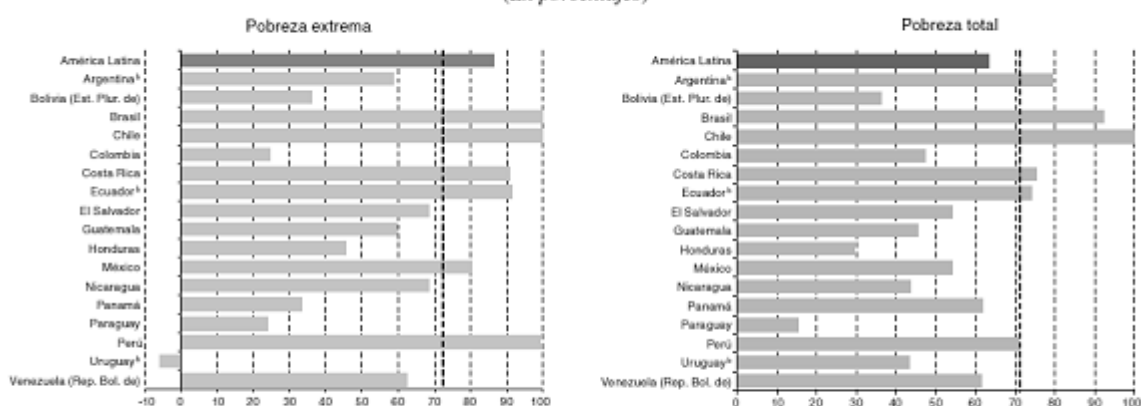


BAISSE DE LA PAUVRETE RURALE AU BRESIL : SUCCES OUECHEC RELATIF ?

Introduction

Les années quatre vingt en Amérique latine ont été marquées par une augmentation sensible de la pauvreté, de sa profondeur et des inégalités parmi les pauvres. La fin des hyperinflations, la reprise modeste de la croissance ont permis ensuite une diminution de la pauvreté. La pauvreté extrême a baissé dans quasiment l'ensemble des pays d'Amérique latine, entre 1990 et 2008, et dans certains pays très fortement, ainsi qu'on peut l'observer dans les deux tableaux ci-dessous. 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 se situe encore à un niveau élevé, surtout dans les parties les plus « déshéritées » du Brésil (39% dans le Nord Est en 2007).

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL, ENTRE 1990 Y 2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o el aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado hasta 2008 (72%). Las cifras reflejan una proyección a 2008 para los países cuya encuesta más reciente es anterior a dicho año.

^b Áreas urbanas.

¹ Professeur émérite des universités, cnrs-cepn

Evolution de l'ampleur de la pauvreté absolue au Brésil et au Nord-est du Brésil

	1997	2007
Brésil	34,1%	25,1%
Brésil à l'exclusion du Nord-est	26,4%	19,6%
Nord-est	52,9%	39%
Brésil à l'exclusion du Nord-est/Nord-est	2	2

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

La seconde observation qu'on peut faire est que les inégalités et la pauvreté affectent surtout les Noirs (preto et pardo) et les Indigènes au Brésil. Le revenu médian des Noirs, soit 54% de la population, est 41,5% inférieur à celui des Blancs en 2006 au Brésil². Les inégalités sont plus importantes qu'aux Etats-Unis, le revenu médian des Noirs étant 38,1% inférieur à celui des Blancs (Gradin, 2010 avec des données de la PNAD 2007). Afin de faire des comparaisons significatives avec les Etats-Unis et l'Afrique du sud, Gradin mesure la pauvreté dans chacun de ces pays à partir de la distribution des revenus. Est donc pauvre celui qui a un revenu 60% inférieur au revenu médian. La pauvreté est ainsi mesurée de manière relative et non plus absolue comme il est de coutume de le faire pour les économies dites non développées. 41% des Noirs aux Etats-Unis sont pauvres, 37% au Brésil et 35% en Afrique du sud contre respectivement 17%, 18% et 1% de Blancs dans chacun de ces pays. Lorsqu'on considère l'ensemble de pauvres, Noirs et Blancs confondus, plus des deux tiers des pauvres sont Noirs au Brésil contre respectivement 22,5% aux Etats-Unis et un peu plus de 99% en Afrique du sud (p.9). Pondérée par le poids des Noirs dans la population totale (il y a en effet beaucoup plus de Noirs en Afrique du sud qu'aux Etats-Unis, la contribution des Noirs à la pauvreté est de 67 à 68% au Brésil, de 22 à 24% aux Etats-Unis et de 99% en Afrique du sud. L'analyse en terme d'ampleur de la pauvreté peut être complétée par celle en terme de profondeur de la pauvreté et d'inégalités parmi les pauvres. Les données dénotent une situation particulièrement difficile pour les Noirs. La profondeur de la pauvreté, mesurée par le FGT1, les inégalités entre pauvres, mesurées par le FGT 2, sont largement supérieures chez les Noirs que chez les Blancs dans ces trois pays et plus particulièrement en Afrique du sud, les données étant proches aux Etats-Unis et au Brésil. Les Noirs pauvres sont deux fois et demie plus éloignés de la ligne de pauvreté que les Blancs pauvres aux Etats-Unis et au Brésil, et les inégalités parmi les Noirs pauvres sont un peu plus deux fois plus élevées que parmi les Blancs pauvres (p.11)

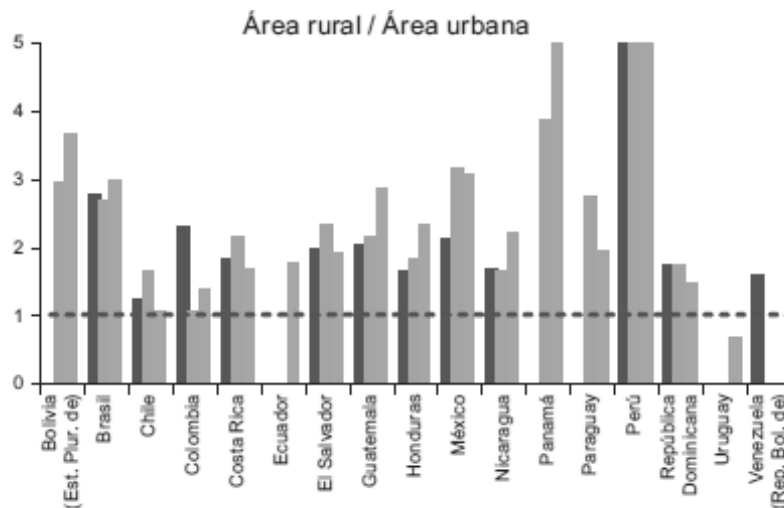
Ces données conduisent à s'interroger sur l'efficacité des politiques sociales dans le passé. La probabilité d'un Noir d'être non seulement pauvre mais aussi très pauvre est beaucoup plus élevée que pour un Blanc au Brésil. Cela tient certes au poids de l'Histoire durablement marquée par l'esclavage, mais s'explique aussi par les politiques sociales inadéquates vis-à-vis d'eux, surtout en ce qui concerne la l'éducation primaire et la santé.

La troisième observation qu'on peut faire est que la pauvreté extrême rurale baisse au même rythme, voire à un rythme inférieur au Brésil et au Mexique, que la pauvreté extrême urbaine. Comme le taux de pauvreté extrême se situe à un niveau largement supérieur à celui qu'on peut observer en milieu urbain, on est en droit de s'interroger sur l'efficacité des politiques de réduction de la pauvreté. En effet, en toute logique, si l'ampleur de la pauvreté est supérieure à celle observée en milieu

² Pour mémoire, le revenu médian des « indigènes », soit 0,34% de la population, est 29,1% inférieur à celui des Blancs.

urbain, 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. Or, la pauvreté extrême diminue plus ou moins à la même vitesse dans les deux secteurs, ainsi qu'on peut l'observer dans le tableau ci-dessous, montrant les évolutions du ratio pauvreté extrême rurale et pauvreté extrême urbaine dans différents pays latino-américains.

Ratio entre taux de pauvreté extrême rurale et taux de pauvreté extrême urbaine en 1990, 2002, 2008



Source Cepal : Objetivo de desarrollo del milenio 2010

Alors que le taux de pauvreté extrême a été dans l'ensemble réduit, ce ratio augmente légèrement, voire se maintient, à un niveau élevé, dans de nombreux pays. C'est le cas au Brésil et au Mexique. Le maintien, voire l'augmentation de ce ratio donc traduit la difficulté à réduire la pauvreté extrême rurale plus rapidement que celle des villes alors même qu'elle est beaucoup plus élevée. Le fait qu'il n'y ait pas ou peu convergence entre les taux est une mesure de l'inadéquation des politiques menées en secteur rural.

La quatrième observation qu'on peut faire interroge également sur l'efficacité relative des politiques de réduction de la pauvreté en milieu rural. En effet, une des raisons importantes de la mobilité géographique réside dans l'écart des revenus par tête selon les régions. Le Nord-est du Brésil, ainsi que le Nord, ont un revenu par tête en deça de la moyenne nationale. On a observé pendant de nombreuses années une forte migration des campagnes vers les villes et des campagnes des régions déshéritées vers les villes des régions plus riches. Or ce qu'on observe depuis quelques années est une forte atténuation de ces mouvements. Le solde migratoire entre les régions du Nord-est et du Sud-est est fortement négatif jusque 1999: le Nord-est perd une part substantielle de sa population au profit du Sud-est. A partir de 1999, ce processus connaît un fort ralentissement et à partir de 2002 jusque mi 2007, le processus est inversé, le Nord-est devient une région de migration nette. Ce mouvement est ensuite interrompu et le solde migratoire redevient légèrement négatif (voir Comunicado do Ipea, 2010, n°62). En nombre absolu, la population nordestine augmente légèrement, elle passe de 47,7 millions de personnes en 2000 à 51,3 millions en 2005 et enfin à 55 millions en 2010 (voir Barbieri et alii, 2010) et baisse légèrement en terme relatif (29%, 28% et 27,5% pour les mêmes dates). Cette augmentation s'explique par des facteurs démographiques en partie et en partie par le renversement/atténuation du flux migratoire. Le

revenu moyen de ceux qui émigrent du Nord-est est plus faible que les revenu moyen de ceux qui y immigreront, mais la différence n'est pas très sensible selon l'Ipea. Enfin, alors qu'en 1995 la migration nordestine correspondait à 32,1% de l'ensemble des migrations interrégionales et intrarégionales (voir annexe 1) au Brésil, elle n'est plus que de 29,4% en 2008, avec pour principale destination le Sud-est.

Pourquoi ces changements? Peut-on considérer que la plus grande rétention de la population dans les régions déshéritées puisse s'expliquer par des effets d'aubaine de la politique de transfert vis-à-vis des pauvres, voire des effets pervers; la pauvreté aidée entretenant la pauvreté et la fixant. La bourse famille, le versement d'une retraite équivalente à un salaire minimum à des paysans pauvres n'ayant pas contribué à un système de retraite, expliquent-ils le maintien relatif de cette population dans ces régions qui, hier migrait?

L'objet de cette étude est d'analyser l'évolution de la pauvreté à la lumière de ces observations, dans les principaux pays latino-américains avec un regard particulier porté sur le Brésil. Pour analyser la baisse de la pauvreté, on étudiera les causes factorielles de l'évolution de la pauvreté, celles qui la font évoluer sur le court terme, puis les causes structurelles (dépenses sociales hors transferts monétaires), c'est à dire celles qui la font évoluer sur le long terme. Pour comprendre les particularités des évolutions entre milieu rural et milieu urbain, on s'interrogera sur la pertinence des mesures de la pauvreté et on montrera que leur dimension urbaine explique en partie l'échec relatif des politiques visant à réduire la pauvreté en milieu rural, ce qui nous conduira à reconsidérer certains des politiques structurelles.

I. Un environnement favorable et un autre défavorable à la réduction de la pauvreté

L'étude de l'environnement économique et social est essentielle pour analyser les causes de l'évolution de la pauvreté. Cet environnement peut être analysé à deux niveaux : l'un factoriel, l'autre structurel.

Situons nous d'abord au premier niveau de l'analyse. Trois facteurs sont de nature à augmenter ou diminuer l'ampleur de la pauvreté, sa profondeur, les inégalités entre les pauvres : le niveau des inégalités, la variation de celles-ci, le taux de croissance du PIB. Ces trois facteurs sont caractérisés comme étant le triangle de la pauvre. Dans le cas de l'Amérique latine, on peut considérer que ce triangle s'apparente au « triangle des Bermudes » des années quatre vingt au tout début des années 2000 : la pauvreté se caractérise par une très forte volatilité, les pauvres étant particulièrement vulnérables aux coups de la conjoncture. Depuis le début des années 2000, avec le retour à une croissance légèrement plus élevée et une diminution modeste des inégalités, l'ampleur et la profondeur de la pauvreté baissent dans de nombreux pays latino-américain, en partie en raison des politiques de transfert monétaires conditionnées³.

³ Il s'agit essentiellement des politiques de transferts de revenus conditionnées (présence à l'école, vaccination) menées dans les années 2000 : Bourse famille au Brésil, AUH en Argentine, Oportunidades au Mexique etc, (Lautier 2010, Lo Vuolo 2010, Rocha 2009, Salama 2010), ainsi que des remises d'argent des travailleurs immigrés, particulièrement importantes en pourcentage du PIB au Mexique (De la Fuente, 2010) et en Amérique centrale.

A. Les causes factorielles : le triangle de la pauvreté

A1/ Le « triangle des Bermudes » en Amérique latine.

Analysons les effets de ces trois facteurs⁴. Pour un taux de pauvreté et un taux de croissance donnés, 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. 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 parcouru plus rapidement lorsque le taux de croissance augmente, à la condition toutefois que ce taux de croissance soit régulier. S'il est irrégulier ou si en d'autres termes, il est volatil, son impact en faveur d'une diminution de la pauvreté sera atténué. En effet, une crise a des effets redistributifs et comme nous l'avons vu, les pauvres étant plus particulièrement vulnérables, les inégalités augmentent. Comme par ailleurs, il existe des effets d'historisés⁵ (Salama, in Lautier, Marques Pereira, Salama, 2004) l'augmentation des inégalités perdure pendant un temps et agit défavorablement, ce qui nous conduit à analyser rapidement l'effet d'une variation des inégalités sur l'ampleur et la profondeur de la pauvreté. 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 le produit à la fois 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, enfin de la nature du régime de croissance. L'augmentation du taux de croissance accompagné d'une diminution légère de sa volatilité à partir de 2002-2003, la diminution modeste des inégalités, expliquent la baisse récente de la pauvreté constatée.

Entre 1997 et 2006, le coefficient de Gini des revenus du travail passe de 0,57 à 0,53 selon la Pnad. Au Brésil La réduction des inégalités est importante. Elle s'explique essentiellement par une croissance plus soutenue lors du second mandat que lors du premier (si on fait exception de l'année 2009), et par la politique suivie par le gouvernement en ce qui concerne le salaire minimum.

La croissance n'est pas neutre sur la distribution des revenus. Elle génère une distribution des revenus plus ou moins inégale selon la nature des emplois (qualifiés, non qualifiés) qu'elle crée, les secteurs (industriel, financier, services, agricole) sur lesquels elle repose⁶. Entre 2002 et 2008, la croissance a ainsi produit moins d'inégalités dans la plupart des pays d'Amérique latine et au Brésil en particulier⁷. La baisse des inégalités au Brésil s'ex-

⁴ Nous avons analysé dans le détail l'influence de ces trois facteurs dans notre livre : *Le défi des inégalités, une comparaison économique Asie/Amérique latine* (2006), publication prévue en portugais début 2011.

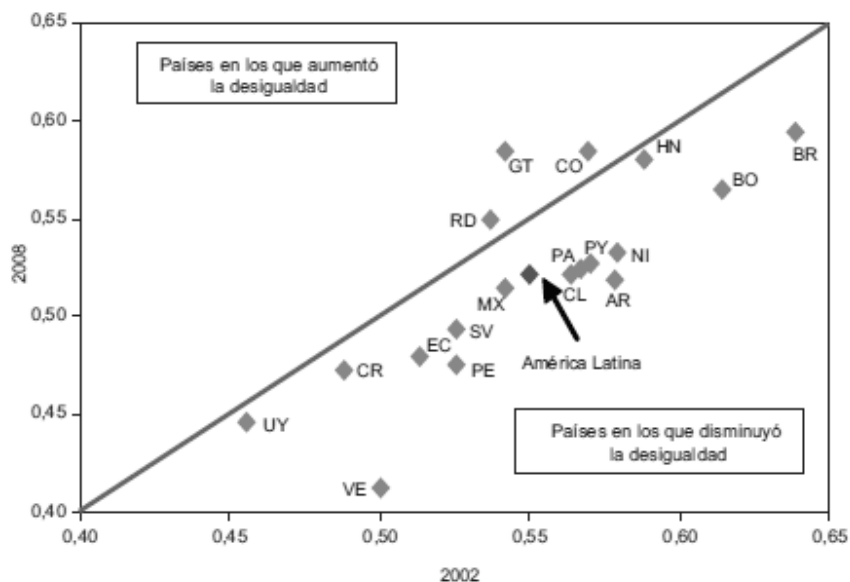
⁵ il y a un décalage entre le cycle du PIB et celui des revenus des salariés et des couches modestes de la population, sauf politique économique contraire de la part du gouvernement comme on a pu l'observer dans la plupart des pays latino-américains durant la crise de 2008-2009.

