

## **Garantir le droit au travail décent**

**Article by Pavlina Tcherneva, Thomas Belaich, Ulysse Lojkin**

March 5, 2021

La garantie d'emploi est une proposition ambitieuse qui vise à garantir à tous les membres de la société l'accès à un travail décent et équitable. Au milieu des bouleversements provoqués par une récession économique portant le risque de chômage massif, des solutions doivent être trouvées rapidement. De nombreuses propositions ont été mises en avant, du revenu de base universel aux mesures de relance plus traditionnelles. Pavlina Tcherneva, auteure de *The Case for a Job Guarantee*, explique pourquoi ces alternatives ne seront pas à la hauteur, et explique pourquoi une garantie d'emploi profiterait non seulement aux chômeurs, mais aussi à la société dans son ensemble, en accordant aux individus une plus grande autonomie, en redonnant du pouvoir aux communautés et en contribuant des solutions aux crises environnementales et de soins.

**Thomas Belaich and Ulysse Lojkin: Pouvez-vous nous expliquer en quoi une garantie d'emploi consiste, et à quelle urgence elle permettrait de répondre ?**

**Pavlina Tcherneva:** L'objectif central de la politique de garantie d'emploi telle que je la défends est de « démocratiser le travail » et de redonner du pouvoir aux individus, à la fois en leur donnant l'opportunité de choisir leur travail, mais aussi de créer des emplois dont l'objectif ne serait pas le profit d'une entreprise.

De fait, la plupart des emplois créés dans nos économies le sont par le secteur privé, et sont de plus en plus précaires. Le marché du travail n'a pas permis à une majorité de personnes un niveau et un cadre de vie stables, et les emplois deviennent d'ailleurs de plus en plus difficiles à supporter. Nous avons donc besoin d'un nouveau contrat social, d'une nouvelle promesse à adresser aux individus : si vous cherchez du travail, vous pourrez trouver une occupation décente avec un revenu suffisant !

Le secteur privé n'est pas le seul à pouvoir créer des emplois, le secteur public est là depuis longtemps maintenant, mais reste tout à fait négligé à cet égard. Beaucoup des dimensions publiques de notre vie sociale sont en fait assez mal prises en compte.

Dans nos sociétés modernes, il est devenu assez clair et commun que nous devons garantir des droits de retraites, même basiques, des prestations de santé — sauf aux États-Unis, bien malheureusement —, et nous savons qu'une éducation minimale gratuite augmente le bien public — de même que l'accès garanti à des bibliothèques, à de l'information de qualité, etc. Parmi toutes considérations, l'emploi est on ne peut plus important pour le bien-être, et on ne garantit jamais que des assurances chômeurs, parfois des revenus d'assistance contre la pauvreté, mais au fond garantir un emploi décent est bien plus valorisant pour la vie en soi et avec un effet beaucoup plus efficace et lisible que le patchwork de politiques que nous avons. C'est une politique structurelle bien plutôt qu'une "mesure pour l'emploi" supplémentaire !

Le dispositif que nous proposons repose sur trois piliers. D'abord, la garantie d'emploi serait fondée sur des prises de décisions participatives, partant du principe que les personnes au chômage comme les communautés savent ce

qui est bon pour elles — « par le bas », donc. Ensuite, il s'agit de compléter le système de protection sociale en l'étendant au droit fondamental au travail. Enfin, c'est une meilleure politique de stabilisation que les différentes allocations autour du travail et du chômage, ce qui est précisément la fonction du service public.

**On a vu se développer des initiatives dans l'esprit de votre modèle, même s'ils n'en suivent pas exactement la lettre. Le programme argentin Jefes y Jefas en place entre 2002 et 2007 et le système indien instauré par le Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act de 2005 sont-ils de bons exemples de ce que vous proposez ?**

Oui, ces deux programmes sont tout à fait fidèles à nos propositions. De fait, le plan Jefes avait été développé à partir du modèle de garantie d'emploi que nous avons imaginé avec des collègues de l'Université du Missouri — un économiste du ministère du travail argentin qui avait assisté à une de nos conférences a présenté le projet au ministre, ce qui a permis son adoption. Nous avons par la suite été invités en Argentine pour évaluer la mise en oeuvre et les résultats du programme.

