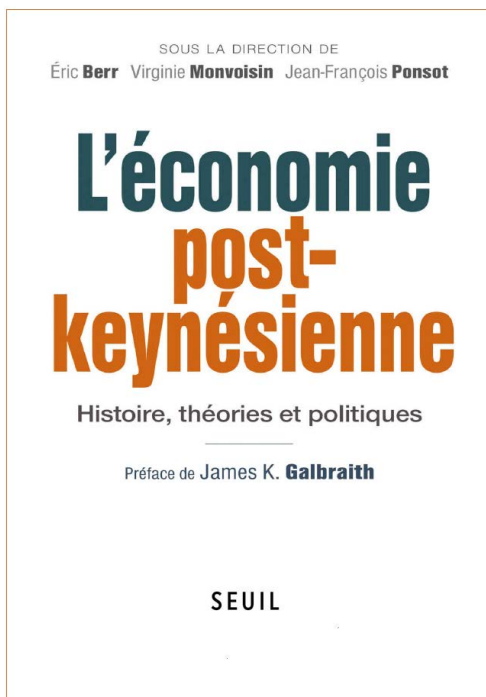




CHAPITRE 18

L'employeur en dernier ressort : une idée post-keynésienne pour assurer le plein-emploi permanent

Quirin Dammerer, Antoine Godin et Dany Lang

La préoccupation majeure de Keynes dans la *Théorie générale* n'est pas tant d'assurer la croissance que de garantir le plein-emploi, le chômage de masse étant le problème central de son temps avec les inégalités. Aujourd'hui s'y ajoute également celui de l'urgence écologique, qui appelle à penser des politiques keynésiennes permettant d'assurer le plein-emploi sans pour autant stimuler les activités polluantes. Les politiques d'employeur en dernier ressort (EDR) sont une voie possible pour y parvenir.

Ce chapitre aborde successivement les textes fondateurs d'une politique d'EDR et en particulier les contributions de John Maynard Keynes, d'Abba Lerner et de Hyman Minsky (section 1). Nous montrons en quoi le concept d'EDR est pertinent pour faire face aux défis contemporains (section 2) et présentons certaines des critiques qui lui sont adressées (section 3). Nous finissons par la mise en œuvre des programmes d'EDR et les obstacles qu'ils sont susceptibles de rencontrer (section 4).

1. Les textes fondateurs d'une politique de l'emploi atypique

Keynes, Lerner et Minsky peuvent être considérés comme les principaux inspirateurs des politiques d'EDR. Cette partie propose donc un tour d'horizon de leurs analyses en matière de plein-emploi. Tous partagent l'idée que le plein-emploi permanent est possible et souhaitable.

1.1. K

La Théorie générale de Keynes est tout entière tournée vers la résolution du chômage. Dans le dernier chapitre de son œuvre majeure, il souligne ainsi :

Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont le premier que le plein-emploi n'y est pas assuré, le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité. (Keynes, 1936, p. 366)

S'il reconnaît qu'un degré limité d'inégalités peut être fondé, Keynes constate que les inégalités sont trop importantes, au point de nuire à l'efficacité économique. Pour lui, c'est à l'État de mettre en œuvre les politiques adéquates afin de rendre l'économie plus équitable et de résoudre le problème du chômage. Pour cela, il privilégie trois leviers : 1. encourager les investissements, 2. baisser les taux d'intérêt et 3. mettre en œuvre des politiques publiques de grands travaux.

1. La théorie de l'emploi de Keynes est profondément liée aux anticipations, passées et présentes¹. D'une part, le stock de capital constitue la traduction matérielle des anticipations passées des investisseurs ; d'autre part, la demande de travail dépend du stock de capital à travers le montant du ratio capital-travail – soit le coefficient d'intensité du capital, fondamental pour saisir les problématiques de l'emploi – et de l'anticipation de ventes futures. Ainsi, le niveau d'emploi courant dépend principalement des anticipations actuelles et des anticipations passées. Or l'anticipation d'augmentation de la demande globale implique une hausse des investissements et donc une hausse de l'emploi. Keynes en déduit alors qu'il faut stimuler les anticipations – les « esprits animaux » – pour encourager les investissements.

2. Keynes explique qu'il est également possible de stimuler l'investissement en faisant baisser les taux d'intérêt. Il envisage deux leviers permettant une baisse des taux : une politique de flexibilité des salaires² ou une politique d'*open market*³ ayant une incidence sur la masse monétaire présente dans l'économie. Keynes n'est pas favorable aux politiques de flexibilisation des salaires, car il pense que des salaires fixes contribuent à stabiliser l'économie. La solution pertinente consiste donc à mettre en œuvre une politique d'*open market* afin de cibler des taux d'intérêt faibles et de stimuler ainsi les investissements. De plus, des taux d'intérêt faibles conduiraient à « l'euthanasie des rentiers et par suite [à] la disparition progressive du pouvoir oppressif additionnel qu'a le capitaliste d'exploiter la valeur conférée au capital par sa rareté » (Keynes, 1936, p. 369).

3. Enfin, l'État peut accroître l'investissement en procédant à ses propres investissements. Keynes fait deux précisions importantes : le but est avant tout d'obtenir un investissement élevé ; il n'est pas nécessaire que l'État soit propriétaire de ces nouveaux investissements, l'essentiel étant d'induire un taux

d'investissement important et non pas d'en influencer la nature.

Lorsque sur dix millions d'hommes désireux et capables de travailler il y en a neuf millions d'employés, il n'est pas évident que le travail de ces neuf millions d'individus soit mal orienté. Le reproche qu'il convient de faire au système actuel n'est pas de ne pas affecter aux tâches appropriées les neuf millions d'hommes employés, mais de n'avoir pas d'ouvrage disponible pour le dernier million. C'est le volume et non la consistance de l'emploi que le système actuel a été incapable de déterminer correctement. (Keynes 1936, p. 372)

Rappelons que, grâce aux mécanismes du multiplicateur, tout investissement public a un impact plus que proportionnel à la somme investie. L'investissement constitue de fait un outil particulièrement efficace pour soutenir l'activité économique.

