

Pauvreté rurale et assistencialisme Leçons du Brésil

Pierre Salama

IL Y A MOINS DE PAUVRES au Brésil aujourd'hui qu'il y a une dizaine d'années. L'assistencialisme a pris de l'ampleur dans nombre de pays latino-américains. Ces deux observations interrogent. Est-ce l'assistencialisme qui est à l'origine de cette baisse de la pauvreté ?

La pauvreté et la pauvreté extrême ^{1/} ont baissé dans quasiment l'ensemble des pays d'Amérique latine, entre 1990 et 2008, et dans certains pays très fortement. Ainsi, au Brésil par exemple, la pauvreté, évaluée à 34,1 % de la population en 1997 et à 35,6 % en 2003, a nettement décliné ensuite : 26,9 % en 2006, 25,1 % en 2007 (selon la Pnad ^{2/}). La baisse est donc incontestable et elle a eu lieu surtout pendant la présidence de Lula. Dans l'ensemble, la réduction de la pauvreté est importante même si elle reste encore à un niveau élevé, surtout dans les parties les plus « déshéritées » du Brésil (52,9 % dans le Nord-Est en 1997 et 39 % en 2007).

L'ampleur de la pauvreté extrême rurale est largement plus élevée que

^{1/} Le plus souvent dans les économies dites en voie de développement, on utilise un indicateur de *pauvreté absolue*. Rappelons que, selon cette définition, est pauvre une personne, ou un ménage, dont le revenu monétaire ne lui permet pas à la fois de subvenir à ses stricts besoins de reproduction physique (mesurés par une quantité minimale de calories), se loger, s'habiller, se transporter. Si le revenu monétaire ne permet pas à cette personne (ce ménage) d'acquérir les biens nécessaires à sa reproduction physique, on dit qu'elle (le ménage) est indigente, ou bien encore qu'elle souffre d'une pauvreté extrême. On établit ainsi deux seuils monétaires définissant deux lignes : l'une de pauvreté extrême, l'autre de pauvreté globale. Le pourcentage d'individus (ou de ménages) situé en deçà d'une de ces lignes, par rapport à l'ensemble des individus (des ménages) d'une nation, mesure l'*ampleur* – ou encore l'*incidence* – de la pauvreté extrême, ou bien de la pauvreté globale. Les revenus des individus pauvres (les ménages) sont plus ou moins éloignés de la ligne de pauvreté. La distance à la ligne de pauvreté sert à mesurer la *profondeur* de la pauvreté. Les pauvres sont inégaux entre eux. Un troisième indicateur (FGT) mesure ces inégalités. La pauvreté absolue peut disparaître. C'est ce qu'on a pu observer dans quelques pays asiatiques puisqu'il suffit que les revenus monétaires des pauvres leur permettent de franchir la ligne de pauvreté. Une autre définition de la pauvreté est utilisée pour analyser la pauvreté monétaire dans les pays dé-

veloppés. Celle-ci se mesure de manière *relative*. Est considéré comme pauvre, dans ce cas, un individu (un ménage) dont le revenu est inférieur à 50 % (ou bien 40 % ou 60 % selon les définitions) du revenu médian. Trois observations découlent de cette définition : la pauvreté ne peut pas disparaître sauf en cas d'égalité parfaite des revenus perçus par chaque individu (ménages) ; on ne peut comparer l'ampleur de la pauvreté dans un pays dit en voie de développement avec celle dans un pays dit développé, les définitions n'étant pas les mêmes ; enfin un pauvre d'un pays développé peut bénéficier d'un niveau de revenu qui, dans un autre pays développé, ne le conduirait pas à être classé comme pauvre. Enfin, on peut analyser l'ampleur, la profondeur et les inégalités entre les pauvres, le principe étant le même que pour la pauvreté absolue, puisqu'il repose sur la construction de lignes de pauvreté. L'approche en termes de pauvreté monétaire, absolue ou relative, est insuffisante et peut conduire à des interprétations erronées. La pauvreté n'est pas que monétaire, elle a de multiples dimensions (accès à l'eau potable, nombre de personnes par chambre, etc.) et il existe d'autres manières de la mesurer qui tiennent davantage compte des besoins, et que nous ne pouvons ici présenter. Lorsqu'on considère une mesure qui prend en compte cette multidimensionnalité la réduction de la pauvreté est moins importante.

^{2/} Pnad : Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

CRISE

celle observée en milieu urbain, sauf au Chili, en Uruguay et en Colombie. Le ratio entre la pauvreté extrême rurale et la pauvreté extrême urbaine se situe aux environs de 3 au Brésil et au Mexique, aux environs de 5 au Pérou, et aux environs de 2 au Costa Rica. Il reste relativement stable au Brésil, au Mexique et au Pérou entre 2002 et 2008. La réduction de la pauvreté extrême se fait donc plus ou moins au même rythme dans les deux secteurs et il n'y a donc pas de convergence des niveaux de pauvreté extrême entre milieux rural et urbain [Cepal, 2010a].

Le taux de pauvreté extrême rural reste largement supérieur à celui observé en milieu urbain. L'absence de convergence entre les niveaux interpelle les politiques de réduction de la pauvreté. En effet, en toute logique, on aurait pu s'attendre à ce que l'objectif de réduction de la pauvreté privilégie le milieu rural, tout simplement parce qu'il convient de s'attaquer en priorité à la pauvreté là où elle est la plus élevée. La période 2002-2008 correspond à la mise en place sur une échelle élargie de politiques de transferts monétaires conditionnés au Brésil et au Mexique. Or, au Brésil, sur cette période la pauvreté extrême en zone rurale diminue un peu moins rapidement qu'en zone urbaine, le ratio pauvreté extrême rurale/pauvreté extrême urbaine augmentant légèrement. L'évolution est différente au Mexique sur la même période, le ratio baisse légèrement, mais ces différences ne sont pas majeures et donc pas significatives. C'est la troisième observation qu'on peut faire. Le fait qu'il n'y ait pas ou peu de convergence entre les évolutions des niveaux de pauvreté rurale et urbaine est révélateur de l'inadéquation des politiques menées en secteur rural.

