elle n'a pas changé la différence de statut entre CDD et CDI, car il est toujours aussi coûteux de rompre le CDI pour motif économique. La loi El Khomri du 9 août 2016 précise la notion de difficulté économique susceptible de justifier un licenciement en rappelant que l'évolution significative d'indicateurs économiques tels qu'une baisse des commandes, du chiffre d'affaire, ou a des mutations technologiques entrent dans cette catégorie²³. Néanmoins, la loi ne modifie pas substantiellement la définition du licenciement économique. Elle se contente de confirmer la jurisprudence de la Chambre Sociale de la Cour de Cassation²⁴ et laisse de ce fait une large marge au juge²⁵ pour apprécier l'ampleur des baisses de commandes ou du chiffre d'affaire susceptibles de justifier un licenciement économique, même si elle a précisé la durée de ces baisses en fonction de la taille de l'entreprise.

Afin de simplifier et sécuriser la rupture du contrat de travail à durée indéterminée, il faut modifier la définition du motif économique pour que le juge apprécie la légalité du licenciement, non pas au regard de la santé économique de l'entreprise, qu'il est incapable d'apprécier, mais simplement de la réalité de sa réorganisation. A l'heure actuelle, le licenciement pour motif économique doit en effet réunir trois éléments essentiels pour avoir une cause réelle et sérieuse: 1/ Un élément matériel (suppression d'emploi, transformation d'emploi ou modification du contrat de travail) ; 2/ un élément causal (difficultés économiques ou mutations technologiques), et 3/ l'impossibilité de reclasser le salarié. L'appréciation du juge devrait se limiter à l'élément matériel²⁶.

²³ Selon l'article 67 de la loi El Khomri, l'article L. 1233-3 du même code est ainsi modifié : un licenciement économique peut être justifié lorsque l'entreprise est confrontée « 1° A des difficultés économiques caractérisées soit par l'évolution significative d'au moins un indicateur économique tel qu'une baisse des commandes ou du chiffre d'affaires, des pertes d'exploitation ou une dégradation de la trésorerie ou de l'excédent brut d'exploitation, soit par tout autre élément de nature à justifier de ces difficultés. Une baisse significative des commandes ou du chiffre d'affaires est constituée dès lors que la durée de cette baisse est, en comparaison avec la même période de l'année précédente, au moins égale à : a) Un trimestre pour une entreprise de moins de onze salariés ; b) Deux trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins onze salariés et de moins de cinquante salariés ; c) Trois trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins cinquante salariés et de moins de trois cents salariés ; d) Quatre trimestres consécutifs pour une entreprise de trois cents salariés et plus ; 2° A des mutations technologiques ; 3° A une réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité ; 4° A la cessation d'activité de l'entreprise. « La matérialité de la suppression, de la transformation d'emploi ou de la modification d'un élément essentiel du contrat de travail s'apprécie au niveau de l'entreprise..

²⁴ Jean-Emmanuel Ray, Droit du travail, Droit vivant, 2017, 25^{ème} Edition, pp. 347ss.

²⁵ Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, Les Juges et l'économie: une défiance française, Institut Montaigne, 2012.

²⁶ Le contrôle du juge se bornerait alors à vérifier que le licenciement n'est pas motivé par des raisons illégales, comme la discrimination par exemple, ou que le motif économique invoqué ne cache pas en réalité un motif personnel. Notons que ce changement est compatible avec l'article 4 de la convention 158 de l'OIT selon lequel "Un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié 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. »

Il faut aussi supprimer les obligations de reclassement dans l'entreprise en éliminant l'article L-1233-4 du code du travail qui dispose que « le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré dans l'entreprise ou dans les entreprises du groupe auquel l'entreprise appartient ». L'obligation de reclassement ne doit pas incomber aux entreprises, mais être prise en charge par le service public de l'emploi, épaulé par des opérateurs externes. Dans ce contexte, pour éviter des ruptures excessives de contrat, les cotisations des entreprises devraient être modulées en fonction du coût qu'elle font peser sur l'assurance chômage, ce qui les inciterait notamment à limiter l'usage d'emplois de courte durée²⁷.

