



CONSEJO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
DE ASIA Y OCEANÍA (CELAO 2010)

IV CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL CONSEJO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS DE ASIA Y OCEANÍA 2010  
*Sociedad, Estado y Mercados ante la Crisis Global en América Latina: miradas desde Asia Pacífico*

# Lutttes contre la pauvreté en Amérique Latine

**Pierre Salama**  
**Université de Paris**



## LUTTES CONTRE LA PAUVRETE EN AMERIQUE LATINE

### Cas de la pauvreté rurale au Brésil

#### Introduction

Il y a moins de pauvres au Brésil aujourd'hui qu'il y a une dizaine d'années. Les pauvres résident surtout dans des zones rurales. Ce sont surtout des Noirs (des personnes se déclarant noires). La pauvreté rurale ne diminue pas plus rapidement que la pauvreté urbaine alors qu'elle est beaucoup plus importante. La migration de la campagne vers les villes, des zones « déshéritées » vers le sud du Brésil, a profondément évolué. Ces quatre observations interrogent. C'est à ces interrogations que nous tenterons de répondre.

1/ Les années quatre-vingts en Amérique latine ont été marquées par une augmentation sensible de la pauvreté, de sa profondeur et des inégalités parmi les pauvres<sup>2</sup>. La fin des hyperinflation, la reprise modeste de la croissance ont permis,

---

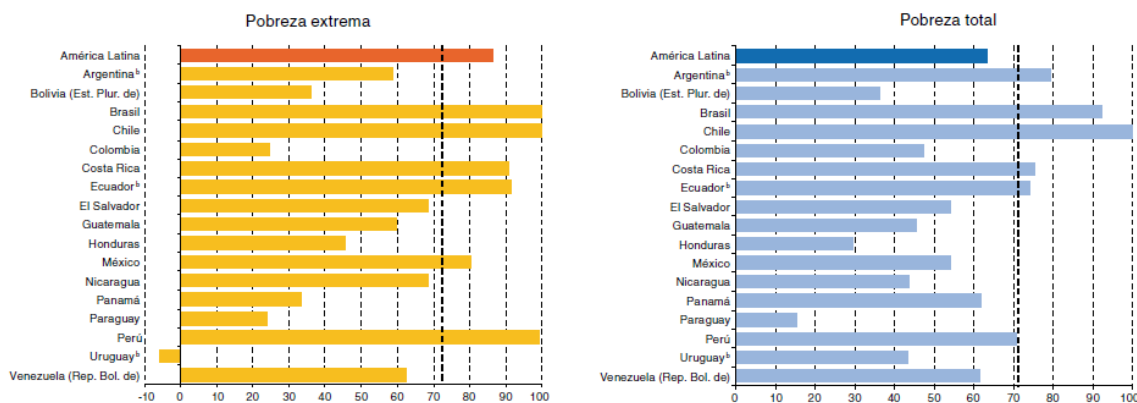
<sup>1</sup> Professeur émérite des universités, Cnrs-Cepn, page web : <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>

<sup>2</sup> Le plus souvent dans les économies dites en voie de développement, on utilise un indicateur de *pauvreté absolue*. Rappelons que, selon cette définition, est pauvre une personne, ou un ménage, dont le revenu monétaire ne lui permet pas à la fois de subvenir à ses strictes besoins de reproduction physique (mesurée par une quantité minimale de calories), et de se loger, s'habiller, se transporter. Si le revenu monétaire ne permet pas à cette personne (ce ménage) d'acquérir les biens nécessaires à sa reproduction physique, on dit qu'elle (le ménage) est indigente, ou bien encore qu'elle souffre d'une pauvreté extrême. On établit ainsi deux seuils monétaires définissant deux lignes : l'une de pauvreté extrême, l'autre de pauvreté globale. Le pourcentage d'individus (ou de ménages) situé en deçà d'une de ces lignes, par rapport à l'ensemble des individus (des ménages) d'une nation, mesure l'*ampleur*, ou encore l'*incidence*, de la pauvreté extrême, ou bien de la pauvreté globale. Les revenus des individus pauvres (les ménages) sont plus ou moins éloignés de la ligne de pauvreté. On mesure alors la *profondeur*, ou encore l'*intensité*, ou bien enfin la *brèche*, de la pauvreté à l'aide d'un indicateur. Les pauvres sont inégaux entre eux. Un troisième indicateur (FGT) mesure ces inégalités. La pauvreté absolue peut disparaître. C'est ce qu'on pu observer dans quelques pays asiatiques puisqu'il suffit que les revenus monétaires des pauvres leur permettent de franchir la ligne de pauvreté.

Une autre définition de la pauvreté est utilisée pour analyser la pauvreté monétaire dans les pays développés. Celle-ci se mesure de manière *relative*. Est considéré comme pauvre, dans ce cas, un individu (un ménage) dont le revenu est inférieur à 50% (ou bien 40 ou 60% selon les définitions) du revenu médian. Trois observations découlent de cette définition : la pauvreté ne peut pas disparaître sauf en cas d'égalité parfaite des revenus perçus par chaque individu (ménages) ; on ne peut comparer l'ampleur de la pauvreté dans un pays dit en voie de développement avec celle dans un pays dit développé, les définitions n'étant pas les mêmes ; enfin un pauvre d'un pays développé peut bénéficier d'un niveau de revenu qui, dans un autre pays développé, ne le conduirait pas à être classé comme pauvre. Enfin, on peut analyser l'ampleur, la profondeur et les inégalités entre les pauvres, le principe étant le même que pour la pauvreté absolue, puisqu'il repose sur la construction de lignes de pauvreté. L'approche en termes de pauvreté monétaire, absolue ou relative est insuffisante et peut conduire à des interprétations erronées ainsi que nous le verrons. La pauvreté n'est pas que monétaire, elle a de multiples

ensuite, une diminution de la pauvreté. La pauvreté et la pauvreté extrême ont 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. Ainsi, au Brésil, la pauvreté, évaluée à 35% de la population en 1999 et à 35,6% en 2003, a nettement 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, la réduction de la pauvreté est importante même si elle reste encore à un niveau élevé, surtout dans les parties les plus « déshéritées » du Brésil (39% dans le Nord Est en 2007).

GRÁFICO 11.7  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL, ENTRE 1990 Y 2008<sup>a</sup>**  
 (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.

- <sup>a</sup> 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.
- <sup>b</sup> Áreas urbanas.

