



# Assemblée générale

Distr. générale  
18 avril 2023  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Cinquante-troisième session

19 juin-14 juillet 2023

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## La garantie d'emploi comme outil de lutte contre la pauvreté

### Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter

#### *Résumé*

Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté explique comment la mise en place d'une garantie d'emploi, en vertu de laquelle l'État agirait en tant qu'employeur de dernier ressort, peut contribuer à la pleine réalisation du droit au travail, transformant cet objectif stratégique en un droit opposable reconnu par la loi. La garantie d'emploi vise à remédier à la situation paradoxale dans laquelle le chômage structurel et le sous-emploi coexistent avec d'importants besoins sociétaux insatisfaits, car ni l'État ni le marché ne fournissent actuellement les biens collectifs nécessaires au passage à une économie verte et à l'essor de l'économie des services à la personne. Le Rapporteur spécial expose les avantages découlant de l'instauration d'une garantie d'emploi, tant pour l'individu que pour la collectivité, et répond à un certain nombre d'objections à cette idée. Il considère cette démarche comme une composante essentielle de la « transition juste » et du nouveau contrat écosocial indispensable au relèvement après la crise.



## I. Introduction

1. Le droit au travail est un droit de l'homme. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose qu'« en vue d'assurer le plein exercice de ce droit », les États parties doivent prendre des mesures propres à parvenir à « un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales ». Cette disposition reprend les termes de la Convention de 1964 sur la politique de l'emploi (n° 122) de l'Organisation internationale du Travail (OIT), selon laquelle les États sont tenus d'appliquer une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi (art. 1). Par ailleurs, l'objectif de développement durable n° 8 consiste à garantir le plein emploi productif et un travail décent pour tous.

2. Il ressort des libellés susmentionnés que les États ont une obligation de moyens, qui consiste à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour créer des emplois. Le présent rapport a pour but d'examiner si cet objectif stratégique pourrait devenir un droit opposable, qui imposerait aux autorités nationales une obligation de résultat, à savoir l'obligation de fournir un travail décent à toute personne capable et désireuse de travailler. C'est le principe même d'une garantie d'emploi.

3. L'idée n'est pas nouvelle. Aux États-Unis d'Amérique, la Works Progress Administration a été établie dans le cadre du New Deal en réaction à la crise économique des années 1930. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les programmes publics d'emploi, moins fréquents depuis quelques dizaines d'années, ont longtemps été un outil répandu pour lutter contre le chômage structurel<sup>1</sup>. Cette stratégie a aussi été largement utilisée dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire<sup>2</sup>, souvent comme remède à court terme au chômage de masse. Parmi les exemples les plus emblématiques figurent : le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives, qui couvrait environ 10 % de la population éthiopienne en 2018<sup>3</sup> ; la loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie d'emploi dans les zones rurales, dont 76 millions de ménages indiens ont bénéficié durant l'année financière 2020/21<sup>4</sup> ; le Programme élargi de travaux publics, qui a permis de créer un million d'emplois en Afrique du Sud pendant la période 2021/22<sup>5</sup>. Si les programmes publics d'emploi avaient souvent pour priorité la construction d'infrastructures, notamment des routes, des barrages ou des puits, ils sont désormais plus courants dans les secteurs des soins, de l'éducation et de la culture. Ces programmes à forte intensité de main-d'œuvre permettent de créer un maximum d'emplois avec des budgets limités, dont une grande partie est allouée aux salaires. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a ravivé l'intérêt pour ces programmes, qui sont un moyen d'amortir l'incidence de la crise sur l'emploi : les domaines concernés vont de l'infrastructure (Kazakhstan) à l'éducation et aux soins (Afrique du Sud), en passant par la plantation d'arbres (Nigéria)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Melvin Brodsky, « Public-service employment programs in selected OECD countries », *Monthly Labor Review* (octobre 2000).

<sup>2</sup> Anna McCord, « Public works and social protection in sub-Saharan Africa: do public works work for the poor? » (Tokyo, Presses de l'Université des Nations Unies, 2013).

<sup>3</sup> Esther Gehrke et Renate Hartwig, « Productive effects of public works programs: what do we know? What should we know? » *World Development*, vol. 107 (2018), p. 111 à 124, tableau A.1.

<sup>4</sup> Swati Narayan, « Fifteen years of India's NREGA: employer of the last resort? » *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 65 (2022), p. 779 à 799, à la page 780.

<sup>5</sup> Gouvernement sud-africain, « Public works and infrastructure on work opportunities created by expanded public works programme », 15 juin 2022.

<sup>6</sup> OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis. A Compendium of Infrastructure Stimulus, Public Employment Programs (PEP), Public Works Programs Case Studies* (Genève, 2021).

## II. Pénurie d'emplois et besoins sociétaux insatisfaits : un paradoxe

4. La garantie d'emploi est une réponse à un paradoxe. De nombreuses personnes sont au chômage ou ne peuvent travailler qu'à temps partiel. Dans le monde, 473 millions de personnes sont à la recherche d'un emploi<sup>7</sup>. Les taux de chômage officiels ne tiennent pas compte de toutes les personnes qui ont abandonné leur recherche d'emploi par manque de possibilités ou parce qu'elles ne peuvent concilier un travail rémunéré hors du foyer avec des tâches souvent non rémunérées au sein du ménage, et ce en raison d'une offre insuffisante de services de garde d'enfants ou d'aide aux personnes dépendantes. Dans l'Union européenne et aux États-Unis, par exemple, seule la moitié environ des personnes qui cherchent un emploi sont officiellement au chômage<sup>8</sup>. En outre, dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, il est particulièrement difficile d'évaluer la situation en raison de la place qu'occupe le travail informel et du taux élevé de sous-emploi, qui prend la forme d'emplois exercés involontairement à temps partiel, d'emplois saisonniers ou encore d'emplois faiblement rémunérés pour lesquels les compétences sont sous-exploitées<sup>9</sup>.

5. Il faudra créer davantage d'emplois à l'avenir. Le nombre de nouveaux demandeurs d'emploi dans les pays en développement atteindra 470 millions entre 2019 et 2035<sup>10</sup>, la croissance étant particulièrement rapide en Afrique subsaharienne<sup>11</sup>. C'est pourquoi la création de 400 millions d'emplois décents est une composante cruciale de l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale à l'appui d'une transition juste, dont la mise en place a été annoncée en septembre 2021 par le Secrétaire général et le Directeur général de l'OIT. La croissance seule ne suffira pas, car elle n'est pas toujours créatrice d'emplois<sup>12</sup> : en effet, l'automatisation peut entraîner une forte croissance (appuyée par des gains de productivité) qui va de pair avec des pertes nettes d'emplois<sup>13</sup>. Quand la croissance découle principalement de l'exploitation des ressources naturelles, comme c'est le cas en Afrique, la corrélation entre le produit intérieur brut (PIB) et l'emploi est faible<sup>14</sup> ; c'est l'une des raisons pour lesquelles des appels ont été lancés en faveur de la mise en place d'une garantie d'emploi dans cette région<sup>15</sup>.

6. Le chômage et le sous-emploi accentuent considérablement le risque de pauvreté, car la protection sociale face à ces aléas de la vie reste très variable. À l'échelle mondiale, seul un chômeur sur cinq perçoit des prestations en espèces ; les autres sont exclus, soit parce qu'aucun régime de prestation n'est disponible, soit parce qu'ils n'ont pas droit aux régimes existants. Même dans les pays à revenu élevé, seuls 52,2 % des chômeurs touchent des prestations en espèces. Les chiffres sont encore plus bas dans les régions moins développées : 17,5 % dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, 5,5 % dans les pays à revenu intermédiaire inférieur et seulement 0,8 % dans les pays à faible revenu<sup>16</sup>. Quand des allocations de chômage existent, elles sont souvent insuffisantes.

<sup>7</sup> OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023* (Genève, 2023), p. 138, appendice C.

<sup>8</sup> Pavlina R. Tcherneva et Aurore Lalucq, « A job guarantee for Europe » (Bruxelles, Foundation for European Progressive Studies, septembre 2022) ; Pavlina R. Tcherneva, « The federal job guarantee: prevention, not just a cure », *Challenge*, vol. 62, n° 4 (2019), p. 5.

<sup>9</sup> Sabina Dewan et Peter Peek, « Beyond the employment/unemployment dichotomy: measuring the quality of employment in low income countries », document de travail n° 83 (Genève, OIT, 2007).

<sup>10</sup> Banque mondiale, « The World Bank in social protection », page actualisée le 3 avril 2023. Disponible à l'adresse suivante : [www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview).

<sup>11</sup> OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde : Tendances 2022* (Genève, 2022), p. 47.

<sup>12</sup> Sangheon Lee et autres, « Does economic growth deliver jobs? Revisiting Okun's Law » (Genève, OIT, 2020).

<sup>13</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2019 : Le travail en mutation* (Washington, Banque mondiale, 2019), p. 20 et 24.

<sup>14</sup> OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde : Tendances 2022*, p. 49.

<sup>15</sup> Ndongo Samba Sylla, *For a Full and Decent Employment in Africa: The Role of a Job Guarantee*, Open Society University Network, Economic Democracy Initiative, Policy Report 2023/01 (2023).

<sup>16</sup> OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022*, p. 171, figure 4.29.

7. En tant qu'instruments de la politique de l'emploi, les programmes publics d'emploi permettent aux chômeurs d'accéder à une activité professionnelle et de ramener sur le marché du travail des personnes considérées comme « inactives ». Par exemple, la moitié des bénéficiaires du programme argentin Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, qui a été mis en place pour donner du travail rémunéré en espèces pendant la crise économique de 2002, étaient auparavant considérés comme inactifs<sup>17</sup>. Ces programmes peuvent également fournir un emploi aux personnes qui travaillent à temps partiel, sans l'avoir choisi, ou qui dépendent d'un travail saisonnier.

8. Les programmes publics d'emploi sont de puissants outils de lutte contre la pauvreté. Dans 16 pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire où la pauvreté a nettement reculé pendant la période 2000-2010, l'emploi a été le principal facteur de cette baisse : dans 14 de ces pays, le revenu issu de l'emploi a compté pour plus de 40 % dans l'évolution du taux de pauvreté (50 % dans 10 de ces pays)<sup>18</sup>. Les programmes de maintien de l'emploi ont joué un rôle crucial durant la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19<sup>19</sup>.

