

**Pierre SALAMA**

## **AVEC CETTE CRISE, LES PAUVRES SONT-ILS DEVENUS**

### **MOINS VULNERABLES AU BRÉSIL?**

Les individus et leurs familles sont d'autant plus vulnérables aux crises économiques que leurs revenus sont faibles. Lorsque arrive une récession, voire une crise, les pauvres et les catégories aux revenus modestes sont le plus affectés et lorsque la croissance repart à la hausse, le niveau de pauvreté reste d'abord stable à un niveau déprimé, lorsqu'il n'empire pas, pendant une durée plus ou moins longue, puis diminue. Ce phénomène d'hystérésis s'explique essentiellement par l'accentuation des inégalités lors de la crise, crise dont les effets sont davantage démultipliés que dans les pays développés en raison de la faible protection sociale de la majeure partie de la population.

Aussi surprenant que cela puisse paraître et à l'inverse de ce qu'on pourrait penser et souhaiter, les politiques économiques contracycliques se font en général, au-delà des discours, au détriment des politiques sociales et donc des catégories sociales aux revenus les plus faibles. A partir d'une étude réalisée sur sept pays (Argentine, Chili, Bolivie, Costa Rica, Mexique, Panama et République Dominicaine), Hicks et Wodon (2001) observent que l'élasticité des dépenses sociales par rapport au PIB supérieure à l'unité durant les phases de croissance, et qu'à l'inverse l'élasticité de ces dépenses inférieure à un durant les phases de récession. En termes clairs cela signifie que lorsque la croissance du PIB par tête fléchit d'un point, les dépenses affectées aux pauvres baissent de deux points. Les auteurs estiment que cette baisse est pour moitié due à la baisse du PIB par tête et pour moitié résulte de l'augmentation du nombre de pauvres provoquée par la crise. Au lieu d'être contracyclique, la politique sociale est souvent pro cyclique et accentue de ce fait les effets négatifs de la volatilité sur les populations à faible revenu. Certes, le Brésil ne fait pas partie de l'échantillon analysé par Hicks et Wodon, mais la plupart des analyses faites, dont celles que nous avons menées avec Valier J. (Lustig N ; 1989, Salama P et Valier J, 1992 et 1997, Salama P, 2008, Salama P dans Lautier B et *alii*, 2004), confirment dans l'ensemble ces tendances. Les effets négatifs du cycle sur la pauvreté sont souvent accentués par les politiques économiques

restrictives décidées pour des raisons de crédibilité sur les marchés financiers internationaux.

Ce n'est pas ce qu'on observe aujourd'hui avec la crise systémique mondiale qui a atteint le Brésil au cours du second semestre 2008 : la crise paraît... bénéficier aux plus pauvres, *pour l'instant* et alimente un fort sentiment d'optimisme sur les capacités du pays de surmonter la crise.. C'est ce paradoxe qu'il convient d'analyser. Les pauvres seraient-ils devenus moins vulnérables à la crise ? La réponse à cette question n'est pas simple pour des raisons conjoncturelles et structurelles. Conjoncturelles car le Brésil, comme de nombreux autres économies émergentes et au seuil de nouvelles mutations produites par cette crise de grande ampleur, un peu comme ce fut le cas dans les années trente, et qu'on ne peut confondre un moment du cycle (la crise puis le début de la reprise) avec un mouvement d'ensemble qui peut durer des années, expression de mutations structurelles difficiles à lire aujourd'hui. C'est pourquoi, dans un premier temps nous présenterons ce qui distingue cette crise de celle des années quatre-vingt-dix, puis dans un second temps nous exposerons les principales mesures contracycliques prises par le gouvernement. Dans un troisième temps nous analyserons les causes de l'évolution de la pauvreté et montrerons que les mesures contra cycliques prises ainsi que la nature du régime de croissance et le niveau par celle-ci depuis le début des années 2000 favorisent une légère diminution des inégalités et une baisse du niveau de la pauvreté. Dans un quatrième temps nous analyserons les conflits d'intérêt et leur résolution qui ont permis la reprise de la croissance et cette baisse de la pauvreté quelques années avant que n'apparaissent la crise internationale pour comprendre comment ils sont susceptibles d'évoluer avec cette crise et les politiques contracycliques définies par le gouvernement du Président Lula.

## **1. Une crise différente des autres**

On distingue deux types de crise financière : celles récurrentes dans les années 1990 en Amérique latine sont de la responsabilité de leur régime de croissance, et celles directement liées à l'internationalisation de la finance. La crise financière qui s'est propagée au second semestre 2008 et qui a provoqué une récession d'amplitude plus ou moins importante selon les pays, appartient à cette seconde catégorie.

### **1.1 Les crises des années quatre-vingt-dix : des « économies casino ».**

Ces crises sont connues. Elles ont été beaucoup étudiées par les économistes Rappelons succinctement leur logique. Avant la crise de 1982 (cessation de paiement du Mexique et début de la « décennie perdue » en Amérique latine), les emprunts se réalisaient sous forme de crédits syndiqués. À l'exception des crédits « involontaires », le service de la dette était financé dans les années 1980 par des ressources propres. Avec la libéralisation de leurs marchés dans les années 1990, les pays latino-américains ont eu de nouveau accès aux marchés financiers internationaux et le service de leur dette a été financé pour l'essentiel par des entrées de capitaux. Plus précisément, ces entrées de capitaux « volontaires », sous forme de bons et non de crédits, ont financé dans *une première phase* le solde négatif de la balance commerciale et les intérêts de la dette externe, l'amortissement de l'essentiel de la dette externe étant en grande partie financé par des prêts dits « involontaires » des banques internationales et par des financements directs des institutions internationales. *Dans une seconde phase*, les investissements étrangers directs ont afflué, pour trois raisons principalement : des privatisations massives et alléchantes, la stabilité relative de l'économie ; l'existence du Marché commun, l'entrée nette de bons s'amenuisant.