⁶ Nous avons analysé le rapport entre régime de croissance et nature des emplois créés au Brésil dans P.Salama (2008),

⁷ Voir Cepal (2009), *Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caribe* ; Lopez-Calva et Lustig, (2009), Dedecca (2010). Deux remarques : les revenus des 0,01%, des 0,1%, voire de 1% croissent beaucoup plus vite, comme dans l'ensemble des pays occidentaux ; les revenus du capital (intérêts, dividendes, etc.) sont très mal enregistrés.

plique principalement par l'amélioration des conditions de travail (emploi, salaire). Grâce surtout à l'augmentation du salaire minimum⁸ et à la diminution relative des emplois informels, l'amélioration des revenus disponibles du travail est plus importante pour les revenus faibles que pour les revenus élevés. Le ratio des revenus du travail principal des 5% de la population la plus riche sur 50% de la population la plus modeste passe de 14,3 en 1993 à 14,1 en 2003 puis à 13,5 en 2008, et enfin le ratio des 5% sur les 25% les plus pauvres évolue de 23,6 à 21,6 puis à 18,6 aux mêmes dates (voir Dedecca, *op .cit*, p.16). L'éventail des salaires se resserre et la demande de biens de consommation non durables est plus soutenue. L'augmentation importante du crédit à la consommation, d'une manière générale, et les facilités de crédit accordées pour l'achat de logement et de biens durables plus particulièrement, stimulent la demande de ces biens. Au total, la hausse du salaire minimum, suivie par des augmentations moins élevées du salaire moyen, l'essor du crédit, donnent au marché intérieur un nouveau dynamisme. La contribution à la croissance de la consommation des ménages est 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.

Dans l'ensemble, les inégalités entre les revenus sont particulièrement élevées dans la grande majorité des pays latino-américains (Salama, 2006). Elles ont légèrement baissé dans de nombreux pays entre 2002 et 2008 (Cepal, 2009 ; Lopez-Calva et Lustig, 2009 ; Hopenhayn, 2009 ; pour le Brésil : Salvatori Dedecca, 2010, pour l'Argentine : Gaggero, 2008 et Agis, Canete et Panigo, 2010), à l'exception de trois pays.



source : Cepal

L'essentiel de la diminution des inégalités vient, en fait, d'une amélioration des conditions de travail (emploi, salaire) et relativement peu d'une augmentation des revenus ne provenant pas du travail⁹ (26% en Argentine,

⁸ Au 1/04/2003, peu de temps après la venue de Lula au pouvoir, le salaire minimum était de 250 réais et au 1/01/2010 de 510 réais, soit à peu près 260 dollars. Il est utile de rappeler toutefois 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 deça du salaire minimum et le pourcentage de pauvres est d'un quart de la population environ.

⁹ Cette catégorie est très hétérogène, on y trouve aussi bien les transferts sociaux, les loyers que les revenus du capital.

15,1% au Mexique), sauf au Brésil (45,2%).

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. On peut penser que le Brésil, par exemple, connaît un régime de croissance qui tend à les réduire légèrement en raison de la nature des emplois créés, de l'évolution des demandes et des offres d'emplois qualifiés et non qualifiés et la non correspondance entre ces deux évolutions¹⁰. 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.

Un facteur défavorable mais deux facteurs favorables au Brésil

Le Brésil est un des pays les plus inégaux du monde. Le coefficient de Gini, mesurant les inégalités¹¹, est particulièrement élevé. 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. Lorsqu'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 taux de croissance a augmenté en moyenne sous les deux mandatures du président Lula par rapport à celles de son prédécesseur, mais la volatilité de la croissance est restée élevée : 1,2% en 2003, 5,7% en 2004, 3,2% en 2005, 4% en 2006, 6,1% en 2007, 5,1% en 2008, 0% en 2009 et 6% prévus en 2010.

¹⁰ La 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 diplômés 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).

¹¹ Cette mesure est imparfaite car on ne saisit pas très bien les revenus des extrêmement riches, ainsi que ceux 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 fonctionnelle des revenus. La difficulté à saisir les revenus du capital rend quasi impossible la mesure dans le long terme le poids dans les revenus pris par les 1%, les 0,1%, les 0,01% les plus riches, à la différence des statistiques argentines jusque 2007 (voir Alvaredo, 2010 in Atkinson et Piketty). Nonobstant ce cette imperfection, cette 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 Lorentz qui met en relation les pourcentages de population et les pourcentages de revenus qu'ils perçoivent.

D'une manière générale, selon les estimations de l'économiste mexicain Miguel Szekely [2003] réalisées à partir d'un test économétrique portant sur dix-sept pays latino-américains, sur la période 1989-2000, mais recouvrant pour chaque pays des périodes plus courtes, effectué à partir d'enquêtes ménages significatives et rendues comparables de pays à pays, on constate que l'élasticité de l'indice mesurant l'ampleur de la pauvreté par rapport aux changements du PIB (calculé en PPA) est moitié moindre (- 0,9) que celle par rapport aux inégalités mesurées par le Gini (2,1). Pour 1 % d'augmentation des inégalités, l'effet sur la pauvreté est donc plus important que celui obtenu en sens contraire par 1 % de croissance. Comme la croissance sur la période a été faible et que les inégalités n'ont pas faibli, voire qu'elles se sont parfois accentuées, on comprend alors la résistance de la pauvreté à la baisse. Plus intéressant, l'élasticité de la profondeur de la pauvreté (H_1) et celle des inégalités entre les pauvres (H_2) sont encore plus élevées par rapport aux inégalités globales que par rapport au PIB (3,1 et 3,6 respectivement pour les inégalités et - 1,2 et - 1,4 pour le PIB). Dans la mesure où la récession, voire la crise, accentue les inégalités, elle accentue davantage encore la pauvreté, encore plus sa profondeur et les inégalités parmi les pauvres. La croissance ayant légèrement augmenté et les inégalités ayant été également légèrement réduites, il en résulte une baisse de la pauvreté dans les années deux mille, sauf pendant les périodes de crise au début des années deux mille en Argentine et au Brésil.

Ce sont ces relations complexes entre croissance et inégalités et leurs conséquences sur la pauvreté qu'a analysé Kakwani (Kakwani et alii, 2004, 2010). L'idée de base de ces auteurs consiste à définir un taux de croissance hypothétique (*poverty equivalent growth rate*, ou PEGR) du PIB correspondant à une croissance neutre du point de vue distributif : si ce taux dépasse celui observé, la croissance est *pro poor*, car elle s'accompagne d'une diminution des inégalités ; s'il est inférieur mais reste positif, elle est de type *trickle down* (l'indice de pauvreté baisse, mais les inégalités augmentent) ; enfin, s'il est négatif et inférieur au taux observé, nous sommes en présence d'une croissance appauvrissante. Avec cette méthodologie, on a pu montrer dans le cas de la Colombie, montrent que la courbe « croissance observée » est souvent au-dessus de celle du PGER et que cette dernière est fréquemment inférieure à 0 %. L'indice de pauvreté reste à un niveau élevé, l'effet distributif l'emportant souvent sur l'effet croissance, surtout de 1997 à mi-1998 et encore davantage de 2000 à mi-2002. Il est logique dès lors que l'indice de pauvreté n'ait pas baissé sur la période : de 51 % en 1996, il est passé à un peu plus de 53 % en 2004 (après avoir chuté de quatre points de 2002 à 2003 grâce à une forte croissance *pro poor*). Si la croissance avait été neutre, l'indice de pauvreté serait passé de 51 % en 1996 à 37 % en 2004...

A2/ Tout dépend du régime de croissance dominant

Les régimes de croissance sont influencés par les modes d'insertion dans l'économie mondiale. Ce n'est parce qu'il y a une ouverture croissante des économies à l'économie mondiale, que toutes s'insèrent de la même manière. Certaines connaissent une ouverture rapide, d'autres plus lentes, elle ne porte pas sur les mêmes produits, enfin il convient de distinguer la globalisation commerciale de la globalisation financière. On sait que les économies latino américaines ont peu augmenté le poids de leurs exportations dans l'économie mondiale, à la différence des économies asiatiques. Elles se sont ouvertes, dans la mesure où la progression des exportations mondiales est plus rapide que celle du Pib mondiale, mais à un rythme moyen, voire légèrement supérieur comme dans les économies s'insérant à partir d'une production d'assemblage (Mexique, quelques économies d'Amérique centrale). Par contre la globalisation financière est prononcée, davantage que dans les pays asiatiques (Salama 2010, Kliass et Salama, 2008)¹². On ne peut donc affirmer qu'il y ait une relation univoque entre l'ouverture

¹² La globalisation financière entraîne un processus dit de financiarisation qui se traduit par une tendance à la baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée au profit surtout des profits financiers dans le secteur manufacturier. Cette baisse re-

et la croissance. L'ampleur de la croissance dépend de la manière de s'insérer (quels sont les produits exportés selon leur degré technologique, la valeur ajoutée produite localement diminue-t-elle ou non ? et quelle est la politique de change et la politique industrielle suivies ?), c'est-à-dire de la manière de pratiquer l'ouverture plus que de l'ouverture elle-même. L'ouverture commerciale croissante n'est donc pas synonyme de forte croissance, il faut que certaines conditions soient réalisées. La globalisation commerciale impose des contraintes de coûts plus ou moins élevées selon les niveaux des coûts unitaires du travail (combinaison du salaire réel en dollar et de la productivité). La guerre des prix *peut* imposer un décrochage de l'évolution des salaires par rapport à la productivité, d'autant plus élevé que l'appréciation de la monnaie est prononcée, à la différence de ce qu'on a pu observer en Amérique latine dans les années soixante et soixante dix. Ce décrochage, peu favorable à une diminution conséquente de la pauvreté, n'est pas inéluctable. Il dépend de plusieurs variables : la croissance de la productivité du travail (et donc la politique de recherche-développement), la politique de hausse plus que proportionnelle du salaire minimum, la modification du rapport travailleurs qualifiés/ travailleurs non qualifiés. La croissance de la productivité est insuffisante. Dans certains pays, il y a eu une politique vis-à-vis du salaire minimum. Le rapport travailleurs qualifiés/ travailleurs non qualifiés s'est accru. On observe un décrochage prononcé dans plusieurs pays lors de la phase la plus libérale des années 1990 (Argentine, Brésil, Mexique, irrégulier au Chili), puis un parallélisme entre les deux évolutions dans les années 2000. Et observe aussi une désindustrialisation relative de ces pays, les économies ayant tendance à se primariser (à l'exception du Mexique spécialisé dans des industries d'assemblage), l'excédent de la balance commerciale (sauf au Mexique) comblant largement le déficit accentué de la balance des produits industriels. La fin du décrochage dans les années 2000 entre salaire et productivité, dans certain pays (voir annexe 2) est favorable à une diminution de la pauvreté¹³, mais les déficits croissants de la balance commerciale de produits industriels font peser une menace réelle sur les pauvres. La capacité à maintenir une balance commerciale excédentaire dépend en effet de la possibilité poursuivre à un rythme de croissance élevé les exportations de produits primaires¹⁴.

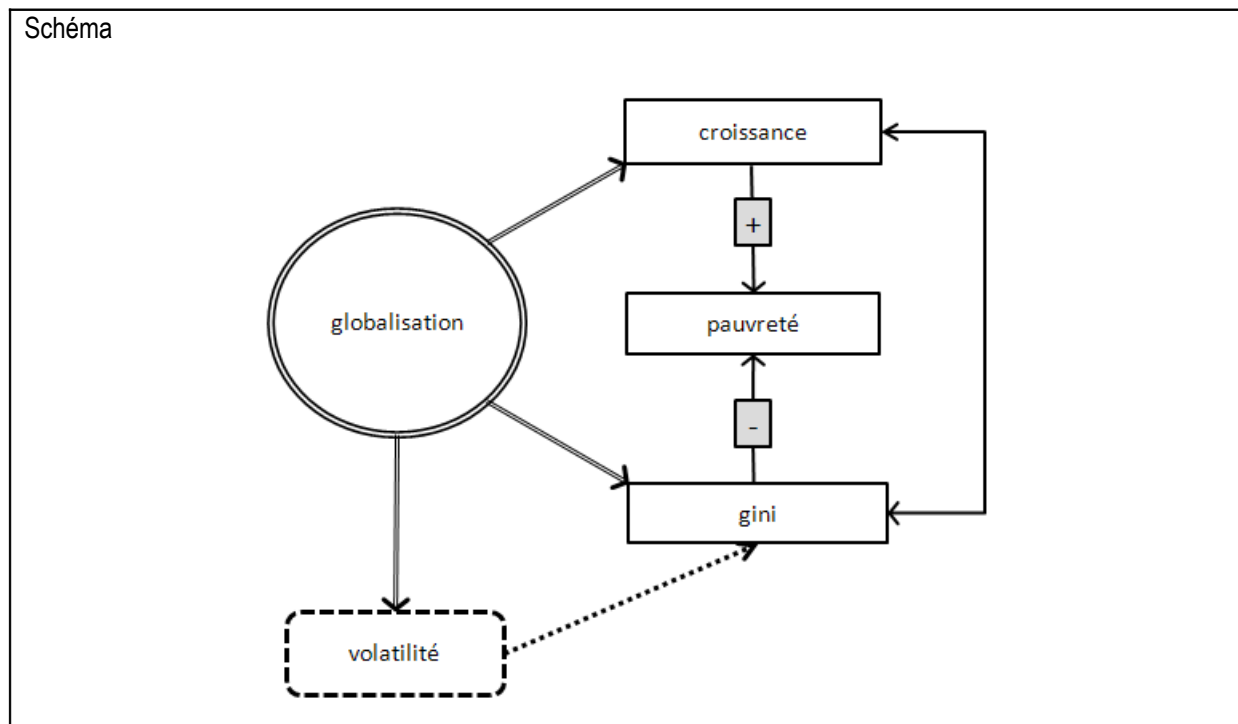
En complétant le schéma proposé par Nissanke et Thorbecke (2010), en partant de l'ouverture, deux chemins mènent à la croissance. L'ouverture accroît la volatilité de la croissance si des politiques économiques spécifiques ne sont pas adoptées, cette volatilité agit sur la croissance et rend plus difficile son maintien à un taux moyen élevé sur une longue période (Cepal, 2010, documento de referencia ; Fanelli J.M.et Jimenez J.P, 2010 ; Fanelli 2009) . Elle accroît les inégalités. L'ouverture peut avoir des effets négatifs sur la distribution des revenus si des mesures correctrices ne sont pas apportées. La croissance ensuite a des effets sur la distribution des re-

lative freine la hausse en terme absolue des salaires réels. Cependant, les pauvres, y compris salariés, ne travaillant pas dans les grandes entreprises, ce mouvement dans le partage de la valeur ajoutée, n'est pas susceptible de les affecter directement.

¹³ Notons toutefois qu'il s'agit de moyenne t qu'il importe d'analyser la dispersion des salaires autour de cette moyenne. On peut considérer que la logique du libéralisme conduit à une dispersion plus grande, la hausse du salaire réel moyen cachant alors une difficulté plus grande pour les pauvres de franchir la ligne de pauvreté, mais qu'à l'inverse la politique visant à augmenter fortement le salaire minimum ainsi que la modification du rapport entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés, augmente la probabilité de franchir la ligne de pauvreté pour nombre de pauvres.

¹⁴ Le Mexique est particulièrement vulnérable pour deux raisons : sa balance commerciale est négative et ce sont les remises des travailleurs immigrés qui permettent de combler ce déficit, le solde net des exportations de produits pétroliers est entrain de s'inverser et la diminution de la production de produits pétroliers est de nature à affecter fortement les recettes budgétaires et ce faisant les dépenses sociales, déjà parmi les plus faibles (voir supra)

venus et celle-ci en retour, via le régime de croissance, influe sur l'ampleur de la croissance. Enfin croissance et distribution des revenus agissent sur l'ampleur et la profondeur de la pauvreté ainsi que nous venons de l'analyser.