#### 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%

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

2/ La seconde observation qu'on peut faire est que la pauvreté frappe plutôt les personnes se déclarant noires. (preto et pardo au Brésil). La pauvreté, affectant une part importante de cette population, ne peut s'expliquer seulement par des causes strictement économiques, son origine trouve ses racines dans l'Histoire et dans la manière dont cette population a été traitée. Afin de faire des comparaisons significatives entre le Brésil, les Etats-Unis et l'Afrique du sud, Gradin (2010) mesure la pauvreté dans chacun de ces pays à partir de la distribution des revenus. Est considéré comme pauvre dans cette étude les individus dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian.

dimensions et il existe d'autres manières de la mesurer qui tiennent davantage compte des besoins. C'est pourquoi, au-delà des mesures en termes absolu ou relatif, il est nécessaire de forger des instruments qui tiennent compte des aspects non monétaires.

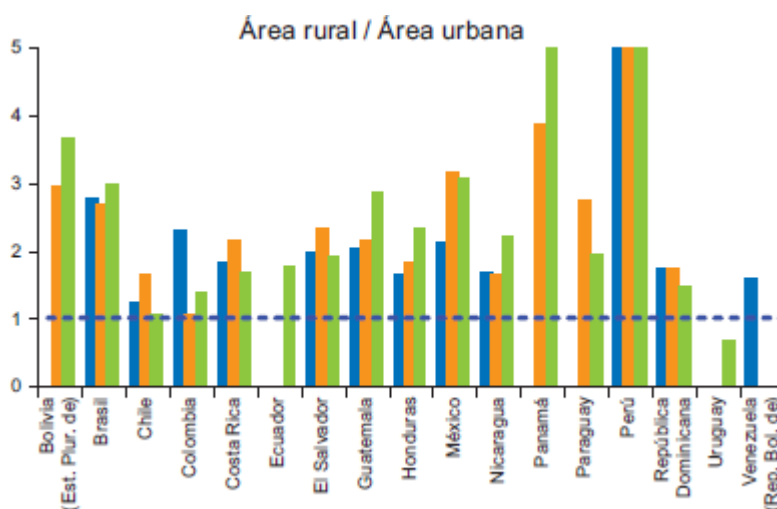
La population noire représente 54% de la population totale du Brésil. Son revenu médian est inférieur de 41,5% à celui des Blancs en 2006<sup>3</sup>. Comparativement, les Noirs états-uniens souffrent apparemment de moins de discriminations qu'au Brésil, leur revenu médian étant inférieur de 38,1% à celui des Blancs, cependant le pourcentage des Noirs pauvres y est plus élevé : 41% des Noirs aux Etats-Unis sont pauvres, 37% au Brésil et 35% en Afrique du sud contre respectivement 17%, 18% et 1% des Blancs dans chacun de ces pays. Lorsqu'on considère l'ensemble des 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 (Gradin, 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.

La profondeur de la pauvreté et les inégalités entre pauvres sont largement supérieures chez les Noirs que chez les Blancs. Les revenus des Noirs pauvres sont en moyenne deux fois et demie plus éloignés de la ligne de pauvreté que ceux des Blancs pauvres aux Etats-Unis et au Brésil. Les inégalités parmi les Noirs pauvres sont un peu plus de deux fois plus élevées que parmi les Blancs pauvres (Gradin, p.11)

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

3/ L'ampleur de la pauvreté extrême rurale est largement plus élevée que celle observée en milieu urbain. La réduction de la pauvreté extrême se fait plus ou moins au même rythme dans les deux secteurs. Il n'y a donc pas de convergence des niveaux de pauvreté extrême entre milieux rural et urbain.

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

<sup>3</sup> Pour mémoire, le revenu médian des « indigènes », soit 0,34% de la population, est inférieur de 29,1% à celui des Blancs. Le pourcentage des indigènes par rapport à la population totale est sous estimé car les indigènes métissés sont rarement classés comme indigènes

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

4/ La quatrième observation concerne les modifications dans les mouvements migratoires: de la campagne vers les villes, des zones "deshéritées" vers des zones plus riches.

Le Nord-est du Brésil, ainsi que le Nord, ont un revenu par tête largement inférieur au revenu moyen par tête du Brésil. Les zones rurales ont également un revenu par tête inférieur à celui des villes. Ce sont ces différences qui expliquent la forte migration des campagnes vers les villes et des campagnes des régions "deshéritées" vers les villes des régions plus riches. Or, on observe depuis quelques années un changement profond, voire un renversement des mouvements migratoires. 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, en terme relatif, elle baisse légèrement (29%, 28% et 27,5% pour les mêmes dates). L'augmentation de la population nordestine 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 le revenu moyen de ceux qui y immigrent, 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 au Brésil (voir annexe 1), 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 "deshéritées" 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 "nourrissant" 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 ces populations dans ces régions qui, hier migrait?

A la lumière de ces observations, nous chercherons à comprendre l'efficacité des politiques de réduction de la pauvreté, dans les principaux pays latino-américains, avec un regard particulier porté sur le Brésil. Cela impliquera d'aborder les causes de l'évolution de la pauvreté tant rurale qu'urbaine. On étudiera les causes factorielles de l'évolution de la pauvreté: celles qui peuvent la faire évoluer sur le court terme (1<sup>o</sup> partie), puis les causes structurelles (dépenses sociales hors transferts monétaires), c'est-à-dire celles qui la font évoluer sur le long terme (2<sup>o</sup> partie).

## **I. La réduction de la pauvreté dépend relativement peu des politiques d'assistance**

Trois facteurs sont de nature à augmenter ou diminuer l'ampleur de la pauvreté, sa profondeur et les inégalités entre les pauvres : le niveau des inégalités économiques, le taux de croissance du PIB, l'accroissement ou la réduction des inégalités économiques. Ces trois facteurs caractérisent ce qu'on appelle « le triangle de la pauvreté » selon l'expression de Bourguignon (A).

Les inégalités de revenus produites par le marché peuvent être réduites par des politiques socio-fiscales. C'est ce qu'on observe en Europe, ce n'est pas ce qu'on observe en Amérique latine, malgré les nouvelles politiques de transfert monétaires conditionnées mises en place au début des années 2000<sup>4</sup> (B).

### **A. Les causes factorielles : le triangle de la pauvreté**

Le « triangle de la pauvreté » s'apparente au « triangle des Bermudes » en Amérique latine, zone connue pour ses forces turbulences météorologiques.