Capacités de financement produites par des ces entrées de capitaux d'une part, besoins de financement gigantesque alimentés par des déficits conséquents de la balance commerciale, des comptes courants (service de la dette, dividendes...) et l'amortissement de la dette externe d'autre part, l'économie du Brésil se situe sur le fil du rasoir : la non correspondance des capacités et des besoins produit soit une augmentation des réserves, soit une diminution de celles-ci et une crainte de dévaluation de la monnaie nationale, source de spéculation effrénée. Dans l'ensemble, durant cette période, les économies latino-américaines fonctionnaient dans une logique « d'économie de casino » : le taux d'intérêt devenant la variable de bouclage de la balance des paiements. Les capitaux externes sont attirés par des taux élevés et par la garantie de pouvoir repartir. S'ils tardent à venir ou s'ils menacent de repartir en masse, les taux d'intérêt s'élèvent, et ce au détriment de la croissance. Les années 1990 sont scandées par ce type de crise financière (Mexique, Argentine avec l'effet Tequila, Brésil, Argentine à la fin des années 1990).

Dans une troisième phase, le solde négatif de la balance commerciale diminue puis devient positif, *les régimes de croissance sont moins sensibles à la logique d'économie casino, mais deviennent davantage sensibles à la logique de la finance internationalisée*. C'est à ce type de crise que se réfèrent par exemple les travaux cités

précédemment. En règle générale, les politiques économiques visant à retenir les sorties de capitaux par une manipulation des taux d'intérêt à la hausse et par une diminution des dépenses publiques hors paiement des intérêts de la dette publique interne précipitent la crise économique et participent à l'augmentation de la pauvreté.

1.2. La crise actuelle est différente.

Elle est mondiale mais son origine est dans les pays développés. La manière d'y répondre est également différente. La politique sociale n'est pas procyclique mais anticyclique au Brésil.

1.2.1. D'une manière générale, cette « grande » crise est la conséquence directe de *la manière* dont se sont développées la globalisation des échanges et celle de la finance. Soudaine, brutale, la libéralisation des marchés accompagnant ces globalisations s'apparente à un *big bang*.

Pour comprendre la crise financière et ses effets sur l'activité économique de l'ensemble des économies industrialisées, émergentes ou moins développées, il faut donc centrer l'analyse sur les formes prises par la globalisation commerciale et financière.

Les différences de coûts salariaux entre des pays asiatiques (Chine, Inde, Vietnam...), les pays industrialisés, et les économies émergentes d'Amérique latine (Brésil, Argentine, Mexique...) sont substantielles. Elles sont de l'ordre de 1 à 40 pour le salaire horaire dans le secteur manufacturier entre la Chine et les pays industrialisés, de l'ordre de 1 à 5 entre la Chine et les pays émergents latino-américains. Comme les différentiels de niveaux de productivité tendent à se rétrécir entre les pays asiatiques d'une part et les autres pays d'autre part, les coûts unitaires du travail – combinaison des salaires et de la productivité – deviennent de plus en plus favorables pour les économies émergentes asiatiques. Le désarmement douanier, autrement dit la globalisation commerciale, impose donc des contraintes de coûts très fortes dans la plupart des entreprises industrielles des pays industrialisés et partiellement de certains pays semi-industrialisés. Les délocalisations se multiplient dans les pays industrialisés afin de bénéficier de cet avantage de compétitivité. À l'exception de l'Allemagne, l'ensemble des économies industrialisées, des économies semi-industrialisées latino-américaines connaissent une désindustrialisation relative. Les avantages comparatifs révélés deviennent négatifs

(Fourquin M. et Herzog G., 2008)<sup>1</sup> au profit de la Chine qui devient « l'atelier du monde ».

La contrainte de coût très élevée a pour conséquence une forte pression sur les salaires. Pour résister à cette contrainte, trois possibilités existent : soit chercher des augmentations de productivité grâce à un effort particulièrement prononcé dans la recherche, soit freiner la progression des salaires réels, soit le plus probable opérer une combinaison des deux. C'est ce qui explique que salaires réels et productivité du travail n'évoluent plus en parallèle et que la brèche entre la croissance de leurs taux ne cesse de grandir, non seulement dans les économies industrialisées mais aussi dans les économies semi-industrialisées latino-américaines.

Cette contrainte de coût n'est pas la seule raison qui explique la relative atonie des salaires sur longue période. Les contraintes financières liées à la globalisation financière pèsent fortement également. Avec la dérégulation financière, les exigences des actionnaires en terme de taux de rentabilité et de versement de dividendes sont devenues beaucoup plus élevées que par le passé d'un côté et de l'autre les taux d'intérêt sur les titres de la dette publique au Brésil étant très élevés, le service de la dette pèse fortement sur le budget de l'Etat mais aussi, indirectement, dans le bilan des entreprises endettées auprès du système bancaire. La « voracité » de la finance se fait au détriment à la fois de la part des profits consacrée à l'investissement productif et d'autre part au détriment de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Les exigences de la finance produisent donc deux contraintes nouvelles : augmenter la part des profits totaux dans la valeur ajoutée au détriment de celle des salaires, et dans la part des profits s'accaparer d'une fraction grandissante de ces derniers. Remarquons toutefois que cette évolution s'est légèrement inversée ces dernières années (Bruno M. et alii, 2009).

