

Sept raisons d'établir un revenu universel dans les pays à revenu intermédiaire

Hein Marais

La création d'emplois est-elle la meilleure façon de rechercher le bien-être pour tous dans les pays qui connaissent un chômage élevé chronique? Non – et notamment pas dans un pays riche, à revenu intermédiaire, comme l'Afrique du Sud, où des taux de pauvreté élevés s'ajoutent au chômage, lui-même très élevé. Voici sept raisons pour lesquelles il serait plus judicieux d'octroyer un revenu universel.

1. Des millions de Sud-Africains n'ont aucun espoir de recevoir un salaire sûr et décent

Tandis que les bénéficiaires de la croissance économique modeste de l'Afrique du Sud ne reviennent qu'à de petites fractions de la société, près de la moitié de la population vit dans la pauvreté, et l'inégalité de revenu est plus forte que jamais.

La création d'emplois s'est légèrement améliorée avec l'accélération de la croissance économique au début des années 2000. Environ 3 millions de «possibilités d'emploi» ont été créées sur la période 2002-2008. Ces termes ont leur importance. Un grand nombre de ces «possibilités» ne méritaient pas d'être considérées comme des «emplois». Elles se répartissaient à peu près également entre le secteur formel et le secteur informel, et se présentaient principalement dans le cadre de programmes de travaux publics, de services aux entreprises, ainsi que du secteur du commerce de gros et de celui du commerce de détail. Un grand nombre de ces possibilités d'emploi étaient minables, sans aucune sécurité et mal payées.

Le taux de chômage moyen des pays à revenu intermédiaire se situe entre 5 et 10 pour cent; en Afrique du Sud, il est d'environ 25 pour cent. Si l'on y ajoute les travailleurs qui ont renoncé à chercher un emploi, le taux réel s'établit aux alentours de 35 pour cent. Depuis la fin de 2008, le secteur privé supprime des emplois, et le secteur public s'efforce d'en créer. Il s'agit d'une course sans fin.

2. Le fait d'avoir un emploi ne protège pas automatiquement de la pauvreté

Le fait d'avoir ou non un travail salarié est le facteur le plus important qui fera qu'un ménage sera ou ne sera pas pauvre. Mais ce n'est pas parce qu'on touche un salaire

Beaucoup de travailleurs gagnent un salaire si bas, dans de si mauvaises conditions, que leur emploi ne les protège pas de la pauvreté

qu'on est assuré de ne pas être pauvre. Beaucoup de travailleurs gagnent un salaire si bas, dans de si mauvaises conditions, que leur emploi ne les protège pas de la pauvreté. Cela vaut aussi de plus en plus pour les emplois du secteur formel. Presque un cinquième (environ 1,4 million) de travailleurs du secteur formel gagnaient moins de 1 000 rand (125 dollars EU) par mois au milieu des années 2000, selon les données de Statistics South Africa. Deux facteurs sont à l'origine de ces tendances: le fait que les employeurs ont désormais recours à la main-d'œuvre occasionnelle et à la sous-traitance, et la baisse connexe des salaires réels pour les travailleurs peu qualifiés.

Le salaire réel moyen est soutenu par l'amélioration du sort d'un nombre comparativement faible de travailleurs très qualifiés, bien rémunérés. Les travailleurs dépourvus de qualifications supérieures ont perdu environ 20 pour cent de leur salaire réel moyen. Et les femmes dans le secteur formel ont gagné moins en chiffres réels et en valeur relative en 2005, par rapport à 1995.

Depuis la fin des années 1970 jusque dans les années 1990, les sociétés sud-africaines se sont efforcées d'être compétitives et de maintenir leurs niveaux de bénéfices en modernisant leurs machines et en introduisant de nouvelles technologies pour améliorer la productivité et être moins dépendantes des travailleurs militants et organisés. Finalement, les dividendes se sont réduits et les effondrements monétaires qui se sont produits depuis le milieu des années 1990 ont provoqué une hausse du coût des technologies importées.

La course aux profits nécessitait une autre compression, et celle-ci a été appliquée aux salaires et aux conditions d'emploi des travailleurs qui ne sont pas suffisamment protégés par la législation du travail et dont la base n'est pas assez organisée. Les bénéfices des entreprises exprimés en part du revenu national sont passés de 26 pour cent en 1993 à 31 pour cent en 2004, tandis que les salaires des travailleurs ont baissé, passant de 57 pour cent à 52 pour cent.

À présent, les entreprises s'appuient sur un noyau de travailleurs qualifiés employés à plein temps qui se réduit progressivement et sur un stock plus important de main-d'œuvre occasionnelle ou en sous-traitance, moins qualifiée et mal rémunérée. Dès 2008, selon le ministère du Travail, environ la moitié de la main-d'œuvre était occasionnelle et engagée dans des emplois temporaires.

