

Jean Tirole

Économie du bien commun

puf

Le recours aux « rustines »

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

Les *emplois aidés*. Les emplois aidés constituent dans l'ensemble une mauvaise utilisation de l'argent public, en particulier pour les emplois aidés dans le secteur non marchand¹. Plutôt que d'encourager les employeurs à utiliser des salariés parce qu'ils ne coûtent pas cher, on pourrait utiliser cet argent pour faire baisser les charges pesant sur les salariés et ainsi inciter les entreprises à créer les emplois stables dont elles ont vraiment besoin. Bien sûr, je force ici quelque peu le trait : des aides à l'emploi des jeunes non qualifiés peuvent se justifier sur la base d'une « défaillance de marché » : l'entreprise fournit à perte au jeune salarié du capital humain dont elle ne profitera pas si le salarié quitte l'entreprise pour bénéficier d'une rémunération supérieure ailleurs. Mais dans l'ensemble les statistiques montrent que la probabilité de trouver un CDI à la fin d'un emploi aidé est faible et que les bénéficiaires des emplois aidés dans le secteur non marchand ont moins de chances d'avoir un emploi deux ans plus tard que les autres, et donc la thèse selon laquelle un emploi aidé est un tremplin vers un emploi stable reste à démontrer.

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

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

entre deux contrats chez le même employeur), peu satisfaisants pour le salarié et très coûteux pour l'assurance chômage¹. Aujourd'hui, plus d'une embauche sur deux en CDD est une embauche dans la même entreprise.

En réalité, l'emploi en CDD ne convient ni à l'employé, ni à l'employeur. Pour l'employé, le contrat n'offre guère de protection. Comme en théorie (dans les faits, les contournements sont fréquents) la prolongation d'un CDD le transforme en contrat à durée indéterminée (CDI), qui se situe exactement à l'opposé en termes de protection, l'employeur est très fortement incité par la réglementation à ne pas le prolonger², même si la personne employée a donné satisfaction. De fait, au sein de l'Europe, la France est le pays où la transition d'un contrat temporaire vers un contrat stable est la plus faible³. Ce qui veut dire qu'une personne embauchée sur la base d'un contrat temporaire a beaucoup moins de chance que partout ailleurs en Europe de voir son contrat temporaire se transformer en contrat permanent. Le fait que les entreprises recourent abondamment aux CDD, que ni elles ni leurs salariés n'apprécient, est grandement révélateur du coût implicite que la législation actuelle sur les CDI impose à la société française.

Les gouvernements successifs, connaissant la réticence des entreprises à créer des CDI, n'osent cependant pas toucher au CDD. Car ce dernier sert de soupape de sécurité au régime trop rigide du CDI ; il permet de préserver un minimum d'emplois et empêche ce faisant une inflation trop forte des chiffres du chômage. La polarisation des institutions du travail entre un CDD ultraflexible et un CDI ultrarigide crée une dualité sur le marché du travail, entre ceux qui sont embauchés sans limitation de durée et sont protégés, et

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

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

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

les autres, qui mettent de plus en plus de temps à trouver un vrai emploi. C'est, en d'autres termes, un mauvais tour joué aux salariés dans leur ensemble, et surtout aux plus jeunes d'entre eux¹.

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

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

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

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

On peut débattre de ce que recouvre la notion de politique publique de l'emploi. Elle peut comprendre l'indemnisation des chômeurs (31 milliards en 2014), l'accompagnement des mutations économiques et les fonds alloués à la formation professionnelle des chômeurs, le coût du service public de l'emploi, les emplois aidés, les contrats en alternance et en zones franches urbaines, et puis ce qu'on appelle les mesures générales : réduction des cotisations patronales sur les bas salaires, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), fonds alloués à l'atténuation des effets de l'introduction des 35 heures¹. Le budget total est en augmentation continue depuis 1993. En 2012, la France dépensait 1,41 % de son PIB pour les politiques dites « passives » (assurance chômage) et 0,87 % pour les politiques « actives » (formation des chômeurs, gestion du chômage, emplois aidés...).² Si l'on rajoute les allègements Fillon, le pacte de responsabilité et le CICE, on arrive à environ 3,5 ou 4 % du PIB³.

Le mal-être au travail

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

Une mobilité insuffisante et un appariement imparfait des salariés aux emplois. Il est naturel que les salariés changent d'entreprise. Ils peuvent vouloir affronter de nouveaux défis professionnels et acquérir des connaissances en découvrant de nouveaux horizons. Ils sont aussi susceptibles de quitter des collaborateurs ou une hiérarchie avec

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

2. OECD, *Public Expenditure and Participant Stocks on LMP*.

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

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

Des relations conflictuelles. Les relations entre employeurs et employés ne sont pas harmonieuses dans notre pays. Ainsi, la France se place au 129^e rang sur 139 pays en termes de perception de qualité des relations au travail¹. On ne peut qu'émettre des conjectures sur les causes de cette malheureuse spécificité française, qui contribue au *burn-out* des employés. Peut-être l'absence de mobilité mentionnée plus haut joue-t-elle un rôle. Un employé dont la relation avec ses supérieurs s'est tendue changera naturellement d'emploi dans un marché du travail fluide, mais, en France, il n'aura pas cette opportunité et restera, en dépit du conflit qui l'oppose à son entreprise. Il n'est pas impossible non plus que certains employeurs peu scrupuleux dégradent sciemment l'environnement de travail d'un employé pour l'inciter à accepter une rupture conventionnelle et à quitter l'entreprise, l'employeur évitant ainsi une procédure devant les prud'hommes.

Les Français se situent mal en termes de stress au travail. Les études menées à partir de données internationales² démontrent l'existence d'une corrélation positive entre protection de l'emploi et stress au travail. Cette corrélation n'est guère surprenante : la rigidité dans l'emploi et la rareté de l'emploi détériorent, comme

1. Voir le livre de Thomas Philippon, *Le Capitalisme d'héritiers*, qui présente les classements internationaux de qualité des relations du travail (Paris, Seuil/La République des idées, 2007). Le livre de Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La Fabrique de la défiance et comment en sortir* développe une analyse fine des sources et mécanismes de défiance en France (Paris, Albin Michel, 2012, p. 120).

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

nous l'avons vu, les relations au travail de plusieurs manières ; des employés insatisfaits de leur emploi le conservent néanmoins ; et des patrons peu scrupuleux peuvent aisément jouer sur la peur du chômage pour intimider les salariés.

Un sentiment prégnant d'insécurité professionnelle. L'insécurité professionnelle est évidemment perçue par les détenteurs de CDD, qui sont par définition des emplois précaires. De façon plus étonnante, elle est aussi ressentie par les CDI, qui bénéficient pourtant de la législation pratiquement la plus protectrice au monde¹. Ce constat n'est pas aussi paradoxal qu'il y paraît, dans la mesure où un CDI sait que, s'il est licencié et passe par la case chômage, ses chances de retrouver un travail équivalent sont limitées. D'où un sentiment de pessimisme qui frappe l'ensemble de la société française et la tétanise, handicapant sa capacité à s'adapter et à innover.

Une réforme est-elle nécessaire ?

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

La plus évidente est que le chômage est structurel et pas seulement conjoncturel. Il n'est pas descendu en dessous de 7 % en France depuis trente ans malgré une politique de l'emploi très coûteuse pour

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