

Faut-il une réforme sociale-libérale du marché du travail ?

Fiche de lecture de :

« Le Chômage, fatalité ou nécessité ? » de Pierre Cahuc et André Zylberberg.

L'ouvrage que viennent de publier les deux professeurs d'économie de l'Université Paris-I se veut paradoxal. Selon la quatrième page de couverture, « le chômage est nécessaire : il est indispensable à la croissance ». D'une part, le chômage est utile. Il ne faut surtout pas contrarier le processus de création/destruction d'emplois, source du dynamisme et des gains de productivité des économies capitalistes. Les travailleurs doivent accepter de changer en permanence d'entreprises, de connaître des phases prolongées de recherche d'emploi. D'autre part, réduire le taux de chômage passe par un meilleur fonctionnement du marché du travail, et non par plus de croissance ou par une meilleure politique macroéconomique. Il faut mettre en œuvre les réformes *qu'un petit cercle d'experts du marché du travail* préconisent et que les hommes politiques ont jusqu'à présent refusé de suivre par ignorance ou par crainte des échéances électorales¹.

Le lecteur grincheux remarquera que le programme préconisé – réduire les cotisations sociales des employeurs, inciter à l'emploi en augmentant l'écart entre le RMI et le SMIC, contrôler la recherche d'emplois des chômeurs, supprimer les pré-retraites et les emplois publics aidés – ne se différencie guère de la politique que mènent les gouvernements successifs. Les auteurs en sont donc réduits à préconiser d'amplifier ces dispositifs, PARE, PPE ou réduction des cotisations. Deux nouvelles mesures sont quand même proposées : supprimer la formation professionnelle des adultes trop coûteuse pour ses résultats ; permettre aux entreprises de licencier librement, tout en instaurant une taxe sur les licenciements. Mais, les effets pervers n'en sont guère discutés.

Le livre a un aspect amusant (pour les initiés). C'est deux économistes qui plaident pour leur spécialité (l'analyse du marché du travail) et demandent plus de moyens pour leur méthode (l'analyse économétrique des données individuelles). Ceci les amène à soutenir la thèse selon laquelle des réformes du fonctionnement du marché du travail, et elles seules, pourraient faire diminuer le chômage. Pourtant sont-ils capables d'expliquer l'évolution du chômage en France depuis 1970 par les évolutions de ce fonctionnement ? Les auteurs refusent, sans discussion, toute action macroéconomique. Pourtant, de 1996 à 2001, le taux de chômage en France a baissé de 11,9 à 8,5 % ; l'emploi a augmenté de 8,5 %. Faut-il oublier cette expérience, car elle n'entre pas dans le champ des auteurs ? De même, ils refusent toute politique industrielle, toute politique publique de recherche, d'éducation, de formation. Pour l'organisation de la production, ils font toute confiance aux entreprises. Pour le reste, l'Etat ne doit pas chercher à impulser la croissance ; il doit se borner à rendre employables les salariés qui ne le sont pas, non pas en les formant, mais en offrant des baisses de cotisations aux entreprises jusqu'au moment où elles accepteront de les employer.

Grosso modo, il y a deux grandes explications de la persistance du chômage de masse en Europe continentale. Les libéraux en attribuent la responsabilité à des salaires et des cotisations sociales trop élevés, à une législation du travail trop contraignante. Les emplois non-qualifiés sont trop chers en Europe, d'autant plus que le progrès technique les fait disparaître et que la mondialisation permet aux entreprises de produire dans des pays à bas salaires. Pour retrouver le plein emploi, les travailleurs doivent accepter des salaires plus bas et une plus grande flexibilité. Pour les keynésiens, l'Europe souffre d'une demande trop

¹ Cependant, il est difficile de comprendre pourquoi un gouvernement aurait peur de mettre en œuvre des réformes qui réduirait fortement le taux de chômage. Sauf, si ces réformes supposaient une baisse du niveau de vie d'une partie importante de la population...Mais, ce point n'est pas explicité dans l'ouvrage.