D'un point de vue macro économique, la conclusion est simple : la diminution durable de la pauvreté passe à la fois par une diminution des inégalités, une augmentation du taux de croissance et une croissance peu volatile. La diminution des inégalités a été faible dans les années deux mille, le taux de croissance a légèrement augmenté mais la volatilité a été relativement élevée. Parmi les grands pays, le Brésil et l'Argentine semblent s'être engagés vers un nouveau régime de croissance, donnant plus de poids au marché intérieur, favorisant la consommation des catégories pauvres et modestes de la population, grâce à une augmentation des dépenses sociales et du crédit, ce qui n'a pas été le cas du Mexique. La crise de 2009 a, paradoxalement, impulsé un renforcement de cette tendance. Celle-ci est encore fragile et le retour à des mesures plus orthodoxes, analogues à celles des années quatre vingt dix, reste probable. D'un point de vue politique, la conclusion est en effet moins simple : l'institutionnalisation d'un nouveau régime de croissance favorisant une diminution conséquente de la pauvreté rencontre des obstacles. Les conflits entre les groupes sociaux, au sein de chacun de ces groupes tendent à s'aiguiser et le conservatisme à l'emporter, à moins de mouvements sociaux importants ne s'affirment. La diminution de la pauvreté, de manière durable, passe par une remise en cause profonde des régimes de croissance excluants qui lui ont permis de perdurer. Ne pas le faire et continuer à préconiser l'élimination de la pauvreté, revient en fait aux gouvernements à « vivre » de la pauvreté.

L'ampleur de la pauvreté, sa profondeur, les inégalités parmi les pauvres dépendent également du système fiscal en vigueur et des transferts monétaires effectués. Le système fiscal peut en effet être progressif, dans ce cas il

favorise une diminution des inégalités, ou bien à l'inverse être régressif. Les transferts monétaires devraient diminuer les inégalités, voire l'ampleur de la pauvreté. Ces transferts n'ont pas tous la même efficacité et contrairement à la *doxa*, ce sont probablement ceux dont on parle le plus qui sont le moins efficaces.

B. Une fiscalité régressive rend difficile une augmentation des transferts sociaux à la hauteur de l'enjeu

B1. Une fiscalité régressive

La fiscalité, comprise dans un sens large (impôts, cotisations sociales) n'est pas neutre sur la distribution des revenus. Les systèmes fiscaux sont en général conçus pour atténuer les inégalités de revenus. Les recettes budgétaires peuvent également permettre de financer des transferts monétaires vis-à-vis des catégories les plus démunies et atténuer encore davantage les inégalités et la pauvreté. C'est ce qu'on observe dans les pays industrialisés (Unrisd, 2010, p.142 et suivantes)¹⁵.

Tel n'est pas le cas dans la plupart des pays latino-américains. Au lieu d'atténuer les inégalités, au mieux les systèmes fiscaux ne l'accroissent pas, au pire, et le plus souvent, ils l'accroissent légèrement. En un mot, les systèmes fiscaux sont régressifs au lieu d'être progressifs. Les systèmes fiscaux latino-américains se caractérisent en effet par une part importante de l'imposition indirecte dans le total des impôts. L'impôt indirect est payé par l'ensemble des citoyens. Le taux d'imposition peut être différent selon le produit acheté : les biens de première nécessité ayant en général un taux moins élevé que les biens dit de luxe, à savoir les biens de consommation durables. On peut donc introduire une progressivité de l'impôt indirect. C'est ce qu'on observe dans de nombreux pays industrialisés. Cette progressivité atténue alors l'impact du caractère universel de cet impôt, avec cependant deux nuances : plus les revenus sont élevés, plus la part consommée de ces revenus est faible et inversement¹⁶. Les pauvres épargnant très peu, paient un impôt indirect sur quasiment l'ensemble de leur revenu dépensé. Lorsque cette progressivité est faible, comme on l'observe dans les économies latino-américaines, l'impôt est surtout payé par les catégories aux bas revenus, proportionnellement à leurs revenus¹⁷.

Le rapport impôt indirect-impôt direct est plus élevé dans les pays latino-américains que dans les pays européens et parmi les impôts directs, les impôts payés par les sociétés, en pourcentage, sont plus élevés que les impôts

¹⁵ 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% de 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.

¹⁶ On peut se référer pour l'Argentine à Marques Pereira et Lo Vuolo (2010), et pour le Brésil à Bruno (2010).

¹⁷ Le cas du Brésil est intéressant car le système fiscal y est moins régressif qu'en Argentine et au Mexique. Au Brésil, les recettes fiscales (hors cotisations sociales) ont augmenté de 29,2% entre 2002 et 2009. Lorsqu'on décompose selon l'origine des recettes selon le secteur d'activité, on observe que les impôts provenant de l'industrie alimentaire ont augmenté de 85% en terme réel ; de 51% dans l'industrie d'habillement...79% pour les télécommunications sans fil etc.. la faible progressivité de l'impôt, la diminution des inégalités et l'augmentation de la demande des catégories les plus modestes et pauvres expliquent en grande partie ces évolutions contrastées. Selon les données de l'IPEA, les familles gagnant moins que deux salaires minimum ont subi une ponction fiscale largement supérieure, relativement à leurs revenus, à celle des familles gagnant plus de trente salaires minimums. Malgré la légère augmentation du taux sur la tranche supérieure, la régressivité de l'impôt s'est accrue. Plus précisément, jusque deux salaires minimums la ponction fiscale 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%, soit pour les plus pauvres (moins de deux salaires minimums) une ponction fiscale atteignant 197 jours de travail et pour les plus riches, 106 jours. (source Comunicado do IPEA, 2010, n°38 et 2009, n°22)

payés par les individus et ce pourcentage est plus élevé que ce qu'on observe dans les pays industrialisés (voir les deux tableaux ci-dessous). Tous, pauvres ou riches paient l'impôt indirect, peu paient l'impôt direct et les cotisations sociales et celui-ci est peu important. Les pauvres paient peu cet impôt ainsi que les contributions sociales dans la mesure où ils sont concentrés dans des activités dites informelles, les riches sont peu imposés, la progressivité est faible¹⁸ et pratiquent une évasion fiscale importante (voir encadré).

International comparison of the level and structure of the tax burden



Source: ECLAC, OECD and IMF.

Note: the average for Latin America covers the central government, except for Argentina, Brazil, Bolivia (Plurinational State of), Chile and Costa Rica, where it refers to the general government.

¹⁸ Le paiement de l'impôt direct concerne les personnes gagnant au-delà de 1500 réais, les pauvres et les catégories modestes sont donc dispensés de cet impôt. Mais la progressivité est faible, les taux allant de 7,5% à 27,5% selon le niveau de revenu mais celui qui gagne 5000 réais est soumis au même taux que celui qui en gagne 100000...

Table 2. Latin America and the Caribbean: average revenue of income tax by country
(Percentages)

Country (year)	Companies	Individuals	Total	Companies/ Individuals	Income/ Consumption
	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(%)	(%)
Argentina (2007)	3.6	1.6	5.4	2.3	0.4
Bolivia (Plurinational State of) (2007)	3.0	0.2	3.3	14.4	0.3
Brazil (2007)	5.1	2.6	7.7	2.0	0.5
Chile (2007)	7.3	1.2	8.4	6.3	0.9
Ecuador (2006)	2.3	0.8	3.1	3.1	0.5
El Salvador (2007)	2.7	1.9	4.6	1.4	0.6
Guatemala (2007)	2.9	0.3	3.4	8.5	0.5
Honduras (2004)	3.7	1.6	5.3	2.3	0.5
Haiti (2006)	1.0	1.1	2.1	0.9	0.6
Mexico (2005)	2.4	2.2	4.6	1.1	1.2
Nicaragua (2001)	3.1	2.0	5.1	1.6	0.5
Panama (2006)	2.9	2.0	5.0	1.5	1.8
Peru (2007)	5.9	1.4	7.2	4.2	1.0
Dominican Republic (2002)	1.3	1.8	3.1	0.7	0.4
Latin America (14)	3.4	1.5	4.9	2.3	0.7
OECD (2006)	3.9	9.2	13.0	0.4	1.2
USA (2006)	3.3	10.2	13.5	0.3	2.9

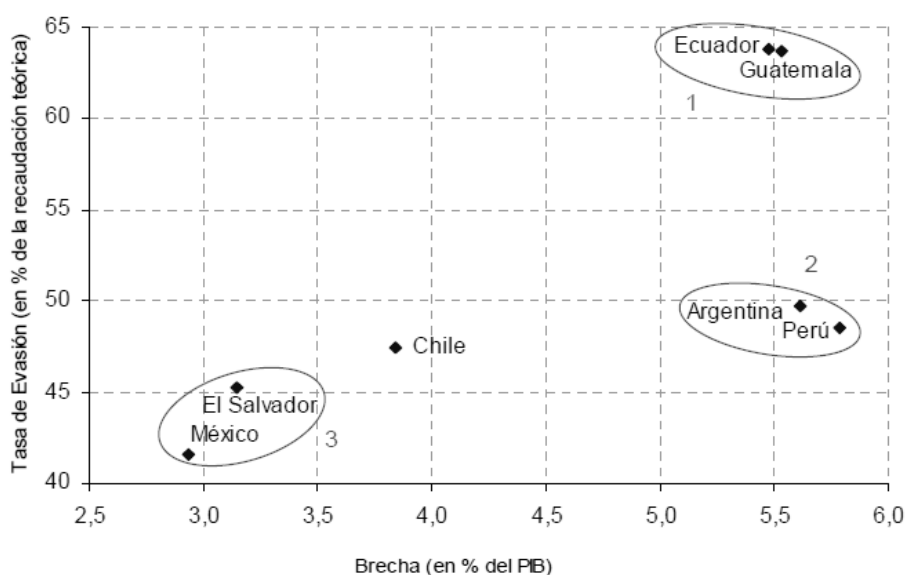
Source: compiled by the author on the basis of data from ECLAC, the OECD, J. Roca (2009) for Ecuador, M. Cabrera (2009) for El Salvador and Guatemala, D. Álvarez (2009) for Mexico and Cetrángolo and Gómez Sabaini (2007) for Honduras, Nicaragua and the Dominican Republic.

Ce sont les recettes fiscales qui permettent de financer les dépenses publiques. Pour un système fiscal donné, l'ampleur des recettes dépend de l'état de la conjoncture et de l'importance des évasions fiscales. La croissance étant volatile, les recettes le sont également. Les dépenses publiques devraient s'adapter au cycle des recettes et donc baisser lorsque les recettes fléchissent selon le *Washington Consensus*, ce qui concrètement signifie que les dépenses sociales devraient baisser plus que proportionnellement. Les dépenses publiques se décomposent, en effet, en service de la dette, dépenses de fonctionnement et investissement public. Les premières augmentent lorsque le cycle est adverse. Dans les années quatre vingt dix surtout, le taux d'intérêt a en effet servi de variable d'ajustement et sa hausse augmente le service de la dette, précipitant en général la crise et alourdissant ce service dans le total des dépenses publiques. Les dépenses d'investissement sont très faibles depuis la crise des années quatre vingt, d'où d'ailleurs l'insuffisance patente des infrastructures en Amérique latine aujourd'hui. Restent les dépenses de fonctionnement. Ce sont sur elles que les réductions ont été les plus sévères puisque ce sont sur elles qu'a été concentrée la réduction (ou le très fort ralentissement) de l'ensemble des dépenses publiques. Au-delà des réductions des salaires des fonctionnaires, les dépenses sociales ont été forte-

ment réduites comme nous l'avons noté, suite aux travaux de Hicks et Woidon¹⁹, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les pauvres. Ce n'est qu'avec la crise de 2009, que cette tendance s'est inversée.

L'évasion fiscale sur est très importante ainsi qu'on peut le voir sur le graphique ci-dessous. Elle correspond à 49,7% de l'impôt sur le revenu en Argentine en 2005, 47,4% au Chili en 2003 et 20% au Mexique en 2004 (Cepal, documento de referencia, p.34, les données sur le Brésil sont absentes). L'évasion portant sur les impôts indirects est moins importante, mais toutefois conséquente : elle est de 21,2% en Argentine en 2006, de 10% au Chili en 2006 et de 20% au Mexique en 2006, selon la même étude (voir annexe 4). Cette évasion fiscale peut s'apparenter à un transfert de revenus des pauvres, qui paient cet impôt, vers les commerçants, qui en conservent une partie par devers eux....

EVASIÓN GLOBAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009).

Notas:

^a La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.

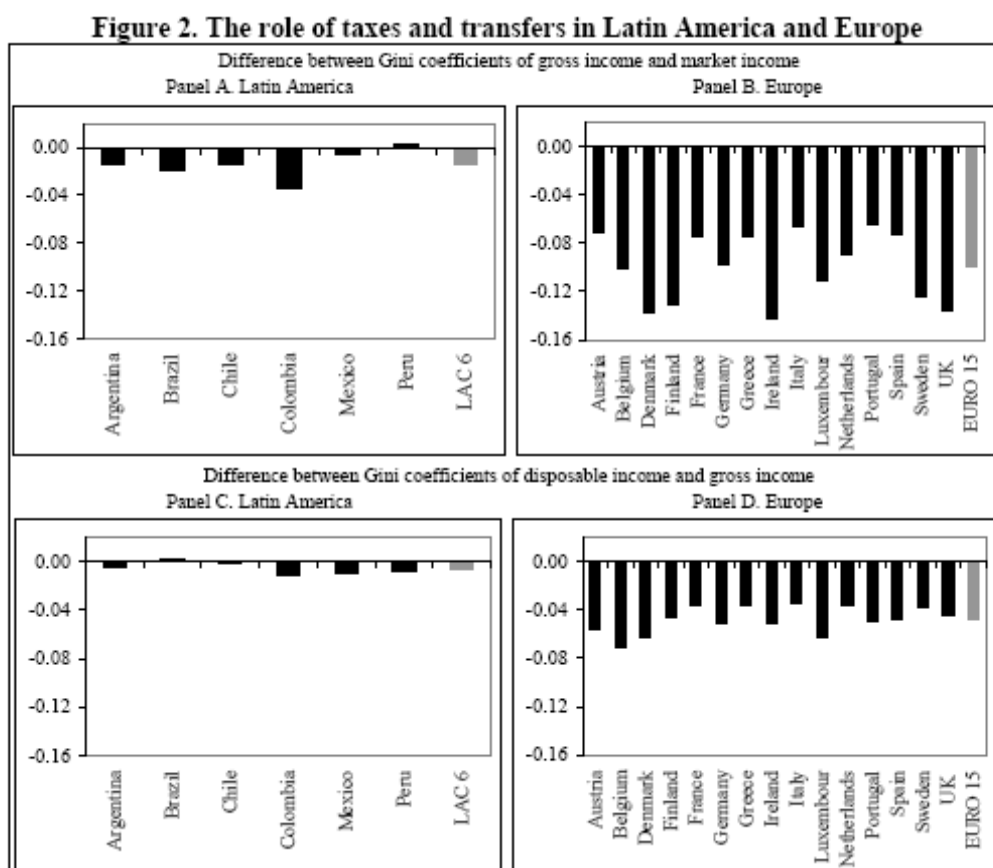
^b La brecha de recaudación consiste en la recaudación teórica menos la recaudación efectiva, sobre el PIB.

Source : Jimenez JP, Gomez Sabaini JC, Podesta A (sous la dir. de) (2010)

¹⁹ 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 est 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. Les mesures économique adoptées dans les années quatre vingt dix face aux crises ont accentué les effets négatifs de la volatilité sur les populations à faible revenu.

B2 .Des transferts monétaires en augmentation mais qui demeurent timides

Contrairement à la *doxa*, le système fiscal net des transferts sociaux joue peu dans l'évolution des inégalités tout au moins jusqu'en 2008. C'est que nous allons voir de plus près. Les travaux de l'OCDE (2008), ceux de Goni, Humberto-Lopez et Serven (2008), montrent clairement leur très faible influence sur le niveau de concentration des revenus, mesuré par le coefficient de Gini.



