

Denis Olivennes

# La préférence française pour le chômage



*Le débat* n° 82, 1994

Des hommes politiques l'ont dit non sans courage ; des chercheurs se sont attachés à le démontrer : le plein emploi, ce serait terminé. Plutôt que de poursuivre la chimère d'un retour à la situation des Trente Glorieuses, nous devrions nous résoudre à ce que le travail ne soit plus le vecteur privilégié de l'insertion. Et réfléchir d'urgence aux mécanismes nouveaux qui permettraient d'assurer la cohésion d'une société dont une fraction importante de la population active sera condamnée à l'oisiveté.

La thèse est séduisante. Est-elle convaincante ? Si nous étions les témoins d'un changement de civilisation si important, ne s'observerait-il pas dans l'ensemble des économies de marché développées ? Or, nous sommes, de ce point de vue, loin du compte.

D'abord pour ce qui concerne le taux de chômage. Les États-Unis ont retrouvé, au début des années quatre-vingt-dix, le niveau qu'ils connaissaient à la fin des années soixante-dix : 7,5 pour cent de la population active en 1981, 7,4 pour cent en 1992. Le taux de chômage du Japon, lui, n'a quasiment pas varié sur la décennie : 2,2 pour cent en 1981, 2,1 pour cent en 1992.

Le développement du chômage, en niveau et en tendance, est donc bel et bien une triste singularité européenne : en 1981, le taux de chômage moyen C.E.E. était de 8 pour cent ; en 1992, il est de 9,5 pour cent.

Dans cet ensemble européen, la France se distingue elle-même par un taux supérieur à celui de ses principaux voisins : inférieur de 0,6 point à la moyenne C.E.E. en 1981 (7,4 pour cent contre 8 pour cent), le taux français est supérieur de 0,5 point à cette même moyenne en 1992 (10 pour cent contre 9,5 pour cent) ; alors que le taux C.E.E. a progressé d'1,5 point sur la période, le taux français a augmenté, lui, de 2,6 points. Or, la situation française ne s'explique pas par des handicaps massifs sur les grands déterminants de l'offre et de la demande d'emploi, la croissance et la population active : nous avons eu, entre 1981 et 1991, la croissance du P.I.B. la plus forte des sept grands pays industriels après le Japon ; entre 1974 et 1990, le taux de croissance annuel moyen de la population active française était égal au taux allemand ou anglais (0,6 pour cent), inférieur au taux italien (0,9 pour cent), japonais (1,2 pour cent) ou américain (2 pour cent)<sup>1</sup>.

1. Si le dynamisme démographique français était supérieur à celui de l'Allemagne, de l'Italie ou du Royaume-Uni (mais égal à celui du Japon et inférieur à celui des États-Unis), il a été compensé et plus par l'allongement de la durée de scolarisation et les mesures d'incitation au retrait du marché du travail (préretraites notamment). En revanche, il existe des traits singuliers dans la composition du travail, par exemple le taux d'activité à temps plein des femmes : la France a un taux d'activité féminine à peu près équivalent au taux allemand, mais inférieur de 10 à 13 points au taux anglais, américain ou japonais ; mais la proportion de femmes à temps partiel dans le total du travail féminin est inférieure de 2 points à celle des États-Unis, de 10 points à celle de l'Allemagne, de 20 points à celle du Royaume-Uni. De manière générale, le temps partiel représente 12 % de l'emploi total en France en 1991, contre 15 % en Allemagne, 22 % au Royaume-Uni, 20 % au Japon ou 17 % aux États-Unis.

Denis Olivennes  
La préférence française  
pour le chômage

Cette singularité européenne est vraie, en second lieu – sans spécificité française cette fois –, du niveau de chômage de longue durée (supérieur à un an). 40 pour cent des demandeurs d'emploi en moyenne dans la C.E.E., contre 20 pour cent au Japon et moins de 10 pour cent aux États-Unis.

Ces différences de performance interdisent de croire en une rupture fondamentale de l'histoire du capitalisme et, partant, au caractère irréversible du sous-emploi. Mieux, l'hypothèse de la rupture est dangereuse : elle dispense, en effet, de s'interroger sur les « idiosyncrasies » propres à la France et sur la manière de les contrecarrer utilement.

Comment résumer ces « idiosyncrasies » ? Par une formule volontairement provocante : avant d'être un problème, le chômage est une solution.

Comme l'inflation hier, il a permis, au cours des dernières décennies, de contourner des questions aussi importantes que celle du partage optimal entre revenu et emploi qui, prise frontalement, menaçait de révolter le corps central de la société française : les actifs occupés.

Nous avons en effet assumé la crise, depuis le milieu des années soixante-dix, grâce à un consensus social fondé sur le partage des revenus à travers les transferts sociaux plutôt qu'à travers le travail : les hauts niveaux de rémunération (salaires et cotisations) et de productivité des actifs occupés favorisaient la progression du chômage non qualifié<sup>2</sup> ; en même temps, ils rendaient cette progression relativement indolore en permettant de financer une protection sociale étendue qui lui servait d'amortisseur.

Le chômage n'était donc pas une fatalité. Pour le dire brutalement, il était et demeure l'effet d'une préférence collective, d'un consensus inavoué.

Ce modèle a épuisé ses vertus. Son coût, désormais, est supérieur au bénéfice qu'on en tire. Le chômage atteint un seuil socialement insupportable. Surtout, il promet de se développer chaque jour davantage.

Si l'on veut le combattre efficacement, il faut cesser de l'appréhender comme un fléau aux origines inconnues qui gangrènerait, à son corps défendant, la société française. Il convient, au contraire, de l'envisager comme un système de régulation auquel nous avons consenti implicitement. Dès lors que ce système de régulation ne fonctionne plus, les choix qu'il avait permis d'éluder reviennent à la surface : la conscience des méfaits de l'inflation a obligé la France à s'interroger sur la compétitivité ; la conscience des méfaits du chômage devrait incliner à réformer notamment nos équilibres entre revenu et emploi.

Dans un pays qui dispose d'un produit intérieur brut par habitant parmi les plus élevés du monde industrialisé, et souffre en même temps d'un des taux de chômage les plus importants, la question centrale du débat social ne peut plus être d'assurer la croissance des rémunérations du travail et des revenus de remplacement.

Il s'agit bien plutôt de se demander comment passer d'un consensus fondé sur une logique de partage des revenus par les transferts sociaux, dont le chômage est la résultante, à un consensus fondé sur le partage des revenus par le travail, dont la maîtrise des rémunérations directes ou indirectes serait la clé de voûte.

Or, si le consensus sur les transferts sociaux a persévéré alors même que le chômage touchait plus de 10 pour cent de la population active, c'est qu'il était solidement arrimé.

