



# LA GARANTIE D'EMPLOI, SOLUTION D'AVENIR OPÉRATION ZÉRO CHÔMEUR

*La lutte contre le chômage ressemble à Mission impossible. Soit disant tout aurait été essayé et on ne compte plus les présidents candidats s'engageant à arrêter le chômage de masse sans succès. Depuis des décennies, les gouvernements libéraux et ses économistes enchaînent les arguments fallacieux et les politiques destructrices. Mais le bilan est noir : rien ne semble fonctionner et le droit à l'emploi et donc d'une vie digne est bafoué par des décennies d'un libéralisme mondialisé et destructeur. Pourtant une solution existe : la garantie d'emploi et l'État employeur en dernier ressort. Cette note en présente les enjeux et fondements théoriques. Elle en propose une déclinaison politique concrète et mobilisable facilement à partir des institutions françaises actuelles.*

<b>INTRODUCTION : CHÔMER N'EST PAS JOUER</b> .....	<b>2</b>
<b>I. PASSÉ OU PRÉSENT, RIEN QUE POUR VOTRE JOB</b> .....	<b>4</b>
A. Droit à l'emploi : une idée ne meurt jamais.....	4
B. En France ou dans le monde, permis d'embaucher.....	6
<b>II. OBJECTIFS : LES CONTRATS SONT ÉTERNELS</b> .....	<b>8</b>
A. Le chômage ne suffit plus : principes.....	8
B. Le chômage ne suffit plus : ce que n'est pas le droit à l'emploi.....	10
C. Chôme un autre jour : quelle mise en œuvre concrète?.....	11
<b>III. CAS PRATIQUES : CHÔMER PEUT ATTENDRE</b> .....	<b>14</b>
Cas 1 : Marie, inscrite à Pôle emploi.....	14
Cas 2 : Quentin, en emploi insatisfaisant.....	14
Cas 3 : Mauricette, bénéficiaire d'un contrat garanti.....	15

**Pour citer cette note :**

Intérêt général, « La garantie d'emploi, solution d'avenir : Opération zéro chômeur », note #16, avril 2021.

## INTRODUCTION: CHÔMER N'EST PAS JOUER

---

Janvier 2021 marque un point culminant dans l'histoire de France : jamais autant d'individus n'avaient été inscrits auprès du service public d'emploi et son opérateur central, Pôle emploi. Désormais, 6,8 millions d'individus sont enregistrés dans les fichiers administratifs comme demandeurs d'emploi. Cela représente un actif sur quatre, privé de l'usage de sa force de travail par un marché de l'emploi défectueux.

Dans le monde pur des économistes néo-classiques, ce chômage ne peut exister, parce que le travail est une marchandise comme les autres. Il suffit donc de faire varier son prix (le salaire) pour que l'offre et la demande s'égalisent. L'existence du chômage ne peut s'expliquer que par les différences entre ce monde éthéré et le monde réel. Pour réduire cet écart, il suffirait de se débarrasser de tout ce qui, dans le monde réel, fait obstacle à l'équilibre : pression des syndicats, salaire minimum, législation du travail, etc. autrement dit procéder à ces fameuses « réformes structurelles ».

L'apport de Keynes a été de bousculer ce catéchisme en démontrant qu'il peut y avoir des équilibres de sous-emploi, autrement dit que le chômage involontaire est possible par insuffisance de la demande. D'où la nécessité d'une intervention publique forte. Cette approche a été reformulée dans une version « abâtardie » (pour reprendre le terme de Joan Robinson) qui a conduit à l'idée qu'on pouvait opérer un réglage fin de l'économie. Mais l'idée reste que si le taux de chômage descend trop, l'inflation va augmenter et réduire la croissance potentielle. Ce qu'on appelle la « courbe de Phillips » décrit cet arbitrage. Puis on calculera un taux de chômage « naturel » ou celui qui n'accélère pas l'inflation (NAIRU). La théorie selon laquelle un salaire (le « coût du travail ») trop élevé est un obstacle aux créations d'emplois se combine avec la précédente pour justifier les politiques de baisse des cotisations sociales (les « charges ») ou le refus de tout coup de pouce au salaire minimum.

Le constat est aujourd'hui que cet ensemble de théories n'est pas validé, et que les politiques qui s'en réclament ne fonctionnent pas. Les baisses de cotisations ne créent pas d'emplois, et les augmentations de salaire minimum n'en détruisent pas<sup>1</sup>. Les études de l'OCDE n'ont jamais identifié de corrélation entre protection sociale et niveau du chômage<sup>2</sup>. On peut même parler de désarroi parmi les économistes dominants, car leurs outils n'ont plus de prise sur la réalité. Par exemple, la courbe de Phillips s'est aplatie, autrement dit les phases de reprise de l'emploi n'ont pas d'effet sur l'inflation<sup>3</sup>.

“ Les baisses de cotisations ne créent pas d'emplois, et les augmentations de salaire minimum n'en détruisent pas. ”

---

1. Michel Husson, « Ces lois qui ne fonctionnent plus : baisse des cotisations et hausse du SMIC », *Alternatives économiques* n° 404, 2020.  
2. Ronald Janssen, « Stratégie pour l'emploi en temps de crise : un tournant de l'OCDE ? », *Chronique internationale de l'IRES*, vol. 155, n° 3, p. 26-43, 2016.  
3. Michel Husson, « Comment les économistes dominants expliquent le chômage », *A l'encontre*, 6 juillet 2018.