faible, due à des politiques économiques trop restrictives, un taux de change trop élevé, des salaires trop faibles et un taux d'épargne trop fort qui pèsent sur la consommation. Les auteurs semblent offrir une troisième voie : l'Europe souffre d'institutions du travail mal adaptées. Mais, ce message ne s'écarte guère de la thèse libérale. Les auteurs proposent essentiellement de baisser le coût du travail par les baisses de cotisations sociales, de donner aux entreprises une plus grande liberté pour licencier. Ils demandent aux travailleurs d'accepter l'insécurité de l'emploi. Les auteurs sont d'accord avec les libéraux pour juger qu'une des causes importantes du chômage est le trop fort niveau du salaire des travailleurs non-qualifiés, mais, quand les libéraux proposent une baisse des salaires, eux, plus sociaux, proposent de subventionner l'emploi des non-qualifiés. De même, ils sont d'accord avec les libéraux pour estimer que les minimums sociaux sont responsables d'une partie du chômage, leurs bénéficiaires préférant les toucher que de travailler, mais, quand les libéraux proposent de supprimer les minimums sociaux, eux proposent plutôt de subventionner les salariés non-qualifiés qui travaillent. Enfin, ils pensent que l'on ne peut augmenter les impôts sur les plus riches ou sur les entreprises, c'est donc l'ensemble des travailleurs qui devraient accepter des baisses des revenus pour financer les réductions de cotisations sociales et les primes pour les travailleurs non-qualifiés. Le problème de cette stratégie est que les employeurs sont incités à créer des emplois spécifiques à bas salaires, sans perspective de carrière et progression salariale ; que les autres salariés voient leur revenu stagner pour financer les baisses de cotisations ; que, sans politique macroéconomique de soutien, le risque est fort que l'insécurité de l'emploi ne les amène à réduire leur consommation. Ce n'est guère une stratégie porteuse. Les auteurs proposent de copier le fonctionnement du marché du travail américain mais sans préconiser la stratégie macroéconomique, ni l'effort de recherche et d'éducation qui l'accompagne.

L'analyse économétrique des données individuelles, que préconisent les auteurs, est une méthode novatrice et utile pour analyser l'impact d'une mesure de politique économique. Elle consiste à suivre deux groupes d'individus (ou d'entreprises) les plus semblables possibles, les uns ayant bénéficié de la mesure, les autres non, pour déterminer l'impact spécifique de celle-ci. Cette méthode exigeante a cependant trois limites : elle porte, à chaque fois, sur des épisodes déterminés, dont les enseignements sont difficiles à généraliser ; elle est délicate à mettre en œuvre de sorte que des résultats contradictoires sont souvent obtenus ; enfin, il est difficile, sinon impossible, de passer des impacts microéconomiques à un effet macroéconomique. Supposons que l'on prouve que les jeunes ayant effectué des stages en entreprise trouvent plus facilement un emploi. Peut-on en conclure que le fait d'offrir des stages à tous les jeunes augmentera l'emploi des jeunes, ou même l'emploi tout court ?

Le chapitre 1 dévoile la grande découverte des auteurs. Chaque jour, environ, 10 000 emplois sont détruits et 10 000 sont créés. En moyenne, de 1970 à 2000, chaque année 15 % des emplois ont disparu, 15,5 % ont été créés. Ces chiffres éblouissent les auteurs qui en tirent des conclusions bizarres. Il n'y aurait pas de problème d'emplois en France ni global, ni sectoriel. Prenons le cas du textile. De 1990 à 1996, la baisse de l'emploi dans le textile en France a été de 26,5 %. Ce n'est pas grave nous disent les auteurs ; chaque année 11,4 % des emplois sont détruits, mais 7,1 % sont créés. Restent que les ouvrières du textile ont de moins en moins de chance de retrouver un emploi, que les régions textiles traditionnelles (le Nord, l'Aube) sont devenues des poches de chômage. Ces destructions/créations sont nécessaires pour faire des gains de productivité, nous disent les auteurs. L'exemple donné est frappant : c'est celui des compagnies d'aviation à bas coût qui créent des emplois moins bien payés, avec une plus grande intensité du travail et qui peuvent donc concurrencer les compagnies traditionnelles. C'est la logique du capitalisme : si certains salariés obtiennent des salaires convenables, le capital recherche ailleurs une main-d'œuvre moins coûteuse. Selon les auteurs, le chômage ne s'explique pas par la croissance, mais par la qualité des institutions du

travail. La mondialisation, les délocalisations, les exigences de profit des actionnaires sont écartés d'un tour de main. Il faut accepter le jeu du capitalisme qui fait vivre les salariés dans l'incertitude, qui crée des inégalités et des exclus.