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

Analysons les effets de ces trois facteurs<sup>5</sup>. Pour un taux de croissance donné et une stabilité de la répartition des revenus, plus le niveau des inégalités est élevé, plus il est difficile de réduire la pauvreté. En effet, plus les inégalités sont élevées, plus la distance entre le revenu moyen des pauvres et la ligne de pauvreté est importante, donc plus le chemin est long pour atteindre et dépasser cette ligne et diminuer ainsi le taux de pauvreté. Par ailleurs, plus le taux de croissance est élevé et régulier, toutes choses étant égales par ailleurs (niveau d'inégalités stable), plus l'ampleur et la profondeur de la pauvreté baissent. En effet, la distance jusqu'à la ligne de pauvreté est parcourue plus rapidement lorsque le taux de croissance augmente, à la condition toutefois que ce taux de croissance soit régulier<sup>6</sup>. Plus les inégalités baissent, toutes choses étant égales par ailleurs, plus la

---

<sup>4</sup> 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.*, (Valencia Lomelli, 2008, Lautier 2010, Lo Vuolo 2010, Rocha 2009, Salama 2010).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> La régularité de la croissance est une condition importante. Un taux de croissance moyen régulier du PIB peut avoir une efficacité plus élevée sur la réduction de la pauvreté qu'un taux de croissance moyen du PIB plus élevé. En effet, la volatilité

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, la réduction de sa volatilité de 2002-2003 à 2008, la diminution modeste des inégalités, expliquent la baisse récente de la pauvreté constatée dans les principales économies latino-américaines..

Cependant, 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<sup>7</sup>. Le régime de croissance dominant au Brésil dans les années 2000 tend à réduire légèrement ces inégalités (voir *supra*). Dès lors la baisse relative des inégalités et le taux de croissance positif jouent dans le même sens en faveur d'une diminution de la pauvreté.

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

Le Brésil est un des pays les plus inégalitaires du monde. Le coefficient de Gini, mesurant les inégalités<sup>8</sup>, y est particulièrement élevé : autour de 0,55 contre 0,30 en Corée du sud.

Les inégalités ont baissé. Le ratio des revenus du travail de 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). Le coefficient de Gini, avant transferts sociaux (bourse famille, aide aux handicapés et *surtout* retraites), était 0,631 en 1998 et de 0,598 après versement de ces transferts. Ces deux coefficient connaissent une nette réduction, tout en demeurant élevés : le Gini avant transferts est de 0,598 et après transferts, de 0,543. En 2008,

---

de la croissance a des effets redistributifs. En cas de crise par exemple, les inégalités augmentent en général et cet accroissement joue négativement sur la pauvreté. Par ailleurs, on observe 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) et ce décalage retarde les récupérations de niveau de vie de ces couches lors de la reprise (Salama, in Lautier, Marques Pereira, Salama, 2004) l'augmentation des inégalités perdure pendant un temps

<sup>7</sup> 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'est élevé très fortement passant de 16 en 1990 à 33 en 2002-2003. Ce rapport baisse ensuite pour atteindre 25 en 2006 (Gaggero, 2008, p.20). Selon Lozano, utilisant les données de l'Indec ce rapport aurait ensuite augmenté se situant à 28,2 en 2009 (Lozano C in *Apertura* n°198, avril 2010) et selon Agis et alii (2010), il serait de 24,8 en 2009.

<sup>8</sup> 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 Siscu (IPEA) indiquent qu'il faut compléter cette approche personnelle des revenus par une analyse de la distribution fonctionnelle des revenus (Folha de Sao Paulo, 13/10/2008). La difficulté à saisir les revenus du capital (intérêts, dividendes, etc.) 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). Ajoutons enfin, qu'au-delà de ces difficultés à saisir l'ensemble des revenus, mesurer les inégalités avec le Gini rencontre des limites : trop global, il est également difficilement décomposable. C'est pourquoi d'autres indicateurs existent que nous ne pouvons ici présenter.

le revenu par tête de 22,6% de l'ensemble de la population (y compris les enfants et les personnes âgées) est inférieur à un quart d'équivalent salaire minimum<sup>9</sup> avant transferts sociaux, contre 29,47% en 1998, et de 10,46% après versement de ces transferts, contre 20,13% en 1998. En 2008, le revenu par tête de 3,3% de la population était supérieur à 5 salaires minimum avant transferts monétaires, contre 4,7% en 1998, et après transferts monétaires de 4,2%, contre 3,8% en 1998 (source IBGE et PNAD, in Comunicado do IPEA n°59, 2010). Dans l'ensemble on observe donc bien une réduction des inégalités, avec cependant une augmentation relative du nombre de personnes percevant plus de cinq salaires minimums après transferts, due comme nous le verrons aux effets peu redistributifs du système de retraite. Ainsi que nous l'avons noté (voir note 8), il est difficile de connaître l'entièreté des revenus des plus riches, notamment de 1% de la population, aussi cette diminution des inégalités est à nuancer, ce que ne font pas toujours les économistes brésiliens.

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 repose<sup>10</sup>. Ce sont ces relations complexes entre croissance et inégalités et leurs conséquences sur la pauvreté qu'à analysées Kakwani (Kakwani et alii, 2004, 2010). L'idée de base de ces auteurs consiste à définir un taux de croissance hypothétique du PIB (*poverty equivalent growth rate*, ou PEGR) 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.

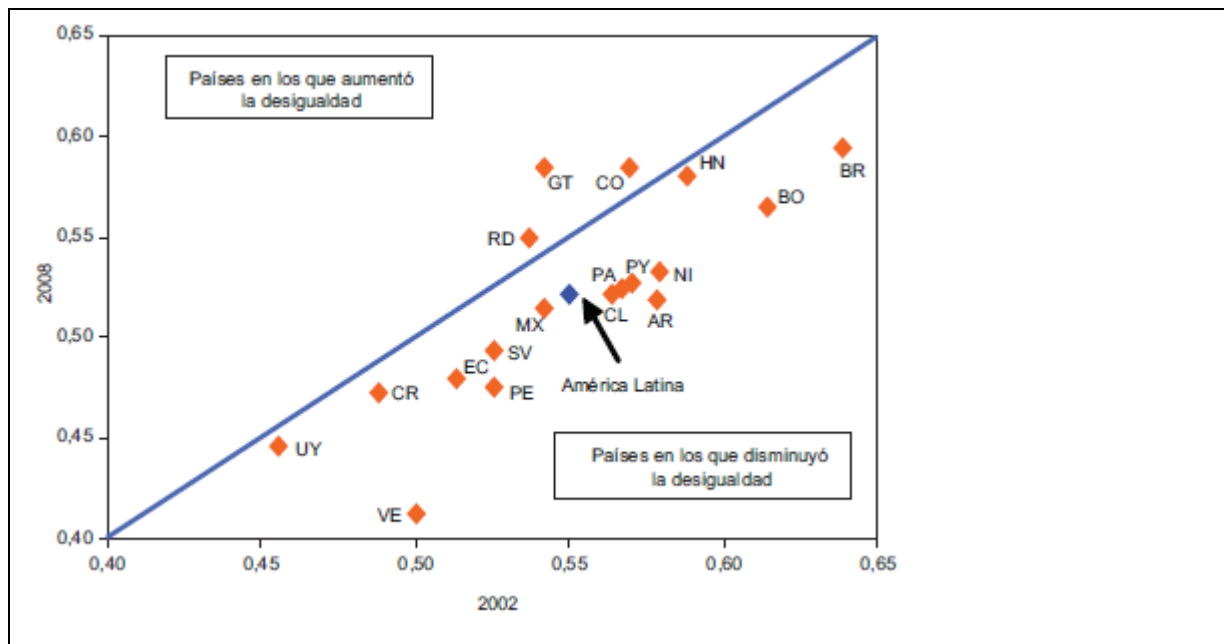
Entre 2002 et 2008, la croissance a produit moins d'inégalités dans la plupart des pays d'Amérique latine et au Brésil en particulier<sup>11</sup>. Dans l'ensemble, les inégalités entre les revenus ont légèrement baissé dans de nombreux pays entre 2002 et 2008 (Cepal, 2009 ; Lopez-Calva et Lustig, 2009 ; 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 dont la Colombie (voir graphique ci-dessous).