Mais outre le double gaspillage, pour la collectivité privée de bras et de cerveaux, aussi bien que pour les individus dont les qualifications et les savoirs s'estompent, ce chômage de masse est un problème sanitaire. Chaque année, le chômage tue plus de 10 000 personnes<sup>4</sup> – trois fois plus dangereux que la mortalité routière ! Pourquoi une telle mortalité chez les personnes privées d'emploi ? Manque de sommeil, dépression, anxiété conduisent à des gestes irréparables ou à cesser de s'occuper de soi ; les pathologies cardiovasculaires et le stress provoquent des maladies chroniques ou des crises subites ; l'isolement empêche de les secourir à temps ; la pression institutionnelle sur le « retour à l'emploi » multiplie les accidents routiers, au volant de véhicules dégradés, âgés et moins protecteurs, entre deux entretiens d'embauche – rappelons que de nombreux assureurs automobiles surtaxent les chômeurs ! Tout un faisceau de mortalités se concentre ainsi sur les chômeurs. Lorsqu'on tue des emplois, on tue donc des personnes. **La pertinence du droit à l'emploi consiste donc à tenir étroitement liées la politique économique et la politique sanitaire.**

Mais un tel projet ne s'adresse pas qu'aux chercheurs d'emploi : n'oublions pas que le chômage des uns fait le profit des autres, et que le plein emploi de tous favorise la hausse des salaires. C'est le mécanisme que Marx appelle « l'armée de réserve » : plus le nombre de chômeurs est élevé, plus les salariés en poste modèrent leurs demandes, de peur d'être remplacés à moindre coût par leurs concurrents inoccupés. Mais dès lors que l'emploi au smic deviendra de droit, les petits salaires obtiendront une capacité de négociation bien plus forte. Leurs employeurs seront poussés à augmenter les salaires pour continuer à recruter : aujourd'hui, les chômeurs ont le choix entre allocation chômage ou emploi au smic ; demain, ils auront le choix entre un emploi au smic ou mieux payé.

Face à l'urgente nécessité de la transition écologique, la garantie d'emploi est un moyen rapide et efficace pour permettre à toutes et tous d'accéder à des conditions de vie dignes et pour transformer le paysage productif du pays. La bifurcation de l'activité implique de repenser la notion de métiers rentables et de créer les moyens de généraliser les métiers utiles. C'est tout l'enjeu d'un réel État social<sup>5</sup> et de son pilier comme employeur en dernier ressort<sup>6</sup>.

---

4. Pierre Meneton, Emmanuelle Kesse-Guyot, Caroline Méjean, Léopold Fezeu, Pilar Galan, Serge Hercberg, Joël Ménard, « Unemployment is Associated with High Cardiovascular Event Rate and Increased All-cause Mortality in Middle-aged Socially Privileged Individuals », *International Archives of Occupational and Environmental Health*, vol. 88, n° 6, p. 707-716, 2015.

5. Christophe Ramaux, *Emploi : éloge de la stabilité. L'État social contre la flexicurité*, Paris, Mille et une nuits, 2006.

6. Marc Lavoie, « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne », *Revue française de socio-économie*, vol. 3, n° 1, p. 55-75, 2009.

## I - PASSÉ OU PRÉSENT, RIEN QUE POUR VOTRE JOB

Depuis la Révolution industrielle, le « droit à l'emploi » anime des milliers de mouvements sociaux et populaires. Ce slogan, que nous reprenons ici, s'oppose frontalement à l'une des institutions les plus destructrices du capitalisme : le marché de l'emploi. Tout individu soucieux de travailler et de survivre financièrement est astreint à trouver un employeur, susceptible d'être intéressé par ses capacités, ses talents et ses projets. Sinon, son travail ne reçoit aucune contrepartie monétaire et, donc, est privé de toute valeur. Les propriétaires des moyens de production sont donc les seuls à pouvoir décider de ce qui est utile, nécessaire ou beau. **Le droit opposable à l'emploi, c'est une inversion de paradigme : c'est la société, sous la forme de l'État employeur en dernier ressort, qui devient responsable et à charge de trouver une mission sociale à chacun.** La logique opposée à celle de l'auto-entrepreneuriat, des contrats zéro heure en Angleterre et de l'« uberisation » qui oblige chacun à se vendre au rabais sous sa propre responsabilité individuelle.

### A. DROIT À L'EMPLOI : UNE IDÉE NE MEURT JAMAIS

La revendication d'un « droit à l'emploi » conteste le monopole des employeurs sur les choix publics. Tantôt, ce sont les travailleurs qui s'en emparent pour relancer des ateliers utiles à la collectivité, tantôt ce sont des chômeurs qui exigent d'être embauchés. Plus spécifiquement, le « droit à l'emploi » a pu mobiliser les populations discriminées sur le marché de l'emploi, comme les Afro-Américains aux États-Unis d'Amérique<sup>7</sup>, les pensionnés de guerre<sup>8</sup> ou les femmes assignées au foyer<sup>9</sup>. Des collectifs humains ont même été bâtis sur ce principe : à la recherche d'utopies autosuffisantes, comme les phalanstères où tous reçoivent du travail de tous, ou bien à la recherche d'États capables d'organiser l'occupation générale de la main-d'œuvre, comme dans les pays dits socialistes ou affranchis du colonialisme.

Ces revendications trouvent parfois une traduction juridique. Elles sont alors inscrites dans la loi ou au niveau suprême, dans la Constitution. Dès la Constitution française de l'an I, écrite par les jacobins, « la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». Aujourd'hui encore, de nombreuses Constitutions adoptent ce principe fondamental, auquel est censé obéir tout l'édifice législatif : mais la plupart du temps, les tribunaux jugent ce « droit à l'emploi » programmatique (il constituerait un *objectif* auquel les politiques publiques doivent prêter attention) plutôt qu'« opposable » (il constituerait un *droit* auquel les individus pourraient prétendre). Seules exceptions, les Constitutions des régimes socialistes d'État (voir encadré), qui prévoient explicitement le droit positif d'obtenir un emploi. Là, d'autres problèmes redoutables émergent : quelle autonomie de choix professionnel ? Quelle liberté de changer d'emploi ? Ainsi, **l'exigence de l'emploi pour tous a été partagée par de nombreux types de régimes différents.**

“ La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler (Constitution de l'an I, 1793). ”

7. Bill Mitchell, Joan Muysken, *Full Employment Abandoned: Shifting Sands and Policy Failures*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008.

8. Catherine Omnès, « La réinsertion professionnelle des pensionnés de guerre en France : la loi du 26 avril 1924. Un legs de la Première Guerre mondiale ? », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2015, vol. 8, n° 1, p. 167-181, 2015.

9. Margaret Maruani, *Mais qui a peur du travail des femmes ?*, Paris, Syros, 1985.

## Des exemples de Constitutions garantissant l'emploi

**Constitution soviétique de 1936 :** « Les citoyens de l'URSS ont droit au travail, c'est-à-dire le droit de recevoir un emploi garanti, avec rémunération de leur travail, selon sa quantité et sa qualité. Le droit au travail est assuré par l'organisation socialiste de l'économie nationale, par la croissance continue des forces productives de la société soviétique, par l'élimination de la possibilité des crises économiques et par la liquidation du chômage » (art. 118).

