

A voix haute

Pierre Cahuc, économiste : "Ce plan contre le chômage évite une nouvelle fois les réformes de fond"

Critique face au plan emploi de François Hollande, ce spécialiste du marché du travail dénonce la navigation à vue des politiques et l'influence paralysante des partenaires sociaux. Alors qu'il existe selon lui des leviers simples pour faire baisser réellement le chômage, et pas seulement les statistiques



Pierre Cahuc, l'un des grands spécialistes du marché du travail et co-auteur d'une étude marquante sur 'La société de défiance', juge sévèrement le dernier plan de lutte contre le chômage présenté cette semaine par François Hollande. "Un programme de formation de 500 000 chômeurs en urgence et d'une telle ampleur n'a pas grand sens, sauf celui de vouloir diminuer à tout prix les statistiques du chômage. Former les chômeurs est sans doute une bonne stratégie ,mais pas de cette façon" affirme-t-il. Pourtant, selon l'expert, les remèdes au chômage sont connus, touchant tout à la fois au coût du travail, au contrat de travail et à l'indemnisation du chômage. Mais François Hollande n'a pas voulu s'y attaquer, préférant les fausses solutions du traitement social du chômage pour ne pas se couper des partenaires sociaux "dont il a besoin pour sa carrière politique". Or syndicats et patronat n'ont de cesse en réalité de défendre les intérêts des salariés qui ont un emploi au détriment des chômeurs, éclaire Pierre Cahuc. Une "collusion" qui explique la persistance du chômage en France depuis quarante ans.

Propos recueillis par Philippe Plassart

"Le énième plan de lutte contre le chômage présenté cette semaine évite une nouvelle fois les réformes de fond en ne traitant pas les sujets essentiels tabous, du type du contrat de travail par exemple. En revanche, comme d'habitude, ce qui n'est pas tabou c'est de donner des subventions ou de faire du traitement social du chômage. On avait évoqué à un moment un changement de philosophie de la part de François Hollande à propos des réformes du marché du travail, mais dans les faits, rien n'a changé.

"Comme d'habitude, ce qui n'est pas tabou c'est de donner des subventions ou de faire du traitement social du chômage"

En même temps, ce plan manifeste une sorte de panique. Après avoir fait le plein des contrats aidés (contrats d'avenir), il cherche à faire baisser le chômage à tout prix. Un programme de formation de 500 000 chômeurs en urgence et d'une telle ampleur n'a pas grand sens, sauf celui de vouloir diminuer les statistiques du chômage. Former les chômeurs est sans doute une bonne stratégie mais pas de cette façon. Astronomique, l'objectif a été fixé sans avoir mis la gouvernance en place pour le réaliser. Il aurait fallu se lancer au début du quinquennat en initiant une vraie réforme de la formation et des organismes de formation [OPCA, pour Organisme paritaire collecteur agréé, chargé du financement de la formation professionnelle, ndlr]. Aujourd'hui il est trop tard. Les formations vont être lancées à la va-vite, sans aucune évaluation à la clé, ni objectifs de qualité. La formation reste dans la logique très administrée d'un système organisé en silos par branches, avec peu de certification qualité des formations et une très mauvaise rencontre entre l'offre et la demande. La formation est un passage obligé pour lutter contre le chômage.

Mais pas d'illusion : il faut investir lourdement pour avoir des effets tangibles. On ne peut imaginer transformer des personnes sans qualification en ingénieurs capables de développer des programmes qui leur feront gagner des centaines de milliers d'euros. La formation n'est donc pas une solution miracle et en tout état de cause, c'est un remède qui prend du temps pour produire ses effets bénéfiques. Quant à multiplier les emplois aidés, on sait que leurs effets sur le chômage sont plutôt négatifs, car ces emplois s'apparentent à une voie de garage. Les bénéficiaires de contrats aidés sont certes rémunérés pendant trois ans, mais faute de formation à la clé, ils n'acquièrent pas de véritables compétences et ont au final moins de chances de retrouver un emploi par rapport aux autres personnes restées en dehors de ces dispositifs et qui eux, en tournant d'emplois en CDD en petits boulots dans le secteur marchand, parviennent à améliorer sur le tas leur employabilité en accumulant des compétences par l'expérience. À cet égard, les contrats aidés se révèlent être un piège, sauf s'ils s'accompagnent de formations importantes... qui n'ont pas été mises en place pour les "emplois d'avenir".

