INDEMNISATION DU CHÔMAGE OU REVENU MINIMUM GARANTI ?

par

Xavier GREFFE *

L'indemnisation du chômage est actuellement au coeur de problèmes de politique économique et sociale. Révélatrice de ce que les déséquilibres économiques se traduisent par des déséquilibres sociaux et financiers, elle agit comme une sorte de défi permanent à ceux qui souhaitent une résorption rapide du chômage, son augmentation continue venant peser négativement sur les comportements d'emplois.

Sans doute la réforme de 1979 avait-elle apporté quelques améliorations notables dans le système français, tentant d'y introduire une meilleure équité et d'en maîtriser le coût. Mais les bénéfices non négligeables de cette réforme apparaissent de plus en plus limités compte tenu de l'évolution quantitative et qualitative du chômage. Au début des années quatre-vingt, notre système d'indemnisation reste donc marqué par trois défauts majeurs :

— une inégalité des chômeurs devant l'indemnisation comme en témoignent la situation des chômeurs de longue durée, celle des jeunes (traités différemment selon le type d'études qu'ils ont suivi), celle de certaines femmes mariées ou encore la situation des chômeurs en situation transitoire;

— une très mauvaise liaison entre le chômage et la formation, pour des raisons aussi variées que les désajustements administratifs entre les institutions concernées, les délais d'attente, les règles de financement ou même le mauvais traitement des problèmes humains que peuvent poser des stages de formation au « profit des chômeurs »;

— un dérapage financier qui a des effets pervers sur l'emploi lui-même. Il convient bien de distinguer ici deux problèmes : le coût financier de l'indemnisation et ses modalités de couverture. Or, si par rapport au premier problème la France se trouve dans une situation comparable à celle des autres pays européens, il n'en va pas du tout de même pour le second. Contrairement à l'Allemagne et surtout à la Grande-Bretagne où une partie très importante de l'indemnisation est fiscalisée, cette dernière est assurée en France par une cotisation salariale. Son augmentation se traduit donc au niveau des entreprises par une augmentation du coût du travail ce qui conduit très vite à diminuer la compétitivité de l'économie et à entretenir une dynamique défavorable à l'emploi.

Le réaménagement ou la transformation du système d'indemnisation du chômage est donc à l'ordre du jour, et nombreuses sont les propositions avancées pour résoudre alternativement ou simultanément les trois problèmes signalés ci-dessus (voir note 7 p. 232-247) [1].
Nous n'envisagerons pas ici les projets d'aménagement interne, c'est-à-dire ceux qui considèrent à des titres divers que l'indemnisation doit constituer une modalité de transfert social spécifique et qui proposent surtout alors des modifications dans les règles d'accès, de financement ou d'utilisation. Nous envisagerons ici à titre d'hypothèse exploratoire le rapport qui pourrait exister entre l'indemnisation du chômage et le principe d'un revenu minimum garanti du type impôt négatif, certains économistes

* Professeur à l'université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Directeur du centre de recherche « Travail et Société ».

[1] Les notes renvoient successivement aux ouvrages répertoriés dans la bibliographie puis aux pages de ces documents.

considérant que la mise en place d'un système généralisé d'impôt négatif sur le revenu (ou encore d'une politique de revenu minimum garanti) suffirait à donner plus d'efficacité à notre système de protection sociale pour un coût financier qui resterait le même. Cette hypothèse a été avancée soit de manière systématique (voir notes 4, 9, 12), soit de manière marginale, l'impôt négatif venant ainsi régler sous la forme d'une allocation minimale le problème de la couverture sociale de ceux qui n'ont droit à aucune autre protection y compris les chômeurs qui ne pourraient avoir droit pour des raisons diverses à l'indemnisation.

En première approximation, il semblerait que ce mécanisme soit de nature à résoudre un certain nombre de problèmes laissés en suspens par l'indemnisation :

— la politique de revenu minimum est plus équitable que la politique de l'indemnisation dans la mesure où elle ajuste l'aide aux besoins effectivement recensés de chaque personne, au lieu de redéployer dans le temps les différences existant au niveau des salaires passés;

— la politique de revenu minimum présente des risques de déséquilibre macroéconomique moins importants que la politique d'indemnisation dans la mesure où son financement ne pèse plus en totalité sur les cotisations sociales mais est diffusé sur l'ensemble de l'économie à travers le mécanisme fiscal;

— la politique de revenu minimum semble mettre fin à l'opposition entre salariés et non salariés puisque le critère d'application de cette politique ne réside plus dans l'activité ou la non-activité comme c'était le cas pour la politique d'indemnisation, mais dans le seuil de pauvreté qui peut aussi bien concerner les travailleurs que les non-travailleurs.

Mais pour d'autres les avantages ainsi apportés par la politique du revenu minimum ne sont pas sans contre partie, outre qu'elle continue de véhiculer l'un des écueils les plus traditionnels de la politique d'indemnisation. La politique de revenu minimum soulève en effet quatre problèmes :

— en premier lieu elle continue de poser le problème de l'incitation à l'oisiveté, et, selon certains, avec une importance encore plus grande puisque cela toucherait non seulement les chômeurs mais aussi les travailleurs qui faiblement rémunérés rentreraient dans son domaine d'application;

— en second lieu, on peut se demander si cette forme d'aide favorise mieux que ne le faisait l'indemnisation le retour à l'emploi ou si au contraire son contenu lui est indifférent :

— en troisième lieu, on peut se demander si la politique de revenu minimum ne conduira pas à de nouveaux ajustements aujourd'hui identifiés, à défaut d'être réellement analysés, sous le couvert de l'Économie non officielle qui viendrait diminuer la valeur du taux de croissance et stabiliser le fonctionnement du marché du travail à un faible niveau d'activité;

— en quatrième lieu, elle risque de parachever l'étatisation du système de protection sociale là où pouvaient subsister certains mécanismes de gestion paritaire.

L'hypothèse d'une substitution « Indemnisation du chômage/Impôt négatif » mérite donc d'être soulevée. Après avoir exposé les principes de cette politique et les modalités de sa concrétisation, nous verrons que si elle peut conduire à une amélioration du système quant à l'emploi, elle ne résoud pas un certain nombre de problèmes sociaux (maîtrise des activités illicites, perte de pouvoir des partenaires sociaux, etc.), ce qui en rend le caractère à priori progressif douteux.

I. — LE SYSTÈME DE BASE ET SA CONCRÉTISATION

Le revenu « minimum » auquel tout le monde devrait avoir accès étant considéré comme fixé à priori par la société, la politique qui garantira ce niveau pourra prendre trois formes alternatives.