L'assurance chômage en France

En France, le montant annuel des cotisations patronales et salariales à l'assurance chômage représente environ un mois de salaire net pour chaque salarié. Ce montant considérable, assure en retour une indemnisation conséquente en cas de perte d'emploi : en moyenne les allocataires de l'assurance chômage perçoivent un revenu net de l'ordre de 70% de leur salaire passé. Pour avoir droit à cette indemnisation, il faut avoir cotisé au moins quatre mois dans les 28 derniers mois. La durée d'indemnisation est égale à la durée cotisée, avec une durée maximale de 24 mois en dessous de 50 ans et de 36 mois au-delà.

L'ensemble des recettes de l'assurance chômage représente plus d'un point et demi de PIB, soit un peu plus de quatre fois le budget consacré à la justice, la moitié de celui dévolu à l'enseignement scolaire, ou encore un montant du même ordre de grandeur que le budget de la défense. En période de chômage élevé, les dépenses sont supérieures aux recettes. Ainsi l'assurance chômage affiche en 2016 un déficit de 4,2 milliards d'euros et un endettement de 30 milliards d'euros.

Une assurance chômage efficace doit concilier le maintien du revenu des personnes qui perdent leur emploi et un retour rapide vers l'emploi, grâce à un choix adéquat du niveau et de la durée de l'indemnisation, et à un accompagnement des demandeurs d'emploi. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont profondément modifié le fonctionnement de l'assurance chômage dans cette perspective pour réduire le chômage. Dans ce domaine, la France est loin d'avoir réalisé les réformes nécessaires. Celles-ci devraient viser deux objectifs : 1/ améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi; 2/

²⁷ De tels dispositifs ont été proposés dans les rapports de Olivier Blanchard et Jean Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE, 2003, Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, 2004 et Céline Gleize, *Un CDI pour tous*, rapport de l'Institut Montaigne, Décembre 2011.

limiter les subventions croisées inefficaces entre secteurs d'activité et salariés de différents niveaux de qualification²⁸.

Améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi conditionne la générosité de l'assurance chômage. Un accompagnement plus efficace, qui accroît le taux de retour à l'emploi et limite l'aléa moral, permet de verser une indemnisation chômage plus élevée.

À ce titre, il existe d'importantes marges pour améliorer la coordination entre l'assurance chômage et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Mise à part l'amélioration de la recherche d'emploi qui devrait s'appuyer plus systématiquement sur des opérateurs externes, à l'instar des pratiques observées dans de nombreux pays étrangers, se pose ici l'épineux problème des sanctions. Le système de sanction pour recherche insuffisante d'emploi est largement inappliqué, car inapplicable, en France, particulièrement depuis la loi de 2008 qui en a réformé et complexifié les modalités. Il faut le simplifier en laissant la décision finale au service public de l'emploi et en particulier au conseiller en charge du demandeur d'emploi qui seul est en mesure de juger de la réalité de la recherche d'emploi (avec bien entendu la possibilité de faire appel de cette décision). Le préfet ou son représentant n'a en aucun cas les moyens d'apprécier cette situation, ni même d'ailleurs les agents des services déconcentrés du ministère de l'emploi.

Dans les pays ayant suivi cette direction le résultat a été non pas d'augmenter le nombre de sanctions mais d'améliorer leur crédibilité et l'effet de « menace » qu'elles peuvent exercer. Le Danemark se distingue depuis 2003 par l'absence de toute définition précise d'un emploi « acceptable » : un demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi qu'il est en mesure d'occuper ou qu'il serait en mesure d'occuper après une formation. Les agents du service public de l'emploi ont donc toute liberté pour juger de la situation, mais ils doivent avertir les demandeurs d'emploi en cas de risque de sanction.

De même, en Allemagne depuis la loi Hartz IV entrée en vigueur en 2005 les chômeurs bénéficiant du système de solidarité sont eux aussi tenus d'accepter toute offre, même si l'emploi proposé ne correspond pas aux qualifications ou au secteur professionnel d'où ils proviennent et quel que soit le niveau de salaire proposé. La situation est identique en Grande-Bretagne dès 6 mois de chômage, où aucune exigence de rémunération ne peut être opposée à la reprise d'un emploi.

