

Emploi public et chômage

Gilbert Koenig*

Les politiques budgétaires traditionnelles ne semblent pas être en mesure de stabiliser l'emploi à un niveau élevé parce que leur impact sur la croissance qui constitue leur objectif prioritaire est assez incertain et que les retombées de cet impact sur l'emploi ne sont pas assurées. Du fait de l'insuffisante efficacité de ces actions indirectes sur l'emploi, on peut être amené à envisager des interventions directes utilisant comme instruments les variations de l'emploi et des traitements publics. De telles interventions peuvent être de nature pro-cyclique ou contra-cyclique selon l'importance que l'on attribue à l'effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public. Par contre, dans des situations de chômage de masse, comme celles existant dans certains pays de la zone euro, elles devraient plutôt s'inspirer des programmes d'emplois publics anciens ou contemporains mis en œuvre dans des pays qui ont été confrontés à de telles situations.

La politique de dépenses publiques généralement appliquée consiste à utiliser la demande publique de biens et de services pour réduire l'écart entre le PIB courant et le PIB potentiel. En réalisant cet objectif, les gouvernements espèrent assurer un niveau d'emploi proche du plein emploi. Mais un tel espoir est difficile à satisfaire. En effet, l'impact d'une action budgétaire sur la production est assez incertain et les retombées de cet impact sur l'emploi ne sont pas assurées. De ce fait, on peut envisager de substituer à l'action indirecte sur l'emploi d'une politique ayant comme objectif le niveau et la croissance du PIB, une intervention directe ayant comme objectif l'emploi global et comme instruments les variations de l'emploi et des traitements du secteur public. Une telle politique peut se justifier par l'importance de la part de l'emploi public dans l'emploi global (15 % en moyenne dans les pays de l'OCDE) et par celle de la part des rémunérations des agents publics dans le PIB (environ 10 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Elle est également légitimée par les interrelations importantes entre les marchés du travail du secteur public et du secteur privé. Elle peut se traduire par une action contra-cyclique consistant à absorber une partie de la hausse du chômage privé par celle de l'emploi public dans une phase conjoncturelle basse. Mais une telle politique est mise en cause par des travaux qui montrent empiriquement et justifient théoriquement l'existence d'un effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public et la possibilité qu'une hausse de l'emploi public accroisse le chômage total.

Certains gouvernements déduisent de ces résultats la conviction qu'il convient plutôt de réduire l'emploi public que de l'augmenter pour réduire le chômage total. Mais l'obtention d'un tel résultat nécessite la réalisation de plusieurs conditions. Or certaines de ces conditions ne sont pas remplies dans les pays de la zone euro qui sont incitées par les instances européennes à adopter une telle politique. Elles sont même loin d'être remplies dans des pays, comme la Grèce et l'Espagne, qui subissent un chômage de masse et auxquels les autorités européennes imposent une telle politique. Pour faire face à de telles situations, il serait probablement utile de s'inspirer des programmes mis en œuvre pour atténuer les effets d'un tel chômage dans certains pays, comme les Etats-Unis des années 1930 et plus récemment en Argentine (2001), en Afrique du Sud (2004) et en Inde (2005).

Après avoir montré les difficultés d'une politique budgétaire traditionnelle à stabiliser l'emploi à un niveau satisfaisant, cet article spécifie les principales caractéristiques d'une politique d'emplois publics contra-cyclique et les déterminants de l'effet d'éviction que cette politique peut engendrer et qui peut mettre en cause son efficacité. Puis, il définit la nature et les limites d'une politique d'emplois publics pro-cyclique. Il décrit enfin deux programmes d'emplois publics qui sont destinés à lutter contre un chômage de masse analogue à celui que subissent actuellement les pays européens en grande difficulté.

* Université de Strasbourg (BETA).

1. Les difficultés des politiques budgétaires traditionnelles à influencer l'emploi

La première difficulté des politiques budgétaires qui ont comme objectif de réduire l'écart de production (*output gap*) provient de la spécification de cet écart mesuré par la différence entre le PIB courant et le PIB potentiel. En effet, comme le PIB potentiel ne peut pas être observé, il doit être évalué. Or, cette évaluation peut être effectuée par différentes méthodes qui aboutissent généralement à des résultats divergents, ce qui rend les valeurs du PIB potentiel et de l'écart de production très incertaines¹.