Une première politique consistera à verser à tous les individus qui n'arrivent pas, du fait de leur activité ou de leur absence d'activité, au minimum considéré comme souhaitable, une subvention s égale à la différence entre le minimum jugé souhaitable m et le revenu g, revenu d'activité, revenu qui est donc nul en cas de chômage. « L'impôt négatif » ou subvention s serait donc défini par la formule : $s = m - g$, avec $o \leqslant g < m$.

Sur la figure n° 1, on voit donc que ce système est représenté par la fonction OAB. En admettant que ce système lutte effectivement contre la pauvreté. on peut lui opposer un argument très important : il n'incite pas au travail les individus qui gagnent, du fait de leur activité, un revenu inférieur à OD = OA = m. Ils ont en effet tout intérêt à ne pas travailler dans la mesure où ils obtiendront de toute manière le même niveau de revenu. On peut exprimer ce phénomène d'une autre manière en disant que les titulaires de revenus d'activités inférieurs à D ou nuls sont frappés sur leur activité par un taux d'imposition égale à 100 % puisqu'ils touchent une somme donnée et fixée à l'avance.

La subvention versée ne peut donc être définie comme un complément qui rendrait totalement inutile l'offre de travail de la part des bénéficiaires. Pour venir à bout de cet obstacle, la subvention ne doit pas faire perdre le bénéfice du revenu d'activité tiré de l'offre de travail, et il suffit pour cela que s diminue moins vite que ne s'élève le revenu d'activité g. De cette manière, les individus auront toujours intérêt à travailler. La formule de la subvention doit donc être de la forme : $s = m - tg$, où t est un taux inférieur à 100 %, qui peut rester constant ou varier en fonction du niveau g.

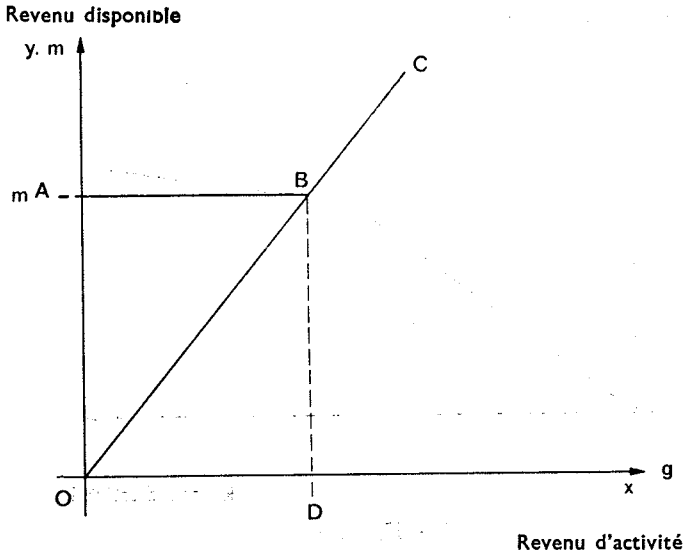

FIGURE N° 1

Ce système est représenté sur la figure n° 2. On peut tout de suite constater que désormais son champ d'application sera plus large (D' au lieu de D) et qu'il conduira donc probablement à un coût plus élevé.

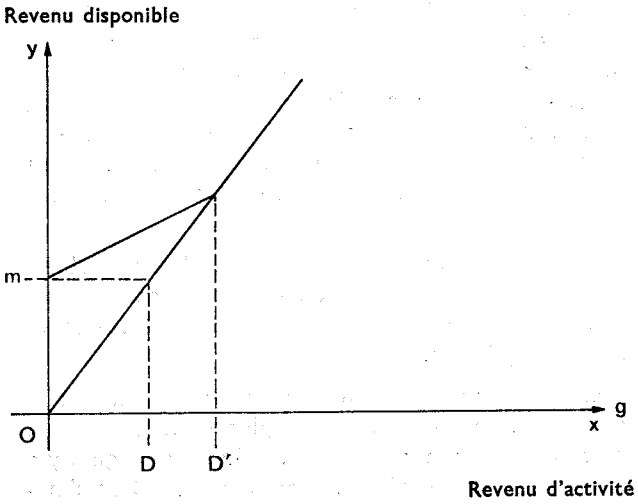

FIGURE N° 2

Dans cette seconde politique qui généralise donc la première en l'intégrant, la valeur prise par le paramètre t détermine deux types d'effets, le premier relatif à l'offre de travail et le second relatif au coût du système.

● Concernant l'offre de travail, la grandeur t aura des effets différents suivant le niveau où elle se situe : plus t est élevé, plus le bénéfice retiré du revenu d'activité est faible et plus ce système découragera l'offre de travail. A la limite, si t est égal à l, le système rend totalement inutile l'offre de travail et on retrouve d'ailleurs le cas précédent : $s = m - g$.

Inversement, plus t est faible, plus le bénéfice retiré du revenu d'activité est maintenu, et plus ce système favorise l'offre du travail. A la limite, si t est égal à zéro, chaque individu reçoit la totalité de la subvention et bénéficie donc en outre intégralement du produit de son travail. L'impôt négatif est donc du type : $s = m$, et sur la figure n° 3 sa forme est donnée par la fonction ABCE.

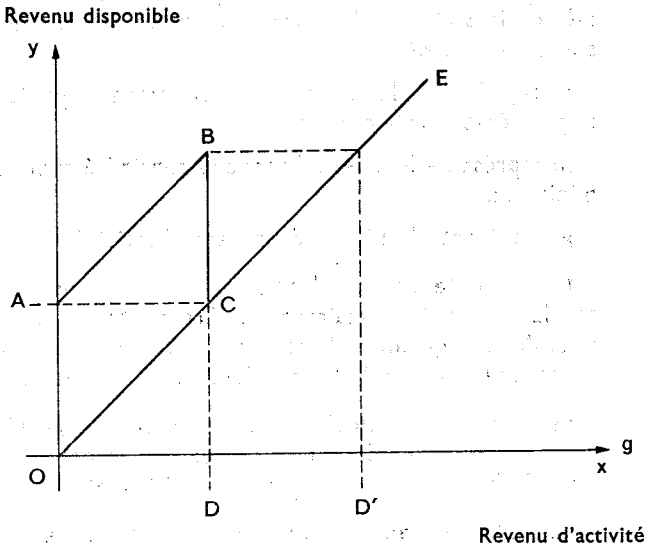

FIGURE N° 3

On peut néanmoins remarquer que si l'offre de travail des titulaires de revenu d'activité inférieur à OD est intégralement maintenue, celle des titulaires de revenu d'activité compris entre OD et OD' est fortement compromise. Le fait pour eux de travailler au-delà de la quantité leur rapportant OD ne leur sert à rien, à moins qu'ils ne travaillent d'une manière telle qu'elle leur procure un revenu supérieur à OD'. Aussi ce système est-il mauvais. Pour éviter le phénomène qui vient d'être signalé, il est nécessaire que le versement de la subvention s'arrête d'une manière telle qu'elle ne soit pas suivie d'une diminution immédiate du revenu effectivement perçu : il suffit pour cela que le taux soit bien inférieur à 1 comme le montre la figure n° 2.

