

RÉSUMÉ



Organisation
internationale
du Travail

ET
DANS LE

EMPLOI QUESTIONS SOCIALES MONDE

2016 Transformer l'emploi
pour en finir
avec la pauvreté

La pauvreté a diminué dans la majorité des pays ces deux dernières décennies...

Ces deux dernières décennies, des avancées importantes ont été réalisées en matière de réduction de la pauvreté dans la majorité des pays. Dans les pays émergents et les pays en développement considérés dans leur ensemble, on estime à près de 2 milliards les personnes qui vivent avec moins de 3,10 dollars par jour (ajustés pour tenir compte des variations du coût de la vie). Ce chiffre représente quelque 36 pour cent de la population totale des pays émergents et en développement, soit près de la moitié du taux observé en 1990, lorsqu'ont été pris les premiers engagements internationaux en faveur de la réduction de la pauvreté. Au cours de cette même période, l'extrême pauvreté – qui touche les personnes vivant avec moins de 1,90 dollar par jour – a même baissé plus rapidement encore pour atteindre, en 2012 – dernière année pour laquelle des données sont disponibles – 15 pour cent de la population totale des pays émergents et en développement.

... mais ces avancées sont restées inégales et fragiles, surtout dans les pays développés où l'on a observé une progression de la pauvreté.

Ces avancées ont toutefois été inégales. Si les améliorations ont été sensibles dans un certain nombre de pays, notamment en Chine et dans une bonne partie de l'Amérique latine, la pauvreté reste résolument élevée en Afrique et dans certains pays asiatiques. En outre, la pauvreté a progressé dans les pays développés, et notamment en Europe. On a estimé qu'en 2012 plus de 300 millions d'habitants des pays développés vivaient dans la pauvreté (définie en termes relatifs, sur la base d'un revenu inférieur à 60 pour cent du revenu médian).

Ces avancées se sont réparties de manière inégale entre les différents groupes de la population. La pauvreté affecte les femmes de manière disproportionnée, et davantage encore les enfants. Dans les pays émergents et en développement, plus de la moitié des enfants âgés de moins de 15 ans vivent dans une pauvreté extrême ou modérée. Dans les pays développés, 36 pour cent de tous les enfants vivent en-deçà du seuil de pauvreté relative.

Même lorsque des progrès ont été accomplis, les gains restent fragiles. Une grande partie de ceux qui sont sortis de la pauvreté continuent de vivre avec quelques dollars par jour seulement et ne bénéficient pas toujours des services essentiels et de la protection sociale qui leur permettraient de s'affranchir de manière plus durable de leurs conditions de vie précaires. De plus, dans les pays développés qui connaissent une pénurie d'emplois de qualité, la classe moyenne craint de plus en plus une possible diminution de son niveau de vie.

Parallèlement, la récente détérioration des perspectives économiques en Asie, en Amérique latine, dans les États arabes et dans les pays riches en ressources naturelles a révélé la fragilité des récentes avancées dans les domaines social et de l'emploi. Dans un certain nombre de ces pays, les inégalités, après avoir baissé pendant des décennies, sont reparties à la hausse et il n'est pas inconcevable que certaines des avancées réalisées en matière de réduction de la pauvreté connaissent une inversion de tendance. De même, il semblerait que l'Europe et d'autres pays développés aient récemment subi une nouvelle détérioration de leurs niveaux de pauvreté relative.

En l'absence de nouveaux progrès dans la création d'emplois de qualité, l'objectif d'élimination de la pauvreté à l'horizon 2030 ne pourra être atteint.

Si ces avancées en matière de réduction de la pauvreté continuent d'être inégales et fragiles, la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), adoptés par les Nations Unies en septembre 2015, risque d'être compromise; c'est notamment le cas de l'Objectif 1 visant à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde d'ici à 2030, de même que de beaucoup d'autres ODD. De plus, les pauvres risquent de ne pas profiter de la révolution technologique qui est en train de transformer les économies et les sociétés d'aujourd'hui. Alors qu'ils représentent 30 pour cent de la population mondiale, les pauvres reçoivent moins de deux pour cent des revenus mondiaux. Ainsi, si aucune action n'est menée, la pauvreté va se perpétuer inexorablement d'une génération à l'autre. Cette tendance peut exacerber l'instabilité socio-économique et saper tout appui aux politiques favorables à la croissance.

