

LA FAUSSE PISTE DU BONUS-MALUS

La France a une appétence particulière, un tropisme pour l'impôt. C'est si vrai que notre pays est devenu le champion d'Europe, et sans doute du monde, de la pression fiscale rapportée à la richesse nationale. Et l'idée y est largement répandue que l'impôt est l'outil idoine pour faire évoluer les comportements soit de façon incitative (les crédits d'impôt bénéficiant aux comportements jugés vertueux), soit de façon punitive (la surtaxation des comportements considérés comme déviants).

La loi Avenir professionnel de septembre 2018 a introduit cette logique dans l'assurance chômage, en ouvrant la possibilité de moduler le taux de contribution de l'employeur en fonction de son comportement en matière de licenciement ou de recours au CDD et à l'intérim. Diverses formules de bonus-malus ont été proposées : taux de contribution dégressif en fonction de la durée effective du contrat de travail ; taux de contribution modulé en fonction du taux brut de rupture de contrat de travail dans une entreprise comparé à la moyenne du secteur ; ou encore en fonction du taux de recours aux contrats à durée limitée comparée à un taux « pivot »...

Notre conviction est que cette approche punitive est mortifère pour l'emploi : dans un pays où le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises (via l'impôt sur les sociétés, les taxes sur les facteurs de production et les cotisations sociales patronales) est le plus élevé d'Europe, cette taxation supplémentaire va détériorer un peu plus les marges et donc la compétitivité des entreprises ou les conduire à freiner leurs recrutements. Dans les deux cas, c'est la création d'emplois à court ou moyen terme qui en pâtira.

Notre conviction est que le système du bonus-malus en matière d'assurance chômage comporte trop de défauts intrinsèques, trop d'effets pervers prévisibles et trop d'incertitudes quant à son impact sur l'emploi pour être raisonnablement mis en œuvre. Si la multiplication des contrats de courte durée est une vraie préoccupation, il convient – dans une société mature – de rechercher ensemble des solutions positives de nature à résoudre ce problème sans nuire aux contraintes de flexibilité des entreprises.

Quelques éléments d'analyse (voir également l'analyse de Gilles Saint-Paul, professeur à l'Ecole d'économie de Paris et à l'Ecole normale supérieure, en annexe de cette note) :

Un constat préliminaire : le besoin d'agilité des entreprises

Confrontées à un environnement mouvant et moins prédictif, à une compétition plus rude parce que mondiale, à la transition numérique, aux exigences croissantes de leurs clients en termes de qualité et de délais, les entreprises ont besoin d'agilité. Leur visibilité sur les carnets de commande, sur leur chiffre d'affaires se réduit. Elles doivent en permanence pouvoir s'adapter aux fluctuations conjoncturelles, saisonnières, ou aléatoires de leur activité. Et certains secteurs d'activité, du fait de leur spécificité, ont besoin de plus de souplesse que d'autres.

C'est notamment le cas :

- des entreprises qui travaillent dans l'évènementiel (organisation de foires, salons professionnels et congrès) du fait d'une activité intrinsèquement cyclique et discontinue et de contraintes liées à la sécurité ;

- des hôtels et restaurants en raison du caractère imprévisible ou saisonnier de la demande des clients, imprévisibilité accentuée par l'essor des plateformes de réservation numériques ;
- des entreprises de transport et d'entreposage avec l'impact croissant du e-commerce qui entraîne un raccourcissement des délais de livraison et une plus grande imprévisibilité de leur activité ;
- de l'hébergement social et médico-social (notamment les Ehpad), tenu à une obligation de continuité des soins, pour pallier des aléas et les vacances ponctuelles de poste ;
- du commerce de détail confronté à des pics saisonniers d'activité et à des difficultés de recrutement...

Des effets pervers prévisibles

Compte tenu du contexte dans lequel il serait mis en œuvre (rigidité relative du CDI, pression fiscale élevée sur les entreprises), le dispositif de bonus-malus génèrera, quelle que soit la modalité de mise en œuvre choisie, des effets pervers que l'on peut d'ores et déjà anticiper.