● Concernant le coût financier de l'impôt négatif, la valeur de t joue, elle aussi, un rôle déterminant. Lorsque t s'élève, le coût financier tend à diminuer pour deux raisons :

— le montant des subventions tend à être moins élevé;

— le nombre des bénéficiaires tend à diminuer.

Inversement, la diminution de t entraînera un relèvement du montant des subventions, le nombre des bénéficiaires restant comparable à celui du système précédent à la limite.

La variation de la valeur de t ne peut donc réaliser conjointement ce que l'on peut considérer comme deux objectifs du système de l'impôt négatif : une incitation au travail élevé et un coût financier faible et cela, pour un niveau donné de lutte contre la pauvreté. En diminuant par contre ce niveau, on peut rendre à nouveau compatible une incitation au travail et un coût financier peu élevé. Il y a donc un conflit entre les trois objectifs.

En résumé, on constate donc que la formule générale de la politique de revenu minimum est du type $s = m - tg$, où

s représente la subvention également appelée impôt négatif sur le revenu.

m représente le niveau du revenu considéré comme minimum.

g représente le niveau du revenu d'activité.

t représente un taux dont l'apparition est justifiée par la nécessité de maintenir l'offre de travail : on peut donc le qualifier alternativement de taux d'incitation au travail ou de taux réducteur de l'oisiveté.

Les deux cas particuliers que nous avons signalés ne sont donc que les deux cas extrêmes de cette formule ($s = m - g$ si $t = 1$; $s = m$ si $t = o$).

La politique de revenu concrètement mise en œuvre aura nécessairement une forme moins sophistiquée que celle qui vient d'être définie. Elle devra en outre être reliée à la politique de l'impôt vis-à-vis de laquelle elle se définit de manière parfaitement contradictoire, la solution la meilleure consistant donc à disposer d'un système intégré qui, selon la situation du contribuable vis-à-vis du revenu minimum, se transformera alternativement en impôt positif ou en subvention de revenu minimum.

● Sur cette base, un système très simple vient à l'esprit, défini pour la première fois par Friedman en 1962. Pour l'administration fiscale, il existe un seuil du revenu d'activité qui délimite la zone des revenus (salaires) dont les titulaires pourront percevoir un impôt négatif, de la zone des revenus d'activité dont les titulaires devront payer l'impôt positif. Sur la figure n° 4, la délimitation correspond à l'abscisse D soit un revenu d'activité $OD = x^*$.

Si le revenu d'activité x est inférieur à x^*, il y aura donc versement d'un impôt négatif $s = t(x^* - x)$. Inversement, si le revenu d'activité x est supérieur à x^*, il y aura donc paiement d'un impôt positif $s = t(x^* - x)$.

Le système général est donc de la forme :

$$\boxed{s = t(x^* - x)}$$

avec :

$s > 0$ si $x^* > x$

$s < 0$ si $x^* < x$

$s = tx^*$ si $x = 0$

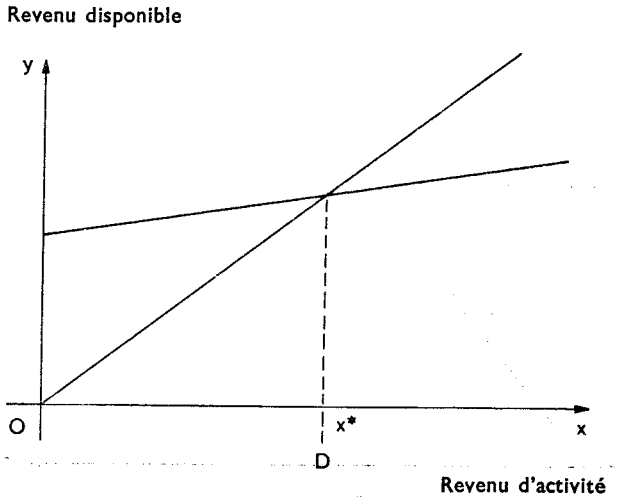

FIGURE N° 4

Ce système correspond bien à celui de l'impôt négatif : $s = m - tx$.

En effet, la subvention s arrête d'être versée, c'est-à-dire sera nulle pour un revenu d'activité x^* tel que $m = tx^*$, comme on l'a vu dans le cas précédent.

En remplaçant m par cette valeur dans la formule générale, on obtient : $s = tx^* - tx = t(x^* - x)$.

Le système général d'imposition intègre donc bien le système d'impôt négatif sur le revenu et il présente donc une structure suffisamment simple pour que sa mise en œuvre soit rapide et entraîne de faibles coûts de gestion. Il présente néanmoins le défaut de ne pas tenir compte des transferts qui pourraient déjà être versés dans le cadre de la politique sociale et qui ne sont pas toujours déclarés au titre des revenus d'activité.

Il passe en outre par la réalisation d'un préalable : l'unification des deux taux : taux d'imposition normal et taux d'incitation au travail dans le système du revenu minimum.

Ce point, généralement passé sous silence, mérite d'être souligné avec d'autant plus d'attention qu'il ne repose sur aucun argument théorique et qu'il y a même des raisons sérieuses pour qu'ils soient différents l'un de l'autre. Considérons le système sous l'angle financier : si le taux d'incitation au travail est faible, le coût du système sera élevé et il sera alors nécessaire d'avoir un taux d'imposition positif élevé. Ce conflit n'apparaît donc surmontable qu'au prix d'une modulation permanente du taux d'imposition. Par contre, la confusion des deux taux apparaît beaucoup plus facile du point de vue de l'incitation au travail : dans les deux cas, il serait souhaitable que le taux soit faible.

