

Travail pour tous

par Cyprien Batut

Garantir l'emploi pour supprimer le chômage ? C'est la thèse que défend Pavlina Tcherneva, en l'articulant avec la Théorie Moderne de la Monnaie. Mais cette politique radicale ne constitue malheureusement probablement pas une solution miracle.

À propos de : Pavlina R. Tcherneva, *La garantie d'emploi*, traduit de l'anglais par Ch. Jaquet, La découverte 2021, 152 p., 18 €.

Le chômage est un choix, mais pas celui des chômeurs. C'est de cet a priori que l'économiste américaine Pavlina R. Tcherneva cherche à tirer les conséquences dans son livre *La garantie d'emploi*.

La responsabilité des États

Qui est responsable alors du chômage si ce n'est les chômeurs ? Pour Tcherneva, ce sont les États, car ils tolèrent son existence, soit parce qu'ils le considèrent comme une nécessité, soit par impuissance. Le principal exercice de pensée mené par Tcherneva est alors d'imaginer un monde où les États décideraient d'éradiquer le chômage. Cela signifie selon elle qu'ils doivent garantir un emploi décent (payé par conséquent au moins au salaire minimum) à tous ceux qui en chercheraient un. La thèse défendue tout au long des quelque 130 pages est que cette politique serait à la fois plus juste, mais aussi plus efficace que le statu quo.

Pour nous en convaincre, après un premier chapitre permettant de présenter rapidement ce que serait un dispositif de garantie d'emploi, l'auteur rappelle dans le deuxième chapitre le coût personnel et sociétal du chômage. Or, malgré ce coût exorbitant, les États toléreraient un certain niveau de chômage, car ils seraient persuadés qu'il est nécessaire afin de préserver la stabilité des prix. C'est la théorie du taux de chômage naturel : si le chômage descend trop, alors les tensions de plus en plus fortes sur le marché du travail vont entraîner des retards dans la production, des pénuries, et une augmentation trop forte des salaires. Ces différentes forces vont par la suite générer une augmentation du niveau général des prix. La lutte contre l'inflation vaut donc bien qu'on tolère un peu de chômage. Si le chapitre 2 insiste beaucoup sur la théorie du chômage naturel et sa supposée influence sur les politiques publiques, il mentionne moins la raison plus banale et plus souvent invoquée : nous n'aurions pas les moyens, financiers et humains, pour éradiquer le chômage. Pour un public européen, la théorie du chômage naturel paraît lointaine tant, face au chômage, domine plutôt ce discours de l'impuissance ou bien celui de la condamnation morale des chômeurs. Fort heureusement, le reste de l'ouvrage répond aussi, indirectement, à ceux qui pensent que l'on a tout essayé face au chômage, en tentant de démontrer qu'une solution simple et efficiente existe : il suffit de garantir un emploi à tout le monde.

Le troisième chapitre s'intéresse à l'intérêt macroéconomique de la garantie d'emploi. Il commence par rappeler que la garantie est avant tout une politique, en fin de compte assez commune dans d'autres domaines, comme l'édition (par exemple le prix unique du livre) ou la politique agricole, de prix plancher. Il s'agit d'une politique de contrôle des prix où l'État garantit aux producteurs d'un bien qu'il achètera leur production à un prix fixé à l'avance. Dans le cas de la garantie d'emploi, cette politique passe bien sûr par la fixation dudit prix plancher, mais aussi par une garantie d'achat : l'État s'engage à offrir des emplois à ce prix (ce que ne permet pas le simple dispositif du salaire minimum). Pour Tcherneva, la garantie d'emploi permet à la fois d'éradiquer le chômage et d'augmenter la qualité des emplois dans le secteur privé en faisant concurrence aux emplois dont le salaire ou les conditions de travail ne sont pas satisfaisants en créant un plancher. Elle accomplit de surcroît ces objectifs plus rationnellement que les politiques existantes. Au lieu de subventionner la demande

privée (les entreprises), un tonneau percé selon l'autrice, car les entreprises n'ont pas intérêt à atteindre le plein emploi¹, la garantie crée simplement les emplois manquants.