Enfin, Keynes met en garde contre les effets négatifs de l'épargne. Il montre non seulement que l'augmentation de l'épargne ne rend pas une économie plus prospère, mais aussi qu'elle diminue la demande et donc l'emploi. C'est le « paradoxe de l'épargne ». D'un point de vue individuel et à revenu constant, une diminution de la consommation se traduit par une augmentation de l'épargne. Or cela ne se vérifie pas à une échelle agrégée. Sur le plan macroéconomique, tout euro dépensé par quelqu'un représente un euro perçu par quelqu'un d'autre. *A contrario*, un euro épargné ne génère pas un euro de richesse supplémentaire. Aussi, globalement, l'augmentation de l'épargne réduit la consommation et le revenu d'une communauté.

1.2. A

Lerner entend tout d'abord asseoir et justifier l'intervention de l'État. Pour lui, on ne peut compter sur les individus pour gérer correctement une économie : ils tendraient à mal se comporter, et ce même en ayant conscience de leurs actes. Par conséquent, il est nécessaire que l'État encadre l'activité économique. Ainsi,

[...] des investissements à perte peuvent être entrepris par les gouvernements, parce qu'ils sont considérés comme appréciables au regard de l'intérêt collectif, étant source de bienfaits tout autres que des gains en termes monétaires⁴. (Lerner, 1951, p. 91)

Or, pour Lerner, l'un des objectifs majeurs d'un gouvernement doit être d'assurer le plein-emploi. Pour atteindre cet objectif, il propose un cadre appelé « finance fonctionnelle », qui s'oppose à la « finance saine » préconisée par d'autres économistes.

La finance fonctionnelle ne constitue pas une politique. Il s'agit seulement d'un cadre dans lequel toutes sortes de politiques peuvent être menées. Elle précise simplement comment le gouvernement, en plus de tout ce qu'il entend faire par ailleurs, peut nous assurer le plein-

emploi. (Lerner, 1951, p. 135)

La finance fonctionnelle se définit à partir de trois règles relatives à la politique économique :

- 1) le gouvernement doit maintenir un niveau de demande raisonnable en tout temps, en utilisant les impôts et les dépenses conformément à cet objectif ;
- 2) le gouvernement doit maintenir les taux d'intérêt à un niveau tel qu'ils assurent les investissements. Pour cela, il fait appel aux opérations d'*open market* ;
- 3) le gouvernement émet et consacre les fonds nécessaires qui permettent de se conformer aux règles 1 et 2.

À partir de ces règles, le gouvernement définit un objectif adapté à la situation économique et dispose de trois types d'actions pour atteindre cet objectif :

- 1) acheter et vendre – les dépenses publiques en matière de biens et services, et les ventes des biens et services produits par l'État ;
- 2) donner et recevoir – les primes / subventions et les impôts ;
- 3) prêter et emprunter – les placements souverains et les bons du Trésor.

En utilisant l'un des trois instruments d'accompagnement / transfert / redistribution – dépenses, investissement et versement de subvention –, le gouvernement émet de la monnaie et décide dans un second temps s'il est nécessaire d'utiliser les instruments de prélèvement – vente, taxation et emprunt – pour atteindre ses objectifs. La masse monétaire circulant dans l'économie résulte ainsi de l'utilisation des instruments de politique économique.

Ici, ce qui importe, c'est l'objectif pour lequel l'instrument est utilisé et non l'instrument lui-même. De plus, les leviers utilisés doivent être adaptés à la situation économique et répondre à l'objet de la politique. Par exemple, les emprunts publics devraient servir à empêcher des investissements excessifs et non à financer d'autres politiques. En effet, en empruntant, le gouvernement retire les fonds excédentaires qui nuisent à l'économie. Pour autant, la dette publique n'est en rien problématique, puisque, si une génération future était amenée à rembourser la dette un jour, ce sont les créateurs de la même génération qui bénéficieraient du remboursement.

Comme Keynes, Lerner accorde une place spécifique à l'épargne, la différence entre le revenu et la consommation. Encore une fois, les politiques concernant l'épargne doivent être envisagées avec prudence et tenir compte de la situation économique. Les excédents budgétaires et donc la réduction de la dette publique ne sont pas souhaitables.

Le principe de préservation du plein-emploi et le taux d'investissement choisi déterminent entièrement le montant des emprunts ou des prêts entrepris par le gouvernement, de sorte que tout autre considération relative à la relation entre les recettes fiscales et les dépenses gouvernementales, comme le principe d'équilibre budgétaire, soit coïncide avec la politique définie en amont, auquel cas elle est inutile, soit entre en conflit avec elle, auquel cas elle doit être ignorée. (Lerner, 1944, p. 318-319)

1.3. H

Pour Minsky, l'élément « indispensable à une action de lutte contre la pauvreté » est ce qu'il appelle

le « plein-emploi strict », soit un taux de chômage de 2,5 % (Minsky, 1965, p. 177). Ainsi, alors même qu'en 1964 le président des États-Unis, John Fitzgerald Kennedy, lance un plan de guerre contre la pauvreté, Minsky fait des propositions alternatives, spécifiquement centrées sur les politiques d'EDR :

La guerre contre la pauvreté [telle que lancée par Kennedy] est une réponse conservatrice à un problème posé depuis longtemps par les dissidents, à savoir que le capitalisme engendre nécessairement la pauvreté dans l'abondance. (Minsky, 1965, p. 175 ; notre traduction)

Minsky propose une critique acerbe des politiques mises en œuvre dans le cadre de la guerre contre la pauvreté – et en particulier des baisses d'impôts. Il leur préfère le recours aux travaux publics, qui permet de parvenir au plein-emploi, seul moyen d'éradiquer la pauvreté.

