

A propos du livre de Pavlina R. Tcherneva: «La Garantie d'emploi»

 blogs.mediapart.fr/les-economistes-atterres/blog/200421/propos-du-livre-de-pavlina-r-tcherneva-la-garantie-d-emploi

Henri Sterdyniak, 20 avril 2021

L'ouvrage de Pavlina Tcherneva : « La garantie d'emploi » vient de paraître en français[1]. Il s'inscrit dans la Théorie Monétaire moderne (TMM)[2] en insistant sur la garantie d'emploi comme moyen de garantir le plein-emploi. Il s'inscrit aussi dans le projet porté par la gauche américaine, en particulier par Alexandra Ocasio-Cortez et Bernie Sanders, d'un *Green New Deal*, qui vise à la fois la relance économique, la transformation de l'économie et la transition écologique. Ce projet a réussi à influencer le programme du parti démocrate et, donc, la politique mise en œuvre par Joe Biden. Le soutenir politiquement n'empêche pas d'en analyser précisément le contenu. C'est ce que nous verrons ici pour la « garantie d'emploi ». Ce projet peut-il garantir le plein-emploi et une meilleure satisfaction des besoins sociaux ? Doit être une des revendications des forces progressistes ?

Le principe de la garantie d'emploi est de proposer à chaque personne qui le souhaite un emploi décent, correctement rémunéré, dans des collectivités locales ou des associations à but non lucratif. Il serait employé dans un service de soin (*care*), dans des services locaux, dans des services de protection de l'environnement local. L'emploi serait financé par l'État. Cela permettrait à la fois de résoudre la question du chômage, de lutter contre l'emploi précaire, d'augmenter le rapport de force des travailleurs face aux employeurs abusifs, de satisfaire des besoins sociaux et d'améliorer le bien-être des habitants. Les personnes employées sur un emploi garanti pourront retrouver un emploi normal quand la conjoncture se sera améliorée ou quand leur expérience dans cet emploi pourra convaincre un employeur de les embaucher dans un emploi normal.

La préface écrite après le déclenchement de la pandémie remarque que la crise sanitaire a fortement augmenté le chômage, a montré l'importance des « travailleurs essentiels », qui sont très souvent des travailleurs pauvres, stigmatisés naguère de « non qualifiés », a montré la nécessité d'un système de santé public universel (cela dans le contexte des États-Unis). Le risque existe que les pertes d'emplois soient durables, comme après la crise financière de 2008. La pandémie (et la forte hausse des déficits publics) a montré que la question n'est pas de « trouver de l'argent », mais « la volonté politique de se mobiliser autour de politiques indispensables » pour « garantir à tous un emploi, un logement, des soins de santé et une politique protectrice de l'environnement ».

Le chapitre 1 rappelle la croissance des inégalités de statuts et de revenus aux États-Unis, le développement des emplois précaires, la stagnation du revenu des 90 % des ménages les plus pauvres qui contraste avec la forte hausse du revenu des 0,01 % les plus riches,

Le chapitre 2 critique la notion de taux de chômage d'équilibre (NAIRU) sur une base économique (il est difficile à estimer, les gouvernements le situent toujours à une valeur trop élevée, ils utilisent ce concept pour ne pas pratiquer des politiques de plein-emploi) et sur une base morale (on ne peut se satisfaire d'un taux de chômage qui, pour éviter les hausses de salaire, laisse une partie de la population sans emploi). La TMM refuse aussi de se résigner au chômage conjoncturel des années de dépression. Elle réfute la thèse que certaines personnes ne soient pas employables ou choisissent de ne pas travailler. Selon elle, le taux de chômage des États-Unis, en 2017, n'était pas de 5 %, mais de 12 % en intégrant les personnes à temps partiel subi et les personnes ayant renoncé à chercher un emploi, de sorte que les États-Unis étaient loin du plein-emploi[3]. Or, le chômage a un coût social et humain élevé, que l'auteure décrit longuement.

