

Et si l'Etat créait lui-même les emplois pour combattre le chômage?

mediapart.fr/journal/france/190118/et-si-l-etat-creait-lui-meme-les-emplois-pour-combattre-le-chomage

Les négociations sur l'assurance-chômage ont, pour le moins, mal débuté. Alors que le gouvernement va réduire les possibilités d'indemnisation des démissionnaires, il a repris une vieille antienne patronale sur le « contrôle des chômeurs » et, donc, sur la supposée responsabilité des demandeurs d'emploi dans leur situation. Dans le programme d'Emmanuel Macron, ce contrôle accru des chômeurs devait permettre de récupérer un milliard d'euros. Un chiffre assez fantaisiste qui, cependant, renforçait cette impression d'une "mauvaise volonté" des demandeurs d'emploi.

L'exécutif aime à se draper dans l'apparence de la modernité, mais sa politique de l'emploi sent fortement le « vieux monde ». Outre le « contrôle des chômeurs » et la fin des emplois aidés, elle repose sur une flexibilisation accrue du marché du travail, sur une baisse du coût du travail (dont une remise en cause de l'évolution du Smic réel) et sur des subventions massives au secteur privé comme le CICE et, indirectement, la défiscalisation du capital et de ses revenus par la fin de l'ISF et l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Ces méthodes sont celles de l'ancien "consensus de Washington" et, loin d'être "modernes", sont les recettes appliquées depuis trente ans un peu partout, y compris en France.



Pierre Gattaz, président du Medef, promet "un million emplois" en 2013 si les baisses de cotisations se poursuivent ! © DR

Leur succès est pour le moins contestable. Le CICE n'aurait créé que 150 000 emplois à raison de 20 milliards d'euros par an d'argent public transféré vers le secteur privé et, selon les projections des modèles de Bercy, il ne faut pas espérer plus de 50 000 emplois « à

long terme » de la défiscalisation du capital... Et il ne s'agit là que d'une partie des baisses de cotisations ciblées sur l'emploi. Ailleurs, le taux de chômage officiel a pu reculer, mais il dissimule partout soit une réduction du temps de travail comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, soit une baisse du taux d'emploi comme aux États-Unis. Ces "miracles de l'emploi" à coups de "réformes structurelles" et de "flexibilisation" s'accompagnent d'une faiblesse de la croissance de la productivité et des salaires, qui pose de graves problèmes d'inégalités et de croissance potentielle.

Puisque le gouvernement se veut ouvert à toutes les solutions et se prétend « *ni de droite, ni de gauche* », ne pourrait-il, sur la question de l'emploi, s'inspirer d'une des théories économiques montantes, la « *théorie monétaire moderne* », plus connue sous son acronyme anglais de « MMT » pour « *Modern Monetary Theory* » ? Cette dernière défend l'idée d'une « *garantie de l'emploi* » (« *job guarantee* ») par la puissance publique. Une garantie qui, selon ces économistes, est un instrument de stabilisation économique et de bien-être beaucoup plus efficace que les politiques actuelles d'inspiration néoclassique ou keynésienne.

Cette théorie est née au milieu des années 1990 aux États-Unis, sous l'influence des pensées de Keynes, mais aussi de Hyman Minsky et du penseur étasunien des années 1940 Abba Lerner. Elle a reçu beaucoup d'attention depuis quelques années, notamment lors de la campagne des primaires démocrates de 2016. Le sénateur Bernie Sanders, sans lui-même adhérer pleinement à cette théorie, s'était entouré de deux des plus importantes représentantes de la MMT, Pavlina Tcherneva et Stephanie Kelton.



Bernie Sanders en meeting le 4 juin 2016 © Reuters

En France, une idée poche de « salaire universel » est portée depuis plusieurs années par le sociologue Bernard Friot. Le programme de La France insoumise, *L'Avenir en commun*, avait intégré une idée de l'État « *employeur en dernier ressort* ». Cette proposition, peu

détaillée, n'avait du reste pas été portée durant la campagne autant, par exemple, que celle du revenu universel proposé par Benoît Hamon. De sorte qu'elle demeure encore discrète dans le paysage français et qu'elle est assez largement ignorée par la science économique hexagonale.

