

Au secours, RUEFF revient !

A propos de l'ouvrage *Le chômage fatalité ou nécessité ?*

de Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG

Il y a maintenant 25 ans se sont développées ce que l'on a appelé *les nouvelles théories du marché du travail* ; ces dernières mettaient l'accent sur les différentes spécificités de la relation de travail et montraient notamment que le marché du travail ne répond pas, pour de bonnes raisons, aux caractéristiques du marché idéal de concurrence parfaite, appelant ainsi des interventions publiques particulières. Ces nouvelles théories sont très ambiguës ; d'un côté, elles marquent le retour d'une analyse plutôt libérale dans l'analyse du chômage parce qu'elles vont attribuer les causes de celui-ci aux spécificités et au fonctionnement du marché du travail (et non au fonctionnement d'ensemble de l'économie) ; de l'autre côté, elles permettent de comprendre un certain nombre de traits essentiels de ce marché que l'analyse économique standard ne pouvait que difficilement intégrer.

Ainsi, l'on va souligner la dimension de long terme de la relation de travail, l'asymétrie informationnelle qui caractérise l'embauche des salariés, le caractère mal observable de l'effort au travail des individus, les caractéristiques de l'allocation des postes et des tâches au sein de l'entreprise qui ne repose absolument pas sur une régulation marchande, les configurations possibles en termes de segmentation de la main d'œuvre, le fait que les salaires sont négociés (et non fixés par le marché), etc., etc. L'école dominante en économie (la tradition néo-classique), capable en partie d'incorporer ce sur quoi que l'économie du travail non standard, la sociologie du travail, la psychologie du travail, le droit du travail, ... travaillent depuis des lustres, était alors en mesure de se renouveler et, enfin, de véritablement contribuer à une analyse un peu pénétrante de la relation de travail. Le marché de concurrence parfaite cesse d'être la référence ; les caractéristiques propres du marché du travail cessent de se présenter comme des imperfections qu'il faudrait réduire ; la régulation en partie non marchande de la relation de travail cesse de constituer une entrave à la performance économique.

L'ouvrage de Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG balaie tout cela : on y apprend que « [...] croissance et chômage sont déterminés *conjointement* par le processus de destructions et de créations d'emplois. [...] c'est la manière dont chaque pays gère ce processus qui fera que ce pays aura plus ou moins de croissance et plus ou moins de chômeurs » (page 31). En s'appuyant sur une (toute petite) partie des nouvelles théories de la croissance (la partie qui met l'accent sur le fait que la croissance, nécessairement, prend la forme du développement d'activités nouvelles) Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, en fait, ramènent le marché du travail à un marché comme les autres. Un marché destiné à faire se rencontrer des offreurs et des demandeurs de sorte que toutes les transactions qui seraient mutuellement profitables puissent se réaliser. Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG disent, en quatrième de couverture, « Connus depuis peu d'un petit cercle d'experts, il [le processus de destructions et de créations d'emplois] bouleverse la manière de penser le chômage, mais aussi les politiques pour le combattre. » Mais Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, finalement, ne font que reformuler les propositions libérales traditionnelles : essentiellement une plus grande flexibilité du marché du travail et la modération salariale. Certes, ils le font avec une certaine modération : ils ne proposent pas, par exemple, de supprimer le salaire minimum mais plutôt de pérenniser le dispositif de baisse des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires. Pour autant, leur ouvrage marque bien la résurgence d'une analyse qui ne peut déboucher que sur un plaidoyer où il n'y a de place, sur le marché du travail, que pour un renforcement de la régulation marchande : au secours, RUEFF¹

¹Jacques RUEFF (1896-1978), polytechnicien, économiste, inspecteur général des Finances et académicien,

revient !

