

Pauvreté des travailleurs : quelles mesures pour les pouvoirs publics ?

**Le travail peut-il
réduire le risque
de pauvreté ?**

**Qui sont les
travailleurs
pauvres ?**

**Les dispositifs
existants de
protection sociale
sont-ils adaptés ?**

**Les prestations liées
à l'emploi sont-elles
une solution ?**

**Le salaire minimum,
un outil utile de lutte
contre la pauvreté ?**

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Si le travail constitue souvent la passerelle la plus efficace pour sortir de la pauvreté, un emploi n'est pas toujours synonyme de niveau de vie décent. Avant même le début de la crise actuelle, le risque de pauvreté au travail était élevé dans la plupart des pays de l'OCDE et la majorité des individus d'âge actif vivant dans la pauvreté faisaient partie d'un ménage où au moins une personne travaillait. Si les dispositifs de protection sociale existants permettent d'affaiblir sensiblement le lien entre l'évolution du marché du travail et la pauvreté dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, il ne fait aucun doute que la crise actuelle de l'emploi contribue à l'augmentation des taux de pauvreté parmi la population d'âge actif dans de nombreux pays. Beaucoup de travailleurs ont en effet perdu leur emploi ou ont vu leur temps de travail réduit, deux facteurs d'augmentation du risque de pauvreté.

Étant donné que le risque de pauvreté varie en fonction des antécédents individuels sur le marché du travail, de la situation familiale et de la catégorie de la population active à laquelle on appartient, les politiques de lutte contre la pauvreté doivent être précisément ciblées. Pour les groupes les plus vulnérables, le travail à temps plein ne permet pas systématiquement de sortir de la pauvreté : les difficultés économiques rencontrées par ces travailleurs pourraient encore s'aggraver si, dans le contexte actuel d'un marché du travail déprimé, leur temps de travail était réduit.

Si le problème de la pauvreté des travailleurs est en grande partie d'ordre structurel, il est encore plus urgent de traiter cette question en période de crise économique. La présente *Synthèse* met en évidence les groupes d'actifs les plus exposés au risque de pauvreté, qui doivent s'imposer comme une priorité aux yeux des responsables de l'action publique. Elle propose en outre un certain nombre de mesures permettant de limiter le risque de pauvreté parmi ces populations vulnérables. ■

Le travail peut-il réduire le risque de pauvreté ?

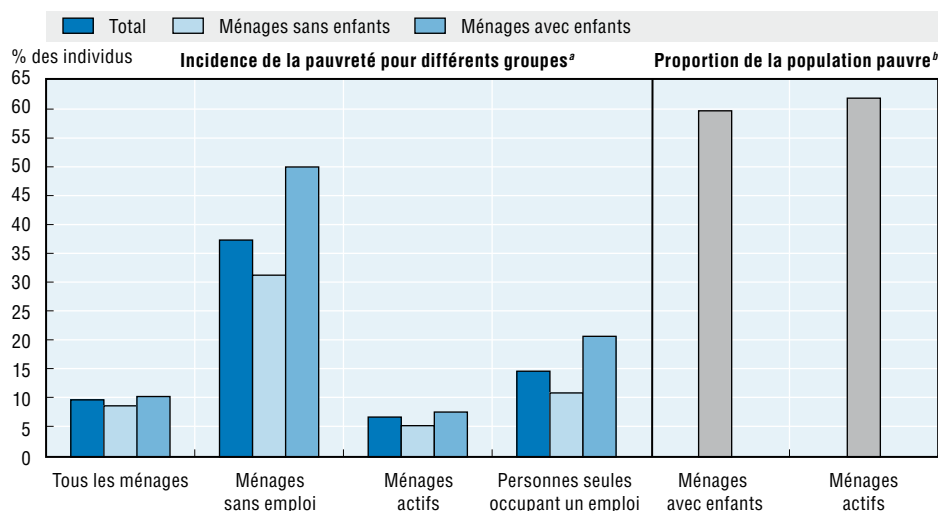
Au milieu des années 2000, une personne d'âge actif sur dix en moyenne au sein de la zone OCDE était pauvre, c'est-à-dire qu'elle vivait dans un ménage au revenu disponible inférieur à la moitié du revenu médian observé dans son pays de résidence. Comme l'indique la dernière édition des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, le Danemark affiche le plus faible taux de pauvreté des pays de l'OCDE, avec 4.5 % de sa population d'âge actif vivant sous le seuil de pauvreté. À l'autre extrémité, le Mexique se distingue par un taux de pauvreté de près de 18 %.