Minsky montre empiriquement que l'activité industrielle peut être classée en deux secteurs : un secteur proposant des salaires élevés et un secteur versant des salaires faibles. Le secteur des salaires élevés est celui des entreprises rémunérant davantage leurs employés car elles craignent un taux de rotation du personnel élevé ou ont besoin d'employés fortement motivés. Minsky explique que l'industrie à salaires élevés fait face à une offre de travail infiniment élastique en raison de ces fortes rémunérations. L'offre pour le secteur à bas salaires dépend de l'emploi dans l'autre secteur, les travailleurs préférant travailler pour des salaires élevés. Ainsi, une augmentation de la demande de main-d'œuvre dans l'industrie à salaires élevés entraînera un recul de l'offre pour le secteur à bas salaires. En fonction de la façon dont la demande de main-d'œuvre se comporte dans le secteur à bas salaires après un tel changement, elle peut entraîner une augmentation ou une diminution de l'emploi dans le secteur à bas salaires. Cela dit, les salaires de ce secteur plus fragile augmentent toujours.

Or Minsky souligne que les politiques de stimulation de la demande globale tendent à relancer avant tout les ventes dans le secteur à salaires élevés et donc l'emploi dans ce secteur. Elles peuvent se traduire par une baisse équivalente de l'offre de travail dans le secteur à salaires faibles. La situation globale de l'emploi peut, en conséquence, rester inchangée.

Ayant pour objectif le « plein-emploi strict » et la réduction des inégalités, Minsky préconise la mise en œuvre de politiques d'emploi public :

[...] les programmes visant à employer directement les personnes pauvres sur le marché du travail et permettant d'offrir un second revenu aux familles pauvres auraient un impact important sur la pauvreté. (Minsky, 1965, p. 195 ; notre traduction)

Dès lors, la meilleure façon de réduire le chômage consiste à cibler le secteur à bas salaires, en créant des emplois dans ce secteur. Il ajoute que le taux auquel ces emplois publics seront rémunérés permettra d'ancrer les salaires, en créant un taux minimum, ce qui contribuera à accroître les bas salaires, améliorant ainsi la situation de nombreuses familles.

Par la suite, Minsky apportera un autre argument majeur à l'appui des programmes d'EDR – la stabilisation :

Nos responsables économiques ne semblent pas avoir conscience que le fonctionnement

normal de notre économie va de pair avec des traumatismes financiers et des crises financières, l'inflation, les dépréciations monétaires, le chômage et la pauvreté alors même que nous pourrions jouir d'une prospérité virtuellement universelle. (Minsky, 1986, p. 616)

Minsky préconise alors une *véritable* révolution keynésienne, puisque, selon lui, elle n'a jamais eu lieu. Il ajoute que les politiques conçues pour lutter contre l'instabilité devraient reconnaître « que notre économie est capitaliste, possède une structure financière sophistiquée et souffre par conséquent d'instabilité » (Minsky, 1986, p. 624). Selon Minsky, se concentrer sur les politiques favorables à la croissance plutôt que sur les politiques de l'emploi est une erreur car une économie de plein-emploi est tenue de croître alors qu'une économie en croissance ne se trouve pas nécessairement au plein-emploi. Gardant à l'esprit l'argument qu'il a développé dans sa critique sur la guerre contre la pauvreté, il déclare non seulement que le plein-emploi apporterait la stabilité économique, mais aussi qu'il réduirait les inégalités : « Une fois résolu le problème technique de l'élimination de la “terreur du chômage”, le meilleur programme économique est celui qui cherche à réduire l'inégalité » (Minsky, 1986, p. 633).

Par conséquent, les politiques recommandées par Minsky s'appuient sur trois concepts centraux : un gouvernement fort, une banque centrale forte et un EDR :

L'État doit être assez fort pour que les variations de l'investissement privé soient compensées par des variations inverses de déficits publics capables de stabiliser les profits. (Minsky, 1986, p. 635)

À l'instar de Lerner, Minsky n'est nullement préoccupé par la question du déficit budgétaire. Le budget devrait être déficitaire ou excédentaire selon les nécessités de stabilisation de l'économie. Pour Minsky, le véritable problème est de parvenir au plein-emploi sans instabilité ni inflation :

L'instrument principal d'une telle politique est la création d'une demande de travail infiniment élastique à un salaire plancher ou minimum qui ne dépende pas des attentes des entreprises concernant les profits à court et à long terme. Dans la mesure où seul l'État peut dissocier l'offre de travail de la rentabilité de l'embauche de travailleurs, la création d'une demande infiniment élastique de travail doit lui incomber. (Minsky, 1986, p. 657)

Il préconise un WPA (*works progress administration*, inspiré du *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt), pour tous et à un salaire fixe. Selon lui, cela établirait un plancher salarial faisant office de salaire minimum, tout en créant un stock régulateur de travailleurs, variant avec les cycles économiques. Ainsi,

[...] cette stratégie d'emploi créera des marchés du travail certes tendus, mais, comme les salaires du WPA seront substantiellement inférieurs à ceux du secteur privé, l'offre de travail à la disposition des employeurs privés sera infiniment élastique tant que l'emploi du WPA restera positif. (Minsky, 1986, p. 666)

2. L'employeur en dernier ressort, une idée à la hauteur des défis contemporains

Les programmes d'EDR reposent sur un certain nombre de principes et remplissent des fonctions bien délimitées. Examinons-les rapidement.

2.1. L

En 1986, Hyman Minsky devient le premier auteur à proposer une politique *systématique* d'employeur en dernier ressort (Minsky, 1986, p. 345-347). Il s'inscrit explicitement dans la ligne des politiques menées aux États-Unis pendant les années 1930 et la Grande Dépression.

À sa suite, de nombreux économistes post-keynésiens ont développé des propositions plus élaborées et plus pratiques de programmes d'EDR. Parmi ces différentes approches, celle de Randall Wray (2007 ; 2009), comportant ce qu'il appelle « une garantie d'emploi universelle »⁵, reste la plus proche de celle de Minsky.