Lorsqu'on considère la différence entre le revenu brut (incluant les transferts sociaux) et le revenu marchand (market income), en Amérique latine et en Europe, on observe que l'impact de ces transferts sur la concentration des revenus est élevé en Europe, mais très faible en Amérique latine. Le coefficient de Gini baisse de 2 points sur une échelle de 1-100, alors qu'il diminue beaucoup plus fortement en Europe en moyenne (voir les deux premiers tableaux). Lorsqu'on tient compte à présent des impôts directs et des transferts (revenu disponible) et qu'on compare ce revenu disponible au revenu brut qui lui ne tient compte que des transferts, on mesure la faible influence des impôts directs sur la distribution des revenus en Amérique latine par rapport à l'Europe²⁰. En comparant le revenu disponible et le revenu marchand, on mesure l'effet des impôts directs nets des transferts sur la distribution des revenus (on additionne les résultats obtenus), on peut observer l'effet extrêmement faible compa-

²⁰ Cet écart serait probablement accentué 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).

ré à celui obtenu en Europe. Avec une méthodologie légèrement différente, l'OCDE aboutit à des résultats semblables, la différence entre le Gini des revenus marchands et les revenus nets des transferts et des impôts directs en 2006 est de l'ordre de 2 points en Amérique latine, et au Brésil, contre 15 à 20 points en Europe²¹.

Mais si les impôts et les transferts, à l'exclusion du versement des pensions civiles, jouent peu sur la distribution des revenus, les transferts ont, eux, une influence positive sur l'ampleur de la pauvreté et surtout sur sa. Plus précisément, les transferts d'argent ne permettent pas une diminution importante de la pauvreté, celle-ci a d'autres causes, mais ils diminuent parfois sensiblement la profondeur de la pauvreté. Ainsi, selon Sonia Rocha²², les programmes sociaux ciblés (voir encadré) n'ont réduit que de 6,4 % le nombre de pauvres au Brésil, mais la situation de ceux-ci s'est améliorée. La profondeur de la pauvreté a diminué et donc également la pauvreté extrême (indigence) a été réduite. L'indice de pauvreté extrême est passé de 13,9% en 2003, un niveau équivalent à celui de 1996, 7,3% en 2008, soit une chute quasiment de moitié, attribuable probablement pour une grande part à la bourse famille. 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, ce rapport s'élève très fortement passant de 16 fois en 1990 à 33 fois en 2002-2003, fléchit ensuite en passant à 25 fois en 2006 (Gaggero, 2008, p.20). Selon Lozano, utilisant les données de l'Indec ce rapport aurait ensuite augmenté se situant à 28,2 en 2009²³. Avec l'AUH, les inégalités devraient fortement baisser tout en restant largement au-dessus de ce qu'elles étaient avant la dictature.

Il existe au Brésil plusieurs instruments de redistribution des revenus au profit des pauvres. L'un est la Bourse famille (« Bolsa familia », voir encadré). Le second mécanisme de redistribution, moins connu, vise les personnes handicapées âgées de plus de 65 ans dont le revenu est inférieur au quart du salaire minimum et leur assure une retraite égale à un salaire minimum, soit 510 réals (au 01/01/2010), soit bien davantage que la Bourse famille. Bien que concernant beaucoup moins de personnes, les montants consacrés à ce programme sont du même ordre que ceux de la Bourse famille. A la différence de la Bourse famille, ce mécanisme de redistribution est inscrit dans la constitution brésilienne et ses effets sur la diminution de la pauvreté sont plus élevés que ceux de la Bourse famille. Un troisième mécanisme de redistribution concerne les paysans pauvres et âgés. Ils peuvent bénéficier d'une retraite équivalente à un salaire minimum. Cette mesure va contribuer d'une diminution importante à la baisse du niveau de pauvreté dans les campagnes. Cette mesure, ainsi que la précédente, est antérieure aux deux mandats de Lula. Alors que la première mesure a des effets surtout sur la profondeur de la

²¹ 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, du premier décile et du dixième décile, reste le même lorsque une fois les impôts sur les revenus payés, il en est de même lorsqu'on considère le second décile par rapport au dixième décile (p.25 et 26).

²² Sur les effets de l'ensemble des transferts sociaux sur le niveau de pauvreté, voir Rocha S, 2009. On peut également se référer à l'étude réalisée par Boletim Brasil (2010, n°2).

²³ Lozano C in *Apertura* n°198, avril 2010. Il convient toutefois de nuancer cette donnée. Selon Agis et alii, elle serait de 24,8 en 2009.

pauvreté, la seconde et la troisième agissent également sur l'ampleur de la pauvreté, et plus particulièrement en milieu rural.

Programmes sociaux ou encore CCTP (Conditional Cash Transfers Programs)²⁴

Au Mexique, un programme d'aide a été mis en place dans les zones rurales (Progressa) dès la fin des années 1990 et il a été étendu aux villes en 2002 (Oportunidades), 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, celles-ci sont en effet supposées plus responsables que les hommes dans la gestion de cette aide monétaire. Il représente 0,43% du PIB. Ce programme semble avoir été efficace notamment dans l'éducation primaire.

La Bourse famille 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 trente 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....

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, ce rapport s'élève très fortement passant de 16 fois en 1990 à 33 fois en 2002-2003, fléchit ensuite en passant à 25 fois en 2006 (Gaggero, 2008, p.20). Selon Lozano, utilisant les données de l'Indec ce rapport aurait ensuite augmenté se situant à 28,2 en 2009²⁵. Avec l'AUH (novembre 2009), les inégalités 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 la bourse famille au Brésil ou *Oportunidade* au Mexique (0,43% du PIB). Il est évalué à 0,58% du PIB. 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 faible revenu. 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 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 bien l'IPC des sept provinces. Le coût de ce programme avoisine 0,6% du PIB, soit davantage que celui de la bourse famille.

Lorsqu'on comptabilise dans les transferts les versements en argent au titre de la bourse famille et ceux liés au versement des retraites, on observe une participation importante et croissante de ceux-ci dans le revenu total par tête. Le droit à la retraite ne dépend pas nécessairement des cotisations versées. Certaines catégories de personnes (les pauvres en milieu rural, les handicapés sous certaines conditions) ont droit au versement d'un salaire minimum au titre de leur retraite, au Brésil. L'effet sur le revenu total perçu est d'autant plus conséquent pour les pauvres, notamment en milieu rural, que le salaire minimum a fortement augmenté à partir de 2005. Selon l'Ipea

²⁴ Pour une présentation d'ensemble voir Lautier B.(2010), Valencia E (2008), Lo Vuolo (2009, 2010 pour les rapports entretenus par ces programmes avec la « renda basica », c'est-à-dire le revenu minimum universel sans conditions).

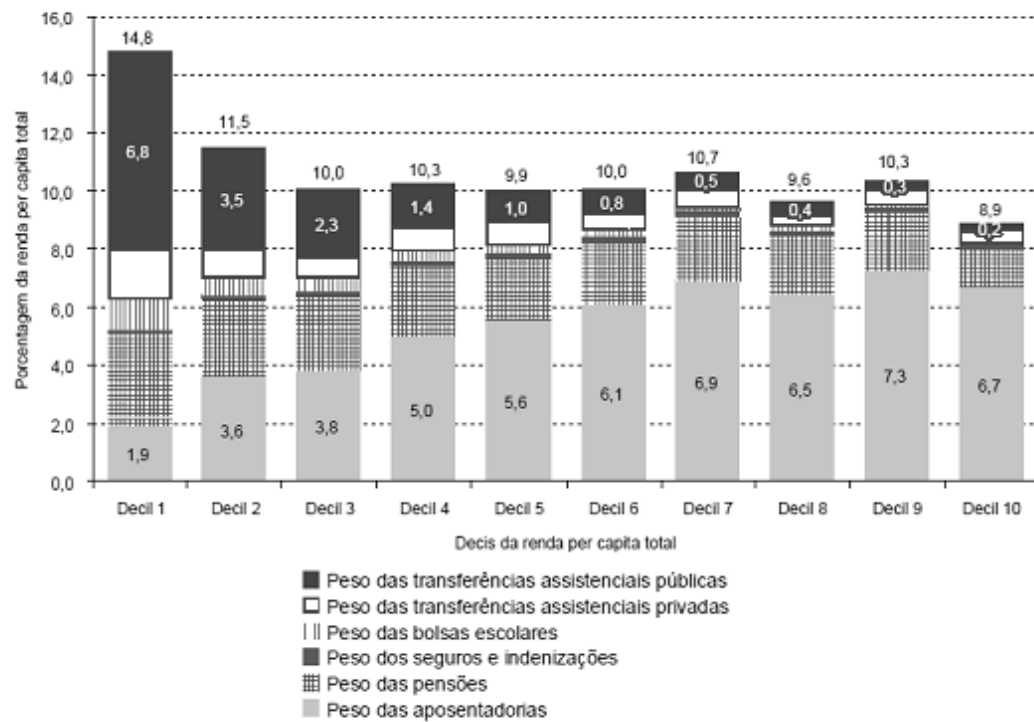
²⁵ Lozano C in *Apertura* n°198, avril 2010. Il convient toutefois de nuancer cette donnée. Selon Agis et *alii*, elle serait de 24,8 en 2009.

(2010). Dans l'ensemble des revenus par tête perçus²⁶, les transferts en (Bourse famille, retraites au bénéfice de tous les ayant-droits, riches, couches moyennes et certains pauvres) représentent 8,5% (les revenus tirés du travail 85,2%) pour le premier décile en 1998, 14,6% pour le second décile, 18,7% pour le troisième décile et 15,5% pour le dixième décile. En 2008, on observe une forte progression des transferts pour les catégories les plus pauvres : pour le premier décile : 24,9%, le second : 21%, le troisième : 22,7% et le dixième 19,3%. Pour les plus pauvres, un quart du revenu est composé de ces transferts. Toujours selon l'Ipea, le nombre de personnes dont le revenu par tête est inférieur à un quart de salaire minimum au Brésil était de 44,5 millions en 1998 lorsqu'on ne tient pas compte des transferts du à la bourse famille et à la retraite et de 30,4 millions lorsqu'on en tient compte, soit une baisse de 14,2 millions. En 2008, les chiffres sont les suivants 40,5 millions et 18,7 millions, soit une baisse de 21,7 millions. On assiste donc à un double mouvement de réduction, le second étant plus prononcé que le premier. Grâce aux transferts, le nombre de personnes percevant un revenu équivalent à moins d'un salaire minimum passe de 30,4 millions à 18,7 millions²⁷. Les données concernant 18 pays d'Amérique latine en 2008 vont dans le même sens, mais elles sont moins prononcées ainsi qu'on peut l'observer dans le graphique ci-dessous. L'ensemble des transferts correspond à 14,8% du revenu par tête des ménages appartenant au premier décile contre 8,9% pour celles appartenant au dixième décile. Les transferts monétaires conditionnés sont respectivement de 6,8% et 0,2% et l'ensemble des retraites représente 7% et 8,7% de leurs revenus par tête respectifs. Les transferts n'ont pas le même effet selon les pays, ainsi qu'on peut le voir dans le second tableau ci-dessous. Le versement de retraites n'a pas le même effet redistributif selon le système de capitalisation ou de répartition. L'effet redistributif au Mexique est de ce fait relativement faible alors qu'il est beaucoup plus élevé en Argentine et au Brésil

²⁶ On considère le revenu obtenu par un ménage et on divise par le nombre de personnes en appliquant la règle d'Oxford pour évaluer les enfants et les anciens.

²⁷ L'enquête menée par l'E/UFRJ fin 2007 début 2008 dans la ville de Recife (Nord-est du Brésil) aboutit à des conclusions semblables. Cette enquête porte sur les familles ayant moins de 60 Reais par tête et sur celles ayant moins de 120 Réais par tête. L'indigence (pauvreté extrême) et la pauvreté baissent ; la profondeur de la pauvreté baisse davantage et les inégalités parmi les pauvres baissent encore davantage, dans les deux cas de figure. La situation des familles pauvres bénéficiant de la bourse famille se rapproche de celle n'en bénéficiant pas (voir Lavinias, 2010, p.142 à 145).

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DAS DIFERENTES TRANSFERÊNCIAS DENTRO DA RENDA PER CAPITA DA FAMÍLIA, EM TORNO DE 2008
(Em porcentagens)



Source : Cepal.

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFEITOS NA REDUÇÃO DA POBREZA DAS DISTINTAS TRANSFERÊNCIAS, EM TORNO DE 2008

Países	Aposentadorias	Pensões	Seguros e indenizações	Bolsas escolares	Transferências assistenciais		Total transferências	Pontos percentuais de redução	Porcentagem de redução
					privadas	públicas			
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15,8	52
Bolívia (Estado Plurinacional da) 2007	+	=	=	+	3,0	6
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	...	+++	14,2	42
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11,2	50
Colômbia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3,9	10
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9,7	40
Equador 2008	+	+	+	++	7,2	16
El Salvador 2007	+	=	=	=	+	1,5	5
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1,7	4
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1,0	2
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4,1	13
Nicarágua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1,2	2
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7,8	27
Paraguai 2008	+	=	+	2,8	5
Peru 2008	=	=	=	...	=	=	=	0,3	1
Rep. Dominicana 2008	+	=	+	2,0	5
Uruguai 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14,0	62
Venezuela (República Bolivariana da) 2008	+	=	...	=	...	=	+	2,1	8

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

Legenda: Símbolo "=" e cor vermelha: menos de 2% de redução; Símbolo "+" e cor amarela: menos de 10% de redução; Símbolo "++" e cor verde: menos de 30% de redução; Símbolo "+++" e cor celeste: 30% ou mais de redução

Source : Cepal

La législation sur le salaire minimum n'est pas appliquée au Brésil, en Amérique latine en général, plus particulièrement vis-à-vis des de ceux ayant un emploi informel. Ainsi, le nombre personnes recevant moins d'un quart de salaire minimum (ou d'équivalent salaire minimum lorsqu'elles ne sont pas salariées) s'élève en 1998 à 44,5 millions de personnes et en 2008 à 40,5 millions (voir tableau ci-dessous). Les transferts sont très efficaces pour cette catégorie la plus pauvre de la population puisque ces chiffres passent respectivement à 30,4 et 18,7 millions. L'effet sur les personnes percevant entre un quart et un demi-salaire minimum semble être négatif, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous. Cette apparence est trompeuse pour deux raisons : nombre de personnes qui percevaient moins d'un quart de salaire minimum se retrouvent dans la catégorie supérieure en raison des transferts dont elles ont bénéficiés, si bien que le nombre total de personnes augmente en 1998 et en 2008 de 1,4 et de 1,5 millions de personnes ; le salaire minimum a très fortement augmenté en terme réel. Ceux sont dans ces deux premières tranches que se trouvent ceux qui statistiquement sont définis comme pauvres, puisque le salaire minimum est approximativement égal à 250 dollars. Si on fait l'addition des personnes situées dans les deux premières tranches avant et après transferts monétaires, on obtient 51 millions d'individus soit 22% de la population, chiffre voisin de l'ampleur de la pauvreté en 2008, alors qu'en 1998 ce chiffre s'élève à 64

millions soit plus de 40% de la population. On observe également et surtout une baisse de 16,5% du nombre de personnes situées dans ces deux tranches en 1998 et de 31,3% en 2008. L'effet des transferts sur la pauvreté et plus particulièrement sur sa profondeur (1^o tranche) est plus élevé en 2008 qu'en 1998.

Tabela 3 – Distribuição do número de pessoas por faixas da renda domiciliar *per capita* (em múltiplos do salário mínimo de 2008) – 1978, 1988, 1998 e 2008

Em milhões

Salários Mínimos de 2008	1978			1988			1998			2008		
	Sem (a)	Com (b)	(a-b)	Sem (a)	Com (b)	(a-b)	Sem (a)	Com (b)	(a-b)	Sem (a)	Com (b)	(a-b)
< 1/4 SM	31,8	26,9	(4,9)	44,2	36,7	(7,5)	44,5	30,4	(14,2)	40,5	18,7	(21,7)
>= 1/4 & < 1/2	25,6	26,4	0,8	29,9	31,4	1,5	32,2	33,6	1,4	33,9	32,4	(1,5)
>= 1/2 & < 1	23,6	25,1	1,6	28,9	31,2	2,3	33,4	38,0	4,6	44,7	49,7	5,0
>= 1 & < 2	14,2	15,5	1,3	18,1	19,9	1,8	22,8	26,8	4,0	34,9	45,8	10,9
>= 2 & < 3	4,7	5,2	0,5	6,2	6,9	0,7	7,6	9,2	1,6	11,0	14,3	3,3
>= 3 & < 5	3,4	3,8	0,4	4,6	5,2	0,5	5,9	7,2	1,4	7,9	10,1	2,2
>= 5 & < 10	2,1	2,3	0,3	2,8	3,2	0,4	3,4	4,2	0,8	4,4	5,6	1,3
>= 10	0,6	0,7	0,1	0,9	1,1	0,2	1,3	1,6	0,4	1,5	2,0	0,5
Total	106,1	106,1	-	135,6	135,6	-	151,0	151,0	-	178,7	178,7	-

Fonte: IBGE/PNAD 1978, 1988, 1998 E 2008

Elaboração IPEA

source : Comunicado do Ipea, n°59

L'analyse de l'efficacité des transferts monétaires nous conduit à présenter l'autre versant des dépenses sociales, les dépenses publiques non monétaires destinées à l'éducation, la santé et à l'amélioration des infrastructures. A partir de cette analyse, nous pourrions alors présenter dans un agenda social centré sur une diminution de la pauvreté et plus particulièrement celle qui réside dans des régions dites en retard, vulnérables aux changements climatiques..