**Constitution italienne de 1947 :** « La République reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et met en œuvre les conditions qui rendent ce droit effectif » (art. 4).

**Constitution yougoslave de 1974 :** « Les travailleurs associés faisant usage des ressources sous propriété sociale ont le droit inaliénable de les employer pour satisfaire leurs besoins personnels et sociaux, ainsi que de gérer, librement et à égalité avec les autres travailleurs associés, leur travail, ses conditions et son produit » (art. 13).

**Constitution portugaise de 1976 :** « Chacun a droit au travail. Il incombe à l'État, pour assurer le droit au travail, de promouvoir : a) la mise en œuvre de politiques de plein emploi » (art. 58)

**Constitution afghane de 1987 :** « Les citoyens de la République d'Afghanistan ont le droit au travail et à un revenu égal pour un travail égal. L'État, par l'édiction et la mise en œuvre d'une législation du travail juste et progressiste, doit fournir les conditions nécessaires à la jouissance de ce droit » (art. 52).

**Constitution vietnamienne de 2001 :** « Le travail est à la fois un droit et un devoir du citoyen. L'État et la société élaborent un plan pour créer chaque jour davantage d'emplois aux travailleurs » (art. 55).

**Constitution tunisienne de 2014 :** « Le travail est un droit pour chaque citoyen et citoyenne. L'État prend les mesures nécessaires à sa garantie sur la base de la compétence et l'équité » (art. 4).

**Constitution cubaine de 2019 :** « Est reconnu le droit au travail. Toute personne en état de travailler a le droit d'obtenir un emploi digne, correspondant à ses choix, sa qualification, son aptitude, et aux exigences de l'économie et de la société » (art. 64).

## B. EN FRANCE OU DANS LE MONDE, PERMIS D'EMBAUCHER

Mais à quoi peut bien ressembler un droit à l'emploi, si on prend au sérieux un tel programme ? Pour l'illustrer, nous proposons cinq exemples historiques. Chacun d'entre eux repose sur un dispositif singulier, qui ambitionne de fournir un emploi, sur demande, à certaines catégories de la population.

**Le programme le plus ancien remonte au New Deal de Franklin Delano Roosevelt**, mélange de keynésianisme instinctif et de pragmatisme au jour le jour. Pour accomplir des investissements publics sans précédent, le *New Deal* reposait sur des agences publiques embauchant directement les chômeurs. Deux d'entre elles ont marqué les esprits : le *Civilian Conservation Corps* (CCC), qui employait essentiellement 250 000 jeunes hommes pour aménager le paysage, et le *Works Progress Administration* (WPA), qui recruta près de 9 millions d'États-Uniens pour des projets d'infrastructures ou de production culturelle. Près d'un tiers des chômeurs du pays ont ainsi été salariés. Bilan du CCC ? La création de 711 parcs nationaux, la plantation de 2 milliards d'arbres, la requalification de milliards d'hectares de marécages en terre agricole, la protection de centaines de rivières, la préservation de sites historiques (des batailles célèbres, notamment) et la mise en valeur d'espaces naturels. Bilan du WPA ? Construction ou réhabilitation de dizaines de milliers d'écoles ou de gares, près d'un million de kilomètres de routes, des distributions de nourriture et de vêtements aux enfants pauvres, des centaines d'affiches publiques d'information, des milliers de peintures et de sculptures – ainsi que des monuments comme le Golden Gate. Ce n'est ainsi que par l'embauche publique de masse que les premières politiques écologiques et culturelles ont pu voir le jour aux États-Unis.

**Mais le dispositif le plus vaste au monde est situé en Inde.** Là, depuis 2005, tout membre d'un ménage rural peut exiger 100 jours d'emploi public par an, au titre de la *National Rural Employment Guarantee*. Un conseil central administre le budget fédéral et verse les salaires par voie postale, tandis que les conseils municipaux ciblent l'activité. Environ 50 millions d'individus en profitent chaque année, pour des activités d'aménagement du territoire, de construction d'infrastructures ou de préservation des espaces naturels<sup>10</sup>, dont la distribution dépend largement des relations politiques locales<sup>11</sup>. Ce dispositif prend place dans un État social postcolonial construit en même temps que l'industrialisation, d'où le souci – inconnu chez ses homologues européens – d'associer les politiques sociales à cet objectif<sup>12</sup>. Le dispositif a, en outre, gagné en importance depuis l'érosion des embauches publiques, qui n'assurent plus leur rôle historique de mobilisation de la main-d'œuvre<sup>13</sup>.

“ C'est par l'embauche publique de masse que les premières politiques écologiques et culturelles ont pu voir le jour aux États-Unis. ”

10. Gopal K. S., 2009, « Inde, la loi sur l'Emploi rural garanti : impact et potentiel », Pour, traduit par Henri Rouillé d'Orfeuil, 2009, vol. 202-203, n° 3-4, p. 177-183..

11. Fischer Harry et Ali Syed Shoab, 2019, « Reshaping the public domain: Decentralization, the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA), and trajectories of local democracy in rural India », World Development, 2019, vol. 120, p. 147-158.

12. Kumar Anand, 2005, « The Welfare State System in India » dans *Welfare States and the Future*, s.l., Palgrave Macmillan, p. 336-363.

13. Nagaraj Rayaprothu et Motiram Sripad, 2016, « Public Sector Employment. What has changed? » dans *Political Economy of Contemporary India*, New Delhi, Cambridge University Press, p. 157-178.

**D'une ampleur plus contenue, le programme argentin *Jefes de Hogar* propose à tout·chef·fe de ménage avec mineurs à charge de s'adresser au Conseil local du programme pour être embauché·e**, à 75 % du salaire minimum mensuel, grâce aux crédits versés par un Fonds central étatique, administré par des représentants du ministère du Travail, du patronat, des syndicats, d'ONG et d'organisations religieuses. Puis, le Conseil local dirige les recruté·e·s vers les secteurs qu'il juge pertinents, notamment l'administration municipale, la formation scolaire, les projets communautaires ou l'artisanat<sup>14</sup>. Après un apogée à l'hiver 2003 – 2 millions de bénéficiaires – le dispositif recule jusqu'à aujourd'hui<sup>15</sup>, dynamique imputable à l'extension parallèle du secteur public national, qui embauche la moitié des travailleurs formels.