Le programme d'EDR préconisé par Wray doit proposer des emplois à temps plein (ou à temps partiel lorsque le salarié le demande) à toute personne majeure, en mesure de et disposée à travailler, en échange d'une rémunération. Celle-ci doit être composée d'un salaire de référence et d'un ensemble de prestations. Le salaire est fixé en fonction des conditions de vie locales. Les prestations comprennent, entre autres, les services de santé, la garde d'enfants, la sécurité sociale, etc.

La formation est une composante essentielle des programmes d'EDR. Étant donné que l'objectif des travailleurs de l'EDR doit rester l'embauche dans des entreprises (publiques ou privées), ils doivent avoir la possibilité de compléter ou d'améliorer leur niveau de formation. En outre, la recherche d'emploi doit être proposée comme une activité pendant les premières semaines d'emploi des bénéficiaires.

Enfin, la gestion du programme doit être fortement décentralisée pour s'adapter aux réalités locales. Le gouvernement contribue à la rémunération des employés et procure une partie du coût en capital de chaque projet financé. Le reste du coût en capital est à la charge des collectivités locales et / ou des ONG impliquées dans le projet. Certains projets seront conçus en vue de devenir « permanents », les autres étant mis en place de manière plus discrétionnaire lors des périodes de baisse de l'emploi dans le reste de l'économie.

2.2. F

Les développements récents dans la littérature portant sur les programmes d'EDR s'intéressent à leurs principales fonctions ainsi qu'à leurs prolongements.

La fonction première des programmes d'EDR est de résoudre le problème du chômage involontaire, en procurant un emploi à tous les actifs désireux et en mesure de travailler. Bien entendu, dans un tel cadre, tout le monde ne travaillerait pas. Certains sont dans l'incapacité de travailler – et un programme de prestations devra être mis en place pour ces personnes. Les programmes d'EDR n'étant pas le travail obligatoire, d'autres peuvent décider de ne pas travailler, soit parce que leurs exigences salariales sont supérieures aux salaires proposés par l'EDR (et que leurs ressources leur permettent), soit parce que ces

personnes ne désirent pas travailler pour l'EDR, soit parce que les personnes se trouvent entre deux emplois.

Les programmes d'EDR remplissent également une fonction majeure en matière de régulation macroéconomique. En raison de l'augmentation généralisée des revenus des ménages liée à ce type de programme, la consommation et donc la demande globale augmenteraient. Par ailleurs, Wray souligne l'effet contracyclique de cette politique :

Les dépenses seront fortement contracycliques, de sorte que, si la mise en œuvre d'un programme d'EDR stimule effectivement la demande globale et entraîne une croissance rapide de l'économie, les dépenses liées à ce programme chuteront mécaniquement (même si les recettes fiscales s'accroissent). (Wray, 2007, p. 17-18 ; notre traduction)

Comme cela a été souligné par Minsky, le salaire versé dans le programme d'EDR servira d'ancrage au salaire minimum puisque le secteur privé devra payer davantage pour attirer des salariés. Le gouvernement, en fixant le salaire minimum, fixe le prix du travail. Puisque la main-d'œuvre contribue à toute la production, la stabilisation des salaires contribue à améliorer la stabilité des coûts de production. De plus, comme nous l'avons vu plus haut, la consommation des travailleurs dans des dispositifs d'EDR et des travailleurs dans leur ensemble sera stabilisée, ce qui renforce la stabilité macroéconomique.

Les politiques d'EDR concourent également à réduire le coût de la dépréciation du « capital humain » des chômeurs. En effet, ces derniers perdent rapidement en productivité et sont généralement considérés comme inemployables au-delà de six mois de chômage. Les programmes d'EDR permettent d'éviter cette dépréciation, puisque tous les actifs qui le souhaitent et le peuvent restent constamment en emploi. Plus encore, dans ces programmes prévoyant éducation et formation, les travailleurs gagnent en compétences, réduisant ainsi le coût de l'embauche – ils n'ont plus besoin d'être formés. Ainsi, les programmes d'EDR permettent une meilleure insertion sur le marché du travail (Godin, 2014).

Jan Kregel (2006), ancien économiste en chef du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), étend le concept des programmes d'EDR aux pays en développement. Un tel programme permettrait d'atteindre la plupart des dix-sept « Objectifs de développement durable » (ODD), qui font suite, pour la période 2016-2030, aux huit « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD) poursuivis sur la période 2000-2015. En garantissant un revenu minimum – et donc en améliorant la répartition des revenus –, ce programme réduit mécaniquement la faim et la pauvreté (ODD n° 1 et 2). Il comprend un volet éducation et formation (ODD n° 4). En se focalisant sur les travailleurs pauvres et les chômeurs, souvent des femmes, il contribue à réduire l'écart des rémunérations entre le revenu moyen des hommes et des femmes (ODD n° 5). Dans le même esprit, il concourt également à la réalisation de l'ODD n° 3, relatif à la mortalité infantile et la santé maternelle.

Enfin, au-delà de ces fonctions, un programme d'EDR peut constituer un support pour des objectifs socio-économiques comme pour les besoins en matière d'environnement. En fournissant des emplois verts (Forstater, 2006 ; Godin, 2013), il étaye les approches de la décroissance (Alcott, 2013), concourt à l'autonomisation des femmes et à l'égalité des genres⁶.

3. Les critiques des programmes d'EDR

Les programmes d'EDR ont soulevé un certain nombre de remarques et de critiques. Thomas Palley (2001), par exemple, recense quelques limites et risques souvent soulignés dans la littérature :

- les rémunérations dans le secteur public risquent d'être revues à la baisse ;
- les emplois créés des programmes d'EDR risquent de se substituer aux emplois publics ;
- si ces emplois ne sont pas productifs, la population retirera son soutien à ces programmes ;
- si la rémunération est trop élevée pour des emplois à productivité faible, tout se passera comme si les travailleurs avaient des revendications salariales excessives.