L'un des principaux résultats de cette étude est qu'il ne peut y avoir de réduction durable de la pauvreté sans travail décent. En d'autres termes, le travail décent est une condition nécessaire (bien que non suffisante) pour éradiquer la pauvreté. Selon les estimations de l'OIT, près de 10 mille milliards de dollars seraient nécessaires pour éradiquer la pauvreté extrême et modérée d'ici à 2030. Or, ce montant ne peut être comblé uniquement par les transferts sociaux. La solution nécessite davantage qu'une disponibilité de ressources. En effet, il va falloir renforcer la capacité des gens à subvenir à leurs propres besoins grâce à des emplois de qualité. Près d'un tiers des habitants des pays émergents et en développement qui vivent dans la pauvreté extrême ou modérée sont pourvus d'un emploi. Mais ces emplois sont de nature précaire: il s'agit parfois d'emplois non rémunérés, d'emplois essentiellement peu qualifiés et, dépourvus de protection sociale, presque exclusivement tributaires des revenus du travail. De plus, les deux-tiers de ces emplois relèvent presque toujours d'activités agricoles peu productives.

Dans les pays développés, les travailleurs sont plus nombreux à avoir un emploi salarié, mais cela ne les empêche pas de sombrer dans la pauvreté. En fait, plus de 80 pour cent des travailleurs pauvres des pays développés ont un emploi salarié. Faute d'emplois décents en quantité suffisante, il va être difficile pour les travailleurs pauvres d'améliorer leurs conditions de travail, d'avoir des perspectives de carrière et de s'affranchir de la pauvreté.

Il est donc crucial de lever les obstacles à l'éradication de la pauvreté en transformant les emplois...

Le rapport souligne le fait qu'un certain nombre d'obstacles structurels freinent la création d'emplois de qualité et la réduction de la pauvreté.

Tout d'abord, l'étroitesse de la base économique n'a pas permis de procéder aux réductions de pauvreté, au rythme souhaité. En fait, ce sont les pays dont les exportations dépendent des ressources naturelles et des produits primaires qui ont enregistré le moins d'avancées dans la réduction de la pauvreté. Et, dans certains de ces pays, la croissance économique semble avoir même exacerbé la pauvreté. Cette situation tient principalement au fait que les exportations de produits primaires, notamment ceux liés aux industries extractives, ont en général des effets d'entraînement limités sur le reste de l'économie. En conséquence, leur impact direct, s'il existe, sur la création d'emplois et sur la pauvreté reste modeste. Une croissance économique reposant sur une base économique réduite aggrave également les inégalités de revenu: de petits groupes de personnes mieux placés pour récupérer les gains concentrent les bénéfices de la croissance. De plus, une économie largement informelle et rurale vient aggraver le problème du lien déjà ténu entre l'exploitation des ressources naturelles et la réduction de la pauvreté.

Deuxièmement, l'inégalité croissante des revenus – qui résulte d'un certain nombre de facteurs venant s'ajouter à ceux que nous avons déjà évoqués – a eu tendance à ralentir la croissance et son impact sur la réduction de la pauvreté. En fait, dans un monde où les ressources sont limitées, comme les retombées de la croissance profitent davantage aux riches, la marge de manœuvre pour réduire la pauvreté s'en trouve limitée. Ce constat met en évidence une certaine responsabilité des plus riches dans la perpétuation de la pauvreté.

Troisièmement, la pauvreté est souvent le produit d'un cadre institutionnel faible qui tend à marginaliser les groupes vulnérables. Les dysfonctionnements en cause relèvent tout à la fois d'une limitation des droits des travailleurs, d'avancées insuffisantes dans l'instauration de solides institutions du marché du travail, d'environnements guère propices au développement de l'entreprise et de systèmes de gouvernance inefficaces ou corrompus. Souvent, les programmes sociaux et en matière d'emploi n'ont pas permis des avancées substantielles dans la réduction de la pauvreté; faute d'une capacité suffisante de mise en œuvre, ils n'ont pas été en mesure d'atteindre les pauvres. C'est aussi un problème de plus en plus répandu dans certains pays développés.