L'emploi réduit considérablement le risque de pauvreté dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En moyenne au sein de la zone OCDE, 37 % des individus vivant dans un ménage sans emploi sont pauvres, ce qui est cinq fois plus élevé que pour les ménages dans lesquels au moins une personne travaille (graphique 1). Dans pratiquement tous les pays, le risque de pauvreté des ménages sans emploi est plus de trois fois supérieur au taux observé parmi les ménages d'actifs, et il ne tombe presque jamais en deçà de 20 %. Dans ces conditions, la plupart des gouvernements de l'OCDE sont confrontés à un réel défi pour parvenir à contenir le taux de pauvreté sur fond de crise de l'emploi. Toutefois, l'emploi n'est pas la panacée : en moyenne dans les pays de l'OCDE, 7 % des individus vivant dans des ménages dans lesquels au moins une personne travaille sont pauvres et la pauvreté au travail touche plus de 10 % de la population en emploi aux États-Unis, au Japon, au Mexique, en Pologne, au Portugal et en Turquie. La plupart des individus d'âge actif occupant un emploi, les travailleurs pauvres constituent la cible la plus importante pour les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays de l'OCDE : en moyenne, ils représentent plus de 60 % de tous les pauvres d'âge actif.

Graphique 1.

PAUVRETÉ DANS LES PAYS DE L'OCDE

Moyennes OCDE, milieu des années 2000



Notes : Moyennes non pondérées pour 28 pays de l'OCDE (hors Turquie et Suisse).

a) Les barres représentent la proportion (en pourcentage) d'individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible est inférieur à la moitié du revenu médian, parmi tous les individus vivant dans un ménage où la personne de référence est d'âge actif (avec ou sans enfants). Les taux de pauvreté sont aussi calculés pour trois grandes sous-catégories de ménages : ménages sans emploi (avec ou sans enfants), ménages où au moins une personne travaille (avec ou sans enfants) et personnes seules occupant un emploi (avec ou sans enfants).

b) Les barres représentent la proportion (en pourcentage) des individus vivant dans un ménage avec enfants et où au moins une personne travaille respectivement, parmi tous les individus vivant dans des ménages pauvres.

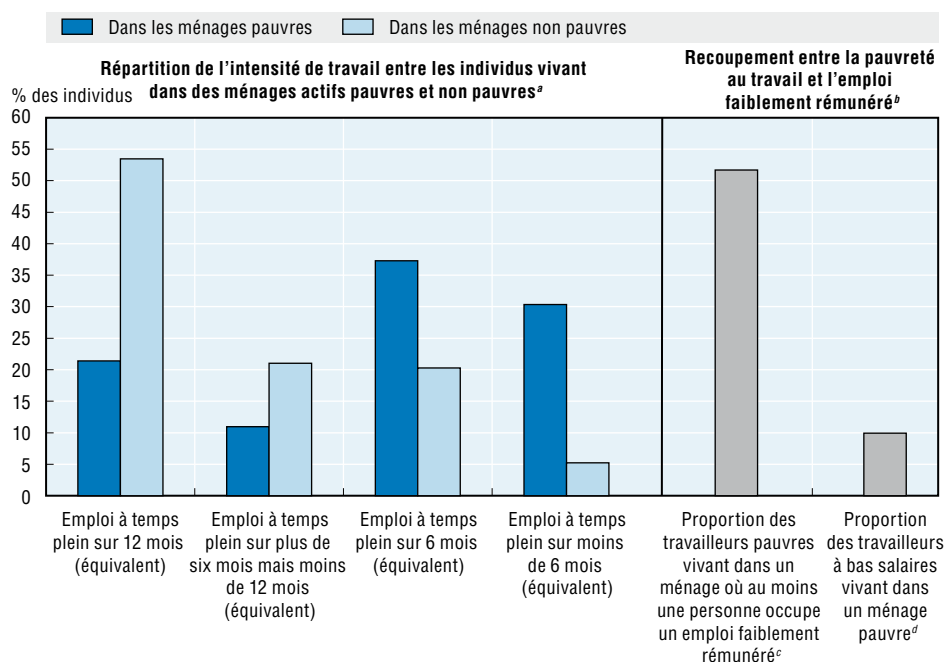
Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2009.