L'auteure montre que les entreprises répugnent à embaucher des chômeurs, et plus encore des chômeurs de longue durée : « le chômage crée de l'inemployabilité ». Elles répugnent aussi à employer certaines catégories de la population (handicapés, femmes seules avec enfants, afro-américains, anciens prisonniers).

L'auteure montre que la politique monétaire est prisonnière du dogme du NAIRU ; elle est de toute façon relativement inefficace pour réduire le chômage. L'auteur critique la politique budgétaire qui cherche à augmenter les investissements des entreprises, en accroissant leurs profits, plutôt qu'à créer directement des emplois.

Le chapitre 3 propose de donner à la politique économique l'objectif de garantir à tous un emploi décent, c'est-à-dire un plein temps à 15 dollars de l'heure (le salaire minimum revendiqué aux États-Unis), avec tous les avantages sociaux de base (couverture maladie, retraite). Fixer un salaire minimum ne suffit pas si l'État ne garantit pas un emploi à ce niveau de salaire. Avec la garantie de l'emploi, la menace du chômage disparaîtrait, ce qui changerait les rapports de force dans les entreprises au profit des salariés. L'emploi garanti fournirait un plancher aux conditions de travail et de rémunération. Les travailleurs précaires, avec de mauvaises conditions de travail, pourraient préférer démissionner pour prendre un emploi garanti. L'emploi garanti permettrait d'éviter aux chômeurs de glisser dans le chômage de longue durée.

Du point de vue macroéconomique, l'emploi garanti fournirait un stabilisateur automatique, à la fois en lui-même, mais aussi en évitant la baisse des salaires en cas de récession. Ce programme serait moins coûteux que la pratique actuelle de subventionner les entreprises en espérant qu'elles veuillent bien embaucher. « Les entreprises n'ont pas vocation à embaucher toutes les personnes qui cherchent un travail ». Avec l'emploi garanti, le coût du soutien à l'emploi serait exactement connu.

L'auteure estime que la hausse des salaires induite par la garantie d'emploi augmenterait l'emploi privé (par effet demande), tandis que les effets négatifs de la hausse du coût du travail seraient faibles car les emplois de services représentent 80 % de l'emploi et ne sont ni délocalisables, ni automatisables. Elle semble faire l'impasse sur les emplois industriels.

L'emploi garanti doit s'accompagner de services de qualification et de formation. « La garantie d'emploi doit être un tremplin vers d'autres opportunités d'emploi ».

Le chapitre 4 traite du financement en s'appuyant sur la TMM. L'État qui crée la monnaie ne peut être à court d'argent. Il peut dépenser sans limites, sachant que les impôts réduiront la demande si nécessaire. Sa seule contrainte est la disponibilité des ressources réelles. Or, « la monnaie mise en circulation à travers le programme sera toujours adossée à un travail concret socialement utile ». Le point faible de ce raisonnement est que l'argent créé pour financer le programme d'emploi garanti sera utilisé par les personnes employées pour acheter des biens marchands, tandis que les services non-marchand produits ne seront ni vendus, ni financés par une hausse des impôts. Il y aura donc un effet de relance (bienvenu en situation de chômage), mais aussi de hausse du déficit public (ce qui en soi n'est pas gênant, toujours en situation de chômage). Cependant, en situation de plein-emploi, les emplois garantis s'imputeront sur la main-d'œuvre disponible, leur production s'imputera sur la production normale (marchande et non marchande) et ils devront être financés *ex post* par l'impôt.

L'auteure montre que la garantie d'emploi serait moins coûteuse par chômeur évité que les politiques traditionnelles de création d'emploi par aides aux entreprises. C'est un calcul souvent fait en France, en particulier pour l'effet du CICE[4].