- **Un bonus-malus pénaliserait particulièrement les PME**, notamment les plus petites d'entre elles, dont l'activité est beaucoup plus volatile et exposée au risque de destruction d'emplois que celle des grandes entreprises. Selon une étude de l'Insee, le taux de destruction d'emploi est trois fois plus élevé dans les entreprises de 0 à 20 salariés que dans celles de plus de 500 salariés, et il est moitié plus élevé dans les entreprises de 50 à 500 salariés que dans celles de plus grande taille. Or les PME sont les entreprises qui créent le plus d'emplois en proportion de leur taille. Les taxer plus que les autres va peser sur leur dynamisme, au détriment de la création ou du maintien de l'emploi, et accroître leur risque de faillite. Ceci d'autant plus que les PME n'ont pas la possibilité, comme les grandes entreprises, de procéder à des réallocations internes de main-d'œuvre lorsqu'elles ont des sureffectifs.
- **Un bonus-malus inhiberait la création d'emploi**. Celle-ci est facilitée lorsque l'environnement socio-économique et fiscal de l'entreprise est suffisamment stable et prévisible. Un employeur ne se lance pas dans une phase de développement sans s'assurer de la réversibilité des embauches qu'il réalise en cas d'insuccès. Une incertitude sur l'évolution du coût du travail, selon que les emplois peuvent ou non être pérennisés, risque donc d'être un frein à la création de nouveaux emplois.
- **Un bonus-malus pénaliserait les entreprises les plus dynamiques**. Les entreprises les plus dynamiques dans leur secteur d'activité – celles qui innovent, qui montent en gamme, qui se transforment pour mieux répondre aux attentes de leurs clients – et qui ont de ce fait une rotation plus élevée de leur main d'œuvre, seront plus fortement taxées, ceci même si leur solde entre suppressions et créations d'emploi est en définitive positif. Le schéma envisagé favorise les entreprises les moins innovantes.
- **Un bonus-malus pèserait sur les gains de productivité**. C'est le corollaire du développement précédent. Comme toute réglementation qui freine les sorties sur le marché du travail, le dispositif va peser sur les réorganisations au sein des entreprises et freiner leurs gains de productivité. Des entreprises moins productives, c'est moins de créations d'emplois. Or le problème de la France depuis plus de 10 ans réside précisément dans cette atonie de la productivité, que le bonus-malus risque d'aggraver.
- **Un bonus-malus inciterait à recourir à des formes de flexibilité moins sécurisées pour les travailleurs**. Dans le contexte français d'une réglementation contraignante du CDI, les CDD et l'intérim offrent aux entreprises le volant de flexibilité dont elles ont besoin. Si l'on taxe plus fortement le recours à ces contrats et les licenciements, les entreprises risquent de recourir à

d'autres formes de flexibilité : externalisation, délocalisation, recours à des travailleurs indépendants ou à des salariés détachés de sociétés étrangères, voire travail au noir... Et elles seront incitées à substituer à leurs salariés des automates, des robots, ou des équipements recourant à l'intelligence artificielle.

- **Un bonus-malus risquerait de freiner l'activité**, en décourageant la prise de commandes « supplémentaires » à l'activité normale de l'entreprise. Tout recrutement en CDD ou en intérim pour répondre à des pics d'activité de l'entreprise va, s'il ne peut être pérennisé, alourdir la contribution à l'assurance chômage et donc le coût du travail de l'année suivante. Bref, des entreprises peuvent être amenées à refuser des commandes au profit, par exemple, de concurrents étrangers.
- **Le bonus-malus fragiliserait un peu plus les entreprises en difficulté**. Celles-ci seront condamnées à une forme de « double peine » puisque, contraintes de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi, elles seront très fortement taxées. Cette taxation risque de rendre leur situation encore plus précaire, de les empêcher de financer les investissements nécessaires à leur survie, voire de les acculer à la faillite.

Un mécanisme rudimentaire, inadapté au contexte français

Si le bonus-malus comporte, en germe, autant d'effets pervers, c'est notamment parce que son mécanisme est intrinsèquement assez rudimentaire (comportant beaucoup d'angles morts), qu'il s'inspire d'un système américain, l'« *experience rating* », instauré dans un contexte juridique, fiscal et social radicalement différent, et qu'il ne respecte pas l'ensemble des préconisations du rapport Blanchard-Tirole qui avait, en 2003, proposé de l'introduire en France.