Par ailleurs, il faut corriger l'impression de forte mobilité des travailleurs que donne ce chapitre. L'instabilité de l'emploi n'a guère augmenté en France ou dans les pays de l'OCDE². L'ancienneté moyenne des travailleurs dans leur entreprise est de l'ordre de 10 à 11 ans en France et en Allemagne, de 8 au Royaume-Uni, de 7 aux Etats-Unis. Les gains de productivité peuvent venir de la mobilité, mais aussi de la stabilité de l'emploi, qui permet des apprentissages et des investissements, collectifs et individuels. Il existe plusieurs modèles de gains de productivité que les auteurs ne comparent pas.

Le chapitre 2 montre qu'il n'y a aucun lien entre la croissance de la population active (le nombre de personnes qui désirent travailler) et le taux de chômage. L'augmentation de la population active ne crée pas nécessairement du chômage de même que sa décroissance n'aboutit pas au plein emploi. C'est vrai, bien sûr. Mais les auteurs ne posent pas le problème : à quelles conditions, un afflux de travailleurs ne crée pas de chômage ? Tant les rapatriés d'Algérie que les travailleurs immigrés des années 1968 à 1973 sont arrivés dans une période de croissance soutenue. L'argument des auteurs est : « puisque chacun est payé selon sa productivité, son emploi n'est pas affecté par l'arrivée d'autres travailleurs ». Mais, c'est peu convainquant. Un premier travailleur gagne 1 500 euros par mois ; en raison de l'afflux de main-d'œuvre, son employeur peut le remplacer par une personne qui accepte de faire le même travail pour 1 000 euros ; le premier travailleur doit choisir baisse du salaire ou chômage. La productivité du travail n'existe pas en soi : elle dépend de la situation du marché du travail. Un afflux de main-d'œuvre n'est donc absorbé sans problème que si l'offre de travail est abondante, donc la croissance vigoureuse. Les auteurs nous disent que le chômage ne s'explique pas par le niveau de la population active potentiel. Bien, mais comme il n'expliquent pas quels sont les facteurs du chômage selon eux, le lecteur reste sceptique...

L'absence de lien entre le nombre de personnes qui veulent travailler et le taux de chômage sert d'argument aux auteurs pour critiquer les mesures de pré-retraites. A la suite de la récession et du développement du chômage, les entreprises ont pris l'habitude de refuser d'employer et, plus encore, d'embaucher les salariées plus de 55 ans. Que fallait-il faire des chômeurs de plus de 55 ans ? Les laisser dans la misère en espérant que, ainsi, ils accepteraient de très bas salaires, de sorte que les entreprises auraient accepté de les embaucher ? Ce mécanisme aurait peut-être fonctionné. Le fait est que la société française n'a pas souhaité le faire jouer.

D'après le chapitre 3, le niveau trop élevé du SMIC serait responsable du taux élevé du chômage des travailleurs non-qualifiés en France. Les auteurs proposent de réduire encore les cotisations patronales au niveau du SMIC. Le chapitre s'appuie sur des évaluations économétriques (faites à l'INSEE par Crépon et Desplatz), selon lesquelles les baisses de cotisations de 1995 et 1996 auraient permis de créer 460 000 emplois. Ces estimations sont prises comme parole d'évangile alors que de nombreux économistes en ont mis en cause la méthode et les résultats³. En particulier, les baisses de cotisations auraient créé autant d'emplois qualifiés que d'emplois non-qualifiés, ce qui est injustifiable. Les auteurs expliquent les résultats de l'étude en disant que les entreprises qui ont bénéficié des baisses de cotisations ont pu baisser leur prix et donc gagner des parts de marchés sur les autres. Malheureusement, l'étude fait l'hypothèse inverse : les entreprises qui n'ont pas bénéficiés

² Voir, par exemple : Christophe Rameux : « L'introuvable instabilité croissante de l'emploi », mimeo, Matisse, 2004.