Le rapport montre que chacun de ces trois obstacles peut être levé grâce au travail décent et à l'amélioration de la capacité des entreprises à créer des emplois de qualité.

... premièrement en élargissant la base productive et en encourageant les entreprises durables...

Pour que la croissance économique soit propice à la réduction de la pauvreté, elle doit être profitable au plus grand nombre et il importe, lors de l'élaboration des politiques, de ne pas laisser à l'écart, comme ce fut parfois le cas, certains secteurs comme l'agriculture. A cet égard, améliorer la productivité des petits exploitants indépendants est un moyen d'action essentiel. Cela suppose toute une série d'interventions, à savoir la recherche et développement, la mise à disposition de moyens de production agricoles et un meilleur accès au crédit, aux transports et aux marchés. Les coopératives agricoles peuvent apporter de précieuses contributions à cet effet. En Ethiopie et au Nicaragua, ces initiatives ont amélioré les liens entre l'agriculture et le reste de l'économie, tout en renforçant la position des exploitants lors de la négociation de l'accès aux marchés.

Il est de même capital de dynamiser le développement de l'économie rurale non agricole. De nombreux ménages en situation d'extrême pauvreté ne disposent pas des ressources nécessaires pour exploiter les possibilités qui s'offrent à eux et doper la productivité agricole, mais ils sont bien placés pour diversifier leurs revenus en créant de petites entreprises non agricoles. Un ensemble d'initiatives conjointes sont nécessaires pour stimuler la création d'entreprises rurales en aidant notamment les petites entreprises à prospérer et à améliorer leurs activités. Une grande partie des avancées en matière de réduction de la pauvreté réalisées en Chine sont le fruit de cette stratégie de développement rural. Il est évident que si elle n'est pas assortie d'une amélioration des conditions de travail en règle générale, et dans l'économie rurale en particulier, toute réduction de la pauvreté va rester incomplète et fragile.

Promouvoir la transition vers l'économie formelle et l'emploi formel est la condition *sine qua non* pour mettre fin à la pauvreté. Cette démarche va permettre aux individus d'avoir accès à la protection sociale, au salaire minimum et autres aides à l'emploi et au revenu; autant d'éléments déterminants pour réduire de la pauvreté. Elle va également renforcer les liens entre les secteurs dynamiques et orientés vers l'exportation et le reste de l'économie.

En général, la clé de voûte est la promotion des entreprises durables. Cela nécessite de procéder à d'importants ajustements dans la réglementation des entreprises et d'instaurer un environnement viable pour favoriser la création de nouvelles entreprises et la croissance de celles en place. Par ailleurs, la formalisation des activités économiques et des emplois va élargir l'assiette fiscale, ce qui est nécessaire au financement des programmes de réduction de la pauvreté. Le rapport donne des exemples d'initiatives prises par les pays dans ce domaine, comme certains pays d'Europe centrale et orientale, le Ghana et l'Uruguay.

... deuxièmement en renforçant les droits...

Bien qu'une croissance largement partagée constitue le socle économique nécessaire pour améliorer les revenus des pauvres, cela ne suffit pas. Les pauvres et les groupes vulnérables doivent être en mesure de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux, de la manière qui correspond le mieux à leurs besoins et à leurs aspirations. Au niveau individuel, les gens doivent pouvoir choisir le type d'emploi qu'ils vont occuper et être en mesure de refuser des formes inacceptables de travail. Au niveau collectif, les pauvres et les plus vulnérables doivent pouvoir faire entendre leur voix et défendre activement les mesures qui contribuent à soutenir leurs moyens de subsistance, comme le développement des compétences, les mesures de santé et sécurité, la négociation collective, la protection sociale et la lutte contre la discrimination. En deux mots, lutter contre la pauvreté requiert des moyens d'action tout à la fois individuels et collectifs.

