



**HAL**  
open science

## Compétitivité internationale et chômage en Europe: vers la réforme de l'allocation universelle?

Claude Gamel

► **To cite this version:**

Claude Gamel. Compétitivité internationale et chômage en Europe: vers la réforme de l'allocation universelle?. *Économie en liberté. Hommages au Doyen Claude Zarka*, 1995, pp.43-56. halshs-02553620

**HAL Id: halshs-02553620**

**<https://shs.hal.science/halshs-02553620>**

Submitted on 11 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE ET CHÔMAGE EN EUROPE : VERS LA RÉFORME DE L'ALLOCATION UNIVERSELLE ? \*

Claude Gamel

Janvier 1995

**Résumé.** L'Union européenne est actuellement confrontée à un double défi : la perte de compétitivité internationale par rapport à de Nouveaux Pays Industrialisés et le contexte interne de crise sociale larvée, résultat d'un taux de chômage élevé. Les mesures le plus souvent préconisées – « attendre la reprise », « relancer la demande » ou « partager le travail » - n'étant pas à la hauteur du problème à résoudre, la refonte complète de l'État-Providence ne peut plus être éludée : d'une part, la suppression des cotisations sociales, véritable impôt sur l'emploi, et leur remplacement par un prélèvement sur la consommation (T.V.A. sociale), stimuleraient la création d'emplois et la compétitivité-prix des produits européens ; d'autre part, la fusion de l'ensemble des prestations sociales en une seule « allocation universelle », versée sans conditions à chacun de la naissance à la mort, devrait atténuer la demande d'emplois traditionnels, en redonnant ses lettres de noblesse non seulement aux « emplois de proximité » et autres « petits boulots » offrant un complément de revenu, mais encore au bénévolat comme alternative au salariat. La liberté de travailler n'étant plus assurée, la liberté de ne pas travailler devrait, autant que faire se peut, être reconnue.

**Mots-clés :** compétitivité internationale, chômage, État-providence, travail salarié, T.V.A. sociale, allocation universelle.

## **International competitiveness and unemployment in Europe: Towards the reform of basic income?**

**Abstract.** European Union is facing a double challenge, namely loss of international competitiveness against Newly Industrialised Countries and internal context of latent social crisis, as a result of high rates of unemployment. In most cases, the recommended measures – “economic upturn to be expected”, “demand to be stimulated” or “work to be shared” – are not up to the problem to be solved; consequently, it is no longer possible to avoid the complete revision of the Welfare State. On one hand, social insurance contribution, which are job-killing taxes, ought to be suppressed and replaced by a levy on consumption (social VAT), which would stimulate job creation and price competitiveness of EU products; on the other hand, the merger of all benefits into in one “basic income” would reduce the demand for classic jobs. The consequence would be to make more attractive not only “local jobs” and other “odd jobs”, which provide supplement earnings, but also volunteer activity, as an alternative to paid work. If freedom to work is no more secured, freedom not to work ought to be recognized, as far as possible.

**Key-words:** international competitiveness, unemployment, Welfare State, paid work, social VAT.

**JEL :** B25, D63, I38

Depuis deux décennies, la publication mensuelle du nombre de demandeurs d'emplois inscrits à l'A.N.P.E. scande de son rythme lancinant la vie politique française et, face à la montée d'un phénomène perçue comme inexorable par des électeurs devenus fatalistes, la timidité des mesures prises pour lutter contre le chômage cache mal le désarroi de la plupart des principaux responsables politiques.

La discussion à l'automne 1993 de la "loi quinquennale sur l'emploi", dite loi GIRAUD, a fourni un excellent exemple de l'état d'esprit ambiant : cette loi fourmille de mesures essentiellement "techniques" visant à une plus grande flexibilité sur le marché du travail, dont le bien fondé est peu contestable : budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales sur les salaires inférieurs à 1,5 fois le S.M.I.C., annualisation de la durée du travail dans le respect des durées de travail maximales quotidiennes et hebdomadaires, création d'un chèque-service visant à faciliter le développement des "emplois de proximité" chez les particuliers, etc...

Toutefois, à l'annonce d'une nouvelle aggravation sensible du chômage, la discussion s'est brusquement focalisée sur "l'amendement CHAMARD" proposant la réduction de la semaine de travail à 4 jours (32 heures), à partir des travaux de modélisation d'un jeune expert brusquement médiatisé (P. LARROUTUROU) : en échange d'une baisse moyenne des salaires de 5% - intégralement compensée pour les plus bas salaires par le biais de prestations sociales adaptées - et de la suppression des cotisations d'assurance chômage, on pourrait espérer de cette nouvelle forme de "partage du travail" 2 millions d'emplois en plus et 1,5 million de chômeurs en moins.

Si la cohérence de la modélisation n'est pas réellement en cause, en revanche c'est l'enchaînement naïf, supposé "vertueux" de bout en bout, entre variables motrices et variables cibles, qui fait douter de la pertinence de la mesure ; comme souvent en pareille occasion, il s'agit surtout d'un nouvel avatar de la célèbre "méthode COUE" : le surcoût initial pour l'Etat (150 milliards de dépenses *effectives* pour la prise en charge des cotisations de chômage et la compensation intégrale des bas salaires) serait en effet parfaitement auto-financé, à plus ou moins brève échéance, par la résolution efficace du problème (160 milliards de recettes *espérées* de la baisse du chômage)<sup>1</sup>.