A la lumière de ces observations, nous chercherons à comprendre l'efficacité des politiques de réduction de la pauvreté dans les principaux pays latino-américains, avec un regard particulier porté sur le Brésil.

Les causes factorielles de réduction de la pauvreté

La globalisation commerciale des économies latino-américaines affecte la croissance et les inégalités. Elle ne dynamise pas nécessairement la croissance et n'aggrave pas les inégalités dans tous les pays. Tout dépend de la manière dont elle est mise en œuvre. Avec le niveau des inégalités propre à chacun de ces pays, le taux de croissance et la variation des inégalités expliquent la variation de l'ampleur de la pauvreté.

Globalisation, ouverture et croissance

La plupart des économies latino-américaines ont peu augmenté le poids de leurs exportations dans l'économie mondiale ces vingt dernières années, à la différence des économies asiatiques et à l'exception du Mexique et de quelques pays d'Amérique centrale. Il n'y a pas de relation univoque entre degré d'ouverture à l'économie mondiale et taux de croissance. L'ampleur de la croissance dépend des modes d'insertion (quels sont les produits exportés ? quels sont leurs degrés technologiques ? quelle est la valeur ajoutée produite localement ? diminue-t-elle ou non ? quelle est la politique de change suivie ?). Plus précisément, *la croissance dépend plus de la manière*

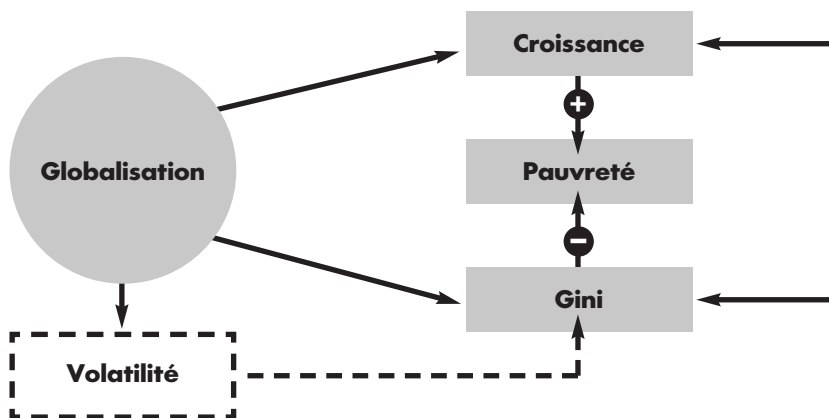
LEÇONS DU BRÉSIL

de pratiquer l'ouverture que de l'ouverture elle-même. L'ouverture commerciale croissante n'est pas synonyme de forte croissance, il faut que certaines conditions soient réalisées [Salama, 2006].

La globalisation commerciale impose des contraintes de coûts plus ou moins élevées, fonction du niveau des coûts unitaires du travail des produits fabriqués^{3/}. Elle a pu dans les années 1990 entraîner un décrochage de l'évolution des salaires et de la productivité et donc une augmentation des inégalités économiques. Mais ce décrochage n'est pas inéluctable, ainsi qu'on peut l'observer d'ailleurs depuis le début des années 2000 [Bizberg, 2010]. Dans une certaine mesure, la fin du décrochage peut être favorable à une diminution de la pauvreté.

La globalisation commerciale et financière introduit un facteur d'instabilité supplémentaire de la croissance lorsque le marché agit sans quasiment aucun contrôle, comme ce fut le cas en Argentine, au Mexique et de manière moins caricaturale au Brésil dans les années 1990 et au début des années 2000. La croissance n'est alors pas régulière (voir encadré). Cette volatilité a des effets distributifs qui agissent négativement sur la pauvreté. Pour illustrer les relations globalisation-pauvreté, on peut reprendre le schéma proposé par Nissanke et Thorbecke [2010], tout en le complétant par l'ajout de la volatilité (voir ci-dessous). Deux chemins mènent à la croissance. L'ouverture accroît la volatilité de la croissance si des politiques économiques spécifiques ne sont pas adoptées. Elle n'est pas sans incidence négative sur la croissance à terme [Cepal, 2010b ; Fanelli J. M. et Jimenez J. P., 2010 ; Fanelli, 2009].

Schéma : Globalisation/croissance/distribution des revenus et pauvreté



NB : Le coefficient de Gini^{4/} est un indicateur de mesure de la distribution des revenus

^{3/} C'est-à-dire d'une combinaison du salaire réel en dollars et de la productivité.

^{4/} Le coefficient de Gini varie entre 0 et 1. Il sert notamment à caractériser la répartition des ri-

chesses : il est proche de 0 pour une société égalitaire et il est proche de 1 quand l'essentiel des richesses est détenu par une minorité et que la grande majorité vit dans la pauvreté [NDE].



CRISE

L'accroissement (ou la diminution) du taux de croissance et des inégalités, ainsi que le niveau des inégalités expliquent l'évolution de l'ampleur de la pauvreté. Ces trois facteurs caractérisent ce qu'on appelle le « triangle de la pauvreté ».

Le « triangle de la pauvreté »

Analysons les effets de ces trois facteurs. Pour un taux de croissance donné et une stabilité de la répartition des revenus, plus le niveau des inégalités est élevé, plus il est difficile de réduire la pauvreté. En effet, plus les inégalités sont élevées, plus la distance entre le revenu moyen des pauvres et la ligne de pauvreté est importante, donc plus le chemin est long pour atteindre et dépasser cette ligne et diminuer ainsi le taux de pauvreté.

Par ailleurs, plus le taux de croissance est élevé et régulier – toutes choses étant égales par ailleurs (niveau d'inégalités stable) –, plus l'ampleur et la profondeur de la pauvreté baissent. En effet, la distance jusqu'à la ligne de pauvreté est parcourue plus rapidement lorsque le taux de croissance augmente, à la condition toutefois que le taux de croissance soit régulier. Plus les inégalités baissent – toutes choses étant égales par ailleurs – plus la distance entre le revenu moyen des pauvres et la ligne de pauvreté tend à se réduire, et inversement. Cette diminution des inégalités peut être la résultante d'une augmentation du salaire minimum plus élevée que le taux de croissance, d'une diminution des emplois informels, d'une politique de transferts de revenus, et de la nature du régime de croissance ainsi qu'on a pu l'observer au Brésil à partir de 2006.