³ Voir Henri Sterdyniak : « Une arme miracle contre le chômage ? », *Revue de l'OFCE*, avril 2002 ou « Débat sur l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue de l'OFCE*, avril 2003.

des baisses de cotisations n'auraient pas perdu d'emploi. Bien que les auteurs appellent au débat scientifique sur les politiques de l'emploi, ils ne croient pas utile de faire part aux lecteurs de l'existence d'un débat sur ces travaux et de l'existence d'autres estimations. Un procédé peu honnête.... Les objections à une politique massive de baisse des charges ne sont pas évoquées. Faut-il inciter les entreprises à ne créer que des emplois mal rémunérés, sans perspective de progression salariale et de croissance ? Le remède miracle des auteurs consiste à accroître encore les réductions de cotisations, augmentant ainsi les effets d'aubaine pour les entreprises à bas salaires.

Le chapitre 4 reprend la thèse selon laquelle une partie importante du chômage en France s'explique par la faiblesse des gains à la reprise d'un emploi. De nombreux titulaires d'un RMI répugneraient à prendre un emploi car le gain à la reprise d'un emploi serait trop faible (voir même nul pour un emploi à mi-temps). Cette thèse est justifiée par des expériences des Etats-Unis et du Royaume-Uni. Les auteurs ne se posent pas la question : « existe-il en France actuellement des emplois vacants disponibles pour les travailleurs non-qualifiés ? A la fin des années 90, de nombreux économistes ont insisté sur le risque de « trappe à inactivité ». Ils ont réussi à en convaincre le gouvernement Jospin qui a modifié les barèmes de l'allocation-logement, de la Taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu, puis créé la PPE, pour que la reprise de l'emploi soit plus rentable. Une fois les mesures prises, ces mêmes économistes ont estimé que l'impact sur l'emploi n'était guère assuré : certes, certains Rmistes seraient incités à travailler plus, mais certaines femmes mariées pourraient être incités à travailler moins, de sorte que l'effet global serait ambigu. Le fait est que l'on n'a pas vu les effets favorables de la Prime pour l'Emploi ? Les auteurs proposent, tout de même, une forte augmentation du montant de la Prime, surtout au niveau du temps partiel, du façon à augmenter le gain des Rmistes à reprendre un emploi à mi-temps. Mais, du coup, on rendrait moins rentable le passage du temps partiel au temps plein. On inciterait les entreprises à offrir des emplois à mi-temps, peu payés, qui leur assureraient une forte flexibilité du temps de travail. Ces emplois ne permettraient pas à leurs bénéficiaires de sortir de la misère. En la matière, il n'y a guère de « prime magique ».

Enfin, les auteurs reprennent la thèse selon laquelle, pour financer les subventions à l'emploi, on ne peut pas se contenter de « faire payer les riches », il faut faire payer tous les salariés. Le 1 % le plus riche des ménages ne gagne que 8 % du PIB ; augmenter leurs impôts de 10 % ne rapporterait que 0,2 % du PIB et les inciteraient à fuir à l'étranger. Mais, cette évaluation ne porte que sur les revenus imposables déclarés et oublie la quasi-totalité des revenus financiers, en particulier les plus-values boursières. Il y a des gagnants à la mondialisation : les grandes entreprises multinationales, les actionnaires et les cadres dirigeants. Les inégalités de revenu se sont accrues. Pourquoi ne pas utiliser la construction européenne pour harmoniser la fiscalité et réduire ces inégalités ?

