

# économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

**n° 16** – 2005/1



~~économie~~publique sur internet : [www.economie-publique.fr](http://www.economie-publique.fr)

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue ~~économie~~publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal avril 2006 – n° imprimeur 398487J

## Le chômage, fatalité ou nécessité ?

Pierre Cahuc et André Zylberberg

Flammarion, 2004

Bernard Salanié\*

Le taux de chômage reste désespérément élevé en France. Il a atteint la barre des 8 % au milieu de l'année 1982 (il y a plus de vingt-trois ans !) pour ne plus jamais revenir en deçà. Il a dépassé les 12 % à la fin 1993, et est resté proche de ce sommet jusqu'en 1997. Les gouvernements prennent désormais un microscope pour pouvoir déceler de bonnes nouvelles dans des courbes quasiment horizontales : depuis l'automne 2003, le taux de chômage se maintient entre 9,5 % et 10,2 %...

Certes, des mesures ciblées ont pu réduire le taux de chômage de catégories particulièrement touchées : les jeunes (de 15 à 24 ans) connaissaient un taux de chômage supérieur à 25 % au début des années 1990 ; il n'était plus que de 18 % en 1996 – mais est revenu à 23 % depuis<sup>1</sup>. L'argument selon lequel « cette crise est une crise mondiale », pour paraphraser l'appel du 18 juin, a eu une durée de vie étonnamment longue, au regard de sa médiocrité ; mais il a aujourd'hui fait long feu.

Reprenons la barre de 8 % ; selon les chiffres harmonisés par l'OCDE, les États-Unis sont en dessous de ce seuil depuis 1985 (ils sont même en dessous de 6 % depuis... 1994). En un sens, le tableau est encore plus déprimant si nous nous comparons au Royaume-Uni. Au plus fort de la grave récession de 1993-1994, nous avions un taux de chômage supérieur de deux points à celui des Britanniques (respectivement de 12 % et 10 % dans chacun de ces pays) ; aujourd'hui, la différence est de quatre points, alors même que notre point de départ était déjà défavorable. Les « Anglo-Saxons » ne sont pas comme nous, c'est bien connu<sup>2</sup> ; mais on pourrait aussi citer les Scandinaves, les Néerlandais ou d'autres encore.

---

\*. Columbia University, Crest et École Polytechnique.

1. Cette note de lecture a été rédigée avant l'annonce du Contrat Première Embauche. La pauvreté des débats qui ont eu lieu avant le retrait du CPE ne fait que renforcer l'intérêt du livre de Cahuc et Zylberberg.

2. Le terme « anglo-saxon » désigne à proprement parler les occupants des îles britanniques entre les invasions barbares et la conquête normande ; son détournement par les français contemporains est en lui-même un symptôme assez révélateur de leurs angoisses.

Compte tenu de la gravité du phénomène, il n'est pas étonnant qu'il domine toute discussion politique en France ; mais le grand public, même cultivé, est bien mal informé sur ce sujet, et on peut étendre ce constat à bon nombre d'économistes qui ne sont pas spécialistes du sujet. C'est pourquoi il faut absolument aller au-delà du titre inutilement provocateur (sans doute imposé par l'éditeur) pour découvrir une mine d'arguments théoriques et empiriques qui montrent la voie vers ce que l'on peut faire, et aussi ce que l'on ne devrait pas faire (ou, trop souvent hélas, ce que l'on n'aurait pas dû faire).

Dans les années 1970 et 1980, le chômage était le plus souvent appréhendé en France comme un problème de nature macroéconomique, justiciable de deux solutions possibles : une relance par la demande intérieure (version de gauche, avant 1983) ou une politique visant à peser sur les salaires réels (version de gauche, post-reniement ou version de droite pré-fracture sociale). La phrase qui précède est évidemment une caricature ; mais il n'en reste pas moins que l'accent était mis sur une politique globale, caractéristique de la tradition française, plutôt que sur l'analyse minutieuse des dysfonctionnements du marché du travail. La situation a radicalement changé depuis dix ans. La recherche en macroéconomie s'assigne aujourd'hui des buts plus modestes ; et l'on a vu une explosion des travaux visant à évaluer l'impact de telle ou telle réglementation du marché du travail, ou de tel ou tel choc externe. Tous ces travaux sont d'une inestimable utilité comme guide pour l'action économique ; mais on peut cependant leur reprocher leur côté parcelaire. Je cite souvent cette phrase d'Henri Poincaré (dans *La science et l'hypothèse*) à mes étudiants : « On fait la science avec des faits, comme on fait une maison avec des pierres : mais une accumulation de faits n'est pas plus une science qu'un tas de pierres n'est une maison. »