Un mécanisme imparfait

Quelle que soit la formule retenue (et notamment si l'on prend en compte le taux « brut » de rupture), le dispositif de bonus-malus ne prendra pas en compte les embauches réalisées par les entreprises : une entreprise qui accroît ses effectifs entre le début et la fin de l'année mais qui connaît un turn-over important dans l'année pourra donc se voir pénalisée.

En outre, il ne fera aucune distinction selon le motif de la rupture ou le type de contrat : un licenciement pour faute (imputable au salarié et non à l'entreprise) sera traité de la même façon qu'un licenciement pour motif économique, un CDD de remplacement (nécessité par le remplacement d'un salarié malade ou en congé de maternité, donc par des vacances de postes qui ne sont pas imputables à l'entreprise) équivalra à un CDD d'usage ou pour accroissement temporaire d'activité.

Dans l'hypothèse d'une modulation de la contribution en fonction du taux de rupture de contrat de travail ou du taux de recours aux contrats à durée limitée, la comparaison avec la moyenne du secteur reposerait sur une nomenclature sectorielle (Code NAF 38) dont la granularité grossière conduirait à agglomérer des secteurs d'activité dont les contraintes économiques sont très différentes. La rubrique « hébergement et restauration » regroupe par exemple tout à la fois les hôtels, campings, débits de boisson, la restauration traditionnelle, collective ou rapide..., tandis que celle des « autres services administratifs » regroupe des activités aussi disparates que la propreté, la sécurité, la réparation d'ordinateurs et de produits électroniques, les organisations professionnelles et syndicales, etc.

Un système américain d'*experience rating* non transposable à la France

Le mécanisme du bonus-malus s'inspire d'un dispositif américain, l'*experience rating*, qui consiste, dans une grande majorité d'Etats, à moduler la contribution des entreprises à l'assurance-chômage en

fonction du coût induit pour le régime des fins de contrats de travail. Mais ce dispositif s'inscrit dans un environnement extrêmement différent de celui de la France.

- Les spécificités de l'indemnisation du chômage sont complètement différentes : le montant des cotisations sont beaucoup plus faibles outre-Atlantique, du fait de la moindre générosité de l'assurance-chômage et de la rapidité avec laquelle les demandeurs d'emploi retrouvent un emploi. La cotisation moyenne (différente selon les Etats) est de l'ordre de 0,5 % du salaire, contre 4,05 % en France.
- L'objectif n'est pas le même : le dispositif d'*experience rating* a été mis en place pour lutter contre des pratiques consistant à licencier temporairement les travailleurs afin de les réembaucher ensuite. En France, il s'agirait de limiter le recours – considéré comme disproportionné – aux contrats de courte durée, dont la multiplication pèse sur les finances du régime.
- L'encadrement juridique du marché du travail est aux antipodes de celui que nous connaissons : aux Etats-Unis, le licenciement peut être effectué sans motif ni procédure préalable, « *at will* », avec une seule restriction, l'interdiction du licenciement pour motif discriminatoire. Rien à voir avec la France où la législation sur les licenciements reste contraignante et les coûts afférents aux licenciements élevés, même si des assouplissements ont été récemment apportés par la loi El Khomri et les ordonnances travail.
- Enfin, la pression fiscale sur les entreprises est beaucoup moins élevée outre-Atlantique, ce qui atténue l'impact d'une surtaxation de l'assurance-chômage pour les entreprises concernées.

La non prise en compte des préconisations du rapport Blanchard-Tirole

Le rapport au CAE des économistes Olivier Blanchard et Jean Tirole a été le premier, en 2003, à proposer de mettre en œuvre un dispositif de bonus-malus en matière d'assurance chômage. Ce rapport, tout à fait lucide sur les spécificités de la France par rapport aux Etats-Unis et conscient des risques d'effets induits non désirés, assortissait cette proposition d'un certain nombre de conditions. Or ces conditions ne sont aujourd'hui ni remplies, ni envisagées par les partisans du bonus-malus :