Enfin, **une dernière logique peut être identifiée en Biélorussie, où le droit à un emploi prend la forme d'une contrepartie**. Là, tout étudiant bénéficiaire d'un financement public de ses études universitaires est affecté en emploi public deux années durant. Héritier du système soviétique d'allocation des jeunes spécialistes, réformé en 1991, le dispositif *Raspredelenie* place un tiers des jeunes diplômés en poste<sup>16</sup>. Si la Biélorussie constitue un des rares États européens où le chômage des jeunes est inférieur au reste de la population, son dispositif apparaît ambigu, simultanément droit positif à l'emploi et répartition territoriale contrainte. L'emploi public demeure important en Biélorussie, mais sa singularité vis-à-vis du secteur privé s'estompé depuis la disparition par décret présidentiel des CDI au profit de CDD de 5 ans renouvelables. En outre, elle connaît une rotation importante et sert d'instrument de contrôle politique, car elle est pilotée centralement par l'administration d'un État aux pratiques autoritaires<sup>17</sup>.

**En France, une approche du droit à l'emploi est développée depuis 2016, via les programmes « Territoires zéro chômeur de longue durée »**. Limitée à 60 territoires, cette expérimentation propose à des chômeurs de plus d'un an d'occuper un emploi au sein d'une Entreprise à but d'emploi. Les emplois sont administrés par un Comité de pilotage local, qui traduit des besoins non solvables en contrat de travail, et financés par un Fonds expérimental national. Un tiers des volontaires ont signé un CDI dans ce cadre (d'autres ont accédé à un emploi privé entre-temps ou ont quitté le dispositif). Ce programme rompt avec les ambitions traditionnelles de l'État social français, mû par le souci d'intégrer l'individu au collectif<sup>18</sup>, pour privilégier un ciblage de la demande sociale par le tissu associatif<sup>19</sup>. Cette démarche s'explique par le statut français de la fonction publique, qui lui interdit de jouer un rôle d'absorption des surnuméraires en fonction de la conjoncture.

Ainsi, l'ambition d'offrir un emploi à toute personne volontaire prend différentes formes. Loin du slogan thatchérien « il n'y a pas d'alternative », ces politiques rappellent que l'ambition du plein emploi n'est guère abandonnée qu'en Europe de l'Ouest, alors que de nombreux pays, y compris largement moins riches que la France, s'efforcent de l'approcher. **Alors que la France dispose d'un service public d'emploi qui maille tout le territoire, elle le restreint à un pur objectif marchand** – rappelons que la création de l'ANPE acte l'abandon de toute planification de l'emploi et promeut à la place les mobilités professionnelles. Le personnel y exerce muni de deux fichiers centraux : l'un concentrant les demandeurs d'emploi enregistrés, l'autre recensant les annonces d'emploi disponibles. Il convient d'y ajouter un troisième fichier, celui des besoins sociaux non solvables, à transformer en emplois de droit.

14. Freyre Maria Laura, 2013, « Políticas de empleo: Programas sociales con condicionalidad: el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la localidad de Malvinas Argentinas », *Trabajo y Sociedad*, 2013, vol. 21, p. 495-514.

15. Kostzer Daniel, 2008, « Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery », *The Levy E.*

16. Gille-Belova, 2014.

17. Aliaksandr Papko, Piotr Kozarzewski, *The Evolution of Belarusian Public Sector: From Command Economy to State Capitalism?*, CASE Working Paper, vol. 136, n° 12, Varsovie, Center for Social and Economic Research, 2020.

18. Castel, 1998.

19. Sarrot, 2019.

## II - OBJECTIFS: LES CONTRATS SONT ÉTERNELS

### A. LE CHÔMAGE NE SUFFIT PLUS : PRINCIPES

Avant de définir les principales modalités que pourrait recouvrir la création d'une réelle garantie d'emploi, il est important de préciser qu'il ne s'agit pas de détruire des droits sociaux existants.

À ce titre, **la continuité des droits personnels hors du contrat de travail tels que le droit à la formation, l'ancienneté des droits acquis pour la retraite ou les allocations chômage devra être conservée et renforcée.** De ce fait, la garantie de la continuité du revenu en cas de perte d'emploi dans le cadre d'une sécurité sociale professionnelle élargie est une étape fondamentale de l'émancipation collective. Ainsi, le concept fondamental repose sur trois propositions :

- L'État doit proposer un emploi d'au moins 20 heures sur une durée d'au moins 12 mois, à tout chômeur, en lien avec sa qualification, sur une mission d'intérêt général.
- Sinon, l'indemnisation par l'allocation chômage se poursuit jusqu'à ce qu'un tel emploi soit proposé.
- Le salaire est calculé sur la base du smic, de façon à garantir à ce qu'il ne soit pas inférieur au revenu antérieur et en respectant les qualifications, par exemple sur la base d'une grille à six échelons de rémunération.

**Pourquoi cibler l'ensemble des chômeurs, plutôt que les chômeurs de longue durée, comme le fait l'initiative « Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) » ?**

D'abord, pour traiter le mal à la racine : la perte de qualifications est un des obstacles majeurs au retour en emploi de ces personnes. Aussi entendons-nous agir immédiatement pour leur permettre de maintenir leurs savoir-faire, pas au terme du processus de déqualification. En outre, une des difficultés des « Territoires zéro chômeur de longue durée » est justement le ciblage des chômeurs les moins habitués aux normes de l'emploi, ce qui rend parfois compliqué l'atteinte des objectifs assignés aux entreprises à but d'emploi, car ils se privent des individus les mieux formés et les plus aux prises avec les dernières innovations de leur secteur.