Le chapitre 5 commence par une grosse bourde des auteurs, qui écrivent « A tout moment, il y a simultanément un très grand nombre de chômeurs à la recherche d'un travail et des employeurs ayant des postes vacants qui recherchent des personnes pour les occuper. Ainsi, en mars 2002, il y avait 2,6 millions de demandes d'emplois enregistrées auprès de l'ANPE et 1,8 million d'offres déposées par les entreprises ». Malheureusement, ce chiffre de 1,8 million est une pure invention des auteurs, qui d'ailleurs ne cite aucune source. Plaisants scientifiques..... L'ANPE ne publie pas le nombre d'offres d'emplois vacants dont elle dispose, ne le jugeant pas représentatif : ce nombre serait de l'ordre de 100 000⁴. Les illustres professeurs n'ont aucune connaissance sur la situation concrète du marché du travail en France. Aussi, proposent-ils de mieux aider et contrôler la recherche d'un emploi, de

⁴ Que le Ministère du Travail a multiplié par 3, soit 300 000 quand il a annoncé son « Plan d'action pour réduire le nombre d'emplois vacants ».

sanctionner plus sévèrement le refus des chômeurs de prendre un emploi – tant en reconnaissant (page 116) que le taux de refus d'emploi des chômeurs est très faible. Si, comme le croient les *deux experts*, il y avait un grand nombre d'emplois vacants, cette stratégie aurait un sens ; s'il n'y a pas guère d'emplois vacants, elle est illusoire, injuste et décourageante tant pour les chômeurs que pour les employés de l'ANPE. Autant, il est motivant d'offrir un stage permettant à un chômeur d'être capable de remplir un emploi existant, autant il est décourageant de lui demander de suivre un stage sachant que l'on n'aura pas d'emplois à lui proposer après.

Le chapitre nous apprend aussi que le chômage est utile puisqu'il permet au travailleur sans emploi de prendre le temps nécessaire pour trouver le poste qui lui convient le mieux. Certes, mais il pourrait chercher un emploi en continuant à travailler, ce qui serait moins stressant et donc plus efficace. C'est d'ailleurs ce que font un grand nombre de cadres. Quel est l'intérêt aujourd'hui de cette remarque sur l'utilité d'une certaine période de chômage, quand la durée moyenne du chômage est de l'ordre de 15 mois ?

Dans le chapitre 6, les auteurs proposent de supprimer les procédures actuelles de contrôle des licenciements économiques pour la remplacer par une taxation, dont le produit serait reversé à l'assurance-chômage⁵. Les entreprises pourraient licencier leurs salariés, pour des motifs économiques, sans contrôle judiciaire, à condition d'y mettre le prix, alors qu'actuellement, elles doivent justifier le licenciement, présenter un plan social en cas de licenciements collectifs, essayer de reclasser leurs salariés. Ces contraintes sont néfastes selon les auteurs puisqu'elles freinent la nécessaire mobilité des emplois. Par contre, ils reconnaissent que les entreprises sous-estiment la valeur sociale des emplois. D'où la taxation... Est-ce une solution ? La législation actuelle permet d'être d'autant plus rigoureux que l'entreprise est en bonne santé et que le licenciement frappe une région en fort chômage. La taxation ne permettrait guère d'échapper au risque d'un contentieux judiciaire (il faudra prouver que le licenciement est économique). Même, aux Etats-Unis, les licenciements économiques importants font l'objet d'un dispositif contraignant (en particulier, un délai de 60 jours). La taxation des licenciements favoriserait les grandes entreprises, à emplois stables au détriment des petites où l'emploi est plus fluctuant. Les petites entreprises en difficulté ne pourront pas forcément payer les indemnités de licenciements. Seront-elles mises en faillite ? Le signal donné aux entreprises sera que le licenciement est une solution qu'elles peuvent intégrer sans problème dans leurs projets au lieu de n'être que la solution de dernier recours qu'elles doivent tout faire pour éviter.