9. Pourtant, en dépit de la pénurie d'emplois, de nombreux besoins sociétaux restent insatisfaits et le volume de travail à accomplir pour répondre à ces besoins est élevé. Le passage à l'économie verte et l'attention croissante accordée à l'économie des services à la personne (soins aux personnes âgées ou dépendantes, prise en charge et éducation de la petite enfance et soins de santé) ouvrent des possibilités à cet égard. Dans un précédent rapport, le Rapporteur spécial a souligné le potentiel de création d'emplois que recèle la transition écologique<sup>20</sup>. Il ressort des simulations effectuées par l'OIT pour un groupe de 45 pays représentant 60 % de la population mondiale que, pour atteindre les capacités en matière de santé, d'éducation et de soins prévues au titre des objectifs de développement durable, il faudra créer 117 millions d'emplois supplémentaires par rapport aux prévisions du scénario du statu quo<sup>21</sup>.

10. Tel est le paradoxe. La pénurie d'emplois décents n'est pas synonyme de pénurie de travail : le problème réside dans le fait que les marchés ne fournissent pas les biens collectifs nécessaires au passage à l'économie verte et à l'essor de l'économie des services à la personne, et que les gouvernements perçoivent trop peu de recettes publiques pour investir dans la création des emplois indispensables à ces transitions. C'est dans ce contexte que la mise en place d'une garantie d'emploi est proposée.

### III. Avantages de la garantie d'emploi

#### A. Favoriser l'inclusion sociale

11. L'accès à un travail décent permet de générer des revenus et de réduire la pauvreté<sup>22</sup>. Il permet également aux personnes de prendre confiance en elles et de se donner un but<sup>23</sup>. Les participantes au programme Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ont déclaré que les

<sup>17</sup> Emanuela Galasso et Martin Ravallion, « Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas », *World Bank Economic Review*, vol. 18, n° 3 (2004).

<sup>18</sup> Joao Pedro Azevedo et autres, « Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach », Policy Research Working Paper n° 6414 (Washington, Banque mondiale, 2013), p. 13.

<sup>19</sup> OCDE, « Riding the waves: adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis » (Paris, 2022).

<sup>20</sup> A/75/181/Rev.1.

<sup>21</sup> OIT, *Prendre soin d'autrui : Un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent* (Genève, 2018), p. 293, figure 5.11.

<sup>22</sup> Verónica Escudero et autres, « Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis », IZA Discussion Paper n° 11039 (Bonn, septembre 2017), p. 18 ; Kathleen Beegle, Emanuela Galasso et Jessica Goldberg, « Direct and indirect effects of Malawi's public works program on food security », *Journal of Development Economics*, vol. 128 (2017), p. 1 à 23, à la page 22.

<sup>23</sup> Kate Philip, « Public employment programmes and their interface with social protection », dans *Handbook of Social Protection and Social Development in the Global South*, Leila Patel, Sophie Plagerson et Isaac Chinyoka, dir. publ. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, à paraître).

principaux bénéfiques qu'elles en avaient tirés étaient la participation à la vie sociale et l'apprentissage de compétences utiles, plutôt que le simple revenu financier<sup>24</sup>. Les chômeurs de longue durée qui ont participé au projet pilote de Marienthal, en Autriche, ont fait état d'une amélioration de leur bien-être subjectif, d'une réduction de leur niveau de stress et de toute une série d'autres avantages, notamment une meilleure reconnaissance sociale<sup>25</sup>. Des résultats similaires ont été obtenus dans le cadre du programme Kinofelis, mis en place en Grèce dans le contexte de la crise de la dette de 2011. En 2017, 45 000 participants s'étaient vu proposer des contrats de travail de huit mois, le but étant de créer une activité utile et d'améliorer les compétences des chômeurs pour favoriser leur retour sur le marché du travail<sup>26</sup>. Dans des circonstances très différentes, les réfugiés rohingya vivant dans des camps au Bangladesh se sont montrés particulièrement désireux de travailler, même dans des situations où le revenu issu du travail n'était guère supérieur aux sommes pouvant être obtenues par d'autres moyens. La comparaison entre les groupes rémunérés pour un travail et ceux recevant uniquement des espèces a mis en évidence une amélioration de la santé mentale associée à l'emploi<sup>27</sup>.

## B. Relever le niveau des normes de travail

12. Si la création d'emplois permet de réduire efficacement la pauvreté, elle n'est pas toujours un rempart contre ce phénomène. À l'échelle mondiale, la moitié des femmes (47 %) et les trois quarts des hommes (74 %) en âge de travailler exercent une forme quelconque d'activité rémunératrice<sup>28</sup>, mais tous les salaires ne correspondent pas au minimum vital et tous les emplois ne sont pas décents<sup>29</sup>. Pour beaucoup, l'expérience professionnelle se caractérise par des conditions de travail précaires et l'absence de rémunération décente. S'appuyant sur des contrats de travail occasionnels souscrits par l'intermédiaire de plateformes numériques, l'« économie à la tâche » s'est rapidement imposée comme une catégorie d'emploi notable, bien qu'elle offre moins de protection sociale et de possibilités de négociation collective que les formes d'emploi classiques. Les pays riches sont désormais confrontés à des formes de précarité qui existent depuis longtemps dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire<sup>30</sup> et ils s'efforcent de suivre le mouvement sur le plan réglementaire. En outre, la précarité est particulièrement répandue parmi les 2 milliards de travailleurs du secteur informel, qui représentent 60 % de la population active mondiale<sup>31</sup>.

13. La précarité et le secteur informel sous-tendent l'apparition d'un précarariat mondial<sup>32</sup>. Pour les travailleurs concernés, une garantie d'emploi peut être une solution de repli qui renforce leur position de négociation et leur permet de revendiquer le droit à un travail décent ou de demander leur intégration dans le secteur formel, dans le cas où leur employeur refuse de les déclarer, contournant ainsi la législation protectrice ou l'obligation de payer des cotisations sociales. Tout travail fourni au titre de la garantie d'emploi qui s'accompagne de congés payés, de cotisations de retraite, d'une assurance maladie et d'allocations familiales,

<sup>24</sup> Pavlina R. Tcherneva et L. Randall Wray, « Public employment and women: the impact of Argentina's *Jefes* program on female heads of poor households », Working Paper n° 519 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

<sup>25</sup> Maximilian Kasy et Lukas Lehner, « Employing the unemployed of Marienthal: evaluation of a guaranteed job program », Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, Working Paper n° 2022-29 (21 décembre 2022), p. 20.

<sup>26</sup> OIT, « The right to work now lessons from Kinofelis: the Greek public employment programme » (19 mars 2018), p. 2.

<sup>27</sup> Reshmaan Hussam et autres, « The psychosocial value of employment: evidence from a refugee camp », Policy Research Working Paper n° 10138 (Washington, Banque mondiale, août 2022), p. 3.

<sup>28</sup> OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022*, p. 113.

<sup>29</sup> OIT, « Working out of poverty: views from Africa – Tenth African Regional Meeting, Addis Ababa, December 2003 » (Genève, 2003) ; Ramón Peña-Casas et autres, *In-Work Poverty in Europe. A Study of National Policies* (Bruxelles, Commission européenne, 2019) ; Sri Mulyani Indrawati, « L'emploi, la voie la plus rapide pour sortir de la pauvreté », Banque mondiale blogs (13 juin 2016).

<sup>30</sup> OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde : Tendances 2021* (Genève, 2021).

<sup>31</sup> Rapport sur les objectifs de développement durable 2022 (publication de l'Organisation des Nations Unies, 2022), p. 43.

<sup>32</sup> Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (London, Bloomsbury, 2011).

ou qui est rémunéré au-delà du salaire minimum, relève le niveau des normes dans l'ensemble de l'économie<sup>33</sup>. Dans l'Andhra Pradesh, par exemple, alors que les revenus moyens des ménages enregistrés dans le cadre des dispositions de la loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie d'emploi dans les zones rurales ont augmenté de 13,9 %, les revenus provenant du programme lui-même ne représentaient que 14 % de la hausse des revenus ; 80 % de cette hausse s'expliquait par l'augmentation des revenus sur le marché du travail privé<sup>34</sup>.

### C. Renforcer les compétences et améliorer la formation

14. L'objectif des politiques actives du marché du travail classiques est d'intégrer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail ordinaire après leur participation à un programme. En revanche, les régimes de garantie d'emploi prévoient que les participants travaillent dans le cadre d'un programme et améliorent ainsi leur situation économique et sociale. Ils permettent aux participants d'acquérir de nouvelles qualifications, y compris des compétences informelles issues de l'expérience professionnelle, augmentant ainsi les chances des bénéficiaires de trouver un emploi après avoir quitté le programme<sup>35</sup> ou de fonder des entreprises prospères. Une méta-analyse de 200 études portant sur différentes politiques actives du marché du travail (dont la plupart ont été menées dans des pays de l'OCDE) a mis en évidence que les programmes publics d'emploi n'avaient aucune incidence sur les taux d'emploi, mais elle a confirmé les effets positifs des programmes de formation, que ce soit en classe ou en cours d'emploi : la probabilité de trouver un travail augmente de 6,7 % au bout de deux ans<sup>36</sup>. De même, il ressort d'une étude concernant les politiques actives du marché du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes que la formation favorise l'intégration dans le secteur formel et améliore les perspectives d'emploi, même si les programmes de courte durée (quatre mois ou moins) sont moins efficaces que d'autres types de programmes<sup>37</sup>. En Argentine, le programme Potenciar Trabajo visait à créer des emplois pour 2 % de la population active, notamment en aidant les personnes à valider des niveaux d'instruction tout en travaillant<sup>38</sup>. Dès lors qu'une garantie d'emploi prévoit des possibilités de formation, elle peut nettement améliorer les perspectives d'emploi des bénéficiaires, bien que cela soit plus difficile lorsque la participation est de courte durée<sup>39</sup>.

15. Les régimes de garantie d'emploi doivent donc privilégier une expérience professionnelle de qualité et les possibilités de formation. L'expérience professionnelle et l'acquisition de compétences doivent être pertinentes : la participation des employeurs à la conception du programme peut être utile à cet égard<sup>40</sup>.