Au-delà de la loi GIRAUD, c'est tout le débat sur la lutte contre le chômage contemporain qui se trouve ainsi ballotté entre juxtaposition de mesures techniques, forcément insuffisantes, et invocation de solutions miracles, peu crédibles. Plus profondément encore, la question du chômage semble ainsi avoir remplacé le problème de l'inflation, désormais résolu, comme révélateur des crispations de la société française : jusqu'au tournant de la "désinflation compétitive" de 1983, celle-ci avait, à maintes reprises, refusé de partager les revenus en fonction des exigences de la compétitivité et des gains de productivité ; d'où la dimension sociologique que l'on pouvait donner au célèbre "différentiel d'inflation" - aujourd'hui inversé - entre la France, où les corporatismes multiples rendaient inévitable une forte augmentation nominale de revenus aussitôt érodée par une forte hausse des prix, et l'Allemagne, adepte de longue date d'une cogestion plus évoluée de la répartition des revenus.

Désormais, la croissance du chômage en France - 2,6 % de la population active avant le premier choc pétrolier, 12,6 % en 1994 - et sa structure - concentrée sur les jeunes et les moins qualifiés - soulignent, au-delà des pétitions de principe, l'existence d'une "préférence pour le chômage", d'autant plus profonde qu'elle reste implicite et inavouée : faute de vouloir remettre en cause avantages acquis et comportements individualistes, tout se passe comme si les Français avaient en fait choisi de maintenir à

<sup>1</sup> De fait, le Parlement a reculé devant une telle dissymétrie et a finalement adopté un dispositif expérimental et contraignant (article 24 bis de la loi), où l'Etat subventionne (en partie et seulement pendant 3 ans) un accord d'entreprise sur la réduction d'au moins 15 % de la durée de travail, à condition que les effectifs de l'entreprise augmentent d'au moins 10 % dans un délai de 6 mois après l'accord et restent au moins à ce niveau pendant 3 ans.

tout prix, pour une majorité d'entre eux, le modèle salarial dominant (contrat de travail à durée indéterminée, à temps complet, assorti de toutes les prérogatives qui lui sont attachées), quitte à multiplier, pour une minorité croissante de la population, situations de précarité ou d'exclusion. En soulignant le caractère archaïque et inéquitable de ce "partage" de l'emploi, nous voudrions rappeler *a contrario* la dimension essentiellement politique - au sens premier du terme - de toute lutte véritable contre le chômage, laquelle ne pourra plus éluder désormais d'importantes réformes structurelles.

Cette remarque n'est certes pas originale et constitue même le dénominateur commun de nombreux rapports officiels<sup>1</sup>. Toutefois, eu égard à notre propos spécifique, elle demeure essentielle car c'est seulement dans une telle perspective qu'une refonte radicale de l'Etat-providence, inspirée de la notion d'allocation universelle, perd sa dimension utopique et peut devenir crédible : avant d'étudier les principales modalités que pourrait comporter un tel projet (III), il convient de préciser le double défi que doit relever l'Union européenne (I), défi auquel cette réforme semble beaucoup mieux adaptée que les pistes incomplètes jusqu'ici explorées (II).

## I L'Union européenne face à un double défi.

En dépit des différences institutionnelles entre les Etats membres qui la composent, c'est bien l'ensemble de l'Union européenne qui, au-delà du cas français que nous avons privilégié jusqu'ici, est confronté à un double défi : la perte de compétitivité internationale par rapport à de Nouveaux Pays Industrialisés et le contexte interne de crise sociale larvée, résultat d'un taux de chômage élevé.

-a- En ce qui concerne le premier point, le phénomène des délocalisations d'entreprises européennes vers l'Asie du Sud-Est, abondamment commenté, n'est que le révélateur tangible des mutations provoquées dans la division internationale du travail par l'émergence des N.P.I.. Il ne s'agit en fait que d'une illustration particulière d'un phénomène à la fois permanent - depuis la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle, les entreprises ont toujours été tentées de tirer un avantage compétitif des différences de dotations relatives entre pays - et universel - entre autres exemples, les entreprises textiles de l'Ile Maurice recyclent, elles aussi, leurs équipements les moins productifs à Madagascar, où la faiblesse des coûts de main d'oeuvre compense l'obsolescence des machines -.

Toutefois le processus en cours traduit une diversification des concurrents et une accentuation de la concurrence qui ont toute chance de s'accroître :

- d'une part le processus de délocalisations d'entreprises peut désormais concerner d'autres zones de la planète (Amérique latine, Europe centrale),
- d'autre part il ne se réduit pas forcément au transfert de la partie la moins sophistiquée d'un processus industriel, mais peut impliquer une main d'oeuvre relativement qualifiée dans des activités secondaires (montage de téléviseurs,...) mais aussi tertiaires (traitement à distance de données informatiques,...).