II. Des dépenses sociales, hors transferts monétaires, qui restent insuffisantes

Le second niveau, structurel, découle du premier. Diminuer durablement la pauvreté nécessite la mise en place d'une politique économique et sociale et d'une modification du fonctionnement du marché du travail, visant à modifier l'environnement macroéconomique. Davantage de dépenses sociales (santé, éducation), de dépenses en infrastructures (chemins de fer, routes, énergie, eau potable et égouts, électricité, logement), des réformes en matière fiscale devraient fournir les possibilités d'accroître la mobilité sociale et de fournir les moyens à ceux qui, désignés comme pauvres, de franchir la ligne de pauvreté. Ces dépenses, à l'exception de celles destinées aux

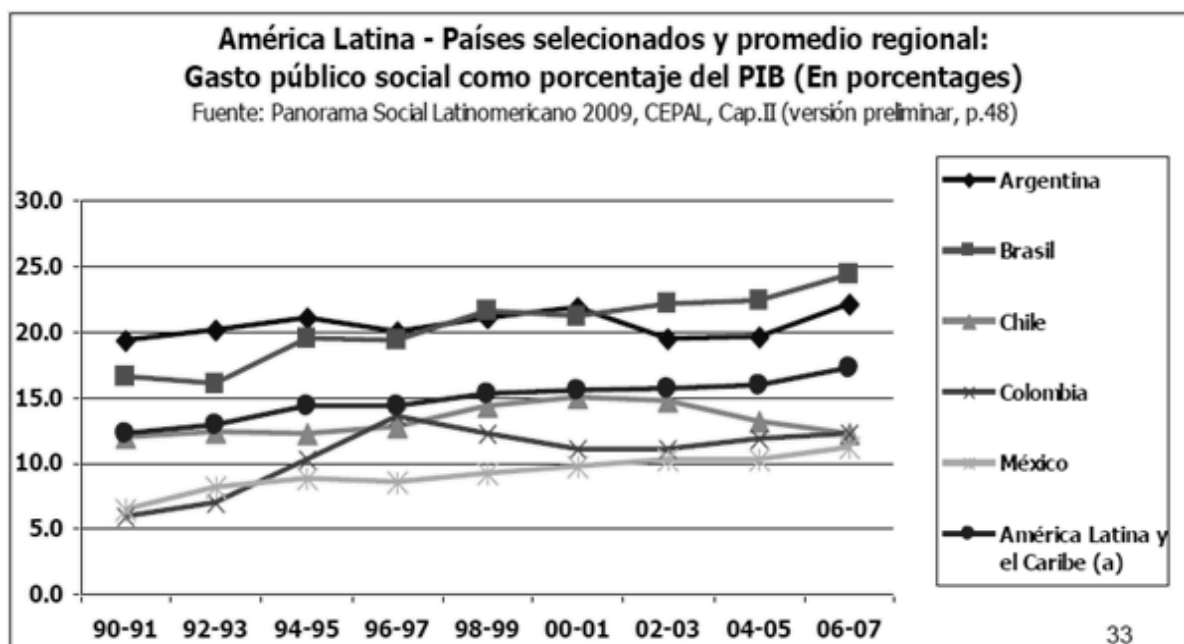
transferts, s'apparentent ainsi à un investissement sur le futur : plutôt qu'une distribution monétaire, elles fournissent aux pauvres les outils pour sortir de la pauvreté, telle qu'elle est définie. On retrouve ainsi un ancien débat sur comment aider les pauvres. Les transferts monétaires sont un devoir « moral » de solidarité, aident au présent, les dépenses sociales sont un droit pour les pauvres et préparent l'avenir. Les dépenses sociales ne suffisent pas cependant: dans des pays où les emplois informels sont très nombreux, peu productifs et véritables concentrés de la misère, une altération du fonctionnement du marché du travail est nécessaire : moins d'emplois informels relativement aux emplois formels, un rétrécissement de la brèche entre salaire minimum et salaire moyen. Elle peut être suscitée par les gouvernements. Ses effets sur le niveau de la pauvreté peuvent être considérables ainsi qu'on a pu l'observer au Brésil durant la seconde mandature du gouvernement Lula, que ce soit directement ou bien indirectement par l'augmentation des pensions civiles que reçoivent les paysans n'ayant pas contribué au système de retraite et les versements aux handicapés pauvres.

A. Une évolution positive des dépenses sociales

A. 1 Des dépenses sociales en augmentation, sauf exception

Au Brésil et en Argentine les dépenses sociales se sont fortement accrues dans les années 2000 et commencent à converger vers celles de la plupart des pays industrialisés. Ce n'est pas le cas du Mexique et au Chili où elles demeurent à un niveau très faible ainsi qu'on peut le voir sur le graphique ci-dessous. Alors qu'entre 1995 et 1990 seuls trois pays (dont l'Argentine) consacraient plus de 13% de leur Pib aux dépenses sociales, entre 2006 et 2007, ce nombre passe à 8 (dont l'Argentine rejointe par le Brésil), ainsi qu'on peut le voir dans les deux tableaux ci-dessous. En moyenne, entre 2006 et 2008, l'Argentine consacrait 2002 dollars par tête aux dépenses sociales, le Brésil un peu plus que la moitié (1019 dollars) et le Mexique un peu moins des deux cinquièmes (782 dollars) (voir annexe 3, source Afonso et Dain, 2010 à partir des données de la Cepal).

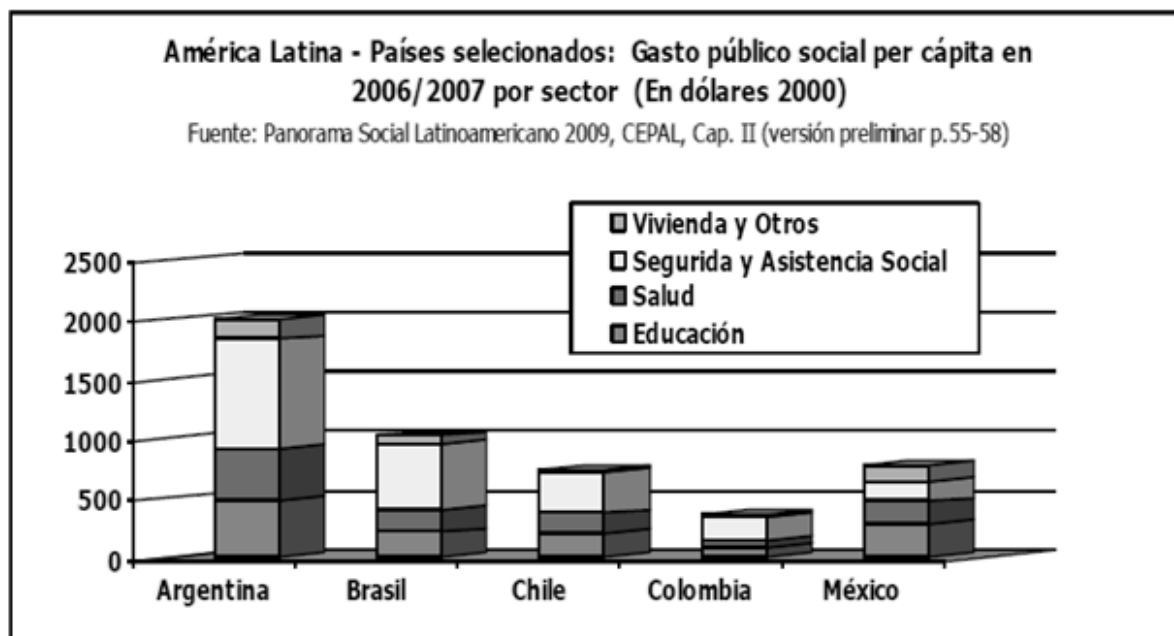
El gasto social y el PIB



Source : Afonso et Dain à partir des données de la Cepal

Ces chiffres peuvent être toutefois en partie trompeurs, notamment pour les pays ayant adopté la capitalisation pour leur système de retraite. Tous les pays n'ont pas, en effet, le même système de retraite. Dans un système de répartition, le versement des retraites fait partie des dépenses sociales. Ce n'est pas le cas dans le système par capitalisation pratiqué par le Chili et le Mexique par exemple. Certains pays ont eu des systèmes mixtes, d'autres sont revenus au système de répartition. Il faut donc tenir compte de ces particularités. (voir graphique ci-dessous).

2006/07: El gasto social per cápita en los sectores sociales (En Dólares de 2000)



Source : Afonso et Dain à partir des données de la Cepal

A.2 Les rapports entre les dépenses sociales et l'évolution de la pauvreté sont complexes.

Les transferts monétaires conditionnés agissent immédiatement sur l'ampleur des inégalités et sur la profondeur de la pauvreté, se sont surtout. Les dépenses sociales destinées à financer les retraites destinées à des personnes pauvres n'ayant pas contribué durant leur vie à un système de retraite agissent directement sur l'ampleur de la pauvreté. Leur efficacité dépend de l'évolution en terme réel du salaire minimum. Si ce dernier croit plus rapidement que le Pib, comme ce fut le cas dès la fin du premier mandat de Lula, son efficacité s'accroît : la pauvreté baisse via l'augmentation des retraites, et pour les actifs, via une amélioration du fonctionnement du marché du travail formel.

D'autres dépenses publiques enfin n'agissent pas immédiatement sur la pauvreté. Ce sont les dépenses d'éducation et de santé auxquelles on pourrait ajouter celles d'infrastructures (routes, chemin de fer²⁸, énergie). Elles peuvent permettre une diminution durable de la pauvreté dans le moyen et long terme, si elles sont suffisamment conséquentes et menées à partir d'une connaissance du milieu auxquelles elles sont destinées et d'une participation de ce milieu. Nous y reviendrons. Ces dépenses permettent de modifier les structures en agis-

²⁸ Routes et chemins de fer permettent une plus grande mobilité spatiale. La mobilité spatiale peut ainsi être la précondition à une mobilité sociale. Mais on peut aussi observer que de meilleures infrastructures accroissent la concurrence des produits fabriqués dans les zones à forte productivité et détruisent des emplois locaux sans qu'existent les capacités de reconversion sinon dans des activités de stricte survie.

sant sur les conditions d'une plus grande mobilité sociale surtout si elles privilégient les régions dans lesquels le pourcentage de pauvres est le plus élevé, ce qui n'est pas vraiment le cas.

La croissance et l'évolution de la distribution des revenus sont des facteurs constitutifs de l'évolution de la pauvreté, telle qu'elle est mesurée. La progressivité/régressivité du système fiscal joue un rôle important en agissant sur la distribution des revenus. Les dépenses sociales ont des effets complexes sur la distribution des revenus : les transferts monétaires, que ce soit au titre de politique d'assistance ou de financement de retraites à des individus n'ayant pas contribué, ont une influence directe sur l'ampleur et la profondeur de la pauvreté ; les dépenses sociales hors transferts fournissent les conditions pour que les plus démunis puissent émerger de leur misère et bénéficier de la croissance. Sans augmentation conséquente de ces dépenses, la croissance renforce l'exclusion sociale au détriment des pauvres, et peut s'accompagner soit d'une faible diminution de la pauvreté, soit de son augmentation. En fait les causes factorielles et les causes structurelles sont liées. On a pu ainsi montrer que l'insuffisance des dépenses publiques, consacrées à l'éducation, et la faible qualité de l'enseignement pourraient expliquer 36% de la différence de revenus perçus par les Noirs par rapport aux Blancs au Brésil contre 14,3% aux Etats-Unis (Gradin p.19). Si ces dépenses n'augmentent pas suffisamment, la mobilité sociale est freinée. L'offre de travail des salariés ne pourra répondre à une demande de travail des entrepreneurs plus qualifiée que par le passé et les travailleurs pauvres, le plus souvent non qualifiés, ne pourront trouver embauche sinon dans des emplois très précaires, le plus souvent informels. Accroître la qualification est à moyen terme le plus sur moyen de permettre aux pauvres de franchir la ligne de pauvreté grâce à des emplois, et à des revenus correspondants, à la condition toutefois que le pays ait la capacité de modifier sa demande de travail (voir encadré). Ne pas le faire c'est introduire un travers dans le fonctionnement du marché du travail, celui produisant de la pauvreté par le travail et accentuant les inégalités salariales entre travailleurs non qualifiés et travailleurs qualifiés.

Marché du travail et pauvreté

Il convient d'introduire quelques nuances à l'argumentation développée sur les relations entre dépenses en éducation et évolution de la pauvreté. Elles sont en fait plus complexes et dépendent, pour partie, du type de régime de croissance. Deux cas de figure peuvent se présenter : le gouvernement ne fait pas d'effort particulier en matière d'éducation et les pauvres fournissent des contingents de travailleurs non qualifiés, incapables de répondre aux demandes d'emplois de travailleurs qualifiés. La distribution salariale devient plus inégale, l'offre de travail non qualifié étant en surnombre, presse les salaires vers le bas, et l'offre de travail qualifié étant insuffisante par rapport à la demande, les salaires des travailleurs qualifiés augmentent relativement. Le second cas est moins classique et correspond plus ou moins au cas brésilien. Les dépenses d'éducation, bien qu'insuffisantes, augmentent et le niveau de qualification s'élève. Le régime de croissance ne favorise pas une insertion positive du pays dans la division internationale du travail : le poids relatif des produits manufacturés de haute et moyenne technologie décline et les importations de ces produits augmentent relativement, le pays se spécialisant dans l'exportation de produits manufacturés de moyenne- basse et de basse technologie. La demande de travail qualifié en progression faible ne correspond pas à l'offre de travail qualifié en progression plus rapide. Les revenus des travailleurs moins qualifiés augmentent relativement, nombre de salariés qui se situaient en deça de la ligne de pauvreté, la franchissent et ceux des travailleurs qualifiés progressent moins, leur déclassement s'accroît. Les inégalités salariales et l'ampleur de la pauvreté baissent. Ce mouvement s'accroît lorsque le salaire minimum est fortement relevé comme on a pu l'observer au Brésil sous la présidence de Lula. Le fonctionnement du marché du travail est le principal responsable de la baisse de la pauvreté et le paradoxe est que cela se fait grâce à une insertion dans la division internationale du travail peu positive (pour plus de détail, voir Salama, 2007).

La politique suivie par le gouvernement Lula n'a pas suffisamment développé les dépenses en éducation dans le primaire et le secondaire et la qualité des enseignements reste médiocre dans les écoles publiques, écoles

qu'évitent de fréquenter les enfants des couches hautes et moyennes en se dirigeant vers des écoles privées dont le coût est en partie déductible de leurs impôts sur le revenu ... Bien qu'en hausse, la qualification ne paraît pas suffisante et pourtant le travers dans le fonctionnement du marché du travail n'a pas eu les effets auxquels on aurait pu s'attendre (voir note). La distribution des salaires s'est resserrée, y compris entre les emplois informels et formels. La raison principale réside dans l'augmentation conséquente du salaire minimum, dont y compris les emplois informels, rémunérés à des niveaux de revenus inférieurs à un salaire minimum, ont pu bénéficier.

L'éducation, mais aussi la santé, sont un pari sur l'avenir et permettent au présent et à moyen terme, aux pauvres de se qualifier, d'avoir une meilleure santé et de se saisir des opportunités offertes par la croissance. Celle-ci est plus soutenue lorsque les salaires augmentent grâce à des enchaînements classiques de type keynésien, avec des risques inflationnistes, surtout lorsque les économies restent relativement peu ouvertes à l'extérieur. Accompagnée d'une politique de change plus dépréciée, de dépenses en innovation plus conséquentes et d'un retour de l'Etat dans l'économie, plus précisément d'une politique industrielle active, elles peuvent être compatibles avec une amélioration de la compétitivité externe. En d'autres termes, l'augmentation du salaire minimum alourdit les dépenses sociales, l'augmentation de celles-ci au-delà de cet effet induit dynamise le marché interne sans que nécessairement cela nuise à une insertion internationale positive, et permet directement et indirectement de réduire de manière significative la pauvreté.