---

<sup>9</sup> 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. Rappelons enfin qu'il s'agit ici de revenu par tête. De ce fait, si un ménage de quatre personnes dispose d'un revenu équivalent à un salaire minimum, par tête ce revenu correspond à un quart de salaire minimum.

<sup>10</sup> Nous avons analysé le rapport entre régime de croissance et nature des emplois créés au Brésil dans P. Salama (2008).

<sup>11</sup> Voir Cepal (2009), *Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caribe* ; Lopez-Calva et Lustig, (2009), Dedecca (2010).



source Cepal

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. L'augmentation du salaire minimum, le resserrement des inégalités, les facilités de crédit accordées pour l'achat de logement et de biens durables ont stimulé la demande de biens de consommation. Au total, la hausse du salaire minimum, suivie par des augmentations moins élevées du salaire moyen, l'essor du crédit, ont donné au marché intérieur un nouveau dynamisme. La contribution à la croissance de la consommation des ménages a été élevée et explique 80% de la croissance du Pib en 2005 et 2008 (de Paula, 2010) et surtout, elle est à l'origine d'une accélération de la croissance.

## 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 pas 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 lente. L'ouverture ne porte pas sur les mêmes produits. 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 et à l'exception du Mexique et de quelques pays d'Amérique centrale, et qu'inversement la globalisation financière a été plus prononcée en Amérique latine qu'en Asie (Salama 2010, Kliass et Salama, 2008)<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La globalisation financière entraîne un processus dit de financiarisation qui peut se traduire 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 relative freine la hausse en terme absolue des salaires réels. Le partage de la valeur ajoutée en défaveur des salariés peut ne pas se faire (voir annexe 1), dans ce cas la part croissante des profits financiers se fait au détriment de l'investissement *via* l'autofinancement et le taux de formation brut de capital reste faible. Cependant, les pauvres, y compris

Il n'y a pas de relation univoque entre degré d'ouverture à l'économie monde et taux de croissance. L'ampleur de la croissance dépend de la manière de s'insérer (quels sont les produits exportés, quel est leur degré technologique, quelle est la valeur ajoutée produite localement, diminue-t-elle ou non ? quelle est la politique de change suivie ?). plus précisément, la croissance dépend plus de la manière 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) et elle a pu conduire dans les années quatre-vingt-dix au décrochage de l'évolution des salaires par rapport à la productivité. Mais ce décrochage n'est pas inéluctable, il dépend de nombreuses autres variables comme la politique de change, le fonctionnement du marché du travail, la politique industrielle, etc. La fin du décrochage observée dans les années 2000 dans certains pays (voir annexe 2) le montre. Dans une certaine mesure, la fin du décrochage peut être favorable à une diminution de la pauvreté<sup>13</sup>.

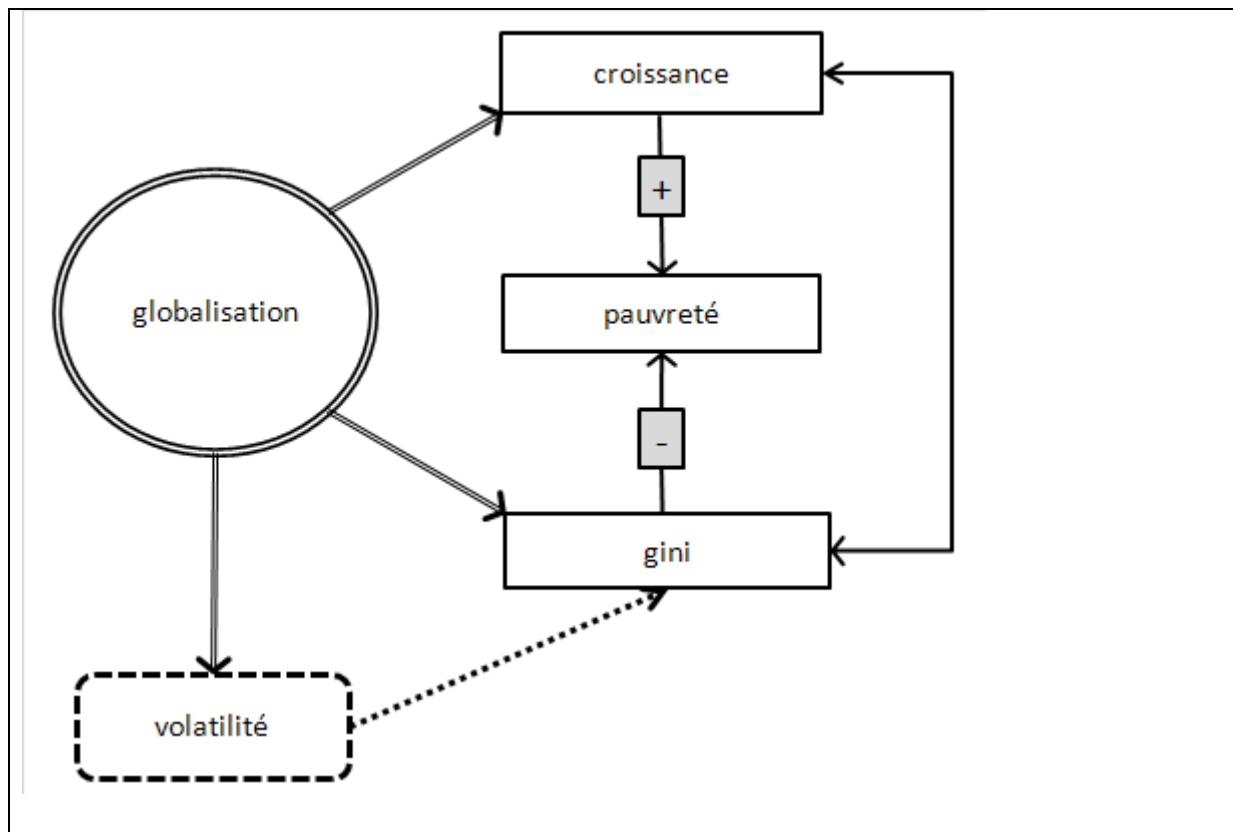
La globalisation commerciale et financière introduit un facteur d'instabilité supplémentaire de la croissance lorsque le marché agit sans quasiment aucun contrôle comme ce fut le cas en Argentine dans les années 1990, au aussi au Mexique et de manière moins caricaturale au Brésil. La croissance n'est alors pas régulière (voir encadré). Cette irrégularité a des effets distributifs qui agissent négativement sur la pauvreté. Dans cet esprit, on peut reprendre le schéma proposé par Nissanke et Thorbecke (2010), tout en le complétant par l'ajout de la volatilité. 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, *via* la volatilité qu'elle suscite, peut alors avoir des effets négatifs sur la distribution des revenus. Par ailleurs, la croissance n'est pas neutre d'un point de vue distributif. Tout dépend du régime de croissance dominant, certains tendent à accentuer les inégalités, d'autres à les diminuer.