Certes, aucun des deux programmes n'est universel — les bénéficiaires du plan Jefes sont les individus sans emploi qui ont des enfants mineurs ou handicapés à charge, et ceux du MGNREGA sont les adultes d'un foyer rural pauvre qui se portent volontaires pour des tâches peu qualifiées. Pour autant, ils respectent généralement le modèle que je défends, et illustrent parfaitement comment une garantie d'emploi pourrait être mise en place dans les pays en voie de développement en se concentrant sur les problèmes propres au pays. Par exemple, les deux programmes ont eu d'importants effets bénéfiques pour les femmes les plus pauvres dans les deux cas, et le programme indien a permis de créer des emplois environnementaux essentiels.

**Il existe en Europe des politiques plus ou moins localisées de garantie d'emploi, notamment en France, avec les Territoires zéro chômeurs, et de manière très différente en Hongrie, avec le « public work scheme » qui a vraisemblablement contribué à la réduction drastique du taux de chômage sous Orban. Que pensez-vous de ces expériences européennes ?**

En effet, et j'ai suivi de très près la mise en place de cette solution en France, qui à mon sens représente un très bon modèle pour réfléchir à l'extension de ce programme à l'échelle nationale.

La question est au fond celle de l'effort collectif auquel nous sommes prêts à consentir pour faire en sorte que ceux qui ont besoin d'un emploi, d'un emploi décent, puissent bénéficier d'un mécanisme qui le garantit. Et il y a deux façons de faire cela, démocratiquement ou non — sur le modèle de la concertation, comme en France, ou du workfare, comme en Hongrie.

De fait, la politique d'Orban revient à une politique de workfare, c'est-à-dire qui exige des individus qu'ils retournent au travail pour leurs prestations, conditionnalité qui vaut peu importe leur situation ou les caractéristiques dudit emploi.

La confusion entre ces deux politiques vient de ce que la politique de garantie d'emploi est souvent prise pour un programme pour l'emploi comme un autre, ouvrant des postes aux individus, de manière punitive ou non — on peut toujours forcer les gens à travailler ! Mais la politique de garantie d'emploi n'est pas un workfare, c'est un ajout au filet de sécurité déjà en place, ou plutôt une révision de ce que la protection sociale doit prendre en compte.

Il s'agit par là de repenser la protection sociale, et de la repenser de sorte à ce qu'elle garantisse plus de droits fondamentaux, dont le travail fait partie. Le travail a été reconnu comme un droit de l'homme fondamental depuis longtemps, mais il nous manque un petit effort de plus pour l'assurer à tous, de manière volontaire, avec une approche par le bas, soit tout l'inverse de l'incitation coercitive et par le haut des politiques de workfare.

Pour résumer, la politique hongroise est du workfare, là où l'expérience française semble organisée démocratiquement, avec beaucoup de remontées bien prises en compte.

**Revenons sur les différences entre les expériences hongroise et française. En Hongrie, ce programme pour l'emploi en effet été mis en place aux dépens de la protection sociale, notamment des prestations chômage, mais aussi les tâches, les emplois, ne sont pas définis de la même manière : c'est au maire d'encadrer les chômeurs, là où en France ce sont eux qui définissent leurs occupations. Que pensez-vous de cette démocratisation du choix des « tâches » elles-mêmes, qui devraient les définir ?**

Les individus savent ce dont ils ont besoin. Dans mes travaux en Argentine, les individus qui ont pensé leurs propres projets étaient les plus intéressants : ils savaient précisément de quoi les familles avaient besoin, ce qui bénéficierait aux jeunes le plus rapidement, connaissaient précisément les situations locales, etc. À cet égard, pour reprendre le concept de Graeber, ce ne sont vraiment pas des « bullshit jobs », il ne s'agit pas de construire une infrastructure au milieu de nulle part juste pour occuper les individus et montrer qu'il y effectivement de l'activité, quelle qu'elle soit. Il s'agit de répondre précisément et efficacement aux besoins de la communauté.

