

La nécessité d'un plan de garantie de l'emploi en Inde

par Santosh Mehrotra, Centre régional pour l'Asie, PNUD, Bangkok

La pauvreté a diminué en Inde pendant les années 1990 mais, cette réduction s'étant accompagnée d'un creusement généralisé des inégalités, elle pourrait bien être en perte de vitesse à l'avenir.*

Seule une croissance fortement créatrice d'emplois pourra permettre à l'Inde de connaître une réduction continue de la pauvreté. Or il semble peu probable qu'un processus fortement créateur d'emploi puisse se développer dans ce pays. En effet, dans le secteur manufacturier, la capacité de créer des emplois simultanément à l'augmentation de la production a chuté dans les années 1990 et c'est seulement dans le secteur des services que l'emploi urbain a connu une forte croissance. Cela oblige la majorité de la population indienne à dépendre de l'agriculture, un secteur à faible croissance, pour ses revenus. Ce secteur représente toujours 59 pour cent de la totalité des emplois en Inde. La plupart des membres des familles pauvres occupent des emplois précaires ou travaillent à leur compte tandis que, pour les personnes disposant d'un emploi régulier, la probabilité d'être pauvre est réduite.

Par conséquent, l'intervention directe de l'État afin de stimuler la création d'emplois pourrait entraîner une réduction spectaculaire de la pauvreté en milieu rural. Le gouvernement a déposé devant le parlement un projet de loi prévoyant une garantie d'emploi minimale en faveur des ménages pauvres. Il propose de conférer à une personne par ménage le droit à 100 jours de travail par an rémunérés au salaire minimum dans chaque État. Pour un salaire minimum de 60 roupies par jour dans tous les États de l'Inde, 100 jours de travail permettraient aux deux-tiers de la population indienne de se hisser au-dessus du seuil de pauvreté. Initialement, ce programme sera appliqué dans les 150 districts les plus pauvres du pays.

Ce programme peut présenter plusieurs avantages. En fait, l'intensité de main-d'œuvre peut être très importante dans des activités telles que la création de bassins versants, la régénération des terres et la prévention de l'érosion des sols. Cela serait non seulement bénéfique à la protection de l'environnement, mais conduirait également à l'avenir à une meilleure productivité des terres et à une production renforcée.

Le programme aurait également des effets indirects positifs sur les revenus en entraînant une augmentation des salaires en milieu rural et, par conséquent, de l'investissement dans le capital humain. L'une des raisons pour lesquelles les parents pauvres cessent d'envoyer leurs enfants à l'école est que les frais scolaires sont inabornables pour eux, de sorte que l'augmentation des revenus se traduirait par une réduction de l'abandon de la scolarité. Si on ajoute à cela l'augmentation de la productivité des terres, ces phénomènes conjugués peuvent avoir une forte influence sur la croissance économique.

De plus, l'augmentation de la création de bassins versants pourrait entraîner une réduction des dégâts causés à la vie humaine et aux biens par les fréquentes inondations que subit le pays et se traduire ainsi à l'avenir pour le gouvernement par des économies au titre de ses politiques de secours aux victimes des inondations. Ainsi, les avantages du plan de garantie de l'emploi vont au-delà de son impact immédiat sur la pauvreté.

À long terme toutefois, la mise en œuvre du projet de loi ne permettra pas à l'Inde d'échapper à la nécessité de transférer le travail hors du secteur agricole, dans lequel peu de personnes bénéficient d'un emploi régulier, la plupart étant employées à leur propre compte ou disposant d'un emploi précaire. L'essentiel des nouveaux emplois salariés réguliers devraient être destinés aux travailleurs peu qualifiés. Cela implique de mettre en

œuvre une stratégie favorisant la croissance des exportations de produits manufacturés nécessitant du travail peu qualifié et la production de marchandises nécessitant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée destinées au marché intérieur – soit le contraire de la stratégie actuelle.

Mais avec une population active de 222 millions de personnes dans le secteur agricole, même un transfert rapide du travail hors de ce secteur ne permettra pas de faire sortir la totalité des travailleurs pauvres de la pauvreté. Par conséquent, la création directe d'emplois par la loi constitue une composante essentielle de cette politique.

Le plan de garantie de l'emploi est-il réalisable ? L'économiste Jean Dreze a estimé que le coût total de la mise en œuvre échelonnée du programme passerait de 0,5 pour cent du PIB la première année de la phase initiale (2005) à 1 pour cent du PIB la dernière année de cette phase (2008), après quoi ce pourcentage diminuerait à mesure que diminuerait le nombre des ménages situés sous le seuil de pauvreté. Par ailleurs, la fusion des programmes de création d'emplois existants avec le plan de garantie de l'emploi entraînera un renforcement de l'efficacité de l'utilisation des ressources.

L'élaboration du plan et le calcul de son coût s'appuient sur le modèle que constitue un plan similaire mis en œuvre avec succès pendant 20 ans dans l'État du Maharashtra. Mais les calculs mentionnés ci-dessus sont fondés sur l'hypothèse d'un ratio travail/matériel de 60/40. Or ce ratio est bien plus faible dans l'État du Maharashtra et, en outre, une intensité plus importante en main d'œuvre pourrait se traduire par une réduction des coûts unitaires.

Ce coût n'est pas insupportablement élevé, mais il n'est pas non plus faible. Néanmoins, inverser la tendance à la baisse de l'imposition déjà faible en Inde permettra de dégager des recettes suffisantes pour financer la mise en œuvre de la loi relative à la garantie de l'emploi. Alors que les recettes globales de la fiscalité de l'État central des pays à faible revenu ont représenté 14,1 pour cent du PIB sur la période 1990-2001, et même 22 pour cent du PIB en Chine en 2003, les recettes de la fiscalité fédérale en Inde n'ont représenté qu'environ 9 pour cent du PIB en moyenne entre 2001 et 2004 et, malgré l'augmentation des revenus, le ratio des impôts fédéraux au PIB a en fait diminué, passant de 10,6 pour cent en 1987/1988 à 9,3 pour cent de nos jours.

En Inde, au moins 200 millions de personnes vivent toujours en dessous du seuil de pauvreté et le renforcement des inégalités pourrait conduire à de graves tensions sociales et déboucher sur des troubles sociaux en milieu urbain. Les conséquences sociales du creusement des inégalités en Inde alors que 200 millions de personnes sont pauvres – un chiffre calculé sur la base de la poursuite de la montée actuelle du chômage – peuvent être désastreuses. Les circonstances plaident pour l'intervention directe de l'État en faveur de la création d'emplois et la loi relative à la garantie de l'emploi pourrait, à cet égard, constituer une bonne option.

** Nota bene :*

Sur le débat concernant la pauvreté et les inégalités en Inde, voir One Pager n° 2 rédigé par Kakwani. (Les rédacteurs en chef des OnePager).

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org