La conséquence de cette atonie des salaires est importante en termes macro-économiques en limitant le dynamisme des demandes de produits sur le marché interne, déjà atteint par les fortes inégalités en Amérique latine. Les taux d'investissement en capital fixe restent médiocres, surtout si on les compare à ceux qu'on observe en Asie. La tendance à la stagnation économique sur longue période confirme ce diagnostic (Kliass P et Salama P, 2008).

---

<sup>1</sup> La désindustrialisation relative déduite des avantages comparatifs révélés devenus négatifs pour l'industrie ne signifie pas nécessairement une désindustrialisation absolue, mais traduit simplement le fait que le poids relatif des exportations des produits industriels sur les exportations mondiales de ces produits régresse. C'est ce qu'on observe au Brésil où cette désindustrialisation relative s'accompagne d'une incapacité à exporter des produits de haute technologie, à l'exception du secteur aéronautique.

L'atonie de la demande, due à la progression des salaires réels faible, peut être contrecarrée par une augmentation sensible de l'*endettement* des ménages. Un endettement accru est en quelque sorte la manière de résoudre la « quadrature du cercle » et d'échapper au ralentissement économique tout en remplissant les exigences de rentabilité de la finance. C'est le chemin pris par le gouvernement brésilien depuis quelques années et surtout en réponse à la crise. On pourrait considérer que cette voie est périlleuse compte tenu de l'expérience récente des pays anglo-saxons, mais le risque est faible tant le ratio crédit sur Pib reste faible comparé à celui observé dans d'autres régions du monde<sup>2</sup> même s'il est aujourd'hui en forte croissance.

1.2.2. Larvée dans les pays industrialisés depuis quelques années, la crise financière s'est développée avec force au second semestre 2008. L'effet de contagion internationale a été particulièrement puissant. Plus précisément, le développement des bulles spéculatives et leur éclatement a été facilité par : a. l'adoption de règles comptables valorisant les actifs à partir de leurs prix de marché (« *mark to market* »), b. la possibilité pour les banques de vendre de manière très lucrative les risques pris grâce à la conception et à l'émission de produits financiers titrisés de plus en plus sophistiqués et de les ôter ainsi de leurs bilans et c. des théories «scientifiquement roublardes » (Bourguinat, Bryis, 2009) sous-estimant systématiquement les risques encourus par l'achat de produits titrisés de plus en plus complexes. Ainsi conçue, l'ingénierie financière acquiert une logique propre d'emballage. En effet, le crédit est de moins en

---

<sup>2</sup> La profondeur du système financier latino-américain (Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Pérou, Uruguay, Venezuela) est en pourcentage du PIB de 133 %, elle est aux États-Unis de 405 %, dans les économies émergentes asiatiques (Corée du Sud, Philippines, Indonésie, Malaisie, Thaïlande), de 208 %. Ce qui particularise les marchés financiers latino-américains est leur composition : les titres de la dette publique représentent 42 % du PIB, soit le tiers de l'ensemble des produits financiers, les actions 46 %, les titres de la dette privée 13 %, le reste représentant les dépôts bancaires. Dans les économies émergentes asiatiques, les titres de la dette publique représentent 30 % du PIB, soit un peu moins de 15 % de l'ensemble, les actions 78 %, les titres de la dette privée 46 %, 75 % pour les dépôts bancaires. En Argentine, au Brésil, au Mexique, plus de la moitié de l'ensemble des prêts bancaires est destinée au secteur public entre 2001 et 2003 (10 % en Chine, Malaisie, Thaïlande, 1,5 % au Chili, mais 26 % en Colombie). Source : *The McKinsey Quarterly* (Juillet 2007).

moins fondé sur les perspectives de revenus des emprunteurs, et de plus en plus sur l'anticipation de la valeur de leur richesse (Aglietta et Berrebi., 2007). Le ratio de la dette sur le revenu enfle quand bien même il baisserait par rapport à la valeur de marché. Pour reprendre une expression de Mynski, on arrive très rapidement à un financement de type *Ponzi* et l'instabilité se profile, s'impose brutalement. Le système implose : l'explosion de la bulle conduit à une dévalorisation brutale des actifs et ce qui hier favorisait la bulle (l'«*equity value*», c'est-à-dire la différence positive entre la valeur de marché et le crédit accordé) se transforme en son contraire (la valeur de marché plonge et se situe dorénavant en deçà de la valeur des crédits à rembourser). Le retournement du cycle provoque un assèchement brutal des liquidités : les entreprises financières sont à la recherche de liquidités pour financer un risque qui, hier transféré et disséminé, devient fortement réévalué, et les entreprises non financières, avec la dévalorisation de leur capitalisation, voient toute une série de ratios « virer au rouge » et sont confrontées à un manque croissant de liquidité (Salama P, 2009). Les banques cessent de se prêter entre elles et *a fortiori* freinent brutalement leurs prêts aux entreprises et aux ménages. Le « *crédit crunch* » transforme la crise financière en une crise économique. La crise devient  *systémique*, elle affecte y compris des entreprises ayant eu une gestion prudente, loin de la manipulation, hier lucrative, des produits financiers titrisés. Elle se propage avec force au-delà des frontières par les canaux forgés par la globalisation financière (FMI, 2009). À la recherche de liquidités, les banques et entreprises multinationales ont rapatrié une partie importante de leurs profits, ont cessé d'acheter des bons, ont rendu beaucoup plus difficile le financement des exportations des économies émergentes. S'ajoutent à ces difficultés accrues, une raréfaction des débouchés dans les pays industrialisés en raison de la crise de l'économie réelle qui s'y développe.