Une donne législative qui s'aggrave

Loin de s'améliorer, la donne législative tend même à s'aggraver. Il y a cette aberration d'interdire des temps partiels de moins de 24 heures par semaine figurant dans la loi de sécurisation de l'emploi de 2013, alors que tous les pays qui ont amélioré la situation de l'emploi chez eux l'ont fait en développant le temps partiel. La France est le seul pays au monde où l'on n'a pas le droit de travailler moins de 24 heures et pas plus de 35 heures sans majoration. Or cette durée minimale de travail concerne plus d'un million de personnes. Pour sortir de ce mauvais pas, un décret prévoit bien qu'un contrat de moins de 24 heures est possible moyennant l'accord de la personne, mais en même temps il prévoit que si cette dernière change d'avis, elle a la priorité d'embauche sur les postes similaires dans l'entreprise. Un bel exemple de complexité à la française ! Et ce n'est pas un cas unique, bien au contraire. Il y a aussi l'imposition d'une formation de 250 heures aux VTC par la loi Thevenoud, qui est la parfaite illustration de l'efficacité nocive des lobbyistes.

"La France est le seul pays au monde où l'on n'a pas le droit de travailler moins de 24 heures et pas plus de 35 heures sans majoration"

On a allégé à l'aveugle les charges sociales via le CICE de 80 % des salariés, alors qu'il aurait fallu cibler les bas salaires ; mais les employeurs de l'industrie ont fait pression pour en bénéficier, les syndicalistes leur emboitant le pas. On le voit hélas : tous les lobbies sont à l'œuvre et le gouvernement ne sait pas y résister, naviguant à vue et dilapidant les deniers publics distribués à droite et à gauche. Sans compter les couacs en tous genres. Un grand gâchis dont témoignent aussi les ratés de l'apprentissage dans notre pays, dont on voit qu'il progresse uniquement dans l'enseignement supérieur par une sorte de détournement de ses ressources financières qui se fait au détriment des autres. Or, le rendement et la valeur ajoutée de l'apprentissage aux échelons supérieurs ne sont nullement avérés, alors qu'ils sont prouvés pour les basses qualifications. En réalité, l'apprentissage pâtit d'un énorme problème de gouvernance, celle-ci étant bloquée au niveau des établissements d'enseignement secondaire de l'Éducation nationale et coupée des entreprises.

Le problème de fond : le dualisme du marché du travail

La persistance d'un chômage élevé n'est pas une spécificité française. Le phénomène touche aussi les pays de l'Europe du sud : Italie, Espagne, Portugal, Grèce. Dans ces pays, on a pu observer ces derniers temps une décrue conjoncturelle du nombre de demandeurs d'emploi, mais le taux de chômage y demeure élevé. Cette situation témoigne de l'existence de problèmes structurels non résolus depuis plusieurs décennies, et de marchés du travail qui fonctionnent mal avec des barrières à l'emploi élevées qui rendent l'accès au travail difficile. Ce sont les jeunes, les personnes peu qualifiées, les femmes cherchant à revenir sur le marché du travail, les immigrés qui pâtissent le plus de ces dysfonctionnements.

"Le problème de fond, c'est le dualisme du marché du travail. Dans une logique de préservation des intérêts des "insiders", les barrières protègent en effet les actifs ayant déjà un emploi, mais empêchent les autres d'y accéder"

Le problème de fond, c'est le dualisme du marché du travail. Dans une logique de préservation des intérêts des "insiders", les barrières protègent en effet les actifs ayant déjà un emploi, mais empêchent les autres d'y accéder. Ces barrières sont multiples : formation des salaires, avec le Smic, et la manière dont fonctionne, particulièrement chez nous, la négociation collective ; le contrat de travail ; la fermeture des professions notamment réglementées ; l'assurance-chômage. Autant d'éléments qui jouent en faveur des titulaires des emplois au détriment des chômeurs, dans une logique très forte de préservation des rentes qui s'exprime par tous les moyens possibles.

Les multiples "barrières" à l'emploi

Le problème du Smic est amplifié par les effets des conventions collectives, qui sont étendues quasi systématiquement à l'ensemble des entreprises de la branche par des arrêtés du ministère du Travail. Or ces conventions collectives sont signées en général dans des grandes entreprises déjà bien installées et par les syndicats en collusion. Elles proposent des salaires assez élevés et des conditions de travail plus favorables que ne peuvent se permettre les entreprises nouvelles du secteur ou les plus petites. Or cette non-prise en compte de ces spécificités pénalise fortement l'emploi.

Deuxième barrière : la fermeture extrêmement forte de certaines professions. On l'a vu encore récemment dans la distribution du médicament, où les conditions posées aux nouveaux entrants sont dissuasives, ou dans le secteur des taxis et des VTC. Après une courte période d'ouverture, le secteur des VTC a été à nouveau refermé en imposant par exemple aux conducteurs un contingent de 250 heures de formation incluant des cours de géographie indispensables pour savoir conduire ! Et un retour en arrière sur ces mesures qui n'ont aucun sens devient difficilement envisageable, du fait de l'opposition des organismes de formation et ceux des conducteurs qui disposent du certificat de conduite. Un exemple qui illustre notre propension à créer de nouvelles rentes qui sont autant de barrières à l'emploi, en particulier pour les jeunes.