Le chapitre 5 propose de transformer les bureaux de chômage en agences pour l'emploi. L'emploi garanti sera volontaire, ouvert à tous. Le programme, financé par l'État, serait géré par les municipalités, associations ou entreprises sociales. Son coût ne serait que de 1 % à 1,5 % du PIB (en France, verser 1500 euros par mois à 3 millions de personnes représenterait 54 milliards, soit 2,2 % du PIB)

Le programme porte sur les emplois de service public. Le texte reproche aux entreprises privées de ne pas créer les emplois correspondant aux compétences des personnes au chômage. Le programme d'emploi garanti leur proposera, lui, des emplois correspondant à leurs capacités. Il leur fournira des services de formation pour leur permettre de sortir des emplois garantis.

Les emplois garantis ne devront pas se substituer aux emplois existants. Ils devront être consacrés au *care* (cours et formations diverses, personnes âgées, activités extra-scolaires, livraison de repas à domicile, action de sensibilisation à la santé...), au tissu local (construction de terrains de jeu, restauration de sites historiques, lutte contre le gaspillage alimentaire, recueil de l'eau ...), à l'environnement (plantation d'arbres, entretien et rénovation des parcs, destruction des plantes invasives, contrôle des inondations, installation de panneaux solaires, jardins scolaires...). Les projets devront pouvoir être redimensionnés rapidement dans un sens ou un autre, selon l'évolution de la conjoncture.

Le chapitre 6 situe la garantie d'emploi dans le programme écologique. La transition écologique doit aussi être une transition sociale vers une société plus égalitaire. Les activités de *care*, de préservation du tissu local, de l'environnement local doivent être développées.

Le « Green New deal » repose sur une mobilisation industrielle pour passer des carburants fossiles aux économies propres. Toutefois, ce passage pourrait entraîner des difficultés de transition dans certains secteurs, difficultés qui serait atténuées par l'emploi garanti qui fournirait un filet de sécurité. Ainsi, l'auteure pense fournir ce type d'emploi à toutes les personnes employées actuellement dans le secteur de l'énergie fossile (charbon, pétrole, gaz de schiste). Même après la transition écologique, l'emploi garanti devra être maintenu pour éviter le chômage structurel et conjoncturel.

Des contradictions de la garantie d'emploi

Le projet d'emploi garanti peut sembler séduisant. Est-il réaliste ? Malheureusement, l'auteure ne répond pas de façon convaincante, selon moi, aux objections que le projet d'emploi garanti suscite. Il me semble qu'il existe une forte contradiction entre l'objectif de satisfaire des besoins sociaux non satisfaits actuellement et celui d'employer les chômeurs de façon temporaire, selon leurs désirs, sur des emplois qu'ils pourraient quitter à leur guise, en leur assurant en plus une formation pour retrouver un autre emploi, pour des activités dont le niveau fluctuerait en sens inverse de la conjoncture.

Le texte insiste à juste titre sur l'importance des emplois de soin, de proximité, de l'environnement. Si les emplois ainsi définis sont indispensables, il est peu concevable qu'ils disparaissent en période de reprise de l'activité, qu'ils soient fortement anticycliques. Les emplois de soin ou de proximité ne peuvent pas être considérés comme des variables d'ajustement. Prenons le cas des auxiliaires de vie pour les enfants handicapés, ils sont nécessaires quelle que soit la conjoncture. Les activités qui peuvent recevoir des chômeurs à titre transitoire sont relativement rares. Existe-t-il vraiment trois millions d'emplois potentiels en France qui correspondent à la fiche de poste des emplois garantis (satisfaire des besoins sociaux, sans concurrencer les emplois privés et les emplois publics actuels, pouvoir gonfler et dégonfler selon la conjoncture) ?

De même, les EHPAD ont besoin de plus de personnel, mais ce besoin ne dépend pas de la conjoncture. Ce n'est pas obligatoirement le genre de travail que les chômeurs veulent faire. Les directeurs d'EHPAD n'ont pas vocation à organiser des formations pour les chômeurs. Ils n'ont pas non plus vocation à gérer ni des personnes en difficultés d'insertion, ni des personnes pressées de trouver un autre emploi.