Les normes internationales du travail sont d'une importance capitale à cet égard. Elles visent tout d'abord à conférer aux travailleurs des droits leur permettant de revendiquer une part équitable de la croissance économique et ainsi réduire la pauvreté et les inégalités au travail. Le rapport répertorie un certain nombre de normes fondamentales qui sont d'une pertinence toute particulière dans la lutte contre la pauvreté. Il s'agit, entre autres, des huit conventions fondamentales de l'OIT qui fournissent les conditions cadres pour une juste répartition des revenus. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en est un autre exemple car, si dûment respectée, elle peut donner, aux communautés locales, les moyens de se prendre en charge. Des normes régissant le dialogue social sont également nécessaires, afin que les organisations d'employeurs et de travailleurs puissent exprimer leurs positions et participer à l'élaboration de politiques judicieuses destinées à éradiquer la pauvreté.

Or le rapport met en avant des lacunes dans la ratification et le respect de certaines des conventions les plus cruciales, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Parfois, la couverture de certains travailleurs et de certaines entreprises – dans le cas notamment du travail familial non rémunéré et des entreprises informelles – est limitée, ce qui hypothèque sérieusement la réduction effective de la pauvreté.

Il est donc important, afin de réduire la pauvreté, que les pauvres puissent également bénéficier des normes. La convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, adoptée récemment par l’OIT, est un exemple de ce que l’on peut faire à cet égard. De même, les entreprises privées peuvent largement contribuer à améliorer le potentiel des normes en vue de réduire la pauvreté et il reste encore une bonne marge de manœuvre pour les inciter à s’engager davantage. De plus, en renforçant la capacité des services d’inspection du travail et en favorisant la collaboration entre les organismes chargés de l’application et les autres services gouvernementaux, de même que les entités privées, les gouvernements peuvent améliorer la portée des droits.

... et les institutions du marché du travail ...

Les institutions du marché du travail viennent compléter de manière indispensable les normes internationales du travail, dans le but d’atteindre les pauvres. Ces efforts doivent être soutenus par des services efficaces de l’administration et de l’inspection du travail et par un accès amélioré à la justice. Plusieurs pays ont réussi à atteindre des groupes traditionnellement vulnérables – comme par exemple les travailleurs familiaux non rémunérés au Honduras – en appliquant une législation conforme aux normes internationales du travail. Au Mozambique, l’inspection du travail collabore étroitement avec les services gouvernementaux d’assistance juridique et, au Brésil, les services du Procureur général s’emploient à améliorer l’accès des plus vulnérables au système judiciaire. De plus les services d’inspection du travail peuvent s’associer aux services techniques pour prodiguer des conseils aux entreprises désireuses d’améliorer leur productivité, comme c’est le cas en Thaïlande, avec le projet WIND.

Une autre stratégie déterminante consiste à créer un environnement propice aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Il s’agit notamment d’accorder toute sa place à la liberté syndicale qui participe aussi à la mise en œuvre d’un processus efficace et inclusif, devant conduire à la réalisation des ODD. En effet, s’ils sont puissants, les partenaires sociaux peuvent renforcer les obligations des gouvernements à rendre compte sur leurs politiques. En ouvrant leur domaine d’action aux nouvelles formes de travail, les organisations de travailleurs et d’employeurs peuvent jouer un rôle crucial dans la conception de stratégies visant à éradiquer la pauvreté. La Tunisie a récemment fourni un exemple éloquent du rôle stratégique des partenaires sociaux dans l’élaboration de stratégies pour l’emploi des jeunes, stratégies indispensables à l’éradication de la pauvreté.

... troisièmement en améliorant l’efficacité des politiques sociales et de l’emploi et en étendant leur portée...

Les politiques sociales et de l’emploi peuvent aider les individus à trouver un emploi, à améliorer leurs conditions de travail et leurs revenus, et les accompagner dans la transition vers un nouvel emploi de meilleure qualité. Le rapport fournit de nombreux exemples de telles politiques, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il en ressort un enseignement général: il est indispensable de concevoir ces politiques dans le cadre d’une stratégie visant à améliorer les synergies entre les différents instruments.