Le taux de croissance et la variation des inégalités ne sont pas indépendants l'un de l'autre : il y a des régimes de croissance qui tendent à augmenter les inégalités et d'autres qui tendent à les réduire, dit autrement la croissance n'est jamais neutre du point de vue distributif ^{5/}. L'augmentation du taux de croissance, la réduction de sa volatilité de 2002-2003 à 2008, la diminution modeste des inégalités ^{6/}, malgré une volatilité encore importante, expliquent la baisse récente de la pauvreté constatée dans les principales économies latino-américaines.

Les inégalités et l'ampleur de la croissance ne sont pas le produit exclusif du fonctionnement du marché du travail. Celui-ci est plus ou moins réglementé et opère à partir de conventions (fixation et évolution du salaire minimum, application laxiste ou rigide du code du travail, etc.). Les inégalités peuvent être atténuées ou non selon le système fiscal adopté et les po-

^{5/} Donnons un exemple concret : en Argentine, les 10 % les plus riches gagnaient 8 fois ce que gagnaient les 10 % les plus pauvres en 1974 et, avec la montée en puissance du libéralisme pendant la dictature (baisse des salaires réels, mise en place d'une fiscalité fortement régressive) et à l'époque du Plan de convertibilité dans les années 1990, ce rapport s'est élevé très fortement passant de 16 en 1990 à 33 en 2002-2003. Ce rapport baisse ensuite pour atteindre 25 en 2006 [Gaggero, 2008,

p. 20] avec l'abandon des politiques ultra-libérales. Selon Lozano, utilisant les données de l'Indec, ce rapport aurait ensuite augmenté se situant à 28,2 en 2009 (Lozano C. in *Apertura* n° 198, avril 2010) et selon Agis *et alii* (2010), il serait de 24,8 en 2009.

^{6/} Voir : Cepal (2009); Lopez-Calva et Lustig (2009); Hopenhayn (2009); pour le Brésil : Salvatori De-decca (2010), pour l'Argentine : Gaggero (2008) et Agis, Canete et Panigo (2010).



Deux facteurs favorables expliquent la réduction de la pauvreté au Brésil : la réduction des inégalités et l'augmentation du taux de croissance

Le coefficient de Gini ^{7/}, avant transferts sociaux (bourse famille, aide aux handicapés et surtout retraites), était en 1998 de 0,631 et de 0,598 après transferts. Ces deux coefficients connaissent une nette réduction. En 2008, le Gini avant transferts est de 0,598 et de 0,543 après transferts. Il reste que, au-delà de cette baisse, les inégalités sont encore extrêmement élevées. En Corée du Sud, le coefficient de Gini se situe aux environs de 0,30.

On observe également une baisse des inégalités des revenus du travail. Le ratio des revenus du travail des 5 % de la population les plus riches sur les 50 % de la population les plus modestes passe de 14,3 en 1993 à 14,1 en 2003 puis à 13,5 en 2008, et enfin le ratio des 5 % les plus riches sur les 25 % les plus pauvres évolue de 23,6 à 21,6 puis à 18,6 aux mêmes dates [Dedecca, *op. cit.* p. 16].

22,6 % de l'ensemble de la population (y compris les enfants et les personnes âgées) ont un revenu par tête inférieur à un quart d'équivalent salaire minimum ^{8/} avant transferts sociaux en 2008, contre 29,47 % en 1998, et 10,46 % après versement de ces transferts contre 20,13 % en 1998. En 2008, le revenu par tête de 3,3 % de la population était supérieur à 5 salaires minimum avant transferts monétaires contre 4,7 % en 1998, et après transferts monétaires de 4,2 % contre 3,8 % en 1998 (source IBGE et PNAD, in *Comunicado do Ipea* n° 59, 2010).

La croissance n'est pas neutre sur la distribution des revenus. Ce sont ces relations complexes entre croissance, inégalités et leurs conséquences sur la pauvreté qu'ont analysées Kakwani *et alii* [2004, 2010]. La croissance génère une distribution des revenus plus ou moins inégale selon la nature des emplois qualifiés/non qualifiés qu'elle crée et les secteurs (industriel, financier, services, agricole) sur lesquels elle repose [Salama P., 2008]. Au Brésil et dans nombre de pays latino-américains, le type d'insertion dans l'économie mondiale a conduit à un resserrement léger des inégalités dans les années 2000. Celui-ci a été accentué par la politique suivie vis-à-vis du salaire minimum. Le resserrement des inégalités, les facilités de crédit accordées pour l'achat de logements et de biens durables ont stimulé la demande de biens de consommation. Au total, la hausse du salaire minimum, suivie par des augmentations moins élevées du salaire moyen, l'essor du crédit, ont donné au marché intérieur un nouveau dynamisme. La contribution à la croissance de la consommation des ménages a été élevée et explique 80 % de la croissance du PIB en 2005 et 2008 [de Paula, 2010] et surtout, elle est à l'origine d'une accélération de la croissance. Baisse des inégalités, augmentation du taux de croissance expliquent la diminution de la pauvreté.

^{7/}Cette mesure est imparfaite car on ne saisit pas très bien les revenus des extrêmement riches, ainsi que ceux des très pauvres. C'est pourquoi des

économistes comme Sisco (Ipea) indiquent qu'il faut compléter cette approche personnelle des revenus par une analyse de la distribution fonc-

CRISE

litiques de redistribution décidées. La croissance peut être stimulée par la politique industrielle et par la redistribution des revenus.

Des transferts sociaux peu élevés et une fiscalité régressive

Les inégalités issues du marché peuvent être plus ou moins contrecarrées par différents types de transferts monétaires : les transferts conditionnés comme l'aide directe aux ménages, aux handicapés très pauvres, les retraites dont bénéficient les cotisants et certaines populations n'ayant pas contribué, etc. Les transferts conditionnés agissent surtout sur la profondeur de la pauvreté et peu sur son ampleur. Le système fiscal peut être progressif, dans ce cas il favorise une diminution des inégalités, ou bien à l'inverse être régressif.