Les ménages avec enfants s'en sortent toujours moins bien que leurs homologues sans enfants, à situation comparable vis-à-vis de l'emploi. En moyenne dans la zone OCDE, la moitié des individus vivant dans un ménage sans emploi avec enfants sont pauvres, contre un peu plus de 30 % des ménages sans enfants (graphique 1). L'emploi réduit cet écart mais pas de manière uniforme pour tous les ménages. En moyenne, 7,8 % des individus vivant dans un ménage actif avec enfants sont pauvres, ce qui est supérieur de 2,4 points de pourcentage seulement par rapport aux ménages sans enfants. Toutefois, à 20 %, le taux de pauvreté au travail parmi les parents isolés est deux fois plus élevé que pour leurs homologues sans enfants. Au total, six pauvres sur dix vivent dans un ménage avec enfants, ce qui est particulièrement préoccupant dans la mesure où le statut économique et social tend à se transmettre d'une génération à l'autre dans tous les pays de l'OCDE. ■

Graphique 2.

TEMPS DE TRAVAIL, TAUX DE SALAIRE ET PAUVRETÉ DES TRAVAILLEURS

Moyennes dans 21 pays européens, population entre 20 et 64 ans, 2006



Notes : Moyennes non pondérées.

- Les barres représentent, pour tous les individus de 20 à 64 ans vivant dans un ménage où au moins une personne travaille, la proportion (en pourcentage) d'individus vivant dans un ménage où le temps moyen passé au travail sur l'année, pour le chef de famille et son conjoint (le cas échéant), est : moins de 6 mois, 6 mois, entre 6 et 12 mois, 12 mois (en équivalent temps plein). Les calculs ont été réalisés séparément pour les ménages pauvres et non pauvres.
- Les travailleurs à bas salaires sont définis comme les travailleurs dont le salaire horaire est inférieur au quintile le plus bas de l'échelle des salaires.
- La barre représente la proportion (en pourcentage) d'individus vivant dans un ménage où une personne au moins occupe un emploi faiblement rémunéré, parmi tous les individus âgés de 20 à 64 ans vivant dans un ménage pauvre où au moins une personne travaille.
- La barre représente la proportion (en pourcentage) d'individus vivant dans un ménage pauvre, parmi tous les individus âgés de 20 à 64 ans vivant dans un ménage où au moins une personne occupe un emploi faiblement rémunéré.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2009.

Qui sont les travailleurs pauvres ?