● Une seconde concrétisation possible de la politique de revenu minimum s'efforce donc de tenir compte des deux défauts inhérents au système précédent : la non-prise en considération des avantages perçus par ailleurs et l'unification des

taux. Dans ce nouveau système, l'impôt (positif ou négatif) sera défini sous la forme d'un crédit d'impôt :

— à valoir par l'individu au profit de l'État si le montant de l'impôt dû est supérieur à celui des prestations dues;

— à valoir par l'État au profit de l'individu si le montant des impôts qu'il doit payer est inférieur au montant des prestations auxquelles il a droit.

La formule de ce crédit d'impôt est donc la suivante : $T = tx - a$, où :

x représente le revenu d'activité imposable;

t représente le taux d'imposition normal;

a représente le montant des allocations dues à l'individu dans le cadre de la politique sociale, y compris le montant à apporter à priori à un chômeur.

Si : $tx > a$, on est dans la zone de l'impôt positif; $tx < a$, on est dans la zone de l'impôt négatif.

Ce système permet donc d'intégrer plus systématiquement la politique sociale et la politique de redistribution des revenus. C'est d'ailleurs, à peu de choses près, celui des « supplementary benefits » britanniques, ce qui permet d'attirer l'attention sur le caractère complexe de la mise en œuvre de cette politique, caractère beaucoup plus complexe qu'il ne semble à première vue.

II. — UNE EFFICACITÉ MACROÉCONOMIQUE GUÈRE CONTESTABLE

Après avoir exposé les principes du système d'impôt négatif et ses formes alternatives de concrétisation, il convient de voir maintenant ce qu'il apporterait du point de vue macroéconomique s'il prenait la place de l'indemnisation du chômage. Cette substitution reviendrait en quelque sorte à faire financer par le budget de l'État ce qui était financé jusqu'alors par les cotisations UNEDIC assises par les salaires. Le problème est pourtant plus complexe car il existe plusieurs formes de financement possible par le budget ; deux viennent tout de suite à l'esprit : l'augmentation de l'impôt sur le revenu ou celle des taux de la TVA; mais deux autres possibilités ne sauraient être exclues compte tenu de l'éventualité d'un déficit ou des effets d'éviction intra-budgétaires : le financement par endettement public, le financement par substitution de dépenses d'un poste à l'autre. Ce sont ces quatre hypothèses qu'il convient d'analyser et nous nous appuierons pour cela sur une simulation réalisée au début de 1980 à l'aide du modèle MOGLI (voir note 1) sur les effets macroéconomiques des modalités alternatives de financement de l'augmentation du budget de l'indemnisation (le cas de l'endettement n'ayant pas donné lieu à simulation, ce qui est évidemment regrettable compte tenu de ce que certaines propositions de réformes vont dans ce sens) [voir note 7, p. 130-177].

Notons en premier lieu qu'en l'absence de toute réforme, si l'on augmentait le taux des cotisations pour suivre l'évolution de l'indemnisation, on arriverait à un triple résultat pour un environnement inchangé : une élévation sensible du taux des cotisations qui se rapprocherait des 10 % du montant des salaires en 1985, une forte augmentation du chômage, une diminution des taux d'autofinancement et d'investissement des entreprises et une détérioration de l'exportation et du solde extérieur. A fortiori, la possibilité de reprise serait compromise puisqu'un certain nombre de ses moteurs marcherait au ralenti. Il s'agit là des résultats assez facilement prévisibles, mais qui s'inscrivent pour l'instant dans les perspectives de politique économique et sociale du début de l'année 1981. Dans la mesure où, comme cela semble se dessiner, on assiste à une reprise économique, ces effets diminueront mais par opposition à d'autres modalités de financement, ils subsisteront aussi amortis soient-ils.

Que se passerait-il par contre si on mettait en place un financement par relèvement de l'impôt sur le revenu? Quatre résultats peuvent en être attendus : deux assez faciles à admettre et deux qui soulèvent quelques problèmes d'interprétation. On peut s'attendre à une amélioration de la situation des entreprises et des administrations et à une amélioration de la situation de l'emploi. La consommation des ménages ne diminuera guère, compte tenu de ce qu'ils répondent à la pression fiscale additionnelle par une désépargne, mais l'importation augmente compte tenu du fait précédent et de la reprise d'activité des entreprises. On a donc une amélioration des principales variables économiques, commerce extérieur excepté, mais cette fois-ci par une forte hausse des importations plutôt que par une dégradation des exportations.

L'accroissement du taux de la TVA aboutirait à des résultats différents compte tenu de ce que le relèvement de la TVA peut être assimilé dans un premier temps à une charge additionnelle pour les entreprises quitte à être répercutée dans un second temps sur les ménages. Ce mécanisme combine donc les deux précédents en les décalant dans le temps. On peut en escompter simultanément une dégradation de la situation financière des entreprises et des administrations, une consommation des ménages accrue ou simplement maintenue, une situation du commerce extérieur assez défavorable, (baisse des exportations, maintien des importations), une croissance et un niveau de l'emploi légèrement amélioré. Par rapport au statu quo, la situation de l'emploi est améliorée au prix d'une dégradation du solde externe. Par rapport à l'utilisation de l'IRPP, la situation externe est améliorée mais au prix d'une moindre amélioration de l'emploi.

Il est difficile de tirer les conséquences d'un endettement accru en l'absence de réponses à deux questions précises : quelle est la politique de la gestion de la dette? quelle est l'évolution du chômage dans le temps, tant il est vrai qu'un financement

de dépenses sociales par l'endettement ne peut avoir de sens que si l'on est en présence de cycles d'activité. Sous ces réserves, on peut dire que si, dans le court terme, une politique d'endettement devrait se traduire par une amélioration de l'emploi et de la croissance, on peut dire qu'à moyen terme on risque de voir apparaître très rapidement une dégradation sensible des échanges extérieurs et un freinage de la croissance.

Quant à l'hypothèse d'une substitution entre les dépenses — par exemple une éviction de certaines prestations d'assurance maladie au profit de dépenses de redistribution — on peut en attendre une amélioration de la situation des entreprises non financières et administratives, une amélioration limitée de l'emploi, de la croissance et même de la situation des échanges extérieurs compte tenu de ce que la capacité des exportations est renforcée alors que la baisse de la consommation des ménages diminue la propension à importer. Mais pour moduler ces aspects assez favorables, il convient de noter que le coût de cette politique pèse totalement sur les ménages et que l'amélioration de l'emploi est limitée compte tenu de ce que les effets d'éviction organisés au niveau du budget se traduisent par des effets d'éviction au niveau des activités et donc une restructuration de l'emploi.