### D. Garantir l'intégration des personnes les plus défavorisées sur le marché du travail

16. Un régime de garantie d'emploi offrant au moins le salaire minimum et ouvert à quiconque souhaite travailler profitera en priorité aux personnes les plus exposées au risque de sous-emploi ou à celles qui sont contraintes d'accepter des emplois de qualité médiocre. Il peut donc contribuer à une « transition juste » en proposant des solutions aux travailleurs

<sup>33</sup> Pavlina R. Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee* (Cambridge, Royaume-Uni, Polity, 2020), p. 83.

<sup>34</sup> Karthik Muralidharan, Paul Niehaus et Sandip Sukhtankar, « General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India », National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 23838 (2021), p. 2.

<sup>35</sup> Kate Philip et autres, « Employment matters too much to leave to markets alone », *Professionalità Studi*, 1 (2020), p. 152 à 176, à la page 157.

<sup>36</sup> David Card, Jochen Kluge et Andrea Weber, « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations », National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 21431 (2015), tableau 3a.

<sup>37</sup> Escudero et autres, « Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean », p. 33.

<sup>38</sup> OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 14.

<sup>39</sup> Gehrke et Hartwig, « Productive effects of public works programs », p. 118 et 119.

<sup>40</sup> Dani Rodrik et Stefanie Stantcheva, « Fixing capitalism's good jobs problem », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, n° 4 (2021), p. 824 à 837, à la page 828.

qui perdent leur emploi en raison de la décarbonation de l'économie<sup>41</sup>. Outre ces travailleurs, trois groupes méritent une attention particulière.

17. Le premier groupe concerné est celui des jeunes. À l'échelle mondiale, plus d'une personne âgée de 15 à 24 ans sur cinq n'est ni étudiante, ni employée, ni stagiaire, les femmes étant deux fois plus susceptibles d'être dans ce cas que les hommes (31,5 % contre 15,7 %). La pandémie de COVID-19 a eu pour effet d'augmenter de près de 20 millions le nombre de personnes dans cette situation, dont la proportion est passée de 21,8 % pendant la période 2015-2019 à 23,3 % en 2020. La hausse du chômage des jeunes est plus rapide en période de récession. Dans les pays de l'OCDE, quand le taux de chômage des adultes augmente de 1 %, celui des jeunes croît de 1,79 %<sup>42</sup>. La pandémie a illustré avec force cette vulnérabilité dans le monde entier : avant la COVID-19, les jeunes représentaient 13 % des personnes employées, mais ils comptaient pour un tiers (34,2 %) des pertes d'emploi en 2020<sup>43</sup>.

18. Face au nombre élevé de personnes qui ne sont ni étudiantes, ni employées, ni stagiaires, l'Union européenne a établi une garantie pour la jeunesse en 2013, en vertu de laquelle les moins de 30 ans bénéficient d'offres de formation ou d'emploi dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou la fin de leurs études<sup>44</sup>. Toutefois, cette initiative donne lieu à des évaluations mitigées et sa mise en œuvre est inégale<sup>45</sup>.

19. Le deuxième groupe concerné est celui des femmes. À l'échelle mondiale, en 2022, 43,8 % des femmes occupaient un emploi rémunéré, contre 67,9 % des hommes<sup>46</sup>. De plus, les femmes représentent une part disproportionnée des travailleurs informels et leur revenu est inférieur de 16 % en moyenne à celui des hommes (jusqu'à 35 % dans certains pays)<sup>47</sup>. De nombreux programmes publics pour l'emploi ont donc précisément pour but de favoriser la participation des femmes et, puisqu'ils offrent les mêmes rémunérations à tous et toutes, ils peuvent contribuer à la lutte contre la discrimination salariale<sup>48</sup>. En Inde, de nombreuses femmes des zones rurales ont un accès limité au travail rémunéré ; c'est pourquoi elles représentaient 58 % des bénéficiaires de la loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie d'emploi dans les zones rurales en 2022-2023<sup>49</sup>. En outre, un tiers des emplois sont réservés aux femmes et la loi prévoit l'égalité salariale et la mise en place de structures d'accueil pour les enfants<sup>50</sup>. Au Népal, où les possibilités d'emploi pour les femmes se limitent souvent aux tâches agricoles informelles<sup>51</sup>, le programme de renforcement des transports ruraux à l'échelle nationale vise à améliorer les infrastructures de transport pour lutter contre la ségrégation professionnelle et fournit des emplois, en garantissant des quotas d'accès pour les femmes, l'égalité salariale ainsi que la fourniture d'un transport gratuit et sûr. L'objectif du programme est de garantir que les femmes ne sont pas uniquement affectées à des tâches non qualifiées et de remettre en question les rôles de genre ; ainsi, les équipes d'entretien des

<sup>41</sup> Kate Philip, Anda David et Kwena Mabe, « Getting the just transition to work for everyone isn't easy but it can be done », Daily Maverick, 20 février 2023.

<sup>42</sup> David N.F. Bell et David G. Blanchflower, « Young people and the Great Recession », IZA Discussion Paper n° 5674 (Bonn, avril 2011), p. 6.

<sup>43</sup> *Rapport sur les objectifs de développement durable 2022*, p. 43.

<sup>44</sup> Commission européenne, « Garantie renforcée pour la jeunesse ». Consultable à l'adresse suivante : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=fr>.

<sup>45</sup> Verónica Escudero et Elva López Mourelo, « The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries », Département de la recherche du Bureau international du Travail, document de travail n° 21 (2017) ; Werner Eichhorst et Ulf Rinne, « The European Youth Guarantee: a preliminary assessment and broader conceptual implications », IZA Policy Paper n° 128 (2017).

<sup>46</sup> OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde : Tendances 2022*, p. 23, tableau 1.1.

<sup>47</sup> Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), « Égalité des sexes : le point sur les droits des femmes 25 ans après Beijing » (2020), p. 7.

<sup>48</sup> OIT, *Lignes directrices pour les programmes d'investissements HIMO intégrant une dimension de genre* (Genève, 2015).

<sup>49</sup> Sobhana K. Nair, « Women break new ground in Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme », The Hindu, 31 décembre 2022.

<sup>50</sup> Deepta Chopra, « Gendering the design and implementation of MGNREGA », Bureau de la recherche – Innocenti, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 6 novembre 2019.

<sup>51</sup> OIT, Bureau de pays pour le Népal, « Nepal labour market update » (janvier 2017).

routes sont constituées à 70 % de femmes<sup>52</sup>. D'une manière générale, les programmes publics d'emploi ouverts aux femmes, qui proposent l'égalité salariale, des lieux de travail proches du domicile et des moyens de transport sûrs, ainsi qu'une possibilité de travail à temps partiel adapté aux responsabilités familiales, peuvent élargir les perspectives des femmes et remettre en cause l'organisation patriarcale de nombreux marchés du travail<sup>53</sup>.

20. Le troisième groupe concerné est celui des chômeurs de longue durée. Plus une personne reste au chômage, plus il lui est difficile d'accéder à l'emploi : la probabilité de retrouver du travail est de 0,3 dans la semaine qui suit la perte d'un emploi, de 0,08 au bout de huit semaines et d'à peine 0,02 dans l'année qui suit<sup>54</sup>. Le problème réside en partie dans l'attitude discriminatoire des employeurs à l'égard des chômeurs de longue durée, question que le Rapporteur spécial a abordée dans un précédent rapport<sup>55</sup>. Cette attitude peut toutefois changer lorsqu'un employeur observe les compétences d'un employé potentiel en période de travail<sup>56</sup>. La participation à un programme public d'emploi peut donc aider les chômeurs de longue durée à surmonter les grands obstacles auxquels ils sont confrontés. C'est également ce qui ressort du projet « Territoires zéro chômeur de longue durée », lancé en France en 2016, qui couvre désormais 53 municipalités, et du projet pilote de Marienthal, en Autriche.

## E. Établir un stabilisateur automatique pour l'économie

21. Parce qu'ils créent des emplois en période de récession et facilitent la transition vers l'emploi en période de croissance, les régimes de garantie d'emploi ont un effet anticyclique : ils permettent de maintenir le niveau des revenus et de la demande lors des ralentissements économiques et d'atténuer les conséquences du chômage au sens large<sup>57</sup>. En Inde, par exemple, le nombre de jours de travail prévus au titre du Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales a connu une hausse après que la pandémie de COVID-19 a frappé l'économie, augmentant de 94 % par rapport à l'année précédente et atteignant un pic en juin-juillet 2020<sup>58</sup>. En 2021, une étude a été réalisée pour évaluer les résultats du programme dans un certain nombre de communautés du Bihar, du Karnataka, du Maharashtra et du Madhya Pradesh ; ses auteurs ont soulevé un certain nombre de préoccupations concernant les besoins insatisfaits et les retards de paiement, mais ont également conclu que le programme jouait un rôle important en matière d'assurance. Pour les ménages qui, pendant la pandémie, ont perdu des revenus provenant d'autres sources que le programme, l'augmentation des revenus dans le cadre du programme a compensé 20 % à 80 % de cette perte<sup>59</sup>. D'autres pays en développement ont également instauré des programmes publics d'emploi pour faire face aux conséquences de la crise sur l'emploi, mais leur marge de manœuvre budgétaire limitée les a empêchés d'agir à grande échelle<sup>60</sup>.

<sup>52</sup> OIT, « Nepal: road maintenance as a vehicle for social inclusion and decent work for women » (2019), p. 3.

<sup>53</sup> Pour des exemples de programmes de travaux publics conçus pour remettre en question les rôles de genre et contribuer à l'autonomisation économique des femmes, voir Olivier De Schutter, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Manille, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Banque asiatique de développement, 2013), p. 55 à 59.

<sup>54</sup> Antoni Calvo-Armengol, cité par Jon Wisman et Nicholas Reksten, « Rising job complexity and the need for government guaranteed work and training », dans *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*, Michael Murray et Mathew Forstater, dir. publ. (New York, Palgrave Macmillan, 2013), p. 24.

<sup>55</sup> A/77/157, par. 13.

<sup>56</sup> Giuliano Bolini, « Employers' attitudes towards long-term unemployed people and the role of activation in Switzerland », *International Journal of Social Welfare*, vol. 23 (2014), p. 421 à 430, à la page 427.

<sup>57</sup> Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, p. 53 et 54.