La création d'emplois est essentielle. Mais ce n'est plus un facteur de succès décisif – pas dans le type d'économie et sur le type de marché du travail qui définissent l'Afrique du Sud. Les initiatives en vue de créer plus d'emplois, et de meilleure qualité, doivent s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre générale des droits sociaux.

3. Les allocations sociales protègent des millions de personnes de la misère, mais elles sont mal adaptées aux réalités actuelles

L'incidence du système d'allocations sociales est incontestable. Selon Statistics South Africa, l'augmentation des revenus des 30 pour cent de Sud-Africains constituant la frange la plus pauvre de la population après 2001 est essentiellement à mettre au compte des allocations sociales (en particulier l'allocation pour charge de famille). Elles constituent actuellement le meilleur outil pour atténuer la pauvreté en Afrique du Sud.

Le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté depuis 2000. De 2,6 millions de bénéficiaires de pensions et d'allocations sociales, on est passé à environ 14 millions en 2010. À peu près 43 pour cent des ménages en 2007 ont reçu au moins une allocation sociale; pour la moitié d'entre eux, les pensions ou les allocations étaient les principales sources de revenu. Une forte proportion de ces ménages à faible revenu ne pourraient probablement pas s'en sortir sans ces allocations.

Le système de protection sociale actuel repose sur l'hypothèse imaginaire que chaque travailleur, un jour ou l'autre, trouvera un emploi décent. Les allocations ont donc été conçues pour aider les personnes dont, en raison de leur âge ou de leur handicap, on ne peut raisonnablement pas attendre qu'elles subviennent à leurs propres besoins en vendant leur force de travail. Par ailleurs, les personnes employées ont accès à une protection financée par les employeurs et les travailleurs (liée à la situation dans l'emploi). Mais un grand nombre de travailleurs vulnérables ne peuvent pas prétendre au bénéfice de ces allocations octroyées par l'État et ne bénéficient pas des prestations liées à l'emploi.

4. La protection sociale ciblée et modulée en fonction des ressources est compliquée, coûteuse et sa mise en œuvre est humiliante

La plupart des États restreignent les allocations en espèces en les ciblant et en les subordonnant à certaines conditions. L'Afrique du Sud ne fait pas exception (même si jusqu'ici seule l'allocation pour charge de famille est officiellement assortie de conditions). Du point de vue administratif, ce système est coûteux et pose généralement des problèmes, surtout lorsqu'il est difficile de déterminer le revenu d'un individu et lorsque ce revenu est susceptible de fluctuer d'une manière significative. Le risque est de créer des clivages arbitraires entre ceux qui bénéficient d'allocations sociales et ceux qui n'en perçoivent pas. C'est pourquoi les opposants à ce système le considèrent comme onéreux, inefficace et «contraire aux principes égalitaires fondamentaux», comme dit Guy Standing, économiste et ancien fonctionnaire du BIT.

La plupart des allocations sociales modulées en fonction des ressources donnent lieu à des échanges compliqués et humiliants avec l'administration, qui consistent pour l'essentiel à «prouver» à un étranger qu'on est pauvre et incapable de subvenir à ses

propres moyens et de nourrir sa famille. C'est pourquoi elles ont habituellement un aspect stigmatisant et honteux.

Une allocation sous forme de revenu universel serait octroyée à tous les citoyens adultes et ne serait ni assortie de conditions, ni ciblée, ni modulée en fonction des ressources. Le régime fiscal serait utilisé pour récupérer les allocations versées aux personnes qui n'en ont pas besoin parce qu'elles ont un revenu suffisamment élevé (et contribuerait à financer ces allocations). Ces allocations constitueraient le pilier d'un régime de protection sociale plus général.

5. Un revenu universel est un facteur de développement et améliorerait le bien-être

Les allocations en espèces procurent des avantages considérables au plan de la lutte contre la pauvreté, du développement et de l'économie. Parmi les effets observés, il faut citer une diminution du nombre d'enfants chétifs et une amélioration des niveaux de nutrition, ainsi qu'une augmentation du nombre de jeunes enfants scolarisés. Dans le cadre d'un projet pilote de revenu universel localisé, mis en œuvre en Namibie, la malnutrition infantile a baissé et l'assiduité scolaire a nettement augmenté dans les six mois qui ont suivi la mise en œuvre du projet. Les bénéficiaires ont aussi développé leurs activités générant un revenu.

