Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum

Herausgeber: Forum Helveticum

Band: 6 (1995)

Artikel: Vers un nouveau modèle pour l'assurance-chômage? : Quelques réflexions sur le fond

Autor: Lambelet, Jean-Christian

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833036

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

JEAN-CHRISTIAN LAMBELET

«VERS UN NOUVEAU MODÈLE POUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE? – QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE FOND»

Vers un nouveau modèle pour l'assurance-chômage?

Quelques réflexions sur le fond

Jean-Christian Lambelet

Au moment où ce texte est rédigé, on ne sait pas encore quelle sera la physionomie définitive de la deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage. Comprendra-t-elle ou non une (très courte) période de carence? Dans quelle mesure et selon quelles modalités l'obtention de prestations dépendra-t-elle de la participation active des ayants droit à des programmes de formation et de réinsertion? Y aura-t-il des mesures visant particulièrement le chômage de longue durée et, si oui, lesquelles? Quel sera le taux des cotisations, pour combien de temps le taux adopté sera-t-il valable, et quel sera le plafond des salaires soumis à prélèvement? A l'heure actuelle, toutes ces questions ne sont pas encore réglées.

Par ailleurs, la deuxième révision est censée n'être qu'une étape intermédiaire en attendant une troisième révision dont on nous dit qu'elle sera plus fondamentale. A cet égard, les contours plus ou moins discernables de la deuxième révision inspirent des sentiments mitigés. D'une part, il apparaît que, contrairement à ce qu'on pouvait craindre il y a quelques mois, elle ne se limitera sans doute pas uniquement à la question du financement, ce qui est heureux en soi. Mais, d'autre part, on doit quand même se demander si les changements dans le système lui-même, qui seront adoptés en fin de compte, ne se ressentiront pas d'une certaine précipitation et s'il n'aurait pas mieux valu se donner le temps de réfléchir davantage sur le fond. Ce danger est à prendre au sérieux car l'expérience montre que, dans le domaine social, il est politiquement difficile de revenir en arrière après coup, même quand, expérience faite, cela paraît hautement souhaitable.

Cela étant, je ne vais pas proposer et décrire ici un nouveau modèle pour l'assurance-chômage, contrairement à ce que le programme de ce colloque annonce, et je m'en excuse. Ce n'est pas que je n'aie pas de modèle à proposer - je l'ai déjà fait ailleurs, et à plusieurs reprises[1]. Par conséquent, certains d'entre vous connaissent sans doute déjà ce modèle et une nouvelle présentation n'aurait guère d'intérêt pour eux. Mais surtout, le moment me semble peu propice pour un tel exercice. Une révision fondamentale de notre système d'assurance-chômage est en effet quelque chose qui sera peut-être réalisable dans le cadre de la troisième révision, laquelle n'interviendra sans doute pas avant plusieurs années. Dès lors, il m'a semblé préférable de prendre un peu de recul et de vous soumettre quelques réflexions de fond sur la problématique

[1] Ce nouveau modèle a été présenté dans l'édition de septembre 1993 des *Analyses & prévisions* de l'Institut Créa. Par ailleurs, il a fait l'objet de divers articles dans la *NZZ* et dans le *Journal de Genève/Gazette de Lausanne*, il a été soumis à un groupe de travail interne de l'OFIAMT ainsi qu'à une assemblée ordinaire du Parti radical démocratique suisse, etc.

de l'assurance-chômage et de sa refonte éventuelle, en espérant que ces réflexions sauront vous intéresser, qu'elles seront utiles pour nos discussions et qu'elles contribueront peut-être à préparer le terrain pour la troisième révision.

