

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Pierre Cahuc (séance du lundi 23 janvier 2017)

Yvon Gattaz : Après l'exposé de Pierre Cahuc, on comprend, si toutefois on l'ignorait, que l'emploi en France est d'une extrême complexité, une complexité que je taxerais d'anormale. Nous, employeurs, chefs d'entreprise, subissons cette complexité au jour le jour, et elle est une des raisons de ce chômage plus abondant en France qu'ailleurs. Rigidité, complexité, multiplicité des contrats de travail (une trentaine actuellement, dont cinq ou six nouveaux ces dernières années, comme le contrat d'accompagnement dans l'emploi, le contrat d'avenir, le contrat d'insertion dans la vie sociale... et beaucoup d'autres)... D'autre part, vous avez souligné dans votre exposé combien il est difficile de licencier. Les indemnités prudhommales sont devenues himalayennes. Vous embauchez une jeune personne à un échelon modeste, qui ne fait pas l'affaire du tout, vous la licenciez au bout de trois mois, et les prudhommes demandent un an d'indemnité. Tous ces éléments sont des freins extraordinaires à l'emploi. Je parle beaucoup d'emploi et peu de chômage, car je préfère regarder l'avant positif de la médaille. Toutefois depuis trente ans que je me bats, comme vous le savez, pour l'emploi des jeunes, je reconnais que je suis un peu désemparé. Or, je crois que le chômage des jeunes est la forme la plus éprouvante de la pauvreté moderne. On nous amuse avec des inégalités de revenus, pourquoi pas, même si cela relève parfois de la jalousie sociale, mais ce n'est pas l'inégalité des revenus qui est inquiétante. Au contraire, quand je parle d'inégalité des revenus avec des jeunes, c'est pour leur montrer que les plus riches peuvent leur servir de modèle. Et je leur projette les milliards gagnés par les *start-up*. C'est l'inverse des inégalités sociales : l'envie sociale, transformer la jalousie en envie. Mais ce qui est dramatique aujourd'hui, c'est l'avenir de l'emploi des jeunes.

Vous avez peu parlé des conséquences des progrès techniques sur l'emploi. La question n'est pas récente : elle était déjà au cœur de la révolte des canuts à Lyon en 1831. On nous explique depuis longtemps à ce propos que la mécanisation, et aujourd'hui la robotisation, détruisent des emplois anciens mais créent des emplois nouveaux. Ce qu'on n'ajoute pas, c'est qu'ils créent des emplois plus performants mais en nombre inférieur. Nous allons vers une meilleure qualification des emplois, mais aussi vers leur réduction mondiale. Que va-t-il se passer, si nos progrès de mécanisation et d'automatisation, en se multipliant comme c'est probable, suppriment des emplois ? Entre parenthèses, je vous dirais que tous les employeurs ne rêvent qu'à une chose : limiter ou supprimer les emplois. La chasse aux emplois est actuellement mondiale ; toutes les entreprises la pratiquent sans l'avouer. La France a commencé avec la suppression des poinçonneurs du métro. Elle était assez fière de montrer dans le monde entier qu'elle était la première à le faire. Où sont allés ces poinçonneurs ? Que se passera-t-il dans quelques décennies ? Que ferons-nous des emplois peu qualifiés ? Une réponse consiste à dire : « Il n'y a qu'à les qualifier » ; vous savez comme moi que ce n'est pas tellement facile. Je m'occupe de qualification des jeunes depuis longtemps, je peux vous assurer que nous avons beaucoup de mal à trouver une place aux pas ou peu qualifiés. Que pensez-vous qu'on fera, dans les décennies qui viennent, pour les populations mondiales peu ou pas qualifiées et qui seront inadaptables aux métiers hautement qualifiés ? Devons-nous faire des réserves d'Indiens subventionnés ou des cités où on parquera les non qualifiés, en Chine, en Inde ou ailleurs ?