S'il est naturel de supposer que la pauvreté au travail est essentiellement limitée aux travailleurs à bas salaires, le recoupement entre l'emploi à bas salaire et la pauvreté au travail est en fait assez faible (graphique 2). Les chiffres montrent que les salaires horaires des travailleurs pauvres ne se situent pas nécessairement au plus bas de l'échelle salariale. En moyenne dans les 21 pays européens pour lesquels des données sont disponibles, un peu plus de la moitié seulement des travailleurs pauvres vivent dans des ménages où au moins une personne occupe un emploi faiblement rémunéré. Par ailleurs, la plupart des travailleurs à bas salaires ne vivent pas sous le seuil de pauvreté : en moyenne dans ces 21 pays, moins d'un travailleur à bas salaire sur dix vit dans un ménage pauvre. Ces observations ont d'importantes implications pour l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté. Toute mesure qui serait uniquement ciblée sur les travailleurs à bas salaires laisserait en effet de côté de nombreux travailleurs pauvres. Une telle politique tend donc principalement à rendre l'emploi faiblement rémunéré plus attractif, mais elle semble relativement inefficace dans la lutte contre la pauvreté au travail.

Le sous-emploi est un facteur déterminant de la pauvreté au travail. Le travail à temps partiel et/ou de courtes périodes d'emploi sur l'année représentent un problème majeur pour la plupart des travailleurs pauvres (graphique 2). En effet, le temps passé au travail pour les travailleurs pauvres diffère sensiblement de celui du reste de la population active. Parmi tous les adultes vivant dans un ménage pauvre, seuls un peu plus de 20 % occupent un emploi à temps plein et près de 70 % d'entre eux travaillent en moyenne six mois ou moins par an. À titre de comparaison, un peu plus de 50 % des adultes vivant dans des ménages non pauvres travaillent à temps plein et seuls 25 % d'entre eux travaillent en moyenne six mois ou moins dans l'année. Plus de la moitié des travailleurs pauvres dans tous les pays travaillent en moyenne six mois ou moins sur l'année. Or, plus l'intensité de travail est faible, plus le risque de pauvreté est élevé. Compte tenu du ralentissement économique actuel, qui engendre dans certains cas une réduction significative des horaires de travail voire des destructions d'emplois, le taux de pauvreté au travail pourrait augmenter de manière prononcée. ■

Les dispositifs existants de protection sociale sont-ils adaptés ?

Si le risque de pauvreté dépend des caractéristiques des individus et des ménages, comme le taux d'activité et la composition des ménages, des ménages au profil similaire font face à un risque de pauvreté très variable d'un pays à l'autre dans la zone OCDE. En fait, les différences entre les systèmes nationaux de transferts sociaux ont une incidence sensible sur les taux de pauvreté observés dans les différents pays.

Les transferts sociaux nets – combinaison des transferts publics bruts en espèces et des impôts sur les ménages – jouent un rôle déterminant dans la lutte contre la pauvreté dans pratiquement tous les pays de l'OCDE (graphique 3). En moyenne, ils permettent de diviser de près de moitié le taux de pauvreté parmi l'ensemble de la population d'âge actif, voire plus dans certains pays comme le Danemark, la France et la Suède. À l'opposé, le taux de pauvreté global diminue de moins d'un tiers après transferts aux Canada, en Corée, en Espagne, aux États-Unis, au Japon et au Mexique. La structure des systèmes nationaux de transferts sociaux joue donc un rôle clé dans le classement des pays de l'OCDE en matière de taux de pauvreté. Par ailleurs, l'impact des transferts sociaux varie considérablement entre les différents types de ménages. À l'exception notable des parents isolés, les