Ce nouveau droit à un contrat public s'élargit par la suite à tout travailleur ou travailleuse qui souhaite en bénéficier au nom de la garantie universelle de l'emploi. Ainsi, **faire de l'État l'employeur en dernier ressort permet d'établir dans les faits le droit opposable à l'emploi.** Plutôt que le « droit d'obtenir un emploi » inscrit dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (art. 5). Il s'agit de proposer un réel droit opposable à l'emploi, qui pourrait être intégré dans de nouveaux droits fondamentaux dans la Constitution. Cependant, sans des institutions fonctionnelles au plus près de la population et des besoins, ce principe peut rester un vœu pieux. Ainsi, **la garantie d'emploi pourrait reposer sur trois piliers essentiels.**

Premièrement, elle repose sur la liberté individuelle et donc le volontariat : c'est sur la base d'une proposition de contrat que les emplois de droit sont définis. Les organes chargés de mettre en œuvre la politique universelle de l'emploi (voir section suivante) ont pour mission de construire et de proposer des contrats aux personnes souhaitant faire valoir leur droit opposable à l'emploi selon le principe que « chaque français a droit à un contrat de travail ». Ce volontariat est neutre et universel : **toute personne capable et désireuse de travailler, quel que soit son genre, son expérience, sa nationalité et la conjoncture, doit se voir offrir un emploi par le dispositif public.**

**Le second principe s'appuie sur une logique de fonctionnement démocratique non centralisé.** Les missions et besoins des emplois garantis sont identifiés et validés aux niveaux locaux. Le pilotage et le financement sont nationaux en vertu de l'égalité républicaine devant la loi, mais les comités locaux (voir la mise en œuvre concrète ci-après) sont chargés du suivi et de la validation des emplois proposés.



**Le troisième socle de fonctionnement de la garantie d'emploi repose sur les organisations syndicales et associatives.** Afin de permettre d'être au plus près des besoins de la population, les institutions locales sont composées de représentants des syndicats de travailleurs, des citoyens et des administrations spécialisées du droit au travail.

### **La radicalité keynésienne, par Michel Husson**

La recherche du plein emploi était pour Keynes une obsession : « il y a des tâches à accomplir et il y a des hommes pour le faire. Pourquoi ne pas faire le lien ? », écrivait-il en 1929<sup>1</sup>. Et il insistait sur la légitimité de cette question : « l'idée qu'il existerait une loi naturelle empêchant les hommes d'avoir un emploi, qu'il serait "imprudent" d'employer des hommes et qu'il serait financièrement "sain" de maintenir un dixième de la population dans l'oisiveté pour une durée indéterminée est d'une incroyable absurdité. Personne ne peut croire à cela s'il n'a pas eu la tête bourrée de bêtises pendant des années ».

L'une des grandes réussites de l'économie dominante a été de déconsidérer cette approche rationnelle, et ce qui reste de l'apport de Keynes en est une version simplifiée qui table sur un supplément de croissance impulsé par l'intervention publique pour revenir au plein emploi. Mais la croissance en tant que telle ne crée pas d'emplois en nombre suffisant pour garantir un véritable plein emploi, elle nourrit les inégalités, et peut être nocive pour l'environnement. Telle est l'objection soulevée par Hyman Minsky, un disciple de Keynes.

**Son idée centrale est que l'État et les collectivités locales doivent s'engager à fournir un emploi à tous ceux qui sont prêts à travailler au salaire de base du secteur public, et éventuellement au-delà en fonction des qualifications requises pour les emplois proposés. L'État doit donc devenir l'« employeur en dernier ressort ».**

Pour Minsky, il faut « prendre les chômeurs tels qu'ils sont et adapter les emplois publics à leurs compétences<sup>2</sup> » afin d'assurer une création immédiate (*on the spot*) d'emplois. Plutôt que d'attendre que la formation rende les chômeurs « employables », Minsky et ses disciples proposent d'inverser le calendrier : créons des emplois d'abord, formons les travailleurs ensuite. C'est ce principe que l'on retrouve aujourd'hui au cœur de l'expérimentation passionnante des « Territoires zéro chômeur de longue durée<sup>3</sup> ».

Ce projet de garantie d'emploi (*Job Guarantee*) est réapparu récemment aux États-Unis, porté par des économistes post-keynésiens<sup>4</sup> et par des dirigeants politiques, comme Bernie Sanders qui proposait durant sa campagne un plan garantissant à tout travailleur « qui le demande ou en a besoin » un emploi payé 15 dollars de l'heure et couvrant le risque maladie<sup>5</sup>. La présentation la plus complète de ce projet est celle de Pavlina Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*<sup>6</sup>.

1. John Maynard Keynes, Hubert Henderson, *Can Lloyd George Do It?*, Londres, The Nation and Athenaeum, 1929.
2. Hyman Minsky, « *The Strategy of Economic Policy and Income Distribution* », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 409, 1973.
3. Camille Dorival, « Zéro chômeur de longue durée ? Chiche ! », *Alternatives économiques*, 7 avril 2017.
4. Ils travaillent dans diverses institutions, notamment le *Levy Economics Institute* et le *Center on Budget and Policy Priorities*.
5. Harold Meyerson, « *Why the Cause of Full Employment Is Back from the Dead* », *The American Prospect*, 25 avril 2018.
6. La traduction française, *La garantie de l'emploi*, sera bientôt disponible. On peut consulter cet entretien : « *Comment garantir l'emploi à tous ceux qui en ont besoin ?* », *Le grand continent*, 22 janvier 2021.

## **B. LE CHÔMAGE NE SUFFIT PLUS : CE QUE N'EST PAS LE DROIT À L'EMPLOI**

Une fois ces principes généraux fixés, une série de difficultés doivent être levées, qui nous permettent de détailler le programme politique.

En premier lieu, **les emplois ainsi créés ne devront pas créer d'effet d'aubaine en se substituant à des dispositifs existants tels que la garantie jeune.** Il ne s'agit pas de subventionner aveuglément le patronat, comme à l'époque des Ateliers nationaux de 1848 dont les bénéficiaires construisaient des voies ferrées pour le compte de propriétaires privés, ni non plus de concurrencer des activités commerciales ou artisanales, mais plutôt d'identifier des besoins estimés comme non rentables par les mécanismes de marché et ainsi s'insérer dans le tissu social et économique sans le dégrader. **Les emplois garantis sont ainsi un outil de choix pour organiser la transition écologique des activités et accomplir des missions d'intérêt général non encore assurées.** D'où la nécessité de s'appuyer sur le service de l'emploi, les organisations syndicales, les chambres de commerce, les associations citoyennes et les collectivités pour identifier des besoins sociaux auxquels répondre, et ainsi créer les emplois en question sans concurrencer l'emploi existant.