La problématique de l'assurance-chômage a ceci en commun avec d'autres questions «brûlantes» dans le domaine social (comme par exemple l'indexation complète ou non des rentes de l'AVS, la nature de l'assurance-maladie, l'assurance-maternité, etc.) qu'en dernier ressort tout dépend de la conception, ou plutôt des conceptions, qu'on peut se faire de l'Etat social. Cette question est fondamentale et pourtant elle n'est que rarement abordée explicitement dans les débats et les discussions, alors même qu'elle fait l'objet d'une importante littérature[2]. En effet, selon la conception qu'on a de l'Etat social, on donnera des réponses différentes à des questions comme celles de savoir s'il convient d'introduire ou non un délai de carence dans l'assurance-chômage, et/ou une dégressivité des prestations, et/ou une période de couverture raccourcie, etc. Bref, en dernier ressort, tout découle d'un certain nombre d'options quasiment philosophiques concernant la nature et la finalité de l'Etat social.

Vu le temps à disposition, je vais être obligé de simplifier grandement en disant qu'au fond on peut discerner deux conceptions de l'Etat social, étant entendu qu'il s'agit de cas polaires entre lesquels peuvent s'insérer toutes sortes de solutions intermédiaires. D'une part, il y a ce que j'appellerai l'Etat social classique et, d'autre part, ce que je désignerai, faute de mieux, par le terme également neutre d'Etat social global[3]. Dès lors, la vraie question n'est pas tant de savoir si l'on veut un Etat social ou non, mais bien plutôt celle de savoir quel type d'Etat social on veut. Et selon le type d'Etat social auquel on souscrit, on penchera pour tel système d'assurance-chômage ou pour tel autre. La question n'est pas sans importance dans la mesure où ceux qui se prononcent pour l'Etat social classique sont fréquemment accusés d'être contre la notion d'Etat social *überhaupt*, ce qui n'est simplement pas exact,

[2] Pour une introduction à cette littérature et à l'état actuel du débat, on consultera avec profit les diverses communications présentées lors d'un symposium sur le thème «Political Philosophy and the Welfare State» organisé à la London School of Economics en juin 1988, communications qui ont été publiées dans la revue *Ethics* (1990, 100, pp. 473-627). On trouvera une bonne bibliographie dans l'ouvrage de Julian Le Grand, «Equity and Choice: An Essay in Economics and Applied Philosophy», Harper Collins/Routledge, 1991. Voir aussi le récent «survey» de Daniel M. Hausman et Michael S. McPherson, «Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy», *Journal of Economic Literature*, June 1993, Vol. XXXI, Number 2, pp. 671-731. Certaines des questions et idées discutées ici sont également traitées dans mon récent livre sur l'économie suisse (Economica, Paris, 1993), en particulier dans la première partie du chapitre 12 qui se penche sur la problématique de la distribution des revenus.

[3] Cette terminologie m'est propre. Dans la littérature, on relève par exemple les termes suivants pour désigner ce que j'appelle l'Etat social classique: «General poverty relief scheme», «Minimal welfare state», ou encore «Residual welfare state». Quant à ce que j'ai choisi d'appeler l'Etat social global, il est par exemple désigné par les expressions: «Comprehensive welfare state», «modern welfare state» ou encore, en français, «Etat-providence». On reviendra plus loin sur ces questions de vocabulaire qui ne sont pas innocentes.

comme on va chercher à le montrer. Symétriquement, ceux qui sont en faveur d'un Etat social global, ou plus global, sont souvent taxés d'irrationalité économique, voire d'irresponsabilité, ce qui est tout aussi rapide et léger.

1. L'Etat social classique

L'Etat social classique, comme je l'entends, repose sur l'idée qu'aider les pauvres et les démunis est un devoir moral. Je ne vous apprendrai rien en disant qu'on retrouve ce précepte dans pratiquement toutes les grandes religions et philosophies, et qu'il s'agit donc de quelque chose de fort ancien qui est accepté très généralement dans la société, hier comme aujourd'hui: je suis convaincu qu'il y a très peu de personnes qui défendraient l'idée que pauvres et démunis doivent être purement et simplement abandonnés à leur sort. La concrétisation de ce précepte est, par exemple, l'obligation de distribuer une fraction de son revenu aux pauvres qu'on trouve dans l'islam, ou le commandement de la charité dans le christianisme, ou encore, dans le domaine non religieux, les *poor laws* qui furent adoptées en Angleterre au moment où la Réforme supprima les monastères et les ordres religieux, et donc leurs importantes activités charitables. A noter qu'à la base de ce précepte il n'y a pas nécessairement, ou pas uniquement, la notion d'altruisme: aider les pauvres et les démunis peut aussi être dans l'intérêt propre des donateurs, car une société qui se préoccupe de ses pauvres et démunis sera en général une société non seulement plus juste, mais aussi plus stable et donc plus sûre pour les donateurs; en outre, on peut y voir une forme d'auto-assurance (si d'aventure je tombe dans la pauvreté, on me secourra).