Certes, nos schémas de pensée, nos thèmes de débat, nos structures de confrontation, notamment syndicales, ont été forgés à une époque où le chômage n'avait pas l'importance qu'il revêt aujourd'hui.

2. À niveau de croissance donnée. Nous n'entrerons pas ici dans le débat, d'ailleurs extrêmement important, sur les freins à la croissance.

Cela pourrait expliquer que nous soyons en retard d'une bataille, encore à nous affronter sur les acquis sociaux. En réalité, l'explication est courte.

La vraie difficulté tient au fait qu'il paraît impossible de se déterminer autrement qu'entre deux maux, dont le chômage paraît encore le moindre aux yeux de la majorité des Français. Jusqu'à présent, nous avons privilégié la protection du pouvoir d'achat, au prix d'un chômage persistant. Comment imaginer qu'à l'avenir nous parvenions à favoriser la lutte contre le chômage en sacrifiant sur l'autel de cet objectif prioritaire la croissance des revenus des ménages ?

La chose paraît improbable parce que le débat est posé en des termes biaisés. Alors que nous avons mis vingt ans à atteindre le niveau de chômage que nous connaissons aujourd'hui, on voudrait qu'en quelques mois, par une mesure miracle – à droite le démantèlement du S.M.I.C., à gauche la réduction de la durée du travail –, il soit possible de le résorber significativement. Alors que l'accroissement de l'emploi passe nécessairement par une allocation différente de la richesse nationale, nous voudrions régler la question de l'emploi sans toucher à nos hiérarchies actuelles de rémunérations et à nos systèmes de transferts sociaux. C'est demeurer aveugle au fait que le chômage est avant tout une question de redistribution. S'attaquer à lui, c'est nécessairement entreprendre de modifier les termes mêmes de notre contrat social.

### Une désindexation inaboutie

---

En dehors des joutes courtoises et mathématisées qui opposent les économistes distingués dans des revues confidentielles, poser la question de la relation entre le niveau des rémunérations et le niveau du chômage est presque obscène. Ce n'est pas politiquement correct. Signe des temps : alors que des millions de nos concitoyens sont marginalisés socialement par le chômage, il est des questions sur l'emploi qui demeurent encore idéologiquement interdites.

En réalité, si ce débat est difficile à mener, c'est qu'il est dès l'abord mal engagé. Ceux qui s'interrogent sur les rapports entre rémunération et emploi sont aussitôt accusés de vouloir « faire payer la crise aux salariés ». Ainsi la discussion est-elle ramenée à une alternative simple : les partisans d'une économie civilisée contre les tenants de la cruauté libérale.

Pourtant, le problème central n'est pas de savoir si, en coupe instantanée, nos salaires sont trop élevés. Ni, par là même, de se demander comment les réduire immédiatement et significativement, ce qui serait injuste et probablement impraticable, surtout si l'effort portait d'abord sur les plus bas d'entre eux, les plus exposés au risque du chômage.

Il faut appréhender la question de manière dynamique, en tenant compte du facteur temps. Le vrai problème n'est pas celui du niveau de rémunération, en termes absolus, mais du rapport entre l'évolution des rémunérations et celle de la productivité. C'est l'aspect le moins évoqué ordinairement. Or, c'est à la fois l'un des facteurs déterminants pour les comportements d'embauché et celui qui permet d'imaginer la « sortie » de la crise de l'emploi la plus indolore socialement.

### *Japon, États-Unis, France : trois modèles*

Si le coût du travail croît trop vite par rapport à la productivité, les entreprises chercheront des organisations de production économes en travail, substituant des machines aux hommes. « Dans le long terme [...], cette relation entre l'évolution de la productivité et des salaires donne [...] une clé fondamentale

Denis Olivennes  
La préférence française  
pour le chômage

du problème de la création d'emplois. Les économies où les salaires ont suivi l'évolution de la productivité sont celles qui ont créé le moins d'emplois. Au Japon, où la productivité a été la plus forte, on a assisté (en trente ans) à un différentiel de près de 70 pour cent entre salaires et productivité. Dans une moindre proportion, les États-Unis témoignent de la même évolution<sup>3</sup>. »

En schématisant à l'extrême, il y aurait deux façons de maintenir un fort contenu en emplois de la croissance. Un modèle américain, avec un ralentissement des gains de productivité, mais un freinage plus que proportionnel des salaires réels. Un modèle nippon (et, dans une certaine mesure, allemand), avec une forte progression des salaires réels, mais une progression plus que proportionnelle des gains de productivité.

La France, elle, se situe dans une configuration beaucoup plus défavorable : sur la période 1974-1990, elle est au deuxième rang des grands pays industriels pour le taux de croissance des gains de productivité ; mais elle a connu, dans le même temps, un taux annuel de croissance des salaires réels plus élevé que celui de ses principaux partenaires.

Nous souffrons notamment de ce phénomène dans le secteur des services. Nous ne connaissons pas d'évolution à deux vitesses, avec des gains de productivité beaucoup plus faibles (et donc des créations d'emploi plus fortes) dans le tertiaire que dans l'industrie. Le taux de croissance annuel moyen des gains de productivité dans le secteur manufacturier était certes supérieur de 0,6 point au taux hors industrie, mais cet écart était deux fois moins élevé qu'au Japon et six fois moins élevé qu'au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Le taux de progression de l'emploi hors industrie était, sur la même période, trois fois moins élevé qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni et deux fois moins élevé qu'au Japon.

En réalité, cette explication par les services, si elle n'est pas fausse, en recouvre une autre, plus essentielle.

D'abord parce que la définition des services est imprécise, tant il est vrai qu'on trouve des métiers tertiaires dans l'industrie et des métiers industriels dans le tertiaire. Ensuite parce que l'analyse de la productivité du tertiaire est un exercice hautement aléatoire : si l'on en croit, par exemple, les comptes nationaux, la productivité horaire du travail dans l'assurance – secteur qui a pourtant connu, comme l'ensemble des services financiers, un mouvement massif d'informatisation – aurait... baissé de 4 pour cent par an en France sur la décennie quatre-vingt ! Enfin et surtout parce que la faible création d'emplois dans les services est la manifestation d'un phénomène plus essentiel : si les services ne créent pas assez d'emplois, c'est en raison du trop faible écart entre salaires réels et productivité dans un secteur qui y est particulièrement sensible, compte tenu de la part qu'y prennent les postes non qualifiés.