Quoi qu'il en soit, si les pays européens veulent éviter un démaillage excessif du tissu de leurs activités économiques, où ne subsisteraient pour l'essentiel que des activités à forte valeur ajoutée et fortement capitalistiques, incapables à elles seules d'absorber toute la main d'oeuvre disponible<sup>2</sup>, il est clair qu'ils doivent désormais s'interdire d'alourdir encore le coût du travail en Europe et, si possible, il s'agit même de le réduire. Cet impératif est d'autant plus "catégorique" que, dans la plupart des Etats

<sup>1</sup> Parmi les plus récents, cf notamment MATTEOLI (1993) et MINC (1994).

<sup>2</sup> A cet égard, il est significatif de constater que le rétablissement impressionnant de l'équilibre du commerce extérieur de la France - déficit de 30 milliards de francs en 1991, excédent de 91 milliards en 1993 - s'explique moins par la faiblesse des importations liée à une conjoncture déprimée qu'à la hausse des exportations liée à une amélioration durable de la compétitivité des produits français, notamment dans le secteur industriel ; pour autant ces progrès de l'économie française n'ont pas permis de réduire le chômage sur la période.

membres de l'Union, un chômage massif et durable inhibe les comportements et engendre une crise sociale larvée.

-b- A l'exception de l'Autriche (4,6 %), du Luxembourg (2,5 %), du Portugal (6,9%) et de la Suède (7,8%), les 11 autres pays membres de l'Union européenne auront encore en 1995, en dépit de la reprise économique, un taux de chômage égal ou supérieur à 9 %, compris entre 8,9 % (Royaume-Uni) et 24,4 % (Espagne), alors qu'aux Etats-Unis et au Japon, le chômage ne devrait concerner respectivement que 5,8 % et 2,8 % de la population active<sup>1</sup>. En dehors de l'Allemagne, dont le processus de réunification fournit une explication particulière, il faut convenir que le chômage massif enregistré ces dernières années est bien un problème spécifiquement européen qui justifie amplement la publication, à l'initiative de la Commission des Communautés, d'un "livre blanc" sur le sujet<sup>2</sup>. Trois facteurs semblent se conjuguer pour engendrer une situation générale, qu'illustre parfaitement l'exemple de la France.

- Outre les délocalisations, les formidables progrès technologiques enregistrés dans les années récentes ont ralenti ou supprimé des emplois au point que tous les types d'activités sont désormais concernés, en dehors de ceux où les contacts humains resteront irremplaçables (restauration et hôtellerie hauts de gamme, par exemple). Certes, conformément aux enseignements de SAUVY<sup>3</sup>, il ne s'agit nullement d'opposer le progrès technique à l'emploi et de justifier ainsi une nouvelle "révolte des canuts" : de nos jours, comme en 1831, la situation de l'emploi est, en moyenne, bien meilleure dans les entreprises ayant introduit le progrès technique que dans celles qui n'y ont pas eu recours. Toutefois, dans la période actuelle, se produit "un décalage entre, d'une part, la vitesse d'un progrès technique portant essentiellement sur le "comment produire" (les procédés de fabrication et l'organisation du travail), de ce fait souvent destructeur d'emplois, et, d'autre part, notre faculté d'anticiper les nouveaux besoins individuels ou collectifs qui fourniraient les nouveaux gisements d'emplois"<sup>4</sup>.

- Or, au moment où délocalisations et progrès techniques ralentissent durablement la création d'emplois, il faut bien constater que la volonté de travailler des individus n'a jamais été aussi forte en Europe, ainsi que l'atteste la croissance persistante de la population active sur longue période, en dépit du retrait - souvent provisoire - des "travailleurs découragés" par la situation de l'emploi. Si, localement, des raisons démographiques liées au vieillissement de la population peuvent également ralentir cette croissance - c'est notamment le cas en Allemagne -, le phénomène est surtout dû à des évolutions sociologiques profondes et irréversibles, comme l'évolution de la condition féminine : en France, par exemple, la population active a encore augmenté en moyenne de 192 000 personnes par an entre les deux derniers recensements (1982 et 1990) : la démographie explique apparemment l'essentiel du phénomène (+ 189 000), mais il ne faut pas négliger l'incidence de la hausse des seuls taux d'activité féminins entre 25 et 49 ans (+ 156 000)<sup>5</sup>, dont l'effet n'est masqué que par la baisse des taux d'activité des deux sexes avant 25 ans (- 93 000) et après 49 ans (- 68 000), baisse liée surtout à des raisons circonstancielles (prolongation de la scolarité, abaissement de l'âge de la retraite)<sup>6</sup>.

- Enfin, si les créations d'emplois ne parviennent plus à satisfaire la demande d'embauche des actifs disponibles, il ne faut plus compter sur l'existence de l'Etat-providence pour assurer un filet de sécurité minimum : après avoir longtemps constitué une formidable machine d'insertion sociale, celui-ci est devenu paradoxalement source

<sup>1</sup> Cf O.C.D.E. (1994).

<sup>2</sup> Commission des Communautés Européennes (1993).

<sup>3</sup> Cf notamment SAUVY (1980).

<sup>4</sup> Commission des Communautés Européennes (1993) p. 11 ; les nouveaux gisements d'emplois se répartissent entre les services de proximité, l'amélioration du cadre de vie (urbain et rural) et la protection de l'environnement.

<sup>5</sup> Dans la même tranche d'âge, les taux d'activité masculins n'ont qu'une incidence limitée (+ 8 000).