Je crois qu'il est essentiel que ceux qui exercent ces emplois aient leur mot à dire dans leur définition. C'est tout à fait au cœur de l'idée de démocratisation du travail : il n'est pas question qu'un administrateur central répartisse le travail en consultant sa petite feuille de route, il faut une impulsion de la communauté qui accueille cet emploi.

Le message principal, c'est que les nouvelles occupations ne doivent pas juste être un emploi, mais une manière de remplir un vide dans la vie publique. Si une communauté est rongée par le chômage, il ne s'agit pas simplement de garnir un certain nombre de « places », il faut profiter des emplois à créer pour considérer les besoins spécifiques de chacune des communautés — ses personnes âgées, ses enfants, etc. — tout en donnant du pouvoir aux myriades de groupe d'initiative locale qui essayent de répondre aux difficultés. La garantie d'emploi donnerait donc la priorité à des métiers d'assistance ou de soin (care works).

Les besoins et les problèmes sont nombreux, à commencer par la transition énergétique. De fait, la garantie de l'emploi serait très propice à la transition, comme je l'ai toujours dit, notamment dans le manifeste pour la démocratisation du travail. Le projet le plus efficace du New Deal était précisément la réhabilitation et la conservation des parcs nationaux, qui nous reste en héritage. Les individus qui vivent dans des régions inondées, incendiées ou polluées connaissent bien ce problème.

**Si le but premier de la garantie d'emploi est d'aider les demandeurs d'emploi, un programme aussi ambitieux aurait forcément un effet sur les actifs. Quels seraient les effets d'une garantie d'emploi sur le marché du travail pour les actifs ? Ne peut-on pas s'attendre à une réduction du pouvoir de négociation des employés par exemple, notamment parmi les moins qualifiés ?**

Bien au contraire à mon avis. Comme nous sommes dans un vrai paradigme du chômage, nous l'acceptons à des niveaux massifs, ce qui nous fait sous-estimer ses effets pour les salariés. Ils perdent leurs avantages, leur protection, petit à petit, le précaire gagne du terrain, tout ça parce que l'existence du chômage crée une compétition féroce pour un petit nombre d'emplois. Donc les employés sont en fait dans une situation où ils en viennent à supporter leur travail, aussi précaire en soient les conditions, par peur de ne pas en retrouver. Le chômage fait que les actifs doivent s'accrocher à leur travail ! Pour reprendre un célèbre adage, personne n'est à l'abri tant que nous ne le sommes pas tous !

Le fait du chômage crée et fait accepter un nivellement par le bas sur le marché du travail.

Si nous organisons un changement de paradigme, en affirmant que tous ceux qui en ont besoin devraient se voir proposer un travail, l'économie fonctionnerait très différemment. Certes, les plus qualifiés ne verront pas leur vie

modifiée de fond en comble, et une garantie d'emploi ne changerait pas beaucoup leur vie. Mais si je travaille chez McDonald, évidemment que je vais être mieux armé ! J'ai une option, une alternative. S'il y a une histoire d'harcèlement au travail, je peux dire non et aller chercher une autre opportunité d'emploi, ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui.

Beaucoup me répondraient que l'on peut faire cela avec un revenu universel, puisque quitter un emploi ne représente pas une perte de revenu trop importante, mais justement, le but est de proposer un emploi, puisque le marché n'en crée pas suffisamment. A l'inverse du revenu universel, la garantie d'emploi ne prolonge pas la compétition qui règne pour quelques emplois, et relève donc le plancher de l'emploi, en instituant un emploi digne et permettant un revenu suffisant. De fait, les employeurs qui profitent de la menace du chômage pour entretenir le nombre de travailleurs pauvres vont devoir au moins s'aligner sur le standard de la garantie d'emploi pour continuer à trouver de la main d'œuvre. Voilà au fond le vrai effet pour les actifs.