On constate donc que la substitution d' « assiette » ne peut avoir que des effets plutôt favorables, sous réserve des préférences implicites de la collectivité. Le tableau 1 montre comment ces gains — souvent conflictuels — peuvent se distribuer selon la politique suivie.

Le véritable problème n'est donc pas celui de l'amélioration probable de l'efficacité macroéconomique qui résulterait d'une telle évolution. Il est plutôt de savoir s'il est possible de faire absorber par un système fiscal assez archaïque des sommes assez considérables. Or, rien ne permet de dire, au-delà des pétitions de principe, qu'une telle politique est possible. Il est plus facile de prévoir ici qu'une politique de ce type dans le cadre de notre système fiscal ne ferait qu'accentuer certains déséquilibres sociaux sans être garantie pour autant d'un rendement financier convenable.

TABLEAU 1

Degré de satisfaction des critères en fonction des politiques alternatives (voir note 7, p. 172)

Modalités de financement	Critères						
	PIB	Chômage	Indice des prix	Balance commerciale	Consommation des ménages	Besoins de financement entreprises non financières	Déficit des administrations
Poursuite du système actuel	=	=	=	=	=	=	=
Financement par l'impôt sur le revenu	++	+++	+	— —	++	+	+
Financement par la TVA	+	+	≃	—	+	—	—
Financement par diminution des prestations maladies	—	++	+	+	— —	≃	+
Financement par endettement	++	+++	—	—	++	—	—

III. — UN PROGRÈS SOCIAL DOUTEUX

Si la substitution d'un impôt négatif à une indemnisation du chômage apparaît susceptible de résoudre certains problèmes d'ordre macroéconomique dans le cas de la France, elle ne contribuerait pas de manière évidente à l'amélioration du système social français.

Il est certain qu'en première analyse l'impôt négatif aurait un effet doublement favorable sur la réduction des inégalités. Il réduirait les sources d'inégalités associées à l'ancienneté au travail, au niveau de formation, à l'âge, au sexe, etc. Il procéderait à un meilleur ajustement entre les ressources effectives du chômeur et le montant de l'aide accordée, prévenant ainsi des effets pervers attribués à certains régimes spécifiques de l'indemnisation. Cette amélioration du système de la protection sociale avait d'ailleurs été entrevue par le rapport OHEIX qui envisageait de mettre en place un système de ce type là où il n'existait aucune autre aide, sinon de le substituer à des régimes de protection existant (voir note 10).

Quatre critiques sont par contre adressées au principe d'une telle substitution, dont les deux dernières ferait seules l'objet d'un examen détaillé.

Les partenaires sociaux, et notamment la CGT-FO, insistent sur la nécessité de maintenir le principe du financement par les partenaires sociaux et par voie de conséquence celle de leur gestion collective. Il en résulte que beaucoup d'entre eux sont opposés à la fiscalisation de ces régimes qui entraînerait la perte de leur pouvoir de gestion. Même si la construction de l'argument est logique, il n'apparaît pas déterminant, compte tenu de ce que la fiscalisation peut aussi être interprétée comme allant dans le sens d'un élargissement démocratique des contrôles.

Un second argument opposé à la mise en place d'un système d'impôt négatif est associé à l'excessive monétarisation des régimes de protection sociale à laquelle il conduirait par opposition à des modalités de type « transfert en nature » ou « équipement collectif ». Cet argument n'est guère pertinent dans l'état actuel du système d'indemnisation du chômage, qui passe exclusivement par des formes d'ordre monétaire. Il n'en irait pas de même si, comme cela a été proposé par certains, le régime d'indemnisation ne se réduisait pas pour l'essentiel au versement de prestations en espèces, et s'il intégrait au contraire des mécanismes d'ordre réel, par exemple des systèmes de formation *ad hoc*.

1. L'« incitation » à l'inactivité.

Le troisième argument est relatif à « l'incitation à l'inactivité » à laquelle l'indemnisation serait censée conduire. Cet argument est déduit d'une analyse théorique des effets qu'entraînerait un impôt négatif sur l'offre de travail, l'analyse étant symétrique de celle d'un effet de l'impôt sur le revenu.

On considère le plus souvent qu'une variation de ce dernier a pour effet de rendre le prix relatif du travail moins intéressant par rapport à celui du loisir, ce qui aura pour effet de provoquer chez l'individu un nouvel arbitrage entre la part de son temps consacré au travail et la part restante consacrée au loisir. Plus précisément, l'instauration de l'impôt se décompose en deux mouvements :

— il diminuera le revenu disponible qu'il tire de la quantité de travail qu'il offre;

— il rendra plus intéressant le loisir par rapport au travail.

Cette double modification aura deux effets :

— elle incitera l'individu à augmenter la quantité de travail qu'il offre de manière à maintenir son revenu disponible constant : c'est l'effet-revenu;

— elle incitera l'individu à substituer du loisir au travail, puisque le premier emploi de son temps est devenu relativement plus intéressant que le second : c'est l'effet de substitution.

L'effet net de l'impôt sur l'offre de travail dépendra donc d'une comparaison entre la valeur absolue de ces deux effets qui agissent en sens contraire. Si l'effet de substitution l'emporte sur l'effet de revenu, il y aura diminution de l'offre de travail et, inversement, il y aura une augmentation de l'offre de travail si l'effet-revenu l'emporte sur l'effet de substitution. Notons donc au passage qu'à ce stade de la théorie, rien ne permet de conclure dans un sens ou dans l'autre : la théorie est incapable de fournir un indice non équivoque de l'effet de l'impôt sur l'offre de travail.

La conclusion de l'analyse microéconomique est donc relativement partagée. Mais dans le cas de l'impôt négatif sur le revenu, le problème posé est considéré comme plus facile à résoudre. Dans cette hypothèse, l'individu verra son revenu s'élever de telle sorte qu'il peut diminuer son offre de travail tout en maintenant son revenu disponible et l'effet revenu tend à la baisse de l'offre de travail. Quant à l'effet de substitution, il joue également en défaveur de la quantité de travail offert puisque, quelle que soit la forme de la politique de revenu minimum adoptée, le prix du loisir est abaissé relativement à celui du travail. Les deux effets vont donc cette fois-ci dans le sens de la diminution de l'offre de travail et il n'y a donc plus d'équivoque sur le sens du résultat.