- La mise en place d'un contrat de travail unique plus flexible que le CDI actuel, aux contraintes allégées, de façon à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail et la réinsertion des chômeurs. Il s'agirait d'un CDI pouvant être rompu à tout moment, sans motif spécifique (sauf discrimination), ni reclassement. Selon le rapport Blanchard-Tirole, le juge et l'administration ne doivent en aucun cas se substituer au jugement du chef d'entreprise quant à l'opportunité d'une réduction d'effectifs, dès lors que l'entreprise supporte les coûts sociaux de ses décisions de licenciement.
- Un traitement très différencié du licenciement pour faute et du licenciement pour motif économique : selon le rapport Blanchard-Tirole, le licenciement pour faute ne doit ni donner droit aux allocations chômage, ni entrer dans le calcul du bonus-malus, ni justifier le paiement d'indemnités de licenciement par l'entreprise. A l'inverse du licenciement pour motif économique. Or deux des formules de bonus-malus proposées (dégressivité en fonction de la durée effective du contrat ou modulation en fonction du taux de rupture) ne tiennent absolument pas compte du motif de la rupture (licenciement pour motif économique, licenciement pour faute, rupture conventionnelle, fin de CDD ou de mission d'intérim...).
- L'instauration de subventions à l'embauche, ciblées sur les salariés « à risque » : selon le rapport Blanchard-Tirole, une responsabilisation financière accrue des entreprises sur leurs licenciements accroît les menaces de discrimination contre les salariés perçus par les entreprises comme présentant un risque plus élevé de licenciement (candidats inexpérimentés, peu qualifiés, seniors...). Pour contrecarrer ce danger, la solution serait, selon lui, de créer des primes à la création d'emploi ciblées sur les salariés au profil fragile.

Deux précédents peu convaincants

Le bonus-malus a connu deux précédents, à moindre échelle, dont on pourrait tirer tous les enseignements avant de généraliser ce dispositif en France.

La contribution Delalande

En 1987, le législateur avait cherché à dissuader les entreprises de licencier des salariés de plus de 50 ans en instaurant une contribution supplémentaire au régime d'assurance chômage dite « Delalande » pour toute rupture du contrat de travail d'un salarié âgé à l'initiative de l'employeur, le montant de cette pénalité variant suivant l'âge du salarié et l'effectif de l'entreprise.

Mais cette contribution Delalande a abouti à l'inverse de l'effet recherché. Une étude de l'Insee de 2004 a mis en lumière deux effets défavorables à l'emploi, liés à l'anticipation par les entreprises du surcoût lié à la taxe. En premier lieu, l'entreprise qui emploie un salarié approchant de l'âge où il sera protégé par la taxe a tendance à précipiter son licenciement, afin d'éviter le paiement ultérieur de la contribution. En second lieu, l'entreprise placée face à une décision d'embauche anticipe que si un événement défavorable ultérieur la conduit à licencier son salarié et si ce salarié a alors l'âge protégé, elle devra payer la contribution Delalande. Ce surcoût anticipé la conduit donc à privilégier l'embauche de candidats plus jeunes au détriment de candidats plus âgés.

Extrêmement critiquée en raison de ses effets pervers, cette mesure a fait l'objet de multiples aménagements avant d'être supprimée à compter du 1^{er} janvier 2008.

L'instauration d'un bonus-malus n'aura certes pas d'effet en termes d'anticipation du licenciement, dans la mesure où il porterait sur l'ensemble des salariés quel que soit leur âge, mais il aura évidemment, comme la contribution Delalande, un effet de restriction des embauches de salariés perçus comme présentant un risque plus élevé de licenciement (candidats peu expérimentés, peu qualifiés, seniors...).

Les surcotisations des CDD de courte durée instaurées en 2013

Début 2013, les partenaires sociaux ont instauré une majoration de la cotisation d'assurance chômage pour tous les CDD d'une durée inférieure ou égale à trois mois (hors remplacement, contrat saisonnier ou mission d'intérim), majoration variable selon la durée du contrat.

Force est de constater que ces surcotisations n'ont pas eu d'impact sur le recours aux contrats courts puisque leur nombre a continué de progresser sur la période. Si bien que les partenaires sociaux ont décidé en mars 2017 de supprimer cette majoration et préféré inciter les branches professionnelles à s'emparer du sujet afin de traiter les facteurs du recours croissant aux contrats de très courte durée.

L'expérience peu concluante des surcotisations montre bien que le recours par les employeurs aux contrats courts est en bonne partie contraint et que ces derniers préfèrent dégrader leurs marges que de devoir y renoncer.