<sup>58</sup> Farzana Afridi, Kanika Mahajan et Nikita Sangwan, « Did MNREGA cushion job losses during the COVID-19 crisis? », *The Wire*, 11 février 2021.

<sup>59</sup> Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19: Role of MGNREGA in the Year after the 2020 Lockdown* (Bangalore, Centre for Sustainable Employment at Azim Premji University et National Consortium on the National Rural Employment Guarantee Act, 2022), p. 60.

<sup>60</sup> OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 3.



## F. Construire des infrastructures et fournir des biens et services

22. Les régimes de garantie d'emploi peuvent également fournir des biens et services que les marchés ne procurent pas, soit parce qu'il s'agit de biens collectifs, comme les infrastructures, soit parce que la capacité de paiement des bénéficiaires potentiels est limitée, par exemple dans le cas de personnes ayant besoin de services de soins.

23. Dans le passé, les programmes de travaux publics étaient concentrés sur des travaux d'infrastructure lourds, à relativement forte intensité de main-d'œuvre, tels que la construction de routes ou l'amélioration de la gestion de l'eau. Ces programmes se sont diversifiés au cours de ces dernières années, tendance qui s'est accélérée à cause de la pandémie de COVID-19. En Afrique du Sud, le Plan présidentiel de relance de l'emploi est venu s'ajouter au Programme élargi de travaux publics ; entre octobre 2020 et décembre 2022, il a permis de créer 795 151 emplois, dont les deux tiers dans le secteur de l'éducation de base, soit 596 109 emplois d'assistants éducatifs et d'auxiliaires dans les écoles. Par l'intermédiaire du Fonds social pour l'emploi, le plan présidentiel soutient également des initiatives communautaires visant à créer des « emplois pour le bien commun », à l'appui des projets locaux (création de lieux, lutte contre la violence fondée sur le genre, sécurité alimentaire, amélioration des établissements informels, ou encore développement de l'enfant), ainsi que l'emploi dans le secteur culturel. Au Pakistan, 65 000 travailleurs sont employés chaque jour dans le cadre du projet « 10 Billion Tree Tsunami » pour planter 10 milliards d'arbres dans une optique d'adaptation aux changements climatiques<sup>61</sup>.

24. Les infrastructures construites dans le cadre des programmes publics d'emploi sont d'une utilité majeure et durable. En Indonésie, les canaux d'irrigation creusés grâce au Program Nasional Pemberdayaan Mandiri (Programme national d'autonomisation des communautés) ont permis d'allonger la période de croissance des cultures jusque dans la saison sèche, augmentant ainsi la production de riz non décortiqué de 50 %. Au Népal, le Programme Karnali pour l'emploi a permis de moderniser les routes et d'écourter considérablement la durée des trajets<sup>62</sup>. Des puits ont été forés dans le cadre du Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales. Les exemples de ce type sont nombreux<sup>63</sup>.

## G. Accroître la résilience au niveau local

25. La garantie d'emploi peut accroître la résilience face aux chocs et contribuer à la stabilité sociale. L'emploi public améliore la résilience locale en protégeant les revenus des ménages et en maintenant la demande économique, évitant ainsi les désagréments en cascade qui, dans d'autres circonstances, résulteraient de la hausse du chômage. En outre, lorsque ces programmes permettent d'investir dans une meilleure gestion de l'environnement (notamment des sols et de l'eau), ils peuvent accroître la productivité et atténuer les effets sur la sécurité alimentaire du dérèglement climatique et de la perte de biodiversité. En Éthiopie, par exemple, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives a permis d'améliorer les systèmes d'irrigation, ce qui a entraîné une augmentation de 12 % de la récolte légumière<sup>64</sup>. Si la proportion de ménages déclarant être en situation d'insécurité alimentaire a augmenté de 11,7 points de pourcentage en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19, cette hausse n'a été que de 2,4 points de pourcentage chez les ménages participant au Programme ; par ailleurs, ces derniers étaient moins susceptibles de réduire leurs dépenses en matière de santé et d'éducation (7,7 points de pourcentage) et d'intrants agricoles (13 points de pourcentage)<sup>65</sup>. Enfin, la garantie d'emploi

<sup>61</sup> Ibid., p. 63.

<sup>62</sup> Gehrke et Hartwig, « Productive effects of public works programs », p. 120 (examinant 15 programmes de ce type dans des pays à revenu faible ou intermédiaire).

<sup>63</sup> Anjor Bhaskar, Sunil Gupta et Pankaj Yadav, « Well worth the effort: value of MGNREGA wells in Jharkhand », *Economic and Political Weekly*, vol. 51, n° 19 (2016), p. 40 à 48.

<sup>64</sup> Mateusz Filipinski et autres, *General Equilibrium Impact Assessment of the Productive Safety Net Programme in Ethiopia* (New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation, 2017), p. 37.

<sup>65</sup> Kibrom A. Abay et autres, « COVID-19 and food security in Ethiopia: do social protection programs protect? », Policy Research Working Paper, n° 9475 (Washington, Banque mondiale, 2020), p. 3.

offre aux jeunes des possibilités de travail qui contribuent à éviter les ressentiments et à prévenir le risque de radicalisation.

## H. Promouvoir la démocratie locale et la participation à la vie civique

26. À condition que des processus décisionnels inclusifs garantissent une participation effective des femmes<sup>66</sup> et des groupes socialement marginalisés, la garantie d'emploi peut faciliter la participation du public au niveau local, lorsque les utilisateurs choisissent les projets devant être soutenus dans le cadre de programmes publics d'emploi<sup>67</sup>. Une telle participation est également un moyen de s'assurer que les projets soutenus contribuent effectivement au développement local : en général, les politiques actives du marché du travail ne sont efficaces que si elles sont conçues avec la participation des partenaires sociaux<sup>68</sup>. Par exemple, le programme français intitulé « Territoires zéro chômeur de longue durée » est structuré de manière à faciliter la participation de multiples partenaires à l'échelle locale, qui contribuent ainsi à la prise de décisions en matière d'emploi et à la création d'emplois en collaboration avec les demandeurs d'emploi. C'est la réponse la plus adéquate à la critique souvent formulée à l'égard des programmes publics d'emploi, à savoir qu'ils peuvent créer des « emplois artificiels » au lieu d'offrir un véritable travail, apprécié et est utile.

27. La participation est également importante car elle permet de concevoir des stratégies de garantie d'emploi qui tiennent compte du fait que, parmi les objectifs visés, certains peuvent être divergents. Par exemple, la fonction anticyclique de la garantie d'emploi suppose que certains travailleurs soient employés pendant de courtes périodes, suivant les cycles de ralentissement et d'expansion de l'économie. Il se peut toutefois que l'obligation d'investir en vue d'acquérir durablement les compétences requises pour, par exemple, moderniser des bâtiments, entre en conflit avec la nécessité d'orienter les travailleurs vers le secteur privé en cas de croissance de l'emploi<sup>69</sup>. Il peut également y avoir une tension entre la création de nouvelles formes d'emploi dans des secteurs où le marché ne répond pas suffisamment à la demande et le développement de compétences et de formations visant à amener les participants à suivre jusqu'à son terme le programme mis en place. La meilleure façon de gérer ces tensions et de trouver un équilibre délicat entre des objectifs contradictoires est de fixer des priorités au niveau local dans le cadre de processus participatifs.

## IV. Divers programmes de garantie d'emploi envisageables

28. Il existe une grande variété de programmes de garantie d'emploi. Il n'y a pas de modèle unique ou optimal : chaque programme doit tenir compte des conditions locales et être conçu conjointement par les partenaires sociaux, la société civile et les autorités publiques. Le Rapporteur spécial met en évidence un certain nombre de points qu'il convient de prendre en considération dans le cadre de la conception conjointe de tels programmes.

### A. Modèle universel ou modèle ciblé

29. Le programme de garantie d'emploi peut être ouvert à tous les adultes qui peuvent et souhaitent travailler, ce qui revient à dire que la sélection des participants repose sur un autociblage. C'est la solution retenue, par exemple, dans le cadre du Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales mis en place en Inde, même si

<sup>66</sup> Rebecca Holmes et Nicola Jones, « Public works programmes in developing countries: reducing gendered disparities in economic opportunities? », document préparé en vue de la Conférence internationale sur la cohésion sociale et le développement, 20 et 21 janvier 2011, Paris (2011), p. 5.

<sup>67</sup> Colin Andrews et Adea Kryeziu, « Public works and the jobs agenda: pathways for social cohesion? » document de fond établi en vue du *Rapport sur le développement dans le monde 2013 : Emplois* (2012).

<sup>68</sup> Rodrik et Stantcheva, « Fixing capitalism's good jobs problem », p. 828.

<sup>69</sup> Adam King, « Critical reflections on the job guarantee proposal », *Studies in Political Economy*, vol. 101, n° 3 (2020), p. 230 à 244, à la page 236.

la garantie de cent jours vise les ménages plutôt que les particuliers. L'autociblage ne permet pas d'atteindre toutes les personnes les plus pauvres (en particulier celles qui sont le plus dans le besoin), mais contribue à réduire autant que possible les erreurs d'inclusion sans devoir examiner le degré de pauvreté de chaque bénéficiaire potentiel<sup>70</sup>. Une étude menée en Inde, dans l'État du Bihar, a révélé que le taux de participation [au Programme national Mahatma Gandhi] suivait une courbe régulière, passant de 35 % pour les percentiles les plus pauvres à près de zéro pour les plus riches<sup>71</sup>. La bonne adéquation entre les participants au régime et les personnes vivant dans la pauvreté tient cependant en grande partie au fait que les salaires sont fixés à un niveau très bas ou à un niveau équivalent au salaire minimum ou qui s'en approche : s'agissant des régimes ainsi conçus qui reposent sur un autociblage, il y a donc un compromis à trouver entre une couverture appropriée (limiter la surinclusion), d'une part, et l'assurance d'un salaire décent, d'autre part, lorsque les fonds alloués au programme sont limités.