Outre l'imperfection de son cadre de référence et les nombreuses imperfections qu'il présente, ce raisonnement n'a guère fait l'objet de tentative de vérification, et ce n'est que de manière indirecte que l'on peut tenter d'en apprécier l'efficacité, sinon au travers des résultats de la célèbre expérience dite du « New Jersey » (voir notes 2 et 3), Or, de ce point de vue, les déductions faites d'une analyse microéconomique relativement sommaire ne sont guère probantes : sans doute assiste-t-on d'un côté à des retraits d'activité (notamment au titre de la préretraite ou à un allongement de la durée d'inactivité), mais on assiste d'un autre côté à des retours très rapides au travail pour bénéficier des nouveaux droits sociaux, ou à une élévation de l'offre de travail compte tenu de ce que les perspectives de permanence des ressources permettent de définir de nouvelles stratégies face à la consommation (voir note 3, p. 984, 985). Mais, au-delà de ces données contraires, la plupart des économistes s'accordent à penser que les conclusions théoriques ne sont pas validées par l'expérience, ou pour le moins que le problème est plus complexe que ce que l'on pensait au départ. On rejoint d'ailleurs ici les conclusions des analyses des effets de l'indemnisation du chômage sur l'incitation au travail. En appliquant la méthode de Gruebel (test d'un système reliant le taux de chômage à plusieurs variables explicatives dont le taux de remplacement, les taux d'éligibilité, le taux d'incitation, la variation de l'activité économique et les taux d'activité masculin et féminin) aux données françaises entre 1964 et 1978, nous étions arrivés à une conclusion de cet ordre (voir note 7, p. 29-87). Qu'il s'agisse du taux de remplacement aide publique exclue (TR 2) ou avec l'aide

publique seule (TR 3), on débouche sur une absence de vérification globale de la thèse du chômage induit. Considérons le tableau récapitulatif des résultats, on y constate trois résultats :

● Des trois variables mises en jeu par la théorie du chômage induit une seule d'entre elles, le taux de remplacement privé, débouche sur des éléments de vérification limitée de la thèse du chômage induit, cette vérification portant d'ailleurs plus sur la durée du chômage que sur le niveau du taux de chômage.

TABLEAU 2

Degré de vérification de la thèse du chômage induit dans le cas de la France (1964-1978) [voir note 7, p. 84]

Variable explicative	Variable endogène					
	Taux de chômage			Durée du chômage		
	1964-1974	1975-1978	1964-1978	1964-1974	1975-1978	1964-1978
TR 2	Non	Oui	Oui Faible	Oui Limitée	Non Inverse	Oui Limitée
TR 3	Non	Non Faible	Non	Non Faible	Non	Non Faible
Taux d'éligibilité	Non Faible	Non	Non	Non Faible	Non Faible	Non Faible
Taux d'incitation	Non	Non	Non	Non	Non	Non

● Cette limitation vient également de la période sur laquelle on raisonne. Là où la relation est vérifiée (durée du chômage), elle est tenue en échec en temps de crise. Ce point est d'autant plus délicat à interpréter que là où la même relation n'est pas vérifiée (taux de chômage) elle semble trouver un début de vérification en temps de crise! Cette ambiguïté vient selon nous de ce que d'un côté le taux de remplacement tend à s'élever lorsque le taux de chômage augmente, et de ce que d'un autre côté les chômeurs sont encore moins sensibles au taux de remplacement qu'ils ne le sont d'habitude en cas de chômage croissant, la probabilité de retrouver un emploi diminuant alors très nettement avec l'allongement de la durée du chômage.

● Les deux autres variables avancées par la théorie du chômage induit n'entretiennent pas de relation (taux d'incitation) ou entretiennent au contraire des relations inverses (taux d'éligibilité) avec le niveau et la durée du chômage. Concernant le taux d'éligibilité, nous avons en effet retrouvé dans les deux cas une liaison inverse à celle attendue, ce qui soit conduit à y voir le résultat de hasards statistiques, soit oblige à enrichir l'analyse des comportements du chômeur dans le sens suivant : l'amélioration de la protection est considérée comme une couverture du risque ultérieur du chômage, et elle incite donc à choisir plus vite parmi les emplois qui se présentent même s'ils ne sont pas satisfaisants, plutôt que comme une incitation à prolonger le chômage présent.

Les enseignements ainsi recueillis ne sauraient pourtant être acceptés sans réserve. Le caractère limité dans le temps du nombre de certaines observations et l'adéquation entre la nature des variables utilisées et les phénomènes en cause l'empêchent. Mais une chose est sûre : la thèse du chômage induit ne sort guère plus vérifiée de cette tentative de vérification que l'effet pervers des politiques de revenu minimum sur l'offre de travail n'est lui-même vérifié.

2. L'incitation aux activités non officielles.

Sans doute est-ce pour cette raison qu'un certain nombre d'observateurs préfèrent poser le problème d'une relation entre le revenu minimum et les activités non officielles plutôt que celui d'une relation entre le revenu minimum et l'incitation à l'inactivité. Le développement de l'économie non officielle pourrait dès lors être stimulé par la mise en place de politiques de revenu minimum garanti, conduisant ainsi à diluer le caractère traditionnel des oppositions entre activité et loisir ou entre revenu d'activité et revenu de remplacement, ce qui ne serait pas sans effet sur la manière de poser les problèmes d'emploi, d'égalité et de politique sociale.

On n'insistera pas ici sur l'émergence du concept d'économie non officielle, renvoyant pour l'essentiel à un certain nombre de présentations qui ont été faites dans des cadres variés, et se contentant d'y placer à titre principal le travail noir et le travail

domestique. Pour se rapprocher du débat évoqué ci-dessus, on traitera par contre de l'attitude des individus face aux possibilités d'arbitrage ou de combinaisons qui leur seraient ainsi offertes entre revenu minimum officiel et activités non officielles.

Cette attitude des individus ou des ménages peut se situer en fait à deux niveaux : ou bien le problème sera de se retirer complètement dans l'économie non officielle, ou bien le problème sera d'arbitrer entre la partie de l'activité non officielle (et donc du revenu que l'on y gagnera sous la forme monétaire la plus classique) et la partie de son activité que l'on entendra exercer dans l'économie non officielle. Mais quel que soit le cas choisi, l'existence d'une politique de revenu minimum garanti ne peut que faciliter le mouvement en faveur de cette économie non officielle.

Pour le mettre en évidence, nous partirons de la seconde hypothèse, celle où le travailleur essaye d'arbitrer entre des degrés de participation non nulle aux deux économies.