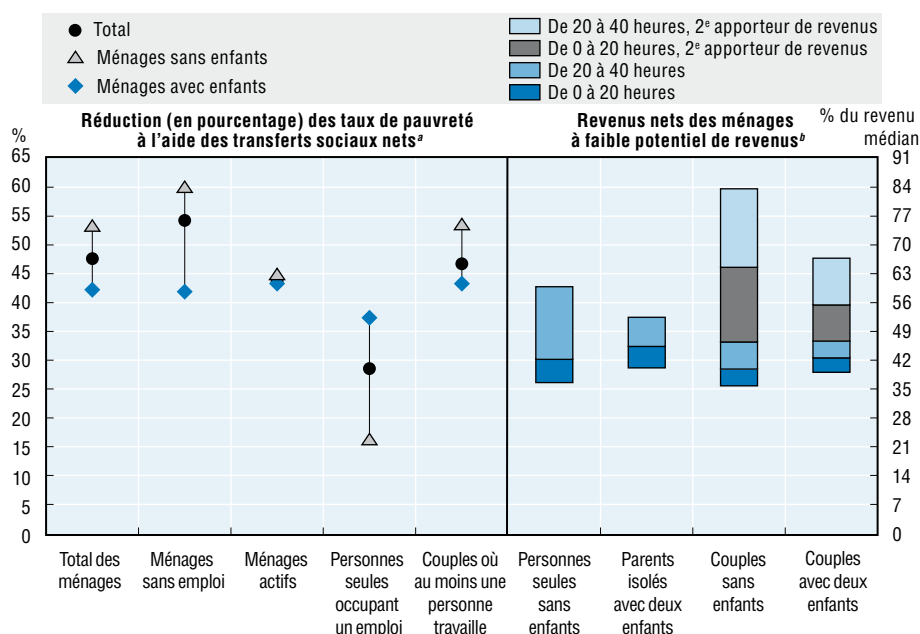
transferts sociaux tendent à lutter moins efficacement contre la pauvreté chez les ménages avec enfants que chez les ménages sans enfants. Les transferts sociaux contribuent également à lutter contre la pauvreté parmi les chômeurs et, dans une moindre mesure, parmi les personnes qui occupent un emploi.

Il pourrait être possible de procéder à une refonte des systèmes nationaux de cotisations et de prestations sociales, de manière à apporter une aide plus efficace aux ménages actifs au potentiel de revenus faible, notamment lorsqu'ils ont des enfants. L'aide aux revenus fournie aux ménages sans emploi avec enfants, qui atteint 40 % du revenu médian en moyenne dans les pays de l'OCDE, permet de réduire sensiblement le degré de pauvreté, même si les bénéficiaires continuent de vivre sous le seuil de pauvreté (graphique 3). Néanmoins, étant donné que le montant net des transferts sociaux versés à ces familles diminue rapidement lorsque leurs revenus salariaux augmentent, l'intérêt financier qu'il y a à accepter un emploi faiblement rémunéré tend à être relativement faible et l'emploi à temps plein ne constitue pas toujours le meilleur moyen d'atteindre l'autonomie économique. En moyenne, l'emploi à temps plein faiblement rémunéré se traduit, pour les parents isolés, par un revenu disponible légèrement inférieur au seuil de pauvreté, et porte le revenu disponible des couples à deux revenus avec enfants à 65 % seulement du revenu médian. Compte tenu du ralentissement économique

Graphique 3.

TRANSFERTS SOCIAUX NETS ET PAUVRETÉ DES TRAVAILLEURS

Moyennes de l'OCDE, milieu des années 2000



Notes : Moyennes non pondérées pour 24 pays de l'OCDE.

a) L'impact des transferts sociaux nets se mesure en comparant les taux de pauvreté fondés sur le revenu disponible, c'est-à-dire après transferts bruts et impôts, en appliquant le taux d'incidence de la pauvreté observé en l'absence de transferts bruts et d'impôts sur les ménages. Plus précisément, les taux de pauvreté avant transferts sociaux nets font référence à la proportion d'individus dont le revenu marchand (autrement dit, avant transferts/impôts sur le revenu) est inférieur à 50 % du revenu disponible des ménages.

b) Les ménages au faible potentiel de revenus font référence aux ménages où tous les travailleurs occupent un emploi faiblement rémunéré, c'est-à-dire payé 40 % du salaire horaire moyen ou au taux de salaire minimum lorsqu'il est supérieur à 40 % du salaire moyen.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2009.

actuel, il pourrait s'avérer difficile pour ces familles de rester au-dessus du seuil de pauvreté, et ce même si les deux époux conservent leur emploi mais qu'ils voient leur temps de travail réduit. À titre de comparaison, le revenu moyen des couples sans enfants atteint 80 % du revenu médian, ce qui est sensiblement supérieur au seuil de pauvreté. ■

Les prestations liées à l'emploi sont-elles une solution ?