Qu'est-ce que la garantie de l'emploi selon cette théorie et est-elle applicable en France ? Le point de départ de la MMT est la prise de conscience du changement de régime monétaire opéré après la fin du système de Bretton Woods. Depuis la fin de la convertibilité du dollar en or en 1971, la création des principales monnaies mondiales ne dépend d'aucun actif en garantie. Elles sont le fait d'une création *ex nihilo*, principalement par les banques commerciales, mais avec la garantie de la banque centrale et, donc, de l'État.

Puisque la monnaie est initialement une création étatique, elle ne peut donc jamais manquer audit État. « *La réalité, c'est que les gouvernements qui émettent leur monnaie comme l'Australie, le Royaume-Uni, le Japon et les États-Unis ne peuvent jamais "manquer d'argent" ou faire faillite* », expliquent ainsi le journaliste Thomas Fazi et l'économiste australien William Mitchell, un des principaux représentants de la MMT, dans un ouvrage paru l'an dernier outre-Manche[1]. Dès lors, les règles de finances publiques ne sont que des contraintes volontaires, de simples conventions comptables. En théorie, ajoutent les deux auteurs, les États de ce type « *peuvent acheter ce qu'ils veulent, aussi longtemps que les biens et services en vente le sont dans la monnaie qu'ils émettent* ». Et, en dernier recours, « *ils peuvent acheter tout le travail inutilisé et le replacer dans un usage productif* » puisque, effectivement, ce travail est un service facturé dans ladite monnaie... C'est évidemment ici que prend corps la proposition d'une garantie de l'emploi.



L'hyperinflation en Allemagne au début des années 1920. © Bundesarchiv

Avant d'y revenir, il convient cependant de contrer immédiatement l'argument classique qui fait du financement monétaire de la dépense publique un vecteur d'inflation, voire d'hyperinflation. Nul doute que celui qui tentera de porter cette proposition en France se verra opposer les exemples allemand des années 1920, zimbabwéen des années 2000 et, inévitablement, vénézuélien actuellement. Mais la MMT rappelle que, dans ces cas, ce n'est pas la dépense publique *per se* qui a créé l'hyperinflation, mais l'existence d'une dépense trop élevée pour les capacités de l'économie. « *Il n'existe aucune raison pour laquelle le financement monétaire de l'État serait plus inflationniste que n'importe quel type de relance de la demande* », soulignent Thomas Fazi et William Mitchell, qui ajoutent : « *Il n'y a aucun risque d'hyperinflation aussi longtemps que la dépense totale de l'économie ne dépasse pas sa capacité productive.* » On ajoutera que puisque, aujourd'hui, de l'avis de nombreux économistes, les prix sont structurellement soumis à des forces baissières qui maintiennent l'inflation à un niveau faible, ce danger d'hyperinflation est en réalité dérisoire et n'est souvent brandi que pour fermer la discussion par un argument d'autorité.

Pour les défenseurs de la MMT, l'État dispose des moyens de stabiliser l'économie en agissant sur la demande tout en assurant le plein-emploi. Il faut ici comprendre que l'État, en tant qu'émetteur de monnaie, ne se finance pas par les impôts et par la dette, comme on le croit communément. Il se contente de demander l'inscription d'un crédit à son compte auprès de la banque centrale et l'argent est créé. En revanche, fiscalité et dette jouent un rôle important de stabilisation de l'économie. Outre sa fonction – essentielle – de redistribution, la fiscalité représente en effet une ponction sur la demande privée. Quant à la dette publique, elle détermine en partie les taux d'intérêt de l'économie. En cas de surchauffe de l'économie, l'État peut donc agir pour ralentir la demande privée et réduire l'inflation, tout en maintenant le plein-emploi. On verra comment la garantie de l'emploi, comme l'investissement public, joue également un rôle stabilisateur dans ce domaine. En tout cas, cela conduit à cette vérité qui défie l'orthodoxie et la bien-pensance économique actuelles : le déficit budgétaire, pour reprendre les mots d'Abba Lerner en 1940, n'est « *ni bon, ni mauvais* », il est simplement utilisé à bon escient ou pas.

[1] T. Fazi & W. Mitchell, *Reclaiming The State: A progressive Vision For a Post-Neoliberal World*, Londres, Pluto Press, p. 180.