²⁸ Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, *L'efficacité de l'assurance chômage*, Presses de Sciences Po, Collection Sécuriser l'emploi, 2014..

Éviter de subventionner les emplois instables

L'assurance chômage favorise, en France, l'alternance de périodes en emploi et en chômage indemnisé²⁹. Elle généralise progressivement, depuis deux décennies, une forme de travail intermittent, qui accroît le chômage, crée des difficultés d'insertion sur des emplois stables et pèse sur les comptes sociaux.

En 2012, plus de deux-tiers des embauches hors intérim se font chez un ancien employeur (69% des embauches). La part des réembauches parmi les embauches hors intérim a connu une nette augmentation ces dernières années (46% en 1995). De plus, 1 embauche sur 2 a lieu chez le dernier employeur (49%), soit 71% des réembauches³⁰. Ainsi, l'enchaînement de CDD dans la même entreprise se généralise et conduit à des situations qui se prolongent.

Or, le développement de cette alternance induit d'importants transferts, financés par les entreprises dont les emplois sont stables, au bénéfice d'entreprises fortement utilisatrices d'emplois de très courte durée. Ce système subventionne l'instabilité de l'emploi et accroît les dépenses pour l'indemnisation du chômage. Plus précisément, deux caractéristiques favorisent le développement des emplois instables. Premièrement, l'assurance chômage permet de cumuler indéfiniment allocation chômage et salaire dans une situation où l'on travaille quelques jours par mois et où l'on gagne un revenu proche de celui que l'on obtiendrait en travaillant à plein temps. Ainsi, une personne cumulant allocation et salaire avec un revenu d'activité au Smic à temps plein la moitié du mois peut percevoir indéfiniment un revenu égal à 84 % du Smic mensuel à temps plein grâce au cumul avec l'allocation chômage. Deuxièmement, les entreprises qui utilisent des contrats très courts de façon structurelle, et dont les salariés sont en conséquence souvent indemnisés par l'assurance chômage, ne sont pas incitées à prendre en compte le coût qu'elles font peser sur les comptes de l'assurance chômage.

Cette situation engendre un cercle vicieux depuis plusieurs décennies : à mesure que la dualisation du marché du travail se mettait en place avec la croissance du taux de CDD, les changements réglementaires de l'assurance chômage ont cherché à s'adapter à cette évolution. Ce faisant, ils ont contribué à cette tendance. Salariés et employeurs sont plus facilement amenés à morceler les emplois lorsque l'assurance chômage apporte un complément de revenu. Ainsi, chaque mois, environ 760 000 personnes qui alternent emploi et chômage indemnisé ont passé 5 ans en moyenne en activité réduite³¹. Ces allocataires travaillent en moyenne un jour sur deux. En estimant que chacun de ces 760

²⁹ Pierre Cahuc et Corinne Prost, Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi, Note du Conseil d'Analyse Economique n°24, 2015.

³⁰ Hélène Benghalem, La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur, Document de travail, UNEDIC, 2016.

³¹ Rapport du Conseil d'orientation de l'emploi (2014) « L'évolution des formes d'emploi » page 160.

000 allocataires coûte environ 6 300 euros par an³², en tenant compte des indemnités qu'il perçoit nettes des cotisations versées sur ses salaires, les dépenses annuelles associées à ces allocataires très récurrents sont de l'ordre de 4,8 milliards d'euros pour l'assurance chômage.³³

Pour contrecarrer cette tendance, la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi a introduit une taxation des contrats de courte durée. Néanmoins, le dispositif qu'elle a institué est inadapté³⁴. Tout d'abord, la logique consistant à taxer les emplois en fonction du type de contrat utilisé ne tient pas compte de l'incidence sur l'assurance chômage, car les salariés en contrats courts ne perçoivent pas toujours l'indemnisation chômage lorsqu'ils achèvent leurs contrats. Ensuite, la taxation des contrats courts instituée par la loi du 14 juin 2013 ne concerne qu'une petite minorité d'emplois de courte durée : les contrats d'usage, les emplois intérimaires, les emplois saisonniers et les CDD pour remplacement d'un salarié absent en sont exemptés pour l'essentiel. Au total, la taxation des contrats courts rapporte moins de 100 millions d'euros sur un budget global de plus de 30 milliards d'euros.