Afin de mieux montrer aux non-spécialistes comment les économistes du travail construisent leur maison, il fallait des architectes capables de combiner l'analyse des évaluations empiriques dans un cadre d'analyse simple mais cohérent. Pierre Cahuc et André Zylberberg ne sont pas seulement des chercheurs reconnus en ce domaine ; ils ont aussi, à travers leur manuel d'économie du travail qui fait référence en français (et dont une version anglaise vient d'être publiée par MIT Press), brillamment montré comment mener cette tâche à bien auprès d'un public d'économistes généralistes. Il leur restait à confirmer en s'adressant à un lectorat beaucoup plus large.

Pour l'avoir tenté, je sais combien l'exercice est délicat : il faut naviguer un peu au jugé entre le risque de devenir ennuyeux ou incompréhensible et celui de se laisser aller aux effets de manche et aux arguments d'autorité. J'ai le grand plaisir de vous informer que Cahuc et Zylberberg ont magistralement évité ces deux écueils. On peut certes regretter, en spécialiste, quelques insertions superflues, voire contestables. J'en ai noté quelques-unes :

- la profession de foi rituelle en France (page 41) : « le marché est une formidable machine à produire des richesses, mais aussi à exclure ». Il n'y a plus grand monde aujourd'hui pour contester la première partie de cette assertion ; la seconde continue à me surprendre – à quel système réel plus égalitaire devons-nous comparer le marché ? Les tribus primitives ? La Corée du Nord ? Je préfère croire que c'est encore une idée de l'éditeur... ;
- l'accent porte sur les travaux qui, à la suite de Davis et Haltiwanger, ont démontré l'importance des flux bruts de destructions et de créations d'emplois dans l'économie. Cahuc et Zylberberg les résumant très bien (page 31) en expliquant que, dans les pays développés, 15 % des emplois sont détruits chaque année, 15 % d'emplois nouveaux sont créés et le solde net est d'un ordre de grandeur bien plus faible. Ces chiffres peuvent contrer l'impression dominante dans le grand public et exagérée par les médias, d'une économie statique que seules affectent des fermetures d'usines (dramatiques et fréquentes) et de plus rares (et aléatoires) créations d'emplois. Cela dit, je n'irais pas jusqu'à écrire comme les auteurs (page 11) : « Cette découverte a bouleversé de fond en comble la manière de penser le fonctionnement du marché du travail. » De fait, je n'ai pas bien vu en quoi ces travaux avaient irrigué les chapitres III à VIII ;
- les auteurs traitent l'effet de la mondialisation sur l'emploi (page 33) en reprenant la vieille scie du « contenu du commerce extérieur en emplois » : quand nous importons un produit qu'il nous aurait fallu trois emplois-années pour produire, voilà autant d'emplois perdus ; mais si nous consacrons quatre hommes-années à produire un produit que nous vendons à l'étranger, le bilan en emplois est positif. Ce type de raisonnement est typique de la *lump-of-labor fallacy* que les auteurs dénoncent très justement au chapitre II – pourquoi alors l'avoir adopté au chapitre I ?

Ces quelques points négatifs sont très mineurs ; l'ouvrage est dans l'ensemble très instructif, convaincant, et même d'une lecture très agréable. Je me suis laissé dire qu'il avait aussi été honoré de l'attention bienveillante d'une partie du monde politique (sans parler d'une avalanche de prix divers). On ne peut que s'en réjouir, même si l'expérience montre que les mentalités ne changent que lentement.

L'un des traits les plus séduisants de ce livre est qu'il répond directement à des inquiétudes souvent exprimées par les Français. Les immigrants prennent-ils des emplois aux résidents ? Voyez le chapitre II, qui présente les études (négatives) de David Card sur les Cubano-Américains arrivés du port de Mariel en 1980, ou de Jennifer Hunt sur les rapatriés d'Algérie en 1962. Les hausses de salaires sont elles « l'ennemi de l'emploi » ? (pour autant que ce slogan ait un sens) : ils consacrent le chapitre III à l'examen des arguments théoriques classiques contre (et parfois pour) le salaire minimum, puis à l'étude des preuves empiriques. Ils concluent, très raisonnablement à mon sens, que le coût du salaire minimum pour l'employeur

a atteint dans les années 1980 un niveau vraiment nuisible à l'emploi, et que la politique de réduction des charges sur les bas salaires lancée par le gouvernement Balladur en 1993 a eu des effets très salutaires.