Ce qui caractérise la France, en effet, c'est l'importance des personnes non qualifiées. Rappelons, à cet égard, que nous avons le même taux de chômage des non-qualifiés que l'Allemagne (13 à 14 pour cent) mais que le poids des non-qualifiés dans la population active est deux fois plus important en France (40 pour cent) qu'outre-Rhin (20 pour cent)<sup>4</sup>. Or ce sont d'abord les travailleurs non qualifiés qui sont rejetés hors du marché de l'emploi par le faible écart salaires réels/productivité. La question des services en est l'une des manifestations dans la mesure où ce sont les métiers peu qualifiés de ce secteur qui créent, dans les économies fortement « tertiariées », en termes absolus, le plus grand nombre d'emplois : parmi les quinze premières professions (sur cinq cents) les plus génératrices d'emplois recensées aux États-Unis dans les projections à horizon 2005 du Bureau des statistiques du travail (B.L.S.), on trouve dix professions tertiaires pas ou peu qualifiées.

4. *Économie et statistiques*, n° 246-247, septembre-octobre 1991.

3. D. Cohen, P. Michel, « Théorie et pratique du chômage en France », *Revue économique*, n° 3, 1987.

Le phénomène principal est donc la faible différence entre l'évolution des salaires réels et de la productivité. C'est cela qui explique que, avec une croissance du P.I.B. comparable à celle des autres, et, en tout état de cause, contrainte par l'environnement international, nous engendrons plus de chômage quand la conjoncture est faible, moins d'emplois quand elle est forte.

Ce qu'il est convenu d'appeler « le faible contenu en emplois de la croissance française » est donc un délicat euphémisme pour désigner une réalité plus triviale : des gains de productivité insuffisants par rapport à la progression des salaires réels, ou une progression des salaires réels trop importante compte tenu de nos gains de productivité.

### *Les étapes de la désindexation*

Certes, l'Hexagone a fait de ce point de vue de considérables progrès.

De 1974 à 1982, la France a connu une croissance de l'inflation et, simultanément, du chômage plus forte que celle de ses partenaires. Confrontés au renchérissement du prix du pétrole, nous avons réagi, dans un premier temps, non en freinant l'évolution des salaires, mais en réduisant les marges des entreprises, qui ont été reconstituées par l'augmentation des prix. Ainsi se nouait une course inflationniste dont notre compétitivité faisait les frais et qui avait le chômage pour conséquence directe.

À partir de la fin 1982, la mise en place de la politique de « désinflation compétitive » a permis de casser ce mécanisme pervers en ajustant les salaires aux chocs pétroliers... avec sept ans de retard sur la R.F.A. par exemple. Le freinage de la progression nominale des salaires, la désindexation, a permis le ralentissement du chômage : alors qu'il avait progressé de près de six points entre 1973 et 1983, il n'a progressé que d'un peu plus de deux points entre 1983 et 1993.

Mais cette « désindexation<sup>5</sup> » par rapport aux prix n'était pas suffisante. L'écart entre l'évolution des salaires réels et les progrès de productivité ne s'est pas accusé assez pour permettre d'inverser la tendance en matière d'emplois<sup>6</sup>.

Depuis 1982, l'évolution de la productivité du travail est à nouveau plus rapide que celle de la rémunération réelle : la situation financière des entreprises s'est donc redressée. Le partage de la valeur ajoutée ne leur est plus défavorable.

Toutefois, cet écart entre salaire et productivité est beaucoup moins creusé qu'il ne l'est en Allemagne, au Japon ou aux États-Unis : la différence entre le taux annuel de croissance de la productivité et le taux annuel de croissance du salaire réel, sur la période 1974-1990, était sept fois plus élevé en Allemagne qu'en France, quatre fois plus au Japon, trois fois plus aux États-Unis.

À niveau de croissance constant, voilà le talon d'Achille de l'économie française. Ce n'est pas, comme pourraient le prétendre de modernes « luddistes », que nous réalisons des gains de productivité trop importants. Ni, comme pourraient le soutenir leurs adversaires, que nous consentions des niveaux de salaire trop élevés. C'est que nous n'avons pas les gains de productivité que la croissance de nos salaires réels appelle, ou la croissance des salaires réels que nos gains de productivité autorisent.

5. En réalité, il s'agit moins d'une désindexation que d'une amélioration des modalités d'indexation, mieux corrélées avec les objectifs officiels d'inflation. Cf. P. Blanchard, P. Sevestre, « L'indexation des salaires : quelle rupture en 1982 ? », *Économie et prévision*, n° 87, 1989.

6. C'est essentiellement vrai dans les services, où les écarts de productivité sont les plus importants par rapport aux pays concurrents.

## Les raisons d'un consensus

---

Comment expliquer que nous n'ayons pas été capables de maîtriser ces évolutions de la productivité et du salaire réel qui se sont traduites par une montée du chômage dont les agents les moins qualifiés, ou les plus âgés, ont fait les frais ?

On peut en imputer la responsabilité à trois phénomènes d'inégale importance. Ils ne sont pas tous propres au cas français. Mais tous ont en commun d'affecter la répartition entre revenu et emploi : d'abord le grippage des systèmes de redistribution internes aux entreprises qui permettaient de « subventionner » les emplois les moins productifs ; ensuite, la dualisation prononcée du marché du travail, sous l'effet des mécanismes de négociation salariale ; enfin et surtout, le rôle central de l'État-providence qui conduit à charger le coût du travail et à privilégier systématiquement le partage des revenus par rapport à une plus juste répartition de l'emploi. Ce sont les pièces maîtresses d'un contrat social propice au chômage que la puissance publique est bien en peine de faire évoluer.

### *La redistribution au sein des entreprises*

Le premier grippage des mécanismes de redistribution est observable au sein même des entreprises, comme l'a analysé de manière éclairante Jean-Paul Fitoussi<sup>7</sup>.

On a assisté, en effet, à un changement des conventions sociales qui président à la hiérarchie des rémunérations.

Autrefois, des subventions implicites à l'emploi, au sein des entreprises, permettaient le maintien d'emplois peu productifs. En schématisant, les salariés qualifiés acceptaient une rémunération inférieure à leur productivité, ce qui permettait de rémunérer les salariés peu qualifiés au-dessus de la leur. C'était notamment le cas des solidarités entre générations : les jeunes acceptaient, à l'entrée du marché du travail, des rémunérations faibles, persuadés qu'à leur tour, en fin de carrière, ils seraient « subventionnés » par leurs cadets. Ces mécanismes de redistribution permettaient de financer ce que Philippe d'Iribarne appelle les « politiques sociales invisibles » des entreprises et qui étaient aux sociétés industrielles ce que le chômage déguisé avait été aux sociétés agraires.