**Un second écueil à éviter en généralisant le principe de l'emploi de droit est de créer des contrats publics au rabais concurrençant par le bas la fonction publique.** Les bénéficiaires auront un contrat de travail, qui leur permettra de cotiser au régime général et de passer sous application du Code du travail. Volontaires, sans pénalité en cas de refus, ils n'adhéreront pas au dispositif, contraints et forcés, comme les allocataires obligés d'accomplir de mauvaise grâce – et on les comprend ! – des heures d'intérêt général pour conserver leur maigre indemnisation. Mais ils seront affectés à des missions ponctuelles, distinctes des tâches pérennes et d'intérêt national, assurées par les fonctionnaires, selon les décrets de 1946 – la titularisation des précaires de la fonction publique constituant la meilleure des protections contre toute concurrence indue.

Une troisième limite relève du contenu même du travail. **La garantie d'emploi n'est pas une embauche pour le principe d'embaucher : elle cible le travail vers des besoins collectifs.** Il ne s'agit pas de fabriquer des radiateurs sur la Côte d'Azur, mais de subordonner l'emploi à son utilité collective.

Une quatrième limite à éviter consiste à occuper les individus sans leur confier de travail. Dans ce cas, la garantie d'emploi ne serait qu'une modalité particulière d'allocations sociales maintenant le caractère socialement subalterne du bénéficiaire, pas le moyen donné aux individus d'exercer leurs talents dans un collectif de travail. Il s'agit bien ici de fonder la politique sur la distribution d'emplois salariés : une relation contractuelle de subordination et de rémunération régulière entre un travailleur et un employeur (éventuellement plusieurs et pouvant prendre la forme juridique d'une personne morale). **Dans le cadre de la garantie d'emploi, l'employeur, le financeur et le contrat sont publics, mais l'encadrement et la structure d'accueil peuvent être privés, tant qu'ils n'ont pas de caractère lucratif et respectent le Code du travail.** Les possibilités de contrôle et d'autorité hiérarchiques peuvent sembler *a priori* faibles ou nulles. Pourtant, cette situation existe déjà lorsque certaines associations assurent des délégations de service public, sur financement public. C'est par exemple le cas des crédits d'impôt pour associations d'intérêt général comme les Restos du cœur. C'est également le cas pour l'Aide aux personnes âgées (APA) financée par les départements, mais souvent mise en place par des associations. Les conditions de travail dans ces structures ne sont pas toujours au niveau d'exigence permettant une vie digne, notamment en raison de la non-prise en compte dans les budgets des droits des salariés acquis comme les congés et les droits à la formation, ou comme les besoins en coordination (tâches de ressources humaines ou secrétariat).

Par l'intermédiaire d'agréments, la possibilité de recours et de vérification des autorités compétentes, la puissance publique est alors assurée que les missions sont menées à bien. L'objectif n'est donc pas de creuser des trous et de les reboucher, à la seule fin d'occuper les individus. **La garantie d'emploi implique d'identifier des besoins sociaux non résolus et délaissés, pour les prendre en charge.** Un maximum d'activités ainsi couvertes devraient être productives. Cela ouvrirait des marges de manœuvre budgétaire nouvelles, si l'écart entre allocation chômage moyenne et smic (actuellement d'environ 200 €, sans tenir compte des droits sociaux) était surcompensé par la valeur ajoutée du poste. Si un emploi garanti génère une valeur ajoutée qui dépasse également des droits sociaux acquis, alors il y a même un gain net pour la collectivité. Par ailleurs, même si le marché ne rend pas la tâche solvable, la dépense publique génère par elle-même une production et donc une valeur ajoutée nouvelle.

Certains économistes libéraux ou se revendiquant de la gauche proposent le revenu universel d'existence. Sans rentrer dans le détail des multiples déclinaisons, il est cependant important de préciser que la proposition de garantie d'emploi les domine sur plusieurs aspects fondamentaux. Elle s'appuie sur la volonté généralisée des chômeurs de trouver un emploi. Elle leur permet d'avoir non pas un petit pécule, mais une réelle rémunération de leur activité. Elle répond au besoin de sociabilité, sans tout réduire à un simple versement financier. Elle est par ailleurs moins coûteuse, car elle cible les personnes à qui cette politique s'adresse en priorité. Enfin, elle construit des droits nouveaux au lieu de saccager des allocations existantes.

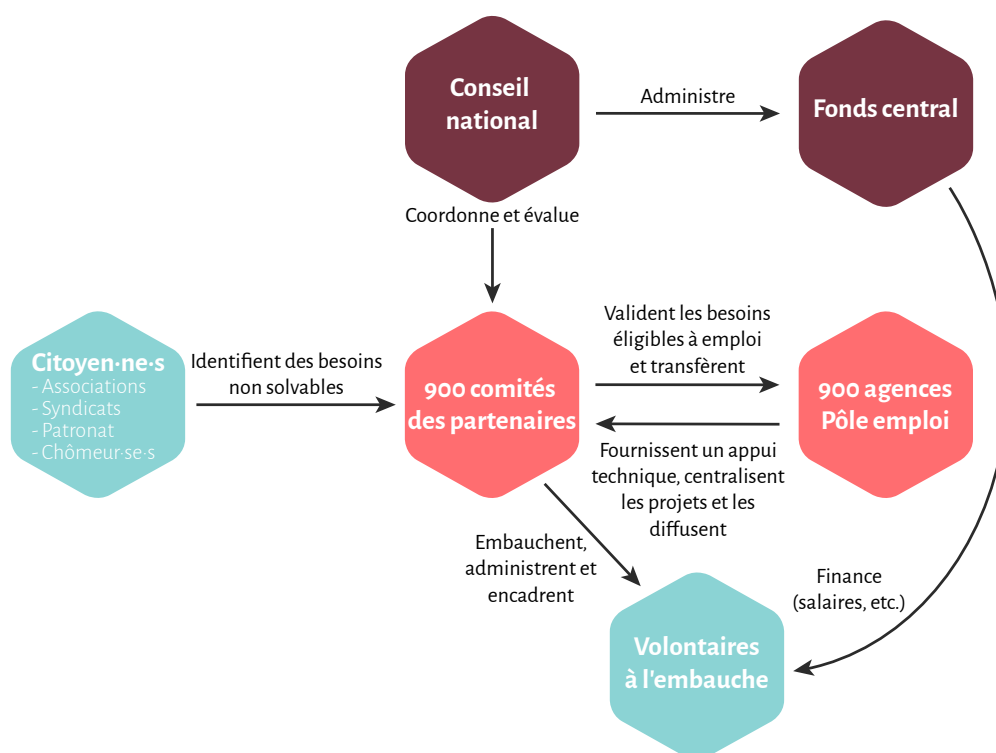
## C. CHÔME UN AUTRE JOUR : QUELLE MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE ?