"Deuxième barrière : la fermeture extrêmement forte de certaines professions. On l'a vu encore récemment dans le secteur des taxis et des VTC"

Autre caractéristique négative dans laquelle le système français semble s'être installé avec l'aide de l'indemnisation du chômage via le mécanisme des activités réduites : en France, 40 % des demandeurs d'emploi indemnisés travaillent ainsi à temps réduit, les règles permettant de cumuler petits boulots et indemnisation ad vitam æternam. Si bien que l'on se retrouve avec un contingent d'environ 750 000 personnes cumulant un quasi-mi-temps et le chômage indemnisé depuis plus de cinq ans. En réalité, l'indemnisation du chômage installe les gens dans la précarité, car les paramètres du système sont orientés non pas pour inciter à la reprise d'un emploi, mais vers la prolongation de l'indemnisation. Ainsi un chômeur peut-il augmenter sa durée d'indemnisation de deux jours en ne travaillant qu'une journée supplémentaire. Ce mécanisme qui n'existe qu'en France coûte 5 milliards d'euros par an.

Concernant le contrat de travail, le problème se situe dans les modalités de sa rupture pour motif économique, qui sont très compliquées. Le droit du travail impose par exemple des mesures de reclassement qui sont très exigeantes. L'article L12 334 de l'année 2010, dans sa dernière rédaction, autorise le licenciement que lorsque "tous" les efforts de formation et d'adaptation ont été fournis. Cela veut-il dire que l'entreprise doit consacrer des milliers d'euros pour le reclassement de tous ces salariés ? Une optique qui est souvent celle des juges. La

philosophie du Code du travail n'envisage la possibilité du licenciement que lorsque l'entreprise est acculée à la faillite. Une vision qui est un non-sens économiquement, et à laquelle ne remédient pas nécessairement les nouvelles formes de contrat de travail auxquelles on songe parfois, comme les contrats de projets ou les contrats agiles. Pour sortir de cette logique, il faut se mettre dans une autre logique, celle de la flexisécurité qui enlève aux entreprises la charge du reclassement, charge qui excède les moyens et les compétences des PME en particulier. Il faut aussi revenir sur la définition du licenciement économique consistant à ne vérifier que la réalité économique de son motif. Sur le sujet de la durée du travail, force est de constater qu'en termes de droit du travail pur, il y a désormais beaucoup de possibilités d'aménagements et que les résistances se situent pour l'essentiel au niveau des syndicats.

Les solutions à portée de mains pour diminuer le chômage

À court terme, pour diminuer le chômage, on peut agir sur le coût du travail, le contrat de travail et l'indemnisation, qui sont les trois paramètres clés. Sur le coût du travail, il faut jouer surtout au niveau des bas salaires. À cet égard, en étalant le CICE et les baisses de charges sur une palette salariale très large couvrant 80 % des salariés, le gouvernement a commis une erreur qui a débouché sur un énorme gâchis de deniers publics. Il faut cesser par ailleurs de considérer le Smic comme un instrument de redistribution, les primes d'activité ciblant les ménages les plus pauvres étant bien plus efficaces. Certes, il n'y a pas eu de coup de pouce sur le Smic depuis plusieurs années, mais ce dernier n'en reste pas moins à un niveau élevé. Il vaut mieux avoir un RSA et une prime d'activité plus élevée et bien étalonnée sur les ménages les plus pauvres, qu'un Smic "redistributif" dissuasif à l'emploi. Sur le volet indemnisation du chômage, il est préférable de ne pas jouer sur la dégressivité qui n'est pas forcément une bonne piste, au premier chef évidemment pour les demandeurs d'emploi de longue durée, n'était les économies qu'elle permet de réaliser pour l'assurance-chômage.

"Il vaut mieux avoir un RSA et une prime d'activité plus élevée et bien étalonnée sur les ménages les plus pauvres, qu'un Smic "redistributif" dissuasif à l'emploi"