Après la demande de travail, le chapitre IV aborde la question délicate de l'impact de ce que Guy Laroque et moi appelons « le système socio-fiscal » (prélèvements obligatoires et transferts de toutes natures) sur l'incitation à travailler. Le débat politique récent semble s'être déplacé vers l'imposition des hauts revenus, alors même que – comme Cahuc et Zylberberg l'écrivent – il n'y a guère d'indices que nous ayons dépassé le sommet de la courbe de Laffer. On avait pourtant fait quelques progrès : si les premières évaluations de l'impact des transferts progressifs sur l'incitation au travail des bas revenus avaient donné lieu à une levée de boucliers à la fin des années 1990, elles semblent mieux acceptées aujourd'hui. Le gouvernement Jospin avait même motivé la création de la Prime Pour l'Emploi en 2000 par un argument de ce type, même s'il est clair aujourd'hui que son but réel était (et reste) essentiellement la redistribution vers les catégories moyennes-basses.

Les chapitres V et VI peuvent se lire comme un tout. Ils analysent la politique qui devrait être suivie en matière de « séparations involontaires », comme disent les spécialistes, et d'indemnisation du chômage. Les arguments présentés sont maintenant familiers, puisqu'ils ont fait l'objet d'un rapport d'Olivier Blanchard et Jean Tirole au Conseil d'Analyse Économique, puis d'un rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz pour le gouvernement. Pour caricaturer leurs propos :

- le marché du travail est de plus en plus divisé entre des emplois protégés (plutôt mieux qu'il y a dix ou vingt ans, contrairement à la perception générale) et des emplois précaires qui se sont beaucoup développés. Cette situation crée des distorsions nuisibles à beaucoup d'égards ; il serait bien préférable d'adopter un cadre général pour tous les employés ;
- l'appréciation du caractère justifié ou non des licenciements économiques donne en France un pouvoir très important aux juges, alors même que leur formation à l'économie ou à la gestion est le plus souvent quasi-nulle. L'exception française a une valeur négative dans ces deux cas ;
- le coût social d'un licenciement constitue une externalité que l'on doit tenter de faire internaliser par l'entreprise, au moins en partie. Dans ce dessein, les auteurs proposent le recours à l'expérience rating, aux termes de laquelle (pour simplifier), une entreprise paie des cotisations à l'assurance chômage d'autant plus élevées qu'elle licencie plus.

Enfin, le chapitre VII montre comment les travaux menés, notamment, par Dominique Goux et Eric Maurin en France concordent sur plusieurs points avec ceux de Jim Heckman et de ses coauteurs aux États-Unis : les dépenses d'éducation ont un rendement d'autant plus élevé qu'elles visent à accroître les capacités

d'apprentissage (donc pas seulement cognitives) des jeunes enfants. Les hommes politiques proclament régulièrement l'importance d'une main-d'œuvre bien formée (aux nouvelles technologies, etc.) ; mais c'est bien en amont que semblent se situer les enjeux.

Les auteurs concluent leur ouvrage par un plaidoyer en faveur d'évaluations d'expériences de politique économique (ou, à défaut, de mesures mises en œuvre à plus grande échelle puisque les Français n'aiment notoirement pas les différences de traitement). On ne peut que les suivre sur ce point. Adam Smith a écrit, comme chacun sait, que la division du travail était limitée par l'étendue du marché. C'est sans doute la raison majeure pour laquelle la France, qui dispose d'excellents économistes, ne possède pas un éventail complet de spécialistes des différents problèmes majeurs de la politique économique. Néanmoins, notre pays est riche en excellents économistes du travail ; en tant qu'ancien directeur du CREST, on me pardonnera si je constate avec plaisir que les notes de bas de page font référence à de très nombreux travaux qui y ont été menés, mais d'autres centres ont également largement contribué à cet effort collectif. Il ne manque au développement de ces travaux qu'une demande plus soutenue des pouvoirs publics, comme c'est le cas aux États-Unis. Il est dommage de devoir constater que bien des évaluations que Cahuc et Zylberberg citent ont soit été conduites à l'étranger, soit spontanément, sans signe d'intérêt particulier des décideurs. L'adoption de la réduction du temps de travail en 1997 en est un exemple presque caricatural : la mesure a été annoncée sans avoir été préparée, en s'appuyant simplement sur des simulations de modèles macroéconométriques notoirement inadaptés à l'étude de ce type d'effet. On peut espérer que cet excellent livre aidera à corriger ce défaut culturel des milieux dirigeants français.

---

Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*  
Flammarion, 2004