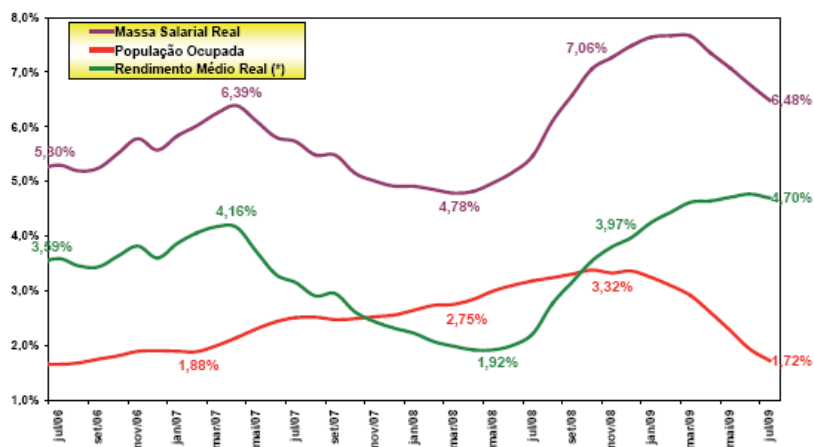
## **2 Des nouvelles politiques contracycliques : relayer un marché externe par une dynamisation du marché interne**

Manque de liquidités, sorties de capitaux, raréfaction des débouchés externes transforment la crise financière dans les économies émergentes en crise dans l'économie réelle et ouvrent la voie à des politiques contracycliques de la part des gouvernements de ces pays visant à fournir des liquidités supplémentaires pour contrecarrer le *credit crunch*, et à relayer l'absence de dynamisme des marchés extérieurs par une dynamisation des marchés intérieurs. Ces politiques ont plus ou moins de succès selon la

taille des marchés intérieurs, les inégalités des revenus. Elles freinent la chute absolue du PIB dans les économies latino-américaines, mais ne l'enrayent pas.

Les PIB ont ainsi connu soit des taux de croissance négatifs, soit de forts ralentissements et le chômage a partout fortement augmenté. Au Brésil, au lieu des 4% de croissance prévu par le gouvernement en 2009, la croissance sera légèrement négative, l'augmentation de la population ayant un emploi a été fortement freinée mais la masse salariale, elle, s'est accrue à un taux de croissance élevé grâce à une croissance forte de revenus réels (graphique 1). Au cours du second semestre 2009, des frémissements annoncent une reprise probable de l'activité économique.

Graphique 1

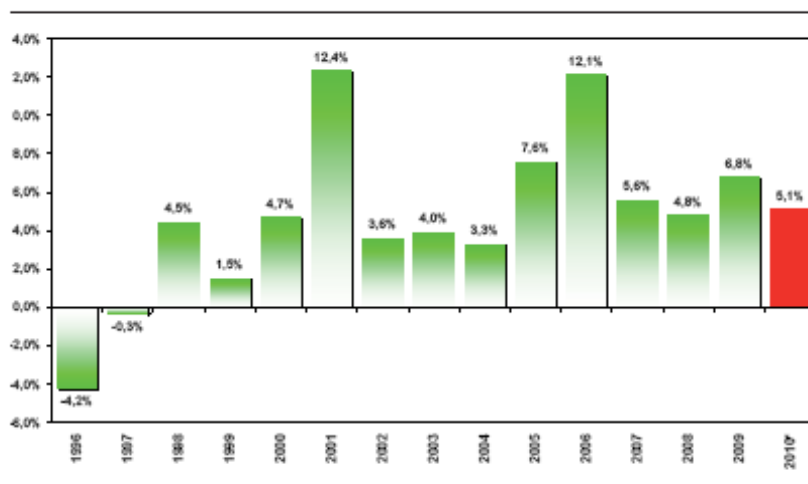


Massa salarial e seus componentes - crescimento médio nos últimos 12 meses 2006 - 2009

Fonte: IBGE  
Elaboração: BRADESCO

Graphique 2

Variação real do salário mínimo - 1996 - 2010\*



(\*) Considerando o IPCA acumulado de fevereiro a janeiro.

Fonte: MTE  
Elaboração: BRADESCO

*Le pari fait par les gouvernements est simple : il s'agit de relayer l'absence de dynamisme des marchés extérieurs par une dynamisation du marché intérieur grâce à une augmentation sensible du salaire minimum (voir graphique 2), un élargissement de l'octroi de la bourse famille sur lequel nous reviendrons, un accès moins cher et plus simple au crédit à la consommation, une politique de grands travaux (voir encadré).*

L'ensemble de mesures contracycliques diminue l'excédent primaire mais permet de freiner la baisse des recettes fiscales en limitant les effets négatifs sur la croissance du Pib de la contagion de la crise financière internationale sur l'économie brésilienne. Son efficacité n'est cependant pas très grande pour deux raisons : l'ampleur de la crise mondiale, l'importance des inégalités de revenus au Brésil (il eût fallu une véritable réforme fiscale). Mais elle est suffisante pour favoriser une légère reprise de l'activité économique comme celle qu'on peut observer au cours du second semestre 2009 sans qu'on ne puisse pour autant penser que les problèmes de fond soient en voie de résolution, la crise internationale étant structurelle. Cette légère reprise est également favorisée par le maintien à un niveau élevé des exportations de matières premières vers la Chine. La politique décidée vis-à-vis du salaire minimum et ses effets en chaîne sur les retraites et sur les autres salaires, la reprise économique, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la politique assistanciale ainsi que nous le verrons améliorent la situation des catégories les plus modestes de la population. En cela c'est une politique de traitement des crises qui rompt avec les recommandations du *Washington Consensus* mises en pratique dans les années quatre-vingt-dix.