Pour contenir efficacement l'accroissement des emplois courts et le chômage qui lui est associé, il faut modifier les règles du cumul entre allocation chômage et salaire ainsi que les règles de calcul de l'allocation chômage afin qu'il soit impossible de pouvoir indéfiniment travailler la moitié du temps en enchaînant des contrats courts tout en gagnant un revenu très proche d'un temps plein. Ce principe devrait s'appliquer à tous les secteurs d'activité. Il faut éviter les exceptions qui conduisent l'assurance chômage à effectuer des redistributions vers certains métiers ou certains secteurs dont les emplois sont instables, ce qui n'est pas son rôle et empêche de juger correctement de la stabilité budgétaire de cette assurance.

Il faut moduler les cotisations à l'assurance chômage de chaque entreprise, non selon le type de contrat de travail, mais selon le coût induit pour l'assurance chômage. Ainsi, la mise en place d'un système cohérent pour contenir efficacement le développement des emplois de très courte durée requiert une logique de bonus-malus, où chaque entreprise

³² Ce chiffre, indicatif, est obtenu à partir du raisonnement suivant. L'allocation moyenne journalière est d'environ 39 euros, ce qui donne un coût annuel de 6 903 euros si l'allocation est perçue un jour sur deux, soit 177 jours. Avec un ratio de remplacement moyen de 71 %, le salaire moyen journalier de référence est de $39/0,71=54,9$ euros sur lesquels sont prélevés 6,4 % de cotisations chômage, soit 3,50 euros par jour, ce qui donne un total de 622 euros de cotisations annuelles pour un jour sur deux de travail dans l'année. Le coût total net est donc de $6903 - 622 = 6281$ euros.

³³ Bruno Coquet propose un chiffrage très large des subventions implicites à l'assurance chômage vers les emplois courts, en supposant que les contrats courts auraient un poids identique dans les dépenses et les recettes du régime. Il obtient un montant de 8,5 milliards d'euros. Coquet B., futuribles n° 368, novembre 2010.

³⁴ Pierre Cahuc, Olivier Charlot, Franck Malherbet, Hélène Benghalem, Emeline Limon, Taxation of temporary jobs: Good intentions but bad outcomes, vox.eu.org, 2017.

dispose d'un compte qui comptabilise ses cotisations et les dépenses d'indemnisation de ses ex-salariés au chômage, quel que soit le type de contrat sur lequel ils sont embauchés. Le solde de ce compte doit constituer le paramètre déterminant le taux de cotisation de l'entreprise. Un système efficace devrait comporter des règles homogènes, identiques pour tous les contrats de travail et pour toutes les entreprises, quels que soient leur taille ou leur secteur d'activité. Ce type de modulation existe en France dans le domaine des accidents du travail. Il existe aux Etats-Unis depuis les années 30 dans le domaine de l'assurance chômage.

Conclusion

Pour ramener rapidement notre chômage structurel au niveau de celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni la France doit résolument tourner le dos aux politiques malthusiennes qui l'ont inspirée depuis le début des années 1980. Elle ne doit pas céder aux discours démagogiques affirmant que les politiques de relance budgétaire diminueront durablement le chômage structurel. De telles politiques ne sont pas nécessaires pour diminuer le chômage, même à court-terme : l'Allemagne et le Royaume-Uni ont réduit drastiquement le chômage et accru leurs taux d'emploi tout en diminuant leurs déficits budgétaires. La France doit réaliser des réformes structurelles qui concernent prioritairement la formation des salaires, le contrat de travail et l'assurance chômage. Ces réformes peuvent faire passer le chômage sous le seuil des 5% en quelques années.