La seconde difficulté est due au fait que pour réaliser leur objectif, les autorités budgétaires doivent être en mesure d'influencer la demande effective qui, selon l'optique de Keynes, détermine le niveau d'activité. En effet, la demande effective dépend des comportements des consommateurs, ainsi que des anticipations des producteurs sur les conditions de l'offre globale et des investisseurs sur leurs possibilités de financement et de ventes des produits fabriqués grâce au capital nouveau. Or ces déterminants sont grandement influencés par des facteurs subjectifs qui peuvent se modifier sans prévenir. Ces facteurs régissent notamment la propension à consommer, la préférence pour la liquidité et l'efficacité marginale du capital². De ce fait, il est parfois difficile pour les responsables politiques d'évaluer l'impact de mesures destinées à accroître la demande effective. C'est ainsi

¹ Le PIB potentiel résulte d'une évaluation du niveau de production que pourrait obtenir un pays en utilisant toutes ses ressources productives sans tension sur le marché du travail et sans hausse du taux d'inflation. Parmi les différentes évaluations divergentes faites par des institutions nationales et internationales, on peut citer celle de l'INSEE qui, pour réduire l'incertitude sur le PIB potentiel et sa croissance, confronte quatre méthodes d'évaluation d'où est déduite une croissance potentielle entre 0,2 % et 0,7 % pour la zone euro en 2014. Voir : M. Lequien et A. Montaut, « Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation », Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE, G214/09.

² J.M. Keynes énumèrent respectivement dans les chapitres 9, 12 et 15 de la *Théorie Générale* les principaux motifs psychologiques qui incitent les individus à s'abstenir de consommer et qui régissent la demande d'investissement et la préférence pour la liquidité.

qu'une baisse d'impôts peut ne pas stimuler l'investissement en l'absence de prévisions optimistes sur la demande ou dans une situation peu favorable à la prise de risque. Elle n'aboutit pas non plus à une hausse de la consommation des ménages ou de la production des entreprises. En effet, ces agents peuvent préférer profiter d'un allègement fiscal pour constituer une encaisse précaution dans la crainte d'un chômage futur pour les premiers et pour renforcer leur situation financière pour les seconds.

Une troisième difficulté pour une politique limitée à l'objectif de réduction de l'*output gap* réside dans l'évaluation de son impact sur l'emploi. Cette estimation se fonde généralement sur la loi d'Okun qui résulte d'un travail empirique portant sur des données américaines de la période 1947-1960³. Selon ce travail, une hausse de la croissance du PIB de 1 % s'accompagne d'une baisse du chômage de 0,3 point de pourcentage. Les travaux plus récents qui ont vérifié les résultats de ce travail montrent que le coefficient qui lie les évolutions de la croissance et du chômage varie selon les pays et selon le temps. De plus, une telle relation peut ne pas exister dans certaines situations comme le montrent les exemples de reprise sans création d'emploi. Enfin, elle semble une référence insuffisante pour orienter une politique d'offre ou de demande destinée à résorber un chômage de masse résultant d'une récession grave. Dans une telle situation, les responsables politiques accordent parfois des baisses de charges fiscales et d'impôts aux entreprises et font appel à leur responsabilité sociale pour embaucher du personnel. Ils ignorent ainsi le rôle des anticipations des entrepreneurs dans la détermination de la demande effective et attribuent aux entreprises une responsabilité qu'elles n'ont pas dans un système capitaliste. En effet, comme l'affirme M. Friedman, dans un esprit libéral, « la responsabilité sociale des entreprises est d'accroître leurs profits »⁴, ce qui n'est réalisé que par une hausse de la demande effective. En fait, c'est plutôt à l'État d'exercer la responsabilité de faire tout ce qui est possible pour réduire le chômage et de se rapprocher le plus possible d'une

³ Okun A. (1962), "Potential GNP: Its measurement and significance", *American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Section*, pp 98-103.