Comment fonctionne la garantie de l'emploi ?

Mais qu'est-ce exactement que cette « garantie de l'emploi » ? L'idée fondamentale, résumée par Pavlina Tcherneva, professeure à l'institut Levy de l'Université Bard à New York, et une des principales théoriciennes de ce principe pour Mediapart, est que « *l'État propose à tous ceux qui veulent travailler un emploi* ». Ce programme est « *absolument volontaire* », précise-t-elle, et « *n'a pas de contrepartie* » autre que la réalisation du travail demandé. Le bénéficiaire peut continuer à disposer, s'il y a droit, de toutes les prestations sociales classiques. En revanche, il perd le bénéfice de l'assurance-chômage qui, cependant, n'est pas aboli, mais continue de permettre à ceux qui le désirent de chercher un emploi dans le secteur privé et à se former.

Quels emplois pourraient être proposés par l'État ? Pavlina Tcherneva précise que le but

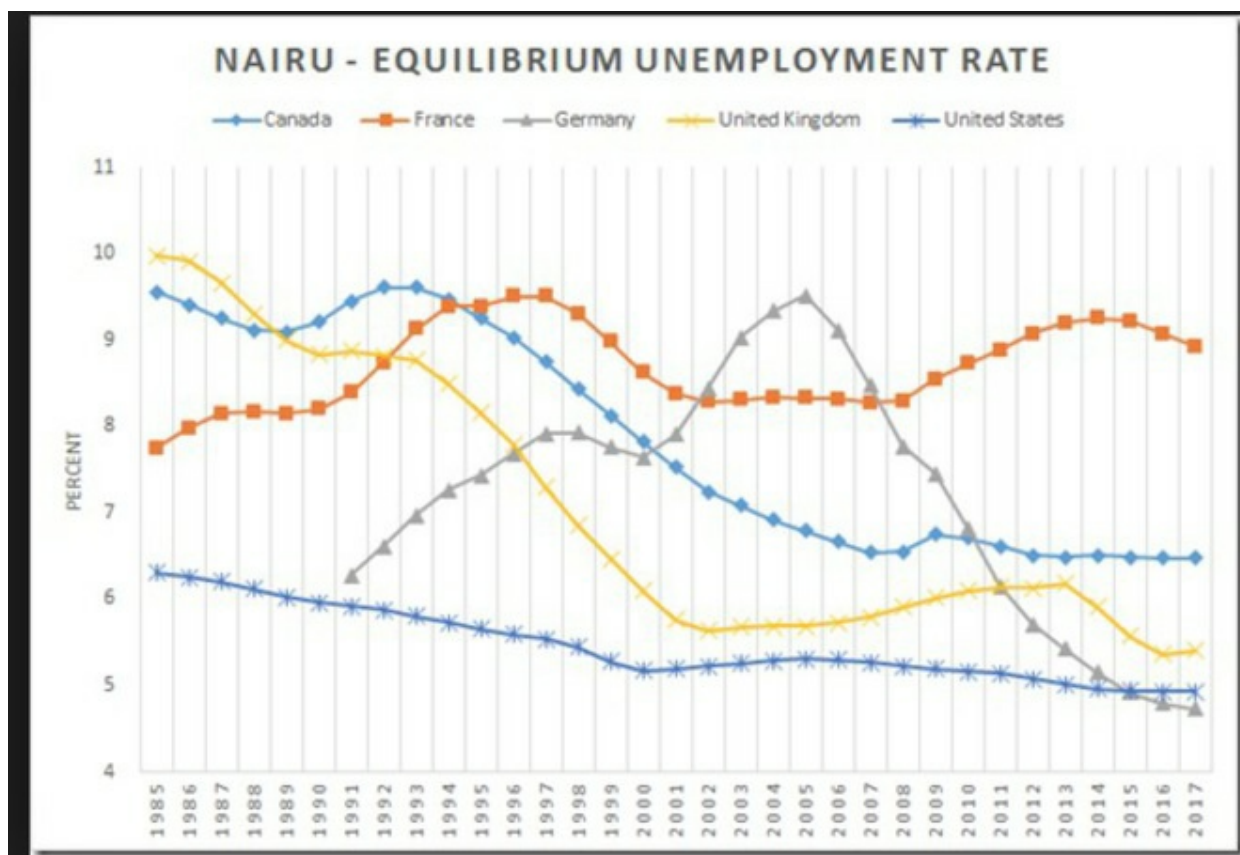
de ces emplois doit être différent de ceux du secteur privé. « *Quand on évoque l'utilité d'un emploi, on pense immédiatement à sa rentabilité, mais ces emplois n'ont pas vocation à générer du profit, ils doivent rendre des services à la société* », explique-t-elle. De ce point de vue, la frontière entre emplois garantis et emplois privés est claire. La productivité de ces emplois ne peut donc être comprise comme dans le cas du secteur privé.