#### Une politique contracyclique

Ces mesures ont deux caractéristiques majeures : elles sont avant tout pragmatiques, ce qui ne veut pas dire inefficaces, leur ampleur est faible. Pragmatiques parce qu'elles n'obéissent pas ou peu à une logique libérale. Il est loin le temps où les gouvernements cherchaient à unifier les mesures en limitant la multiplication des taux d'intérêt, en diminuant les subventions etc... Avec la crise, ce qui domine est l'exception. Il y en a tant qu'il devient très difficile de s'y retrouver sans faire appel à des experts sachant slalomer dans le maquis de mesures décidées dans l'urgence.

Ces mesures sont de divers ordres : il y a celles à caractère général comme la réduction des taux d'intérêt, l'abaissement des réserves obligatoires des banques, une incitation plus forte pour financer de grands projets portant surtout sur le développement des infrastructures en collaboration avec un partenariat privé, une augmentation du salaire

minimum, voire de l'emploi public<sup>3</sup>. Les taux d'intérêt restent malgré ces réductions à des niveaux élevés, voire très élevés au Brésil, surtout si on les compare à ceux en vigueur dans les pays industriels. Les réserves obligatoires oblitèrent encore la liquidité des banques privées et, afin de stimuler les crédits, des enveloppes de crédit et des garanties des prêts sont accordées aux banques publiques afin qu'elles prêtent aux entreprises et aux ménages.

Les mesures à caractère particulier sont très nombreuses :

– la généralisation de mesures d'exception sur les taux d'intérêt : taux réduits pour l'achat d'automobiles, d'appartements etc. afin d'inciter les ménages à emprunter et à consommer davantage que ne l'autorise leur niveau de revenu<sup>4</sup> et de dynamiser ce faisant un marché intérieur relativement atone en raison des profondes inégalités de revenu. Taux réduits à l'industrie afin de faciliter les investissements pour toute une série de projets industriels ;

– des garanties spécifiques des banques publiques aux banques privées pour qu'elles accordent des crédits aux échanges extérieurs et qu'elle facilitent ainsi le financement des exportations devenu difficile depuis les difficultés à trouver un financement international ;

– des mesures protectionnistes pour favoriser la production autochtone ;

– des réductions d'impôts sur toute une série de produits et réduction parfois des impôts sur le revenu ;

– des subventions diverses dans le but de relancer le marché intérieur ;

– enfin, des mesures protectionnistes ponctuelles (augmentation des tarifs douaniers, réintroduction des licences d'importation et mesures s'apparentant à des contingentements sur certains produits dits sensibles, réduction des taxes à l'exportation lorsqu'elles existent, voir Hufbauer et Stephenson, 2009).

### **3. Quid de la pauvreté?**

---

<sup>3</sup> Au Brésil, l'emploi dans les administrations publiques, la défense, la sécurité sociale, les services sociaux, la santé et l'éducation ont augmenté de 4,4 % de mai 2008 à mai 2009, alors que dans l'industrie extractive, de transformation, l'électricité, le gaz et l'eau, il baissait de 6 % entre les mêmes dates. Source IBGE/PME.

<sup>4</sup> C'est une ironie de l'histoire que d'observer que ce qui a précipité la crise dans des pays industrialisés comme les États-Unis, la Grande Bretagne et l'Espagne devient un moyen de tenter de dépasser celle-ci en Amérique latine.

Depuis le début des années 2000, la pauvreté a baissé, les inégalités ont diminué. Ces deux évolutions sont de faible ampleur surtout si on les compare à celles qu'on peut observer dans les pays asiatiques (Salama P., 2006)<sup>5</sup>. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, elles ne sont pas dues pour l'essentiel à la mise en œuvre d'une redistribution des revenus mais pour l'essentiel à la croissance.

Se limiter cependant à l'analyse du triangle de la pauvreté est insuffisant : il faut spécifier la croissance et les inégalités qu'elle véhicule.

### 3.1. Qu'en est-il plus précisément de la pauvreté au Brésil ?

La pauvreté est-elle moins importante aujourd'hui qu'au début de ce millénaire ? Si oui, pourquoi ? Est-ce grâce à une croissance un peu plus élevée que lors de la décennie précédente ? D'une diminution des inégalités ? Si tel est le cas, pourquoi ces inégalités ont-elles diminuées ?

3.1.1. L'ampleur de la pauvreté au Brésil était évaluée à 35% de la population en 1999, à 35,6% en 2003. Elle a franchement décliné ensuite : 26,9% en 2006, 25,1% en 2007 (selon la Pnad). La baisse est donc incontestable et elle a lieu surtout pendant la présidence de Lula. Dans l'ensemble cette baisse reste cependant modeste. Et son ampleur reste à un niveau encore élevée, surtout dans les parties les plus « déshéritées » du Brésil (39% dans le Nord Est en 2007).