⁴ Friedman M. (1970), "The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits", *The New York Times Magazine*, September 13.

situation de plein emploi. Pour réaliser un tel objectif, on peut envisager une intervention publique directe sur l'emploi, ce qui implique une variation des dépenses publiques dont la nature diffère de celles utilisées traditionnellement par les politiques budgétaires.

2. L'emploi public comme instrument d'une politique contra-cyclique

On peut envisager des interventions publiques directes permanentes sur les marchés du travail du secteur privé et du secteur public, comme le préconise Tcherneva⁵, pour faire face aux fluctuations conjoncturelles de l'emploi privé et de l'emploi global. Dans cette optique, la politique conjoncturelle traditionnelle se charge de lisser les fluctuations du PIB, mais si ces mesures ne permettent pas d'obtenir un niveau d'emploi satisfaisant, il serait possible de compenser transitoirement l'insuffisance de l'emploi privé par une hausse de l'emploi public. En cas de reprise, une partie de la main d'œuvre formée dans le secteur public pourrait retrouver du travail dans le secteur privé. Quant aux programmes de création d'emplois publics, ils devraient être ralentis et même suspendus temporairement en cas de surchauffe. Mais, ils devraient pouvoir être repris ultérieurement, car ils devraient se placer dans une stratégie publique de moyen et de long terme. En effet, la création d'emplois publics n'est pas destinée à alimenter des activités inutiles. Il ne s'agit pas, comme on le fait dire à Keynes, d'embaucher des gens dont certains seraient chargés de creuser des trous, alors que d'autres devraient les combler. En fait, Keynes considère que l'adoption d'une telle solution serait aberrante, mais qu'elle serait encore moins mauvaise que de ne rien faire du tout⁶. Cet emploi public devrait être utilisé pour produire des biens et des services dont l'insuffisance n'a pas permis de satisfaire tous les besoins, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et des transports. Il ne s'agit pas de concurrencer le secteur privé, mais de susciter des projets d'intérêt collectif généralement peu attrayants pour les entreprises privées à cause des risques qu'ils comportent et des rendements faibles qu'ils génèrent au moins au début de

leur mise en œuvre. Les programmes de création d'emplois publics devraient être suffisamment flexibles pour pouvoir s'adapter rapidement aux variations de l'emploi privé et pour réaliser les objectifs d'intérêt général tout en assurant un haut niveau d'emploi à moyen et long terme. Ils doivent être accompagnés d'un programme de formation et d'éducation permettant aux bénéficiaires de retrouver du travail dans le secteur privé au moment de la reprise économique⁷.

Ces programmes pourraient être financés par un fond de stabilisation de l'emploi dont les ressources évolueraient selon les variations contra-cycliques de l'emploi public. Une partie de ces ressources peut être générée par les économies résultant de la baisse des allocations-chômage⁸ et de certaines dépenses relevant du traitement social du chômage, comme celles destinées à réinsérer les chômeurs. Une autre partie peut provenir des revenus des activités productives issues des programmes de création d'emplois publics. Enfin, on peut s'attendre à des recettes fiscales plus importantes qu'en l'absence d'une telle politique à cause d'un pouvoir d'achat plus élevé qui résulte d'une rémunération plus forte des bénéficiaires des programmes que celle obtenue en restant en chômage. Cette hausse de revenus permet de stimuler la demande et la production, ce qui entraîne des hausses de recettes fiscales. Elle traduit l'un des objectifs des programmes consistant à traiter les nouveaux entrants comme les autres salariés du secteur public, notamment en matière de rémunération. Cela distingue ces programmes des plans exigeant des chômeurs du secteur privé un travail gratuit ou rémunéré symboliquement en contrepartie des prestations sociales.

3. L'éviction des emplois privés par les emplois publics

La plupart des modèles théoriques et empiriques portant sur les relations entre les marchés du travail des secteurs privés et publics mettent en évidence un effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi

⁵ Tcherneva P.R. (2012), "The role of fiscal policy", *International Journal of Political Economy*, vol.41(2), p. 5-25.