Réponse : J'ai peu parlé, il est vrai, du chômage des jeunes. C'est un sujet très important, d'autant que nos jeunes ont un taux de chômage élevé, de l'ordre de 25 % aujourd'hui, et qui se concentre sur les personnes peu qualifiées – nos malheureux 160 000 élèves qui sortent du système scolaire sans diplôme chaque année. Il est frappant de constater que sur ce sujet le Royaume-Uni et l'Allemagne ont des performances très différentes. Le taux de chômage des jeunes a récemment diminué au Royaume-Uni, mais il y est beaucoup plus élevé que celui des adultes, de l'ordre de deux fois et demi. En Allemagne, il est pratiquement au même niveau : 6,5 % aujourd'hui. Aux États-Unis, bien que le marché du travail soit très flexible, le chômage des jeunes est élevé, notamment chez les peu qualifiés. On s'aperçoit en réalité que le taux de chômage est faible dans les pays où existe une forte connexion entre le système éducatif et les entreprises. Deux exemples différents illustrent ce propos. Le premier est l'apprentissage, qui est développé en Allemagne, en Suisse, en Autriche. Dans ces trois pays, le taux du chômage des jeunes est faible, parce que l'apprentissage ne permet pas seulement d'acquérir des compétences valorisées dans l'entreprise mais aussi d'être en contact avec un employeur pendant ses études, avec la possibilité de rester dans cette entreprise ou d'être recruté par une autre qu'on aura rencontrée le temps de son apprentissage. C'est une manière très importante de réaliser la connexion durable que j'évoquais. Ce qui caractérise en effet le parcours des jeunes sur le marché du travail en France est qu'ils trouvent un emploi plus rapidement que les adultes mais le perdent aussi beaucoup plus vite et mettent du temps à en retrouver. Le second exemple fascinant pour comprendre ce mécanisme est celui du Japon, où l'apprentissage est très peu développé, mais où un système très original permet de repérer, dès l'équivalent de la Première, les jeunes qui veulent arrêter leurs études à la fin du secondaire. Ils sont alors mis en relation avec des conseillers qui travaillent dans les écoles et sont en lien avec le Pôle Emploi japonais. Pendant un an et demi, ces jeunes choisissent un emploi grâce à un réseau d'entreprises locales. Ce système est très organisé : ainsi les entreprises n'ont pas le droit de débaucher les jeunes avant une date donnée qui correspond à la fin de leurs études. Il est aussi très coordonné. Le résultat est un taux de placement très élevé, de l'ordre de 98 %, de sorte que le taux de chômage des jeunes au Japon est du même niveau que celui des adultes. Ce sont des pistes de réflexion qui pourraient être creusées en France : développer l'apprentissage, mais aussi mieux connecter Pôle Emploi, les missions locales et les entreprises avec les écoles et notamment avec ces jeunes qui pour des raisons diverses ne souhaitent pas poursuivre leurs études au-delà du lycée. Ils pourraient ainsi trouver des débouchés professionnels de manière beaucoup plus directe en apprenant ce que sont l'entreprise et le travail dans l'entreprise et en faisant des stages de manière beaucoup plus intensive. Rien n'empêche au demeurant qu'ils reprennent des formations par la suite lorsqu'ils auront un emploi.

En ce qui concerne l'évolution du travail, l'examen du passé et l'exemple de nos voisins ne me procurent aucune inquiétude. Le travail se crée. Lorsque des emplois plus productifs sont créés, des personnes gagnent des revenus beaucoup plus élevés, ce qui entraîne la création d'autres emplois dans le domaine des services aux personnes. Nous avons en France de très grands cuisiniers, de très grands professeurs de danse, et de nombreux talents. Les personnes qui ont des revenus élevés consomment beaucoup de biens, mais aussi une large palette de services ; cela crée beaucoup d'emplois – qui peuvent être très qualifiés pour certains d'entre eux. Un ouvrage fascinant sur ce thème est *The New Geography of Jobs* d'Enrico Moretti qui explique comment se créent des emplois lorsque des entreprises qui proposent

des emplois à très haute valeur ajoutée s'installent. Les très nombreuses expériences rapportées dans ce livre peuvent nous rendre optimistes sur l'avenir de l'emploi. Il y aura création d'emplois, et d'emplois, je pense, de plus en plus intéressants. Des personnes qui aujourd'hui peuvent sembler inadaptées au système scolaire pourront trouver, si on les accompagne vers ces emplois, beaucoup de moyens d'exprimer leur originalité, leurs projets, dans des emplois de service qui seront de plus en plus divers.

Yvon Gattaz : Je me permets, avec l'accord du président, une petite remarque complémentaire à propos de la comparaison du taux de chômage entre la France et l'Allemagne d'après les statistiques du BIT. Le BIT définit le taux de chômage de façon tout à fait anormale. Il met en numérateur les jeunes chômeurs et en dénominateur la population active, qui comprend en France les actifs et les chômeurs, mais pas les scolarisés. Or, comme nous avons le plus de scolarisés en Europe, et que nos apprentis, au lieu d'être des salariés comme en Allemagne, sont des scolarisés, si vous diminuez le dénominateur vous augmentez la fraction. Voilà pourquoi on affiche un taux de chômage de 25 % chez les jeunes selon ce calcul ; par bonheur, nous n'en avons pas un sur quatre au chômage. J'aime beaucoup mieux la part de chômage donnée par Eurostat qui met en numérateur les jeunes chômeurs et en dénominateur toute la population des jeunes.