Or ces systèmes ont volé en éclats. Les liens salariaux sont désormais inscrits sur un horizon de court terme, du point de vue des entreprises comme du point de vue des salariés : les premières, soumises à des aléas conjoncturels auxquels elles répondent par des ajustements d'effectifs, n'offrent plus d'emplois à vie et de système de carrière ; les seconds, lorsqu'ils sont en situation de faire jouer la concurrence, n'acceptent plus les sacrifices salariaux auxquels ils consentaient autrefois pour prix d'une garantie d'emploi et de carrière. Cette préférence pour le présent se traduit par l'appréciation des rémunérations des salariés productifs (sous couvert de salaire d'efficience, c'est-à-dire incitatif à la productivité) et la mise à l'écart – à travers la sélection à l'embauche, les licenciements ou les préretraites – de ceux qui le sont moins. La masse salariale peut se réduire, sous l'effet de la contraction des effectifs, mais la progression des salaires, elle, ne se ralentit pas.

Il serait faux de penser que seule la substitution du capital au travail détruit l'emploi. Cet effondrement des solidarités internes à l'entreprise est évidemment facteur de chômage, notamment aux

7. Jean-Paul Fitoussi, « Chômage et contrat social », *Lettre de l'O.F.C.E.*, n° 102, 15 juin 1992.

deux extrémités de la pyramide des âges. Les grandes entreprises qui comptent plus de 18 pour cent de cadres ont un volume d'emploi inférieur de 15 pour cent à celles qui comptent moins de 6 pour cent de cadres ; entre un ouvrier qualifié et un ouvrier non qualifié, l'écart de productivité est de 30 pour cent<sup>8</sup>. La substitution du travail qualifié au travail non qualifié, accélérée par les changements de conventions au sein des entreprises, aggrave, elle aussi, le chômage dans un pays comme la France qui compte une forte proportion d'agents peu ou pas qualifiés.

### *La logique des insiders*

On aurait pu imaginer que ces phénomènes propres à l'entreprise soient contrebalancés par l'évolution générale des rémunérations. Autrement dit, que la pression à la hausse des salaires dans la négociation des contrats de travail soit plus que compensée par une dynamique générale de ralentissement des rémunérations. En effet, la montée du chômage aurait dû, mécaniquement, favoriser la baisse des salaires, les chômeurs jouant, selon l'expression célèbre de Marx, le rôle d'une « armée de réserve ». Il n'en a pas été ainsi.

Comment expliquer que le freinage salarial ne soit pas proportionnel à la croissance du chômage en cas de basses eaux conjoncturelles ? que, en revanche, les augmentations soient fortes en cas de reprise d'activité<sup>9</sup> ? Bref, que l'emploi soit toujours servi après les salaires ?

Au regard des canons classiques, notre marché du travail ne fonctionne pas bien : la masse des personnes sans emploi, dont beaucoup seraient prêtes, théoriquement, à occuper les postes existants pour une rémunération inférieure à celle versée à ceux qui les occupent, ne pèse pas à la baisse sur la formation des salaires. Les économistes anglo-saxons ont analysé ce phénomène d'*insiders-outsiders*<sup>10</sup>.

Les travailleurs occupant un emploi ont un pouvoir de négociation qui leur permet de biaiser le processus de détermination des salaires tel qu'il résulterait du seul jeu du marché. En dehors des phénomènes classiques de paix sociale « achetée » par l'employeur, ce pouvoir de négociation résulte de mécanismes proprement économiques : les frais d'embauche, de formation et de licenciement qui rendent importants les coûts de rotation de la main-d'œuvre et dissuadent donc l'entreprise de se séparer des travailleurs productifs qu'elle emploie pour engager des demandeurs à prétentions salariales moindres.

Cette dualisation du marché du travail est encore renforcée lorsque les *outsiders* (les chômeurs) ne sont pas en situation de concurrencer effectivement les *insiders*<sup>11</sup> : la « dépréciation du capital humain » (perte des aptitudes professionnelles) des personnes en chômage de longue durée, ou la faible « employabilité » des demandeurs mal formés (femmes, jeunes...) rend faible ou nulle leur pression concurrentielle sur le marché du travail. La France serait particulièrement touchée par ce phénomène : le poids et les postures de négociation des organisations syndicales, l'importance du chômage de longue durée et le taux de chômage des jeunes sont autant d'éléments de dualisation du marché du travail qui freinent les enchères salariales à la baisse.

8. Direction de la prévision, « Coût réel du travail et emploi », *Croissance, emploi, productivité* (18<sup>e</sup> journée des centrales de bilans), 23 novembre 1993.

9. Pour une revue de ces travaux, Direction de la prévision, « Persistance du chômage et contenu en emploi de la croissance : quels progrès l'économie française a-t-elle réalisés sur la voie d'une plus grande flexibilité salariale ? », *Rapport sur les comptes de la nation*, 1992.

10. A. Lindbeck, D.J. Snower, *The Insiders-Outsiders Theory of Unemployment*, The M.I.T. Press, 1988.

11. Jean-Paul Fitoussi, E.S. Phelps, *The Stump in Europe*, Blackwell, 1988.

Denis Olivennes  
La préférence française  
pour le chômage

### *L'État-providence contre l'emploi ?*

Mais, au-delà même de ce phénomène qui touche essentiellement les rémunérations nettes, nos mécanismes de protection sociale conduisent à des arbitrages défavorables à l'emploi.

En réalité, la croissance de nos salaires réels est moins imputable à la rémunération directe des salariés qu'à l'augmentation continue des charges sociales incorporées dans le coût du travail. Si les salaires bruts ont progressé au rythme de 1,6 pour cent par an en moyenne sur la décennie quatre-vingt, les cotisations sociales salariés ont progressé au rythme de 3,1 pour cent. Alors que la rémunération globale des salariés est demeurée à peu près stable en proportion du P.I.B. depuis vingt ans, l'ensemble des cotisations (employeurs et salariés) est passé de 15 pour cent du P.I.B. en 1970 à 23 pour cent en 1990<sup>12</sup>.

Ces charges financent une protection sociale qui bénéficie à tous : actifs occupés ou inoccupés (chômeurs), inactifs (jeunes, hommes ou femmes au foyer, retraités). La bonne représentation du corps social n'est donc pas tant celle d'un clivage entre les actifs occupés – qui défendraient bec et ongles leur pouvoir d'achat –, d'un côté, et les chômeurs de l'autre. C'est bien plutôt celle d'une société où chacun – qu'il ait un emploi ou qu'il bénéficie, à un titre ou à un autre, de la protection sociale – a intérêt à cette croissance des charges : les prestations sociales, égales à 20 pour cent du revenu disponible brut des ménages (avant impôts) en 1970, en représentaient 32 pour cent en 1993.

Si étrange que cela puisse sembler, dans nos sociétés à haut niveau de protection sociale, les exclus de l'emploi, parce qu'ils bénéficient des prestations de l'État-providence, peuvent participer, eux aussi, au consensus qui fabrique le chômage. Cet amortisseur social explique, probablement, que les tensions soient infiniment moins fortes en France qu'aux États-Unis, alors que nos voisins d'outre-Atlantique comptent deux fois moins de chômeurs que nous. Mais c'est lui aussi qui, fondant un choix implicite défavorable à l'emploi, contribue à auto-entretenir la spirale du chômage.