⁶ Keynes J.M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, chapitre 10 (VI).

⁷ Une transition entre le secteur public et le secteur privé est par exemple assurée en France par le Centre militaire de formation professionnelle.

⁸ Les allocations-chômage en France représentaient en 2013 près de 31 milliards d'euros par an et bénéficiaient à 2,7 millions de chômeurs, ce qui représentait à peu près à 12000 euros en moyenne par personne et par an. Voir : Cour des Comptes, L'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage (2008-2014), *Rapport*, 2016.

public. En fait, une création d'emplois publics peut, dans l'immédiat, réduire le chômage du secteur privé. Mais cette incidence positive peut être compensée partiellement ou surcompensée par différents facteurs qui déterminent un effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public. En effet, en attirant des chômeurs du secteur privé, le gouvernement réduit la probabilité pour les employeurs de pourvoir les postes vacants. Cela les oblige à proposer un taux de salaire plus élevé, ce qui défavorise l'emploi privé.

Cette incidence est amplifiée si le gouvernement poursuit une politique de salaires publics contra-cyclique. En effet, une hausse du taux de salaire public en cas de contraction conjoncturelle risque d'attirer plus de chômeurs privés vers le secteur public, ce qui diminue d'autant plus l'offre de travail dans le secteur privé. Cela pèse sur les salaires de ce secteur et risque d'augmenter le chômage.

Il ne semble cependant pas que l'incidence directe de la hausse de l'emploi public sur le chômage privé soit compensée par son effet indirect exercé par l'intermédiaire d'une hausse du taux de salaire privé. Par contre, une telle compensation ou même une surcompensation peuvent se manifester si l'on tient également compte d'autres effets indirects d'une création d'emplois publics, comme ceux liés aux modes de financement de cette opération. En effet, le financement de la création d'emplois publics par l'impôt risque d'accroître la pression fiscale sur les entreprises et d'avoir des incidences négatives sur la production, l'investissement et l'emploi dans le secteur privé. Quant au financement par emprunt, il entraîne une hausse du taux d'intérêt qui peut défavoriser l'investissement. Si le surplus de dépenses venant de la hausse des emplois publics doit être réalisé sans financement supplémentaire, il risque de se faire au détriment des dépenses destinées aux investissements publics.

L'importance de l'effet d'éviction dépend du degré de substitution des biens et des services produits dans les deux secteurs⁹. Si, par exemple, la hausse des emplois publics se traduit par un développement des hôpitaux publics, elle risque de réduire l'activité des

hôpitaux privés et ainsi d'exercer un effet négatif important sur l'emploi privé dans le secteur hospitalier. De plus, l'effet d'éviction peut être d'autant plus important que les avantages qu'on attribue à une activité dans le secteur public sont importants (sécurité de l'emploi, bonne condition de travail, etc.). Mais, si des salariés très efficaces sont attirés par ces avantages, ils peuvent contribuer à la hausse de la productivité de l'ensemble de l'économie dans le cas où leur production de biens publics favorise celle du secteur privé

Certains travaux soutiennent que l'effet d'éviction est moins important dans le cas où l'intervention publique se traduit par une hausse des salaires publics pour un niveau d'emploi donné et qu'il se manifeste surtout à court moyen terme, alors qu'il est peu significatif à long terme.

Selon l'importance attribuée à l'effet d'éviction, une hausse de l'emploi public peut accroître ou réduire le chômage global. D'après un travail économétrique portant sur 17 pays de l'OCDE au cours de la période 1960-2000, la création de 10 emplois publics s'accompagne en moyenne d'une destruction de 15 emplois privés, ce qui augmente donc le chômage total. Mais, comme le notent les auteurs, cette hausse est plus ou moins importante selon les pays. Elle peut même être nulle ou se transformer en baisse si certaines conditions sont remplies¹⁰. De plus, un tel travail mériterait d'être actualisé par la prise en compte de la période plus récente marquée par la crise déclenchée en 2009 et par ses conséquences.