Brasil e Regiões	1997	2007
Brasil Total	34,1%	25,1%

<sup>5</sup> Selon les données de la Banque mondiale : la pauvreté est passée de 69,9% en Chine en 1990 à 28,6% en 2005 et la pauvreté extrême (nommée également indigence) a chuté de 31,5% à 8,9% entre les mêmes dates. En Corée du sud, tant la pauvreté que l'indigence est non significative, inférieures à 0,5%, en Thaïlande entre les mêmes dates l'indigence est passée de 12,5% de la population à 1,7% (World Bank, 2006, page 49). En Chine après avoir connu une réduction prononcée de son niveau en peu d'années, la baisse de la pauvreté ralentit fortement avec la hausse prononcée des inégalités. Selon la même étude la Banque mondiale, l'indice de Theil (indicateur mesurant les inégalités) augmente de 21,1% en 1990 à 35,8% en 2002 en Chine alors qu'il reste à un niveau faible en Corée du Sud (17% et 17,5% pour les mêmes dates). Les inégalités entre les revenus ont augmenté en ville, à la campagne et surtout entre campagne et villes en Chine. En effet : 8,9 points des 21,1 points en 1990 proviennent des inégalités villes campagne 8,1 au sein des campagnes et 4,1 au sein des villes). En 2002, sur les 35,8%, 14,8 points viennent des inégalités villes campagne (12,6 et 8,4 pour les campagne et les villes) (World Bank, 2006, pages 227 et 228).

Brasil exclusive Nordeste	26,4%	19,6%
Nordeste	52,9%	39,0%
Brasil exclusive Nordeste /Nordeste	2,0	2,0

---

Fonte: Pnads de 1997 e 2007 (tabulações especiais), repris de Cavalcanti de Albuquerque R. et Rocha S (2009)

L'indice de pauvreté est orienté à la baisse. Cette baisse est cependant relativement faible et la pauvreté reste située à un niveau très élevé.

3.1.2. Ce que les économistes nomment le « triangle » de la pauvreté explique l'évolution de la pauvreté. Trois facteurs agissent sur l'ampleur de la pauvreté, ce sont les trois côtés du triangle : le niveau atteint par les inégalités de revenu, l'évolution de ces inégalités, le taux de croissance. Chacun de ces facteurs joue un rôle différent : plus le niveau des inégalités est élevé, plus il est difficile de réduire la pauvreté ; plus augmentent (baisser) les inégalités, plus la pauvreté s'accroît (se réduit) ; plus enfin le taux de croissance est important, plus l'ampleur de la pauvreté se réduit. Les deux derniers facteurs 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. Ainsi qu'on vient de le voir, depuis quelques années le Brésil connaît un régime de croissance qui tend à les réduire légèrement. Dès lors la baisse relative des inégalités et le taux de croissance positif jouent depuis peu dans le même sens en faveur d'une diminution de la pauvreté. Paradoxalement, cette réduction « mécanique » des inégalités entre les salaires s'explique à la fois par les résultats relativement positifs d'une politique d'éducation (moins d'analphabétisme, plus de diplômes et donc de main d'œuvre qualifiée) et par une insertion relativement négative (une insertion internationale portant sur peu de produits manufacturés de haute technologie nécessitant l'emploi de travailleurs qualifiés) (Salama P. 2008). Des facteurs externes au jeu de ces trois variables interviennent également: une politique sociale affirmée peut réduire les inégalités, une politique de santé et d'éducation peut favoriser la mobilité sociale des pauvres et ce faisant réduire à plus long terme le niveau de la pauvreté.

Voyons à présent plus précisément comment jouent ces trois facteurs.

Le Brésil est un des pays les plus inégaux du monde. Le coefficient de Gini mesure les inégalités<sup>6</sup>. Si on se limite aux seuls revenus du travail, le Gini est en 2002 de 0,565 alors qu'il se situe autour de 0,30 en Corée du sud. Si on considère les six plus grandes régions métropolitaines du Brésil, 46,1% de la population dispose de moins de la moitié d'un salaire minimum et 17,4% plus de quarante salaires minimums selon l'IPEA.

Le second facteur agissant sur l'ampleur de la pauvreté est l'évolution des inégalités. Plus celles-ci baissent, plus est forte la réduction de la pauvreté, toutes choses étant égales par ailleurs. Or les inégalités ont baissé régulièrement au Brésil. Si on considère le Gini des revenus du travail, les inégalités baissent depuis 1997, passant de 0,574 à 0,533 en 2006 selon la Pnad. 42,6% de la population perçoit un revenu inférieur à un demi salaire minimum en 2006, soit une baisse de 3,5 points par rapport à 2002 et 16,8% un revenu de plus de 40 salaires minimums. Cependant, si on s'intéresse aux plus riches, selon Cap Gemini et Merrill Lynch (2009), le nombre d'individus possédant plus de 1 million de dollar en actifs financiers s'est accru de 19,1% entre 2006 et 2007 après avoir augmenté de 10,1% entre 2005 et 2006. Il s'agit d'un des taux de croissance les plus élevés au monde, le troisième pour être plus précis après ceux de l'Inde et de la Chine. Une des particularités de la présidence de Lula est d'avoir augmenté les revenus de plus d'un tiers de la population, diminuant ainsi le nombre de pauvres, et d'avoir augmenté beaucoup plus fortement en pourcentage le revenu d'une fraction infime de la population...