Les trois choses qui fâchent

Il y a, dans l'ouvrage de Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, trois choses qui m'ont irrité parce que relevant, me semble-t-il, d'une grande partialité. Cela m'apparaît grave parce que les auteurs prétendent rendre compte, avec l'autorité que leur confère leur position académique et scientifique, des développements récents des recherches en économie du travail. La première a trait à l'instrumentalisation du processus de « destruction créatrice » qui caractérise la croissance et sur lequel Joseph SCHUMPETER avait insisté. Les auteurs en retirent (chapitre 1) que toute tentative pour réduire la mobilité des travailleurs serait un frein au développement économique. D'abord, la croissance ne se réduit pas à cette hypothèse schumpeterienne (ce processus de « destruction créatrice ») ; on oppose, par exemple, à cette dernière l'hypothèse formulée à demi par Adam SMITH selon laquelle « l'étendue du marché » constituerait une limite à la division sociale du travail, elle-même facteur de croissance économique. L'hypothèse smithienne va plutôt mettre en évidence le rôle des investissements spécifiques consentis par les entreprises et les employés et insister sur les défaillances, dans ce cadre, d'une régulation purement marchande du marché du travail. Ensuite, l'empirie ne vient pas nécessairement conforter le fait que, puisque nous serions rentrés dans « une économie de la connaissance », la mobilité des salariés se serait accrue ; en fait, il apparaît assez compliqué de calculer des indicateurs de mobilité mais il ne semble pas qu'une augmentation de la mobilité, depuis 1975, puisse vraiment être constituée en « fait stylisé ». Enfin, prendre au sérieux l'hypothèse schumpeterienne ne conduit pas nécessairement à plaider pour une mobilité accrue des salariés, mais plutôt à rechercher les conditions dans lesquelles les innovations sont produites et la mesure dans laquelle ces dernières se diffusent (et sont appropriées par les entreprises).

La deuxième chose qui fâche est la façon dont Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG rendent compte d'une étude contestée, celle de CRÉPON et DESPLATZ. Là, les auteurs vraiment abusent. Ce travail, présenté comme « l'étude la plus complète et la mieux documentée », conclut notamment que les baisses de cotisation sociales employeurs sur les bas salaires introduites en 1995 et 1996, auraient, *dès 1997*, créé ou sauvegardé 460 000 emplois. Ce chiffre est invraisemblable ; il est contesté par presque toute la profession. Il a cependant été utilisé par le candidat CHIRAC au cours de la dernière campagne présidentielle. On dispose maintenant du recul nécessaire pour comprendre d'où vient le bug. La méthode statistique mise en œuvre reprend un protocole utilisé en médecine pour évaluer l'efficacité d'un nouveau médicament. On va distinguer le groupe des entreprises qui ont subi le traitement (celles qui ont bénéficié de la baisse des cotisations) et un « groupe témoin ». L'effet du dispositif est alors mesuré par la différence des résultats entre les deux groupes ; cette différence, au cas particulier, permettant de contrôler de la conjoncture économique. Ce qui apparaît, c'est que les entreprises qui ont le plus bénéficié des baisses de cotisations ont gagné des parts de marché au détriment de leurs concurrents. Aussi le « groupe témoin » n'est-il pas un « groupe témoin ». Tels qu'ils sont maintenant évalués, les effets des baisses de cotisations seraient compris entre 100 000 et 200 000 emplois, chiffres absolument non négligeables qui montrent bien que le coût du travail joue un rôle dans les décisions d'embauche des entreprises mais qui relativisent la portée de cette politique de l'emploi. Il faut aussi discuter, et les auteurs s'en gardent bien, des conséquences, à moyen long terme, du développement d'emplois peu qualifiés qui n'offrent que de faibles perspectives d'évolution.

figure le libéralisme économique à la française ; il a notamment publié un article dans la *Revue d'économie politique* en 1931 intitulé « L'assurance chômage cause du chômage permanent ».