4. Les politiques d'emplois publics pro-cycliques et leurs limites

Compte tenu des critiques effectuées à l'encontre d'une politique d'emplois publics contra-cyclique, de nombreux gouvernements se sont tournés vers des politiques alternatives en préconisant ou en adoptant des politiques pro-cycliques. Ces mesures consistent à réduire les emplois et/ou le taux de salaire moyen dans le secteur public afin de diminuer le chômage privé provoqué, par exemple, par un choc de productivité.

En réduisant l'emploi public, les gouvernements espèrent que la hausse du chômage total qui en résulte directement sera

⁹ Algan Y, Cahuc P. and A. Zylberberg, « Public employment and labor market performance », *Economic Policy*, avril 2002; « Créer des emplois publics crée-t-il des emplois privés ? », *Revue d'Economie Politique*, vol. 122, n°6, p. 1029-1041, 2012.

¹⁰ Ibid.

surcompensée par une baisse du chômage privé. En effet, ils considèrent qu'une diminution de l'emploi public réduit la probabilité pour les chômeurs de trouver du travail dans les secteurs privés et publics, ce qui permet aux employeurs de proposer des salaires plus bas et incite les travailleurs à les accepter. Une baisse du taux de salaire moyen dans le secteur public pour un niveau inchangé d'emplois publics exerce des effets analogues en réduisant le pouvoir de négociation des salariés dans le secteur privé.

La baisse du taux de salaire moyen dans le secteur privé qui réduit les coûts de production peut entraîner une baisse des prix nationaux par rapport aux prix étrangers, ce qui améliore la compétitivité internationale du pays et stimule ses exportations. Cette hausse de la demande extérieure est satisfaite par une augmentation de la production entraînant celle de l'emploi du secteur privé.

La hausse de la production résultant de ces mesures peut nécessiter un stock de capital physique plus important, ce qui peut inciter à investir. Cet effet positif sur l'investissement peut compenser éventuellement l'incidence négative provenant de la hausse du taux d'intérêt réel. Cette hausse est due à la baisse du taux d'inflation pour un taux d'intérêt nominal qui dans le cas de la zone euro est fixé en dehors du pays par la Banque centrale européenne.

Pour les ménages qui placent leurs décisions de dépenses dans une perspective intertemporelle, les anticipations d'une baisse des impôts qui peut résulter de la baisse de l'emploi public aboutissent à une hausse de leur consommation courante. Cette incidence est atténuée par les effets exercés par la réduction des salaires et la hausse du chômage sur la consommation de la catégorie des ménages qui dépensent tous leurs revenus parce qu'ils n'ont aucune capacité d'épargner.

Ces effets peuvent être renforcés par ceux exercés sur l'activité privée par la baisse éventuelle de la pression fiscale et du taux d'intérêt résultant de l'incidence budgétaire de la réduction des emplois publics.

L'efficacité des politiques pro-cycliques est cependant limitée par un certain nombre de conditions qui ne sont pas toujours prises en compte dans les modèles théoriques et empiriques portant sur les interrelations entre l'emploi public et l'emploi privé. C'est ainsi qu'on néglige souvent les incidences positives de la production des biens publics sur l'activité du secteur privé. En effet, la diminution des emplois publics en période de récession peut entraîner celle de la production

de biens et de services publics qui favorisent la production du secteur privé. Elle risque donc de réduire la productivité du travail et du capital dans ce secteur, ce qui génère une baisse de la production et de l'investissement et risque de détériorer l'emploi privé. Un tel effet est également prévisible dans le cas d'une baisse du taux de salaire moyen dans le secteur public. En effet, il est possible qu'en réduisant les salaires publics, le secteur public éprouve des difficultés à trouver des salariés qualifiés et démotive les salariés en place, ce qui peut entraîner une détérioration des services nécessaire à l'activité privée et avoir des effets négatifs sur l'emploi privé.