Sur ce dernier point, William Mitchell et Randall Wray (2005) rétorquent que le marché privé n'est pas le seul mécanisme de validation des résultats et que l'évaluation de la valeur sociale d'une production doit inclure la dimension création d'emplois. De plus, comme le souligne Giorgio Lunghini (1995), il y a de nombreux besoins sociaux insatisfaits en raison du faible rendement monétaire que la satisfaction de ces besoins procurerait. Nous ne pouvons donc pas compter sur les mécanismes de marché pour y répondre.

Pour Malcolm Sawyer (2003), les programmes d'EDR ne seraient qu'une manière parmi d'autres d'« amorcer la pompe » pour stimuler la demande globale. En tant que telle, toute politique de relance budgétaire ou monétaire aurait les mêmes effets. Mitchell et Wray (2005) font le raisonnement inverse : le premier objectif des programmes d'EDR est de parvenir au plein-emploi et l'augmentation de la demande globale n'en est qu'un effet secondaire positif. Par ailleurs, les avantages de ces programmes sont plus nombreux que ceux des politiques de relance keynésienne traditionnelles :

- une politique de relance se heurte nécessairement à l'inflation avant d'atteindre le plein-emploi, car elle contribue à la hausse de l'utilisation des capacités ;
- une politique de relance ne crée pas nécessairement des emplois là où ils sont les plus socialement nécessaires ;
- les dépenses liées à la défense ou à l'incitation à l'investissement privé peuvent engendrer des créations d'emplois peu qualifiés ;
- un programme d'EDR a un effet plus important sur la réduction de la pauvreté et sur l'insertion sur le marché du travail qu'une politique de relance keynésienne traditionnelle (Godin, 2014).

Tony Ramsay (2002) émet des critiques relatives à la pression inflationniste qu'exerceraient les programmes d'EDR. En deçà d'un certain taux de chômage – le fameux NAIRU⁷ –, la modification du rapport de force engendre une hausse des salaires. Un programme d'EDR, plus attrayant que le chômage, pourrait être à l'origine d'une hausse des salaires susceptible à son tour d'enclencher de l'inflation si les hausses de salaires se répercutent sur les prix. Mitchell et Wray (2005) répondent que les programmes d'EDR, en tant que stock régulateur de main-d'œuvre, jouent effectivement un rôle dans la fixation du salaire minimum. Mais ils n'ont aucun effet sur l'augmentation des salaires – sauf une augmentation très ponctuelle, dans les cas où le niveau de salaire des programmes est supérieur au salaire minimum en vigueur. La mise en œuvre d'un programme d'EDR n'est pas incompatible avec – et devrait être complémentaire – des politiques budgétaires ou monétaires expansionnistes ou restrictives afin d'atteindre une inflation cible ou un taux d'intérêt désiré par les autorités. Antoine Godin (2014) souligne également que toute politique de stimulation de la demande aura un effet inflationniste si l'économie est proche de la pleine utilisation des moyens de production – en matière de travail et / ou de capital. Cependant, puisqu'un programme d'EDR contribue à fixer les salaires nominaux, l'excès de demande sera vite érodé par l'inflation, permettant ainsi une adéquation entre l'offre et la demande.

Sawyer (2003) soutient que ce type de programme consiste à créer des postes artificiellement (*make work*) et risque ainsi de substituer du sous-emploi au chômage. Pour répondre à cette critique, partons de deux types de sous-emploi définis par le Bureau international du travail (BIT) : le sous-emploi lié à la durée du travail et le sous-emploi consistant à occuper un emploi inadéquat⁸ (BIT, 1998). Mitchell et Wray (2005) font valoir que, dans la mesure où un programme d'EDR ne proposerait un emploi à temps partiel qu'à la demande du travailleur, il ne pourrait créer de sous-emploi du premier type. Ils admettent néanmoins que les travailleurs dans des dispositifs d'EDR ne travaillant pas dans leurs domaines de compétence afin de conserver une partie de leur revenu peuvent se trouver dans une situation d'emploi inadéquat. Cependant, les travailleurs hautement qualifiés sont souvent touchés par le chômage frictionnel. Il s'agit aussi de lutter contre ce type de chômage afin d'assurer le plein-emploi strict ; un programme d'EDR pourrait fournir un salaire pour la recherche d'emploi à temps plein pendant un certain temps, ce qui permettrait d'éviter le piège de l'emploi inadéquat. Si cela s'apparente à une indemnisation du chômage, cette dernière n'existe pas partout et suppose l'existence d'un système de collecte / perception de droits. Or les programmes d'EDR ouvrent un droit pour tous, sans même avoir accumulé des droits au préalable.

D'autres critiques craignent que ces programmes ne viennent buter sur la contrainte externe. Ainsi, « le plein-emploi pourrait déclencher un déficit de la balance des paiements en raison de la flambée des dépenses intérieures » (Ramsay, 2002, p. 285 ; notre traduction). L'augmentation de la consommation due à la hausse des salaires engendrée par un programme d'EDR entraînerait une hausse des importations et donc une pression accrue sur le taux de change. Un taux de change déprécié augmenterait alors le prix des marchandises importées, conduisant à de l'inflation importée. Pour Mitchell et Wray (2005), cette critique est généralisable à toute économie en croissance, où les importations augmentent plus rapidement que les exportations. De plus, comme les programmes d'EDR visent avant tout les travailleurs pauvres, l'augmentation de la consommation est moins susceptible d'accroître les importations que si la catégorie la plus aisée de la population venait à consommer davantage.