La dernière chose qui m'indispose est le crédit qu'accordent les auteurs à la proposition selon laquelle « le travail ne serait pas assez rémunérateur ». Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG invoquent le succès, inattendu il est vrai, qu'a rencontré l'extension de l'éligibilité à l'Allocation Parentale d'Éducation (l'APE) en 1995 aux familles de deux enfants. On voit qu'une famille qui gagne de l'ordre de 2 000 euros par mois peut choisir de bénéficier de l'APE, peut-être aussi parce que l'offre de garde de très jeunes enfants qui leur est accessible ne répond pas toujours à ses attentes. Les décisions d'activité (l'un des deux parents – la femme dans presque tous les cas – doit se retirer temporairement du marché du travail pour bénéficier de l'APE) peuvent résulter, parfois, d'un calcul économique *stricto sensu*. Dans le jargon des économistes, l'offre de travail des ménages serait, dans certains cas, « élastique au taux de salaire ». Mais cela relève de la généralisation hâtive d'en déduire que la modicité des gains financiers du retour à l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux est une cause de chômage. Ces gains sont certes faibles mais ils proviennent aussi des pauvres conditions d'emploi qui sont proposées aux individus sans travail. Les évolutions récentes – et notamment le développement des situations de « pauvreté laborieuse » – soulignent la présence d'un « piège aux mauvais emplois » plutôt que la présence d'une « trappe à chômage ». Les auteurs me semblent là prisonniers de la démonstration qu'ils veulent imposer. Ils cherchent à montrer que le chômage provient d'abord d'un dysfonctionnement du marché du travail et qu'il convient d'y renforcer toutes les incitations à l'appariement entre l'offre de travail des ménages et la demande des entreprises. Ce faisant, ils accèdent à l'idée que les chômeurs seraient en partie des chômeurs volontaires parce que trop peu incités au retour à l'emploi. Personne ne peut raisonnablement dire, au vu de l'état des recherches dans ce domaine, que l'augmentation du RMI de 50 euros par mois, par exemple, serait un facteur d'aggravation du chômage. C'est pourtant bien ce que les auteurs suggèrent. En outre, la plupart des économistes s'accordent maintenant sur le fait que le défi, en matière d'insertion, n'est pas vraiment de rendre le travail plus rémunérateur mais de permettre des trajectoires professionnelles d'accès à une réelle autonomie économique.

La tentation scientifique

Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG soulignent (page 15) que « l'analyse économique a fait beaucoup de progrès dans le domaine de l'emploi et du chômage. Le temps où il y avait autant d'opinions que d'économistes est révolu. Sur de très nombreuses questions, les connaissances sont assez bien établies et font, à l'échelle internationale, l'objet d'un large consensus. » Ce n'est pas pourtant l'impression que j'en ai retiré au fil de la lecture. Les auteurs multiplient l'évocation de situations « d'expérience naturelle » ou « d'expérience contrôlée » qui sont présentées sans que leur contexte soit suffisamment explicité et, me semble-t-il, parfois sans beaucoup de recul. On apprend ainsi que le rapatriement des français d'Algérie n'a pas conduit à une hausse du chômage en France, que l'exode de MARIEL (la moitié des 90 000 cubains qui ont quitté leur pays se sont installés dans la région de MIAMI) n'a eu aucun effet négatif sur l'emploi dans la région ni sur la population blanche ni sur la population noire, que la hausse du salaire minimum dans l'Etat du NEW JERSEY en 1992 n'a pas réduit l'emploi dans les *fast-foods* de cet Etat. . . Faute de place, j'en reste là, mais les auteurs ne cessent de procéder de cette manière. Cela lasse et sombre parfois dans l'anecdote : on ne comprend pas vraiment ce qu'il faut retenir de « l'expérience » et la présentation est quelque fois trompeuse. Il ne me semble pas que tout ceci participe au « cercle vertueux de l'accumulation des connaissances ».