Notre conviction, c'est que plutôt que d'instaurer un mécanisme punitif de bonus-malus, d'autres voies peuvent être trouvées pour modérer le recours aux contrats de courte durée, faciliter l'accès durable à l'emploi et sécuriser le parcours professionnel des personnes en contrats courts récurrents, cela sans nuire aux contraintes de flexibilité des entreprises.

ANNEXE

Le Bonus-Malus dans l'assurance chômage : une fausse bonne idée ?

Gilles Saint-Paul¹

L'idée d'un système de bonus-malus sur l'assurance chômage a été pratiquée historiquement aux Etats-Unis ainsi que promue et analysée par Feldstein (1976).² Plus récemment, Blanchard et Tirole (2007) ont calculé, dans un modèle théorique, les paramètres optimaux d'un système d'assurance chômage³. Un de leurs principaux résultats rejoint les idées de Feldstein et implique que le système optimal comporte une taxe sur les licenciements. Ces résultats ont fait l'objet d'une large publicité dans le contexte français et ont été souvent retenus de manière simpliste sous la forme d'un « meme » selon lequel « il faut taxer les licenciements ».

L'argument économique

En considérant la mise en place d'un système de Bonus-Malus en France, **il est important de bien comprendre la portée des résultats de Blanchard et Tirole**. L'idée est simple : dans un monde où les salaires sont rigides à la baisse, taxer le licenciement permet d'inciter les entreprises à prendre en compte les pertes de bien-être associées à leurs décisions de séparation. Ces pertes sont en partie supportées par le travailleur licencié, et en partie par le système d'assurance-chômage. Ainsi, la taxation du licenciement permet l'internalisation du risque de chômage (risque lui-même produit par les rigidités salariales) par les entreprises.

Avant de discuter des limites de ce modèle, notons que **leurs résultats doivent être saisis dans leur totalité. Ainsi, leurs résultats impliquent également que la taxation sur les salaires est néfaste**. Son niveau optimal est en principe *nul voire négatif* (c'est-à-dire que l'on devrait subventionner l'emploi), ce qui implique en particulier que le financement de l'assurance-chômage devrait être assis sur la taxation du licenciement et non pas sur les charges sociales qui, elles, taxent l'emploi. Un autre aspect de leurs résultats est que la structuration du système entre taxe sur les salaires et taxe sur les licenciements dépend en réalité de la *situation financière* de l'entreprise. Moins on s'attend à ce que celle-ci ne soit pas en mesure de payer la taxe sur les licenciements lors d'un plan de réduction d'effectifs, plus il faut réduire cette taxe. Mais cela implique alors de financer l'assurance chômage autrement, et si cela passe par des charges sociales, l'effet sur l'emploi est négatif. De plus, ce résultat signifie qu'idéalement le système devrait être différencié par entreprises selon leur situation financière, ce qui est évidemment difficile en pratique.

Les limites du raisonnement

La principale limite de l'analyse de Blanchard et Tirole est que celle-ci se place dans un cadre simplifié où, notamment, les effets des mesures proposées *sur l'embauche* sont ignorées. La décision de ne pas embaucher est en effet comparable à celle de licencier ; dans les deux cas, l'entreprise ne prend pas en compte l'effet de ses décisions sur le bien-être des chômeurs et/ou les comptes de l'assurance chômage.

¹ Gilles Saint-Paul est professeur à l'Ecole d'Economie de Paris et à l'ENS. Ses recherches portent sur l'économie politique, les institutions du marché du travail et la théorie de la croissance. Il a publié *The Political Economy of Labor Market Institutions* (Oxford University Press, 2000) et *The Tyranny of Utility* (Princeton University Press, 2011). En 2007 lui a été décernée la médaille Yrjö Jahnsson, qui récompense tous les deux ans le meilleur économiste européen de moins de 45 ans. Il a été également membre du Conseil d'Analyse Economique.

² « Temporary layoffs in the theory of unemployment », *Journal of Political Economy*, 84, 937-957

³ « Olivier Jean Blanchard et Jean Tirole, « The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, n° 1, 2007, p. 45-77. »

Ainsi, comme l'a proposé par exemple Michau (2015), **il conviendrait d'adjoindre à la taxe sur le licenciement une subvention à l'embauche**⁴.