*
* *

Bertrand Collomb : Dans le fond, le chômage est dû pour l'essentiel à deux éléments : l'un est la répartition des salaires, l'autre la flexibilité du marché de l'emploi. Les entreprises sont évidemment très sensibles à la flexibilité du marché de l'emploi. On n'ose pas trop parler en revanche de l'éventail des salaires parce que c'est plus difficile, alors qu'on a le sentiment à vous entendre qu'il est le facteur prépondérant de nos mauvais résultats par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne. Quelle importance relative accordez-vous à chacun de ces deux éléments ?

En Allemagne ou au Royaume-Uni, le spectre des salaires est beaucoup plus étalé ; on y trouve beaucoup plus de petits boulots pas chers, comme les contrats « zéro heure » au Royaume-Uni. Vous nous avez dit, et c'est intéressant, que l'inégalité des revenus que cause cet éventail des salaires est largement corrigée par la redistribution, ce qui fait qu'après redistribution, l'inégalité n'aurait pas beaucoup augmenté en Allemagne. Mais vous n'avez pas vraiment expliqué quels étaient ces mécanismes de redistribution efficaces –il n'est pas très difficile de faire des mécanismes de redistribution, mais les rendre efficaces est moins aisé.

Enfin, vous êtes en faveur de la suppression de l'obligation de reclassement des entreprises. Je suis en léger désaccord avec vous sur ce point. Je pense qu'il faut rendre beaucoup plus facile l'ajustement des effectifs d'entreprise, mais en laissant aux entreprises qui en ont les moyens une certaine responsabilité dans le reclassement. Pas un reclassement tous azimuts, jusqu'à Formose comme certaines jurisprudences ont essayé de l'imposer, ni avec obligation de résultats (mais seulement une obligation de moyens). J'y vois deux raisons. La première, qui me tient à cœur, est qu'une communauté humaine comme celle que forme l'entreprise ne doit pas abandonner à leur sort les personnes qu'elle est amenée à licencier. L'autre est une question d'efficacité : quand une entreprise aide des gens à retrouver un emploi, c'est beaucoup plus efficace que quand cela incombe à Pôle Emploi, du moins dans les conditions actuelles.

Réponse : Concernant l'obligation de reclassement, il est frappant de voir comment elle est explicitée aujourd'hui par la législation française. Je vous lis l'article L 1233-4 du Code du travail : « Le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés, que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré dans l'entreprise ou dans les entreprises du groupe auquel l'entreprise appartient. » Que veulent dire « tous les efforts de formation et d'adaptation » ? L'entreprise doit-elle y consacrer son chiffre d'affaires ? Le système que préconisent actuellement beaucoup d'économistes consiste à substituer à cette obligation mal définie et difficile à mettre en œuvre un système de bonus-malus, avec un effet d'incitation. Mettre financièrement à contribution les entreprises en fonction du coût induit pour la collectivité par le licenciement ou l'utilisation abusive de CDD m'apparaît comme un levier plus efficace qui responsabiliserait en outre ces entreprises.

Concernant le salaire, je pense effectivement que son rôle est très important, mais qu'il a été négligé en France. L'évolution de l'emploi en Allemagne depuis les années 1990 et 2000 est assez illustrative sur ce point, même si c'est loin de constituer une preuve. Si on regarde la situation française, les personnes qui sont le plus fréquemment au chômage ne peuvent prétendre qu'à des bas salaires. Pour des personnes qui peuvent prétendre à des salaires au-dessus de 1,5 Smic, le taux de chômage se situe aux alentours de 5 %. Notre problème de chômage est donc un problème d'insuffisance de demande de travail au niveau des bas salaires. En France, la politique de baisse des charges sur les bas salaires prend en compte ce phénomène, mais il s'agit comme je l'ai indiqué d'une manière très onéreuse et très inefficace de redistribuer les revenus. Laisser s'ajuster les salaires de manière plus libre, au niveau des bas salaires, avec des compensations ciblées grâce à des systèmes de crédit d'impôt, prime d'activité ou autre serait beaucoup plus efficace. Je reviens sur l'extension des conventions collectives. Les réformes récemment menées au Portugal à ce propos semblent avoir joué un rôle important dans la baisse importante qu'a enregistré le taux de chômage dans ce pays, où il est tombé aujourd'hui à 10,5 %, à peine plus que chez nous. Je travaille sur ces sujets à l'heure actuelle, j'espère bien que nous aboutirons à des résultats illustratifs qui permettront d'alimenter le débat.