B. Pourquoi les résultats ne sont à la hauteur des espoirs ?

Dans l'ensemble les causes factorielles de la pauvreté ont changé : un peu moins d'inégalités, un peu plus de croissance ont permis de diminuer à la fois l'ampleur de la pauvreté et sa profondeur. L'augmentation des transferts monétaires à un taux supérieur à celui du PIB n'a cependant pas participé à une diminution des inégalités mais a favorisé une diminution des inégalités. C'est un résultat apparemment paradoxal. Selon les travaux de Cavalcanti de Albuquerque et de Rocha (2009), reprenant les calculs effectués par Hoffmann (2009), le système des retraites est régressif au Brésil, les inégalités sont plus grandes une fois les retraites versées. Les systèmes de retraite contribuent pour quasiment 20% des inégalités mesurées par le coefficient de Gini et les revenus du travail pour 77%²⁹ (p.19) et participent donc à une augmentation des inégalités et devraient donc conduire à une hausse de la pauvreté, toutes choses étant égales par ailleurs... or la pauvreté baisse. Deux raisons expliquent cette baisse. La première est qu'il s'agit d'une mesure en terme absolu et non en terme relatif. Si la croissance augmente, alors la pauvreté peut baisser même si les inégalités augmentent pourvu que les effets de la croissance compensent et au-delà cet effet négatif. Or, les transferts monétaires, au titre des politiques d'assistance (bourse famille, assistance aux handicapés, versement d'une retraite aux pays pauvres n'ayant pas contribué) contribuent indirectement à une reprise de la croissance en redynamisant le marché intérieur.

Ainsi que nous l'avons souligné, les transferts monétaires conditionnés ont un impact relativement faible sur l'ampleur de la pauvreté. Selon Cavalcanti de Albuquerque et de Rocha on peut évaluer qu'ils contribuent à seule-

²⁹ Les revenus dont on mesure les inégalités prennent très peu en compte au Brésil les revenus du capital, à l'exception des locations. Ceux-ci sont peu connus.

ment 6,4% de la baisse de la pauvreté en 2007 au Brésil. C'est peu et va à l'encontre du sentiment général qui tend à attribuer aux bourses familles une responsabilité très importante de la réduction de la pauvreté...sur ces 6,4%, la moitié est attribuable à la Bourse famille (11 millions de familles en 2007), l'autre à l'aide aux handicapés (environ 3,3 millions d'individus) dont le revenu du ménage est inférieur à un quart du salaire minimum. A l'inverse, le versement de retraites à des paysans pauvres (soit un peu moins de 8 millions de personnes en 2007) permet d'abaisser sensiblement l'ampleur de la pauvreté. On a pu calculer que si ce versement ne se faisant pas, la pauvreté augmenterait de 47% et le nombre de pauvres s'élèverait à 68 millions au lieu des 46 millions observés, et le taux de pauvreté passerait de 25% à 37%, soit 12 points d'écart attribuables aux versements des pensions à l'ensemble des bénéficiaires ayant contribué ou non.

L'effet sur l'ampleur de la pauvreté est plus important dans le Nord-est qu'au Brésil car il y a davantage de pauvres en pourcentage dans cette région que dans l'ensemble du Brésil et donc davantage de bénéficiaires de l'ensemble des transferts monétaires. Deux exemples, 36% de l'ensemble des dépenses consacrées au paiement des retraites et pension par le gouvernement vont à des retraités du Nord-est du Brésil, alors que leur poids des résidents demeurant dans les zones rurales représente 15% de la population totale. 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%, les deux réunies, pour l'ensemble du Brésil.

Les zones rurales ont donc bénéficié de transferts monétaires proportionnellement plus importants que le reste du Brésil. Et pourtant comme on l'a observé, la réduction de la pauvreté s'est faite au même rythme que dans les zones urbaines. Force est donc de constater la modestie des résultats obtenus : d'un côté ils sont faibles si on les compare à ce qu'on a pu observer dans de nombreux pays asiatiques, et d'un autre côté la diminution de la pauvreté s'est faite, le plus souvent, au même rythme en milieu urbain et en milieu rural alors même que la pauvreté y est bien plus importante tant en terme de niveau que de profondeur.

De ce point de vue, on peut considérer que les politiques de lutte contre la pauvreté n'ont pas connu le succès qu'on aurait pu en attendre, malgré la réduction, parfois conséquente, de celle-ci dans les années 2000. Il convient donc de s'interroger sur les causes de cet insuccès relatif. Cette interrogation passe par une réflexion sur le principal outil servant à mesurer la pauvreté, celui-ci est en effet le même quel que soit le contexte, rural ou urbain. Les outils, en effet, ne sont pas neutres : la définition d'une manière de mesurer la pauvreté est déjà une manière de l'interpréter et les politiques définies à partir de telles mesures portent l'empreinte de la philosophie qui a permis de construire ces outils.

B.1 Une mesure de la pauvreté discutable

Il y a de multiples manières d'appréhender la pauvreté. La plus simple consiste à tenir compte du niveau de vie : est pauvre celui qui ne parvient pas à obtenir un certain niveau de revenu. Celui-ci se définit comme permettant à la fois l'achat de biens de consommation dont le contenu en calories devrait conduire à une reproduction physique de cet individu (ou du ménage) et le paiement d'un certain nombre de services (logement, transports *etc.*).

C'est cette méthode qui est privilégiée dans les pays dits en voie de développement, qu'ils soient « émergents » ou non. La pauvreté est alors désignée comme absolue, afin de la distinguer d'une autre mesure, dite relative, prédominante dans les pays développés³⁰

Malgré sa complexité (combien de calories ? quelle part du revenu destinée au logement, au transport ? comment évaluer les besoins des enfants et des anciens ? pour un même bien, comment tenir compte de l'existence de prix différents selon les pays, les régions, *etc.*), il s'agit d'une approche simpliste et insuffisante. Simpliste parce que limitée aux calories alors même que les médecins nutritionnistes savent combien il est important de tenir compte d'un ensemble d'autres facteurs comme la quantité de lipides *etc.*, alors même que la possibilité d'acquérir toute une série de biens de consommation durable, considérés comme indispensables, intervient dans la perception de se sentir pauvre ou non pauvre. Simpliste parce qu'elle se limite à des revenus monétaires alors même que la dimension non marchande, lieu de multiples solidarités (familiales, de voisinage, politiques), de socialisations est importante, ainsi que le montrent de nombreux sociologues et ainsi qu'on peut l'observer en comparant villes et campagnes³¹. Simpliste parce que le sentiment d'être ou non pauvre dépend très souvent d'autres facteurs comme le sentiment de satisfaire ou de ne pas satisfaire à un ensemble d'obligations lié aux codes de valeur en vigueur partagés dans les communautés dans lesquels vivent ces personnes³² ainsi que le soulignent les anthropologues. Simpliste parce qu'à partir d'un certain niveau de revenu moyen, ce qui importe est de tenir compte du degré d'insatisfaction plutôt que de la capacité de se reproduire physiologiquement. Il devient alors nécessaire de passer d'une mesure de la pauvreté en terme absolu à une mesure de la pauvreté en terme relatif qui tienne compte de la distribution des revenus et du nombre de personnes (ménages) dont le revenu est en deça de la moitié du revenu médian, ainsi qu'on le fait dans les pays dits développés. Simpliste enfin parce qu'elle met sur le même plan les besoins tels qu'ils s'expriment en milieu rural et en milieu urbain alors qu'ils ne sont pas entièrement les mêmes et que les capacités de les assumer diffèrent (plus de solidarité, davantage de biens de consommation non marchands en milieu rural qu'en milieu urbain, par exemple), parce qu'elle peut induire des erreurs de diagnostic³³ et conduit à préconiser les mêmes mesures de politique économique que les pauvres soient urbains, rurbains ou ruraux.

³⁰ Sur l'ensemble des méthodes pour mesurer la pauvreté et des problèmes économétriques que chacune d'entre elle pose, voir Dhongde S. et Minoiu C.(2010) .

³¹ Pendant très longtemps la campagne était peu monétarisée, à la différence des villes. Avec la pénétration de l'argent et des rapports marchands, la destructuration des rapports de production s'est accentuée, la pénétration capitaliste coexistant et se sont nourissant de modes de production non capitalistes. Aujourd'hui la monétarisation est dominante, elle reste cependant, en moyenne, moins importante à la campagne que dans les villes. Mesurer qui est pauvre de qui ne l'est pas à partir d'un revenu monétaire ne tient pas compte des mécanismes de solidarité et surtout exclut la dimension d'autoconsommation. Dès lors la pauvreté rurale est surestimée en milieu rural, beaucoup plus qu'elle pourrait l'être en milieu urbain puisqu'une part plus ou moins importante passe par des circuits non marchands. Mais, dans la mesure où la monétarisation s'accroît à la campagne, cette surestimation tend à baisser. Aussi observer que les réductions de la pauvreté rurale et de la pauvreté urbaine se font en parallèle, sans processus de convergence affirmé, avec parfois bien au contraire un début de divergence, c'est déduire qu'au-delà du parallélisme apparent des évolutions de la pauvreté dans les deux milieux, la pauvreté rurale diminue à un rythme inférieur à la pauvreté urbaine...

³² C'est, dans une certaine mesure, ce qui conduit Rhamema et Robert (2008) à revaloriser le statut de pauvre et à le distinguer de celui de misérable : le pauvre devient misérable lorsque l'expansion des relations marchandes entraîne une destructuration de ses valeurs.

³³ en surévaluant la pauvreté rurale par rapport à la pauvreté urbaine (voir note n°), les uns étant moins « monétarisés » que les autres

La décision de faire bénéficier les pauvres, parmi les pauvres, de transferts monétaires tient compte, quasi exclusivement, de leurs revenus monétaires et non de l'entière de leurs besoins tels qu'ils peuvent s'exprimer de manière non monétaire. Se faisant, ces transferts diminuent surtout la profondeur de la pauvreté, telle qu'elle est définie, et peu son ampleur, les sommes dévolues à ces politiques assistancielles demeurant modestes en pourcentage du PIB. Il est vrai cependant que les politiques sociales visant à réduire la pauvreté ne se limitent pas à ces transferts monétaires et cherchent à s'attaquer à ses causes structurelles de manière directe et/ou indirecte. Directes, lorsqu'il s'agit de construire des écoles, des dispensaires, d'améliorer l'évacuation des eaux usées *etc* ; Indirectes lorsque des conditions sont imposées pour bénéficier des transferts d'argent (obligations de faire vacciner les enfants en bas âge, d'aller à l'école)³⁴. Ces mesures, directes ou indirectes, sont de nature à faciliter des sorties possibles de la pauvreté. La probabilité de franchir le seuil de pauvreté, tel qu'il est défini, est en effet plus grande lorsque certaines conditions sont satisfaites comme savoir lire, écrire, compter, ne pas être handicapé par une santé défailante. Mais force est de constater que ces mesures ne sont pas à la hauteur du niveau de la pauvreté, notamment en milieu rural. Même en augmentation, leur poids en pourcentage du Pib reste relativement modeste, il suffit en effet de rappeler que les impôts nets des transferts monétaires réduisent à peine les inégalités à l différence de ce qu'on observe dans les pays dits développés. Ce n'est donc pas tant qu'il faille faire mieux, mais il faut faire plus. Il ne suffit pas de tenir compte de la spécificité de certains besoins, de faire participer des individus à la définition des améliorations d'ordre infrastructurel (ce qui est déjà un progrès par rapport à ce qui se faisait auparavant), il faut aussi faire bien davantage : plus d'écoles primaires et secondaires, plus de dispensaires surtout vis-à-vis des ruraux, et plus particulièrement des Noirs.

B.2 L'environnement micro subordonné à l'environnement macro

Etre pauvre n'est pas le résultat d'un choix rationnel, d'un arbitrage que ferait un individu entre d'une part accroître son « capital humain » et investir ce faisant en allant à l'école, en se soignant, et d'autre part « jouir » du moment présent au détriment du futur, et rester pauvre ne vient pas d'une méconnaissance du système bancaire³⁵. Les hommes ne sont pas des « entrepreneurs d'eux mêmes » comme le suggère l'approche en termes de « capital humain », explicitement ou implicitement. On ne choisit pas d'être pauvre (sauf exceptionnellement), on naît pauvre et l'environnement économique et social peut rendre plus ou moins difficile le passage d'un statut de pauvre à celui de non pauvre. Paraphrasant Marx, on peut dire que l'homme peut faire librement son histoire mais dans des conditions qui ne sont pas librement déterminées par lui. Lorsque cet environnement est peu favorable à une diminution de la pauvreté, alors il devient extrêmement difficile d'échapper à la pauvreté et inversement. Sur de nombreux aspects, cet environnement n'est pas exactement le même dans le secteur rural et dans

³⁴ On considère souvent que les transferts sont plus efficacement utilisés lorsque qu'ils sont perçus par les femmes que par les hommes, supposés moins responsables.

³⁵ De même est-ce une erreur de considérer que les pauvres manquent d'information, celle-ci, incomplète, expliquant la difficulté à sortir de la pauvreté comme aiment à le souligner des économistes industriels. La méconnaissance du système bancaire n'est pas à l'origine de ces difficultés, mais plutôt le refus de ce système d'accorder des prêts aux pauvres. Bien au contraire, toutes les études de terrain révèlent une très grande capacité des pauvres à jongler avec l'ensemble des mécanismes de prêt : finance informelle, micro-finance. Les pauvres gèrent beaucoup mieux qu'on le pense a priori leurs flux de trésorerie et révèlent des savoir-faire complexes, voire sophistiqués, et le plus souvent inventifs. Voir Daryl et *alii* (2009), la revue *Tiers Monde* (2009, 2002) et notamment dans ces numéros les articles de Guérin, de Morvan-Roux, de Sernet.

le secteur urbain que ce soit en termes d'étendues de la solidarité que des impacts d'une crise économique. Aussi les mêmes politiques appliquées aux pauvres ruraux et urbains, définies le plus souvent à partir des besoins des pauvres urbains, ne peuvent avoir exactement les mêmes effets.

L'approche microéconomique de la pauvreté conserve son intérêt mais elle ne peut se substituer à l'approche macroéconomique. Donnons un exemple : l'efficacité de l'aide dépend de la connaissance concrète du milieu, et donc des besoins spécifiques, à laquelle elle est destinée. La distribution d'eau, l'évacuation des eaux usées, la construction d'écoles, les transports *etc.*, dépendent spécifiquement de la nature des problèmes posés dans telle ou telle région, quartier, et des progrès certains ont été faits dans ce domaine (voir par exemple Banque Mondiale, 2009)³⁶. Mais elle ne dépend pas que de cela. Elle dépend de son ampleur et ce serait une erreur de penser que mieux utilisée permettrait de ne pas avoir à l'augmenter. En effet, à partir de techniques dites d'économétrie expérimentale, certains économistes ont considéré que dans des villages où domine la pauvreté, les maux gastriques d'un enfant diminuait ses capacités d'écoute à l'école et, qu'en conséquence, mieux valait résoudre les problèmes gastriques des enfants que d'augmenter les dépenses destinées au fonctionnement des écoles, dont les salaires des enseignants pourtant déjà bien médiocres. Observation juste mais combien triviale, un peu comme celle consistant à dire que « mieux vaut être riche et bien portant que pauvre et souffreteux », et conclusion cependant erronée. Il n'y a un arbitrage entre résoudre les problèmes gastriques et augmenter les dépenses en matière d'éducation ... les deux sont possibles et doivent être entrepris.