Une autre limite de l'analyse des effets positifs de la baisse de l'emploi public sur l'emploi privé provient de ses hypothèses sur la nature du chômage que l'on veut éradiquer. En considérant que l'effet négatif de la baisse des emplois publics sur les taux de salaire du secteur privé détermine une réduction du chômage dans ce secteur, on admet, comme la plupart des modèles, que le chômage est dû à une détérioration des conditions de l'offre ou au défaut d'ajustement entre le nombre de postes vacants et celui des chômeurs cherchant du travail¹¹. Mais si le chômage est dû, au moins en partie, à une insuffisance de la demande, comme dans la plupart des pays de la zone euro depuis 2009, la baisse du taux de salaire moyen du secteur privé et celle du taux d'intérêt réel n'inciteront pas les entrepreneurs à accroître leur production et leurs investissements. Dans ce cas, la baisse de l'emploi dans le secteur public se traduira par une hausse du chômage total qui sera amplifiée par les effets qu'elle exerce sur la demande en réduisant les revenus. La diminution des prix qui en résulte accroît le taux de salaire réel et le taux d'intérêt réel. Cela désavantage la partie des entreprises dont l'activité est contrainte par des coûts trop élevés et les investisseurs dont le coût du financement augmente

Même si une politique de réduction de l'emploi public permet de diminuer le chômage privé, son incidence sur l'emploi global est très incertaine. C'est ainsi qu'un travail de simulation effectuée sur la base de données espagnoles montre qu'une baisse de l'emploi public détermine une hausse du chômage total tout en induisant une baisse du chômage dans le secteur privé¹². Par contre, si une politique limitée à une baisse du taux de

¹¹ Voir l'article de I. Zeyneloglu dans le présent numéro du Bulletin de l'OPEE.

¹² Stähler N. and C. Thomas (2012), "FiMod-A DSGE model for policy simulations", *Economic Modeling*, vol.29, p.239-261.

salaires moyens dans le secteur public réussit à accroître l'emploi privé, elle détermine d'autant une baisse du chômage total puisque l'emploi public reste inchangé.

La plupart des pays européens semble être favorables à des politiques d'emplois publics pro-cycliques. Or, de telles mesures ne sont pas susceptibles d'exercer les effets attendus dans les pays dont l'essentiel du chômage est dû à une demande macroéconomique insuffisante. Même dans les situations où l'essentiel du chômage résulte de coûts excessifs, l'efficacité d'une telle politique est très incertaine. Il est probable que les gouvernements sont disposés à accepter le risque lié à une telle incertitude parce qu'ils attendent dans l'immédiat une amélioration de leurs finances publiques et, pour certains, une économie rendue plus efficace grâce à la réduction d'un secteur public jugé trop important¹³.

Mais, l'incertitude sur les effets d'une telle politique semble trop importante pour l'appliquer dans les pays européens, comme la Grèce et l'Espagne qui supportent un chômage de masse. En effet, dans ces pays, les conditions ne semblent même pas remplies pour permettre à une baisse de l'emploi public de stimuler l'emploi privé. Une telle baisse peut même détériorer l'emploi privé si elle entraîne une réduction de la qualité et de la quantité des services publics, comme on peut le constater en Grèce¹⁴. Pour faire face à de telles situations, il conviendrait plutôt de s'inspirer de certaines expériences passées et contemporaines.

4. La création d'emplois publics en cas de chômage de masse

Des créations d'emplois publics en vue de réduire le chômage ont été utilisées, jusqu'ici, essentiellement pour faire face à des

¹³ On peut être amené à déduire des conclusions de Algan, Cahuc et Zylberberg que la simple réduction du secteur public améliore l'efficacité économique du pays. Une telle déduction est rejetée sans ambiguïté par les auteurs, car elle nécessite la définition de l'optimalité du secteur public, ce qui requiert des informations que leur modèle n'intègre pas. En effet, il conviendrait notamment d'estimer l'importance de la contribution des services publics à la production du secteur privé.

¹⁴ Voir Koenig G. (2015), « La troïka, une institution sans légitimité démocratique européenne », *Bulletin de l'OPEE*, n°32.

situations exceptionnelles de récession ou de dépression économique générant un chômage de masse dans le secteur privé. Elles font l'objet de divers programmes, comme ceux mis en œuvre aux Etats-Unis dans le cadre du New Deal des années 1930 et ceux adoptés plus récemment, dans différents pays, notamment en Afrique du Sud.