Les services publics locaux et les associations n'ont ni la capacité, ni la vocation à se transformer en centres de gestion et de formation des chômeurs. Ils ne peuvent prendre en charge un nombre important de chômeurs, qui certes seraient censés travailler, mais qui auraient besoin d'une formation pour l'emploi garanti à effectuer, mais aussi d'une formation pour se reconvertir dans un emploi normal et du temps disponible pour retrouver cet emploi normal, et qui pourraient partir du jour au lendemain. La proposition oublie complètement que les emplois en question demandent une certaine formation et un engagement, qui ne sont pas compatibles avec une durée limitée et imprévisible. Une personne chargée d'aider un enfant handicapé dans sa vie scolaire ne peut pas quitter brutalement cet emploi, car la conjoncture s'est améliorée et qu' 'il a trouvé un emploi normal.

Il n'est pas concevable que les besoins sociaux ou locaux puissent être remplis à la fois par du personnel embauché normalement, avec un salaire reflétant leur qualification, financé par l'employeur et par du personnel en emploi garanti au salaire minimum, financé par l'État. Le risque est de créer un nouveau type d'emplois, de sorte qu'une municipalité, par exemple, aurait le choix d'embaucher une animatrice ayant un diplôme sur un emploi normal ou une chômeuse, sans formation mais gratuite.

Il faut distinguer deux sujets : il faut créer des emplois publics locaux de façon permanente pour répondre aux besoins locaux, comme il faut créer des emplois dans le domaine du soin, avec une formation et une rémunération satisfaisante ; il faut des emplois de dernier ressort (EDR) pour les chômeurs de longue durée qui n'ont plus de chance de retrouver un emploi normal, mais les chômeurs, qui ont vocation à retrouver un emploi normal, ne peuvent être occupés temporairement sur un emploi local.

Les chômeurs qualifiés espèrent retrouver un emploi correspondant à leur qualification, donc ils ne sont pas *a priori* concernés par les emplois garantis. Ils ne peuvent se satisfaire d'un emploi garanti au salaire minimum qui ne correspond pas à sa qualification. Les personnes sans emploi doivent pouvoir se consacrer à la recherche d'un emploi correspondant à leurs compétences et parfois pouvoir se consacrer à améliorer leurs compétences. C'est le rôle des prestations chômage, qui en France, couvrent en principe deux années. On ne peut lui imposer de prendre un emploi garanti, qui risque de lui faire perdre ses compétences spécifiques et de le coincer dans un emploi qui ne lui convient pas. Un jeune, sortant d'études d'ingénieur chimiste devrait avoir droit à une allocation d'insertion, lui donnant le temps de trouver un emploi d'ingénieur chimiste, à la limite de se reconvertir. On ne peut lui proposer de devenir aide-bibliothécaire. Ce n'est que, lorsqu'il apparaît qu'un chômeur n'a guère de chance de retrouver un emploi normal, qu'il devrait se voir proposer un emploi en dernier ressort qui devraient être réservés aux chômeurs de longue durée.

En fait, il paraît difficile que l'emploi garanti ne cannibalise pas les prestations chômage et ne se traduise pas rapidement par l'obligation de travailler. Avec l'emploi garanti, tous les chômeurs seraient des chômeurs volontaires.

On ne peut considérer qu'une situation où une partie importante des actifs serait employée par l'emploi garanti, sur des emplois atypiques, ne correspondant pas à leur formation, au salaire minimum, comme une situation de plein emploi. Même si elle peut représenter un progrès par rapport à la situation actuelle, surtout dans les pays où il n'existe pas de système d'assurance chômage satisfaisant.