La dimension macroéconomique est essentielle parce qu'il y a des causes factorielles à l'évolution de la pauvreté. Nous l'avons vu. Les individus et leurs familles sont particulièrement vulnérables aux crises économiques. Une récession, voire une crise, non seulement se traduit par une régression de la production mais aussi et surtout par une augmentation des inégalités, sauf si des mesures correctrices sont prises. Les pauvres et les catégories aux revenus modestes sont les plus affectés par la volatilité de la croissance et lorsque celle-ci repart à la hausse, le niveau de pauvreté reste d'abord stable, à un niveau déprimé pendant une durée plus ou moins longue, puis diminue enfin. Les dépenses sociales sous forme de transferts monétaires, quelle qu'en soit la causes (transferts conditionnés, versement de pensions civiles sans contribution préalable) agissent sur le niveau de pauvreté et sur sa profondeur. Les dépenses sociales de santé et d'éducation agissent sur les causes structurelles de la pauvreté. Nous l'avons vu également vu. Elles sont d'ordre macroéconomiques (ampleur, choix entre davantage d'éducation primaire ou supérieure *etc.*) et microéconomique selon les programmes d'application. Ce n'est donc pas l'approche microéconomique seule, aussi nécessaire soit-elle, qui peuvent diminuer la pauvreté durablement. Il suffit que les conditions macroéconomiques changent radicalement pour que les avancées obte-

³⁶ Mieux valait responsabiliser les pauvres en les incitant à la construction de leurs propres écoles *etc.*, que de leur offrir ces écoles « sur un plateau ». La connaissance du terrain ne se résume pas, heureusement à ces banalités, elle est très utile et ce serait cependant une erreur de la dénigrer au seul motif qu'il y a parfois *us et abus* de banalités devenues « scientifiques » par la vertu de certaines modélisations. *Les pauvres sont des individus et non des nombres abstraits* et même s'ils sont mal définis, il n'en reste pas moins que la connaissance concrète de ce qui peut être vécu comme une injustice et de ce qui est inacceptable, est très importante.

nues soient anéanties³⁷. Les « raz de marée » macroéconomiques brisent les barrières microéconomiques comme fétus de paille. Utile, mais non suffisante, l'approche microéconomique est subordonnée à la mise en place de politiques macroéconomique et sociales radicalement nouvelles visant en premier lieu à atténuer l'ampleur de la volatilité de la croissance caractérisant l'Amérique latine par rapport à l'Asie, à procéder à des politiques de soutien de la demande, à l'inverse de ce qui fut fait dans les années quatre vingt dix, visant ainsi à diminuer la très forte vulnérabilité des pauvres à la volatilité de l'économie.

Conclusion

Arrivé à ce niveau, deux questions restent en suspens. Quid des transferts monétaires conditionnés ? quid de l'insuffisance de la baisse de la pauvreté en milieu rural ?

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 d'une assistance est immédiat lorsqu'il diminue la profondeur de la pauvreté et allège celle-ci, mais force est d'observer qu'elle en fournit guère les moyens de surmonter durablement la pauvreté. Elle l'entretient en la rendant moins difficile à supporter et elle peut permettre, au-delà des pratiques clientélistes auxquelles elle a pu donner lieu (que ce soit au Mexique sous Salinas de Gotari à la fin des années 1980 et au début des années 1990, où ce travers était flagrant, en Argentine dans les années 2000, voire au Brésil dans certains cas) une recherche de légitimation auprès des pauvres. La politique d'assistance ne saurait donc suppléer une politique de dépenses sociales, hors transferts, plus soutenue. Elle lui est liée d'ailleurs, tout au moins en ce qui concerne les transferts monétaires conditionnés à un suivi des cours dans les écoles et l'obligation de se faire vacciner.

Les transferts monétaires, quels que soient leurs formes : Bourse famille, assistance aux handicapés, versement de pensions à des agriculteurs pauvres, ont privilégié les zones rurales. Pour autant la pauvreté n'a pas diminué à un rythme supérieur à celui observé dans les zones urbaines. Avoir privilégié les zones rurales n'aurait-il eu aucun effet particulier ? La réponse est négative : les transferts monétaires ont contribué davantage que dans le reste du Brésil à la réduction de la pauvreté et de sa profondeur. C'est donc le fonctionnement du marché du travail, qui malgré la hausse substantielle du salaire minimum en terme réel qui est responsable de cette baisse insuffisamment prononcée compte tenu de l'ampleur de la pauvreté relativement à celle des zones urbaines.

Pour certains, les transferts monétaires peuvent produire des effets pervers en incitant les pauvres à ne pas rechercher un emploi en d'autres lieux. La mobilité géographique serait réduite par manque d'incitation, ce qui expliquerait la baisse des migrations campagne-ville, Etat-Etat. Cet argument est à la marge juste et dans l'ensemble erroné : erroné parce que les transferts expliquent peu, mais davantage dans le Nord-est, la baisse de la

³⁷ La crise provoquée par la fin du plan de convertibilité en Argentine a conduit « naturellement » à un doublement du taux de pauvreté, la crise traversée par le Brésil à la fin des années quatre vingt dix, celle qu'a connue le Mexique en 1995 ont conduit à des augmentations fortes de la pauvreté, de son ampleur, de sa profondeur et ont parfois accru les inégalités parmi les pauvres, et ceci de manière différenciée en milieu rural et en milieu urbain.

pauvreté et que ce n'est donc pas cette baisse due aux transferts qui expliqueraient pour l'essentiel la moins grande mobilité géographique, mais la baisse de la pauvreté due à l'ensemble des autres conditions, et principalement le meilleur fonctionnement du marché du travail. C'est d'ailleurs les conditions économiques plus favorables que par le passé qui font que dans certains Etats on observe une inversion du processus migratoire.

Le diagnostic que nous avons fait appelle des mesures radicales. Il faudrait que dans les régions semi-arides, là où est concentrée la pauvreté, une politique du type Millénum soit inscrite pour le milieu rural. Des objectifs devraient ainsi être définis. Par exemple : on pourrait inscrire dans les programmes qu'à une baisse de 1% du Pib soient accrues de 2% les dépenses sociales dans les zones rurales, mesure que nous avons préconisées dans un document écrit pour la Cepal lorsque les politiques procycliques étaient mises en place en phase de crise (Salama *in* Lautier et alii, 2004). Dans le même ordre d'idée, si on se donne pour objectif non pas seulement de réduire la pauvreté extrême plus rapidement dans les zones rurales que dans les zones urbaines, il conviendrait de se fixer un objectif en terme de ratio pauvreté extrême rurale/ pauvreté extrême urbaine. Ce ratio, de l'ordre de 3, pourrait être réduit de moitié en quinze ans par exemple. Deux moyens pour atteindre cet objectif : poursuivre une politique de transferts monétaires qui améliore le niveau de vie des pauvres, diminue leur nombre mais ne supprime pas les causes structurelles de la pauvreté, sinon à la marge ; augmenter considérablement les dépenses d'éducation primaire et secondaire et les dépenses de santé. Une méthode : tenir compte des besoins concrets des populations rurales et non pas tels qu'ils pourraient être définis à partir de la construction d'indicateurs abstraits, faire participer les populations concernées, prendre en compte enfin les spécificités du milieu rural pour que se déploie avec efficacité une politique de santé et d'éducation plus soutenue. Par ailleurs, plus de dépenses sociales consacrées à la lutte contre la pauvreté ne sera qu'un vœu pieux tant que ne seront pas entrepris à la fois une réforme fiscale structurelle ayant pour objectif une progressivité du système fiscal, et un rééquilibrage des dépenses publiques en défaveur du service de la dette interne.

Une utopie mobilisatrice à la hauteur de l'enjeu. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra passer d'un échec relatif à un succès dans la lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Annexe 1

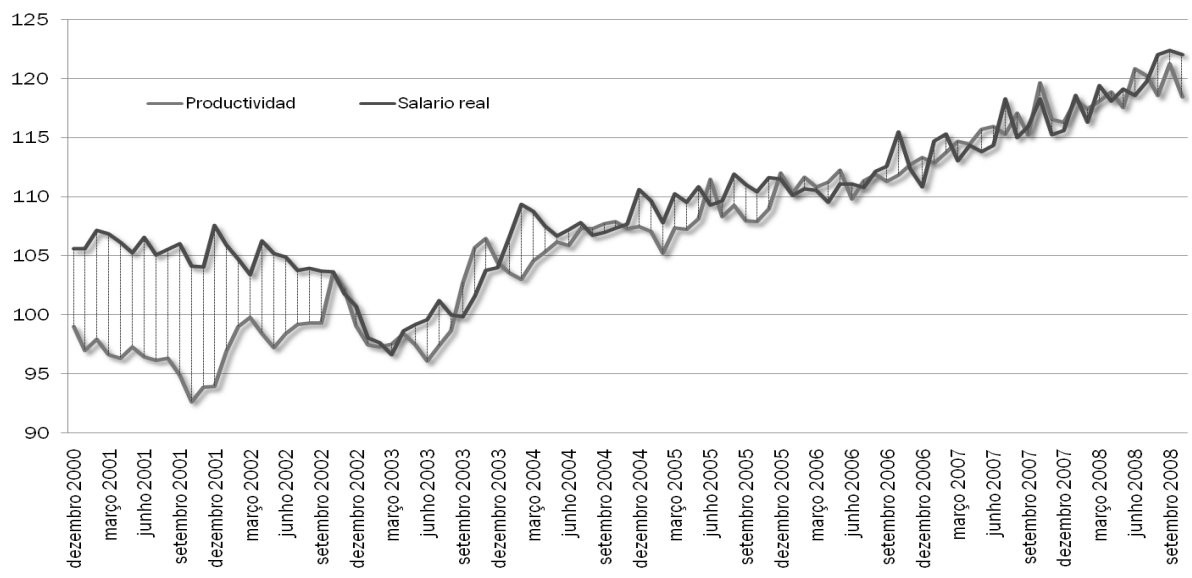
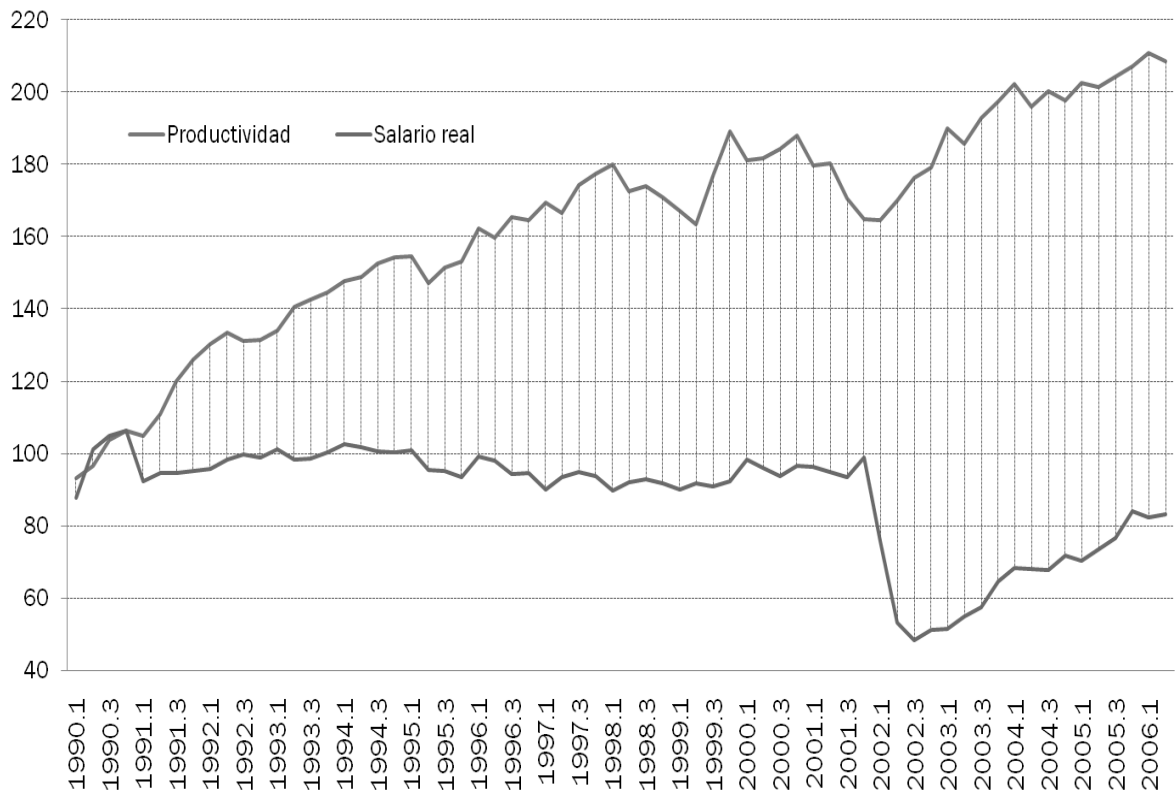
TABELA 1
**MATRIZES DE FLUXOS MIGRATÓRIOS INTERESTATAIS POR GRANDES REGIÕES
 BRASILEIRAS, 1995, 2001, 2005 E 2008. VALORES RELATIVOS.**

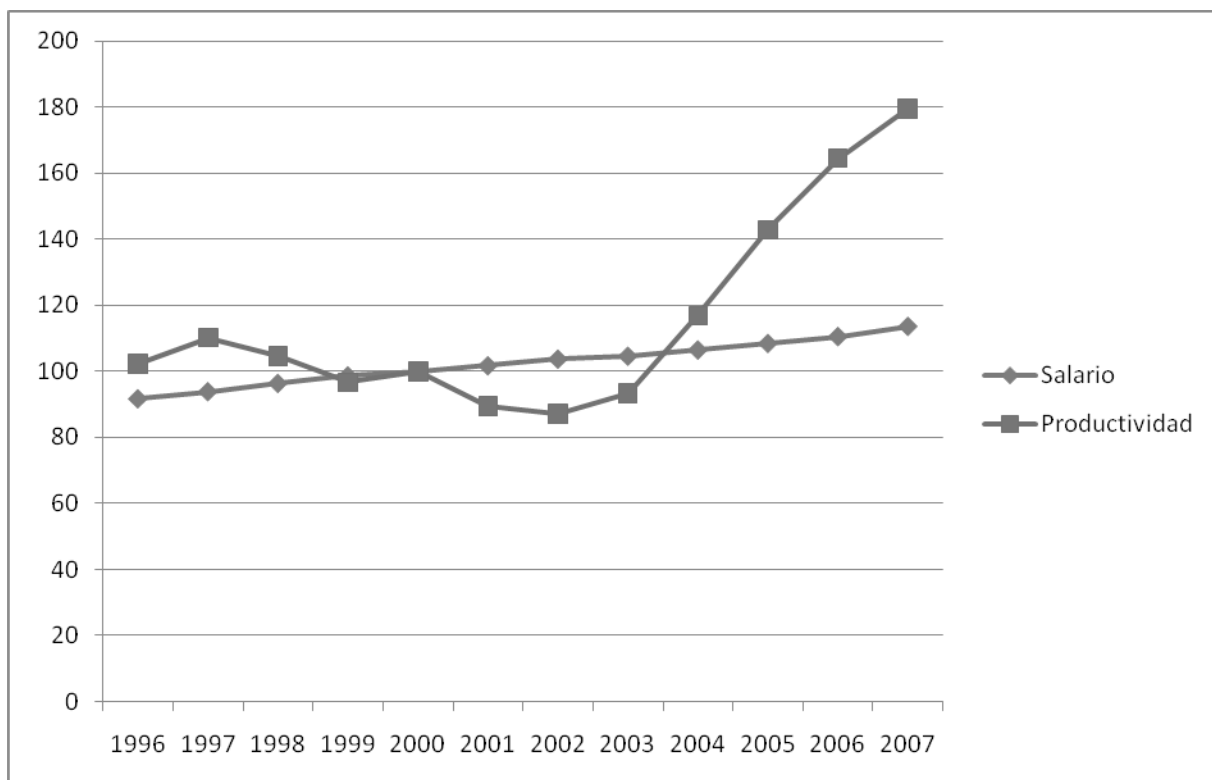
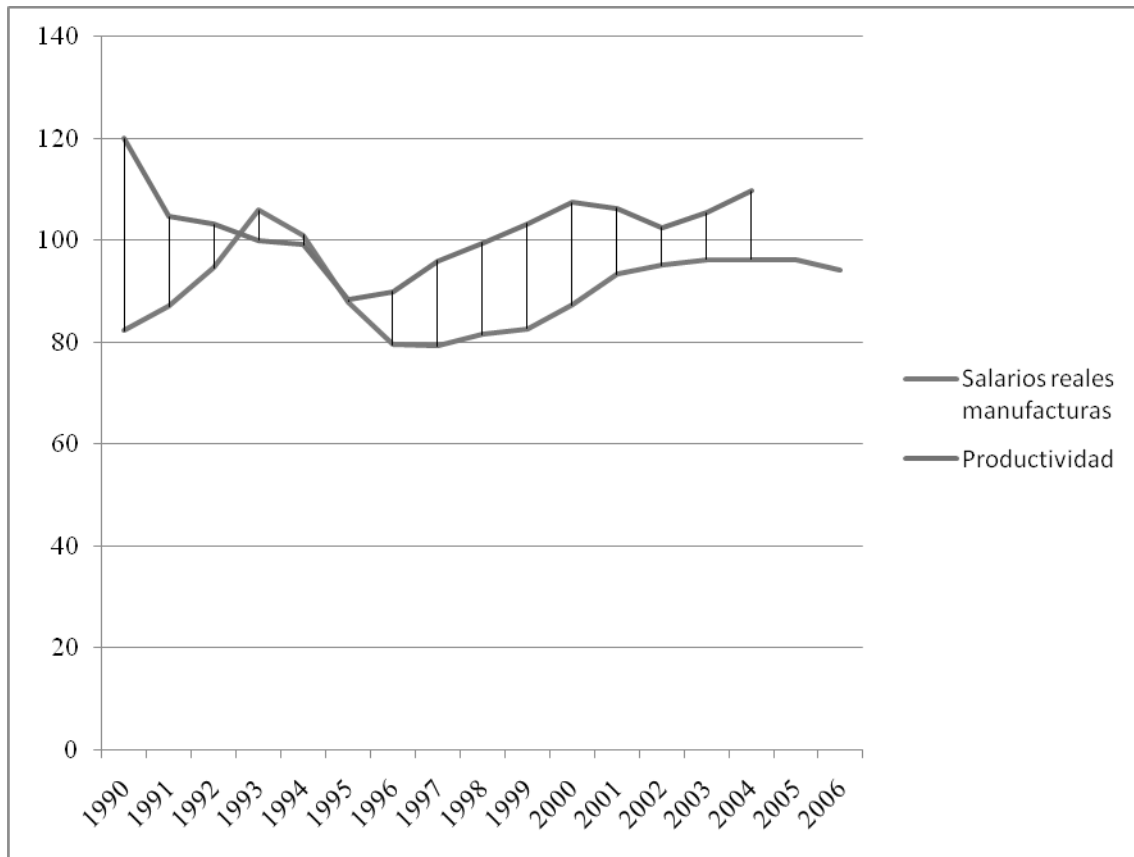
1995							
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Emigrantes	
Norte	3,4%	2,1%	1,2%	0,4%	2,3%	9,5%	
Nordeste	3,5%	9,0%	15,0%	0,7%	4,0%	32,1%	
Sudeste	1,0%	7,8%	14,9%	5,0%	3,7%	32,3%	
Sul	0,5%	0,3%	5,4%	6,0%	1,8%	14,0%	
Centro Oeste	1,7%	1,6%	3,0%	1,4%	4,4%	12,1%	
Imigrantes	10,0%	20,9%	39,6%	13,4%	16,1%	100%	
2001							
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Emigrantes	
Norte	3,2%	2,9%	1,4%	0,4%	2,3%	10,2%	
Nordeste	2,6%	8,4%	14,0%	0,4%	3,8%	29,2%	
Sudeste	1,1%	11,5%	14,0%	4,1%	4,1%	34,7%	
Sul	0,3%	0,3%	3,9%	6,4%	1,7%	12,6%	
Centro Oeste	1,3%	2,0%	3,6%	1,1%	5,3%	13,2%	
Imigrantes	8,5%	25,0%	36,9%	12,4%	17,2%	100%	
2005							
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Emigrantes	
Norte	4,2%	2,2%	1,2%	0,6%	2,2%	10,4%	
Nordeste	3,8%	8,4%	10,8%	0,6%	4,1%	27,7%	
Sudeste	1,4%	13,6%	13,4%	5,4%	4,2%	38,0%	
Sul	0,6%	0,6%	2,9%	6,3%	1,8%	12,2%	
Centro Oeste	1,5%	2,3%	2,8%	1,0%	4,2%	11,7%	
Imigrantes	11,4%	27,1%	31,1%	13,9%	16,5%	100%	
2008							
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Emigrantes	
Norte	4,4%	2,1%	1,6%	0,6%	2,0%	10,8%	
Nordeste	3,1%	7,9%	13,9%	0,5%	4,0%	29,4%	
Sudeste	1,2%	11,6%	14,0%	4,4%	3,2%	34,4%	
Sul	0,4%	0,5%	3,7%	5,7%	1,5%	11,8%	
Centro Oeste	1,6%	2,2%	3,5%	1,8%	4,6%	13,6%	
Imigrantes	10,6%	24,4%	36,6%	13,0%	15,4%	100%	