Mais l'Etat social classique ne va pas plus loin, du moins pas dans sa forme pure. Ainsi, il ne se préoccupera pas de redistribuer les richesses entre les non-pauvres eux-mêmes, pas plus qu'il ne cherchera à «socialiser» tous les risques de l'existence, comme par exemple celui de tomber au chômage. Dans cette optique, un chômeur ne doit être aidé que si la perte de son emploi le fait tomber dans la pauvreté, mais non pas s'il dispose - ou tant qu'il dispose - de ressources lui permettant de faire face à sa situation par ses propres moyens. Il s'ensuit que l'Etat social classique est largement compatible avec une société et une économie de marché fondées sur les notions de responsabilité et d'initiative individuelles. Et inversement, l'économie de marché la plus pure s'accommode sans peine d'un Etat social classique.

A noter encore que l'Etat social classique n'est aucunement synonyme d'une charité qui serait nécessairement et purement privée, et qu'il est donc abusif d'y voir une institution complètement dépassée, pour ne pas dire absolument médiévale. En effet, une version moderne de l'Etat social classique confiera à la collectivité, et donc à l'Etat, la mission d'aider les pauvres et les démunis. Ces derniers ont dès lors un droit à faire valoir, mais ce droit est conditionnel, en cela qu'il est réservé précisément aux pauvres et démunis. La pratique de «l'arrosage ou saupoudrage social» est fréquemment décriée aujourd'hui, principalement, mais pas uniquement, dans les milieux de droite et du centre. Cette dénonciation - qu'elle soit justifiée ou non, là n'est pas la question - signifie en fait qu'on souscrit à la version moderne de l'Etat social classique,

et il n'en va pas autrement lorsqu'on demande que les actions sociales soient «ciblées» le plus possible. Et pareillement pour la proposition, souvent couplée avec le nom de Milton Friedman, d'instituer un revenu minimum garanti pour tout le monde, par exemple par le biais d'un impôt direct qui deviendrait négatif au-dessous d'un certain seuil de revenu, c'est-à-dire qui se transformerait en subside, et qui remplacerait toutes les autres formes d'aide sociale ou, en tout cas, la plupart d'entre elles. A cet égard, il importe peu que ce revenu minimum soit ou non accordé automatiquement, c'est-à-dire sans exigence éventuelle de contre-prestations - c'est là, certes, une question importante, mais c'est une autre question.

2. L'Etat social global

L'Etat social global va évidemment beaucoup plus loin que l'Etat social classique. Comme on sait, sa première manifestation concrète remonte à Bismarck au siècle passé. Le New Deal américain, le programme du Front populaire en France, les propositions liées, en Angleterre, au nom de Lord Beveridge et, dans notre pays, l'introduction de l'AVS en sont des étapes particulièrement importantes.

Dans cette optique, il ne s'agit pas, ou pas seulement, d'aider les pauvres et les démunis, mais d'aplanir et de compenser le plus possible les divers aléas et «creux» de l'existence (chômage, maladie, vieillesse, etc.); et cela indépendamment du fait qu'ils soient prévisibles (comme la vieillesse), ou largement non prévisibles (comme la maladie ou, plus exactement, comme certaines maladies), et aussi indépendamment des ressources propres et de la richesse de tout un chacun. A mon avis, la notion-clef est ici celle de stabilité: à la limite, tous les accidents, injustices et creux de la vie doivent être pris en charge ou compensés par la collectivité dans son ensemble, de sorte que chacun puisse compter sur une existence aussi sûre, équitable et lisse que possible. A la notion d'aide au prochain et particulièrement aux pauvres, comprise comme un devoir moral, se substitue la notion de droits inconditionnels: droit à une compensation plus ou moins complète en cas de perte d'emploi, droit à l'AVS quel que soit son état de fortune, droit de tous à la santé et aux soins en cas de maladie, etc. Bien entendu, il ne peut y avoir de droits sans obligations symétriques, même si certains ont quelquefois tendance à l'oublier.