30. Il se peut également que le programme de garantie d'emploi mette l'accent sur des catégories ou des domaines particuliers. Le contrôle du niveau des ressources semble être une solution intéressante si l'intention est d'offrir davantage de possibilités aux groupes les plus pauvres. Il est toutefois très différent de cibler des personnes et de les atteindre effectivement : les erreurs qui amènent à inclure ou à exclure des personnes sont monnaie courante dans les programmes assortis de conditions de ressources, quel que soit le contexte. Le contrôle du niveau des ressources suppose également de disposer d'informations précises et actualisées sur la situation des personnes et des ménages, données que les pays à faible revenu ont rarement la capacité de recueillir<sup>72</sup>, et l'évaluation indirecte des ressources effectuée en l'absence de données plus précises ne permet guère d'établir des liens avec la pauvreté (en particulier sur le court terme)<sup>73</sup>. Dans l'un de ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a relevé que ces formes de ciblage présentaient des limites, notamment du fait que les personnes les plus pauvres pouvaient être exclues des registres sociaux<sup>74</sup>. Un ciblage trop étroit dans une situation de pauvreté généralisée aboutira inévitablement à l'exclusion des ménages les plus pauvres, qui sont les plus difficiles à atteindre et ceux qui peuvent avoir le plus de difficultés à établir que leur revenu est inférieur à un certain seuil ou qui peuvent craindre le plus d'être stigmatisés du fait d'avoir à fournir une telle preuve.

31. Le ciblage géographique est largement utilisé dans les programmes publics d'emploi. Le Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi vise expressément les zones rurales. En Éthiopie, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives s'adresse aux communautés exposées à la sécheresse (et donc à l'insécurité alimentaire)<sup>75</sup>. Au Mexique, le Programme d'emploi temporaire est destiné expressément aux petites communautés (moins de 5 000 personnes)<sup>76</sup>. Il est plus facile de gérer de tels programmes que de cibler les ménages à faible revenu en évaluant leurs ressources. Toutefois, ces programmes font de nombreux laissés pour compte, car toutes les personnes pauvres ne vivent pas dans les régions les plus pauvres. Le choix des régions peut également accentuer le ressentiment éprouvé par les communautés exclues du programme à l'égard de celles qui en sont bénéficiaires.

<sup>70</sup> Esther Gehrke et Renate Hartwig, « How can public works programmes create sustainable employment? », Discussions paper (Bonn, Institut allemand de développement, 2015), p. 9.

<sup>71</sup> Rinku Murgai, Martin Ravallion et Dominique van de Walle, « Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy ? » Policy Research Working Paper, n° 6673 (Washington, Banque mondiale, 2013), p. 2.

<sup>72</sup> David Coady, Margaret Grosh et John Hoddinott, « Targeting outcomes redux », *World Bank Research Observer*, vol. 19, n° 1 (2004), p. 61 à 85, à la page 81.

<sup>73</sup> Stephen Kidd, Bjorn Gelders et Diloá Bailey-Athias, « Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism », Extension of Social Security Working Paper, n° 56 (Genève, OIT, 2017), p. 5.

<sup>74</sup> A/HRC/50/38, par. 30.

<sup>75</sup> Kibrom Abay et autres, « Social protection and resilience: the case of the Productive Safety Net Program in Ethiopia », *Food Policy*, vol. 112 (2022), p. 2.

<sup>76</sup> Maikel Lieuw-Kie-Song, Susana Puerto et Mito Tsukamoto, « Boosting youth employment through public works », Employment Working Paper n° 203 (Genève, OIT, 2016), p. 52.

32. Le ciblage des communautés suppose d'associer les membres de celles-ci aux décisions quant au choix des personnes censées participer aux programmes sociaux. Cette méthode est utilisée parallèlement au ciblage géographique dans le cadre du Programme éthiopien de protection sociale fondé sur des activités productives : des réunions sont organisées à l'échelle locale pour déterminer quelles sont les personnes les plus nécessiteuses<sup>77</sup>. Elle permet de tirer parti des savoirs locaux et d'accroître la légitimité du programme<sup>78</sup>. Toutefois, les erreurs d'exclusion sont très fréquentes. On estime que 81 % des destinataires visés sont exclus du programme éthiopien. Lorsqu'un ciblage à l'échelle locale a été effectué dans le cadre du Programme Vision 2020 Umurenge du Rwanda, 97 % des destinataires visés ont été exclus (les critères de ciblage ont été abandonnés depuis au profit d'une évaluation indirecte des ressources)<sup>79</sup>. Il a été constaté que, dans le cadre du mécanisme de ciblage à l'échelle locale utilisé dans un projet mis en place par le Programme alimentaire mondial en Somalie, il n'avait pas été accordé suffisamment d'importance au rôle des clans, ce qui a conduit à l'exclusion de nombreuses personnes marginalisées<sup>80</sup>. Permettre aux membres des communautés de désigner les bénéficiaires peut être une solution satisfaisante. Cependant, on ne peut pas supposer a priori que les membres des communautés apprécient effectivement les besoins et n'opèrent aucune discrimination. Les risques d'accaparement par les élites, de népotisme et de renforcement de l'exclusion sociale sont réels<sup>81</sup>.

33. Le ciblage de certaines catégories de la population consiste à déterminer l'admissibilité en fonction de critères démographiques ou sociaux clairement observables et bien compris. Le principal avantage de ce ciblage est qu'il ne suppose pas de fixer des règles strictes en matière d'information et peut être appliqué pour accorder la priorité aux personnes généralement vulnérables sur le marché du travail, comme les femmes, les jeunes ou les chômeurs de longue durée. Le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » mis en place en France ou le programme Marienthal lancé en Autriche, par exemple, visent les chômeurs de longue durée, et le programme « Garantie européenne pour la jeunesse » cible les jeunes. Bien entendu, la question de savoir si cette méthode contribuera à éliminer la pauvreté grâce à la garantie d'emploi dépendra de la corrélation entre le degré de pauvreté et la catégorie de population retenue pour le ciblage : si cette corrélation est faible, la contribution sera plutôt minime.

34. Quelle que soit la méthode employée pour définir les critères d'admissibilité, il faut veiller à ce que les personnes vivant dans la pauvreté aient accès aux programmes de garantie : ce sont elles qui ont sans doute le plus à y gagner, mais ce sont aussi elles qui peuvent avoir le plus de mal à en bénéficier<sup>82</sup>. Le Rapporteur spécial rappelle à cet égard l'intérêt que présentent les mesures d'action positive et de sensibilisation comme moyens de faire en sorte que les ménages à faible revenu soient informés de l'existence des programmes en place et saisissent les possibilités qui s'offrent à eux<sup>83</sup>.

## B. Fixation de la rémunération

35. Dans les pays à revenu élevé, les régimes de garantie d'emploi prévoient généralement des prestations en espèces : lorsque des bons d'alimentation sont utilisés, ils sont souvent mal perçus parce qu'ils sont considérés comme relevant d'une forme de paternalisme et qu'ils contribuent à perpétuer les stéréotypes sur l'incapacité des personnes vivant dans la pauvreté

<sup>77</sup> Abay et autres, « Social protection and resilience », p. 2.

<sup>78</sup> Anna McCord, « Community-based targeting in the social protection sector » (Londres, Overseas Development Institute, 2017).

<sup>79</sup> Stephen Kidd et Diloá Athias, « Hit and Miss: an Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection » Development Pathways Working Paper (mars 2019), p. 48.

<sup>80</sup> Nick Maunder et autres, *Somalia: An Evaluation of WFP's Portfolio (2012-2017) – Evaluation Report: Volume I* (Rome, Programme alimentaire mondial, 2018), par. 109.

<sup>81</sup> Kia Howson, « Three reasons community-based targeting is a threat to social stability », Development Pathways, 5 janvier 2023.

<sup>82</sup> Joseph Hanlon, Armando Barrientos et David Hulme, *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South* (Sterling, Virginia, Kumarian Press, 2010), p. 116.

<sup>83</sup> A/HRC/50/38 (sur les risques que présente le non-recours aux droits) ; A/77/157 (par. 37 à 40) (sur l'action positive fondée sur la classe sociale).

de faire les bons choix. Dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, les aides alimentaires et autres aides en nature (comme les intrants agricoles ou d'autres actifs productifs) sont plus souvent utilisées, seules ou en complément aux prestations en espèces. Cependant, même dans ces pays, un consensus s'est dégagé pour se tourner vers les prestations en espèces (et parfois la remise de bons), solution jugée préférable à l'aide en nature<sup>84</sup>. Les prestations en espèce donnent aux personnes un certain pouvoir et la possibilité de faire des choix. Elles dynamisent les marchés locaux et ont des effets multiplicateurs. Elles sont moins coûteuses car il n'est pas nécessaire de transporter des marchandises<sup>85</sup>. Elles permettent en outre d'obtenir de meilleurs résultats nutritionnels<sup>86</sup>.

36. Toutefois, une aide en nature peut être souhaitable dans certaines situations. Par exemple, le Programme éthiopien de protection sociale fondé sur des activités productives combine les prestations en espèces avec le don de céréales. Lorsque le pays a été touché par une forte inflation en 2008, il était plus sûr de recevoir directement de la nourriture que des prestations en espèce permettant d'acquérir de la nourriture sur le marché : le pourcentage de personnes ayant choisi de percevoir des prestations en espèce est passée de 74 % en 2005 à 48 % en 2008 (pendant cette période, les prix alimentaires ont augmenté de 350 % en Éthiopie)<sup>87</sup>.

37. Les programmes publics d'emploi prévoient généralement le versement du salaire minimum légal, garantissant ainsi l'applicabilité de ce salaire dans l'ensemble de l'économie. Ces programmes prévoient rarement des salaires plus élevés<sup>88</sup>, ce qui permet de garantir que les coûts resteront limités et d'encourager les participants à suivre le programme jusqu'à son terme. Ils entraînent une forme d'autociblage, attirant principalement les personnes vivant dans la pauvreté, alors qu'ils sont conçus pour être universels. C'est pourquoi certains programmes prévoient un taux forfaitaire<sup>89</sup>. Toutefois, un niveau de rémunération plus progressif, fixé en fonction de la formation et de l'expérience<sup>90</sup>, peut réduire le risque que le programme soit utilisé pour fragiliser des emplois mieux rémunérés. Cette solution peut également rendre le programme plus attrayant pour les travailleurs plus qualifiés et plus populaire auprès des personnes appartenant à la classe moyenne qui vivent dans la précarité.