De nombreuses critiques soulignent l'absence d'analyse structurelle des programmes d'EDR (Kadmos et O'Hara, 2000 ; Moudud, 2006). Pour certains auteurs, l'inflation des prix et des salaires pourrait se produire en raison de contraintes de capacité ou en raison de la structure de l'économie. Ils prétendent que les programmes d'EDR ne seraient pas en mesure de faire face au chômage en raison de ces aspects structurels. George Kadmos et Philip O'Hara (2000) analysent la littérature relative aux programmes d'EDR et à la *modern money theory* (MMT⁹) jusqu'en 2000 ; cette littérature se penche assez peu sur l'impact structurel d'une politique d'EDR. Les auteurs plaident alors pour une stimulation des investissements publics plutôt qu'une politique d'EDR, l'investissement public étant mieux à même, selon eux, de faire baisser le chômage structurel.

Pour sa part, Godin (2014) montre que ces deux politiques – relance keynésienne traditionnelle et programme d'EDR – ont des effets différents sur la croissance, le taux d'emploi, les inégalités et la pauvreté. Une politique d'investissement public permet de mieux cibler les secteurs à développer et se rapproche donc davantage d'une politique industrielle. Cependant, la création d'emplois est secondaire par rapport à l'objectif d'investissement. Une politique d'EDR est donc davantage susceptible de lutter contre les inégalités et la pauvreté.

Enfin, Mario Seccareccia (2004) considère que les programmes d'EDR risquent de conduire à des emplois à bas salaires. L'argument repose sur un marché du travail plus élaboré que celui habituellement proposé dans la plupart des travaux post-keynésiens¹⁰. Pour Seccareccia, la courbe d'offre de travail en fonction du salaire moyen ne doit pas être considérée comme totalement inélastique, mais plutôt comme

une relation dont la fonction est croissante avec une pente variable. Deux positions d'équilibre de plein-emploi sont alors possibles, un équilibre bas et un équilibre haut. L'équilibre bas est atteint dans les pays en développement où le sous-emploi massif est la norme. L'équilibre haut, celui de « plein salaire », prévaut dans les économies capitalistes développées. Seccareccia affirme que, en raison des pressions inflationnistes et des contraintes politiques, les programmes d'EDR conduiraient à l'équilibre bas. Il soutient ainsi que ces programmes seront contre-productifs si l'objectif est de parvenir à une répartition plus équitable des revenus, même s'ils constituent un pas dans la bonne direction, notamment parce qu'ils s'attaquent aux coûts sociaux du chômage. Godin (2014) montre que la situation de plein-emploi à bas salaire est possible, mais ne se produira pas nécessairement, en fonction notamment des politiques budgétaires.

4. Quelques expériences et enseignements de politiques d'EDR

Un large éventail de politiques de création d'emplois directes ont été mises en œuvre au cours du xx^e siècle (Kaboub, 2007).

Actuellement, en Europe, les initiatives sont encore timides. En France, l'Assemblée nationale a adopté en février 2016 le projet « Territoire zéro chômeur de longue durée », initié par le réseau emploi-formation d'ATD Quart Monde. Même si, lors de la phase expérimentale du projet, de cinq années, sa mise en œuvre est très limitée aussi bien en termes de territoires (au nombre de dix) que de personnes concernées (chômeurs depuis plus d'un an ; pas plus de deux mille personnes sur le plan national), cette expérience relève des programmes d'EDR à deux titres. Premièrement, le constat concernant le chômage de masse et les remèdes à y apporter est très proche de l'analyse menée dans ce chapitre. Deuxièmement, la loi adoptée prévoit, une fois la phase d'expérimentation passée et l'évaluation effectuée, soit en juillet 2021, une généralisation progressive de ce type de dispositif à grande échelle.

Depuis les années 2000, les expériences menées dans d'autres pays – souvent des pays émergents – ont montré que les politiques d'EDR ont non seulement contribué à réduire le chômage et à favoriser la reprise économique en période de crise, mais qu'elles ont aussi souvent eu des effets secondaires positifs – parfois involontaires. Il s'agit notamment de l'autonomisation des femmes et de la promotion de l'égalité des genres (Abukhadrah, 2017) ; d'une réduction des taux extrêmes de faim et de mortalité infantile ; de l'amélioration des conditions de santé et d'éducation, ainsi que de la durabilité environnementale ; et du renforcement des communautés et de la démocratie.

Cependant, toutes les politiques d'EDR n'ont pas réussi, souvent en raison de leur conception. L'expérience argentine montre précisément combien cette conception est essentielle pour en assurer le succès. Le programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* – plan pour « les chefs de famille au chômage » – a été introduit par le gouvernement pour faire face au taux de chômage supérieur à 20 % à la suite de la crise de 2001. Dans le cadre de ce programme, mis en œuvre en 2002 et 2003, les chefs de famille ont pu bénéficier d'un emploi rémunéré à 150 pesos par mois et d'une carte de sécurité sociale pour quatre heures de travail quotidien minimum. Les employés étaient engagés dans un large éventail d'activités, comprenant des projets communautaires et d'infrastructures, des activités de construction et d'entretien, ainsi que des projets de promotion de la santé et d'alphabétisation. Les participants à ce programme se voyaient également offrir une formation et donc la possibilité de mener à terme leur éducation de base, sur demande. Le programme a accepté les travailleurs comme ils étaient, sans requérir un diplôme ou une expérience passée sur le marché du travail. Le financement du programme a été assuré par le gouvernement argentin, tandis que sa mise en œuvre fut fortement décentralisée, ce qui a permis de répondre directement aux besoins spécifiques de nombreuses communautés.

Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a été un grand succès, conforme aux prédictions de nombreux partisans d'une politique d'EDR. Deux millions de travailleurs ont été employés dans le secteur public, soit 5 % de la population et 13 % de la main-d'œuvre. Le taux de chômage a chuté de 21 % à 9 % en cinq ans. Les anciens chômeurs ont fait preuve d'initiative, mettant en place un large éventail d'installations telles que garderies, refuges pour sans-abri, centres de soins familiaux, dispositifs d'agriculture urbaine, etc. En outre, les travailleurs embauchés appartenaient à la classe des revenus les plus bas ; ainsi, le programme d'EDR a permis d'introduire un salaire minimum. La plupart des bénéficiaires se sont montrés très satisfaits du programme, heureux de pouvoir faire quelque chose, de contribuer à améliorer

leur condition et d'aider la communauté. Le programme a également permis de réduire la pauvreté et d'autonomiser les femmes auparavant sans emploi (jusqu'à 75 % des participants au programme), qui pouvaient apporter leur concours à la production communautaire tout en s'occupant de leur famille plusieurs fois par jour. Ainsi, les programmes d'EDR peuvent donner des résultats positifs s'ils sont bien conçus et mis en œuvre.