L'économiste Pavlina Tcherneva explique la garantie de l'emploi (en anglais) © Vimeo

Ces emplois doivent d'abord aider l'État à remplir son mandat d'offrir des services qui, parfois, sont non rentables pour l'activité privée, mais sont nécessaires au bien-être et à la cohésion de la société. « *Il y a d'immenses besoins dans les services aux collectivités locales, aux gens ou à l'environnement* », explique l'économiste qui insiste beaucoup sur la capacité de ces emplois à remplir des projets environnementaux dans le cadre d'un « *new deal vert* ». Certains des emplois évoqués, comme l'accompagnement des personnes âgées ou la mise en place des activités périscolaires ne sont pas sans rappeler les emplois aidés français... En tout cas, les besoins ne manquent pas et William Mitchell [cite un rapport de 2008](#) auquel il a participé dans le cas australien qui énumérait ces besoins communs, en réalité, aux grandes économies développées vieillissantes.

Dans les faits, les emplois garantis seront rémunérés, précise Pavlina Tcherneva, « *au plus bas niveau qui permet de vivre dignement* ». *De facto*, ce salaire, qui sera fixe, deviendra le salaire minimum. Son niveau est à discuter. Pour les États-Unis, l'économiste promeut un niveau de 15 dollars par heure, largement supérieur au niveau du salaire minimal fédéral de 7,25 dollars par heure, « *niveau qui ne permet pas de faire vivre une famille* ». Mais elle reconnaît que chaque pays doit déterminer ce niveau en fonction de son niveau de vie.

En soi, cette garantie de l'emploi n'est pas inflationniste, elle est même « *un stabilisateur plus efficace* » pour l'économie, comme l'affirme Pavlina Tcherneva. Pour le comprendre, il faut d'abord saisir la logique qui prévaut aujourd'hui. Dans le cadre actuel, pour stabiliser l'économie et éviter l'inflation, l'ajustement se fait par l'emploi. Les banques centrales agissent en fonction de la "règle de Taylor" et de la "courbe de Phillips", deux théorèmes fondés sur l'idée centrale qu'il existe un niveau d'emploi qui stabilise l'inflation. Ce niveau est le fameux "NAIRU" pour « *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment* ». Si ces règles fonctionnent désormais mal, elles restent d'actualité : la BCE s'interroge ainsi actuellement sur les raisons de l'absence d'accélération de l'inflation alors que le taux de chômage baisse.



Le NAIRU des grands pays selon l'OCDE © OCDE

Dans cette logique, il est donc néfaste de baisser le chômage en deçà du NAIRU en ce que cela conduit à une surchauffe inflationniste. Pour baisser le chômage, il ne reste donc que l'option des "réformes structurelles", seules capables de réduire ce taux "naturel" sans fièvre inflationniste. Ces réformes conduisent soit baisser les salaires et leur croissance, soit à « diluer » le chômage dans la précarité et créer un "faux" plein emploi, comme c'est le cas aujourd'hui en Allemagne par exemple. En mars dernier, la BCE a cependant expliqué que la baisse du taux de chômage officiel n'avait plus guère de sens. Ce "chômage caché", environ deux fois plus élevé que ce taux expliquerait pourquoi l'inflation n'accélère pas.

La MMT rejette cette logique. Ces partisans jugent que le plein-emploi réel n'est pas inflationniste en ce qu'il comble un besoin non satisfait, celui de travail. Il est donc un stabilisateur. L'ajustement non inflationniste en cas de garantie de l'emploi ne se fait donc plus par le chômage et la pression sur les salaires qu'il induit, mais par les échanges entre le secteur garanti à salaire minimum et fixe et le secteur privé aux salaires qui évoluent.