Schéma

---

salariés, ne travaillant pas dans les grandes entreprises, ces mouvements possibles dans le partage de la valeur ajoutée, n'est pas susceptible de les affecter directement.

<sup>13</sup> Notons toutefois qu'il s'agit de moyenne et 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.



D'un point de vue macro-économique, la conclusion est simple : les conditions d'une diminution durable de la pauvreté impliquent à la fois une diminution des inégalités, une augmentation du taux de croissance et une croissance peu volatile. La diminution des inégalités a été relativement faible dans les années deux mille, le taux de croissance a légèrement augmenté mais la volatilité de la croissance 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. 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, n'est pas à exclure. D'un point de vue politique, la condition est moins évidente: la voie de l'institutionnalisation d'un nouveau régime de croissance favorisant une diminution conséquente de la pauvreté rencontre des obstacles d'ordre social et politique. Les conflits entre les groupes sociaux et les conflits intragroupe, tendent à s'aiguiser et le conservatisme risque de l'emporter. 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 et les inégalités parmi les pauvres dépendent en partie 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. L'accroissement des inégalités, qu'elle

soit le produit de la volatilité ou bien du régime de croissance, peut être également contrecarrée par des politiques publiques redistributives. Il y a différents types de transferts monétaires : les transferts monétaires conditionnés comme l'aide directe aux ménages, aux handicapés très pauvres et les retraites dont bénéficient les cotisants et certaines personnes n'ayant pas contribué. 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, à savoir les transferts conditionnés, qui sont le moins efficaces.

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

La fiscalité, comprise au sens large (impôts, cotisations sociales), modifie la distribution des revenus. Elle peut être progressive lorsqu'elle diminue les inégalités, régressive lorsqu'elle les accentue. Elle est progressive dans les pays industrialisés<sup>14</sup>, elle est en général régressive dans les pays latino-américains. Les recettes budgétaires, via les dépenses sociales, ont également un effet redistributif. Celui-ci est élevé dans les pays industrialisés ((Unrisd, 2010, p.14) p), elle est plus faible dans les pays latino-américains.

### **B1. Une fiscalité régressive**

Pour évaluer la progressivité (la régressivité) du système fiscal il faut analyser sa structure. Il ya trois types d'impôt : les impôts sur les échanges extérieurs (biens et capitaux), les impôts directs et les impôts indirects. Avec la libéralisation du commerce extérieur, les droits de douane ont été fortement réduits, par contre la taxation sur les produits de rente exportés s'est développée, notamment en Argentine. Les impôts directs sont progressifs 1/ lorsque le paiement de l'impôt se fait à partir d'un certain seuil de revenu, permettant ainsi aux pauvres et aux catégories modestes de ne pas être imposables, et 2/ lorsque les taux d'imposition varient en fonction des tranches, les tranches supérieures étant soumises à des taux plus élevés que les tranches plus basses. Les impôts indirects sont payés par tous les consommateurs, pauvres y compris. Une progressivité peut être introduite lorsque les taux sont différents selon la nature des biens (taux faibles pour les produits de base, élevés pour certains biens durables).

Les systèmes fiscaux latino-américains sont régressifs au lieu d'être progressifs<sup>15</sup>. En effet, les systèmes fiscaux latino-américains se caractérisent dans l'ensemble 1/ par la part prépondérante des impôts indirects, 2/ par une progressivité faible des taux d'imposition selon les tranches de revenus, 3/ par un poids très faible des impôts directs payés par les particuliers par rapport à celui payé par les sociétés 4/ enfin par un taux d'évasion fiscale très important<sup>16</sup>, ainsi que le montrent les trois figures ci-dessous.

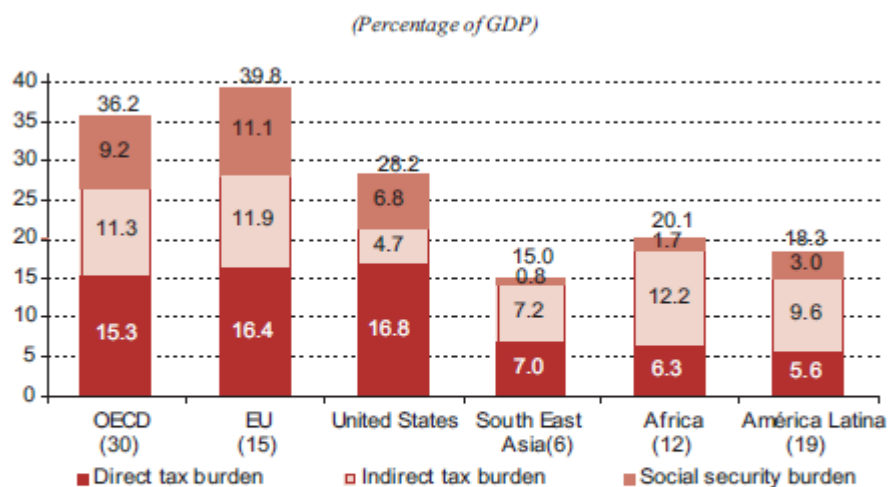
---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> On peut se référer pour l'Argentine à, Marques Pereira et Lo Vuolo (2010), et pour le Brésil à Bruno (2010).