Plus de la moitié des pays de l'OCDE offrent désormais des prestations liées à l'emploi, c'est-à-dire des transferts sociaux destinés à compléter les revenus des travailleurs à bas salaires. Ces compléments de revenus présentent un avantage majeur par rapport aux transferts sociaux plus traditionnels : ils redistribuent non seulement les ressources aux familles à bas revenus, mais ils rendent également l'emploi plus attractif pour les travailleurs au faible potentiel de revenus, dans la mesure où ces prestations sont conditionnées à l'exercice d'un emploi. En d'autres termes, ce type de transferts renforce l'intérêt financier qu'il y a à travailler. Il existe des différences entre les pays au niveau de la priorité qu'ils accordent à ces objectifs (redistribution des ressources contre incitation à la reprise d'un emploi), ce qui est reflété dans la structure de ces systèmes. Il existe deux grandes catégories de prestations liées à l'emploi : les prestations ciblées sur les travailleurs à bas salaires, qui renforcent les incitations au travail, et les prestations ciblées sur les familles à bas revenus, davantage axées sur la redistribution des ressources.

Compte tenu des contraintes budgétaires, ces programmes doivent être étroitement ciblés pour que le montant des prestations versées soit suffisamment élevé pour avoir un réel impact sur la pauvreté au travail. À cet égard, les prestations liées à l'emploi fondées sur les revenus des ménages présentent un avantage déterminant : elles permettent plus facilement de cibler *uniquement* les ménages à bas revenus, comme en témoignent les systèmes en vigueur aux États-Unis, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, qui proposent des prestations généreuses (avec un plafond compris entre 10 et 25 % du revenu médian en fonction du pays) à un nombre limité de ménages à bas revenus, contrairement aux régimes de prestations liées à l'emploi en place dans les autres pays de l'OCDE.

Cependant, l'efficacité des prestations liées à l'emploi dans la redistribution des ressources vers les ménages actifs les plus défavorisés dépend aussi de leur impact sur les incitations au travail. Les prestations fondées sur l'ensemble des revenus du ménage tendent à réduire les incitations du conjoint à travailler, alors que les prestations basées sur les revenus salariaux individuels permettent de contourner ce problème. Reste que toutes ces prestations n'encouragent pas les bénéficiaires à progresser dans l'échelle salariale, ni par conséquent, à accroître leurs horaires de travail ou à investir en capital humain. Néanmoins, les évaluations disponibles laissent à penser que, si les prestations d'activité sont suffisamment élevées pour que l'écart entre revenus d'inactivité et revenus du travail soit substantiel, leur impact sur l'emploi est positif, quoique relativement limité dans la plupart des cas. L'effet positif en termes d'emplois « créés » compense donc l'effet négatif sur l'incitation à travailler davantage et, de ce fait, ces prestations peuvent avoir un effet notable sur la pauvreté, en réduisant à la fois son incidence et son ampleur.

Par ailleurs, certains résultats récents amènent à penser que le coût global « par dollar transféré » est plutôt faible, surtout par comparaison avec des politiques de redistribution plus traditionnelles qui peuvent induire d'importantes « pertes

d'efficience » si elles nuisent fortement aux incitations à travailler. Dans certains pays, le coût pour les contribuables de la redistribution d'un euro sous la forme d'une prestation liée à l'emploi peut ne pas excéder un euro, ce qui implique un coût d'efficience proche de zéro. Néanmoins, l'efficacité des politiques fondées sur des prestations liées à l'emploi varie sensiblement selon les pays. Les prestations d'activité sont en effet soit inefficaces soit très coûteuses dans les pays où la dispersion des revenus d'activité est, au bas de l'échelle des salaires, relativement faible. ■

Le salaire minimum, un outil utile de lutte contre la pauvreté ?