L'instauration d'un délai de carence est une autre piste pour faire des économies, en incitant les demandeurs d'emploi capables de retrouver un emploi dans un délai court à puiser dans leur épargne dans les premières semaines. Une nécessité sans doute pour alléger l'Unedic, dont le déficit atteint 5 milliards d'euros et la dette cumulée 30 milliards ! Mais le levier essentiel se trouve du côté des activités réduites qu'il faut décourager, et non pas encourager comme on le fait aujourd'hui, pour lutter contre les effets d'enfermement dans le sous-emploi que j'ai évoqués auparavant. Il faut en particulier limiter dans le temps la possibilité de cumuler allocations de chômage et revenus d'activités en modifiant les règles. Une voie efficace serait d'instaurer du côté des entreprises un système de malus-bonus pour décourager ces pratiques, où l'on voit les entreprises embaucher et débaucher des personnes en utilisant l'assurance-chômage comme un amortisseur. Cette façon de faire, génératrice de chômage supplémentaire indemnisé, coûte cher au système. Faire cotiser l'entreprise en fonction de son taux de licenciement via un malus ou un bonus serait sans nul doute un bon instrument pour stabiliser l'emploi comme le montrent les expériences à l'étranger, notamment aux États-Unis.

Enfin, il faut supprimer l'extension automatique des conventions collectives aux entreprises non-signataires qui s'en trouvent pénalisées. Cette mesure est simple à mettre en place, puisqu'il suffit que le ministère du Travail cesse de faire systématiquement ces extensions. En supprimant de facto les minima salariaux des branches s'appliquant indifféremment à toutes les entreprises, elle aurait des effets puissants en permettant par exemple le recrutement de jeunes sur des niveaux de salaires dans un premier temps moins élevés, en attendant qu'ils augmentent au fur et à mesure de l'expérience accumulée par ces jeunes. On le voit dans beaucoup de domaines, des marges de manœuvre pas compliquées a priori à mettre en œuvre existent pour diminuer le chômage.

La lourde responsabilité des partenaires sociaux et des politiques

Problème : on demeure dans une logique de préservation des intérêts des "insiders", c'est-à-dire des gens qui sont déjà en emploi. Cette logique est beaucoup portée par la manière dont fonctionne le dialogue social en France, notamment via le paritarisme. Les partenaires sociaux ont ainsi le monopole de gestion des organismes qui leur servent de véritables "machines à cash" pourvoyeuses d'emplois : formation professionnelle, caisse de retraite, assurance-chômage, complémentaire santé. Titulaires du monopole de la négociation collective, les partenaires sociaux sont très déconnectés de la base et des "outsiders". Or un tel système est difficile à réformer parce que les politiques eux-mêmes ne peuvent pas faire carrière sans l'appui des partenaires sociaux, ce qui les rend extrêmement prudents pour envisager toute remise en cause de ces rentes.

"Les partenaires sociaux ont ainsi le monopole de gestion des organismes qui leur servent de véritables "machines à cash" pourvoyeuses d'emplois : formation professionnelle, caisse de retraite, assurance-chômage, complémentaire santé"

Avec pour résultat que l'on se retrouve depuis de longues dans un mauvais équilibre. Un peu comme aux États-Unis où on n'arrive pas à mettre fin au surarmement des Américains, alors que cela serait souhaitable, parce que personne ne veut lâcher son arme le premier. En privé, les politiques français ont bien conscience du problème du chômage en France lié à cette société d'insiders et aux corporatismes très forts nourris par le paritarisme, mais ils se montrent prudents en public car ils ne veulent pas se couper des partenaires sociaux. D'où cette persistance du chômage en France. Pour faire baisser le chômage, il faut arriver avec un agenda clair des réformes à faire, qui fait de plus en plus consensus, et envisager une mise en œuvre rapide. C'est ce qui a été fait en Allemagne, au Royaume-Uni, deux exemples qui montrent que cette voie est possible.

Bio express

Inlassable éclaireur du marché du travail

Pierre Cahuc ne cesse pas depuis des années d'expliquer la terrible réalité du chômage en France, imputable selon lui au premier chef au lobbying des insiders. Agrégé d'économie, titulaire d'un doctorat d'économie et d'une double maîtrise en sciences politiques et droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, rattaché au laboratoire de recherche de macroéconomie de l'Insee et de l'École polytechnique où il enseigne, Pierre Cahuc pose en 2004 les jalons de sa vision du marché du travail dans un livre co-écrit avec André

Zylberberg, dont le titre est déjà en lui-même une thèse : 'Le chômage : fatalité ou nécessité ?'. Trois ans plus tard, il enfonce le clou avec Yann Algan en publiant 'La Société de défiance – Comment le modèle social français s'autodétruit'. Des thèmes repris en 2014 dans 'Les Ennemis de l'emploi'. Parallèlement, il creuse plusieurs sujets, en particulier celui de la formation professionnelle et de l'indemnisation du chômage. Il a publié en octobre dernier avec Marc Ferrucci 'L'apprentissage : donner la priorité aux moins qualifiés'.

Par Philippe Plassart

Publié le 18/01/2016

Rubriques : A voix haute | Direction générale & stratégie | Economie | Enseignement | Politique | Social |
Philippe Plassart