Le système optimal consisterait donc à éliminer les charges sociales et à les remplacer par un diptyque subvention à l'embauche/taxation du licenciement. De fait, l'acte d'embauche ayant le même effet sur le marché du travail que le fait de s'abstenir de licencier, la subvention à l'embauche devrait être égale à l'impôt sur le licenciement. Mais pour qu'un tel système soit viable, les recettes fiscales du second volet doivent excéder le coût du premier, la différence permettant de verser aux chômeurs leurs indemnités. Au moment de l'embauche, les taxes futures sur le licenciement sont prises en compte par les entreprises et réduisent leurs incitations à créer des emplois. Ainsi, plus les besoins de financement de l'assurance-chômage sont élevés, plus la différence entre la taxe sur les licenciements et la subvention à l'embauche doit être élevée, ce qui a un effet peu différent de celui d'une taxe sur les salaires dont la valeur nette actualisée coïnciderait avec cette différence.

L'enjeu de la réforme n'est pas donc tant la réoptimisation de la fiscalité sur l'emploi entre les différentes marges (embauche/emploi/licenciement) que de réduire le poids des dépenses sociales afin de permettre une réduction générale de la fiscalité sur le travail.

L'importance de la distinction entre flux bruts et nets

Ajoutons que l'asymétrie de traitement entre marge de licenciement et marge d'embauche serait d'autant plus saillante dans un monde où le système de bonus-malus pénalise les entreprises pour leur niveau *brut* de licenciement, c'est-à-dire en ignorant leur comportement d'embauche. **Les entreprises les plus dynamiques, ayant une rotation plus élevée de leur main d'œuvre, seraient lourdement taxées même dans le cas où leur politique de main d'œuvre aurait des effets vertueux sur le marché du travail** grâce à des embauches au moins aussi élevées que les licenciements. Et le système favoriserait la concentration et les grandes entreprises, ces dernières pouvant s'appuyer sur des réallocations internes de leur main d'œuvre, tandis que les mêmes réallocations entre PME passeraient par le marché et seraient comptabilisées comme des actes simultanés d'embauche et de licenciement, donc taxées.

Par ailleurs, la transposition du système américain au cas français est problématique pour au moins deux raisons.

Une mesure qui augmenterait des coûts de licenciement déjà lourds

Premièrement, **les montants impliqués sont beaucoup plus faibles outre-Atlantique, en raison de la moindre générosité de l'assurance-chômage et de la rapidité avec laquelle les demandeurs d'emploi trouvent un emploi. La contribution moyenne est de l'ordre de 0.5 % du salaire contre 4% en France**⁵. Historiquement, le système américain a été mis en place pour lutter contre des pratiques consistant à licencier temporairement les travailleurs afin de les réembaucher ensuite ; ceci ne correspond pas à la pratique française.

Deuxièmement, la proposition sur le bonus-malus s'inscrirait à la marge du système actuel de protection sociale et des rigidités institutionnelles du marché du travail. En particulier, **la législation de protection de l'emploi est très contraignante en France ; les coûts de licenciements en CDI sont sans doute d'ores et déjà très supérieurs au niveau que prescriraient les principes posés par Blanchard et Tirole**⁶ -- le coût marginal d'un licenciement collectif est estimé par Kramarz et

⁴ "Optimal labor market policy with search frictions and risk-averse workers," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 35(C), pages 93-107.

⁵ Cf. <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/taux-de-contribution>, <https://money.cnn.com/2013/02/28/smallbusiness/salary-benefits/index.html>

⁶ L'ordre de grandeur de ces derniers est en effet égal au produit de l'équivalent monétaire de la perte de bien-être par unité de temps associée à la perte d'emploi, multipliée par la durée moyenne du chômage. Avec par exemple, pour des bas salaires,

Michaud (2010) à environ 12,000 euros pour la première moitié des années 1990, auxquels s'ajoutent des coûts fixes considérables (de l'ordre de 200,000 euros)⁷. La France est un des pays européens où la législation de protection de l'emploi est la plus contraignante et n'a présenté aucune évolution depuis le milieu des années 2000.⁸ Dans ce contexte, les CDD pallient les défauts des CDI en offrant aux entreprises le volant de flexibilité dont elles ont besoin. Par exemple, les industries saisonnières ou volatiles peuvent mieux s'ajuster aux fluctuations de la demande⁹.