### C. Durée de participation au programme

38. Les programmes publics d'emploi prévoient généralement une participation d'une certaine durée, ou comme c'est le cas du Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales, un nombre limité de jours de travail<sup>91</sup>. En Côte d'Ivoire, par exemple, le programme intitulé « Travaux à haute intensité de main d'œuvre » prévoit une participation de six mois au maximum ; de nombreux programmes limitent la participation à une année. Toutefois, ce n'est qu'au cours de périodes de participation relativement longues que l'on peut accumuler des actifs ; par exemple, dans le cadre du Programme éthiopien de protection sociale fondé sur des activités productives, une période de cinq ans est généralement nécessaire pour obtenir des améliorations dans le secteur de l'élevage<sup>92</sup>. Dans les pays à revenu élevé, on craint en général les effets de rétention, ce qui a peut-être

<sup>84</sup> Benjamin Schwab, « Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting: evidence from a randomized experiment in Yemen », Bureau de la recherche – Innocenti, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Working Paper WP-2018-09 (juin 2018), p. 3.

<sup>85</sup> Ugo Gentilini, « Revisiting the 'cash versus food' debate: new evidence for an old puzzle? », *World Bank Research Observer*, vol. 31, n° 1 (2016), p. 148.

<sup>86</sup> Schwab, « Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting », p. 3 et 4.

<sup>87</sup> Narayan, « Fifteen years of India's NREGA », p. 787.

<sup>88</sup> Gehrke et Hartwig, « Productive effects of public works programs », tableau 1.

<sup>89</sup> L. Randall Wray et autres, *Public Service Employment a Path to Full Employment* (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2018), p. 3.

<sup>90</sup> Mark Paul, William Darity, Jr. et Darrick Hamilton « The federal job guarantee – a policy to achieve permanent full employment » (Washington, Center on Budget and Policy Priorities, 2018), p. 11.

<sup>91</sup> Gehrke et Hartwig, « Productive effects of public works programs », p. 116.

<sup>92</sup> Ibid.

incité l'OCDE à conseiller à ces pays de réduire les programmes publics d'emploi mis en place pour faire face à la pandémie de COVID-19<sup>93</sup>.

## V. Objections à l'adoption d'une garantie d'emploi

### A. Coût

39. Il est parfois avancé que les programmes de garantie d'emploi sont coûteux. Le Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales a représenté environ 0,3 % du PIB au cours de l'exercice 2019/20, en baisse par rapport au pic de 0,6 % atteint au cours de l'exercice 2009/10<sup>94</sup>. Les dépenses consacrées au programme argentin Jefes y Jefas pendant la crise financière de 2001/02 ont représenté 1 % du PIB<sup>95</sup>. L'adoption d'une garantie d'emploi aux États-Unis représenterait 1,33 % du PIB<sup>96</sup>.

40. Les investissements doivent être évalués au regard des coûts énormes du chômage, qui vont bien au-delà de la perte de recettes fiscales et de la protection sociale fournie aux demandeurs d'emploi par l'État dans les pays où il existe des allocations-chômage<sup>97</sup>. En 2021, les pays de l'OCDE ont consacré en moyenne 0,58 % de leur PIB à l'assistance chômage<sup>98</sup>. Le chômage a pour corollaires la détérioration de l'état de santé, la réduction de la durée de vie et la détresse psychologique, ainsi que la diminution de l'employabilité et des revenus futurs. Les chômeurs de longue durée perdent leurs liens avec les autres membres de la société ; ils sont moins satisfaits dans la vie et moins bien intégrés socialement<sup>99</sup> et sont victimes d'une stigmatisation fondée sur le préjugé selon lequel ils n'apportent aucune contribution à la société<sup>100</sup>. Les effets du chômage sur la santé, notamment les effets sur la santé mentale (particulièrement graves chez les hommes), se manifestent même après de courtes périodes de chômage<sup>101</sup>. Les chômeurs sont environ deux fois plus susceptibles de signaler qu'ils ont des problèmes psychologiques que les personnes qui ont un emploi<sup>102</sup>. Aux États-Unis, les hommes licenciés entre le début et le milieu des années 1980 étaient davantage susceptibles de mourir dans les années qui suivaient immédiatement la perte d'emploi<sup>103</sup>. En Nouvelle-Zélande, on a constaté que le chômage multipliait par deux à trois

<sup>93</sup> OCDE, « Designing active labour market policies for the recovery », 15 juillet 2021, p. 3.

<sup>94</sup> Narayan, « Fifteen years of India's NREGA », p. 787, tableau 2.

<sup>95</sup> Daniel Kostzer, « Argentina: a case study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the employment road to economic recovery », Working Paper n° 534 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), p. 18.

<sup>96</sup> Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, p. 76 à 79.

<sup>97</sup> L. Randall Wray, « The employer of last resort programme: could it work for developing countries? » Economic and Labour Market Papers, n° 2007/5 (Genève, OIT, 2007).

<sup>98</sup> OCDE, « Dépenses publiques de chômage (indicateur). Disponible à l'adresse <https://doi.org/10.1787/8f725f0d-fr>.

<sup>99</sup> Laura Pohlman, « Unemployment and social exclusion », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 164 (2019), p. 273 à 299, à la page 283.

<sup>100</sup> Robert Walker, *The Shame of Poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 45.

<sup>101</sup> Matteo Picchio et Michele Ubaldi, « Unemployment and health: a meta-analysis », IZA Discussion Paper, n° 15433 (Bonn, 2022).

<sup>102</sup> Karsten I. Paul et Klaus Moser, « Unemployment impairs mental health: meta-analyses », *Journal of Vocational Behavior*, vol. 74, n° 3 (2009), p. 264 à 282.

<sup>103</sup> Daniel Sullivan et Till von Wachter, « Job displacement and mortality: an analysis using administrative data », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 3 (2009), p. 1265 à 1306, à la page 1266.

le risque de suicide<sup>104</sup>. Le chômage a également pour corollaire l'augmentation de la délinquance<sup>105</sup>, et chez les jeunes en particulier, il peut accroître le risque de conflit<sup>106</sup>.

41. Le chômage a également un effet corrosif sur la famille et accroît la violence domestique<sup>107</sup>. Il réduit les chances des enfants de faire des études supérieures<sup>108</sup> : en Allemagne, le chômage de longue durée des pères réduit de 17 points de pourcentage les chances des enfants de poursuivre leurs études supérieures<sup>109</sup>. Chez les jeunes, le chômage réduit également les chances de trouver un emploi et de recevoir un bon salaire à un âge plus avancé : au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la perte de revenu salarial peut atteindre 12 à 15 % à l'âge de 42 ans<sup>110</sup> ; aux États-Unis, un jeune ayant été au chômage pendant six mois perd, en moyenne, 22 000 dollars de revenu au cours des dix années qui suivent la période de chômage<sup>111</sup>.

42. À l'inverse, le plein emploi entraîne une réduction des coûts de la santé pour la population en âge de travailler, une augmentation des recettes fiscales et une plus grande intégration de la main-d'œuvre dans le secteur formel, ainsi que des effets multiplicateurs liés aux dépenses dans l'économie locale et à la valeur des travaux publics. Lors de l'évaluation des avantages d'une garantie d'emploi, il importe de tenir compte des gains de productivité qui pourront être obtenus grâce à une main-d'œuvre plus qualifiée et en meilleure santé, et qui devraient augmenter au fil du temps. Une approche fondée sur la « valeur marginale des fonds publics »<sup>112</sup> ou une méthode comparable pourrait être retenue pour évaluer l'ensemble des avantages qu'offre un programme de garantie d'emploi non seulement pour les participants, mais aussi pour l'ensemble de la société.

43. Compte tenu des avantages importants que la société retire de la baisse du chômage et de la fourniture de biens et de services que les marchés ne procurent pas, un financement par la fiscalité générale serait pleinement justifié. Certains programmes, dont le financement est assuré par des fonds affectés à l'assurance chômage, n'entraînent pas de dépenses supplémentaires<sup>113</sup>. L'aide publique au développement a parfois financé des programmes publics d'emploi, comme ce fut le cas du Programme éthiopien de protection sociale fondé sur des activités productives<sup>114</sup>. Il existe d'autres solutions de financement plus innovantes. Trinité-et-Tobago finance son programme public d'emploi par les revenus du pétrole, et la

<sup>104</sup> T.A. Blakely, S.C.D. Collings et J. Atkinson, « Unemployment and suicide. Evidence for a causal association? », *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 57, n° 8 (2003), p. 594 à 600, à la page 596.

<sup>105</sup> Steven P. Raphael et Rudolf Winter-Ebmer, « Identifying the effect of unemployment on crime », University of California, San Diego, Economics Discussion Paper, n° 98-19 (1999), p. 23.

<sup>106</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2001 : Conflits, sécurité et développement* (Washington, 2011), p. 80. Bien entendu, de nombreux autres facteurs jouent un rôle dans la violence politique : Kari Paasonen, « Does unemployment drive political violence and protest? Focusing on the case of the Middle Eastern and North African youth », *Conflict Trends*, 1 (2022).

<sup>107</sup> Sonia Bhalotra et autres, « Job displacement, unemployment benefits and domestic violence », CAGE (Centre for Competitive Advantage in the Global Economy) Working Paper, n° 573 (2021), p. 3.

<sup>108</sup> Michael Coelli, « Parental job loss and the education enrolment of youth », *Labour Economics*, vol. 18, n° 1 (2011), p. 25 à 35, à la page 29.

<sup>109</sup> Kristina Lindemann et Markus Gangl, « The intergenerational effects of unemployment: how parental unemployment affects educational transitions in Germany », *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 62 (2019), p. 8.

<sup>110</sup> Paul Gregg et Emma Tominey, « The wage scar from youth unemployment », CMPO Working Paper Series, n° 04/097 (2004).

<sup>111</sup> Sarah Ayres Steinberg, « The high cost of youth unemployment » (Center for American Progress, 2013).

<sup>112</sup> Nathaniel Hendren et Ben Sprung-Keyser, « A unified welfare analysis of government policies », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, n° 3 (2020), p. 1209 à 1318.

<sup>113</sup> OIT, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 27 à 32.

<sup>114</sup> Bureau du Fonds des Nations Unies pour l'enfance en Éthiopie, « Budget brief: social protection – updated with national data for 2017/18 » (2018).