Sur les inégalités en Allemagne et au Royaume-Uni : les inégalités au Royaume-Uni sont évidemment beaucoup plus importantes historiquement et elles devraient continuer à augmenter. Je ne saurais vous répondre précisément sur le système allemand dont je ne connais pas suffisamment les détails sinon qu'il s'apparente à un crédit d'impôt qui varie en fonction des situations familiales des personnes ciblées.

*
* *

Michel Pébereau : Auriez-vous la gentillesse d'expliquer ce qu'est l'indice de Gini ? Pour la plupart, vos auditeurs ignorent sans doute l'existence d'un tel indice.

Réponse : L'indice de Gini est un indice qui permet de mesurer les inégalités. Les inégalités sont d'autant plus grandes que cet indice l'est. Il permet de mesurer les inégalités sur l'ensemble de la dispersion des revenus, en répartissant ceux-ci par déciles successifs.

*
* *

Jean Baechler : Question simple et naïve d'un citoyen français de base : avez-vous étudié, vous et vos collègues, comment les mesures de réforme ont été introduites, en Allemagne et en Angleterre, et pourquoi elles ont été acceptées ?

D'où la deuxième question : les mêmes circonstances ou le même milieu favorable existent-ils en France ?

Et donc la troisième question : si oui, pourquoi ces réformes n'ont-elles pas déjà été introduites ? Si non, comment s'y prendre pour rendre le milieu favorable à l'introduction et à l'acceptation de ces réformes ? C'est une question de nature politique et non pas de nature économique et technique.

Réponse : Sur ce sujet vient d'être publié un ouvrage très intéressant dont un des auteurs est John Martin, qui a dirigé la direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales à l'OCDE. Intitulé *Europe Reforms Labour Markets. Leader's Perspectives*, il rassemble des interviews de personnalités politiques européennes qui ont mis en œuvre des réformes dans leur pays, comme François Fillon en France, Gerhard Schröder en Allemagne et Tony Blair au Royaume-Uni. Gerhard Schröder, rappelle qu'il n'a pas réussi à s'appuyer sur les partenaires sociaux pour mener à bien ces réformes. À son arrivée au pouvoir en 1998, Gerhard Schröder avait mis en place un comité composé des partenaires sociaux pour réfléchir à la mise en place de réformes. Passé quatre années sans résultats, il s'est résolu à agir plus directement en s'appuyant sur les réformes Hartz. Vous savez par ailleurs ce qu'a été, au Royaume-Uni, le démantèlement du monde syndical par Margaret Thatcher. Dans ces deux pays, il n'y a malheureusement pas eu de mise en œuvre des réformes du marché du travail d'un commun accord avec les partenaires sociaux, à la différence de ce qui s'est produit dans les pays scandinaves.

La conclusion pratique que j'en tire pour la France a trait à ce que j'ai dit de l'extension des conventions collectives. Il faut trouver un levier pour modifier la manière dont fonctionnent en France le paritarisme et le dialogue social. La loi Larcher du 31 janvier 2007 oblige le gouvernement à consulter les partenaires sociaux avant de légiférer dans le domaine social. Elle a donné lieu à plusieurs accords nationaux interprofessionnels qui ont réformé le marché du travail et à un ensemble de lois. Parmi les innovations, je pense à la rupture conventionnelle, aux modifications qui concernent les licenciements collectifs. Mais ces réformes marginales n'ont pas modifié le marché du travail de manière substantielle. J'y vois un constat d'échec de cette démarche. À l'inverse, la voie qui a commencé à être suivie à travers la loi El Khomry, à savoir décentraliser le dialogue social et lui donner plus de poids au niveau de l'entreprise, est une bonne stratégie. Elle ne pourra pas réussir toutefois si on continue à étendre les conventions collectives. Le pari en France, si on veut réformer en douceur et progressivement, consiste à modifier la manière dont fonctionne le syndicalisme, et au-delà le paritarisme, parce que les oppositions aux réformes dont a besoin le marché du travail proviennent pour un grand nombre de l'appareil paritaire.

Jean Baechler : Ainsi, selon vous, l'alternative est entre la ruse, plus ou moins hypocrite, et la dictature romaine.