Le quatrième chapitre répond à la question du coût du programme en opérant un tour de force propre à la *Théorie Moderne de la Monnaie (TMM)*. Au centre de celle-ci est l'idée qu'un État souverain monétairement ne peut jamais manquer d'argent, car il est à la source de sa propre monnaie. Les dépenses publiques font circuler la monnaie créée pour les financer et les impôts la retirent ensuite de la circulation. Les impôts ne paient donc pas les dépenses publiques, contrairement à la vision commune, mais servent principalement à limiter leur impact inflationniste. La question du financement de la garantie d'emploi est donc secondaire, seules ses conséquences sur l'économie dans son ensemble comptent.

Pourtant, ce passage par la *Théorie Moderne de la Monnaie (TMM)* sonne creux dans le livre, car il n'est en définitive pas une étape nécessaire au regard des autres arguments avancés par Tcherneva. D'une part, elle estime que le coût financier de la garantie devrait rester faible, 1 à 2 points de PIB par an pour les États-Unis. De l'autre, ce coût serait à mettre en regard avec ce qui est déjà dépensé actuellement : le financement de l'assurance chômage, les aides aux entreprises et surtout le coût social de chômage évoqué dans le chapitre 2. Même les sceptiques de la TMM peuvent donc s'y retrouver.

Les chapitres 5 et 6 en viennent aux questions pratiques de la mise en œuvre de la garantie d'emploi et en particulier à celle de son utilité sociale au-delà du marché du travail. Pour l'autrice, la garantie d'emploi est « l'arme sociale du Green New Deal » et doit permettre de répondre aux besoins sociaux en termes d'écologie et d'économie du *care*. C'est l'un des arguments importants de Tcherneva : la garantie d'emploi se justifie aussi en ce qu'elle répond à des besoins non satisfaits par l'économie de marché. Elle pense notamment aux transformations nécessitées par la transition écologique, mais aussi par le vieillissement de la population.

¹ Un point sur laquelle Pavlina Tcherneva ne renie évidemment pas l'influence de M. Kalecki et son article de 1943 : Kalecki, M. (1943), POLITICAL ASPECTS OF FULL EMPLOYMENT. *The Political Quarterly*, 14: 322-330.

Les limites de la garantie

La garantie d'emploi est un livre important qui mérite son succès, car il combine l'ambition des propositions avec une attention aux détails. Les lecteurs avertis gagneront du temps en se référant directement au chapitre 5 afin d'en apprendre plus sur la mise en place pratique de la garantie d'emploi². Les moins convaincus profiteront également des autres chapitres qui détaillent un à un les arguments en faveur de la garantie d'emploi.

Le livre pêche toutefois dans sa critique du « régime du chômage » : d'une part il sous-estime les bénéfices des assurances chômage publiques, de l'autre il met sous silence certaines contradictions de la garantie d'emploi.

Pour commencer, le chômage indemnisé est déjà un type de réponse au problème de la perte d'emploi. La plupart des rôles que Tcherneva donne à la garantie d'emploi sont déjà remplis par les assurances chômage publiques qui existent dans les pays développés. Elles servent à placer un plancher sur le marché du travail en garantissant aux nouveaux chômeurs une fraction de leur revenu antérieur. Elles atténuent par la même occasion le choc de la perte d'emploi sur le revenu et la demande agrégée, et ont un rôle de stabilisateur automatique. Enfin, elles donnent du temps aux nouveaux inactifs pour chercher un nouvel emploi ou bien se former.

Mais le livre de Tcherneva part du constat que cette réponse est insuffisante. Qu'offre en plus l'emploi garanti ? Il permet aux chômeurs de travailler s'ils le souhaitent. Selon Tcherneva, cela suffit à rendre ce statut d'emploi garanti plus désirable que le chômage indemnisé, et surtout moins stigmatisant. Ceux qui occuperaient des emplois garantis accomplissent en effet des tâches socialement utiles et acquièrent ce faisant des compétences qui peuvent accroître leur employabilité. Ceci pose toutefois deux problèmes. D'abord, la garantie d'emploi risque du coup de rendre le chômage résiduel (i.e. les personnes ne désirant pas prendre un emploi garanti) plus stigmatisant. Ensuite, l'emploi garanti n'efface pas la perte d'emploi. Tcherneva attribue au chômage le coût de la perte d'emploi (qui passe en partie par la perte de compétences propres au poste et à l'entreprise antérieure) et fait comme si, en supprimant le passage par le chômage, ce coût disparaîtrait. À moins de supposer que le travail est plus formateur que les formations accessibles aux chômeurs et/ou que les

² Ou bien en lisant l'entretien que Tcherneva a accordé au Grand Continent en début d'année : <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/01/22/conversation-avec-pavlina-tcherneva/>

chômeurs restent inactifs, il n'est pas sûr que l'emploi garanti fasse mieux que le chômage indemnisé. Le livre surestime donc les avantages de la garantie d'emploi de ce point de vue.