Des bénéfices de la flexibilité que l'on ignore trop facilement

Par ailleurs, le CDD permet de mettre en place une période d'essai au terme de laquelle l'entreprise peut se séparer sans coût du travailleur si celui-ci se révèle inadéquat pour le poste. Ces effets peuvent être quantitativement importants. Ainsi, Faccini (2014) montre que dans la plupart des pays européens le taux de conversion des CDD en CDI est relativement élevé et l'attribue au rôle de période d'essai des premiers. En calibrant un modèle macroéconomique standard du marché du travail (du même type que ceux qui recommandent la mise en place d'un bonus-malus) dans lequel la valeur d'une période d'essai est prise en compte, **il conclut que la suppression des CDD conduirait à une hausse du chômage de 0.5 points de pourcentage**¹⁰. L'importance pour les entreprises de pouvoir évaluer les employés récemment embauchés est aussi documentée par Kugler et Saint-Paul (2004), qui montrent empiriquement que plus les coûts de licenciement sont élevés, plus les entreprises préfèrent embaucher un candidat déjà employé plutôt qu'un chômeur¹¹.

De même, **le système ne présente un intérêt que dans la mesure où il est compensé par une réduction équivalente de charges ou la mise en place d'une subvention à l'embauche d'un ordre de grandeur comparable à celui de la taxe sur le licenciement. Il est très difficile de garantir que cela soit effectivement le cas dans le contexte budgétaire actuel** : même si, lors de son introduction, de telles réductions seraient offertes à titre compensatoire, ces réductions risquent d'être annulées par la suite par des hausses régulières de CSG et de charges sociales. Et, si une telle réduction n'est pas mise en place, au total le système réduira les incitations à l'embauche et pourrait avoir un impact négatif sur l'emploi.

Enfin, la hausse des coûts de licenciement comporte des effets structurels non pris en compte par les analyses telles que celles de Blanchard et Tirole. Les entreprises les plus sujettes au risque, qui sont bien souvent les plus innovantes, seront plus grevées par la fiscalité d'un système bonus-malus que les autres entreprises. Par exemple, Bassanini et al. (2009) trouvent un **effet substantiel et négatif de la protection de l'emploi sur la croissance de la productivité**¹².

une perte de 800 euros par mois (ce qui correspond à une valeur du loisir très faible) et une durée moyenne de chômage de 6 mois, la taxe serait d'environ 5000 euros.

⁷ "The shape of hiring and separation costs in France", *Labour Economics* Volume 17, Issue 1, January 2010, Pages 27-37

⁸ Voir Commission Européenne, "Employment protection legislation", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_employment-protection-legislation_en.pdf

⁹ Les propositions actuelles envisagent une taxe sur la destruction d'emploi d'une entreprise relativement à la moyenne du secteur correspondant. Cependant, la définition retenue pour les secteurs d'activité n'est pas assez fine pour corriger les biais défavorables aux entreprises les plus volatiles. Ainsi, l'hôtellerie est bien plus saisonnière que la restauration. Une définition assez fine pour corriger ces biais entraînerait des coûts de gestion considérables.

¹⁰ « Reassessing Labour Market Reforms: Temporary Contracts as a Screening Device », *The Economic Journal*, Volume 124, Issue 575, 1 March 2014, Pages 167–200. Cette étude qui, en introduisant un effet supplémentaire, contredit d'autres travaux fondés sur une approche similaire montre la fragilité des recommandations de politique économique tirées de modèles stylisés qui ignorent nombre de caractéristiques de l'économie réelle, pertinentes pour l'évaluation des mesures considérées.

¹¹ "How Do Firing Costs Affect Worker Flows in a World with Adverse Selection?", *Journal of Labor Economics*, 22, 3, 555-584

¹² Andrea Bassanini, Luca Nunziata, Danielle Venn; Job protection legislation and productivity growth in OECD countries, *Economic Policy*, 24(58), 1 April 2009, Pages 349–402, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00221.x>.