En cohérence avec les principes généraux précédents, cette section détaille un fonctionnement pratique envisagé pour mettre en place la garantie d'emploi. Le schéma général est représenté par le schéma ci-dessous.

La première brique d'un tel dispositif repose sur les comités locaux pour la garantie d'emploi. Constitués d'acteurs locaux sur tout le territoire, ces comités **proposent les projets d'emplois garantis**. Ils sont composés de représentants :

- d'associations (qui connaissent les besoins non satisfaits) ;
- de syndicats de travailleurs (qui connaissent les emplois existants ou en cours de création) ;
- d'entrepreneurs (qui peuvent proposer des projets en cours) ;
- des services concernés de Pôle emploi (qui n'a aujourd'hui qu'un fichier de demandeurs d'emploi et un fichier d'offres d'emploi, auxquels il faut ajouter un fichier de besoins non solvables) ;
- d'administrations locales telles que les communes du territoire pouvant par exemple proposer des projets en coopération (voir Intérêt général, [De la libre association des communes et de leur contribution à la bifurcation écologique](#), note #4, mars 2020).

Ces comités locaux forment les **900 « comités des partenaires » locaux qui valident les projets**. En effet, nous proposons d'adopter la même cartographie que les 900 agences de Pôle emploi. **Ces comités élaborent et reçoivent les projets des acteurs locaux. Ils les démarchent selon les besoins identifiés** par la planification nationale. Ils ont vocation à trouver des besoins sociaux non satisfaits, qui peuvent d'ailleurs être parfois rentables, mais ignorés (filières de valorisation ou de recyclage, d'agriculture urbaine, de petites installations énergétiques...).



De leur côté, **les agences Pôle emploi et leurs conseillers reçoivent l'accès à un nouveau fichier, celui des besoins non solvables nécessitant des emplois**, en plus de celui des demandeurs d'emploi et de celui des offres d'emploi. Ainsi munis, ils :

- apportent un appui technique et juridique aux comités des partenaires ;
- recensent et comptabilisent les besoins non solvables à transformer en emplois ;
- en assurent la publicité sur le territoire et auprès des chômeurs selon le principe « *chaque chômeur se voit proposer au moins un contrat d'emploi garanti* ».

En priorité, elles ont vocation à **rencontrer les chômeurs** pour identifier ce qu'ils savent/peuvent/sont qualifiés à faire. Un guichet identifié à cette fin avec des agents dédiés référents « garantie de l'emploi ».

Les comités des partenaires informent le « Conseil national » des contrats d'emplois garantis qui sont validés. Ce **Conseil national coordonne la politique nationale d'emplois garantis**. Il constitue l'employeur unique des bénéficiaires et inspecte les réalisations locales, à propos desquelles il rend un rapport annuel. Ce Conseil national est composé de représentants :

- des syndicats nationaux de travailleurs et des usagers de la garantie d'emploi ;
- du conseil économique, social et environnemental et du défenseur des droits ;
- de l'administration centrale des ministères concernés ;
- du gouvernement, de l'Assemblée nationale et de l'Assemblée des maires de France.

**Le Parlement contrôle et évalue annuellement, en même temps qu'il fixe les grandes directions de la politique d'emploi**, par exemple dans le cadre du PLF.

Un « **fonds central** » est créé sous la forme d'une agence de l'État financée de façon pérenne, par exemple par la création d'une nouvelle cotisation emploi. Ce fonds central délègue les missions d'encadrement aux associations locales et a pour missions :

- d'être l'employeur du point de vue juridique des emplois garantis (contrat de travail) ;
- de financer les salaires des personnes employées.

Les comités locaux de partenaires jouent le rôle de conseil d'administration et à ce titre peuvent assurer des tâches de gestion et d'appui à l'organisation des différents projets de garanties d'emploi. Des tâches de secrétariat ou de ressources humaines peuvent ainsi être nécessaires.

Elles pourront, ainsi être prises en charge par les comités locaux et financées par le fonds central sous la forme de dotations automatiques, calibrées sur le nombre de projets. À la différence du dispositif TZCLD où les Entreprises à but d'emploi (EBE) salarient et prennent également la charge des besoins supplémentaires autres que les salaires directs et doivent donc dégager des marges supplémentaires dans leur activité.

**Afin d'éviter les effets de précarisation ou d'éviction de certaines missions de service public, la titularisation sera proposée après deux renouvellements, quitte à proposer l'intégration dans une administration associée.** Les comités locaux auront pour mission de vérifier qu'un emploi public similaire n'existe pas dans les contrats proposés. À ce titre, les secteurs de l'éducation, de la santé, de la justice et de la police seront exclus de fait.

Nous proposons de faire monter progressivement en charge, *via* la création d'au moins 200 000 nouveaux contrats par an. Une telle mise en place progressive pourrait par exemple cibler en priorité les missions de la dépollution et des métiers du lien et des aides à la personne.

En ce qui concerne le financement, il est nécessaire de distinguer le coût brut et le coût net par contrat. Une fois mis en place, un tel dispositif impliquera la baisse de certaines dépenses sociales comme le RSA longue durée ou l'ASS puisque les individus n'en auront plus besoin. Des marges de manœuvre budgétaire massives existent, notamment avec la suppression des exonérations de cotisations aussi coûteuses qu'inefficaces.

Le coût d'un tel programme doit être mis en rapport avec le coût (monétaire) du chômage. Nous en payons déjà la note ! Son évaluation la plus récente est celle d'ATD-Quart monde<sup>20</sup>, qui porte sur les seuls chômeurs de longue durée. L'association estime le prix du « chômage d'exclusion » à 15 242 euros par personne et par an, soit environ 10 % de plus qu'un smic net. À partir de diverses études, Jean Gadrey propose une estimation prudente du coût total du chômage, qui serait de 100 milliards d'euros, soit l'équivalent de 2 millions de personnes payées au salaire moyen<sup>21</sup>. On retrouve ici l'idée de Keynes soulignant l'absurdité qu'il y a à indemniser les chômeurs plutôt que de leur procurer un emploi<sup>22</sup>.