<sup>6</sup> DUMARTIN et MARCHAND (1991) p. 31 ; au total, tous sexes et âges confondus, l'incidence de la variation des taux d'activité (+ 156 000 + 8 000 - 93 000 - 68 000) n'est que de + 3 000 et correspond bien à la différence entre la variation annuelle moyenne de population active (+ 192 000) et le seul effet démographique (+ 189 000).

d'exclusion, en ne fonctionnant qu'au service quasi-exclusif de ceux qui ont déjà un emploi. Ainsi, par exemple, l'instauration d'un salaire minimum pouvait être un moyen adéquat d'homogénéisation du salariat, lorsque l'accès à l'emploi était un droit effectivement reconnu à chacun, c'est-à-dire lorsque, au voisinage du plein emploi, le chômage était frictionnel et de courte durée. Aujourd'hui l'existence d'un salaire minimum aboutit à l'effet exactement inverse, puisque, comme partie intégrante des droits et garanties attachés à la condition salariale, il aggrave la ségrégation entre ceux qui ont le "privilege" d'occuper un emploi et ceux qui ne l'ont pas.

Au total, à travers la crise sociale larvée qui gangrène les économies européennes, c'est le rôle du travail salarié comme facteur quasi-exclusif d'insertion sociale qui se trouve ainsi remis en cause. Comment dès lors réduire le chômage tout en restant compétitif ? Face à ce redoutable double défi, on conçoit mieux pourquoi les pistes explorées jusqu'ici se sont révélées incomplètes.

## II Les pistes incomplètes jusqu'ici explorées.

Si l'on refuse de succomber à la tentation illusoire du protectionnisme, les mesures les plus fréquemment préconisées pour tenter de résorber le chômage consistent à "attendre la reprise", à "relancer la demande" ou à "partager le travail". Or il faut bien convenir qu'aucune de ces solutions n'est à la hauteur du problème à résoudre.

-a- Alors qu'en 1993 la France vient de connaître, pour la seconde fois depuis 1945, une année de récession, il est légitime d'espérer que la reprise économique qui s'est esquissée en 1994 contribuera à améliorer la situation du marché du travail. Or cet espoir doit être relativisé : à gains de productivité invariants, il faudrait atteindre dans le cas de la France un rythme de croissance de 2,7 % par an pour que le chômage soit seulement stabilisé à son niveau actuel : les perspectives de baisse du chômage par retour à une forte croissance économique sont donc très minces. Ce seuil de stabilisation du chômage, particulièrement élevé pour le cas de la France, s'explique par le couplage de deux forces d'inertie : le faible contenu en emplois de la croissance d'une part, le faible réduction du chômage par création d'emplois d'autre part.

En ce qui concerne le premier point, il s'agit d'un véritable handicap structurel de l'économie française : sur la période 1980-1991, en dépit de la rigueur salariale introduite en 1983, plus de la moitié de la croissance de la valeur ajoutée y a été affectée aux salaires (contre 20 % en Allemagne et aux Etats-Unis) et seulement 5 % de cette croissance a résulté de la création d'emplois (contre 20 % en Allemagne et 43 % aux Etats-Unis). Cette évolution du coût salarial n'a pas pour autant bénéficié aux salariés eux-mêmes car elle a surtout servi au financement de la protection sociale (retraites et indemnisation du chômage), lequel a ainsi absorbé les gains de productivité au détriment de l'emploi et des salaires directs<sup>1</sup>. Le financement de l'Etat-Providence est donc en cause (cf III).

Quant à la faible réduction du chômage par création d'emplois, elle est à mettre en parallèle avec l'évolution de la population active qui, entre 1982 et 1990, a toujours crû plus vite (+ 0,5 % par an en moyenne) que le volume des emplois (+ 0,4 %). Dès lors, même en période d'expansion, il n'est pas étonnant de constater qu'il faille créer au moins deux emplois pour espérer réduire le volume de chômage d'une unité, car le second emploi est pris par de nouveaux actifs ou par des travailleurs jusque-là "découragés", qui quittent à cette occasion leur situation antérieure d'inactivité. Ainsi sur la période 1988-1990 pourtant marquée par une forte expansion (+ 4 % l'an), le chômage n'a-t-il reculé que de 300 000 malgré la création nette de 700 000 emplois<sup>2</sup>.

-b- La "relance de la demande" pourrait alors redevenir une solution tentante, si l'expérience française de 1981-82 n'avait déjà montré de manière limpide les limites de l'exercice : les politiques d'inspiration keynésienne se heurtent désormais à l'obstacle incontournable de l'internationalisation et de l'interdépendance croissantes des

<sup>1</sup> Cf MINC (1994) p. 97.

<sup>2</sup> Cf DUMARTIN et MARCHAND (1991) p. 25.

économies, en particulier dans le cadre de l'Union européenne. Dès lors ouvrir les vannes du budget de l'Etat ou de la création monétaire ne peut que sécréter deux effets pervers redoutables : stimuler dans l'immédiat les importations du fait de l'injection de pouvoir d'achat dans l'économie nationale et réduire à terme ses marges de compétitivité et ses capacités d'exportations en ayant pris le risque de relancer l'inflation. Les politiques de relance ne subsistent donc qu'au niveau de branches économiques relativement abritées de la concurrence internationale (cf les mesures de solvabilisation de la demande dans le secteur du logement) ou sous forme de mesures exceptionnelles très précisément délimitées (cf "prime à la casse" des voitures de plus de 10 ans dans le secteur automobile). Mais en ce cas leur impact sur la réduction du chômage est forcément limité.