Le projet a le défaut d'exonérer complètement les entreprises de leur responsabilité pour le maintien et le développement de l'emploi. Peut-on se résigner à la disparition des emplois industriels (au sens large) en reconvertissant les travailleurs dans des services non marchands ? La garantie d'emploi vise à développer le secteur non marchand, en créant des emplois au niveau du salaire minimum. En tant que telle, elle renonce à mettre en cause le comportement des grandes entreprises vis-à-vis de l'emploi.

Une postface révolutionnaire

Le livre comporte une postface de Romaric Godin intitulé : « La garantie d'emploi, un outil au potentiel révolutionnaire », qui prolonge le texte de Pavlina Tcherneva, tout en le déviant fortement. Romaric Godin écrit d'abord que la proposition d'emploi garanti « n'a rien d'insensé, mais est parfaitement réalisable », mais nous verrons que pour lui, cela suppose de sortir du capitalisme. Il reprend la thèse que la fonction du secteur privé « n'est pas en soi de fournir des emplois », ce qui dégage les entreprises de toute responsabilité en la matière.

Romaric Godin rappelle que la garantie d'emploi répondrait à des besoins utiles, identifiés démocratiquement, mais ne répond pas à l'objection « Pourquoi ne pas satisfaire ces besoins par des emplois permanents ? ». Il reconnaît les risques de l'emploi garanti : « créer des fonctionnaires de deuxième classe ou des travailleurs à statut affaibli ». Il propose d'évoluer vers le « salaire à vie » de Bernard Friot, où le salaire serait déconnecté de l'emploi, sans résoudre les contradictions du projet : est-il concevable que le travail ne soit pas plus rémunéré que l'oisiveté ? Comment assurer que les emplois créés selon les désirs et les compétences des chômeurs correspondent aux désirs et besoins des ménages ? Le salaire à vie nécessite sans doute que le travail soit obligatoire et que chacun doit accepter un des emplois qui lui sont proposés.

Est-on certain que les services non marchands que l'emploi garanti procurerait correspondent effectivement aux désirs des ménages ? Certes, les contraintes écologiques rendent souhaitable que les ménages désirent moins de biens marchands et plus de services, mais ce transfert ne va pas de soi.

Romaric Godin oppose deux visions de l'emploi garanti : une vision keynésienne, qui est celle des promoteurs du projet, où l'emploi garanti permettrait un meilleur fonctionnement de l'économie capitaliste, et la sienne, une vision révolutionnaire, où la garantie de l'emploi modifierait en profondeur le rapport de force entre le capital et le travail ; la disparition des emplois précaires ferait porter une pression intolérable sur le secteur privé, de sorte que « progressivement l'épuisement de la dynamique capitaliste laisserait la place, sous le coup de l'inversion du rapport de force dans le travail, à une autre forme de mode de production ». Avec la garantie d'emploi, la course infinie à la croissance s'effacerait ; l'emploi serait créé par les besoins communs ; les échanges marchands ne seraient plus au centre de l'organisation sociale ; le bien-être commun deviendrait le pilier de l'organisation sociale. « La garantie de l'emploi, n'en déplaise à ses promoteurs, est une arme puissante dans la lutte de classes. Elle a un potentiel révolutionnaire certain ».

Cette vision révolutionnaire me semble totalement irréaliste. Ni les prestations chômage, ni les emplois publics n'ont fait disparaître le capitalisme, bien qu'ils constituent effectivement des armes pour les travailleurs. Compte tenu des difficultés d'organisation que j'ai signalées, la garantie de l'emploi, telle que décrite par l'ouvrage, ne peut être qu'un secteur spécifique, un non-marchand subventionné, de qualité médiocre, avec un fonctionnement en accordéon, qui ne pourrait répondre aux besoins effectifs des ménages. Romaric Godin imagine une évolution où un secteur non marchand permanent offrant des conditions de travail satisfaisantes aspirerait la main-d'œuvre tandis que les ménages se satisferaient de l'attrition du secteur marchand au profit de ce secteur, qu'il

faudrait bien financer par des impôts. La garantie d'emploi apparaît comme un instrument magique qui permettrait de faire l'économie du combat syndical et politique contre la précarité du l'emploi, du combat dans les entreprises pour de meilleurs conditions de travail, comme l'économie du combat pour convaincre les ménages de changer leurs souhaits en matière de dépenses, et donc de mode de vie.