Par ailleurs, il est difficile pour un emploi garanti d'être à la fois suffisamment attractif pour représenter une véritable alternative sur le marché du travail, d'assurer des besoins que le marché privé ne satisfait pas et d'accomplir son rôle de stabilisateur automatique.

En effet, tout d'abord, si les emplois garantis sont supposés absorber les chocs économiques, ils sont par nature transitoires et alors peu à même d'assurer les besoins structurels non satisfaits ou de représenter une alternative crédible pour les salariés sur le marché privé³. Ensuite, s'ils répondent à des besoins jusqu'ici non satisfaits, alors ils risquent de ne pas être assez désirables, car pour une partie des salariés ces emplois au salaire minimum offriront une rémunération inférieure au chômage indemnisé. Par ailleurs, les compétences acquises risquent d'être peu transférables sur les autres segments du marché privé. Enfin, s'ils représentent une réelle alternative, alors il faut poser plus sérieusement la question des effets d'éviction sur le marché du travail. Autrement dit, un emploi garanti ne sera suffisamment désirable que s'il peut amener certains employés du privé à quitter leur emploi. Le succès de la garantie d'emploi passe donc par une redistribution de l'activité des secteurs reposant sur les emplois de mauvaise qualité vers ceux reposant sur les emplois garantis. Cette redistribution est peut-être souhaitable, mais elle représente un défi politique pour le gouvernement qui souhaiterait instaurer la garantie et Tcherneva ne semble même pas discuter ce point.

On pourrait se demander du coup si à la fois un meilleur accompagnement des chômeurs et un développement de l'emploi public ne seraient pas aussi efficaces que la garantie d'emploi dans ses objectifs avoués. Par ailleurs, la garantie d'emploi ressemble parfois dangereusement à une politique de *workfare* dont la seule innovation serait de mettre au travail les chômeurs – ce qui ne semble pas être le souhait de Pavlina Tcherneva.

³ Voir sur ce point la recension du même livre de Clément Carbonnier sur Le Grand Continent : <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/04/11/la-garantie-de-lemploi-larme-sociale-du-green-new-deal/>

Une remise en cause salutaire

Malgré ces contradictions, *La garantie d'emploi* semble accomplir son but. Celui-ci est de remettre en cause le statu quo des politiques de l'emploi dans les pays développés pour imaginer ce qui se passerait si les États investissaient plus dans les chômeurs et dans le développement de la demande publique d'emploi. En France, l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur, lancée en 2015, représente une première avancée dans ce domaine et la lecture du second [rapport du comité scientifique](#), animé par la Dares, l'institut statistique du Ministère du Travail, sera instructif pour tous ceux qui auront apprécié le livre de Tcherneva.

Les bénéficiaires de l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur, souvent des personnes éloignées durablement de l'emploi, sont ainsi plus souvent en emploi que les non-bénéficiaires comparables. Toutefois, les structures qui étaient chargées d'encadrer les bénéficiaires, les *entreprises à but d'emploi (EBE)*, ont eu des difficultés à combiner des objectifs de rentabilité et d'encadrement des chômeurs. Face à ce dilemme, elles ont souvent privilégié ce dernier objectif. Après 4 ans, les territoires pilotes de l'expérimentation ne semblent pas s'en sortir particulièrement mieux que les territoires témoins qui leur sont comparés. Même si l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur est bien différente du projet de garantie d'emploi de Tcherneva⁴, ces résultats intermédiaires mettent en valeur les difficultés pratiques qu'un tel projet peut rencontrer.

Publié dans lavedesidees.fr, le 15 novembre 2021.

⁴ Notamment parce que le projet français a tenté dans un premier temps de privilégier les individus les plus éloignés de l'emploi.