L'individu est donc situé face à l'alternative suivante :

— ou bien il consacrera son temps à des activités officielles, auquel cas il pourra obtenir un revenu monétaire officiel (on assimile ici pour des raisons de simplicité monétaire et officiel);

— ou bien il consacrera son temps à des activités non officielles, auquel cas il pourra produire des satisfactions non monétaires qui contribueront à la maximisation de son utilité au même titre que l'obtention du revenu monétaire. On ne fera donc pas ici la distinction entre temps d'activité non monétaire et temps de loisir, ce qui est évidemment très discutable. Mais on justifiera (en partie) cette position en disant qu'à partir du moment où les individus sont eux-mêmes producteurs de services qui entrent dans leur fonction d'utilité, c'est le temps consacré à la production de ces services qui devient central et non plus le temps de loisir, dont on sait d'ailleurs qu'il constitue une catégorie particulièrement obscure de l'analyse économique.

Le choix de l'individu est donc ici réduit à la maximisation d'une fonction d'utilité dont les principaux arguments sont le revenu monétaire et les produits ou services non monétaires pour une contrainte de temps donnée. Pour l'analyser, considérons la figure n° 5.

● Le quadrant n° 1 représente le partage du temps total entre le temps d'activité officielle et le temps d'activité non officielle, la fonction AB représentant la contrainte.

● Le quadrant n° 2 représente la liaison entre le revenu monétaire et le temps dépensé dans les activités officielles.

● Le quadrant n° 4 représente la liaison entre le temps dépensé dans les activités non officielles et les productions non officielles. La forme de la fonction EF qui représente cette fonction de production dépend de deux facteurs :

a. L'existence ou non de structures d'accompagnement qui permettront de transformer plus facilement ou non du temps non officiel en production non officielle;

b. L'importance du revenu monétaire nécessaire à l'acquisition de biens de consommation durable eux-mêmes requis par la réalisation de ces productions non officielles. Cela signifie donc qu'au fur et à mesure de l'élévation du temps d'activité non officielle, l'efficacité de la production non officielle sera réduite puisque le revenu monétaire et les biens de consommation durables possédés diminueront d'autant.

● Dans le quadrant n° 3 sont donc représentées :

— la fonction d'utilité de l'individu entre revenu monétaire et produit non monétaire (UU_1), fonction qui est donnée au départ;

— la fonction de transformation entre revenu officiel et produit non officiel (TT_1).

Il est alors possible de déterminer une solution optimale (O) qui définirait en retour l'arbitrage entre temps dépensé dans l'activité officielle et temps dépensé dans l'activité non officielle.

Mais plutôt que de prendre l'optique d'optimisation qui ne peut apporter (au mieux) que des satisfactions « d'ordre intellectuel », il apparaît plus important de voir les contraintes ou les facteurs qui peuvent préciser le sens de l'arbitrage, en faveur de ces modalités alternatives d'utilisation du temps.

α. La contrainte majeure est liée au fait que l'on ne peut affecter la totalité de son activité dans l'économie non officielle, et cela pour deux raisons :

— il convient dans une économie fondamentalement monétaire de disposer d'une certaine quantité de revenu monétaire, ce qui freine donc le recours à l'économie non officielle et oblige à rester pour une partie du temps disponible dans le cadre de l'économie officielle;

— la production non officielle est en partie dépendante de l'achat de biens de consommation durables qui ne peuvent être obtenus que sur les marchés officiels, ce qui vient là encore renforcer l'exigence d'une activité officielle minimale.

Il en résulte donc une contrainte majeure représentée sur la figure 5 par la zone hachurée à l'intérieur de laquelle on ne peut plus aller. Cela signifie notamment que dans le quadrant n° 3, l'individu ne pourrait plus atteindre une position optimale au cas où sa fonction d'utilité marquerait une forte préférence pour les activités non officielles et où le lieu de tangence entre TT_1 et UU_1 se trouverait donc dans la zone hachurée.