Les salaires étant le déterminant le plus immédiat des revenus d'activité, le salaire minimum est souvent considéré comme un instrument d'action majeur pour lutter contre la pauvreté au travail. L'enjeu consiste à fixer le salaire minimum à un *niveau approprié*. En effet, le salaire minimum peut représenter un instrument utile pour remédier au problème de la pauvreté au travail parmi les ménages où tous les adultes d'âge actif occupent à *plein temps* un emploi faiblement rémunéré. Toutefois, le salaire minimum n'est pas conçu pour faire face à des situations familiales particulières ou à des conditions d'emploi spécifiques, comme le travail à temps partiel. Comme outil de lutte contre la pauvreté, il est donc mal ciblé. Par exemple, il offre un soutien moins efficace aux parents isolés qu'aux couples sans enfants, alors que les parents isolés sont davantage exposés au risque de pauvreté. Et surtout, le salaire minimum n'apporte qu'une aide limitée à la grande majorité des travailleurs pauvres qui ne parviennent pas à trouver un emploi à plein temps.

Un salaire minimum très élevé n'est pas la solution, puisqu'il pourrait nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs les plus vulnérables. Un salaire minimum élevé tend en effet à avoir un impact négatif sur l'emploi des travailleurs les moins productifs. Plusieurs pays ont donc réduit les charges sociales au bas de l'échelle des salaires afin d'atténuer ces effets pervers potentiels. Toutefois, s'agissant de la lutte contre la pauvreté au travail, une telle politique peut se traduire par des effets d'aubaine très importants, puisqu'une grande majorité des bénéficiaires de ce type de mesure ne sont pas pauvres. Un salaire minimum élevé tend également à tasser l'échelle des salaires, ce qui rend difficile la mise en œuvre d'un système de prestations d'activité, à destination des familles les plus vulnérables, qui ne soit pas trop coûteux, et dont la dégressivité en fonction des revenus salariaux ne soit pas trop forte, afin de limiter les effets négatifs potentiels sur l'offre de main-d'œuvre.

Si le salaire minimum est fixé à un niveau raisonnable, on peut toutefois observer des synergies importantes avec le système de prestations liées à l'emploi. En instaurant un salaire minimum, les employeurs ne peuvent plus « détourner » la valeur des prestations d'activité versées aux ménages en diminuant les salaires. Dans ces conditions, le salaire minimum contribue effectivement à la redistribution des ressources vers les travailleurs à bas salaires, en renforçant l'efficacité des prestations liées à l'emploi. Compte tenu de la congruence des objectifs, le salaire minimum peut, dans une certaine mesure, permettre de verser des prestations d'activité moins élevées. Résultat : une diminution des dépenses consacrées aux prestations liées à l'emploi, ainsi que des impôts nécessaires pour les financer. Avec l'instauration d'un salaire minimum, la charge d'aider les travailleurs à bas salaire incombe dans une plus grande mesure aux employeurs, ainsi qu'à leurs clients et salariés, et dans une moindre mesure aux contribuables qui financent les transferts publics. ■



Pour plus d'informations

Ces questions sont analysées de manière plus approfondie dans le chapitre 3 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*. Pour de plus amples informations sur la présente Synthèse et sur les travaux menés par l'OCDE sur la pauvreté, veuillez contacter Anne Saint-Martin (courriel : anne.saint-martin@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 85 90) ou consulter le site www.oecd.org/els/employment/outlook.

Références

OCDE (2009), **Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi**, à paraître.

OCDE (2008), **Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE**, ISBN 978-92-64-04418-0, € 70, 312 pages.

Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 81, OCDE, Paris.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.