A l'autre extrême, la relance de la demande pourrait *a priori* retrouver une certaine crédibilité dans l'espace économique intégré de l'Union européenne : compte tenu de l'intensité des échanges intra-européens, la relance opérée dans chaque Etat, simultanément ou au niveau de la Communauté (construction de grandes infrastructures trans-européennes de transport), pourrait bénéficier aux autres Etats membres, en limitant les effets de fuite aux seuls échanges extra-communautaires. Toutefois, de telles initiatives se heurtent soit à la réduction prioritaire des déficits budgétaires nationaux indispensable, dans le cadre du Traité de Maastricht, à la stabilité de la politique monétaire et au passage à la monnaie unique, soit à la capacité d'endettement très limitée de la Communauté elle-même. En d'autres termes, la baisse du chômage au niveau européen passe par l'approfondissement structurel de l'union économique et monétaire et non dans l'immédiat par une politique conjoncturelle de relance.

-c- Attendre la reprise ou relancer la demande se révélant manifestement insuffisants ou inapplicables, le "partage du travail" semble le dernier recours possible. Au début de la présente réflexion, nous avons déjà fait allusion à la "fausse bonne solution" que constitue pour l'essentiel cette notion ; il nous suffira ici de préciser notre argumentation, en approfondissant ce que l'on entend par "partage du travail" ; dès lors la réflexion sur ce type de propositions ne peut éviter un dilemme de fond qui en réduit sensiblement l'attrait.

Le recours au partage du travail est concevable dans deux optiques très différentes : éviter des licenciements pour empêcher l'aggravation du chômage ou créer des emplois pour le réduire. Dans le premier cas, la mesure peut être efficace lorsque, par exemple, à la suite d'un accord d'entreprise, les salariés acceptent de gagner moins (et éventuellement de travailler moins) pour éviter le licenciement de certains d'entre eux. Lors de la récession de 1993, on a ainsi observé une multiplication de ce type d'accords, où la flexibilité de la rémunération a évité l'ajustement à la baisse des effectifs. Le partage du travail est donc une réponse à la pénurie d'une ressource devenue trop rare, pénurie face à laquelle chacun accepte de faire momentanément des sacrifices dans la perspective d'un retour à la situation antérieure.

Tel est beaucoup moins le cas, lorsque le recours au partage du travail a pour objectif la création d'emplois supplémentaires. Il convient d'emblée de remarquer que cette seconde orientation, beaucoup moins répandue que la première, s'est surtout diffusée en France et en Allemagne, sous l'influence des partis écologistes, cherchant à concilier depuis les années 70 accroissement du temps libre et réduction du chômage. A cet égard il est significatif de remarquer combien, sous la pression des faits, l'état de la réflexion a évolué, dans le cas français, depuis l'ordonnance de 1982 réduisant de manière autoritaire la durée du travail hebdomadaire de 40 à 39 heures avec maintien intégral du salaire. Cette mesure n'ayant eu qu'un effet marginal, très inférieur au résultat escompté ( les emplois créés auraient évité, selon les estimations, 25 000 à 40 000 chômeurs supplémentaires<sup>1</sup>), une seconde piste est explorée à partir de 1985, consistant à associer réduction du temps de travail et allongement de la durée d'utilisation des équipements<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf GAZIER (1992) p. 417.

<sup>2</sup> Cf TADDEI (1988).

En ce cas, la meilleure rentabilité du capital permettrait à la fois l'autofinancement de la réduction du temps de travail et la création nette d'emplois supplémentaires. Toutefois un tel partage du travail n'est attractif qu'en cas de chômage classique (par insuffisance des capacités d'offre), c'est à dire lorsque l'entreprise a un volume de débouchés suffisant pour justifier une utilisation aussi intensive de son outil de production ; or, depuis le retournement de conjoncture de 1991, le chômage keynésien (par insuffisance de la demande) étant à nouveau prépondérant, on conçoit qu'un tel partage du travail n'ait eu que peu d'applications directes.

De manière générale, la réduction du chômage par le partage du travail ne peut dès lors éviter un dilemme de fond :

- Soit il s'agit en fait de partager non seulement le temps mais aussi les revenus du travail entre un nombre accru de travailleurs afin de laisser invariante la masse salariale versée par l'entreprise et de préserver ainsi sa compétitivité ; en ce cas le partage du travail implique une baisse individuelle des salaires, qui non seulement sera difficilement acceptable pour les personnels les plus faiblement rémunérés, mais risque aussi de susciter des effets pervers à l'autre extrémité de la hiérarchie. Ainsi la motivation des cadres, dont la charge de travail se mesure rarement en heures de travail mais en objectifs à atteindre, sera-t-elle émoussée par une baisse nette de rémunération à volume de travail inchangé.