<sup>16</sup> 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....

## 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.

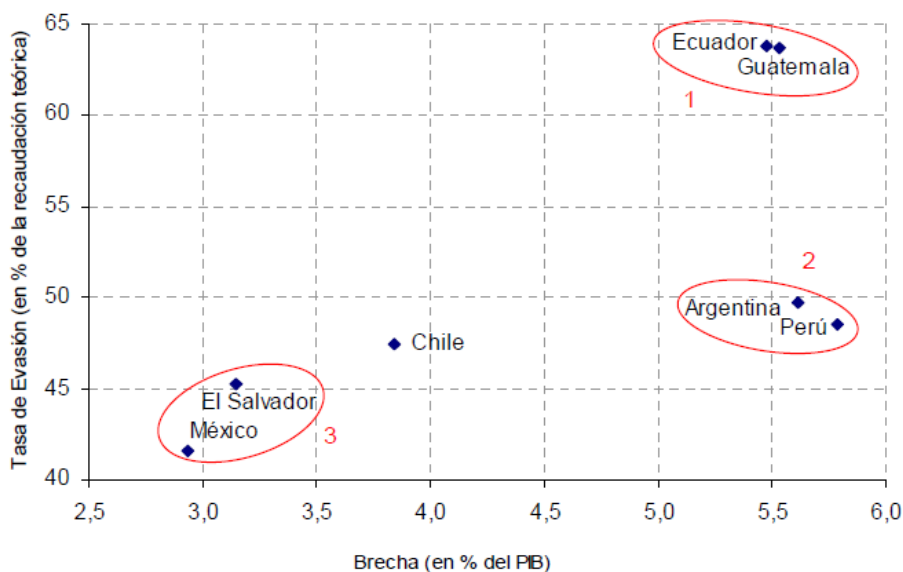
Ainsi qu'on peut le voir sur la figure ci-dessus, les impôts au sens large (contribution à la sécurité sociale comprise) sont moitié plus faibles, en pourcentage du PIB, en Amérique latine qu'en Europe des 15. Les impôts indirects représentent 52% des impôts en Amérique latine alors qu'ils ne pèsent que 30% en Europe des 15. En moyenne, les impôts directs payés par les particuliers représentent 30% de l'ensemble des impôts directs en Amérique latine contre 70% pour les pays de l'OCDE en 2006, ainsi qu'on peut le voir sur la figure ci-dessous.

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.

## 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:

- <sup>a</sup> La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.
- <sup>b</sup> 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.

Le système fiscal brésilien, bien que moins régressif que celui de l'Argentine et du Mexique, accentue fortement les inégalités. Au Brésil, les recettes fiscales (hors cotisations sociales) ont augmenté de 29,2% entre 2002 et 2009. Les taux d'imposition des différentes tranches de revenu restent faibles<sup>17</sup>, comparés à ceux des pays industrialisés et sont faiblement progressifs. Concernant les impôts indirects, les impôts provenant de l'industrie alimentaire ont augmenté de 85% en terme réel, de 51% dans l'industrie d'habillement...et de 79% pour les télécommunications sans fil, dont l'utilisation des portables devenus un bien de première nécessité. Globalement, 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. Plus précisément, jusque deux salaires minimums la ponction fiscale totale (impôts directs et indirects et prélèvements obligatoires) 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).

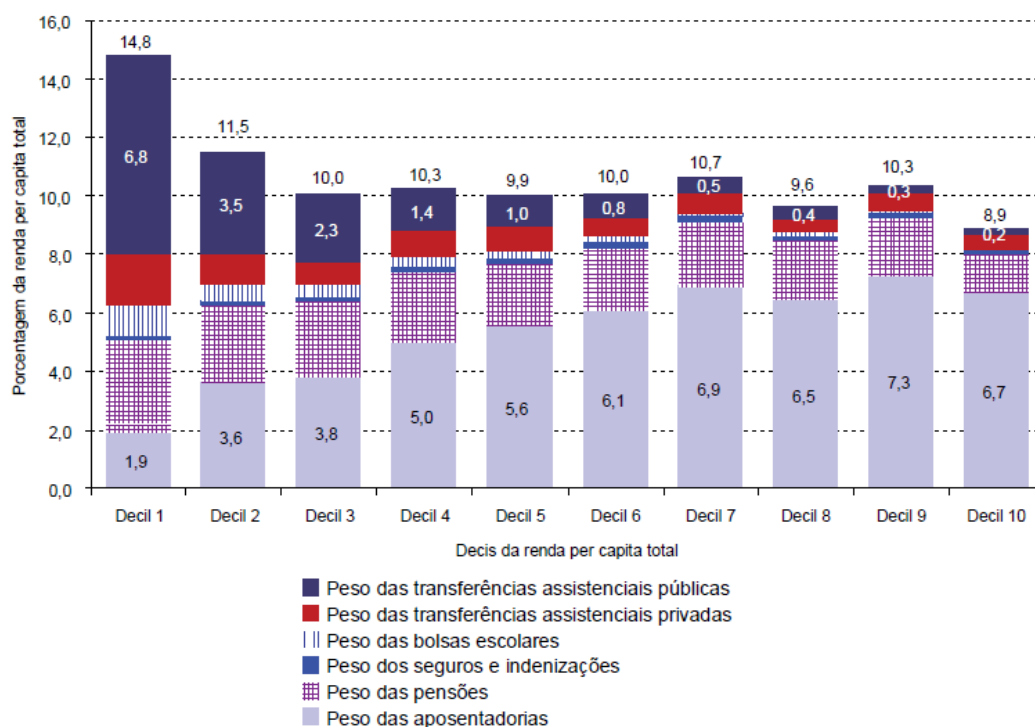
<sup>17</sup> Le paiement de l'impôt direct concerne les personnes gagnant au-delà de 1500 réais, les pauvres et les catégories modestes sont donc dispensés de cet impôt. Mais la progressivité est faible, les taux allant de 7,5% à 27,5% selon le niveau de revenu mais celui qui gagne 5000 réais est soumis au même taux que celui qui en gagne 100000... Ajoutons que les pauvres paient peu cet impôt, ainsi que les contributions sociales, dans la mesure où ils sont concentrés dans des activités dites informelles

## B2 Des transferts monétaires insuffisants

Rappelons que les transferts monétaires comprennent à la fois les transferts conditionnés dont peuvent bénéficier des pauvres lorsque leur niveau de revenu est extrêmement faible, largement en-deça de la ligne de pauvreté, et les retraites versées par l'Etat. Il s'agit donc d'une catégorie hétérogène et qui ne concerne pas seulement les aides aux pauvres. Les transferts monétaires peuvent affecter plus ou moins fortement la distribution des revenus, mais en Amérique latine ils l'affectent relativement peu. Ils affectent également l'ampleur de la pauvreté, sa profondeur et les inégalités parmi les pauvres à des degrés différents selon le type de transfert effectué.