Le troisième facteur est le taux de croissance. Plus le taux de croissance est élevé, plus forte est la réduction de la pauvreté, toutes choses étant égales par ailleurs. Or ce taux de croissance est légèrement plus élevé et un peu moins volatile que dans la décennie précédente, soit 1,1% en 2003, mais 5,7% en 2004, 3,2% en 2005, 4% en 2006, 5,7 en 2007, 5,1% en 2008, mais un peu moins de 0% prévu pour 2009.

Un facteur négatif (le niveau élevé des inégalités), deux facteurs positifs (une reprise de la croissance et une diminution des inégalités) expliquent la réduction de la pauvreté.

### 3.2. Les politiques de redistribution sont elles efficaces ?

---

<sup>6</sup> Cette mesure est imparfaite car on ne saisit pas très bien les revenus des extrêmement riches, ainsi que ceux très pauvres. Elle est également trop globale et difficilement décomposable. C'est pourquoi d'autres indicateurs existent que nous ne pouvons ici présenter. C'est aussi la raison pour laquelle on préfère souvent utiliser la courbe de Lorenz qui met en relation les pourcentages de population et les pourcentages de revenus qu'ils perçoivent.

Un rapport de l'Ocde (2008) révèle que la différence des inégalités en 2006 avant et après transferts sociaux nets d'impôts est très faible en Amérique latine et au Brésil. La différence entre les deux Gini (Gini de marché et Gini après transferts) est de deux points alors qu'en Europe elle est de 15 points (0,46 à 0,31). Les inégalités diminuent donc très peu au Brésil et contrairement à ce qu'on pourrait penser et aux mythes véhiculés, la diminution de la pauvreté vient essentiellement de la reprise de la croissance et de ses effets sur le marché du travail. Les programmes sociaux (voir encadré) ne réduisent en effet que de 6,4% le nombre de pauvres au Brésil selon les travaux de de Cavalcanti de Albuquerque R. et Rocha S, (2009). L'essentiel de la réduction de la pauvreté vient donc d'une croissance légèrement plus élevée et moins inégalitaire que par le passé.

#### Transferts sociaux

Il y a deux politiques de transfert sociaux au Brésil : l'une très connue, la Bourse famille, touche approximativement douze millions de familles. Sont bénéficiaires les familles dont le revenu par tête est inférieur à 60 réais par mois (trente dollars approximativement). 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 perçoivent des revenus que si elles ont des enfants. Au total, les dépenses engagées au titre de la bourse famille ne dépassent pas 0,4% du Pib, soit douze à quinze fois moins que celles consacrées au service de la dette interne. Des conditionnalités existent pour l'obtention de cette bourse : aller à l'école, se faire vacciner.

L'autre, moins connue et inscrite dans la constitution est celle qui vise à aider les personnes âgées (plus de 65 ans) et les personnes handicapées dont le revenu des ménages est inférieur au quart du salaire minimum. Un peu plus de trois millions de personnes en 2007 perçoivent ainsi un salaire minimum. Bien que concernant moins de personnes, les dépenses consacrées à ce programme sont plus importantes que celles pour la bourse famille, mais au total en 2008, les deux programmes réunis représentent seulement 0,84% du Pib.

Cependant, à la différence de ce qu'on observe en Argentine, au Mexique, ces programmes sont une « rentabilité » politique en terme de légitimation considérable. Insuffisants par rapport aux nécessités, bien plus faibles que le mythe entretenu le

suggère, ils sont un vecteur puissant de la popularité de Lula. Cependant, à la différence de ce qu'on observe en Argentine, au Mexique, ces programmes sont une « rentabilité » politique en terme de légitimation considérable. Insuffisants, bien plus faibles que le mythe entretenu le suggère, ils sont un vecteur puissant de la popularité de Lula.

#### **4. En guise de conclusion : quid des conflits d'intérêt et de leurs impacts sur la définition des politiques ?**

Le choix d'une politique économique dépend de facteurs multiples : les conflits d'intérêts présents et à venir, la recherche d'une légitimité auprès de fractions variables de la société, la compréhension de la nature de la crise et enfin de la personnalité des gouvernants. Cette politique est de nature à générer de nouveaux conflits et de là un régime de croissance qui n'avait pas été « pensé », le futur n'étant pas entièrement maîtrisable. Nous insisterons ici sur les conflits d'intérêt.

La politique de taux d'intérêt très élevés pratiquée par la banque centrale brésilienne est très coûteuse en terme budgétaire : le poste du service de la dette interne avoisine les 7 % du PIB après avoir atteint 10 %. Cette politique est par contre très avantageuse pour de nombreux secteurs : les banques, en souscrivant aux titres émis par le gouvernement, connaissent des profits très élevés, les grandes entreprises, les exportateurs qui placent leur trésorerie dans des titres lucratifs et obtiennent des prêts pour investir à taux réduits.

À l'inverse, l'appréciation de la monnaie nationale accompagnée de la libéralisation des échanges extérieurs tendent à éliminer les entreprises manufacturières les moins compétitives. Il y a de ce point de vue un conflit d'intérêt pour les entreprises menacées avec la politique de change du gouvernement. A l'inverse l'importation de biens d'équipement à moindre coût grâce à cette appréciation l'atténue.

Le secteur exportateur de matières premières, dont les prix sont fixés en devise, se trouve pénalisé par la politique d'appréciation de la monnaie nationale puisqu'elle diminue le revenu en monnaie locale. Mais cet effet négatif est compensé par des conditions de crédit plus favorables, des subventions et, enfin, par la hausse du cours des matières premières. La hausse du cours des matières premières s'est traduite par une hausse relative des prix des produits alimentaires par rapport aux autres prix, dont ont pâti les couches les plus vulnérables en 2008, mais son effet, bien qu'élevé, a été atténué par l'appréciation de la monnaie nationale.