Les transferts monétaires ont des effets plus ou moins importants sur la pauvreté

Les transferts monétaires comprennent à la fois les transferts conditionnés dont peuvent bénéficier les pauvres lorsque leur niveau de revenu est extrêmement faible et les retraites versées par l'Etat à certaines catégories de pauvres sans contributions de leur part. Les transferts monétaires conditionnés, seuls, agissent faiblement sur la distribution des revenus et l'ampleur de la pauvreté. Ils affectent plus fortement la profondeur de la pauvreté et les inégalités parmi les pauvres. Les autres transferts monétaires, comme les retraites versées aux handicapés et aux paysans pauvres, concernent moins de personnes et ont un effet sur l'ampleur de la pauvreté plus important.

¶ Les données disponibles sur le poids des transferts monétaires, y compris les retraites, par rapport au revenu disponible en Amérique latine (18 pays) en 2008 révèlent deux traits marquants :

a/ Le poids des transferts est plus élevé dans les deux premiers déciles de la population, ceux où sont concentrés les pauvres, il est ensuite relativement stable à l'exception du 8^e et du 10^e décile où il fléchit légèrement.

b/ Le poids de chacun des composants est différent selon les déciles. Les transferts monétaires au titre de l'assistance sont particulièrement importants pour les premiers déciles : 6,8 % du revenu disponible pour le premier décile, 3,5 % pour le second. Il décline pour les déciles suivants et devient négligeable à partir du 6^e décile. A l'inverse, le poids relatif des retraites et autres pensions n'est pas négligeable dans les premiers déciles et il croît fortement pour les déciles suivants, selon la Cepal [2009a].

tionnelle des revenus (*Folha de Sao Paulo*, 13 octobre 2008). La difficulté à saisir les revenus du capital (intérêts, dividendes, etc.) au Brésil rend quasiment impossible d'estimer les revenus des 1 %, des 0,1 %, enfin des 0,01 % les plus riches de la population, à la différence de l'Argentine jusque 2007 (voir Alvaredo (2010) in Atkinson et Piketty).

¶/ Au 1^{er} avril 2003, peu de temps après la venue de Lula au pouvoir, le salaire minimum était de 250 réais et au 1^{er} janvier 2010 de 510 réais, soit à peu près 260 dollars. Il est utile de rappeler tou-

tefois qu'une fraction importante des travailleurs au Brésil perçoit des revenus largement inférieurs au salaire minimum. La ligne de pauvreté est autour de 200 réais par mois, très en deçà du salaire minimum et le pourcentage de pauvres est d'un quart de la population environ. Rappelons enfin qu'il s'agit ici de revenu par tête. De ce fait, si un ménage de quatre personnes dispose d'un revenu équivalent à un salaire minimum, par tête ce revenu correspond à un quart de salaire minimum.

**Les transferts monétaires conditionnés
(Conditional Cash Transfers Programs) ^{9/} et les autres**

1 La bourse famille brésilienne a acquis une notoriété internationale. Elle touche environ douze millions de foyers, soit près d'une personne sur quatre. Arrivé au pouvoir en 2003, le gouvernement de Lula en a étendu l'application et simplifié les procédures. En sont bénéficiaires, les familles dont le revenu par tête est inférieur à 60 réais par mois (environ 33 dollars). Elles perçoivent alors 60 réais auxquels il faut ajouter 18 réais par enfant de moins de 15 ans pour les trois premiers enfants. Les familles qui gagnent entre 61 et 120 réais par tête ne perçoivent des allocations que si elles ont des enfants. Au total, les dépenses engagées au titre de la bourse famille se situent autour de 0,40 % du PIB en 2008, soit douze à quinze fois moins que les sommes consacrées au service de la dette interne...

L'aide aux personnes handicapées âgées de plus de 65 ans (créée en 1974), dont le revenu est inférieur au quart du salaire minimum (environ 3,3 millions d'individus), leur assure une retraite égale à un salaire minimum, soit 510 réais (au 1^{er} janvier 2010), soit un montant supérieur à celui de la bourse famille. Bien que concernant beaucoup moins de personnes, le montant total consacré à ce programme est proche de celui de la bourse famille. Ses effets sur la diminution de la pauvreté sont de fait plus importants que ceux de la bourse famille.

Un autre instrument de redistribution concerne les paysans pauvres et âgés au Brésil (un peu moins de 8 millions de personnes en 2007). Ils peuvent bénéficier d'une retraite équivalente à un salaire minimum. Cette mesure va contribuer de façon importante à la réduction du niveau de pauvreté dans les campagnes. Ce programme n'est pas comptabilisé dans les transferts monétaires conditionnés. Des programmes similaires, mais étendus aux citadins pauvres et âgés, sont pris en charge par plusieurs municipalités en Amérique latine.

2 Au Mexique, un programme d'aide a été mis en place dans les zones rurales (Progresa) dès la fin des années 1990, il a été étendu aux villes en 2002 (Oportunidades), et son coût n'est pas très élevé. Il s'agit de transferts monétaires conditionnés à un suivi scolaire des enfants et à un suivi médical. Il est versé aux femmes, supposées plus responsables que les hommes dans la gestion de cette aide monétaire. Son coût représente 0,43 % du PIB. Ce programme semble avoir été efficace notamment au niveau de l'éducation primaire.

3 Avec la mise en place de l'AUH (Assignment universelle par enfant) en Argentine en novembre 2009, les inégalités de revenus devraient fortement baisser tout en restant largement au-dessus de ce qu'elles étaient avant la dictature. Son coût, bien que modeste, est plus élevé que celui de la bourse famille au Brésil ou de Oportunidades au Mexique (0,43 % du PIB). Il est évalué à 0,58 % du PIB.

^{9/} Pour une présentation d'ensemble, voir Lautier (2010), Valencia Lomeli (2008) et Lo Vuolo (2009, 2010).