1/ Les données disponibles sur le poids des transferts monétaires, y compris les retraites, par rapport au revenu disponible en Amérique latine (18 pays) révèlent deux traits saillants : a/ le poids des transferts est plus élevé dans les deux premiers déciles de la population, ceux où sont concentrés les pauvres, il est ensuite relativement stable à l'exception du 8<sup>e</sup> et du 10<sup>e</sup> décile où il fléchit légèrement. b/ le poids de chacun des composants est différent selon les déciles. Les transferts monétaires au titre de l'assistance sont particulièrement importants pour les premiers déciles : 6,8% du revenu disponible pour le premier décile, 3,5% pour le second. Il décline pour les déciles suivants et devient négligeable à partir du 6<sup>e</sup> décile. A l'inverse, le poids relatif des retraites et autres pensions n'est pas négligeable dans les premiers déciles et il croit fortement pour les déciles suivants (voir graphique ci-dessous).

Gráfico 15  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DAS DIFERENTES TRANSFERÊNCIAS DENTRO DA RENDA PER CAPITA DA FAMÍLIA, EM TORNO DE 2008**  
*(Em porcentagens)*



Source : Cepal

Les transferts sont beaucoup plus élevés au Brésil qu'ils ne le sont en moyenne en Amérique latine. Plus précisément, les pauvres en milieu rural, les handicapés sous certaines conditions, n'ayant pas cotisé, ont droit au versement d'une retraite équivalente à un salaire minimum (voir *supra*). Comme le salaire minimum a fortement augmenté à partir de 2005, l'ensemble des retraites mais aussi les versements au titre de la Bourse famille (indexés au salaire minimum) ont connu un accroissement absolu et relatif en pourcentage du PIB. Selon l'Ipea (2010), l'ensemble des transferts monétaires (transferts conditionnés, retraites) représente en 1998 8,5% de l'ensemble des revenus par tête pour le premier décile et les revenus tirés du travail représentant 85,2%, 14,6% pour le second décile, 18,7% pour le troisième décile et 15,5% pour le dixième décile. En 2008, on observe un renversement de la tendance avec la forte progression des transferts pour les catégories les plus pauvres : pour le premier décile : 24,9%, le second : 21%, le troisième : 22,7% et le dixième 19,3%.

Part de l'ensemble des transferts monétaires dans l'ensemble des revenus par tête perçus au Brésil

	1998	2008
1° décile	8,5%	24,9%
2° décile	14,6%	21%
3° décile	18,7%	22,7%
10° décile	15,5%	19,3%

Source : Ipea, Comunicacao do Ipea, n° 59, 2010

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

<sup>18</sup> 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. 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).

2/ 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 instrument 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 réais (au 01/01/2010), soit un montant supérieur à celui obtenu grâce à la Bourse famille. Bien que concernant beaucoup moins de personnes, le montant total consacré à ce programme est proche de celui finançant la Bourse famille. Ses effets sur la diminution de la pauvreté sont de ce fait plus importants que ceux de la Bourse famille. Un troisième instrument de redistribution concerne les paysans pauvres et âgés. Ils peuvent bénéficier d'une retraite équivalente à un salaire minimum. Cette mesure va contribuer de façon importante à la réduction du niveau de pauvreté dans les campagnes (voir tableau récapitulatif ci-dessous). Alors que la Bourse famille a des effets surtout sur la profondeur de la pauvreté, les instruments visant les personnes handicapées et les pauvres en milieu rural pouvant bénéficier d'une retraite, agissent surtout sur l'ampleur de la pauvreté, et plus particulièrement en milieu rural.

### 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

On a montré qu'au Brésil, les transferts monétaires, autres que le versement des retraites, ne permettent pas une diminution importante de la pauvreté. Celle-ci a, fondamentalement, d'autres origines dont principalement

l'amélioration du fonctionnement du marché du travail (davantage d'emplois, augmentation des rémunérations) mais les transferts diminuent parfois sensiblement la profondeur de la pauvreté. Ainsi, selon Sonia Rocha<sup>19</sup>, les programmes sociaux ciblés (Bourse famille, voir encadré, et aide aux personnes handicapées<sup>20</sup>) n'ont réduit que de 6,4 % le nombre de pauvres au Brésil en 2007, soit 3,2% pour chacun de ces programmes. La profondeur de la pauvreté a diminué et avec elle le pourcentage d'indigents (pauvreté extrême) et la situation des pauvres s'est donc améliorée. A l'inverse, le versement de retraites à des paysans pauvres (soit un peu moins de 8 millions de personnes en 2007) permet d'abaisser sensiblement l'ampleur de la pauvreté. Cavalcanti de Albuquerque et Rocha (2009) ont calculé que sans le versement de ces retraites, la pauvreté augmenterait de 47% et le nombre de pauvres s'élèverait à 68 millions au lieu des 46 millions observés, 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.

Quelques programmes sociaux ou encore CCTP (Conditional Cash Transfers Programs)<sup>21</sup>

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

La Bourse famille brésilienne a acquis une notoriété internationale. Elle touche environ douze millions de foyers, soit près d'une personne sur quatre. Arrivé au pouvoir en 2003, le gouvernement de Lula en a étendu l'application et simplifié les procédures. En sont bénéficiaires, les familles dont le revenu par tête est inférieur à 60 réais par mois (environ 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....

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

En Argentine, le programme d'aide mis en place en 2009 devrait avoir davantage d'effets positifs sur l'ampleur de la pauvreté que ceux appliqués au Brésil. Etant récent, on n'a pas encore d'évaluation directe. Cependant, si on procède par régression dans le temps, ainsi que le font Agis et *alii* (2010), les effets de ce plan seraient impor-

<sup>19</sup> 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 Boletín Brasil (2010, n°2).

<sup>20</sup> L'aide aux handicapés concerne environ 3,3 millions d'individus dont le revenu du ménage est inférieur à un quart du salaire minimum.