Ces emplois garantis représentent ce que les théoriciens de la MMT appellent un « *stock d'amortissement* » (« *buffer stock* ») de l'emploi. Ce stock est destiné à évoluer en permanence en fonction de l'évolution de l'emploi privé. Lorsque le secteur privé détruit des emplois, les emplois garantis augmentent. À l'inverse, lorsque le secteur privé crée des emplois, ce secteur se réduit. Cette évolution est essentielle parce qu'elle permet d'adapter la demande aux capacités de l'économie. En cas de période de faible croissance, voire de récession, ces emplois permettent de garantir un niveau minimum de demande et d'éviter les effets de déflation salariale. En cas de reprise forte de l'emploi privé, la réduction du stock d'emplois garantis évite la surchauffe. Bref, ces emplois garantis agissent comme la politique monétaire par un effet stabilisateur, mais plus directement et plus

efficacement. On notera également qu'un tel système est plus efficace et moins inflationniste que la politique de relance "keynésienne" classique consistant à arroser l'économie de liquidités qui ne vont pas toujours au bon endroit et, même parfois, creusent les inégalités.

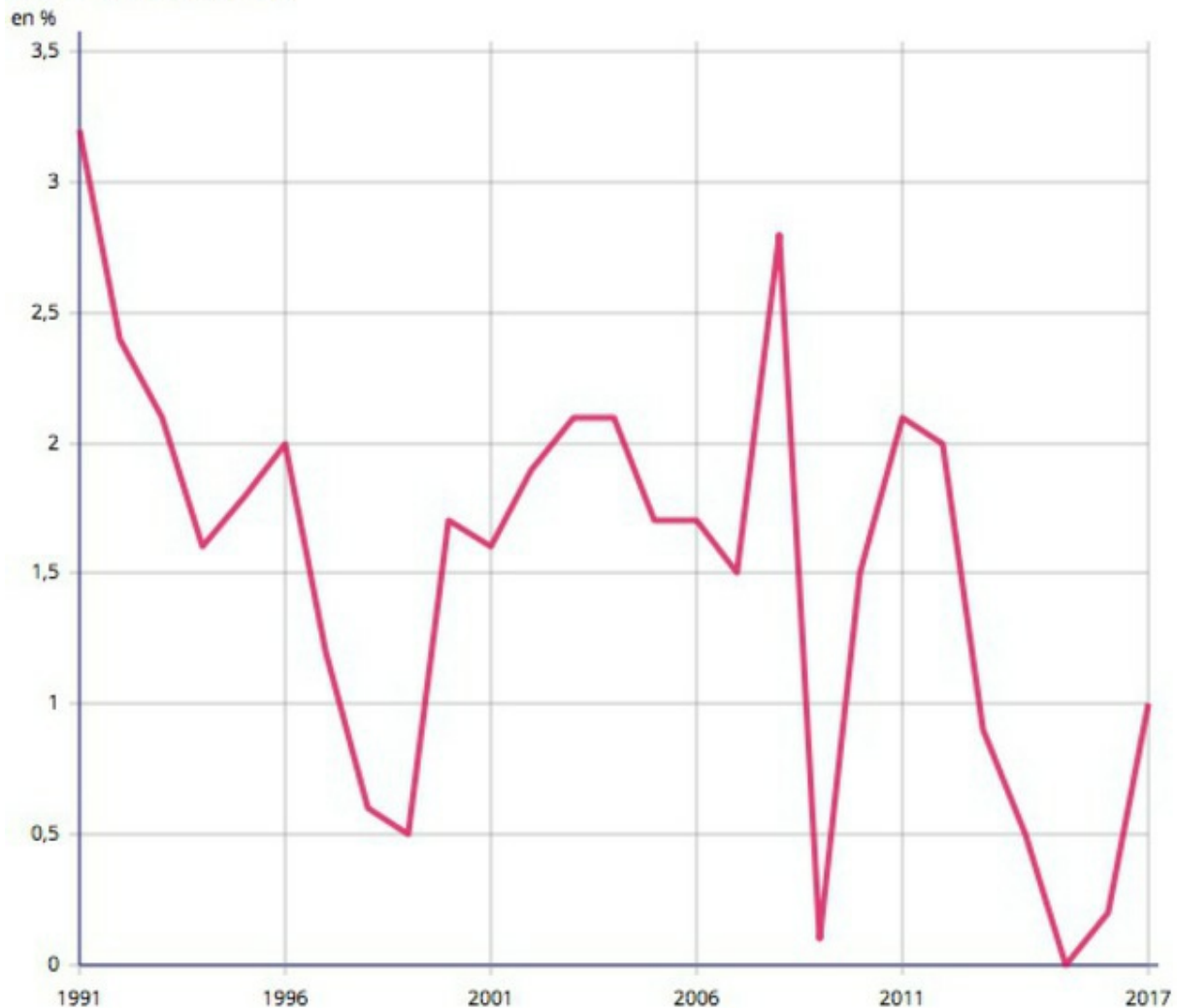
Reste cependant à gérer ce stock. En cas de reprise, selon Pavlina Tcherneva, ce mouvement se fera naturellement parce que les emplois privés auront globalement des salaires plus élevés et des perspectives de carrière plus élevées. L'État devra cependant prendre garde de toujours assurer la satisfaction des besoins de la société qui dépend de ces emplois. William Mitchell, sur son blog, estime cependant que les trois quarts des emplois garantis ne devraient cependant pas être affectés par la conjoncture. « *Il y aura toujours une bonne partie du stock d'emplois qui restera en place* », indique-t-il. En conséquence, la définition des tâches devra aussi comporter une part stable et une part plus flexible.