Les programmes de création d'emplois publics dans le cadre du New Deal

Les effets du krach financier de Wall Street de 1929 se répandent progressivement dans tous les secteurs pour aboutir à un taux de chômage de 25 % en 1932. Parmi les mesures d'urgence prises dans la première phase du New Deal, le gouvernement décide d'intervenir directement sur l'emploi pour absorber transitoirement une partie du chômage de masse du secteur privé grâce à une création d'emploi public. C'est ainsi qu'est créé en 1933 le Corps Civil de Protection de l'environnement (*Civilian Conservation Corps*) dont le programme de reboisement et de lutte contre l'érosion a permis d'embaucher temporairement 250 000 jeunes de 18 à 25 ans et de faire bénéficier de cette mesure deux millions de jeunes chômeurs dans les huit années suivantes.

Le gouvernement étend sa politique en confiant à différentes agences fédérales le soin de créer des emplois pour d'autres catégories de chômeurs. C'est ainsi que la Tennessee Valley Authority qui est chargée, à partir de 1933, du développement d'une grande région (navigation, électricité, reboisement) a permis à des millions de chômeurs de trouver un travail. Deux autres agences ont été créées en 1933 dans le cadre de la politique de grands travaux publics : une agence temporaire (1933-1934), *la Civil Works Administration*, qui a fourni du travail à quatre millions de chômeurs notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics et la *Public Works Administration* qui a réalisé jusqu'en 1939 de nombreux projets d'infrastructure.

La *Work Projects Administration*, créée en 1935, est la principale agence du New Deal. Elle est chargée de fournir des emplois et des revenus aux chômeurs, victimes de la dépression, dans le cadre des programmes de grands travaux publics (construction de bâtiments publics et de routes) et d'activités culturelles (peinture, sculpture, théâtre). Son

influence s'étend à toutes les régions des Etats-Unis.

Le programme de création d'emplois publics en Afrique du Sud

En 2004, l'Afrique du Sud dont l'économie est considérée comme la plus importante de l'Afrique, avait un taux de chômage de 25,2 %. Ce taux passe à 33 % si l'on tient compte des personnes qui ont renoncé à chercher du travail. Pour faire face à cette situation, le gouvernement a mis sur pied un programme de création d'emplois publics (*Expanded Public Works Programme*) qui est actuellement dans sa troisième phase. Il s'agit de créer des emplois dans tous les domaines d'intervention de l'Etat et de proposer une formation professionnelle permettant aux bénéficiaires de trouver du travail dans le secteur privé. Le programme doit essentiellement bénéficier à ceux qui ont le plus de difficultés à trouver du travail, comme les femmes, les jeunes et d'une façon générale ceux qui n'ont pas de formation.

Dans la première phase de son application (2004-2008), le programme a donné la possibilité à 1,6 million de personnes de trouver du travail dans le secteur public. Cette possibilité a été donnée à 4,5 millions de personnes au cours de la seconde phase (2009-2013) et l'objectif fixé pour la troisième phase (2014-2019) est de 6 millions d'emplois. Ces emplois sont essentiellement utilisés dans le secteur de l'environnement, des infrastructures, de la culture et de l'activité sociale.

Les programmes de création d'emplois publics mise en œuvre dans des périodes de récession ou de dépression ne sont pas conçus pour résorber directement le chômage de masse. En effet, ce dernier résulte d'une déficience de la demande effective résultant de facteurs conjoncturels et structurels que les politiques économiques ont des difficultés à influencer à court et moyen terme. Il faudrait par exemple une croissance annuelle du PIB de plus de 5 % pour que le chômage puisse baisser d'une façon notable en Afrique du Sud. Mais de tels programmes permettent, au moins temporairement, de fournir du travail utile à des personnes qui sont souvent exclus du marché du travail pour une longue période et de leur faire acquérir une formation qui facilitera leur intégration dans le secteur privé à la sortie de la dépression. De plus, ils contribuent à freiner la dégradation de la demande par leurs effets positifs sur le pouvoir d'achat et à résorber le chômage à moyen et long terme grâce à leurs incidences

sur certains déterminants de la croissance, comme l'amélioration des infrastructures.