Fonte: PNAD/IBGE, 1995, 2001, 2005 e 2008. Elaboração: NINSOC.

Annexe 2

Salaires réels et productivité en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Chili





Source :à partir des données officielles pour chacun des pays, in Bizberg (2010)

Gasto Social por Países

Clasificación según prioridad macro	GPS periodo post reforma (1985-1990) (en porcentaje del PIB)	Periodo actual 2006-2007	GPS 2006-2007	GPS per capita 2006-2007 (US\$2000)
Gasto social alto (mayor que 13%)	Argentina	Argentina	22.1	2.002
	Chile	Estado		
	Costa Rica	Plurinacional de		
		Bolivia	16.2	178
		Brasil	24.4	1.019
		Colombia	14.3	411
		Costa Rica	17.2	855
		Cuba	34.5	1.395
		Uruguay	21.2	1.542
	Rep. Bolivariana de Venezuela	13.4	722	
Promedio grupo	16.8		20.4	1.015
Gasto social medio (entre 9 y 13%)	Brasil	Chile	12.2	733
	Colombia	El Salvador	11.3	291
	Jamaica	Honduras	11.4	156
		México	11.2	782
		Nicaragua	11.4	100
		Panamá	9.3	460
		Paraguay	11.3	162
	Promedio grupo	10.8		11.1
Gasto social bajo (menor que 9%)	Estado Plurinacional de	Jamaica	8.6	309
	Bolivia	Ecuador	6.4	104
	México	Guatemala	7.5	124
	Peru	Peru	8.2	214
		Rep. Dominicana	8.0	276
		Trinidad y Tobago		
	Promedio grupo	5.9		8.7
			7.9	322

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social y Mostajo, Rossana (2000), Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe, Serie Reformas económicas, no 69, CEPAL, Santiago de Chile.

El nivel de incumplimiento del impuesto

	Año	Tasa de evasión			Evasión en % del PIB			Evasión PJ/ Evasión PF
		Personas Físicas	Personas Jurídicas	Total	Personas Físicas	Personas Jurídicas	Evasión total	
Argentina	2005	49.7%	5.6	...
Chile	2003	46.0%	48.0%	47.4%	1.5	2.3	3.8	1.5
Ecuador	2005	58.1%	65.3%	63.7%	1.1	4.4	5.5	4.0
El Salvador	2005	36.3%	53.6%	46.9%	1.0	2.3	3.3	2.3
Guatemala	2006	71.1%	62.3%	63.5%	0.8	4.6	5.4	5.5
México	2004	38.0%	40.0%	39.1%	1.4	1.3	2.7	0.9
Perú	2006	12.3%	40.7%	36.0%	0.2	3.1	3.3	16.7

Source : Jimenez JP, Gomez Sabaini JC, Podesta A (sous la dir. de) (2010)

Síntese da estrutura de intervenção social do Estado brasileiro

Áreas	Principais Programas/Ações	Beneficiários/Resultados em 2008
1. Previdência Social Regime Geral Prev. Social	Aposentadorias e Pensões – área Rural	7,8 milhões de benefícios na área rural
	Aposentadorias e Pensões – área Urbana	15,2 milhões de benefícios na área urbana
	Auxílio-Doença, Auxílio-Maternidade e outros Auxílios - área Urbana e Rural	1,7 milhão de beneficiários
Previdência do Servidor Público (Regimes Próprios Prev. Social)	Pagamento de Aposentadorias e Pensões Executivo, Legislativo e Judiciário	União: 530 mil servidores inativos e 448 mil pensionistas; Estados: 1,1 milhão de servidores inativos e 384 mil pensionistas; Municípios: 401 mil inativos e 151 mil pensionistas
2. Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego	6,9 milhões de trabalhadores
	Abono Pis-Pasep	8,4 milhões de trabalhadores com renda até 2 SM (em 2007)
3. Desenvolvimento Agrário	Pronaf	2,2 milhões de contratos
4. Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa	1,6 milhão
	BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência	1,8 milhão
	Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pró-Jovem	400 mil jovens
	Programa Bolsa Família	11,6 milhões de famílias
5. Saúde	Atenção Básica em Saúde Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	23 mil equipes de Saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações; Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) já conta com cerca de 2,5 mil veículos, cobrindo 1.163 municípios e 100 milhões de pessoas; cobertura vacinal para doenças infantis acima de 90% em 25 das 27 UFs, aproximando-se de 100% em 14 UFs
6. Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública
	Brasil Escolarizado	40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública: 4,9 milhões na educação infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio
	Qualidade na Escola	
	Distribuição de Livros Didáticos	
	Complementação da União para o Fundeb	
	Programa Nacional de Alimentação Escolar	40 milhões de estudantes atendidos
Brasil Universitário	615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)	

Fonte: INEP/MEC; MDS; MPS; Boletim do Servidor/Siape; MTE; MDA, AEPS/MPS e IBGE

Quadro 01: Brasil - Principais Programas e Ações Sociais do Governo Federal

Áreas	Principais Programas/Ações	Despesas em R\$ bilhões correntes 2008	Beneficiários/Resultados em 2008	% do PIB	Dias do Contribuinte
Previdência Social	Aposentadorias e Pensões - área Rural	40,4	7,8 milhões de benefícios na área rural	1,40	5,1
	Aposentadorias e Pensões - área Urbana	130,9	15,2 milhões de benefícios na área urbana	4,53	16,5
	Auxílio-Doença, Auxílio-Maternidade e outros Auxílios - área Urbana e Rural	17,7	1,7 milhão de beneficiários	0,61	2,2
Benefícios a Servidores Públicos Federais	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Executivo, Legislativo e Judiciário	54,4	550 mil servidores inativos e pensionistas	1,88	6,9
	Assistência Médica a Servidores e outros auxílios	5,6	1,1 milhão de servidores ativos e inativos	0,19	0,7
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego	14,7	6,9 milhões de trabalhadores	0,51	1,9
	Abono PIS-Pasep	6,0	8,4 milhões (em 2007)	0,21	0,8
Desenvolvimento Agrário	Pronaf	1,3	2,2 milhões de contratos	0,05	0,2
Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa	6,7	1,6 milhão	0,23	0,8
	BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência	7,1	1,8 milhão	0,25	0,9
	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0,8	400 mil jovens	0,03	0,1
	Programa Bolsa Família	11,1	11,6 milhões de famílias	0,38	1,4
Saúde	Atenção Básica em Saúde	8,4	23 mil equipes de Saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações;	0,29	1,1
	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	25,3		0,88	3,2
	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2,2		0,08	0,3
	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	4,4		0,15	0,6
Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	0,3	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública	0,01	0,0
	Brasil Escolarizado	7,5	40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública: 4,9 milhões na educação Infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio	0,26	0,9
	Qualidade na Escola	1,3		0,05	0,2
	Distribuição de Livros Didáticos	0,9		0,03	0,1
	Complementação da União para o Fundeb	3,2		0,11	0,4
	Programa Nacional de Alimentação Escolar	1,5	40 milhões de estudantes atendidos	0,05	0,2
	Brasil Universitário	14,7	615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)	0,51	1,9

Fonte: Dados orçamentários coletados a partir do SIAFI/STN em banco de dados organizado pelo Prodasen e disponibilizado pela Câmara dos Deputados no portal Orçamento Brasil. Dados de resultados e beneficiários: INEP/MEC;MDS;MPS;Boletim do Servidor/Siape;MTE;MDA. IBGE, para o PIB.

Bibliographie

Agis E, Canete C et Panigo D (2010): «El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina», rapport miméo :http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf

Arza C. (2009) : « La reforma previsionam en america latina, pricipios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de politica », *Desarrollo economico*, Vol 49, n°195

Afonso J. R., Dain S. (2009) Dos decadas de la descentralizacion del gasto social en Americal Latina : una evaluacion preliminar, Working Paper, disponible dans : www.joserobertoafonso.ecn.br

Afonso J.R et Pacheco de Castro (2010): « Gasto social no Brasil pos 1988 : uma analise sob a otica da descentralizacao fiscal », *mimeo*, disponible dans : www.joserobertoafonso.ecn.br

Atkinson A.B. et Piketty T. (2010): *Top incomes global perspective*, Oxford Press, voir notamment le chapitre 6 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*, miméo, 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 JR « Equidad fiscal no Brasil 2 », disponible dans : www.joserobertoafonso.ecn.br/Bizberg

Bizberg I (2010): « The economic crisis as a revelator of the existence of different types of capitalism in Latin America», working paper, *El Colegio de Mexico*.

Boletin Brasil (2010, n°2) intitulée « Las politicas sociales en Brasil : el programma Bolsa familia » édité par le *Centro de estudios brasilenos Ortega y Grasset*.

Bruno M (2010) : « Poupança ; investimento e regime monetario no Brasil », Miméo Caisse des dépôts et consignations.

Cavalcanti de Albuquerque R et Rocha S.(2009): «Como gerar oportunidades para os pobres», miméo

CEPAL (2010) : *Impactos distributivos de la politicas publicas*, Documento de referencia DDR/1

CEPAL (2009a) *Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caraïbe*.

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

Daryl C, Morduch J, Rutherford S, Ruthven O (2009) : *Portofolios of the poor. How the world'spoor live on 2dollars a day?* Princeton University press

Dedecca C. (2010) : « As desigualdades na sociedade brasileira», Working Paper, mimeo)

Dhongde S. et Minoiu C.(2010) : « Global poverty estimates : present and future », Working paper n°181, *ECINEQ*.

Jimenez JP, Gomez Sabaini JC, Podesta A (sous la dir. de) (2010) : *Evasion y equidad en America Latina*, CEPAL, voir le chapitre 1 des auteurs : «Tributacion, evasion yequidad en America Latina y Caraibe »

Gaggero J (2008) : *La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravio (y los desafios del presente)*, documento de trabajo n°23, *CEFIDAR*, adresse internet : www.cefid--ar.org.ar

Gomez Sabaini, Rossignoo D. (2008) *Argentina, analisis de la situacion tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribucion del ingreso*, Working Paper, Universidad de Buenos Aires.

Goni E., Humberto Lopez J., Serven L. (2008) *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper, n°4487.

Gradin C (2010): « Race and income distribution : evidence from the US, Brazil and South Africa», Working paper n°179, *ECINEQ*.

Fanelli J.M. (2009) : *Volatilidad, ciclo y política fiscal en America Latina*, EuROSPEAID, 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 » Working paper, *Poverty centre, UNDP*

Kakwani A, Neri M., Son H. (2010) : « Linkage between pro-poor growth, social programs and labour markets : the recent Brazilian experience », *World development*, n° 6, vol.38.

Kliass P., Salama P. (2008) La globalisation au Brésil : responsable ou bouc émissaire ?, *in Lusotopie*

Lavinas L (2010) : « Pobreza :metricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste », *in Cadernos de desenvolvimento*, n°7, Centre Celso Furtado

Lopez-Calva L. F., Lustig N. (2009) The recent decline of Inequality in Latin America : Argentina, Brazil, Mexico and Peru, Working Paper, n° 140, *ECINEQ*.

Lo Vuolo R.M. (2009) : *Distribucion y crecimiento, una controversa persistente*, CIEPP et CDC, ed. Mino y Davila

Lautier B, Marques Pereira J, 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*, miméo, Institut des Amériques,

Lo Vuolo R.M.(2010): "Las perspectivas de ingreso ciudadano en America latina, una analisis en base al programa Bolsa familia de Brasil y a la Asignacion universal por hijo de Argentina », Documento de trabajo n°75, *Ciepp*

Marques Pereira J.(2010) : « La politique fiscale », *in Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique latine*, miméo, Institut des Amériques,

Marques Pereira J. et Lo Vuolo R. (2010): « La dynamique macroéconomique de l'épargne en Argentine : inertie du cycle ou changement structurel » Miméo, *Caisse des dépôts et consignations*.

OCDE (2008) *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*.

de Paula L.F. (2010) : «Twenty years of economic policy under neoliberal era in Brazil », mimeo, disponible sur le site 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 », *Working paper*, en cours de publication dans *Tiers Monde* (2010).

Salama P. (2009) Argentine, Brésil, Mexique face à la crise, *Revue Tiers Monde* n°197, éditions Armand Colin, publié en portugais dans *Estudos Avançados* (2009) n°65,

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, disponible en portugais dans ma page web : <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>

Salama P. (2007) : « Pauvreté, le bout du tunnel ? » *Problèmes d'Amérique latine*, n° 66/67, disponible en portugais dans ma page web : <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>

Salama P. (2006) *Le défi des inégalités, une comparaison économique Amérique latine/Asie*, Paris, La Découverte, publié en portugais dans editorial *Perpectiva* (2011)

Skoufia E, Lindert K, Shapiro J (2010): « Globalization and the role of public transferts in redistributing income in Latin American d the Caribbean», *World development*, Vol 38,n°6

UNRISD (2010) : *Combating poverty and inequality, structural change, social policy and politics*, Genève, adresse internet: www.unrisd.org

Valencia E. (2008): « La transferencias monetarias conditionas como politica social en America Latina. Un balance: aportes, limites y debates », *Annual review of sociology*, vol 34.