Dans le sens inverse, intégrer un flux soudain de nouveaux travailleurs ne sera pas aisé non plus. Pavlina Tcherneva le reconnaît mais estime que, pour un temps limité, un certain nombre de travailleurs peuvent être intégrés à des programmes de formation ou en appui à certains postes existants, comme l'assistance en classe à des enseignants, par exemple.

Une solution valable pour la France ?

Mais cette idée est-elle pertinente pour la France ? Étant un des pays avancés avec le taux de chômage le plus élevé, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. La faiblesse chronique de l'inflation française révèle bien ce déséquilibre sur le marché du travail et, comme on l'a vu au moment de l'annonce de la suppression des emplois aidés, les besoins sociaux ne manquent pas dans notre pays, encore moins ceux liés à l'environnement. Par ailleurs, la politique de l'emploi actuelle consiste à subventionner lourdement les emplois marchands à bas salaire, avec un succès très limité jusqu'ici. Mettre en place une garantie de l'emploi permettrait de créer avec assurance les emplois plutôt que de transférer la richesse publique vers la richesse privée avec une création modérée d'emplois. Dès lors, le secteur marchand, devenu orphelin de ces subventions n'aura d'autre alternative que de monter en gamme pour survivre en investissant dans sa capacité productive et la formation. Or la France souffre principalement de cette « trappe aux bas salaires » qui produit non seulement du déficit commercial, mais aussi quelques situations absurdes comme l'actuel manque de main-d'œuvre dans certains secteurs.

Taux d'inflation en 2017



Note : variation annuelle.

Champ : France hors Mayotte, ensemble des ménages.

Sources : Insee, indices des prix à la consommation.

taux d'inflation en France © Insee

Certes, le problème immédiat de la capacité productive française pourrait poser un problème en alimentant principalement les importations. C'est pourquoi Pavlina Tcherneva conseillerait, en ce cas, que la garantie de l'emploi s'accompagne d'un programme d'investissement productif de l'État. Rien d'absurde à cela puisque le gouvernement a fait de la lutte contre la désindustrialisation sa priorité, sans, du reste, se donner de moyens convaincants.

Reste évidemment un problème majeur : la France n'émet pas sa propre monnaie. « *Pour les États-Unis, la mise en place de la garantie de l'emploi ne pose pas de problème, mais la France est dans l'euro et est soumise aux règles de l'union monétaire, ce qui rend la transition plus délicate* », reconnaît Pavlina Tcherneva. A priori, donc, notre pays ne peut être concerné par la MMT, elle est dans une autre forme de régime monétaire, fondé sur des règles budgétaires et l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis des États. L'État français n'a pas la maîtrise de la création monétaire. Mais la messe n'en est pas dite pour autant.