CRISE

2 Selon l'Ipea [op. cit., 2010], l'ensemble des transferts monétaires au Brésil représente, en 1998, 8,5 % de l'ensemble des revenus par tête pour le premier décile (les revenus tirés du travail représentant 85,2 %), 14,6 % pour le deuxième décile, 18,7 % pour le troisième décile et 15,5 % pour le dixième décile. En 2008, on observe un renversement de la tendance avec la forte progression des transferts pour les catégories les plus pauvres : 24,9 % de l'ensemble des revenus par tête pour le premier décile, 21 % pour le deuxième, 22,7 % pour le troisième et 19,3 % pour le dixième.

Selon l'Ipea (même source), le nombre de personnes au Brésil dont le revenu par tête est inférieur à un quart de salaire minimum était en 1998 de 44,5 millions hors transferts et de 30,4 millions lorsqu'on en tient compte, soit une baisse de 14,2 millions de personnes grâce aux transferts. En 2008, les chiffres sont les suivants : 40,5 millions et 18,7 millions, soit une baisse de 21,7 millions de personnes grâce aux transferts. Ainsi en dix ans, le nombre de personnes ayant un revenu inférieur à un quart de salaire minimum avant transfert monétaire a chuté de quatre millions (soit 10 %) et après transfert de 11,7 millions (soit 38 %). C'est dire l'importance des transferts dans l'amélioration des revenus de cette catégorie de la population dont la majeure partie est, par définition, pauvre puisque percevant tout juste 60 dollars par mois.

Selon S. Rocha ^{10/}, les programmes sociaux ciblés (bourse famille et aide aux personnes handicapées) n'ont réduit que de 6,4 % le nombre de pauvres au Brésil en 2007, soit 3,2 % pour chacun de ces programmes. La profondeur de la pauvreté a diminué et avec elle le pourcentage d'indigents (pauvreté extrême) et la situation des pauvres s'est donc améliorée. A l'inverse, le versement de retraites à des paysans pauvres permet d'abaisser sensiblement l'ampleur de la pauvreté, et ce d'autant plus que celles-ci sont indexées à un salaire minimum en forte augmentation. Cavalcanti de Albuquerque et Rocha [2009] ont calculé que, sans le versement de ces retraites, la pauvreté augmenterait de 47 % et le nombre de pauvres s'élèverait à 68 millions au lieu des 46 millions observés ; le taux de pauvreté passerait de 25 % à 37 %, soit 12 points d'écart attribuables aux versements des pensions en 2007 ^{11/}.

En Argentine, le programme d'aide mis en place en 2009 (AUH, voir encadré ci-dessus) devrait avoir davantage d'effets positifs sur l'ampleur de la pauvreté que ceux appliqués au Brésil. Etant récent, il n'a pas encore permis d'évaluation directe. Cependant, si on procède par régression dans le temps, ainsi que le font Agis et alii [2010], les effets de ce plan seraient importants pour les familles à faibles revenus. Si ce plan avait été appliqué six mois plus tôt, l'écart de revenu entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres serait réduit

^{10/} Sur les effets de l'ensemble des transferts sociaux sur le niveau de pauvreté, voir Rocha (2009). On peut également se référer à l'étude réalisée par *Boletim Brasil* (2010, n° 2).

^{11/} Selon ces économistes le système des retraites est régressif au Brésil, les inégalités sont plus grandes une fois les retraites versées. Le système des retraites contribue pour quasiment 20 % aux inégalités (mesurées par le coefficient de Gini) et les revenus du travail pour 77 % (p. 19). Cependant, l'accès au système de retraite de certaines catégories de pauvres, sans contribution préalable, réduit l'ampleur de la pauvreté.

LEÇONS DU BRÉSIL

de 33,5 % si les individus peuvent conserver le bénéfice des autres plans sociaux, et de 24,2 % s'ils doivent choisir [p. 30, *op. cit.*]. La pauvreté absolue aurait également baissé quel que soit l'indice des prix retenu, celui de l'Indec fortement contesté ou celui de l'IPC des 7 provinces.

Au Mexique, les études de Cortes *et alii* [2007] et de Huesca Reynoso [2010] montrent que le programme Oportunidades diminue faiblement la pauvreté. Plus précisément, en 2008, l'ampleur de la pauvreté « alimentaire » (équivalant approximativement à la pauvreté extrême) diminue de 1,54 point, passant de 20,34 % (sans application du programme Oportunidades) à 18,80 % (après application). La profondeur de la pauvreté « alimentaire » est proportionnellement plus affectée par ce programme, elle passe de 7,57 % à 6,33 %, il en est de même en ce qui concerne les inégalités parmi les « indigents », la pauvreté dite de « capacité » (proche de la pauvreté globale) suit les mêmes évolutions [Huesca Reynoso, p. 203]. L'analyse de Cortes *et alii*, plus détaillée, montre que l'extension du programme Progresa aux villes n'a pas permis de diminuer de manière significative la pauvreté en milieu urbain. À l'inverse, la diminution de la pauvreté, dans ses trois dimensions (ampleur, profondeur, inégalités), est surtout concentrée dans les zones rurales ^{12/}. Cependant, malgré ces avancées positives, la diminution de la pauvreté dépend surtout de l'évolution du marché du travail, et donc de la conjoncture, de la réduction des prix des produits alimentaires et probablement des remises des travailleurs étrangers [Uthoff, 2010], observation qu'on peut faire également pour le Brésil et l'Argentine.

Une fiscalité régressive

La fiscalité, comprise au sens large (impôts, cotisations sociales), modifie la distribution des revenus. Elle est en général plus ou moins progressive dans

^{12/} Sans la mise en place du programme Oportunidades, en zone rurale l'ampleur de la pauvreté « alimentaire » aurait été en 2002 plus importante de 9,5 % (soit 2,7 points) et en 2005 de 10,7 % (soit 2,1 points), l'intensité de la pauvreté « extrême », ou encore sa profondeur, aurait été de 22,2 % plus élevée en 2002 et 20,4 % en 2005 (p. 21). Les effets du programme Oportunidades sont plus importants sur la profondeur de la pauvreté extrême, sur les inégalités parmi les indigents que sur l'ampleur de la pauvreté extrême. Cortes *et alii* montrent qu'il en est de même pour la pauvreté de « capacité » (proche de la pauvreté globale), surtout en zone rurale.