L'Etat social global attribue ces obligations à la collectivité dans son ensemble et il sera donc nécessairement redistributif dans une mesure dépassant de beaucoup un simple partage en faveur des pauvres et des démunis.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais faire observer combien le vocabulaire et les mots comptent dans ce domaine, et combien les termes choisis sont souvent lourds de jugements de valeur implicites. Ainsi, les partisans de l'Etat social classique tendront à dénigrer la conception opposée en utilisant des adjectifs comme «niveleur» et «partageux», ou des substantifs comme «égalitarisme». De même, ils chercheront volontiers à discréditer l'Etat social global en faisant remarquer que l'Union soviétique et, peut-être

d'avantage encore, l'Allemagne nazie et l'Italie fasciste représentent, à ce jour, les exemples les plus accomplis de l'Etat social global. Dans l'autre camp, l'idée classique d'aider uniquement ou même principalement les seuls pauvres et démunis sera péjorée en parlant de charité, d'assistance et d'aumônes; ou encore, dans une pratique plus moderne, en parlant de «résidualisme», en ce sens que l'Etat social classique serait censé n'avoir qu'une vocation résiduelle, précisément celle de n'aider que les seuls pauvres et démunis - et l'on n'est pas très loin de l'accusation implicite de vouloir faire de ces derniers les «résidus» de la société.

J'observerai encore, toujours au chapitre du vocabulaire, que le terme de solidarité, très usité aujourd'hui dans ce contexte, est en réalité fort ambigu, en cela qu'il peut être compris aussi bien dans le sens de l'Etat social classique que dans celui de l'Etat social global - d'où un danger évident de mélange des discours. Quant à moi, je trouve en tout cas frappant que, dans ce qu'on lit ou entend tous les jours, il y ait une tendance constante à invoquer la solidarité avec les pauvres et les démunis pour justifier des mesures qui vont bien plus loin que cela et qui, en fait, ressortissent à l'Etat social global. Je n'en veux pour preuve que les réactions qui ont salué les récentes et - il faut bien le dire - maladroites velléités du Conseil fédéral de vouloir supprimer ou limiter l'indexation des rentes AVS. Immédiatement, le commentaire a été: «Ne touchez pas aux pauvres et aux démunis!», comme si tous les rentiers de l'AVS appartenaient à ce groupe. Je ne sais pas s'il existe des statistiques et études fiables sur la distribution des revenus des femmes de plus de 62 ans et des hommes de plus de 65 ans, et je ne sais pas quelle est la proportion de celles et de ceux pour qui la rente AVS et, le cas échéant, les prestations complémentaires sont l'unique ou même le principal moyen d'existence. Mais ce n'est sûrement pas le cas de toutes les personnes en question et, parmi les aînés, on trouve assurément une fraction non négligeable de personnes qui disposent d'importantes ressources autres que leur rente AVS. Supprimer l'indexation pour une veuve qui vit péniblement des seules prestations de l'AVS est une chose. La supprimer (provisoirement) pour un retraité ou une retraitée qui dispose en outre d'une pension mensuelle de plusieurs milliers de francs est une autre chose. Dans ce dernier cas, est-il vraiment inconcevable qu'on demande à ce retraité ou à cette retraitée de consentir un (petit) sacrifice et de contribuer ainsi sa part à l'assainissement des finances publiques?