En partant du principe que la France demeure dans la zone euro, il reste quelques marges de manœuvre. D'abord, la réforme de l'union monétaire. Car si la France n'a pas la

maîtrise de sa monnaie, la zone euro est bien une région qui dispose d'une monnaie créée *ex nihilo*. Et la BCE ne se prive pas de créer de la monnaie pour financer son programme de rachat de titres (le fameux « *quantitative easing* ») à hauteur de 60 milliards d'euros par mois. C'est une somme considérable qui n'a aucun contrôle politique, n'a absolument pas créé d'hyperinflation et ne garantit aucunement la création d'emplois.

Or Emmanuel Macron entend précisément réformer la zone euro. Dès lors, la question de la priorité donnée à l'emploi dans la création monétaire pourrait être mise sur la table. Cela induirait certes un changement de statut de la BCE, qui serait responsable du maintien du plein-emploi. Mais, au niveau de la zone euro, région qui affiche un excédent des comptes courants considérable, le risque inflationniste serait faible et l'effet stabilisateur notable. Cela permettrait de créer une véritable « *Europe qui protège* » que désire le président de la République.



Le siège de la BCE à Francfort © Reuters

L'Allemagne risque bien entendu de s'opposer à une vision si étrangère à ses principes et croyances économiques. Mais la France pourrait alors, comme le suggère Pavlina Tcherneva, ne pas abandonner cette idée en redéployant une partie de ses dépenses publiques. Là encore rien d'extravagant à cela. Payer les 5,6 millions de chômeurs inscrits en catégories A,B,C au Smic coûterait 80 milliards d'euros par an. C'est une estimation excessive puisqu'une partie des chômeurs sont indemnisés et d'autres sont en formation. Si l'on ne prend que les chômeurs non indemnisés (environ 2,7 millions de personnes), la facture n'est plus que de 39 milliards d'euros. La vérité sera sans doute entre les deux.

Si l'État renonce parallèlement aux subventions à l'emploi et aux niches fiscales diverses au secteur privé, il disposerait d'une grande partie des fonds nécessaires. Les allègements de cotisations s'élèvent ainsi à 30 milliards d'euros, auxquels vont s'ajouter en 2019 les 10 milliards d'euros liés à la transformation du CICE. Il reste encore sans doute des

possibilités dans les diverses niches fiscales (70 milliards d'euros hors CICE) et dans la lutte contre l'optimisation et l'évasion fiscale. Bref, la garantie de l'emploi n'est pas "non finançable", même si une telle garantie dans un cadre monétaire restrictif ne permettrait sans doute pas de donner son plein potentiel et serait singulièrement différente de ce que proposent les théoriciens de la MMT.

Cette théorie, comme toutes les théories économiques, pose évidemment un certain nombre de problèmes et des discussions sont ouvertes au sein même de ses défenseurs. Mais elle a le mérite de placer quelques priorités sociales au cœur de l'action économique et de retourner la préférence pour la sauvegarde de l'emploi avant celle du profit privé. En cette période de doute existentiel du capitalisme, elle se devrait donc d'être attentivement observée. Du reste, on notera que la garantie de l'emploi n'impose pas forcément de faire le choix de l'interventionnisme dans le secteur marchand. Outre l'action stabilisatrice de l'État que l'on a décrite, rien n'empêche de défendre, en ce domaine, en complément de la garantie de l'emploi, une politique très libérale sur le secteur marchand. Dans ce cas, la qualité d'amortissement de la garantie n'en sera que plus précieuse. Aux États-Unis, du reste, un des partisans les plus enthousiastes de cette théorie, Warren Mosler, n'est pas un membre de la gauche radicale mais un financier fortuné. En cela, l'idée n'est donc fondamentalement « *ni de droite, ni de gauche* » et pourrait donc faire l'objet d'une discussion dans les milieux libéraux. Comme certains de ces objectifs correspondent aux priorités de l'actuel exécutif et de plusieurs partis d'opposition, notamment à gauche, un débat autour de cette pensée serait désormais sans doute bienvenu en France.