**Plus précisément, ces emplois seront au moins payés au smic brut et ouvrent donc les droits sociaux reliés, notamment l'assurance chômage, les congés, les droits à la retraite.** Or, le montant moyen des allocations chômage versées en France s'élève à environ 500 € de moins que le smic actuel, seule dépense publique supplémentaire pour embaucher les chômeurs. **Rapportée à douze mois de contrat annuel, elle représente 6 000 € par individu**, sans intégrer les droits associés. Cette dépense n'est pas une simple distribution sans conséquence : elle représente un plan de relance de la consommation populaire, qui profitera à l'ensemble des commerces dans lesquels les bénéficiaires iront dépenser leur revenu (boulangerie, salon de coiffure, librairies, informatique...). La propension à épargner des salariés au smic s'élève à 5 % – donc 95 % de la hausse de leur revenu sera consommée et réinjectée sur le marché des biens et services. Par ailleurs, une partie de cet argent reviendra dans les caisses de l'État *via* la TVA, ou l'impôt sur les sociétés lorsque ces dernières auront converti la consommation en profits.

---

20. ATD-Quart monde, « Étude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi », 4 mars 2015.

21. Jean Gadrey, « Le coût public du chômage : plus de 100 milliards d'euros par an ? », 19 juin 2016.

22. « Occupez-vous du chômage, et le budget s'occupera de lui-même », *punchline* de Keynes, lors d'une émission de radio en 1933 (*Collected writings*, vol. 21, p. 150).

## III - CAS PRATIQUES: CHÔMER PEUT ATTENDRE

---

### A. CAS 1: MARIE, INSCRITE À PÔLE EMPLOI

**Jeune trentenaire, Marie s'inscrit à Pôle emploi après trois ans comme commis de cuisine.** Son restaurant a fermé après l'installation d'hypermarchés à la périphérie de la commune. En effet, les habitants n'y déjeunent plus avant ou après les courses, et beaucoup de boutiques du centre-ville ont fait faillite, la privant de la clientèle des salariés le midi.

Sa conseillère adresse alors un courrier aux comités des partenaires : quels besoins non satisfaits la ville connaît-elle en matière de restauration ? **L'antenne locale du Secours populaire, membre du comité, signale que plusieurs enfants se couchent sans repas suffisant** le soir et propose en conséquence de constituer une cantine volante, qui livrerait les dîners nécessaires. Les employeurs, les syndicats, les autorités publiques et les autres associations, réunis dans le comité des partenaires, confirment qu'aucun établissement n'accomplit déjà cette activité.

**Les conseillers Pôle emploi identifient, en plus de Marie, deux anciens cantiniers** dont le CDD a expiré et un chômeur en fin de droits, désormais livreur Uber en parallèle. Le Conseil national loue un local associatif (ce qui fournit des ressources à l'association propriétaire du local) et les embauche tous les quatre : trois en cuisine, un pour livrer les plats. La livraison de plats chauds cuisinés n'existant pas localement, ils développent aussi cette activité tarifée, qui assure l'équilibre budgétaire du projet. **Chaque soir, 15 ménages reçoivent un repas équilibré gratuit** et 15 foyers paient une livraison.

### B. CAS 2: QUENTIN, EN EMPLOI INSATISFAISANT

**Installé en bordure d'un lac, en zone rurale, Quentin a exercé plusieurs services civiques après sa licence de biologie.** Depuis six mois, il a trouvé un emploi de laborantin en CDD, qui ne le satisfait guère, car son temps de transport quotidien dépasse 2 heures et son chef est très autoritaire. Aussi s'est-il inscrit à Pôle emploi, mais ses candidatures ont pour l'instant échoué, malgré les nombreux envois d'offres par sa conseillère.

En discutant avec elle, au cours d'un rendez-vous, il mentionne la mortalité importante de la faune lacustre, sous l'effet des composants plastiques qui se dégradent dans le lac. **Elle lui suggère de déposer un projet de nettoyage des eaux au comité des partenaires.** Motivé, il organise deux rendez-vous avec le comité pour présenter un programme d'extraction des déchets du lac et d'analyse de la qualité de l'eau. Après avoir obtenu confirmation des syndicats, des employeurs et d'autres associations qu'aucun projet similaire n'était en gestation, il obtient le feu vert du comité, qui valide son recrutement.

Il démissionne avec plaisir de son emploi actuel et conduit une équipe, avec quatre autres bénéficiaires d'une telle embauche. **Les nouveaux embauchés prélèvent des échantillons d'eau qu'ils envoient à un laboratoire public et ramassent l'ensemble des déchets,** qu'ils exposent ensuite pour sensibiliser les riverains aux dangers qu'ils représentent.

Au bout de quelques mois, plusieurs laboratoires le contactent afin de l'embaucher en CDI. Il se rend à des entretiens d'embauche pendant trois semaines, afin de comparer les rémunérations offertes et accepte la plus haute. Parmi ses collègues, d'autres optent pour se reconvertir dans le secteur de la marine fluviale ou de la dépollution industrielle, maintenant que le lac est purifié.

### C. CAS 3 : MAURICETTE, BÉNÉFICIAIRE D'UN CONTRAT GARANTI

Depuis le départ de son fils vers un autre continent, pour des raisons professionnelles, Mauricette souffre grandement de la solitude. **Résidant seule dans un appartement de centre-ville, elle ne voit guère sa famille en dehors des fêtes annuelles**, et ne rencontre guère de personnes à part ses parties de bridge hebdomadaires. En plus de cette souffrance morale, elle a déjà connu deux accidents importants, en tombant dans sa salle de bain et dans sa cuisine.

Face à cette situation qui n'a rien d'unique, **l'association de retraités du canton propose au comité des partenaires l'embauche d'une équipe de vigilance pour le quatrième âge**. Les membres du comité s'aperçoivent qu'aucune société, institution publique, ni association n'accomplit de ronde régulière chez les seniors isolés. Ils valident le projet et les conseillers Pôle emploi le diffusent auprès de leur public : quatre demandeurs se déclarent intéressés.

**Les membres du comité les embauchent, avec pour mission de se rendre un jour sur deux chez les plus de 75 ans**. Dans l'année qui suit, plusieurs accidents graves sont prévenus (lors des visites, ils changent les ampoules...) ou évités (deux personnes âgées sont secourues alors qu'elles ne parvenaient pas à se relever d'une chute), tandis que les facultés motrices ou cognitives des bénéficiaires s'élèvent : les dépenses de l'assurance maladie pour ce public diminuent drastiquement.