Transposons cela dans le domaine de l'assurance-chômage, en considérant la question délicate et controversée d'un éventuel délai de carence. A nouveau, j'ignore si on dispose de statistiques fiables sur la situation financière des chômeurs au moment où ils tombent au chômage. Aucun doute qu'il existe des travailleurs à revenu modeste et avec des charges importantes, et donc pratiquement sans épargne propre, qui étant licenciés plus ou moins du jour au lendemain voient leur situation financière compromise de manière soudaine et aiguë. Mais il y a aussi certainement des licenciements qui sont assortis de dédommagements non négligeables sur le plan financier, comme il y a certainement des nouveaux chômeurs qui ont pu se constituer préalablement des réserves de quelque importance. Dans le premier cas, un

délai de carence obligatoire pour tout nouveau chômeur serait incontestablement très dur. Mais *quid* du deuxième cas? Prenons l'exemple d'un chômeur qui perd son emploi, mais qui reçoit, mettons, deux ou trois mois de salaire et/ou qui dispose d'économies non négligeables. Est-il vraiment inhumain de prévoir que ce chômeur ne touchera ses premières allocations qu'après un certain délai? Dans la perspective de l'Etat social classique, la solution serait donc l'institution d'un délai de carence, les cas de rigueur attestés étant réservés[4]. La situation financière de l'assurance-chômage s'en trouverait allégée de manière importante et d'autant plus perceptible que le délai de carence sera relativement long. Par contraste, dans la perspective de l'Etat social global, les notions mêmes de délai de carence et de traitement différencié des nouveaux chômeurs relèvent de l'anathème, l'idéal étant un droit à une indemnisation immédiate et à cent pour cent pour tout le monde.

3. Un choix purement philosophique?

Incontestablement, la préférence de chacun d'entre nous pour la forme classique ou la forme globale de l'Etat social dépend de son système de valeurs et de la manière dont il voit le monde et la société. Ceux qui tendent à penser que, dans l'ensemble et sauf circonstances exceptionnelles, chacun est responsable de ses actes; ceux qui mettent l'accent sur l'initiative individuelle et qui parlent volontiers de «responsabilisation»; ceux qui croient que le libre arbitre n'est pas qu'une fiction, qui estiment que le mérite existe et doit être récompensé plutôt que pénalisé, et qui se préoccupent avant tout d'efficacité économique - ceux-là pencheront pour l'Etat social classique. A l'inverse, ceux qui pensent que le marché asservit et que la loi libère; ceux qui opposent l'économie politique, laquelle étudie les choix que les hommes font, à la sociologie, laquelle tend à montrer que les hommes n'ont généralement pas le choix; ceux qui parlent volontiers en termes d'exploitation, de victimes, d'injustices imméritées, de fatalité et qui pensent que l'homme, loin de maîtriser son propre sort, est avant tout le jouet de forces qui le dépassent - ceux-là donneront plutôt leur suffrage à l'Etat social global.

Dans la mesure où il ne peut y avoir de réponse scientifiquement assurée à ces interrogations de nature en partie métaphysique[5], on pourrait être tenté de conclure qu'en dernière analyse tout semble en effet dépendre du système de valeurs auquel chacun d'entre nous adhère plus ou moins instinctivement. Cela est possible, mais, par-delà ces problèmes de *Weltanschauung*, il y a quand même, à mon avis, un certain nombre de questions dont on peut débattre rationnellement et qui, selon la réponse donnée, peuvent guider notre choix quant au type d'Etat social que l'on souhaite. Nous en évoquerons trois.

[4] Cette solution ne va d'ailleurs pas sans soulever quelques problèmes propres. Ainsi, la possibilité de dérogations à la règle générale d'un délai de carence pourrait pousser les employeurs à se montrer moins généreux lors d'un licenciement. Il y a aussi un important problème de vérification: les cas de rigueur doivent être attestés, mais selon quelles règles et avec quelles vérifications?

[5] N'est-ce pas, d'ailleurs, un peu l'homme vu par Corneille et l'homme vu par Racine?