Enfin, l'augmentation du salaire minimum en terme réel, la politique de redistribution des revenus en faveur des plus pauvres élargissent le marché intérieur, surtout lorsqu'elles sont accompagnées d'une politique en faveur d'un endettement des ménages. Elles jouent en faveur d'une plus grande légitimité vis-à-vis du gouvernement et maintiennent un optimisme sur les capacités à surmonter la crise dans le court terme qui détonne par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays. L'élargissement du marché intérieur bénéficie également aux entreprises produisant pour ce marché.

Au total, la politique du gouvernement de Lula ressemble à un iceberg. La partie visible, émergée – celle correspondant à l'amélioration des bas revenus - est bien moins importante que la partie immergée, la finance et l'agro business. Secteur financier et grandes entreprises tirent un profit considérable de cette politique et derrière eux, les actionnaires. Les couches les plus riches (1 %, voire 0,1 % de la population) voient leur part augmenter dans le revenu national, les couches les plus pauvres (30 % de la population) connaissent une amélioration de leur situation. La politique de redistribution des revenus en leur faveur constitue la partie la plus visible de l'iceberg. Elle représente moins de 10 % des sommes versées au titre du service de la dette interne entre 2003 et 2007, probablement davantage aujourd'hui en raison de la baisse relative des taux d'intérêt et de la hausse du nombre de bénéficiaires des bourses familles, principal canal de cette redistribution. Faible, comparée à ce que coûte la financiarisation, *elle a une « rentabilité » en terme de légitimation considérable*. Nous l'avons vu. Et c'est là qu'intervient la personnalité des dirigeants : alors qu'en pourcentage du PIB les sommes affectées à la lutte contre la pauvreté sont à peu près équivalentes en Argentine et au Mexique, seul le gouvernement de Lula en tire un bénéfice politique.

Les politiques économiques contracycliques peuvent plus ou moins faire obstacle aux effets de contagion de la crise internationale, elles ne peuvent les juguler. Tout dépend donc de l'ampleur de la crise dans les pays industrialisés et surtout des formes qu'elle prendra : un V, c'est-à-dire une chute du niveau d'activité suivie d'une remontée au bout d'un an, un W, c'est-à-dire après la remontée, une nouvelle chute suivie d'une nouvelle reprise ? Il semble que le second cas de figure soit le plus probable. Les forces que le déroulement de la crise met en œuvre sont souterraines et, à l'égal de ce qui s'est passé dans les années 1930, ces forces réservent des surprises tant au niveau politique qu'économique. La diminution de l'ampleur de la pauvreté n'est pas encore un pari gagné : il manque encore des réformes structurelles comme une refonte de la fiscalité,

pour augmenter la probabilité d'un allégement substantiel de la pauvreté dans ces années à venir.

Bibliographie:

Aglietta M., Berrebi L. : *Désordre dans le capitalisme mondial*, Paris, édition Odile Jacob, 2007.

Bourguinat H., Briys E., 2009, *L'arrogance de la finance, comment la théorie financière a produit le krach*, Paris, La découverte.

Bruno M., Diawara H., Arujo E., Reis A., Rubens M.: "Finance led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas", mimeo, 2009.

Cap Gemini, Merrill Lynch : *World Wealth Report*. 2009

Cavalcanti de Albuquerque R. et Rocha S : "Como gerar oportunidades para os pobres", mimeo, 2009.

FMI, *Regional economic Outlook, Western Hemisphere*, Washington D. C., 2009

Fourquin M., Herzog C., *Panorama de l'économie mondiale*, Paris, CEPPII 2008.

Hicks N. et Wodon Q., (2001), "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la Cepal* N°73, 2001.

Hufbauer G., Stephenson S.: « Trade Policy in a Time of Crisis: Suggestions for developing Countries », *CEPR, Policy Insight* n° 33, 2009.

Lustig N.: "La desigualdad en México", *Economía de América Latina: las dimensiones sociales de la crisis*, N°18/19, CET Mexico, 1989.

Kliass P et Salama P. : "A globalização no Brasil: responsável ou bode expiatório?", *Revista de Economia. Política.*, vol.28 n°3, pp.371-391, 2008

OECD : *Latin American Outlook*, 2008.

Salama P. et Valier J : *A Economia em decomposição*, Nobel, 1992.

Salama P. et Valier J : *Pobreza e desigualdades no 3° mundo*, Nobel, 1997.

Salama P.: "La lutte contre les 2 V: volatilité et vulnérabilité" dans Lautier B., Marques Peireira J. et Salama P : *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions macro de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté*. Cepal, série Financiamiento del desarrollo, n°140, 2004.

Salama P: *Le défi des inégalités, une comparaison Amérique latine/Asie*, éditions la Découverte, Paris, 2006, en cours de traduction en portugais, disponible en espagnol aux éditions Siglo XXI.

Salama P. : “ Pobreza: o fim do tunnel?”, *Debates Sociais*, CBISS, 2008.

Salama P.: “Argentina, Brasil e Mexico diante da crise internacional”, *Estudos Avançados*, USP, n°65, 2009.

*The McKinsey Quarterly* : « Desarrollo del potencial de los sistemas financieros de America Latina », Juillet 2007.

World Bank: *An East Asian renaissance: Ideas for Economic Growth*, 2006.