Les simulations financières ont montré qu'une allocation universelle très faible de 100 rand (12 dollars EU) par mois pourrait réduire de 74 pour cent l'écart de pauvreté en Afrique du Sud¹, et placer environ six millions d'individus au-dessus d'un seuil de pauvreté fixé à 400 rand (50 dollars EU) par mois. Les allocations en espèces peuvent aussi contribuer à favoriser des modèles de croissance plus inclusifs. Le développement des allocations sociales au Brésil (surtout par l'intermédiaire du programme d'allocations assorties de conditions Bolsa Família) ainsi que l'extension du salaire minimum ont stimulé la demande intérieure de produits et services locaux, et favorisé le développement d'emplois formels, comme Janine Berg le montre dans un document récent².

Une allocation universelle très faible de 100 rand (12 dollars EU) par mois pourrait réduire de 74 pour cent l'écart de pauvreté en Afrique du Sud

6. Un revenu universel peut être un moyen d'émancipation efficace, surtout pour les travailleurs

Les allocations en espèces ont un potentiel d'émancipation très important. Le point essentiel est de les déconnecter du marché du travail, ce que peut faire une allocation sous forme de revenu universel. Il s'agit en puissance d'un tournant radical et subversif qui va à l'encontre de la «double séparation» qui est habituellement imposée aux travailleurs: séparation des moyens de production et des moyens de subsistance.

Les conséquences sont susceptibles d'aller bien plus loin que les avantages au plan de la justice sociale. Un revenu universel peut améliorer le salaire et les conditions d'emploi des travailleurs peu qualifiés. S'il est possible d'avoir une autre source de revenu pour subvenir aux besoins élémentaires, le travail salarié qui avilit et exploite les travailleurs n'est plus la «seule option». Son effet le plus subversif est de doter les individus de la liberté de ne pas vendre leur force de travail et de se retirer, au moins périodiquement, de la «course vers le bas» entre les travailleurs peu qualifiés dans un contexte de chômage élevé.

Ainsi, un revenu universel peut conférer un pouvoir de négociation aux plus faibles. S'il est couplé à d'autres initiatives visant à renforcer le bien-être et à développer le contenu de la citoyenneté, il peut contribuer à une redistribution significative du pouvoir, du temps et de la liberté. Il remet aussi en question l'un des principes de base du capitalisme anglo-saxon, qui lie l'emploi à la citoyenneté.

7. Un revenu universel permet de traiter les femmes comme des citoyennes à part entière, et pas seulement comme des mères de famille

Des millions de femmes en Afrique du Sud ont accédé au marché du travail depuis les années 1980, en dépit des perspectives d'emploi et de salaire exceptionnellement mauvaises qui s'offraient à elles. Les trois quarts des femmes africaines de moins de 30 ans sont sans travail. La plupart de celles qui trouvent un travail ont habituellement une activité à temps partiel, pour un maigre salaire et dans des conditions telles qu'elles sont très exploitées. Et pourtant, c'est principalement à elles qu'incombe la responsabilité de la reproduction sociale, et ce sont elles qui tiennent le rôle de chef de famille dans 40 pour cent des ménages, pour la plupart des ménages monoparentaux pauvres.

Globalement, la division du travail selon le sexe tant dans la sphère domestique que sur le marché du travail demeure organisée de telle façon que les hommes peuvent monopoliser les emplois à plein temps mieux payés, tandis que les femmes accomplissent l'essentiel des tâches domestiques. Les hommes, qu'ils soient employés ou non, continuent de profiter sans contrepartie du travail des femmes – rémunéré ou non.

Un revenu universel garanti remet en question ces dispositions en aidant à octroyer une indépendance économique actuellement inaccessible et en renforçant la position de négociation des femmes qui accèdent au marché du travail.

Conclusion

Il est capital et faisable de créer plus d'emplois. Cependant, les efforts déployés à cet effet doivent s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre générale des droits sociaux. Une allocation sous forme de revenu universel serait une mesure très efficace pour réduire fortement l'ampleur de l'appauvrissement et pour consolider la liberté.

Notes

¹ L'écart de pauvreté désigne le déficit total de revenu des ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Un écart de pauvreté plus étroit signifie qu'un nombre plus important de ménages se rapprochent du seuil de pauvreté, ou le dépassent.

² Les changements apportés au marché du travail et aux politiques sociales ont stimulé la consommation et la croissance économique dans les zones rurales pauvres et créé une demande régulière de petits détaillants et fournisseurs de services. Cette poussée de la demande a aussi eu des effets sur d'autres parties de la chaîne de valeur, y compris les secteurs formels de la fabrication et de la distribution. Voir J. Berg: *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s*, document de travail n° 5 (Brésil, OIT, 2010).

Écrivain et journaliste, Hein Marais est l'auteur de *South Africa pushed to the limit: The political economy change*, publié par UCT Press et Zed Books.