4. Eléments de décision

Premièrement, il faut bien voir que plus l'Etat social est global et plus élevé sera son coût économique, la notion de coût étant définie ici comme une perte d'efficacité économique. Comme c'est le cas pour toutes les formes d'assurance, l'assurance-chômage entraîne nécessairement ce que l'on appelle un risque ou aléa moral *(moral hazard)*, c'est-à-dire des modifications de comportement tenant au fait même d'être assuré. Les abus caractérisés sont la forme extrême de l'aléa moral[6], mais ce dernier peut également se manifester de manière plus subtile: le chômeur qui touche des allocations mettra plus de temps et moins d'énergie à trouver un nouvel emploi, il hésitera davantage à changer de type d'occupation, à accepter un emploi dans une autre région, etc. Ce qui se traduira par une augmentation des charges pesant sur la collectivité et par une perte d'efficacité économique (une partie des ressources en main-d'oeuvre reste inutilisée plus longtemps). Les études empiriques qui ont été réalisées à ce sujet, et que d'autres participants au colloque ne manqueront sans doute pas d'évoquer[7], ne laissent place à aucun doute quant à la réalité et à l'importance de ces pertes[8].

Il ne s'ensuit cependant pas - et j'aimerais insister sur ce point - que ces considérations d'aléa moral doivent nécessairement nous pousser dans la direction de l'Etat social classique. En effet, une société peut parfaitement décider que les pertes économiques entraînées par une assurance-chômage relativement généreuse (ou, si l'on préfère, peu exigeante) représentent

[6] Un récent rapport de l'OFIAMT tend à montrer que ces abus caractérisés (perte d'emploi par sa propre faute, recherche insuffisante d'une nouvelle occupation) représentent davantage que des phénomènes marginaux et insignifiants, même si ce rapport a été critiqué et est sans doute critiquable à certains égards.

[7] Pour la Suisse, on pense en particulier aux travaux et recherches de la FAI de l'Université de Bâle et, tout spécialement, à ceux de George Sheldon.

[8] L'importance des pertes économiques liées à l'aléa moral dépend clairement du cadre institutionnel existant à telle ou telle époque. Aux Etats-Unis, de 1930 à 1933, il n'y avait aucune assurance-chômage et le seul «filet de sauvetage» était l'assistance publique ou privée. Dans ces conditions, l'aléa moral était sûrement négligeable; selon un intéressant article paru récemment dans le *New Yorker* (Doris Kearns Goodwin, «The Home Front», 15 août 1994), le Président Roosevelt et son épouse, laquelle avait une grande influence dans le domaine social, considéraient comme allant de soi l'idée que les chômeurs - presque 25% de la population active en 1933 - étaient des victimes intégrales; et qui leur donnerait tort, étant donnée les circonstances de l'époque? A cet égard, on ne peut s'empêcher de trouver assez ridicules les tentatives, dues à des économistes comme Lucas, Rapping et Darby, d'expliquer la montée du chômage aux Etats-Unis en 1930-1933 comme un phénomène au moins en partie volontaire. Tout autre est la situation actuelle en Suisse, surtout depuis la généreuse révision de l'assurance-chômage en 1984. Outre le rapport de l'OFIAMT sur les abus dont il a été question plus haut, on aimerait verser une pièce au dossier qui n'est peut-être pas entièrement dénuée de signification. Lors de la session d'examen de l'été 1994, les étudiants de dernière année de licence suivant le cours d'économie nationale à l'Ecole des HEC de l'Université de Lausanne se virent proposer un sujet concernant l'assurance-chômage. Or, dans pratiquement chacune des copies rentrées, au nombre d'une petite centaine, il était question de tel ou tel ami ou connaissance qui avait décidé de s'inscrire au chômage pour prendre des vacances, ou qui prenait son temps pour retrouver un nouvel emploi, etc. L'échantillon était certes petit et non aléatoire, mais la répétition de ce genre d'expériences vécues n'en était pas moins très frappante.

certes un prix à payer, mais un prix qui est acceptable étant donné la sécurité et la stabilité sociales qu'un tel système garantit en contrepartie[9]. Mais ce qui n'irait pas et n'est sûrement pas acceptable, ce serait une situation où la société se déciderait, à un moment donné, pour un Etat social relativement global en ignorant ou en minimisant par trop les pertes économiques qui s'ensuivront. En d'autres termes, cette décision doit être prise, comme toutes les décisions, dans des conditions d'information suffisante.