- Soit il s'agit d'éviter ou d'atténuer la baisse individuelle des rémunérations par une compensation salariale plus ou moins complète, notamment au bas de l'échelle où se trouvent concentrés les effectifs les plus nombreux ; en ce cas le partage du travail implique un financement sur fonds publics qui risque d'alourdir, pour une durée *a priori* indéfinie, les prélèvements obligatoires ou l'endettement des institutions concernées. En d'autres termes, le partage du travail suppose alors l'octroi de subventions indirectes à la création d'emplois artificiels et ne correspond en fait qu'à une nouvelle forme de traitement social du chômage, dont l'efficacité a d'ores et déjà atteint ses limites.

Les solutions traditionnelles explorées jusqu'ici semblent ainsi incapables de concilier l'exigence de compétitivité internationale et la réduction du chômage et ne permettent pas aux pays européens de relever les deux défis majeurs auxquels ils ont à faire face. Il nous reste donc à préciser en quoi cet échec relatif renforce la crédibilité d'une refonte complète de l'Etat-providence inspirée de la notion d'allocation universelle.

### III La refonte de l'Etat-providence par l'allocation universelle.

Les réformes structurelles de la protection sociale, telles qu'elles sont actuellement envisagées, ont surtout pour objectif de stimuler la seule offre d'emploi des entreprises, grâce à un financement de la sécurité sociale moins pénalisant pour le facteur travail ; parfaitement compatible avec une telle ambition, la fusion des prestations sociales en une seule "allocation universelle" aurait en outre le mérite de lutter contre le chômage par l'autre bout, c'est-à-dire en réduisant l'attrait de la demande traditionnelle d'emploi.

- a- Si la crise financière de l'Etat-providence n'est pas récente, les mesures habituelles, visant à augmenter périodiquement les recettes pour faire face aux dérapages des dépenses, sont désormais contre-productives : en renchérissant le coût du travail, les hausses continues de cotisations sociales rendent non seulement plus hypothétiques la baisse du chômage et donc la résorption des déficits sociaux, mais contribuent aussi, dans le même mouvement, à pérenniser les phénomènes de précarité et d'exclusion.

La maîtrise des dépenses de santé et du financement des retraites permettrait certes de limiter cet effet pervers mais ne le supprimerait pas : c'est désormais le principe du financement de la sécurité sociale par le jeu quasi-exclusif de cotisations sociales sur le travail qui en cause. Lorsque l'économie des "trente glorieuses" fonctionnait au voisinage de plein emploi, assurer le financement de l'Etat-providence sur une ressource alors abondante avait sa cohérence ; désormais les cotisations sociales constituent un véritable impôt sur l'emploi qui en aggrave la pénurie et qu'il convient de réduire, voire de supprimer : le coût total du S.M.I.C. représente en 1994 une dépense mensuelle de 8360 francs pour un salaire brut de 6010 francs et un salaire net perçu par le salarié de 4790



francs ; on mesure mieux l'impact favorable que pourrait avoir la diminution du coût du travail non qualifié de près de 43 %.

Compte tenu des effets de seuil importants que génèrerait une suppression des cotisations sociales sur les seuls bas salaires, c'est donc vers leur suppression générale sur tous les salaires et donc vers un autre mode de financement de la sécurité sociale qu'il convient de s'orienter : la hausse de la Contribution Sociale Généralisée (C.S.G.) ne constituerait à cet égard qu'un élargissement à tous les revenus de l'assiette de financement actuel ; c'est pourquoi la mesure la plus novatrice consisterait à imposer l'activité la plus caractéristique des économies développées - la consommation - par une hausse massive de la T.V.A. La création d'une T.V.A. "sociale" semble mieux adaptée au double défi à relever par l'Union européenne - réduction du chômage et amélioration de la compétitivité -, dans la mesure où plusieurs effets favorables pourraient en être escomptés :

- la réduction du prix des exportations (exonérées de T.V.A. et n'incorporant plus de cotisations sociales) et la hausse du prix des importations (supportant, comme les produits nationaux, la nouvelle T.V.A. sociale) fourniraient des marges accrues de compétitivité et répartirait sans discrimination la charge de la protection sociale sur tous les biens, quelle qu'en soit l'origine (nationale ou importée).
- la disparition du poids des charges sociales supprimerait l'une des causes essentielles de travail au noir et stimulerait en particulier la création d'"emplois de proximité" chez les particuliers.
- la hausse des prix à la consommation (soumis désormais à des taux de T.V.A. pouvant atteindre 40 à 60%) serait globalement compensée par la baisse des prix à la production (sans charges sociales).

Certes, une telle mesure ne pourrait être instaurée qu'au niveau européen, compte tenu de la nécessaire harmonisation des fiscalités européennes à l'intérieur du marché unique ; par ailleurs, l'incidence de la T.V.A. sociale sur les prix à la consommation serait variable suivant les secteurs, car l'impact de la suppression des cotisations sociales dépend de la part des charges salariales dans les coûts de production et, de ce fait, on pourrait difficilement éviter d'éventuels effets redistributifs entre ménages, en fonction du niveau et de la structure de leur consommation. En d'autres termes, de nombreuses modalités d'application d'une réforme aussi complexe doivent encore être précisées. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que la création d'une T.V.A. sociale soit couplée, dans le cadre d'une refonte de l'Etat-providence, avec l'instauration de l'allocation universelle<sup>1</sup>.