^{13/} Dans les pays européens, la fiscalité tend à devenir moins progressive que par le passé dans les années 2000. En France, par exemple, l'impôt sur le revenu contribuait pour 36,9 % à la baisse des inégalités en 1996 et pour 26,2 % en 2007, selon les données officielles de l'Insee reprises par les *Cahiers français* n° 351 en 2009. Les 1 % les plus riches paient proportionnellement à leurs revenus moins que les 10 % les plus pauvres.

les pays industrialisés ^{13/} et régressive dans les pays latino-américains. Les dépenses sociales ont également un effet redistributif. Celui-ci est élevé dans les pays industrialisés [Unrisd, 2010, p. 14], et plus faible dans les pays latino-américains.

Pour évaluer la progressivité (ou la régressivité) du système fiscal il faut analyser sa structure. Il y a trois types d'impôts : les impôts sur les échanges extérieurs (biens et capitaux), les impôts directs et les impôts indirects. Les systèmes fiscaux latino-américains sont en général régressifs. En effet, ces systèmes se caractérisent dans l'ensemble : 1. Par la part prépondérante des impôts

CRISE

indirects ; 2. Par un poids très faible des impôts directs payés par les particuliers par rapport à celui payé par les sociétés ; 3. Par une progressivité faible des taux d'imposition selon les tranches de revenus ; 4. Enfin par un taux d'évasion fiscale très important.

Par ailleurs, les prélèvements obligatoires (contributions à la sécurité sociale comprises) sont deux fois moins élevés, en pourcentage du PIB, en Amérique latine (19 pays) que dans l'Europe des 15 en 2006. Les impôts indirects représentent 52 % de l'ensemble des prélèvements en Amérique latine ; alors qu'ils ne pèsent que 30 % de ces derniers dans l'Europe des 15. Les impôts directs payés par les particuliers représentent 30 % de l'ensemble des impôts directs en Amérique latine à 14 (70 % étant versés par les entreprises) contre 70 % pour les pays de l'OCDE en 2006.

Le système fiscal brésilien [Bruno M., 2010], quoique moins régressif que celui de l'Argentine [Marques Pereira J. et Lo Vuolo R., 2010] et du Mexique, accentue les inégalités. Globalement, selon les données de l'Ipea, les familles gagnant moins de deux salaires minimum subissent une ponction fiscale globale largement supérieure, relativement à leurs revenus, à celle des familles gagnant plus de trente salaires minimums. Plus précisément, jusqu'à deux salaires minimums, la ponction fiscale totale (impôts directs et indirects et cotisations sociales) est de 48,9 %, de 3 à 5 salaires minimums, elle fléchit à 35,9, de 5 à 10, elle s'établit à 31,8 %, de 10 à 20, elle se situe à 28,5 %, de 20 à 30, elle atteint 28,7 %, et au-delà de 30 salaires minimums elle se situe à 26,3 %. Pour les plus pauvres (moins de deux salaires minimums) la ponction fiscale atteint 197 jours de travail, et pour les plus riches 106 jours. (source : Comunicado do Ipea, 2010, n° 38 et 2009, n° 22).

Une distribution des revenus toujours aussi inégalitaire

1 Régressivité du système fiscal, poids relativement faible des transferts monétaires expliquent que les inégalités soient peu affectées après ponction fiscale et redistribution, tout au moins jusqu'en 2008. Goni, Humberto-Lopez et Serven [2008] comparent les effets des transferts monétaires et de la fiscalité, limitée ici aux seuls impôts directs, en Amérique latine et en Europe, sur les coefficients de Gini en utilisant trois mesures du revenu : le revenu marchand issu de l'activité, le revenu brut en ajoutant au revenu marchand les transferts monétaires et enfin le revenu disponible correspondant au revenu brut duquel sont soustraits les impôts directs. Après transferts, il y a une diminution importante des inégalités en Europe, et par contre très faible en Amérique latine. La différence est de l'ordre de 10 points en

moyenne (sur une échelle de 0 à 100 pour le coefficient de Gini) dans l'Europe des 15, elle est inférieure à 2 points en Amérique latine (6 pays : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou). Et la réduction des inégalités s'avère plus faible après impôts directs¹⁴. Avec

¹⁴/ Cet écart serait probablement encore plus faible si ces travaux avaient pu tenir compte des impôts indirects, plus importants en Amérique latine qu'en Europe, [Cepal (2009) ; Gomez Sabaini et alii (2008)]. Les impôts indirects sont, en effet, et en général, plus régressifs que les impôts directs car l'ensemble des individus les paie à l'inverse de la taxation directe. Pour l'Argentine, voir Gaggero (2008).



LEÇONS DU BRÉSIL

une méthodologie légèrement différente, l'OCDE [2008] aboutit à des résultats semblables, la différence entre les coefficients de Gini des revenus marchands et des revenus nets des transferts et des impôts directs est en 2006 de l'ordre de 2 points en Amérique latine (6 pays) et au Brésil ¹⁵/, contre 15 à 20 points en Europe.

2 Les zones les plus pauvres sont en général celles où le pourcentage de la population rurale est le plus important, ce sont donc celles qui ont bénéficié le plus des transferts monétaires conditionnés et des retraites versées aux paysans pauvres. 36 % de l'ensemble des dépenses consacrées au paiement des retraites par le gouvernement vont à des retraités du Nord-Est du Brésil. La bourse famille et l'assistance aux handicapés ont permis de réduire de 11 % et de 5 % respectivement le nombre de pauvres dans cette région, contre 6,4 %, en cumul, pour l'ensemble du Brésil.