Réponse : Non, je pense qu'une grande partie du monde syndical est attachée à un syndicalisme qui a du sens et qui joue son rôle dans l'entreprise en défendant les

salariés face à des entreprises qui auraient trop de pouvoir de marché, ou en contribuant à l'amélioration des conditions de travail. Beaucoup de syndicalistes sont attachés à cette logique syndicale. Ils ne sont pas forcément les plus représentés aujourd'hui dans le monde syndical, à tous les niveaux, mais ils se retrouveraient, je crois, dans ce type de réformes.

*
* *

François d'Orcival : Les syndicats sont généralement regardés comme les principaux opposants aux réformes. Nous-mêmes observions ici la semaine dernière que le paritarisme institutionnel était un obstacle à la réduction des dépenses publiques. Or vous n'avez pas manqué de rappeler la faible représentativité des syndicats, dont les adhérents sont très minoritaires dans le monde de l'entreprise. Vous avez suggéré par ailleurs que le système des conventions collectives obligatoires, étendues à toutes les entreprises, était d'une certaine façon contraire au rôle de chaque organisation syndicale. Quels arguments un dirigeant politique devrait-il employer à l'adresse des organisations syndicales pour qu'elles ne paralysent pas ses réformes mais comprennent qu'elles ont tout à gagner dès lors que le dialogue se fait dans l'entreprise ?

Réponse : La question est particulièrement difficile et j'ai peur de n'avoir pas de réponse précise sur ce sujet. Aborder le sujet des réformes est extrêmement dangereux et sans doute même impossible pour celui qui ambitionne une carrière politique, dans le sens où celle-ci passe en France par la détention de mandats locaux, ce qui suppose d'être en bonnes relations avec les partenaires sociaux, notamment les syndicats. Tous les hommes politiques que j'ai rencontrés lors d'élaboration de rapports sur la formation professionnelle étaient d'accord pour critiquer le système en privé, mais rares étaient ceux qui se risquaient à exprimer ces idées en public. Le sujet est d'autant plus compliqué qu'on peine à trouver des contreparties à donner aux partenaires sociaux. Si on opère une vraie décentralisation des négociations, avec un rôle moins important des conventions de branche, il faudra sans doute accompagner financièrement ce type de décentralisation, sachant que les partenaires sociaux ont beaucoup à perdre dans la gestion des institutions qui sont liées à la négociation des conventions collectives de branche. Et le mouvement général ne va pas dans le sens d'un amenuisement de ces avantages, comme le montre la récente loi Sapin qui généralise les compléments santé pour l'ensemble des salariés. Cela s'opère en général dans des conventions de branche, avec un dispositif très controversé, celui des clauses de désignation, c'est-à-dire le fait que les conventions collectives puissent désigner un prestataire qui est en général un organisme de prévoyance géré par les partenaires sociaux. L'Autorité de la concurrence s'est beaucoup battue contre ces clauses de désignation qui ont malgré tout été introduites dans la loi. Le conseil constitutionnel les a depuis supprimées, malgré la récente tentative de les introduire dans la dernière loi de finances. Ces péripéties illustrent le *lobbying* constant des organisations paritaires pour essayer de gagner du terrain. Le combat sera par conséquent compliqué à mener pour un homme politique. Il nécessitera d'être soit accompagné, soit écrit clairement dans un programme électoral.

*
* *

Jean-Claude Trichet : Je reviens un instant sur le chômage des jeunes. Sauf erreur de ma part, le Smic de droit commun s'applique à tout le monde en France, y compris les jeunes, comme c'est d'ailleurs le cas en Belgique. Cette disposition ne contribue-t-elle pas à accroître le niveau très élevé du chômage des jeunes ? Peut-être y aurait-il d'ailleurs un parallèle à faire entre ce chômage anormalement élevé et le niveau de délinquance des jeunes non qualifiés en France, sans grand équivalent dans les autres pays européens.

Par ailleurs, au-delà des différences entre les environnements structurels que vous avez évoquées et qui sont très frappantes, quelle place faites-vous aux aspects culturels ? On met souvent en regard la culture germanique et la culture latine. De fait, l'Allemagne, la Suisse ou l'Autriche affichent des performances d'emplois très supérieures aux nôtres. Cela tient peut-être à une meilleure compréhension dans ces pays de l'importance de la compétitivité pour une entreprise, quels que soient les lois, les règlements et la structure du marché du travail. Quel crédit accordez-vous à la thèse selon laquelle la culture dominante des partenaires sociaux est en Allemagne celle d'entreprises exportatrices, très sensible par conséquent aux phénomènes de compétitivité-coût ? Alors qu'en France les partenaires sociaux, qu'il s'agisse des patrons ou des salariés, se réfèrent à une culture dominante d'entités publiques et non exportatrices, bien moins soucieuses de compétitivité.