### *Le ciseau temporel entre l'État et les entreprises*

On pourrait attendre des pouvoirs publics que, jouant leur rôle de régulateur, ils brisent ce consensus.

En réalité, la tâche n'est pas facile pour un gouvernement qui, s'il attend chaque mois avec inquiétude la publication du chiffre du chômage, est confronté chaque jour avec difficulté aux organisations syndicales, dont les mandants sont, par construction, des actifs occupés. Les *outsiders*, eux, n'ont pas de représentants légitimes<sup>13</sup>, à même de peser sur les orientations de la politique économique.

Surtout, la décision publique est prise sur un horizon temporel difficilement compatible avec une politique d'inflexion du lien entre salaire réel et productivité<sup>14</sup>.

En schématisant, le gouvernement dispose d'un instrument principal – la politique salariale<sup>15</sup> – pour satisfaire deux objectifs en partie contradictoires : l'allocation de pouvoir d'achat aux actifs occupés (qui représentent 90 pour cent de la population active) et le développement de l'emploi (qui concerne 10 pour cent de la population active). S'il pèse à la baisse sur le pouvoir d'achat des actifs occupés, il

12. Toutefois, cette progression est en partie liée à un effet de structure : la croissance du nombre des salariés.

13. J.-B. de Foucauld, « Une citoyenneté pour les chômeurs », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août 1992.

14. Cf. l'excellent article déjà cité de D. Cohen et P. Michel.

15. Essentiellement à travers la fixation du S.M.I.C., et la politique salariale de la Fonction et des entreprises publiques.

mécontente les salariés, ce qui est politiquement coûteux. Obtient-il pour autant des résultats tangibles en matière d'emploi ? Non, parce que les effets sur l'emploi d'une réduction du coût du travail sont longs à se matérialiser<sup>16</sup>.

Le même raisonnement vaut pour la maîtrise des dépenses sociales dont dépend la composante « cotisations » du salaire réel. Là encore, le gouvernement n'a qu'un seul instrument – sa politique sociale – pour satisfaire deux objectifs antagonistes : l'extension de la protection sociale et la diminution du prix du travail. Le contrôle des coûts de l'État-providence a des effets politiques négatifs immédiats (y compris le mécontentement des chômeurs eux-mêmes, qui sont aussi des assurés sociaux) ; son impact positif sur l'emploi est long à se faire sentir.

Or, c'est l'incapacité dans laquelle se trouve l'État d'organiser sur un horizon long la désindexation des salaires par rapport aux gains de productivité qui explique, pour une part, notre différentiel de chômage.

Les entreprises prennent en effet leur décision d'embauche en fonction de leurs anticipations sur l'évolution à moyen et long terme de la productivité et du coût du travail. Ce n'est pas la politique du gouvernement présent qui est déterminante, mais la probabilité que cette politique soit poursuivie durablement par les gouvernements ultérieurs. Voilà pourquoi les mesures ponctuelles de baisse des charges, prises régulièrement dans les plans emploi, parce qu'elles sont réversibles, sont sans grande incidence : le chef d'entreprise n'en tire aucune certitude sur l'évolution de ses coûts salariaux à long terme ; or, c'est cette évolution qui détermine fondamentalement sa décision d'embauche. L'impact de ces mesures est, le plus souvent, un effet de substitution : des catégories d'exclus du marché du travail sont appelées à retrouver le chemin de l'emploi, cependant que des travailleurs en place prennent celui de l'A.N.P.E.

De la même façon que la victoire sur l'inflation a été acquise en cassant les anticipations des agents économiques, la victoire sur le chômage supposerait d'assurer aux chefs d'entreprise, sur un horizon long, des gains de productivité beaucoup plus rapides que la progression des salaires réels. Rien de tel n'est aujourd'hui possible. Pour le gouvernement présent, il n'y a guère d'incitation à prendre des mesures de rigueur salariale ou de contrôle des dépenses sociales dont le coût politique est immédiat et le bénéfice en matière de chômage ultérieur et hypothétique (il dépend de la constance des gouvernements successifs).

Tel est le cercle vicieux qui fait qu'on préfère un consensus implicite défavorable à l'emploi. Les syndicats, par construction, représentent les intérêts des actifs occupés ; le patronat, individuellement, gère la paix sociale dans ses entreprises en négligeant les intérêts des chômeurs ; le gouvernement dialogue avec les partenaires sociaux et soigne un électoral composé d'actifs occupés et d'assurés sociaux : bref, les chômeurs sont « seuls en ce monde dont ils sont pourtant les seuls absents ».

### Modifier notre contrat social

---

Il est parfaitement possible de maintenir le *statu quo*. Mais alors, les prophètes de la fin du plein emploi ont raison : il faut préparer l'opinion à l'existence d'un chômage persistant, sauf à obtenir, sur longue période, un taux de croissance du P.I.B. de l'ordre de 6 pour cent par an en moyenne.

16. I.N.S.E.E., « Écart des coûts salariaux et niveaux d'emploi », *Rapport sur les comptes de la nation*, 1991.

Denis Olivennes  
La préférence française  
pour le chômage

Peut-on faire autrement ? Ou, plus exactement, comment peut-on – sans prétendre s’attaquer à toutes les causes du chômage – tenter de transformer notre contrat social en sorte qu’il soit moins défavorable à l’emploi ?

*Des propositions réalistes ?*

Pour parer aux difficultés d’arbitrage sur le rapport entre emploi/revenu, des solutions plus ou moins séduisantes ont été imaginées. Il ne semble pas, cependant, pour des raisons d’ailleurs diverses, qu’elles soient véritablement praticables : leur crédibilité technique est inversement proportionnelle à leur faisabilité politique.

Pour certains, la meilleure façon de désindexer salaires et productivité est de démanteler les rigidités de rémunération, en sorte que les mécanismes d’enchère salariale à la baisse sur le marché du travail puissent fonctionner.

En théorie classique, le développement du chômage des agents non qualifiés tient au fait que leur productivité est inférieure au salaire minimum. De fait, le frein salarial est d’autant plus fort que la qualification (donc la productivité) est faible : alors que, par exemple, le taux de chômage des hommes disposant d’un diplôme de niveau supérieur au bac a été multiplié par deux entre 1971 et 1991, celui des hommes n’ayant aucun diplôme a été multiplié par 6,5.