L'impact de l'ensemble des transferts monétaires sur la pauvreté est plus important dans le Nord-Est que pour l'ensemble du Brésil. Globalement la pauvreté a diminué au même rythme en zone rurale et en zone urbaine. Qu'elle ait diminué est le signe d'un succès, qu'elle l'ait fait au même rythme peut être considéré comme un échec relatif : l'objectif aurait dû être de la faire diminuer à un rythme plus rapide là où elle était plus importante. Ce qui n'a pas été le cas. Pourtant les transferts monétaires, conditionnés ou non, ont été plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales, et plus particulièrement dans le Nord-Est du Brésil, que dans les zones urbaines. Ce paradoxe peut s'expliquer par les moindres impacts du marché du travail sur la pauvreté en zone rurale.

Efficacité différenciée des instruments de redistribution sur la pauvreté en zones rurales et urbaines comparée aux effets produits par le marché du travail

	Politiques d'assistance	Retraite sans contribution	Marché du travail
Zones rurales	++	+++	+
Zones urbaines	+	+	+++

3 Il y a des différences importantes dans les origines de la réduction de la pauvreté en zones rurales et en zones urbaines. Le marché du travail ne joue pas le même rôle dans les deux zones et sa contribution n'a pas

¹⁵/ L'étude de Dedecca *in* BIT (2010) montre qu'au Brésil en 2003, le rapport entre l'ensemble des revenus bruts monétaires (c'est-à-dire ceux provenant du travail, des loyers, des dividendes et intérêts, des retraites et des transferts monétaires comme la bourse famille et l'aide aux handicapés) des familles du premier décile et du dixième décile, reste le même une fois les impôts sur les revenus payés. Il en est de même lorsqu'on compare le deuxième décile par rapport au dixième décile (p. 25 et 26).

le même poids dans la réduction de la pauvreté. Faire converger les niveaux de pauvreté entre les deux zones implique que l'ampleur de la pauvreté baisse plus rapidement en zones rurales qu'en zones urbaines. Les transferts monétaires doivent être renforcés en zones rurales. Mais l'essentiel de la réduction plus rapide



CRISE

de la pauvreté ne pourra provenir que d'une contribution plus importante du marché du travail et d'une augmentation sensible des dépenses sociales en éducation et santé. La première agit sur les causes factorielles de la pauvreté (inégalités, croissance), la seconde sur ses causes structurelles ^{16/}.

Un enjeu politique

Une diminution durable de la pauvreté ne peut se réaliser que si les inégalités diminuent et si la croissance se fait à un taux plus élevé et surtout plus régulier. C'est une condition nécessaire mais non suffisante. Les transferts monétaires sont nécessaires et doivent être amplifiés pour des raisons éthiques compte tenu de l'ampleur des inégalités et des difficultés pour les pauvres de survivre. C'est une question de solidarité et de cohésion sociale. L'effet de l'assistance est immédiat lorsqu'elle diminue la profondeur de la pauvreté et allège celle-ci, mais force est d'observer qu'elle ne fournit guère les moyens de surmonter durablement la pauvreté. Elle l'adoucît en la rendant moins difficile à supporter et elle peut permettre une recherche de légitimation auprès des pauvres, au-delà des pratiques clientélistes auxquelles elle a pu ou peut donner lieu.

La pauvreté a aussi des causes structurelles. Les dépenses sociales en éducation, santé, etc., agissent à moyen et long terme sur la pauvreté. Elles sont un pari pour l'avenir, un investissement pour le futur. L'efficacité de ces politiques passe par une connaissance des besoins spécifiques des pauvres, différents en milieu rural et en milieu urbain, différents selon que l'emploi est formel ou informel.

Il y a une forte corrélation entre faible niveau d'instruction et pauvreté sur le long terme, santé et pauvreté, habitat précaire et pauvreté. Aussi l'amélioration des dépenses publiques en éducation, santé et habitat devrait permettre d'accroître les possibilités de franchir la ligne de pauvreté. Bien qu'en augmentation au Brésil et en Argentine, les dépenses de santé sont insuffisantes pour améliorer sensiblement la situation des catégories pauvres et modestes, surtout en milieu rural. Davantage de dépenses sociales en santé et éducation, de dépenses consacrées aux infrastructures (chemins de fer, routes), à l'énergie, à l'accès à l'eau potable et aux égouts, à l'électricité, au logement aidé devraient fournir les possibilités d'accroître la mobilité sociale et de donner les moyens aux pauvres de franchir la ligne de pauvreté.

^{16/} L'amélioration du fonctionnement de ce marché en zone rurale passe par trois types de mesures : favoriser le développement d'entreprises industrielles et agro-alimentaires en zone rurale ; assurer aux paysans pauvres une formation qui leur permette, via des coopératives et des aides multiples, de résister à la concurrence et de s'adapter ; exploiter enfin les ressources naturelles et écologiques de ces régions. Ces mesures supposent à la fois que l'investissement soit renforcé, que les dépenses sociales (éducation, santé) progressent et qu'elles soient mieux adaptées aux contextes locaux.

Bibliographie

- Agis E., Canete C. et Panigo D. (2010) : « El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina », http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.
- Arza C. (2009) : « La reforma previsional en America Latina, principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de politica », *Desarrollo economico*, vol. 49, n° 195.
- Afonso J. R. et Dain S. (2009), « Dos decadas de la descentralizacion del gasto social en America Latina : una evaluacion preliminar », www.joserobertoafonso.ecn.br.
- Afonso J. R. et Pacheco de Castro K. (2010) : « Gasto social no Brasil pos 1988 : uma analise sob a otica da descentralizacao fiscal », www.joserobertoafonso.ecn.br.
- Atkinson A. B. et Piketty T. (2010) : *Top Incomes Global Perspective*, Oxford Press, voir notamment le chapitre VI écrit par Alvaredo F. : « The rich in Argentina over the twentieth century, 1932-2004 ».
- Baduel B. (2010) : « Les systèmes de protection sociale » in *Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique latine*, Institut des Amériques.
- BID et alii (2010) : *Equidad fiscal en Brazil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Voir notamment Dedecca C. : « Equidad fiscal no Brasil 1, as transferencias e a distribucao da renda » et Rezende F. et Afonso J. R. « Equidad fiscal no Brasil 2 », www.joserobertoafonso.ecn.br.
- Bizberg (2010) : « The economic crisis as a revelator of the existence of different types of capitalism in Latin America », *El Colegio de Mexico*.
- Boletin Brasil (2010, n° 2), « Las politicas sociales en Brasil : el programa Bolsa familia », *Centro de estudios brasileños Ortega y Gasset*.
- Bruno M. (2010) : « Poupança, investimento e regime monetario no Brasil », Caisse des dépôts et consignations.
- Cavalcanti de Albuquerque R. et Rocha S. (2009) : « Como gerar oportunidades para os pobres ».
- Cepal (2010a) : Objectivo de desarrollo del milenio.
- Cepal (2010b) : « Impactos distributivos de la politicas publicas », Documento de referencia DDR/1.
- Cepal (2009a) : *Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caribe*.
- Cepal (2009b) : « Tributacion directa en Mexico : equidad y desafio », *Macroeconomia del desarrollo*, n° 9.1.
- Coirolo L. et Lammert J. (2009) : « Rural poverty reduction in northeast Brazil », Banque mondiale.
- Cortes F., Banegas I. et Solis P. (2007) : « Pobres con oportunidades : Mexico 2002-2005 », *Estudios sociologicos*, XXV, n° 73.
- Daryl C., Morduch J., Rutherford S. et Ruthven O. (2009) : *Portofolios of the Poor. How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton University Press.
- Dedecca C. (2010) : « As desigualdades na sociedade brasileira ».