Réponse : En France, le salaire minimum s'applique en effet à tous de manière indifférenciée, avec malgré tout une décote de 20 % pour les jeunes de moins de 17 ans lorsqu'ils ont moins de six mois d'ancienneté dans leur secteur d'activité et de 10 % pour les jeunes entre 17 et 18 ans dans les mêmes conditions. Je précise que ces dérogations sont très marginales. En France, 25 % des jeunes sont rémunérés au salaire minimum, ce qui constitue un pourcentage particulièrement important. Or, il est indéniable que le salaire minimum est un obstacle à l'insertion des jeunes peu diplômés sur le marché du travail. Une manière d'adapter cette contrainte consiste à jouer sur l'apprentissage ou les contrats de professionnalisation, qui permettent de rémunérer à un niveau plus faible. Même si les salaires augmentent rapidement avec l'âge dans le cadre de l'apprentissage, peut-être aurions-nous quelques marges de manœuvre à gagner. Mais il ne faut pas perdre de vue que pour ces jeunes peu qualifiés, une certification est essentielle à l'obtention d'un emploi sur le marché du travail. Aussi faut-il jouer sur ces deux leviers que sont le coût du travail et la formation. Je ne pense pas qu'il soit aujourd'hui pertinent de tenter de mettre en place un Smic jeune, du fait du contexte politique, mais il existe d'autres moyens, plus efficace, de jouer sur le coût du travail au niveau des bas salaires.

Sur la question de la culture, j'irais même plus loin que vous : je pense qu'en France la culture est très marquée par le secteur public. La culture économique des Français a une compréhension limitée des mécanismes de fonctionnement des marchés, qui est liée de mon point de vue à la très forte présence d'acteurs issus du monde syndical dans les médias, où ils interviennent très fréquemment comme commentateurs de la vie économique. En France, lorsqu'on organise des débats sur n'importe quel sujet d'économie, on oppose constamment deux voix, dont une, très marquée politiquement, tient systématiquement un discours anti-marché et anti-concurrence. Je pense que cela pèse de manière très importante sur la compréhension des mécanismes économiques. Je me suis aperçu de la prégnance de cette culture en France lorsque j'ai récemment publié avec André Zylberberg l'ouvrage intitulé *Le négationnisme économique*.

*
* *

Gilbert Guillaume : Vous nous avez dit qu'une réforme fondamentale consisterait à cesser d'étendre les conventions collectives par arrêté ministériel à tout un secteur professionnel. Est-ce que ceci nécessiterait une modification législative ou réglementaire ? Ne suffirait-il pas que les ministres décident de ne pas étendre les conventions collectives ? Ce serait peut-être politiquement plus facile.

Vous avez par ailleurs peu parlé de Pôle Emploi. Est-ce parce que vous pensez qu'il ne peut pas jouer grand rôle dans la solution de ces problèmes ? Quelles améliorations pourraient être apportées à cette administration ?

Réponse : Sur le premier point, il faudrait changer le Code du travail, qui dans son article L 2261-24 dispose que le ministre du Travail doit déclencher une procédure d'extension des conventions collectives à la demande engagée à la demande d'une des organisations d'employeurs ou de salariés représentatives. Ceci étant, le ministre peut refuser d'étendre un accord pour des raisons d'intérêt général. Ainsi, certains accords ne sont pas étendus lorsqu'on considère qu'il y a atteinte à la concurrence. De manière beaucoup plus générale, un économiste aura tendance à penser que tous ces accords sont une atteinte à la concurrence. Tout cela est donc une question d'appréciation.

Pôle Emploi est une institution relativement jeune, puisqu'elle date de la fusion de l'Unedic et de l'ANPE réalisée en 2008-2009, mais qui grandit vite : 55 000 salariés à l'heure actuelle, soit une augmentation de 10 % les cinq dernières années. C'est en outre une administration très difficile à gérer, du fait d'une forte présence syndicale. Ma vision sur le sujet est conforme à celle que j'avais essayé de développer avec Francis Kramarz dans un rapport publié 2004, qui d'ailleurs préconisait déjà la fusion de l'Unedic et de l'ANPE, mais pas de la manière dont elle s'est produite. La logique que nous préconisions consistait en effet à créer un service public dont l'objet aurait été de sélectionner les demandeurs d'emploi selon leur profil et de les adresser à des opérateurs externes qui auraient été choisis par Pôle Emploi via une procédure d'appel d'offres. L'avantage de recourir à des opérateurs externes est que leurs effectifs peuvent s'adapter au niveau de chômage. Cela a été fait, mais à la marge. L'Australie, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont mis en place ce type de dispositif, avec beaucoup de réussite dans le cas de l'Australie. Les demandeurs d'emploi peuvent choisir opérateur avec un système de bons. Ce n'est pas la stratégie choisie en France, où on développe beaucoup Pôle Emploi en interne, notamment pour l'accompagnement des chômeurs les plus éloignés de l'emploi. Je pense qu'une autre stratégie aurait été préférable, à la fois à court et à long terme, parce que si le chômage baisse, nous risquons d'avoir un nombre d'agents pléthorique par rapport au nombre de demandeurs d'emploi. Il est vrai que c'est loin d'être le cas actuellement puisque le nombre de conseillers est insuffisant (1 conseiller pour 150 chômeurs).