Par exemple, les auteurs détaillent assez longuement une « expérience contrôlée » où l'on a proposé, en 1992 dans deux provinces du Canada, à 3 000 personnes au chômage et *a priori* très éloignées du marché du travail de doubler leurs revenus d'activité pendant trois ans s'elles

parvenaient à trouver un emploi à temps plein en moins d'une année. Par ailleurs, un « groupe témoin » de 3 000 personnes avait été aussi constitué. On observe, au bout d'un an, que le taux d'emploi est de 30 % dans le « groupe test » contre 15 % dans le « groupe témoin » ; par contre, au bout de quatre ans, le taux d'emploi est du même ordre dans les deux groupes, de l'ordre de 30 %. Que faut-il vraiment retenir de ces chiffres ? L'on peut certes, comme le font les auteurs, souligner que la prime a fortement accéléré le retour à l'emploi des individus ainsi incités à reprendre un travail. On peut aussi dire que 70 % des personnes du « groupe test » sont restées exclues de l'emploi et que l'argent public ainsi dépensé aurait pu être utilisé plus avantageusement à d'autres fins. Mais, plus fondamentalement, il n'est pas possible de retirer de cette « expérience contrôlée » un quelconque enseignement d'ordre macro-économique, c'est-à-dire les conséquences que pourrait avoir la généralisation de cette mesure. On ne sait pas si les 900 personnes du « groupe test » qui ont retrouvé du travail ont évincé – partiellement ou totalement – d'autres individus en quête d'emploi. Il y a là confusion entre les effets bruts et les effets nets de l'« expérience contrôlée ».

Les auteurs plaident avec vigueur, et je suis bien sûr en accord avec eux, pour le développement de l'évaluation des politiques publiques. Ils ne méconnaissent pas tous les écueils sur lesquels butent les méthodes économétriques qui cherchent à évaluer l'efficacité de ces différentes politiques. Pour faire simple, au cas des « expériences contrôlées », les résultats ne peuvent pas être transposés directement au niveau macro-économique ; au cas des « expériences naturelles », il est extraordinairement difficile de constituer un « groupe témoin », soit parce que l'on ne va pas pouvoir contrôler des caractéristiques inobservables du public qui bénéficie de l'« expérience naturelle », soit parce qu'un tel « groupe témoin » n'existe pas (comme dans l'étude de CRÉPON et DESPLATZ).

Mais Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG sont là encore un peu partiaux : ces difficultés ne sont évoquées que dans le dernier chapitre quand il s'agit de contester l'efficacité des programmes publics d'aide à l'emploi. Ils invoquent l'effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public. Ils ont même cette phrase terrible (page 191) « D'autre part, l'existence (vraisemblable) d'importants effets d'éviction, invite à appliquer le principe de précaution à l'encontre des programmes de grande ampleur, dont les budgets dépassent ceux de certains ministères ». Cela ne témoigne-t-il d'une grande méconnaissance des conditions d'existence des populations les plus éloignées de l'emploi et des pratiques des employeurs qui, dans un contexte d'offre de travail excédentaire, se montrent très sélectifs ?

Enfin, il me faut relever combien la dimension macro-économique est exclue de l'analyse. Certes, Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG n'ont jamais accordé véritablement d'attention à cette dimension. En FRANCE, en 1998, l'INSÉÉ dénombre 23 474 000 personnes occupées ; en 2001, 24 966 000 ; soit une hausse de près de 1,5 millions en trois ans. Les évolutions économiques incorporent évidemment une dynamique globale et l'objet de la macro-économie est précisément d'en rechercher les causes même si les explications ainsi avancées peuvent être jugées partielles, peu convaincantes, ou encore n'offrant que peu de place aux interventions publiques.

Peut-on alors sérieusement discuter du chômage en disqualifiant toute approche macro-économique (et partant toute politique économique globale), en la raillant ainsi (page 196) « On y attend le retour de la croissance, comme les anciens attendaient le retour de la pluie » ?