**-b-** A bien des égards, ce second volet de la refonte de la protection sociale constitue probablement, par son ampleur, la réforme du siècle prochain. Il s'agit ni plus ni moins de fusionner l'ensemble des prestations sociales existantes en une seule allocation "universelle", versée uniformément à tous, de la naissance à la mort, quels que soient par ailleurs la situation professionnelle, l'état civil ou les revenus d'autres sources de l'individu : ainsi seraient notamment remplacées les allocations familiales, l'indemnisation du chômage, le revenu minimum d'insertion et les pensions de vieillesse du régime obligatoire. Une telle réforme obéirait au moins à deux objectifs :

-mettre fin à la dispersion des programmes ciblés de protection sociale (famille, maladie, vieillesse, salaire minimum, chômage, exclusion, ...) qui se sont amoncelés au cours du temps, sans que la cohérence d'ensemble n'en ait été fondamentalement pensée, ni maîtrisée.

- donner un fondement éthique rigoureux à l'existence d'un Etat-providence en économie de marché<sup>2</sup> ; bien que la "théorie de la justice" de RAWLS<sup>3</sup> semble fournir un tel

<sup>1</sup> Cf DUCHATELET (1994) .Ce modèle élémentaire mais original, proposé par un chef d'entreprise belge, confirme par ailleurs l'intérêt des milieux d'affaires pour la T.V.A. sociale (cf notamment le journal "Libération" du 7 avril 1993 où une page entière de publicité, financée par les centres E. LECLERC, lui était consacrée).

<sup>2</sup> Pour une comparaison sur le plan éthique du salaire minimum et de l'allocation universelle, cf GAMEL (1993).

<sup>3</sup> RAWLS (1987).

fondement, c'est une école de pensée libérale bien plus radicale - le libertarisme - que VAN PARIJS<sup>1</sup> utilise pour fournir à l'allocation universelle sa justification la plus cohérente : en l'occurrence, celle-ci représente la participation financière que verserait régulièrement la société à chacun de ses membres, pour lui fournir "les moyens les plus étendus de faire de sa vie ce qu'il désire"<sup>2</sup>. D'où l'absence de toute clause restrictive d'attribution, qui pourrait, le cas échéant, conduire à rétribuer des gens à ne rien faire, si tel était leur choix.

Un tel découplage entre travail et revenu heurte à l'évidence les mentalités contemporaines et constitue dans l'immédiat un obstacle essentiel à l'instauration de l'allocation universelle ; pourtant, il s'agit là de la principale originalité de la mesure qui pourrait conduire, en atténuant la demande d'emplois traditionnels, à résoudre la question actuellement insoluble du chômage.

- D'une part, l'allocation universelle pourrait, dans certains cas, offrir un revenu suffisant de remplacement qui permettrait de s'insérer socialement par d'autres voies que le travail salarié. Ainsi, selon les données de 1991, le total des prestations sociales (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi) reçues par les ménages (1 593 849 millions de F.), une fois réparti également sur la population de la France métropolitaine (57, 206 millions au 1/1/92), donnerait pour l'allocation universelle un montant mensuel<sup>3</sup> de 2321 F.

Pour une personne seule, cette allocation ne serait pas vraiment plus élevée que l'actuel R.M.I. (2184 F. au 1/1/92) et serait inférieure au "minimum vieillesse" (3035 F. à la même date), surtout si l'on déduit les frais d'assurance-maladie et vieillesse relevant dans notre simulation de la seule initiative personnelle. En revanche, pour une famille de 4 personnes, compte tenu de l'absence de modulation de l'allocation pour une seconde personne ou pour les enfants, son montant total atteindrait la somme non négligeable de 9284 FF., soit 65 % de plus que le S.M.I.C. brut (5629 FF. au 1/3/92) ; en d'autres termes, un tel montant permettrait au moins à l'un des deux parents "smicards" de ne pas travailler ou... de ne pas s'inscrire à l'Agence pour l'emploi, tout en poursuivant éventuellement des activités socialement utiles dans un cadre non marchand (éducation des enfants dans le cadre familial, encadrement bénévole d'associations, etc...).

- D'autre part, l'allocation universelle, versée à tous sans conditions, serait cumulable avec la rémunération d'emplois à temps partiel, dont elle faciliterait l'acceptation, en offrant un complément appréciable de revenus et en rendant caduque la notion de salaire minimum. Ce faisant, une telle réforme susciterait un réel attrait pour les "emplois de proximité" et autres "petits boulots" qui correspondent souvent à des besoins loin d'être satisfaits (garde d'enfants non scolarisés, encadrement des activités extra-scolaires ou de soutien scolaire, aide à domicile des personnes âgées ou handicapées,...). Plus généralement encore, en dissociant complètement travail et revenu, l'allocation universelle pourrait même redonner ses lettres de noblesse au bénévolat comme alternative au salariat.

Certes, ce second volet de la refonte de l'Etat-providence laisse, comme la création d'une T.V.A. sociale, de nombreux points encore en suspens : en particulier, le principe de l'allocation universelle, en octroyant un revenu "pour solde de tout compte" à chaque individu, fait le pari de son autonomie et de sa responsabilité, pour qu'il s'assure personnellement contre des risques majeurs comme la maladie ou la vieillesse. Or l'exclusion sociale est quelquefois due à l'incapacité des individus de se prendre réellement en charge ; c'est pourquoi, le fait que l'assurance contre la maladie ou la vieillesse relève entièrement de l'initiative personnelle, ou qu'un minimum de protection contre ces risques soit financé, à la "source", par prélèvement sur l'allocation, reste encore une question ouverte.