Le chapitre 7 consacré à l'éducation est particulièrement typique. Les auteurs s'appuient sur quelques études sur données individuelles pour aboutir à trois thèses particulièrement fortes. Selon la première, la formation continue des adultes ne sert à rien, ne leur permet guère d'augmenter leur salaire ou leur chance d'obtenir un emploi. Au lieu de former les adultes non-qualifiés, il vaudrait mieux subventionner les entreprises pour qu'elles acceptent de les employer, toujours en réduisant les cotisations sociales, la grande panacée pour les auteurs. Pourtant, les pays qui ont de vastes programmes de formation continue (comme les pays scandinaves) réussissent à garder plus longtemps les personnes au travail. Que faire face au progrès technique, sinon former les individus ? Certes, la formation continue à la française est souvent source de gaspillage, mais ne vaut-il pas mieux la perfectionner que la supprimer ? Selon la deuxième, les seules programmes éducatifs rentables sont ceux aidant massivement et encadrant (y compris au niveau de leur famille) les jeunes issus de milieux défavorisés. Ainsi, 1 dollar dépensé dans le contrôle des jeunes noirs américains est rentable

⁵ Cette proposition se trouve dans le rapport du CAE : « Protection de l'emploi et procédures de licenciements », d'Olivier Blanchart et Jean Tirole. Elles est critiquée par Jacques Freyssinet (à la suite du rapport) et François Eymard-Duvernay : « Le droit du travail est-il soluble dans les institutions ? », *Droit Social*, n°9/10, 2004.

car il permet d'économiser ultérieurement 5,7 dollars de frais de justice et d'aide aux victimes.....Ces programmes efficaces servent de modèles inatteignables puisqu'ils sont impossibles à mettre en œuvre sur une grande échelle. Par contre, il n'est guère rentable d'augmenter les moyens de l'éducation nationale, de diminuer le nombre d'enfants par classe, etc... Le problème est que les résultats des études sont souvent contradictoires et spécifiques, mais les auteurs les prennent pour argent comptant et les généralisent sans scrupules. Une étude récente de Thomas Piketty trouve un impact sensible de la taille des classes sur les performances scolaires. Qui croire ? Ceci pose aussi une question de démocratie : il y aurait quelques experts qui, grâce à des méthodes très perfectionnées, seraient les seuls à détenir la vérité en matière sociale.

Le chapitre 8 propose un bilan des politiques publiques en faveur de l'emploi. Un petit passage démagogique prétend que ces politiques coûtent horriblement chers, en fait 8,3 milliards d'euros pour 1,38 million de bénéficiaires, 500 euros par personnes et par mois. Les auteurs rappellent que les programmes d'insertion en entreprises sont plus efficaces que les programmes de formation ou les programmes d'emplois publics. Certes, mais l'insertion en entreprise concerne souvent des personnes plus proches de l'emploi et induit des effets d'aubaine (l'employeur touche une aide alors qu'il aurait de toute façon réalisé une embauche). Pour certaines personnes, que les employeurs refusent d'embaucher, il n'a guère d'autre solution qu'un emploi public. Les auteurs insistent sur l'importance d'utiliser des méthodes rigoureuses pour évaluer l'efficacité des programmes. Qui ne serait d'accord ? Et d'ailleurs, la DARES essaye de le faire. Mais ces méthodes sont problématiques puisqu'il faut analyser la situation du salarié (aurait-il eu un emploi sans l'aide publique ?), de l'employeur (aurait-il embauché sans l'aide ? et qui ?) et l'effet macroéconomique.

Ecrivant un livre pour le grand public, les auteurs n'indiquent jamais les limites des travaux qu'ils présentent et les critiques qui leur ont été faites. De même, ils n'indiquent guère les risques des stratégies qu'il préconise. Ils ne discutent pas les autres stratégies concevables. Foncièrement, ils proposent le remède libéral traditionnel – baisser le coût salarial, augmenter la flexibilité de l'emploi, ne pas gâcher l'argent public à la formation des moins-qualifiés. Le résultat serait un développement massif de l'emploi précaire, mal payé et sans perspective d'évolution. Cette politique, déjà mise en œuvre largement, a-t-elle fait ses preuves ? Est-ce la stratégie dynamique dont la France a aujourd'hui besoin ?

Henri Sterdyniak