Deuxièmement, les sociétés humaines sont rarement homogènes et, de ce point de vue, il est dangereux de se référer sans autre à «la» société. Le risque de tomber au chômage n'est de loin pas le même pour tout le monde et rien ne garantit que ceux pour lesquels ce risque est faible, voire pratiquement non existant, acceptent automatiquement et de bon coeur de puiser dans leur portefeuille pour venir en aide aux chômeurs. Souvent ils y seront d'autant moins prêts qu'ils auront le sentiment que le système d'assurance-chômage en place est par trop inefficace, insuffisamment incitatif et donc inutilement coûteux. Il s'ensuit, à mon avis, qu'un Etat social relativement global requiert non pas une petite majorité favorable, mais un très large consensus, faute de quoi on prend le risque de graves dissensions et conflits.

Troisièmement, il faut veiller, me semble-t-il, à ce qu'un Etat social relativement global n'en arrive pas au point d'occulter la mission première de l'Etat social classique, à savoir aider avant tout les pauvres et les démunis. Une série de recherches qui ont été effectuées récemment en Grande-Bretagne, sur une très grande échelle, montrent que ce danger n'a rien d'imaginaire[10]. Ces recherches, qui paraissent très solides, ont en effet débouché sur la conclusion que l'Etat social anglais, si l'on prend tous ses aspects en considération, représente avant tout une entreprise de redistribution non pas entre riches et pauvres à la manière de Robin des Bois, mais une redistribution qui s'effectue dans le temps à l'intérieur des classes moyennes[11]. On retrouve là une version atténuée de la «loi» dite d'Aaron Director *(Director's law)*, laquelle s'énonce

9 Pour une justification particulièrement claire et pertinente de cette approche, voir un article de Julian Le Grand, «Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-Off», *Ethics*, 1990/100, pp. 554-568.

10 Il s'agit d'un programme de recherches qui a été conduit, sous les auspices du Economic & Social Research Council, au Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines à la London School of Economics, et dont la direction a été assurée par A. B. Atkinson, Howard Glennerster, Julian Le Grand et John Hills. Parmi les très nombreux rapports, études et articles produits dans le cadre de ce programme, on citera: John Hills et al., «Investigating Welfare: Final Report of the ESRC Welfare Research Program», LSE, *Discussion Paper* WSP/92, May 1993; Jane Falkingham et al., «William Beveridge versus Robin Hood: Social Security and Redistribution over the Lifecycle», LSE, *Discussion Paper* WSP/88, March 1993. Un livre à paraître incessamment (ou qui vient peut-être de paraître) devrait fournir une synthèse de ces dernières recherches; il s'agit de: John Hills and Jane Falkingham, «The Dynamics of Welfare», Harverster Wheatsheaf, été-automne 1994.

11 Ces recherches montrent aussi à quel point il devient difficile et complexe, lorsqu'on se trouve en présence d'un Etat social global relativement développé, de déterminer qui, par solde net, gagne et qui perd. Dans ces conditions, est-il encore possible au citoyen moyen de se forger une opinion informée au sujet de l'Etat social? On peut en tout cas se poser la question.

ainsi: «Les dépenses et transferts publics profitent en premier lieu aux classes moyennes et sont financés par des prélèvements qui, dans une large mesure, frappent les pauvres et les riches»[12].

Pour conclure, et dans la mesure où il faut bien se décider pour tel ou tel type d'Etat social, on peut être d'avis, selon son système de valeurs et avec moi, que l'Etat social suisse en général et le système d'assurance-chômage en particulier devraient être infléchis dans un sens plus classique[13]. Mais cela ne signifie nullement qu'on cherche à démanteler l'Etat social, comme le voudrait une accusation facile - il s'agit bien plutôt de le reconstruire.

[12] A cet égard l'article classique de George J. Stigler («Director's Law of Public Income Redistribution», *The Journal of Law and Economics*, 1966) n'a rien perdu de son intérêt et de sa fraîcheur.

[13] C'est en tout cas la finalité de mon modèle pour l'assurance-chômage; voir la note 2 ci-dessus.