Colombie envisage d'utiliser les avoirs confisqués aux trafiquants de drogue pour financer des programmes publics d'emploi<sup>115</sup>.

## B. Effets sur le marché de l'emploi

44. Les effets qu'un programme de garantie d'emploi peut avoir sur le marché du travail doivent être soigneusement étudiés. Deux préoccupations distinctes mais analogues méritent une attention particulière. D'une part, une garantie d'emploi peut donner lieu à une forme de concurrence déloyale à l'égard des acteurs économiques existants, si les salaires versés sont inférieurs au taux du marché. Elle peut également amener l'administration publique à réduire la taille de certains services après avoir externalisé leurs tâches dans le cadre d'un programme de garantie d'emploi. Les titulaires des postes concernés seraient exposés à un licenciement et des pertes d'emploi pourraient s'ensuivre, ce qui irait à l'encontre des objectifs mêmes qui sous-tendent les programmes de garantie d'emploi<sup>116</sup>. Il est toutefois possible d'éviter de tels effets : dans le cadre du programme « Territoires zéro chômeur de longue durée », les entreprises créées pour employer des chômeurs de longue durée sont conçues de manière à exclure toute concurrence avec le secteur privé.

45. D'autre part, la concurrence avec les acteurs économiques existants peut être un avantage lorsque le programme de garantie d'emploi offre des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail, ce qui relève le niveau du marché de l'emploi et renforce le pouvoir de négociation des travailleurs dans tous les secteurs de l'économie<sup>117</sup>. De tels effets ont été observés en Inde, dans le cadre du Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales<sup>118</sup>, et en Éthiopie, dans le cadre du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives<sup>119</sup>.

## C. De l'aide sociale aux programmes associant aide sociale et aide à l'emploi

46. La crainte a été exprimée que les politiques de protection sociale actuelles soient mises en danger par l'adoption d'un programme de garantie d'emploi. Un tel programme ne pourrait-il pas servir de prétexte pratique pour subordonner la protection sociale à l'acceptation d'un emploi, pour autant que celui-ci soit considéré comme « convenable » ? Il s'agit là d'une préoccupation légitime. Une forte pression politique s'exerce sur les décideurs afin qu'ils renforcent les exigences en matière d'emploi dans le cadre des programmes de protection sociale existants, tendance parfois dénommée « activation » de la protection sociale<sup>120</sup>. Dans les pays où la protection sociale est faible et la marge de manœuvre budgétaire restreinte, il peut aussi être politiquement plus facile d'assurer la sécurité des

<sup>115</sup> « Professor Pavlina Tcherneva helps chart a path for job guarantee program in Colombia », Bard College, 13 décembre 2022.

<sup>116</sup> Sustainable Prosperity Action Group, « The case for a job guarantee » (août 2022), p. 24 ; Guy Standing, « Why a job guarantee is a bad joke for the precariat – and for freedom », *Open Democracy*, 7 septembre 2018. Voir également Max Gulker, « The job guarantee: a critical analysis » (American Institute for Economic Research, 2018), p. 4.

<sup>117</sup> Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), p. 144.

<sup>118</sup> Clément Imbert et John Papp, « Labor market effects of social programs: evidence from India's employment guarantee », document de travail du Centre d'étude des économies africaines, n° 2013-03 (2013) ; Karthik Muralidharan, Paul Niehaus et Sandip Sukhtankar, « General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India », National Bureau of Economic Research Working Paper, n° 23838 (2021).

<sup>119</sup> Simon Franklin et autres, « Urban public works in spatial equilibrium: experimental evidence from Ethiopia », Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, n° DP16691 (2021).

<sup>120</sup> OCDE, « Activer les demandeurs d'emploi : les enseignements à tirer de l'expérience de sept pays de l'OCDE », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013* (Paris, 2013) ; Olivier De Schutter, « Welfare state reform and social rights », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, n° 2 (2015), p. 123 à 162.



revenus en mettant en place ou en développant des programmes publics d'emploi, plutôt qu'en élargissant d'autres régimes de protection sociale (inconditionnelle).

47. Une telle instrumentalisation des programmes de garantie d'emploi serait d'autant plus problématique que le taux de réussite des programmes associant aide sociale et aide à l'emploi est, pour le moins, limité. Ces programmes reposent sur des hypothèses paternalistes quant aux motivations humaines et aux faiblesses morales<sup>121</sup> : ils font de l'aide sociale une « épreuve » visant à garantir que les demandes de protection sociale n'émaneront que des plus nécessiteux, puisque seules les personnes dans le dénuement accepteront des exigences strictes en matière d'emploi comme étant le prix à payer pour bénéficier d'une aide<sup>122</sup>. Les programmes associant aide sociale et aide à l'emploi peuvent réduire le nombre de demandeurs de l'aide sociale<sup>123</sup>, mais rien ne prouve qu'ils augmentent réellement les taux d'emploi (les chances de trouver un emploi ailleurs peuvent diminuer en raison des effets de rétention), et les personnes qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi sont les plus susceptibles de ne pas bénéficier de ces programmes<sup>124</sup>.

48. Le passage de l'aide sociale aux programmes associant aide sociale et aide à l'emploi n'est toutefois pas inévitable. La participation à ces programmes doit se faire sur une base strictement volontaire et ne doit pas être une condition pour bénéficier d'autres types d'aide. L'adoption d'un programme de garantie d'emploi peut être assortie d'une exigence de non-régression vers la protection sociale inconditionnelle, afin d'éviter le basculement dans un système associant aide sociale et aide à l'emploi. Elle peut également être associée à des initiatives visant à mieux valoriser les services fournis aux membres du foyer ou à la collectivité, qui souvent ne sont pas rémunérées ni même reconnues officiellement.

## D. Inflation

49. Certains affirment que le chômage (à un certain taux) limite les revendications salariales et donc l'inflation. Selon eux, au lieu d'avoir comme objectif stratégique de viser le plein emploi, les gouvernements devraient s'efforcer d'atteindre un taux de chômage qui, tout en étant faible, soit suffisamment élevé pour contenir l'inflation. Leur argumentation s'appuie sur la courbe de Phillips, qui établit une corrélation entre taux de chômage (faible) et inflation (élevée)<sup>125</sup>. Plus récemment, des chercheurs ont proposé la notion de taux de chômage non accélérateur de l'inflation pour désigner le taux le plus bas que le chômage pourrait atteindre sans déclencher d'inflation.

50. L'argumentation avancée à l'appui de ces notions ne tient pas pour plusieurs raisons. Premièrement, elle fait peser la responsabilité de l'inflation en grande partie sur les revendications salariales des travailleurs, alors que d'autres causes, comme le choc sur l'offre lié à la hausse des prix des produits de base (première cause de l'inflation ayant conduit à la crise actuelle du coût de la vie à l'échelle mondiale), peuvent constituer un facteur explicatif tout aussi important, voire plus important<sup>126</sup>. Deuxièmement, la courbe de Phillips est obsolète et repose sur un marché du travail très différent de celui d'aujourd'hui. Elle ne tient compte ni des périodes de stagflation où coexistent une inflation et un chômage élevés, ni

<sup>121</sup> Del Roy Fletcher, « Workfare – a blast from the past ? Contemporary work conditionality for the unemployed in historical perspective », *Social Policy and Society*, vol. 14, n° 3 (2015), p. 329 à 339.

<sup>122</sup> Tomer Blumkin, Yoram Margalioth et Efraim Sadka, « The desirability of workfare as a welfare ordeal: revisited », *IZA Discussion Paper*, n° 5130 (Bonn, 2010).

<sup>123</sup> Julia Griggs et Martin Evans, *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence* (York, Joseph Rowntree Foundation, 2010).

<sup>124</sup> Richard Crisp et Del Roy Fletcher, « A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia », *Department for Work and Pensions Research Report*, n° 533 (2008).

<sup>125</sup> A.W. Phillips, « The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957 », *Economica New Series*, vol. 25, n° 100 (novembre 1958), p. 283 à 299.

<sup>126</sup> Ben Broadbent, « The inflationary consequences of real shocks », discours d'un vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre, prononcé à l'Imperial College de Londres, le 20 octobre 2022.

des périodes où un taux d'emploi élevé n'a pas entraîné une nette progression des salaires<sup>127</sup>. Entre 2000 et 2019, par exemple, l'inflation et le chômage étaient « largement indépendants l'un de l'autre » dans les pays à revenu élevé<sup>128</sup>. De même, les hypothèses à la base du calcul du taux de chômage non accélérateur de l'inflation ne tiennent pas compte du rôle que joue le sous-emploi (emploi à temps partiel involontaire) pour expliquer la faible croissance des salaires<sup>129</sup>. Lorsque des programmes publics d'emploi ont été mis en place dans les pays à revenu faible et les pays à revenu intermédiaire, ils n'ont pas entraîné une augmentation de l'inflation<sup>130</sup>. Troisièmement, quelle que soit l'inflation supplémentaire qui pourrait résulter de la mise en place d'un programme de garantie d'emploi, elle serait modeste et constituerait un ajustement ponctuel puisque que les chômeurs occuperaient des emplois rémunérés au salaire minimum et que le coût de la main-d'œuvre augmenterait<sup>131</sup>. Le pouvoir d'achat des groupes de population à faible revenu peut et doit être protégé en indexant le niveau des prestations et des salaires sur le coût de la vie<sup>132</sup>. En outre, lorsque l'économie décolle sous l'effet d'une demande accrue, la garantie d'emploi joue un rôle de stabilisateur, car les travailleurs quittent le programme pour accéder à un emploi mieux rémunéré. Enfin, dans la mesure où les programmes de garantie d'emploi peuvent contribuer à résorber les goulets d'étranglement sur le marché du travail en assurant une formation dans les domaines où existe une pénurie de travailleurs qualifiés, ils peuvent réduire les risques d'inflation au lieu de les augmenter.

## E. Effets sur les ménages

51. Il ressort de certaines études que, lorsque des adultes s'inscrivent à un programme de garantie d'emploi, leurs enfants prennent parfois leur place pour effectuer des tâches au sein du ménage ou de l'entreprise familiale<sup>133</sup>. Afin de prévenir ce risque, les gouvernements devraient combiner la mise en place de programmes de garantie d'emploi avec des investissements dans l'éducation et les services de soins (en particulier dans les zones rurales), et assurer un équilibre entre la participation à ces programmes et les responsabilités domestiques des participants<sup>134</sup>.