On a déjà pu vérifier ce phénomène aux Etats-Unis, où l'augmentation du salaire minimum dans un État au-dessus du minimum fédéral a un effet d'entraînement sur les salaires jusque dans les Etats voisins.

Au fond, je pense qu'assurer le plein emploi contribue à augmenter systématiquement le pouvoir de négociation des salariés les moins qualifiés, des plus vulnérables, qui sont d'habitude mis à l'écart du marché du travail en premier et intégrés en dernier.

**Si l'on regarde vers l'Europe, qui dispose d'un marché du travail à la fois national et continental, quelle est l'échelle pertinente pour penser la garantie d'emploi sur le continent ?**

Dans l'idéal, il faut être courageux et ambitieux dès le départ, et penser au niveau européen directement. Certes, il y a des limites majeures dans la zone monétaire, au premier rang desquelles l'absence de budget européen. Mais il y a aussi des prémisses sur lesquelles nous pourrions nous appuyer : je pense à l'obligation légale pour la Commission européenne de publier des informations sur le chômage et la justice sociale, et à la garantie pour les jeunes que l'Europe a mise à son programme, qui passe par les gouvernements nationaux.

En attendant, je pense que les gouvernements nationaux peuvent déjà agir. Par exemple, la France dépense des milliards de subventions pour des entreprises privées mais les retombées sur l'emploi sont en fait assez faibles. [La tribune que nous avons publiée dans le Monde](#) avec Aurore Lalucq et Dany Lang détaille quelques-unes de ces dépenses que le gouvernement pourrait utiliser en employant directement les chômeurs, afin de démultiplier leur efficacité sur l'emploi.

Bien sûr, les gouvernements nationaux font face à une contrainte budgétaire, à cause des critères de Maastricht. Cette contrainte empêche de relancer l'emploi aussi massivement que le font les Etats-Unis en temps de crise de manière assez régulière, et c'est une vraie camisole pour les États européens.

Cependant, il faut souligner qu'ils engagent déjà une certaine masse de dépenses dans l'assurance chômage et la lutte contre la pauvreté, notamment à destination des personnes privées d'emploi. En déduisant ces coûts, des programmes d'emploi garanti ne seraient donc sans doute pas aussi chers qu'on le dit. Ainsi, je pense que les gouvernements nationaux peuvent y parvenir, quoique les règles de Maastricht soient assez contraignantes.

Voici donc ma position : les gouvernements nationaux peuvent se lancer, mais un financement européen serait optimal et faciliterait le développement de la garantie d'emploi.

**Pourquoi en passer par une garantie d'emploi plutôt que par une politique de relance keynésienne tout ce qu'il y a de plus classique ? Après tout, l'Europe a connu le plein emploi après-guerre sans garantie d'emploi.**

En fait, même durant l'ère keynésienne des années 1950 et 1960, nous n'avons pas exactement atteint le plein emploi parfait, il y avait toujours beaucoup de pauvreté et de chômage, ce que nous avons eu tendance à sous-estimer. Surtout, la part du chômage de longue durée est en fait en augmentation depuis les années 1960, ce qui a contribué à faire reculer petit à petit les protections du marché du travail. On retrouve ici la classique armée de réserve des travailleurs, qui fait planer la menace du chômage et contribue à baisser les standards des emplois. Autant la faire disparaître.

Les politiques keynésiennes quant à elles ont tendance à réduire le chômage des personnes les plus employables uniquement. Au fond, elles ne concernent que les individus les plus qualifiés et qui touchent les meilleurs salaires, qui ne font jamais vraiment l'expérience du chômage. Même pendant l'ère keynésienne, ce phénomène de « dernier entré premier sorti » persiste, les individus au bas de l'échelle des revenus sont aussi ceux qui ont l'expérience la plus précaire du travail. Même le keynésianisme ne l'a pas empêché.

Par ailleurs, si on remonte à Keynes lui-même, il était en fait favorable, bien plus que les keynésiens d'après-guerre, aux travaux publics là où se trouvent les chômeurs, un message largement oublié et résumé par l'idée qu'il faut simplement arroser l'économie de liquidités, pour enclencher la croissance, croissance elle-même très inégalitaire, et qui contribue à l'instabilité financière et à la destruction de l'environnement.