Ainsi, au Chili, le programme “Revenu familial éthique” (*Ingreso Ético Familiar*) est un élément central de la stratégie tendant à éradiquer la pauvreté d’ici à 2018. Ce programme vise à étendre la couverture sociale et à améliorer le montant des transferts, mais il comporte aussi de nouvelles formes d’aide à l’emploi et insiste sur l’importance qu’il y a à donner aux ménages la possibilité de s’affranchir eux-mêmes de la pauvreté et de se maintenir dans ce nouvel état par leurs propres moyens. Si certains pays développés (comme par exemple le Japon et certains pays d’Europe du Nord) ont réussi à abaisser leurs taux de pauvreté à un niveau relativement bas, c’est grâce à la mise en œuvre d’une série de mesures cohérentes dans le domaine social et de l’emploi. Ces mesures prennent souvent un paramètre comme cible (comme les familles monoparentales), de manière à atteindre les groupes frappés de manière disproportionnée par la pauvreté.

Le dialogue social peut renforcer les synergies. Il peut permettre d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de façon à ce que les responsabilités soient partagées et que les obligations liées à l'exercice de ces responsabilités soient bien réparties entre les différents acteurs. Le dialogue social peut aussi faire fonction de dispositif propre à lutter contre la corruption et à promouvoir des structures de gouvernance saines.

... et enfin en consacrant des ressources suffisantes à la stratégie adoptée.

De nombreux moyens d'action identifiés dans ce rapport nécessitent davantage une réorientation des efforts actuels que de nouvelles ressources. Adopter des mesures qui privilégient les emplois décents et productifs, améliorer les instruments de réglementation et de mise en œuvre et faire en sorte que les échanges internationaux et les investissements incluent davantage la dimension sociale afin de lutter contre les inégalités sont sans doute des tâches complexes, mais qui ne requièrent pas des ressources supplémentaires conséquentes de la part des gouvernements.

Il est certes des cas qui appellent des dépenses publiques, comme l'extension de la protection sociale ou le renforcement des institutions du marché du travail. Or, bien souvent, ces mesures peuvent s'avérer neutres, voire positives sur le plan fiscal. Ainsi, formaliser l'économie informelle peut élargir utilement l'assiette fiscale. Dans certains pays d'Amérique latine, l'introduction d'un régime simplifié de recouvrement des impôts (connu sous le nom de *monotributo*) s'est avéré être un instrument efficace pour promouvoir la formalisation des petites et micro-entreprises qui, à leur tour, ont largement contribué à créer des emplois formels et à étendre la sécurité sociale. Cette stratégie augmente les recettes gouvernementales, ce qui permet de consentir de nouveaux efforts pour lutter contre la pauvreté.

Cette stratégie qui confère un nouveau rôle à l'aide au développement et met davantage l'accent sur les programmes générateurs de travail décent est peut-être encore insuffisante dans les pays en développement. La lutte contre la concurrence fiscale et l'évasion fiscale internationale devrait aussi être considérée comme un moyen de financer les programmes de lutte contre la pauvreté. Quant à ceux qui profitent de telles pratiques fiscales, ils devraient être pleinement informés de la lourde responsabilité qui leur incombe en agissant ainsi.

L'avenir du travail et la fin de la pauvreté: les deux faces de la même médaille.

Enfin, il importe, dans la lutte contre la pauvreté, de tenir compte des évolutions que connaît actuellement le monde du travail. Les rapides avancées technologiques et l'apparition de nouvelles formes de mondialisation, comme l'extension des chaînes de valeur mondiales, offrent de nouvelles perspectives d'atteindre les régions éloignées, grâce à des moyens d'action plus adaptés et à une amélioration des cadres institutionnels. La multiplication des dispositifs mobiles et leur utilisation dans le développement des entreprises en Afrique font naître une lueur d'espoir dans la lutte contre la pauvreté.

Cependant, ces améliorations potentielles ne vont pas se réaliser automatiquement et comportent en outre de nouveaux risques, notamment pour les groupes vulnérables qui peuvent ne pas disposer des compétences adéquates ou du pouvoir de négociation suffisant pour prendre leur part des gains. Il est donc urgent que les pays aillent de l'avant en adoptant le type de stratégie préconisé dans ce rapport et en l'adaptant aux transformations en cours dans le monde du travail. S'ils suivent ce cheminement, la dynamique qui anime l'avenir du travail peut s'avérer être un élément moteur de la lutte contre la pauvreté et ils pourront ainsi apporter une contribution capitale à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030.