<sup>1</sup> VAN PARIJS (1990) et (1991).

<sup>2</sup> VAN PARIJS (1991) p. 225.

<sup>3</sup> Dans notre calcul, nous n'avons retenu que la part des prestations sociales versées aux seuls résidents ; comme par ailleurs la population concernée n'est pas la population française mais celle de la France métropolitaine, le critère d'attribution de l'allocation est ici la résidence et non la nationalité.

Toutefois, en dépit des obstacles qu'il lui faudra encore franchir et des étapes de transition qu'elle devra forcément ménager, une refonte complète de l'Etat-providence, associant T.V.A. sociale et allocation universelle, semble particulièrement bien adaptée au double défi qu'affronte l'Union européenne. Face à une concurrence internationale exacerbée, un financement par la T.V.A. sociale transformerait le handicap de la charge de l'Etat-providence en atout de cohésion sociale pour l'Europe, tandis que l'allocation universelle dédramatiserait la question du chômage, par le passage du système actuel, où la liberté de travailler n'est plus réellement assurée, à une société où la liberté de ne pas travailler serait, autant que faire se peut, reconnue. Face à l'impasse des pistes traditionnelles explorées depuis plus de vingt ans, il n'est pas interdit de penser que l'"utopie" décrite ici dans ses grandes lignes ne fait que systématiser des tendances lourdes déjà à l'oeuvre<sup>1</sup> et finira, à plus ou moins brève échéance, par devenir "réaliste"<sup>2</sup>...

### Références bibliographiques

- Commission des Communautés européennes (1993) "Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle - Livre blanc" *Bulletin des Communautés européennes* Supplément n° 6.
- DUCHATELET R. (1994) "An economic model for Europe based on consumption financing on the tax side and the basic income principle on the redistribution side" *Communication au 5<sup>e</sup> congrès du "Basic Income European Network" (B.I.E.N.)*, Londres 8-10 septembre.
- DUMARTIN S. et MARCHAND O. (1991) "1988-1990 : 700 000 créations d'emplois, 300 000 chômeurs en moins" *Economie et Statistique* (249).
- GAMEL C. (1993) "Les bas salaires dans la pensée libérale - De l'opposition au salaire minimum à son dépassement ?" *Communication au colloque "Analyse économique des bas salaires et des effets du salaire minimum"*, Arles 30 septembre et 1<sup>o</sup> octobre. Version légèrement amendée à paraître dans une sélection des Actes du colloque (Paris, L'Harmattan, 1995). "
- GAZIER B. (1992) *"Economie du travail et de l'emploi"* Paris, Dalloz 2<sup>e</sup> édition.
- MATTEOLI J. (1993) *"Rapport sur les obstacles structurels à l'Emploi"* Paris, La Documentation française.
- (sous la direction de)
- MINC A. (sous la direction de) (1994) *"La France de l'an 2000"* Paris, Odile Jacob/La Documentation française.
- O.C.D.E. (1994) *"Perspectives économiques de l'O.C.D.E."* (55).
- RAWLS J. (1987) *"Théorie de la justice"* Paris, Seuil ; traduction de *"A Theory of Justice"* (1971), Harvard University Press.

<sup>1</sup> Parmi ces tendances lourdes, on peut citer :

- les diverses formes de "traitement social" du chômage qui, dans l'attente d'un hypothétique retour à l'emploi, octroient surtout un revenu ,
- la création d'un R.M.I., seconde ligne de protection contre l'exclusion,
- le déclin des régimes de retraite par répartition, qui laisse de plus en plus à chacun le soin d'assurer, au-delà d'un minimum garanti, le revenu de ses vieux jours,
- la budgétisation progressive, dans le cadre de la loi GIRAUD, des cotisations d'allocations familiales pesant sur les plus bas salaires.

<sup>2</sup> Il convient de signaler ici l'existence depuis 1986 d'un réseau européen de promotion de l'allocation universelle ("Basic Income European Network" - B.I.E.N.) qui réunit des intellectuels - comme les économistes ATKINSON et MEADE, par exemple - ainsi que des cercles écologistes, libéraux et sociaux-démocrates, favorables dans chaque pays à l'approfondissement d'un tel projet. Ce réseau organise un congrès tous les deux ans et diffuse régulièrement un bulletin de liaison (secrétariat : Chaire Hoover, 3 Place Montesquieu, B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE). Par ailleurs existe aussi au niveau national une "Association pour l'Instauration du Revenu d'Existence" (A.I.R.E. c/o Futuribles 55, rue de Varenne 75341 PARIS CEDEX 07).

- SAUVY A. (1980) *"La machine et le chômage"* Paris, Dunod.
- TADDEID. (1988) *"Le temps de l'emploi"* Paris, Hachette.
- VAN PARIJS P. (1990) "Peut-on justifier une allocation universelle ? Une relecture de quelques théories de la justice économique", *Futuribles*, (144) pp. 29-42.
- VAN PARIJS P. (1991) *"Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique"* Paris, Seuil.