52. Les programmes de garantie d'emploi peuvent apporter une solution au problème susmentionné. Dans toutes les sociétés, les services à la personne – aux personnes âgées, aux jeunes et aux malades – sont systématiquement sous-évalués. L'offre est insuffisante sur le marché et, lorsqu'ils sont fournis à titre bénévole (principalement par des femmes), ces services ne sont souvent pas pris en considération. Dans ce contexte, la crainte a été exprimée qu'une garantie d'emploi ne compromette la fourniture de ces services par les citoyens

<sup>127</sup> Lukas Lehner, Paul Ramskogler et Aleksandra Riedl, « Begging thy coworker – labor market dualization and the slow-down of wage growth in Europe », Institute for New Economic Thinking Oxford Working Paper, n° 2022-04 (Oxford, 2022).

<sup>128</sup> Weicheng Lian et Andreas Freitag, « Inflation dynamics in advanced economies: a decomposition into cyclical and non-cyclical factors », document de travail n° WP/22/91 du Fonds monétaire international (Washington, mai 2022).

<sup>129</sup> David N. F. Bell et David G. Blanchflower, *The Lack of Wage Growth and the Falling NAIRU*, National Bureau of Economic Research Working Paper, n° 24502 (Cambridge, Massachusetts, avril 2018).

<sup>130</sup> Kate Orkin et autres, « Designing social protection to improve employment, earnings and productivity in lower – and middle-income countries » (Oxford, Université d'Oxford, 2021), p. 38.

<sup>131</sup> Pavlina R. Tcherneva, « The job guarantee and the economics of fear » (Levy Economics Institute of Bard College, 2018).

<sup>132</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 19 (2007), par. 22, et observation générale n° 23 (2016), par. 20.

<sup>133</sup> Tianshu Li et Sheetal Sekhri, « The spillovers of employment guarantee programs on child labor and education », *World Bank Economic Review*, vol. 34, n° 1 (2020), p. 164 à 178.

<sup>134</sup> Women's participation in the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme led to improved school attendance by children: Farzana Afridi, Abhiroop Mukhopadhyay and Soham Sahoo, « Female labour-force participation and child education in India: the effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme », Young Lives Working Paper, n° 95 (Oxford, 2013).

eux-mêmes, et que l'on attribue la priorité au travail rémunéré au lieu de prendre en considération et de soutenir le travail non rémunéré effectué en faveur de la population<sup>135</sup>.

53. Toutefois, la garantie d'emploi peut précisément contribuer à ne plus considérer le travail comme une marchandise et à admettre que même les tâches les plus cruciales pour la santé de la population peuvent ne pas être rémunérées sur le marché, soit parce qu'elles constituent un bien public, soit parce que les personnes qui en bénéficient le plus ont un pouvoir d'achat limité<sup>136</sup>. Les programmes de garantie d'emploi, ainsi que d'autres formes de protection sociale, peuvent en réalité soutenir l'économie des services à la personne et souvent bénéficier tout particulièrement aux femmes. Ils peuvent constituer un moyen de rémunérer de tels services : le Programme élargi de travaux publics et le Plan présidentiel de relance de l'emploi, mis en place en Afrique du Sud, font de ces services un élément essentiel (par exemple, dans les domaines du développement de la petite enfance et de l'éducation de base). Les programmes de garantie d'emploi peuvent également alléger la charge des responsabilités domestiques – qui est assumée principalement par les femmes et qui réduit le temps à leur disposition – par exemple, grâce à des investissements dans la gestion de l'eau ou la fourniture d'énergie propre (en vue de réduire le temps nécessaire pour aller chercher de l'eau ou du bois de chauffage)<sup>137</sup>.

54. Un programme de garantie d'emploi peut contribuer à résoudre la crise dans le domaine des services à la personne et à lutter contre le manque de reconnaissance de ces services, en rémunérant certaines formes de prestations et en réduisant le nombre des autres tâches non rémunérées. Il ne décharge pas les sociétés de leur responsabilité de soutenir l'économie familiale, y compris par l'intermédiaire d'un régime de revenu de base ou d'un autre système de transferts en espèces.

## F. Corruption et mauvaise administration

55. La mise en place d'un programme de garantie d'emploi se heurte à des problèmes divers. Il peut y avoir une inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois, en particulier lorsque les besoins sont les plus importants : bien que le Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales crée un droit au travail qui est opposable, il est arrivé que 44 % des personnes souhaitant travailler dans le cadre de ce programme n'aient pas pu obtenir un emploi<sup>138</sup>. Les retards dans le paiement des salaires sont également fréquents dans le cadre des programmes publics d'emploi<sup>139</sup> ; une enquête menée auprès de diverses communautés dans plusieurs États indiens a montré que seuls 36 % des bénéficiaires avaient été payés dans les quinze jours prescrits et qu'il y avait de fortes variations selon les régions<sup>140</sup>. Le Rapporteur spécial a en outre entendu des témoignages sur des cas de corruption et de népotisme, en particulier dans des situations où la demande dépassait l'offre : des candidats avaient été exclus (ou d'autres favorisés) au profit d'alliés, d'amis et de relations. Une étude portant sur le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives a mis en évidence des problèmes de corruption, de politique de clan et de quotas, des personnes ayant participé au programme, alors que d'autres, qui étaient les plus touchées par l'insécurité alimentaire, en ont été exclues<sup>141</sup>. La question des travailleurs fantômes (inscrits sur les listes de paie mais ne participant pas concrètement au programme et dont le salaire est volé par un tiers) a posé problème dans le cadre du Programme élargi de travaux

<sup>135</sup> Adam King, « Critical reflections on the job guarantee proposal », *Studies in Political Economy*, vol. 101, n° 3 (2020), p. 230 à 244, à la page 236.

<sup>136</sup> Pavlina Tcherneva, « Decommodifying work: the power of a job guarantee », in *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*, Isabelle Ferreras, Julie Battilana et Dominique Méda, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 2022), p. 85 à 90.

<sup>137</sup> Gehrke et Hartwig, « Productive effects of public works programs », p. 120.

<sup>138</sup> Martin Ravallion, « Is a decentralized right-to-work policy feasible? », National Bureau of Economic Research Working Paper, n° 25687 (Cambridge, Massachusetts, 2019), p. 6 et 15.

<sup>139</sup> Hanlon, Barrientos et Hulme, *Just Give Money to the Poor*, p. 116.

<sup>140</sup> Université Azim Premji, *Employment Guarantee during COVID-19*, p. 14.

<sup>141</sup> Diriba Welteji, Kerime Mohammed et Kedir Hussein, « The contribution of Productive Safety Net Program for food security of the rural households in the case of Bale Zone, Southeast Ethiopia », *Agriculture & Food Security*, vol. 6 (2017), p. 9.

publics mis en place en Afrique du Sud, et des fonctionnaires municipaux ont été poursuivis pour avoir attribué des postes à des travailleurs fantômes à des fins d'enrichissement personnel<sup>142</sup>.

56. L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme est un premier pas vers la réduction des risques de corruption et de discrimination. Il s'agit de définir l'accès au programme comme étant un droit inscrit dans la loi et donnant accès à des mécanismes de recours en cas d'exclusion. Les audits sociaux à l'échelle locale peuvent également contribuer à repérer les fraudes : dans le cadre du Programme national Mahatma Gandhi de garantie d'emploi dans les zones rurales, ces audits permettent aux membres des communautés d'examiner des informations concernant les personnes enregistrées pour travailler dans le cadre du programme, les fiches de paie et les travaux réalisés<sup>143</sup>. La technologie peut également être utile. Les systèmes biométriques faisant appel à la reconnaissance faciale ou aux empreintes digitales pour vérifier l'identité sur le lieu de travail réduisent le risque d'avoir des travailleurs fantômes : ils sont de plus en plus utilisés en Afrique du Sud pour éviter que les documents d'identité de personnes décédées ne soient utilisés. Les dispositifs de paiement électronique grâce auxquels les travailleurs reçoivent directement leur salaire réduisent au maximum le risque de voir des intermédiaires fausser le système ou voler des salaires. Toutefois, l'utilisation dans certaines situations de technologies qui ne sont pas au point pose des problèmes importants.

## VI. Conclusions et recommandations

57. **Conçu comme une constante de la politique de l'emploi, qui contribue à la protection sociale, un programme de garantie d'emploi peut permettre d'offrir aux participants une sécurité de revenu, ainsi qu'une expérience et une formation professionnelles, tout en renforçant la position de négociation des travailleurs dans tous les secteurs de l'économie.**

58. **Un programme de garantie d'emploi peut également contribuer à assurer une transition juste vers une économie verte et fournir à la population des services qui ne sont pas procurés en quantité suffisante. Il peut faire du droit au travail un droit de l'homme opposable et un moyen de sortir de la pauvreté. D'un coût abordable, il tient compte non seulement des coûts directs et indirects du chômage, mais aussi des contributions positives que les tâches effectuées peuvent apporter.**

59. **Toutefois, un programme de garantie d'emploi ne tiendra ses promesses que s'il offre un travail décent en tant que droit inscrit dans la loi et reconnu aux personnes qui souhaitent adhérer au programme, et que s'il n'est pas détourné pour devenir une condition à laquelle est subordonnée l'aide fournie dans le cadre d'autres systèmes de protection sociale existants. Les tâches à effectuer devraient dans l'idéal être définies au niveau local, en fonction des priorités locales, en privilégiant la transformation écologique et les besoins sociaux non satisfaits. Tout programme devra être conçu de manière à réduire au maximum les risques de corruption et de discrimination. Lorsque ces conditions sont respectées, la mise en place d'un programme de garantie d'emploi peut être un outil important pour définir un nouveau contrat écosocial, rendre les sociétés plus résilientes et plus durables, et améliorer la cohésion sociale.**

<sup>142</sup> Samkelo Mtshali, « Crackdown on “ghost workers”, EPWP fraud », *Cape Argus*, 8 février 2019.

<sup>143</sup> Ellen Ehmke, « India's Mahatma Gandhi National Rural Employment Act: assessing the quality of access and adequacy of benefits in MGNREGS public works », *International Social Security Review*, vol. 69, n° 2 (2016), p. 3 à 27, à la page 13.