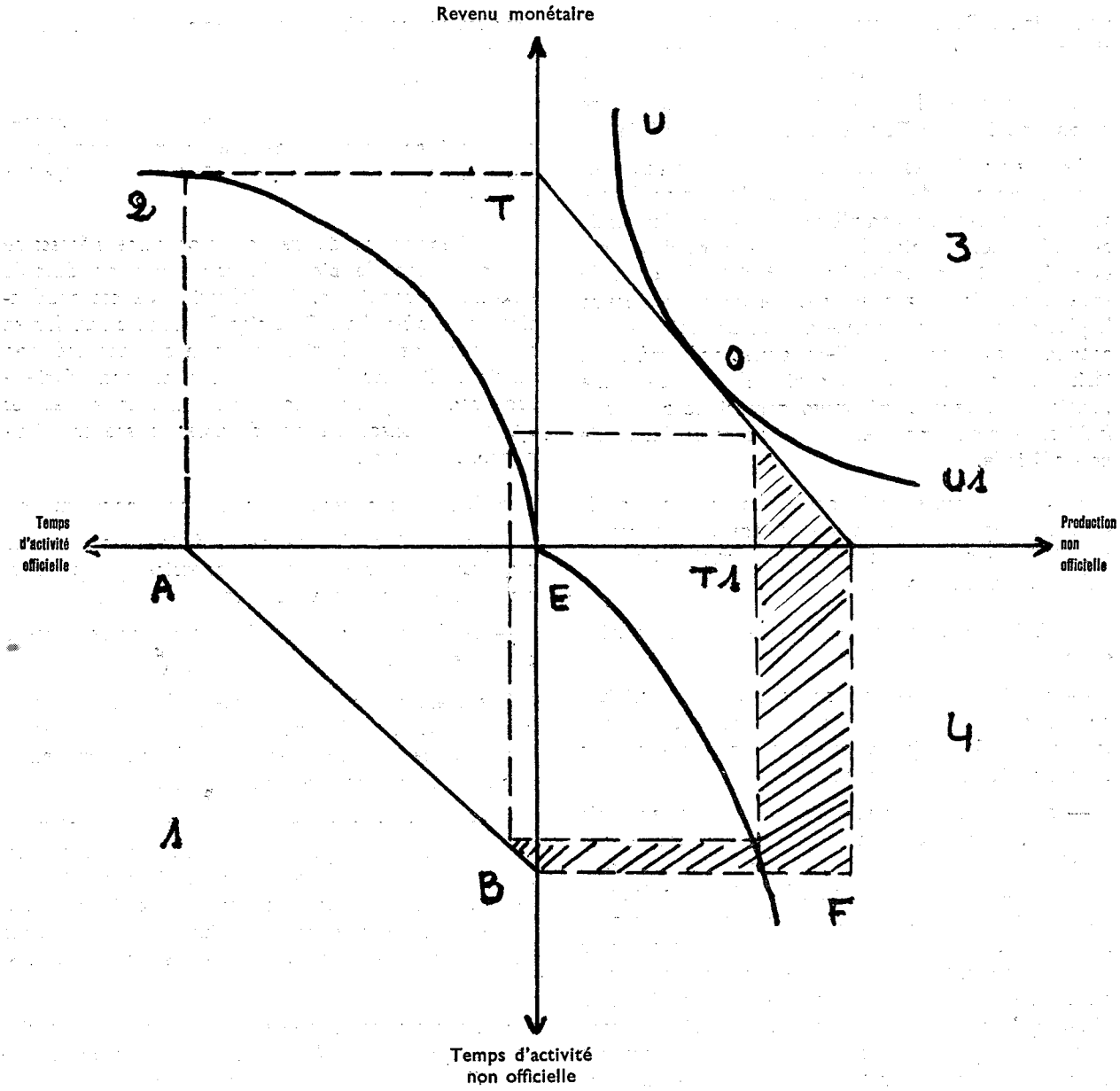

FIGURE 5

β. *L'un des facteurs les plus importants susceptibles d'intervenir dans ce schéma est l'efficacité avec laquelle le temps d'activité non officiel se transforme en productions non officielles.*

Comme on l'a déjà vu, cette transformation est en partie liée à l'existence de biens de consommation durables comme tous les économistes qui s'intéressent à ce problème le mettent clairement en évidence. Mais cette transformation est probablement liée à l'existence de structures d'accompagnement, et selon que ces structures existeront effectivement ou non la transformation gagnera ou perdra en efficacité, ce qui signifie que dans le quadrant n° 4, la fonction EF sera plus ou moins inclinée sur l'axe des abscisses.

On peut alors voir assez nettement l'influence qu'une politique de revenu minimum peut avoir sur le comportement des individus ou des ménages, et pourquoi elle agira systématiquement en faveur des activités non officielles. L'existence d'un revenu monétaire minimum desserre en effet la contrainte qui vient d'être analysée et permet donc de consacrer plus de temps dans l'économie non officielle pour un revenu monétaire qui reste constant. Si la subvention est égale ou supérieure à la contrainte de revenu minimum définie plus haut, l'individu peut alors concentrer toutes ses activités dans l'économie non officielle. Le choix définitif dépendra évidemment des fonctions d'utilité, mais on peut désormais envisager une « solution en coin » pour peu que la préférence pour les productions non officielles soit extrêmement forte.

Ces solutions de coin seraient elles-mêmes d'autant plus facilement atteintes que la fonction EF sera inclinée sur l'axe des abscisses, c'est-à-dire que les

structures d'accompagnement seront importantes. On ne saurait d'ailleurs exclure que faute d'une mauvaise fonction de production des activités non officielles, la solution de coin ne puisse être réalisée même en présence d'une forte préférence pour ces activités et d'une subvention minimale.

Le moins que l'on puisse dire est que le jeu des hypothèses nécessaires à la constitution d'effets pervers en matière de revenu minimum est qu'il laisse le débat très ouvert. Aussi ouvert, très probablement, que les résultats auxquels conduirait une analyse entre indemnisation du chômage et économie non officielle. La principale différence viendrait sans doute ici de ce qu'en matière d'indemnisation du chômage, le contrôle des « activités » non officielles est généralement plus affirmé qu'en matière de politique de revenu minimum, comme en témoignent les mesures de contrôle prises dans certains pays telle la RFA. Au mieux, on trouve donc là des différences de degré, et on ne peut dire que sur ce terrain la politique de revenu minimum soit supérieure ou inférieure à celle de l'indemnisation du chômage.

La substitution d'un revenu minimum garanti à l'indemnisation du chômage n'est donc pas de nature à modifier sensiblement la solution des problèmes de politique économique. Sans doute assisterait-on à un certain gain en efficacité économique compte tenu des problèmes actuels d'assiette des cotisations sociales, et sans doute aussi assisterait-on à une certaine réduction des inégalités associées à la variation des régimes contractuels ou même à celle de la législation. Mais on risque aussi d'immerger le problème du chômage au milieu de toute une série de handicaps que l'on prétend combattre exclusivement par le biais d'une compensation monétaire. Avant d'évoquer une telle substitution, il conviendrait de reconsidérer l'indemnisation du point de vue de son financement et de ses modalités d'attribution et de matérialiser ainsi un certain nombre de possibilités, même si elles renvoient au problème de la capacité d'absorption de notre système fiscal. Mais à ce stade, ce sont toutes les perspectives de réforme qui viendraient tôt ou tard se heurter à l'écueil fiscal.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

[1] R. Courbis, A. Fonteneau, C. Le Van et P. Voisin, « Le modèle MOGLI, modèle économétrique plurisectoriel de prévision glissante de l'économie française », *Note Gama*, n° 220, mai 1978, et : « Le modèle MOGLI, un modèle court terme-moyen terme plurisectoriel de l'économie française », *Note Gama*, n° 246, avril 1979.

[2] S. Danziger, R. Haveman et R. Plotnick, « How income transfer program affect work, saving and the income distribution : a critical review », *Journal of Economic Literature*, vol. XIX, septembre 1981, p. 975-1021.

[3] R. Ferber etW. Z. Hirsch, « Social Experimentation and Economic Policy; A survey », *Journal of Economic Literature*, vol. XV, décembre 1978, p. 1379-1414.

[4] M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, 1962, p. 190-195.

[5] J. Gershuny, « The informal economy : its role in post industrial society », *Futurs*, février 1979, p. 3-15.

[6] X. Greffe, *L'impôt des pauvres, nouvelle stratégie de la politique sociale*, Dunod, Paris 1978.

[7] X. Greffe et A. Zylberberg, « Politique sociale et indemnisation du chômage », *Travail et société*, Paris, 1980.

[8] X. Greffe, « L'économie non officielle », *Consommation*, n° 4, décembre 1981.

[9] H. Lepage, « Demain le capitalisme », *Pluriel*, Livre de poche, Paris, 1978.

[10] Rapport Oheix sur *La lutte contre la pauvreté*, ministère de la Santé, Paris 1981.

[11] P. Rosanvallon, « Le développement de l'économie souterraine et l'avenir des sociétés industrielles », texte inédit, *Travail et Société*, 1980, p. 1.

[12] L. Stoleru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Calmann-Lévy, Paris, 1975.