Mais on ne peut démanteler efficacement le salaire minimal que si l’on démantèle en même temps les revenus de remplacement (allocation chômage, R.M.I.). Si tel n’était pas le cas, l’effet emploi serait faible : l’incitation d’un agent à travailler pour une rémunération inférieure au revenu de remplacement qu’il peut toucher en cas d’inactivité serait nulle<sup>17</sup>. Le seul cas dans lequel de telles mesures pourraient être efficaces est le chômage des jeunes : parce qu’ils ne disposent ni d’allocations chômage s’ils n’ont jamais eu d’emploi, ni de R.M.I. s’ils n’ont pas vingt-cinq ans, il n’y a pas de « cliquet » à la baisse de leur rémunération. Pas de « cliquet »... sinon leur opposition, et celle de l’opinion, à une semblable opération. L’affaire du C.I.P. l’a amplement démontré.

L’énoncé des conditions d’efficacité des stratégies de lutte contre la rigidité salariale suffit à montrer à quel point cette solution n’est pas envisageable : son coût social – sans parler de son coût politique – serait très largement supérieur au bénéfice qu’on entend en tirer.

D’autres plaident en faveur de la réduction du temps de travail. Ce pourrait être, en effet, une manière élégante d’organiser le partage des emplois.

Les plaidoyers se fondent d’abord sur l’expérience historique : dans tous les pays industriels, jusqu’aux années quatre-vingt, un mouvement continu de diminution de la durée du travail a coïncidé avec une période ininterrompue de création d’emplois. En France, la durée du travail a baissé d’environ 1 pour cent par an entre 1896 et 1986.

Mais ils s’appuient également sur une intuition de bon sens : si le volume d’heures de travail nécessaire pour une production donnée est fixée, en diminuant la durée du travail de chaque salarié, on crée des emplois à due concurrence. Une réduction de la durée du travail de 10 pour cent, par exemple, devrait engendrer mécaniquement une création d’emplois dans la même proportion. Le passage de 40 à 39 heures

17. Pour ne donner que cet exemple, la différence entre le R.M.I. et le S.M.I.C. majoré de certaines prestations sociales est d’ores et déjà inférieure à 1 000 francs pour les couples avec un, deux, quatre ou cinq enfants.

aurait dû, dans ces conditions, créer 500 000 emplois. En réalité, il en a créé, selon les estimations, de 20 000 à 140 000.

Comment expliquer ces maigres résultats<sup>18</sup> ? D'abord parce que la baisse de la durée du travail engendre des gains de productivité substantiels et durables : le salarié travaille plus dans un temps moindre. Ensuite, parce qu'elle peut susciter une diminution de la capacité de production : en 1982, près de deux tiers des entreprises ont réduit leur capacité de production pour accompagner le passage de 40 à 39 heures. Enfin, si la baisse de la durée du travail s'accompagne d'une compensation salariale (les 39 heures payées 40), elle se traduit par une augmentation des coûts unitaires des entreprises, donc par une détérioration de leur compétitivité dommageable à... l'emploi. Ces obstacles sont tellement importants que certains ont voulu voir une relation inverse entre durée du travail et chômage : de fait, des pays comme le Japon ou les États-Unis ont une durée annuelle du travail supérieure, respectivement, de 30 pour cent et 10 pour cent à la durée du travail française, par exemple.

Cela ne prive pas définitivement de sens l'idée de la réduction du temps de travail. Simplement, les conditions de succès d'une telle stratégie sont difficiles à satisfaire<sup>19</sup>. Pour qu'une réduction du temps de travail donne pleinement son effet, il faut qu'elle n'engendre pas de gains de productivité importants et durables (mais comment les empêcher ?), qu'elle s'accompagne d'une réorganisation qui permette d'allonger la durée d'utilisation des équipements (mais ce n'est pas possible dans toutes les branches) et, enfin, qu'elle ne soit pas ou qu'elle soit peu compensée salarialement (ce qui est socialement et politiquement difficile).

Les simulations effectuées avec différents modèles à l'occasion du XI<sup>e</sup> plan sont d'ailleurs significatives. Une réduction d'un pour cent par an donnerait, dans la meilleure hypothèse (pas de compensation salariale et une réorganisation de la production), une diminution du chômage située entre 300 000 et 540 000 personnes au bout de cinq ans. Si elle engendre des gains de productivité de l'ordre de 0,6 pour cent par an, ces résultats doivent être diminués de moitié.

La réduction du temps de travail est donc difficile à mettre en œuvre, et ses effets sont nécessairement limités. Elle n'est certes pas la seule forme d'aménagement du travail (temps partiel, semaine comprimée, années sabbatiques, alternance du travail et de la formation...) et peut donc s'ajouter à d'autres dispositifs dans une batterie de mesures incitant au partage de l'emploi. Surtout, le travail occupant en moyenne 40 pour cent du temps hebdomadaire utile d'un individu en France aujourd'hui, elle peut trouver de nombreuses justifications « sociétales » : favoriser l'éducation des enfants ou, plus simplement encore, l'épanouissement personnel de chacun par les loisirs, la culture, la formation. Mais elle ne saurait, en tout état de cause, constituer la recette miracle du retour au plein emploi.

Certains cherchent enfin des voies souples de flexibilité salariale. La plus connue, formalisée par un économiste américain<sup>20</sup>, oppose l'économie salariale (*wage economy*) que nous connaissons, caractérisée par la rigidité des rémunérations, à une économie de partage (*share economy*) inspirée de l'exemple japonais des rémunérations au bonus. Plutôt que de rechercher une flexibilité des salaires, difficile à obtenir, des actifs occupés et donc politiquement coûteuse, l'idée est d'enrichir le contrat (implicite ou explicite) de travail d'une indexation sur les résultats de l'entreprise. La généralisation de cette

18. O. Marchand, D. Rault, E. Turpin, « Des 40 heures aux 39 heures, processus et réactions des entreprises », *Économie et statistiques*, n° 154, avril 1983.

19. Pour une revue d'ensemble de ces questions, D. Taddei, *Le Temps de l'emploi*. Hachette, 1988.

20. M. Weitzman, *The Share Economy*, Harvard University Press, 1983. En français, J. Ledem, J. Pisani-Ferry, « Le partage salaire-profit », *Revue française d'économie*, n° 3, 1988.

Denis Olivennes  
La préférence française  
pour le chômage

distinction entre une rémunération fixe et une rémunération variant non selon les résultats personnels du salarié, mais selon les résultats de son entreprise, entraînerait une augmentation du niveau d'emploi<sup>21</sup>. Par ailleurs, les salariés seraient incités à améliorer les résultats de l'entreprise étant donné l'indexation de leur rémunération sur ces résultats. Les analyses empiriques dont on dispose, même si elles sont contrastées, font apparaître, par comparaison entre les entreprises pratiquant l'intéressement et celles qui ne le pratiquent pas, que les premières ont une production en valeur par tête, un taux de marge, un taux de croissance de l'emploi et de la productivité supérieurs aux secondes. Toutefois, pour que le mécanisme fonctionne, il conviendrait qu'il soit généralisé, ce qui supposerait des incitations étatiques fortes.