De tels programmes ne sont pas envisagés par les autorités européennes pour venir au secours des pays européens, comme la Grèce et l'Espagne dont les taux de chômage respectifs de 20,1 % et de 24,2 % en avril 2016 sont pourtant proches de ceux des Etats-Unis des années 1930 et de l'Afrique du Sud contemporaine¹⁵. Ils ne sont pas retenus non plus dans les propositions qui ont été formulées par le mouvement citoyen *New Deal for Europe* lancé en 2014 et qui comprennent essentiellement des mesures traditionnelles de relance économique que le plan Juncker de 2015 satisfait en partie.

Le manque d'intérêt pour de tels programmes résulte probablement de l'importance de leur coût financier, d'une sous-estimation de leur intérêt économique, social et politique et de la défiance envers les interventions directes de l'Etat.

5. Conclusion

Dans les débats de la campagne présidentielle française actuelle, la baisse de l'emploi public comme moyen de réduire le chômage constitue une mesure importante des programmes de certains candidats. Cette mesure a été justifiée explicitement dans l'un de ces débats par la certitude des promoteurs de ces programmes qu'une création d'emplois publics détruit suffisamment d'emplois privés pour induire une hausse du chômage et par la conviction qu'*a contrario* une baisse des emplois publics permet de réduire le chômage¹⁶.

La certitude d'une éviction importante de l'emploi privé par l'emploi public se fonde sur les résultats du travail économétrique de Algan, Cahuc et Zylberberg¹⁷, mais elle néglige les limites de ces résultats pourtant clairement exposées par les auteurs. En effet, ceux-ci reconnaissent la portée limitée de leurs résultats due notamment aux insuffisances de certaines données statistiques et à certaines hypothèses, comme l'absence de désagrégation des emplois publics. De plus, ils rappellent que les résultats obtenus dans ce travail portent sur 17 pays ayant des

¹⁵ Le taux de chômage des jeunes était de 52,2 % en Afrique du Sud en 2014. A la même période, il était de 50,3 % en Espagne et de 50,6 % en Grèce.

¹⁶ Fillon et Juppé : que disent leurs programmes économiques ?, Débat, France Inter, 22 novembre 2016.

¹⁷ Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A., Ibid.

situations économiques assez différentes et qu'ils ne représentent de ce fait que des moyennes. Ils définissent deux limites qui, dans leur modèle, réduisent l'importance de l'incidence d'une hausse de l'emploi public selon les pays. L'une de ces limites qui est constituée par une faible substitution entre les emplois privés et publics concerne notamment la France. Mais d'autres conditions sont encore à remplir pour qu'une hausse de l'emploi public détruise de l'emploi privé. De ce fait, il est loin d'être certain qu'une hausse de l'emploi public soit surcompensée par une baisse de l'emploi privée dans tous les pays et qu'elle exerce donc un effet négatif sur l'emploi global.

Les promoteurs des programmes d'une réduction de l'emploi public destinée à diminuer le chômage négligent ces limites et justifient leurs propositions par l'échec supposé de l'effet positif d'une hausse de l'emploi public sur le chômage global. Mais ce raisonnement *a contrario* est discutable, notamment parce qu'une hausse de l'emploi public ne se réalise probablement pas de la même façon qu'une baisse. En effet, ces deux variations opposées touchent probablement des secteurs différents de l'activité publique, ce qui exerce des effets différents sur l'emploi privé et sur l'emploi global. De ce fait, un programme de baisse de l'emploi public destiné à réduire le chômage, comme celui annoncé dans le débat présidentiel français, devrait se fonder sur une recherche spécifique des effets d'une telle réduction afin de s'assurer que les conditions sont remplies par le pays pour obtenir le résultat désiré. Une telle étude semble indispensable, car les mesures envisagées risquent d'accroître le chômage global. Un tel risque ne peut pas être écarté, comme le montre le travail de simulation portant sur des données espagnoles et cité précédemment¹⁸.

¹⁸ Stähler N. and Thomas C. (2012), Ibid.