Dans ces conditions, pourquoi ces politiques n'ont-elles jamais été introduites à grande échelle ? Une réponse est fournie par Michał Kalecki, dans un article abordant les aspects politiques du plein-emploi (1943). Pour lui, il est politiquement difficile de maintenir le plein-emploi dans les systèmes capitalistes. Il soutient que les capitalistes détestent fondamentalement l'idée du plein-emploi, car le chômage cesse alors de jouer un rôle disciplinaire. En effet, le plein-emploi change le rapport de force en faveur des travailleurs et est susceptible d'engendrer des tensions politiques, car les salariés, débarrassés de la peur du chômage, peuvent faire grève pour obtenir des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail. Ainsi, même si des salaires plus élevés sont susceptibles de générer des profits plus importants pour les capitalistes, ces derniers n'apprécient guère l'idée du plein-emploi :

La « discipline dans les usines » et la « stabilité politique » sont davantage appréciées par les chefs d'entreprise que les profits. Leur instinct de classe les prévient qu'un plein-emploi persistant est dangereux pour eux et que le chômage fait partie intégrante du système capitaliste « normal ». (Kalecki, 1943, p. 141 ; notre traduction)

Subventionner la consommation de masse par des politiques gouvernementales fait aussi l'objet de critiques. Comme les capitalistes sont opposés à ce type de mesures, ils formeront, selon Kalecki, une alliance avec les rentiers et les économistes néoclassiques pour lutter contre ces politiques, de sorte que le plein-emploi ne puisse jamais être maintenu. Cela est à l'origine de ce que Kalecki nomme le *political business cycle* – le cycle économique politique. Même si Kalecki a écrit son essai au début des années 1940, son approche reste pertinente aujourd'hui, d'autant que la puissance des capitalistes est encore plus forte depuis les années 1980. Les facteurs ayant renforcé cette puissance sont :

- la généralisation de l'idéologie du marché, en particulier depuis la chute du mur de Berlin ;
- la victoire de l'économie de l'offre par opposition à l'économie de la demande ;
- les privatisations et dérégulations ;
- le grand retour de la doctrine de l'équilibre budgétaire (gravée dans le marbre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, ratifié en 2013 par les pays de la zone euro) ;
- les dérégulations du marché du travail (du type loi El Khomri ou Macron 2 en France) ;
- et le recul du pouvoir syndical dans un contexte de chômage de masse.

En raison de la financiarisation, les capitaines d'industrie ont également perdu une partie de leur influence au bénéfice des tenants de la finance. Aujourd'hui, le contrôle de l'inflation par les banques centrales indépendantes s'avère d'une grande importance car il suscite potentiellement des réactions sur les marchés. Ces facteurs expliquent sans doute que la plupart des projets de création d'emplois publics n'ont été entrepris que de manière limitée, en temps de crise économique, et non de façon systématique comme le souhaiteraient leurs partisans.

Indépendamment de ces facteurs, un programme d'EDR pourrait également se heurter à d'autres problèmes politiques, comme la corruption généralisée, la stigmatisation des travailleurs employés dans ces dispositifs ou le manque de soutien politique des électeurs. La transparence constitue assurément un

outil efficace pour lutter contre la corruption. Le plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* prévoyait par exemple que les bases de données du programme soient accessibles à tous. Par ailleurs, la stigmatisation des personnes employées grâce aux programmes d'EDR peut être évitée par des actions créatives de soutien comme des campagnes d'information et de communication. Les politiques d'EDR se doivent de porter sur des projets socialement utiles, qui répondent directement aux besoins des communautés ou aux besoins sociaux (Durand et Lang, 2015). Ainsi, dans le cas argentin, 70 % des travailleurs interrogés se sont sentis respectés lorsqu'ils ont demandé à participer au programme. Enfin, le soutien politique de l'EDR est essentiel pour que le programme soit vraiment universel – donc accessible à tous. Le manque d'universalité est l'une des raisons pour lesquelles le plan argentin a finalement perdu son soutien public.

Un dernier point reste à souligner, fondamental. L'EDR n'est en aucun cas un travail obligatoire, mais bien un programme d'emploi volontaire, conçu expressément pour ceux qui, désireux de travailler, se retrouvent au chômage involontaire. Un scénario dans lequel certains décideurs se serviraient de cette politique comme d'un moyen de supprimer des prestations sociales et de transformer les programmes d'EDR en obligation de travailler (*workfare*) n'est hélas pas à exclure. C'est précisément ce qu'il s'est passé dans l'Australie d'après-guerre, où le « Commonwealth Employment Service » a été remplacé par une série de programmes de travail obligatoire contre allocations chômage. Le travail obligatoire n'a strictement rien à voir avec les programmes d'EDR proposés par les post-keynésiens. Ainsi, ce type de programme ne doit en aucun cas servir de prétexte à la baisse ou la suppression des allocations chômage ou de toute autre prestation sociale surtout dans le contexte actuel de financiarisation.

Conclusion

Pour les post-keynésiens, le chômage de masse n'est pas une fatalité. Un certain nombre d'entre eux, s'inspirant de Keynes, de Lerner et de Minsky, proposent ainsi que la puissance publique offre un emploi décent et correctement rémunéré à toutes les personnes qui sont désireuses de travailler. La mise en œuvre d'un tel projet suppose néanmoins une volonté politique forte, car elle va à l'encontre des intérêts de certains capitalistes.