*La désinflation sociale*<sup>22</sup>

Peut-être serait-il finalement plus efficace d'aborder la question de front, en affichant l'objectif d'une désindexation négociée des salaires réels par rapport aux gains de productivité.

L'efficacité d'une telle stratégie dépend de deux conditions : résorber le « stock » de chômage, en creusant l'écart entre coût et productivité du travail non qualifié ; freiner les flux en obtenant, pour l'avenir, une désindexation des salaires par rapport à la productivité pour l'ensemble des emplois. Dans les deux cas, la réforme de l'État-providence est au cœur de cette stratégie, car la marge de jeu se situe du côté des cotisations sociales. C'est donc bien par une nouvelle donne en matière de redistribution que l'on peut s'attaquer efficacement au chômage.

Cela devrait se traduire tout d'abord par une baisse immédiate, massive et pérenne du coût du travail non qualifié qui, pour être socialement acceptable, ne devrait pas affecter les salaires nets. La suppression définitive des cotisations sociales employeur sur les emplois jusqu'à x fois le S.M.I.C. (par exemple 1,3 fois) en serait l'instrument. À la différence des mesures homéopathiques d'allègement des charges, cette initiative présente d'abord l'avantage de la simplicité (aucune formalité administrative). Elle permet surtout de garantir aux employeurs un horizon long stable et donc d'influencer positivement leurs comportements d'embauche.

L'argument souvent invoqué pour résister à cette aide au développement des emplois non qualifiés est qu'il est économiquement déraisonnable de freiner la substitution du capital au travail. Cela encouragerait, en effet, l'utilisation de techniques dépassées, entraînant ainsi des pertes de compétitivité. Dans les faits, il est toujours possible de maintenir une offre compétitive, pour autant que l'on ajuste les rémunérations – ce qui serait le cas : c'est l'ajustement à la baisse du salaire réel qui garantit la compétitivité de l'entreprise. « Contrairement à ce qui est souvent avancé, il n'existe pas de raison dirimante pour s'opposer, dans un contexte de fort chômage, à une politique tentant de freiner la substitution du capital au travail. Plus que la productivité et la compétitivité à long terme, ce qui est en jeu est plus simplement le niveau des salaires. Sans doute n'échappe-t-on pas à un arbitrage entre les intérêts des chômeurs d'aujourd'hui et des salariés de demain<sup>23</sup>. »

21. Le coût marginal de la main-d'œuvre (partie fixe de la rémunération) est inférieur à son coût moyen, ce qui pousse la demande d'emploi. En effet, les entreprises ont intérêt à embaucher tant que la recette marginale est supérieure à la partie fixe de la rémunération : le reste de la différence entre recette marginale et coût salarial vient grossir les résultats de l'entreprise dont une partie seulement sera affectée à la part variable de la rémunération ; il suffit donc que la partie fixe soit inférieure à ce qu'aurait été le salaire dans un système traditionnel pour que la demande de travail soit supérieure à ce qu'elle aurait été dans ledit système.

22. La formule est de Denis Kessler.

23. A. d'Autume, P. Michel, « Repères sur la substitution capital-travail », *Revue économique*.

Mais cela signifie aussi qu'un rattrapage salarial de la baisse du coût du travail annulerait l'effet emploi de l'opération. Cette mesure n'est donc acceptable que moyennant un engagement de modération sur l'évolution des bas salaires. La décentralisation des négociations salariales aura été probablement de ce point de vue coûteuse. L'analyse théorique de ces négociations décentralisées<sup>24</sup> tend à montrer, en effet, que les acteurs négligent l'impact de leurs décisions sur le chômage, qui est une donnée macro-économique. À l'inverse, les modèles de négociations centralisées de certains pays d'Europe du Nord montrent une meilleure prise en compte des intérêts des *outsiders*. La recentralisation des négociations salariales pour les salaires exonérés de cotisations sociales employeur pourrait être le moyen de garantir l'effet à long terme de la mesure prise.

Cet objectif de modération est-il injuste ? Moins injuste, et moins catastrophique socialement, en tous les cas, que de laisser se développer le chômage des personnes non qualifiées. Cela compromet-il la croissance en freinant la demande ? Moins que le chômage, dont on sait qu'il se traduit par une diminution d'un tiers de la consommation de ceux qu'il frappe. De manière plus générale, la désindexation des salaires réels par rapport aux gains de productivité est, au minimum, neutre du point de vue de la demande : le développement des revenus primaires par la création d'emplois compense la diminution des revenus de transferts sociaux.

Cette baisse du coût du travail non qualifié à travers la suppression des cotisations sociales employeurs doit être financée, sauf à dégrader les soldes de la protection sociale. Et elle doit être financée à niveau de prélèvement au minimum constant, sauf à fragiliser la compétitivité globale : c'est le second mouvement. Et c'est là qu'intervient la redistribution.

Cela peut prendre la forme d'un changement de modalité du financement de la protection sociale, dont chacun sait depuis des années qu'il pèse sur le travail et qu'il est inéquitable (les cotisations sociales étant déduites de l'impôt sur le revenu). Désormais, nous disposons pour cela d'un instrument : la C.S.G. « Comparée aux cotisations, la C.S.G. offre en effet [...] un triple avantage. En premier lieu, son assiette est plus large, puisqu'elle inclut les revenus du capital aussi bien que ceux du travail [...]. En second lieu, la C.S.G. n'est soumise à aucun plafonnement [...]. Enfin [...] la C.S.G. n'est pas déductible du revenu soumis à l'impôt<sup>25</sup>. » Toutefois, le remplacement des cotisations employeur par la C.S.G. aurait le défaut d'amputer le revenu disponible des ménages et, notamment, des moins favorisés.

Ce financement peut s'effectuer à travers le « reprofilage » des cotisations sociales, c'est-à-dire en faisant supporter la détaxation des bas salaires par un surcoût sur les moyens et hauts salaires et sur les retraités. Cela reviendrait, en fait, à faire subventionner l'emploi des personnes non qualifiées par les agents qualifiés et les retraités, manière d'organiser une redistribution des revenus que les années récentes avaient battue en brèche.

Enfin, cela doit s'accompagner d'une régulation des dépenses sociales, qui suppose, elle aussi, d'améliorer l'efficacité redistributive de l'État-providence.

Au-delà de la « subvention » aux emplois non qualifiés, cette maîtrise des dépenses sociales est nécessaire pour garantir, sur le long terme, un mouvement de désindexation globale des salaires par rapport aux gains de productivité, compte tenu de la place que tiennent les cotisations sociales dans le coût du travail.