Des effets redistributifs difficiles à maîtriser dans un monde d'entreprises très hétérogènes

Ces effets ne seraient que partiellement annulés par l'indexation de la taxe sur le taux moyen de perte d'emploi du secteur d'activité considéré. **Des entreprises plus ou moins innovantes coexistent au sein d'un même secteur, et le schéma envisagé favorise les moins innovantes.** Il est certes louable de vouloir neutraliser les effets asymétriques d'une mesure d'incitation fiscale sur des entreprises différentes en indexant l'impact de cette mesure sur une entreprise donnée sur le comportement moyen des entreprises du même secteur. Mais la recherche récente a montré l'importance quantitative de l'hétérogénéité des entreprises au sein d'un même secteur : ce type de benchmarking n'est donc susceptible de compenser ces asymétries que très partiellement.

De même, **le système bonus-malus pénaliserait particulièrement les PME.** Celles-ci sont notoirement plus volatiles et exposées au risque de destruction d'emploi. Selon Duhautois (2002), le taux de destruction d'emploi est de 50% plus élevé pour les entreprises de 50 à 500 salariés que pour celles de plus de 500 salariés, et atteint le triple de celles-ci pour celles de 0 à 20 salariés¹³. Ces entreprises sont également celles qui créent le plus d'emplois en proportion de leur taille. Les taxer plus que les autres, comme cela est implicite dans le système de bonus-malus, comporte l'effet pervers de grever leur croissance ainsi que d'augmenter la probabilité de faillite. Des études récentes montrent qu'un durcissement de la réglementation de protection de l'emploi est générateur de défaillances d'entreprises (que l'on peut considérer comme une alternative au licenciement)¹⁴. Intuitivement, on s'attend à ce que cet effet soit particulièrement prononcé pour les PME.

Plutôt que le CDI, des formes alternatives d'organisation risquent d'être favorisées

Plus généralement, il est naïf de supposer qu'une hausse de la taxation des CDD ou du licenciement se traduira automatiquement par une plus grande stabilité de l'emploi. Les entreprises ont accès à des formes alternatives de flexibilité : externalisation, délocalisation, agences d'intérim, autoentrepreneuriat, etc ; un système de bonus-malus risque de renforcer le recours à ces formes alternatives, d'autant que celles-ci sont nettement plus nombreuses que par le passé, avec la généralisation des plateformes numériques d'appariement entre travailleurs indépendants et entreprises, et la montée en puissance des robots et de l'intelligence artificielle¹⁵.

* * *

Voir aussi Bartelsman, Eric J. and Gautier, Pieter A. and de Wind, Joris, Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation (May 1, 2011). De Nederlandsche Bank Working Paper No. 295. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1951839> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1951839>

¹³ « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *Economie et Statistique*, 351, 2002

¹⁴ Nicolae Stef, « Bankruptcy and the difficulty of firing », document de travail 2017-26, Université Paris X; Samaniego, R. (2006). "Do firing costs affect the incidence of firm bankruptcy?" *Macroeconomic Dynamics*, 10(4), 467-501. doi:10.1017/S1365100506050358

¹⁵ Les études sur ces questions sont rares, mais on peut citer Boockmann et Hagen (2001), ainsi que Presidente (2017). Les premiers documentent le recours par les entreprises non seulement à des CDD mais aussi aux agences d'intérim et à des travailleurs indépendants pour faire face aux fluctuations de la demande. Le second montre que les entraves au licenciement favorisent le remplacement des travailleurs par des robots industriels et que cet effet est d'autant plus fort dans les secteurs les plus volatiles. Cf Boockmann, Bernhard & Hagen, Tobias (2001): "The use of flexible working contracts in West Germany: evidence from an establishment panel", ZEW Discussion Papers 01-33, ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung / Center for European Economic Research, et Presidente, Giorgio, "Labor Services At Will Regulation of Dismissal and Investment in Industrial Robots", document de travail présenté au IZA Workshop: Labor Productivity and the Digital Economy, OCDE, octobre 2017.

En conclusion, l'idée d'un système bonus-malus se fonde d'une part sur l'exemple américain, que l'on se garde bien d'imiter par ailleurs, et sur des analyses partielles du marché du travail qui, par construction, ignorent de nombreux effets des coûts de licenciement, ainsi que le fait que la mesure proposée s'inscrirait non pas dans un marché du travail « vierge » mais à la marge d'un système lourdement contraignant.