*
* *

Michel Pébereau : Les gouvernements qui se sont succédé à la tête de notre pays depuis plusieurs décennies ont tous affiché l'objectif de réduire le chômage. Vous nous avez montré que cela était possible à travers l'expérience de grands pays voisins, ou pour certains lointains. Comment se fait-il alors, qu'un de nos Présidents

de la République ait déclaré : « Contre le chômage, on a tout essayé », et que nous soyons toujours en France en quête d'une solution ? Ne serait-ce pas parce qu'on a considéré qu'il s'agissait d'un chômage conjoncturel, passible par conséquent de solutions dites keynésiennes, alors que vous avez développé, me semble-t-il, l'idée que notre chômage est fondamentalement structurel ? Nous aurions donc appliqué des solutions inadaptées. Pourquoi cette incapacité à traiter correctement le problème du chômage ? Plus fondamentalement, je me demande si une partie de la réponse ne se trouve pas dans le fait que notre pays a souvent tendance, quand un problème économique se pose, à lui donner une solution malthusienne de rationnement réglementaire plutôt qu'une solution de marché, comme on le fait plus systématiquement ailleurs. Lorsque pendant la Seconde Guerre mondiale nous avons été confrontés à un problème d'alimentation, nous avons inventé des tickets de rationnement pour répartir la nourriture entre les Français. Cela a provoqué la pénurie et le développement d'un marché noir. Lorsque les tickets ont été supprimés après la libération, la pénurie a disparu, ainsi que le marché noir, parce que la réglementation a été supprimée et que le marché a pu fonctionner. On peut trouver d'autres exemples. Au lendemain de la guerre, alors que l'inflation était extrêmement forte, on a pensé en venir à bout par la réglementation des prix : l'administration fixait des autorisations d'augmentation des prix pour différents biens et services en fonction de l'objectif de limitation de l'inflation du Gouvernement ; elle distribuait des « tickets de rationnement » de hausses de prix. Lorsque s'est posée la question du contrôle de la masse monétaire, dans les années 70, on a mis au point une réglementation appelée l'encadrement du crédit, qui visait à fixer pour chaque banque, l'augmentation des encours de crédits autorisés : on a distribué des « tickets de rationnement » de droits de fabrication de monnaie. Je pourrais ajouter le contrôle des changes, qui limitait les droits d'acquisition de devises étrangères par les entreprises ; Jacques Delors avait même institué pendant quelques mois, en 1982, un livret des changes limitant le montant des devises étrangères que chaque Français avait le droit de se procurer pour ses voyages à l'étranger. Or, l'inflation a disparu dès que le contrôle des prix a été supprimé et que ceux-ci ont été fixés par le marché. La Banque de France a réussi à contrôler la masse monétaire dès qu'on a mis fin à l'encadrement du crédit et qu'on a laissé au marché monétaire le soin de réguler la quantité de monnaie. C'est quand le contrôle des changes a disparu que le marché a permis à la France de stabiliser la valeur extérieure de sa monnaie. Il y a un domaine dans lequel le rationnement existe toujours, c'est comme vous l'avez montré, le travail. A partir des années 1980, on a pensé qu'on pourrait régler le problème du chômage en partageant le travail. On a cherché à rationner le temps de travail de chacun des Français pour pouvoir assurer un travail aux chômeurs. Des méthodes plus ou moins ingénieuses ont été utilisées. Les stages des jeunes sans emploi, la création de pré-retraites puis le relèvement de l'âge de la retraite pour réduire le nombre des demandeurs d'emploi jeunes pour les uns, âgés pour les autres, ont été à plusieurs reprises employés. On a aussi réduit la durée hebdomadaire de travail, et sa durée annuelle en augmentant le nombre de semaines de congés payés avec l'ambition d'un partage entre travailleurs et chômeurs des heures et des jours de travail libérés. Et pourtant, le chômage n'a pas cessé d'augmenter. Faut-il abandonner l'idée du rationnement du travail à des fins de partage, et laisser jouer les mécanismes de marché pour assurer le plein emploi des Français ? Et plus généralement, compte tenu du caractère très convaincant de votre intervention, ne peut-on pas s'étonner qu'il n'y ait pas davantage d'économistes français pour proposer les solutions que vous avez évoquées alors qu'à chaque élection le problème

du chômage est posé ? Ceci a-t-il un rapport avec le « négationnisme économique » auquel vous avez récemment consacré un livre ?