24. P. Cahuc, « La théorie des négociations salariales : une revue de la littérature », *Économie et prévision*, n° 92-93, 1990.  
25. F. Bourguignon, P.-A. Chiappori, « Les prémisses d'une réforme fiscale salutaire », *Le Monde*, 12 octobre 1993.

Denis Olivennes  
La préférence française  
pour le chômage

On ne peut pas dissocier en effet la réforme de l'État-providence de la lutte contre le chômage. Ce n'est pas en valeur absolue que la question se pose : on pourrait, en effet, montrer que si les pays européens consacrent 10 pour cent de leur P.I.B. en plus, par rapport au Japon, à leurs dépenses sociales, cet écart est neutralisé si l'on prend en compte l'épargne forcée à laquelle sont contraints les Japonais du fait de la faiblesse de leur État-providence.

Mais le mode de prélèvement n'est pas indifférent : en France, il est intégré dans le coût du travail – à travers les cotisations salariés et employeurs. Même à l'échelle européenne, la France se distingue de ce point de vue : les cotisations représentent 80 pour cent des ressources de la protection sociale contre 66 pour cent en moyenne dans la C.E.E. Ce mode de prélèvement influe donc sur le comportement d'embauche de l'entreprise.

Surtout, la progression fulgurante des dépenses d'assurances sociales se répercute dans la croissance du salaire réel à travers les cotisations<sup>26</sup>.

Faut-il rappeler que, depuis 1970, les dépenses de protection sociale, en proportion du P.N.B., ont progressé de 60 pour cent ? Que nous leur consacrons trois points de P.N.B. de moins que l'Allemagne en 1970 et que nous leur allouons trois points de plus en 1990 ? Que nous étions au sixième rang des pays de la C.E.E. pour la part de ces dépenses dans le P.I.B. en 1980 et que nous sommes aujourd'hui au troisième rang derrière les Pays-Bas et le Danemark ?

Faut-il rappeler que, depuis 1970, nos dépenses de consommation médicale ont été, en francs courants, multipliées par treize, alors que, dans le même temps, le P.I.B. était multiplié par huit ? Que, parmi les pays européens comparables, nous sommes le seul à n'avoir pas freiné significativement cette consommation malgré sept plans de rationalisation des dépenses depuis 1971 et six conventions médicales<sup>27</sup> ? Que, pour autant, nous n'obtenons pas de résultats particulièrement spectaculaires en matière d'indicateurs sanitaires ?

Faut-il souligner que les pensions de retraite représentaient 5 pour cent du P.N.B. en 1960 contre 12 pour cent aujourd'hui, alors que, dans le même temps, la population de soixante ans et plus n'a été multipliée que par 1,3 ? Que le niveau de vie moyen atteint par les personnes âgées est désormais équivalent à celui d'un couple actif avec deux enfants ? Que si rien ne change dans nos mécanismes d'assurance-retraite, le taux de cotisation apparent (cotisations totales sur revenu total d'activité) pourrait passer de 16 pour cent aujourd'hui à 40 pour cent dans treize ans ?

La fiscalisation du prélèvement social faciliterait la maîtrise des dépenses en obligeant le gouvernement et le Parlement à se prononcer chaque année publiquement sur la dérive des finances sociales qu'ils consentent. Mais rien ne pourra se faire si l'on n'explique pas clairement le lien entre les comptes de la protection sociale et les statistiques de l'A.N.P.E. Il faut poser les termes du choix collectif qui s'offre à nous : plus de revenus de transferts sociaux pour tout le monde ou moins de chômage.

Les moyens de cette maîtrise des comptes sociaux sont connus, en sorte qu'il n'est pas nécessaire de les évoquer longuement ici. En matière d'assurance retraite, ils ont été détaillés dans le Livre blanc. S'agissant de l'assurance-maladie, là encore, les formes de la régulation sont sur la place publique ; des systèmes les plus révolutionnaires (la distinction entre petits et grands risques proposée dans le rapport Nora-

26. J.-P. Cotis, A. Loufir, « Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail », *Économie et prévision*, n° 92-93, 1990.

27. Sur la décennie quatre-vingt, la part des dépenses de santé dans le P.I.B. progressait en France de 1,6 % contre 2,4 % en R.F.A. et 1,3 % au Royaume-Uni. Sur la décennie quatre-vingt-dix, la progression annuelle est respectivement de 1,4 %, 0,2 % et 0,2 %.

Naouri, la distinction des classes de risque<sup>28</sup>, le freinage des revenus non salariaux – médecins, pharmaciens, industries du médicament – financés par l'assurance maladie) aux mécanismes plus classiques (l'extension des franchises sous condition de ressources), il suffit, si l'on ose dire, de choisir et de mettre en œuvre.

En précisant cependant qu'une telle maîtrise n'est acceptable que si elle conduit à renforcer l'effet redistributif des prestations sociales : aujourd'hui, ces prestations sont égales en moyenne à 192 pour cent des revenus du travail pour les ouvriers ou 130 pour cent pour les employés contre 59 pour cent pour les cadres ou 32 pour cent pour les patrons du commerce et de l'industrie. Les réduire uniformément pour toutes les catégories de revenu serait donc impensable.

Les disciplines collectives seront d'autant mieux acceptées que les enjeux auront été clairement expliqués, que les moyens de la maîtrise seront équitables et les résultats sur le chômage visibles. C'est pourquoi l'allègement du coût du travail non qualifié et les mesures drastiques de maîtrise des dépenses sociales doivent aller de pair dans une stratégie globale de redistribution au service de l'emploi.



Priorité à la lutte contre l'exclusion : chacun paraît aujourd'hui partager cet objectif. Mais comment dépasser le stade des formules incantatoires et transformer la compassion légitime en action efficace ? Sommes-nous condamnés à nous contenter d'un traitement social décentralisé et informel, action humanitaire de proximité qui pallierait les défauts des grands systèmes de régulation collective ?

La réforme de l'éducation et de la formation, l'« activation » de nos dépenses d'indemnisation, la modernisation du service public de l'emploi sont autant d'éléments nécessaires à une ambition plus haute.

Mais sans modification de nos arbitrages collectifs entre revenus et emplois, sans transformation de notre contrat social implicite, nous ne parviendrons pas à agir efficacement sur le chômage.

Il n'y aura pas de progrès significatifs si nous ne sommes pas à même d'assumer une réorientation politique, au sens étymologique du terme. Au-delà des pétitions de principe, et du dévouement associatif, la lutte prioritaire contre l'exclusion doit s'incarner dans une nouvelle donne en matière de redistribution. La réorientation de l'État-providence au profit des plus démunis et la maîtrise de nos dépenses sociales en sont la clé de voûte.

*Denis Olivennes.*

28. Cf. P. Rosanvallon, *La Nouvelle Crise de l'État-providence. Note de la Fondation Saint-Simon*, n° 55, septembre 1993.