Nous devons adopter des politiques plus chirurgicales ciblant directement l'emploi, comprendre les limites de la croissance, et créer de la croissance par le bas, plus durable.

**Un autre candidat en termes de politiques progressistes serait le revenu universel de base, très séduisant pour beaucoup de raisons — sa simplicité, le fait que personne n'alloue les tâches des emplois, personne n'est responsable des programmes d'emploi, etc.**

Je pense que c'est une attractivité très surfaite. D'abord dire de cette mesure qu'elle serait « universelle » est une fausse promesse. Il s'agit en fait du moyen le plus rapide de se débarrasser des filets de sécurité acquis de longue lutte, et de les remplacer. Beaucoup y voient de fait un substitut pour ce qu'il reste de protection sociale.

Ensuite, ça ne créerait tout simplement pas d'emploi ! Le revenu n'est qu'une infime partie des raisons multiples qui poussent un individu à vouloir travailler. Certes, on peut vouloir aider les individus avec un revenu universel, mais ça ne leur donnera pas un travail. Il y aura toujours peu d'emplois, pour lesquels les individus devront continuer à se battre.

Enfin, je pense que ça servirait de subventions aux entreprises privées. De fait, pourquoi Uber se donnerait la peine de vous proposer un salaire correct si le gouvernement vous en a déjà promis un ?

Pour ce qui est de l'idée d'un « revenu de base » par contre, je trouve cela très pertinent, et très cohérent avec l'idée de garantie d'emploi, puisque certaines personnes ne peuvent ni ne doivent avoir à travailler, et il faut bien les aider. Donc à nouveau, il faut un alliage minutieux entre aide à l'emploi et allocations sociales, qu'elles soient pour les enfants, les retraités, les étudiants, etc.

**Une fois que la garantie d'emploi est en place, que devons-nous en attendre à moyen terme ? Devons nous nous attendre à ce que le secteur garanti se remplisse dans un premier temps puis se déverse dans le secteur privé ?**

La réponse la plus simple est qu'il s'agit d'un programme contra-cyclique, simplement parce que le secteur privé est cyclique. C'est déjà ce que l'on constate dans des programmes massifs comme en Argentine ou en Inde, qui intègrent énormément de nouveaux travailleurs à chaque crise. Lors de la reprise, les individus se tourneront à nouveau vers le secteur privé, et ce bien plus vite qu'ils ne sortent du chômage.

Nous avons modélisé notre programme au Levy Institute, et comme toutes les mesures budgétaires il aura un effet contra-cyclique, et sans effet sur l'inflation — pour les États-Unis, nous trouvons que la mesure pourrait augmenter l'inflation d'au maximum 0,74 %, effet qui retombe rapidement à 0,09 %. Il limitera ainsi les fluctuations macroéconomiques, car dans une situation de chômage massif où l'avenir est incertain, le chômage dure bien plus de temps que si les plus vulnérables se voient proposer un emploi, qui permet à l'activité de continuer un peu mieux.

Si l'on prend le cas de pays qui ont connu le plein emploi pendant de longues périodes, comme la Suède ou le Japon, on remarque que leur activité est beaucoup plus stable que dans des pays comme la France ou les États-Unis, où le chômage fluctue depuis des décennies. L'emploi est donc une vraie force de stabilisation pour l'activité en général.

---

Cet entretien est une version abrégée de l'entretien publié par [Le Grand Continent](#).

---



Pavlina Tcherneva is an Associate Professor of Economics at Bard College and a Research Scholar at the Levy Economics Institute in New York, USA. She specialises in Modern Monetary Theory and public policy. She is the author of *The Case for a Job Guarantee* (2020)



Thomas Belaich is a Normalian and student at the Paris School of Economics, and an editor at *Le Grand Continent*.

Ulysse  
Lojkine is  
an editor  
and  
contributor  
at *Le  
Grand  
Continent*.

Published March 5, 2021

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/garantir-le-droit-au-travail-decent/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*