Réponse : Je ne prétends pas donner une explication définitive au fait de savoir pourquoi nous n'avons pas réformé durant de longues années. L'élément de réponse que j'aimerais avancer, je l'ai déjà abordé, est très lié à l'imbrication entre le monde politique et le système paritaire. Le premier est marqué en France par la longueur des carrières, qui reposent sur l'enchaînement et l'accumulation des mandats. Le second, qui occupe une si grande place en France depuis l'après-guerre, a accordé le monopole de la gestion des services d'intérêt général aux organisations représentatives des employés et des employeurs dans des conditions de transparence très faibles, pour d'importantes sommes en jeu. Cette configuration n'aide pas à mettre en place des réformes de manière efficace. Une très belle illustration est à mon sens la politique mise en œuvre par François Hollande depuis 2012. Je pense que lorsque François Hollande est arrivé au pouvoir, le meilleur pari politique consistait à ne pas changer grand chose parce que la probabilité que le cycle se retourne avant 2017 était très élevée au regard des leçons historiques passées, sachant que le coût politique induit par la réalisation de réformes importantes aurait sûrement été très lourd : l'exemple de Schröder en Allemagne a pu servir d'avertissement. Il est vrai que les réformes qui sont conduites sur le marché du travail s'accompagnent généralement en France de réactions violentes, comme en témoignent les réformes du printemps dernier. Pour un homme politique ce sont des situations très difficiles à assumer. Je crois que ces tensions sont liées au poids du système mis en place après guerre, qui gère des milliards d'euros dans des conditions assez peu transparentes faute d'être suffisamment encadré. On a développé un système qui fonctionne mal, mais qui procure des rentes assez importantes. Des réformes ont certes été mises en œuvre, qui changent progressivement la physionomie de ce système, mais pas au point de l'empêcher de s'opposer aux réformes. L'erreur de François Hollande en 2012 et avant lui de Nicolas Sarkozy en 2007 a été de ne pas prendre la mesure de ce problème. Ce n'était pas évident de l'anticiper à l'époque, on pouvait penser que la logique Larcher allait réussir mais cela n'a pas été le cas. *A posteriori*, quand on regarde la manière dont fonctionne ce système, et ce que donnent les systèmes qui fonctionnent avec aussi peu de transparence dans les pays étrangers, un tel échec n'est pas très étonnant.

En ce qui concerne le malthusianisme et le rationnement, cette logique qui nous gouverne est assez cohérente avec un monde dans lequel on distribue des rentes, avec des emplois protégés qu'on essaie de se partager. Cette situation provient vraisemblablement pour partie d'une très mauvaise compréhension des mécanismes du marché. Il est évident que pour fonctionner, un marché doit être encadré, avec des règles de concurrence précises, mais même cette idée est très peu comprise par les Français. Il existe une défiance généralisée envers le marché : on croit que le marché ne fonctionne pas. Vous avez parlé du rationnement. Un rationnement récent est le blocage des loyers, qui n'a pas été remis en question au départ du ministre qui avait fait voter cette loi, en dépit des réserves exprimées sur l'efficacité de cette politique. Il nous faut déployer beaucoup de pédagogie pour expliquer que dans certaines circonstances, les marchés allouent efficacement des ressources, qu'ils doivent être encadrés, et que c'est ainsi que nous pourrions améliorer significativement l'état de notre économie – c'est un thème que nous abordons dans *Le négationnisme économique*. Aujourd'hui, les économistes font de plus en plus d'expériences qui illustrent de manière très convaincante ce type de phénomènes car nous disposons de données de plus en plus riches. À nous de montrer aux citoyens français comment

Observations prononcées à la suite de la communication de Pierre Cahuc (séance du lundi 23 janvier 2017)

fonctionnent ces expériences pour qu'ils voient que, dans certains cas, les marchés sont utiles. C'est à ce travail qu'André Zylberberg et moi essayons de participer, mais il s'agit d'une entreprise de longue haleine, tant de l'autre côté les voix sont fortes pour dénier la pertinence de ce type de démonstration.