Références bibliographiques

- Abukhadrah, S. (2017), *Can ELR Contribute to Women's Empowerment and Environmental Sustainability ?*, thèse, Université Paris 13.
- Alcott, B. (2013), « Should Degrowth Embrace the Job Guarantee ? », *Journal of Cleaner Production*, vol. 38, p. 56-60.
- BIT (1998), « Résolution concernant la mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat, adoptée par la seizième Conférence internationale des statisticiens du travail », ILO.org.
- Durand, C., et Lang, D. (2015), « The State as the Employer of Last Resort », dans N. Pons-Vignon et M. Nkosi (dir.), *Struggle in a Time of Crisis*, Londres, Pluto Press, p. 71-75.
- Forstater, M. (2006), « Green Jobs : Public Service Employment and Environmental Sustainability », *Challenge*, vol. 49, n° 4, p. 58-72.
- Godin, A. (2013), « Green Jobs for Full Employment, a Stock Flow Consistent Analysis », dans M. J. Murray et M. Forstater (dir.), *Employment Guarantee Schemes*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 7-46.
- Godin, A. (2014), « Job Guarantee : A Structuralist Perspective », *Regulation.revues.org*, 19 décembre.
- Kaboub, F. (2007), « Employment Guarantee Programs : A Survey of Theories and Policy Experiences », The Levy Economics Institute, document de travail n° 498.
- Kadmos, G., et O'Hara, P. A. (2000), « The Taxes-Drive-Money and Employer of Last Resort Approach to Government Policy », *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 5, n° 1, p. 1-23.
- Kalecki, M. (1943), « Political Aspects of Full Employment », reproduit dans *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economies, 1933-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, p. 138-145.
- Keynes, J. M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 2^e éd., trad. fr. J. de Largentaye, Paris, Payot, 1969.
- Kregel, J. (2006), « ELR as An Alternative Development Strategy », texte présenté à la conférence « Employment Guarantee Policies », Levy Economics Institute, 13-14 octobre.
- Lerner, A.P. (1944), *The Economics of Control : Principles of Welfare Economics*, New York (N. Y.), Macmillan.
- Lerner, A. P. (1951), *Economics of Employment*, New York (N. Y.), McGraw-Hill.
- Lunghini, G. (1995), *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Turin, Bollati Boringhieri.
- Minsky, H. P. (1965), « The Role of Employment Policy », dans M. S. Gordon (dir.), *Poverty in America*, San Francisco (Calif.), Chandler Publishing Company, p. 175-200.
- Minsky, H. P. (1986), *Stabiliser une économie instable*, trad. fr. A. Verkaeren, révision S. Charles et A. Lalucq, Paris, Institut Veblen-Les petits matins, 2015.
- Mitchell, W., et Wray, L. R. (2005), « Full Employment through Job Guarantee : A Response to Critics », Center for Full Employment and Price Stability, document de travail n° 39.
- Moudud, J. (2006), « How State Policies Can Raise Economic Growth », *Challenge*, vol. 49, n° 2, p. 33-

- Palley, T. I. (2001), « Government as Employer of Last Resort : Can It Work ? », dans Paula B. Voos (dir.), *Proceedings of the 53rd Annual Meeting of the Industrial Relation Research Association*, Champaign (Ill.), IRRA, 2001, p. 269-274.
- Ramsay, T. (2002), « The Jobs Guarantee : A Post Keynesian Analysis », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 25, n° 2, p. 273-292.
- Sawyer, M. (2003), « Employer of Last Resort : Could It Deliver Full Employment and Price Stability ? », *Journal of Economic Issues*, vol. 37, n° 4, p. 881-907.
- Seccareccia, M. (2004), « What Type of Full Employment ? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort », *Investigación Económica*, vol. 63, n° 247, p. 15-43.
- Wray, L. R. (2007), « The Employer of Last Resort Programme : Could It Work For Developing Countries ? », ILO.org.
- Wray, L. R. (2009), « An Alternative View of Finance, Saving, Deficits, and Liquidity », The Levy Economics Institute, document de travail n° 580.

1. Voir [chapitres 1 et 8](#).

2. Pour Keynes, la baisse du salaire entraîne mécaniquement une baisse de la demande de liquidités. De fait, la baisse de la préférence pour la liquidité provoque une baisse des taux d'intérêt puisque ces derniers dépendent de l'offre et de la demande de monnaie. Ainsi, « la réduction des salaires nominaux affaiblira le besoin d'argent liquide pour le motif de revenu et pour le motif professionnel ; par la suite, elle fera baisser d'autant la courbe de la préférence pour la liquidité [...]. Toutes choses restant égales, elle diminuera donc le taux de l'intérêt et se montrera favorable à l'investissement » (Keynes, 1936, p. 268).

3. Les opérations d'*open market* jouent un rôle important dans le pilotage des taux d'intérêt et la gestion de la liquidité bancaire, ainsi que pour indiquer l'orientation de la politique monétaire.

4. Pour Lerner (1944 ; 1951), notre traduction.

5. La *garantie d'emploi* est l'autre nom de l'employeur en dernier ressort. Wray la veut universelle, c'est-à-dire accessible à tous les actifs, en permanence, quelle que soit la conjoncture.

6. Sur la pertinence et les limites de ces politiques en la matière, cf. Abukhadrah (2017).

7. Le *non-accelerating inflation rate of unemployment* correspond au taux de chômage naturel qui est donc compatible avec un taux d'inflation stable. La croissance potentielle respecte le NAIRU.

8. Selon le Bureau international du travail, le sous-emploi lié à la durée du travail reflète une situation où « la durée du travail d'une personne employée est insuffisante par rapport à une autre situation d'emploi possible que cette personne est disposée à occuper et disponible pour le faire ». L'emploi inadéquat, lui, survient dans « des situations de travail qui diminuent les aptitudes et le bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi » (BIT, 1998).

9. Voir [chapitre 6](#).

10. Voir [chapitre 12](#).