CRISE

- Dhongde S. et Minoiu C. (2010) : « Global poverty estimates : present and future », Ecineq.
- Jimenez J. P., Gomez Sabaini J. C. et Podesta A. (dir.) (2010) : *Evasion y equidad en America Latina*, Cepal, voir le chapitre I des auteurs : « Tributacion, evasion y equidad en America Latina y el Caribe ».
- Gaggero J. (2008) : « La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravio (y los desafios del presente) », Cefidar, www.cefid-ar.org.ar.
- Gomez Sabaini J. C. et Rossignol D. (2008) : « Argentina, analisis de la situacion tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribucion del ingreso », Universidad de Buenos Aires.
- Goni E., Humberto Lopez J. et Serven L. (2008) : « Fiscal redistribution and income inequality in Latin America », Policy Research Working Paper, n° 4487.
- Huesca Reynoso L. (2010) : « Analisis del programa Oportunidades en Mexico : impactos en la distribucion de una aplicacion universal por tipos de pobreza », in Valencia Lomeli E. et
- Fanelli J. M. (2009) : *Volatilidad, ciclo y politica fiscal en America Latina*, Eurospaid, Cepal.
- Fanelli J. M. et Jimenez J. P. (2010) : *Volatilidad macroeconomica y espacio fiscal*, Cepal.
- Kakwani A., Khandker S. et Son H. (2004) : « Pro-poor growth : concepts and measurements with country case studies », Poverty Centre, UNDP.
- Kakwani A., Neri M. et Son H. (2010) : « Linkage between pro-poor growth, social programs and labour markets : the recent Brazilian experience », *World Development*, n° 6, vol. 38.
- Lopez-Calva L. F. et Lustig N. (2009) : « The recent decline of inequality in Latin America : Argentina, Brazil, Mexico and Peru », Ecineq.
- Lo Vuolo R. M. (2009) : *Distribucion y crecimiento, una controversa persistente*, CIEPP et CDC, éd. Mino y Davila.
- Lautier B., Marques Pereira J. et Salama P. (2004) : *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine : les conditions macro de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté*. Série Financiamiento del Desarrollo, n° 140, Cepal.
- Lautier B. (2010) : « Politiques de redistribution et de transferts pour lutter contre la pauvreté et les disparités », in *Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique latine*, Institut des Amériques.
- Lo Vuolo R. M. (2010) : « Las perspectivas de ingreso ciudadano en America Latina, un analisis en base al programa Bolsa familia de Brasil y a la Asignacion universal por hijo de Argentina », Ciepp.
- Marques Pereira J. (2010) : « La politique fiscale », in *Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique latine*, Institut des Amériques.
- Marques Pereira J. et Lo Vuolo R. M. (2010) : « La dynamique macroéconomique de l'épargne en Argentine : inertie du cycle ou changement structurel », Caisse des dépôts et consignations.

LEÇONS DU BRÉSIL

- OCDE (2008) : *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*.
- de Paula L. F. (2010) : « Twenty years of economic policy under neoliberal era in Brazil », www.joserobertoafonso.ecn.br.
- Rahnema M. et Robert J. (2008) : *La Puissance des pauvres*, Acte Sud
- Revue Tiers Monde (2009) : *La microfinance est-elle socialement responsable ?* ; (2002) : *Microfinance : petites sommes, grands effets ?*
- Rocha S., 2009, « Transferencias de renda e pobreza no Brasil », *Revue Tiers Monde* (2010).
- Salama P. (2010) : « Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil, du Mexique » in Hugon P. et Salama P. (dir.), *Les Suds dans la crise*, Paris, Armand Colin, <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>
- Salama P. (2009) : « Argentine, Brésil, Mexique face à la crise », *Revue Tiers Monde* n° 197, éditions Armand Colin, <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>
- Salama P. (2007) : « Pauvreté, le bout du tunnel ? » *Problèmes d'Amérique latine*, n° 66/67, <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>
- Salama P. (2006) : *Le Défi des inégalités, une comparaison économique Amérique latine/Asie*, Paris, La Découverte.
- Skoufia E., Lindert K. et Shapiro J. (2010) : « Globalization and the role of public transfertransfers in redistributing income in Latin American and the Caribbean », *World Development*, vol. 38, n° 6.
- Unrisd (2010) : *Combating Poverty and Inequality, Structural Change, Social Policy and Politics*, Genève, www.unrisd.org.
- Valencia Lomeli E. (coord.), (2010) : *Perspectivas del universalismo en Mexico*, éd. Iteso.
- Valencia Lomeli E. (2008) : « La transferencias monetarias condicionadas como politica social en America Latina. Un balance : aportes, limites y debates », *Annual Review of Sociology*, vol. 34.
- Uthoff A. (2010) : « Les lacunes de l'Etat providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine », *Revista Cepal*, numéro hors-série.