Quelles alternatives à l'emploi garanti ?

L'ouvrage de Pavlina Tcherneva, malgré les critiques que nous avons pu lui faire, devrait nourrir nos réflexions sur les tournants de politique économique que les forces progressistes devraient promouvoir en Europe comme aux États-Unis.

La première leçon vient directement de la TMM. Les politiques économiques doivent devenir plus expansionnistes, oublier les préoccupations de déficit et de dette publique, pour se donner des objectifs de plein emploi, en ne craignant pas de tester les limites de la production potentielle et du prétendu taux de chômage d'équilibre. En quelque sorte, il faut revenir à un monde d'avant 1981, d'avant la révolution néo-libérale, une économie à haute pression, où la demande stimule l'offre, en acceptant une certaine inflation.

En même temps, et c'est une des contradictions de la TMM, mais aussi de tout programme keynésien aujourd'hui, la recherche du plein-emploi ne peut signifier la recherche de la croissance dans le seul but de développer l'emploi, sans tenir compte ni des contraintes écologiques, ni du bien-être de la population.

La deuxième leçon est que la société doit assurer le droit à l'emploi. Il ne suffit pas de fixer un salaire minimum. Il faut que chacun puisse trouver un emploi satisfaisant à ce niveau de salaire. Mais, ce droit pourrait être assuré par une politique économique plus expansionniste, par la création d'emplois publics et sociaux, par la réduction du temps de travail (sous des formes variées), plutôt que par l'emploi garanti.

La troisième leçon est qu'il existe des besoins non satisfaits, dans le domaine du soin, des services locaux, de l'environnement local, mais là aussi la création d'emplois publics semble préférable à celui du développement d'emplois garantis temporaires.

La quatrième leçon est qu'il existera toujours des personnes qui ne trouveront pas d'emploi normal, dans les entreprises ou dans le secteur public, que ce soit en raison d'un handicap, de leur âge, de compétences périmées, de secteurs économiques ou de régions en difficulté[5]. Il est nécessaire de prévoir pour eux des emplois de dernier ressort, dans les collectivités locales, des associations, des entreprises d'insertion sur le modèle de l'expérience « Territoires zéro chômeurs de longue durée ». Le projet est plus limité et plus réaliste que celui de la garantie de l'emploi ; ces emplois ne peuvent s'adresser qu'à des chômeurs de longue durée, qui ont vocation à les occuper de façon durable. Il pose cependant les mêmes problèmes : les emplois ainsi créés ne doivent pas concurrencer les emplois normaux du secteur public ou privé, mais il les pose à une échelle plus limitée.

Henri Sterdyniak

[1] Ce texte a bénéficié de lectures critiques de Dany Lang et Gilles Rotillon, qui publieront sur ce même blog un texte exposant leur point de vue favorable à la garantie d'emploi.

[2] Voir mon analyse de la TMM : Sterdyniak Henri (2011) : « [A propos de l'ouvrage de Stéphanie Kelton : *Le mythe du déficit*](#) ».

[3] Un calcul similaire pour la France aboutit à un taux de chômage de 15,3% fin 2019, au lieu de 8,1%, le chiffre officiel.

[4] Le coût d'un emploi créé grâce au CICE est estimé à 180 000 euros tandis que le coût moyen d'un emploi direct est de 40 000 euros (cotisations comprises).

[5] Par contre, les discriminations à l'embauche doivent être combattues au niveau des entreprises.

Le Club est l'espace de libre expression des abonnés de Mediapart. Ses contenus n'engagent pas la rédaction.