<sup>21</sup> Pour une présentation d'ensemble voir Lautier B.(2010), Valencia Lomeli 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).

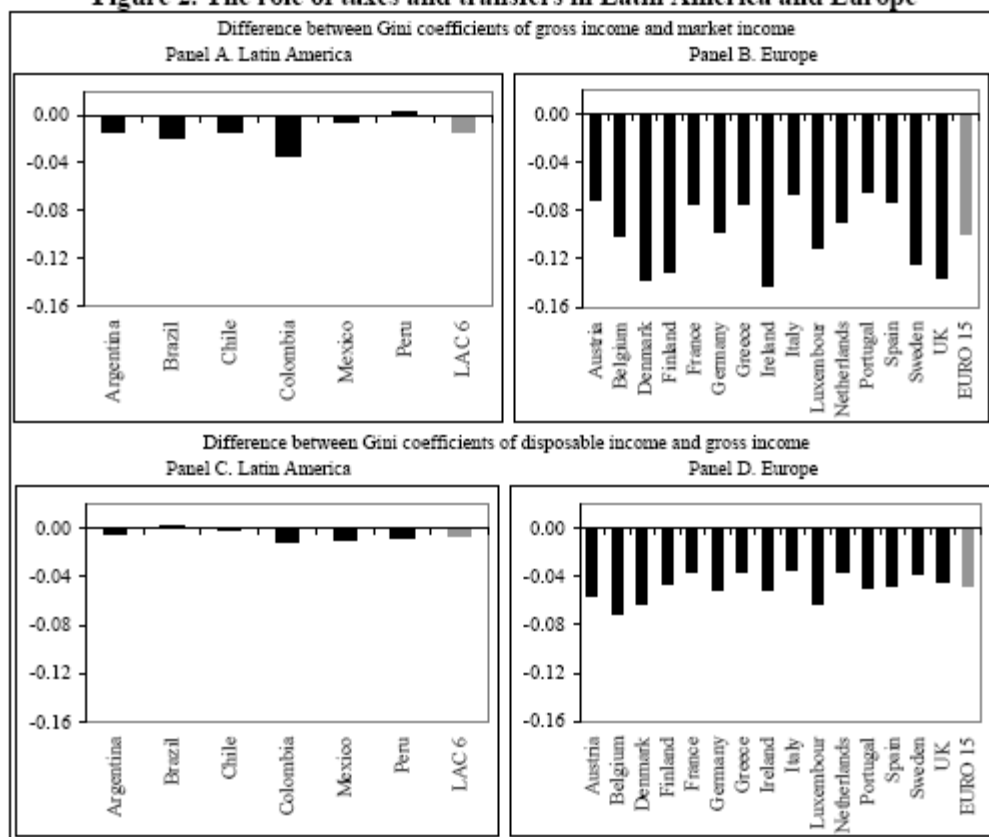
tants pour les familles à faibles revenus. Si ce plan avait été appliqué six mois plus tôt, l'écart de revenu entre les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres serait réduit de 33,5% si les individus peuvent conserver le bénéfice des autres plans sociaux et de 24,2% s'ils doivent choisir (p.30, 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.

Au Mexique, les études de Cortes et alii (2007) et de Huesca Reynoso (2010) montrent que le programme *Oportunidades* diminue faiblement la pauvreté. Plus précisément, en 2008, l'ampleur de la pauvreté « alimentaire », correspondant approximativement à la pauvreté extrême, diminue de 1,54 point passant de 20,34% (sans application du programme *Oportunidades*) à 18,80% (après application). La profondeur de la pauvreté « alimentaire » est proportionnellement plus affectée par ce programme, elle passe de 7,57% à 6,33%, il en est de même en ce qui concerne les inégalités parmi les « indigents ». la pauvreté dite de capacité, proche de la définition de la pauvreté globale, suit les mêmes évolutions (Huesca Reynoso, p.203). L'analyse de Cortes et alii, plus détaillée montre que l'extension du programme *Progressa* aux villes, n'a pas permis de diminuer de manière significative la pauvreté en milieu urbain. A l'inverse, la diminution de la pauvreté, dans ses trois dimensions (ampleur, profondeur, inégalités) est surtout concentrée dans les zones rurales. Sans la mise en place du programme *Oportunidades*, en zone rurale l'ampleur de la pauvreté « alimentaire » aurait été en 2002 plus importante de 9,5% (soit 2,7 points) et en 2005 de 10,7% (soit 2,1 points), l'intensité de la pauvreté « extrême » ou encore sa profondeur, aurait été 22,2% plus élevée en 2002 et 20,4% en 2005 (p.21). Les effets du programme *Oportunidades* sont plus importants sur l'intensité de la pauvreté extrême, sur les inégalités parmi les indigents que sur l'ampleur de la pauvreté extrême. Cortes et alii montrent qu'il en est de même pour la pauvreté de « capacité » (proche de la pauvreté globale), surtout en zone rurale. Cependant, malgré ces avancées positives, la diminution de la pauvreté dépend surtout de l'évolution du marché du travail, et donc de la conjoncture, de la réduction des prix des produits alimentaires et probablement des remises des travailleurs étrangers (Uthoff, 2010 et pour une évaluation différente, voir de la Fuente, 2010).

3/ Le système socio-fiscal a peu d'influence sur les inégalités en Amérique latine, tout au moins jusqu'en 2008.. Les travaux de l'OCDE (2008), ceux de Goni, Humberto-Lopez et Serven (2008), le montrent clairement. Goni et alii comparent les effets des transferts monétaires et de la fiscalité limitée ici aux seuls impôts directs, en Amérique latine et en Europe sur les coefficients de Gini en utilisant trois mesures du revenu : le revenu marchand issu de l'activité, le revenu brut ajoutant au revenu marchand les transferts monétaires et enfin le revenu disponible correspondant au revenu brut duquel sont soustraits les impôts directs. Les deux premiers graphiques ci-dessous montrent qu'après transferts il y a une diminution importante des inégalités en Europe, mais que celle-ci est très faible en Amérique latine. La diminution des inégalités est de l'ordre de 10 points en moyenne (sur une

échelle de 0 à 100 pour le coefficient de Gini) en Europe des 15, elle est inférieure à 2 points en Amérique latine. La réduction des inégalités est encore plus faible après impôts directs<sup>22</sup>.

**Figure 2. The role of taxes and transfers in Latin America and Europe**



Source : Goni et alii.

Avec une méthodologie légèrement différente, l'OCDE aboutit à des résultats semblables, la différence entre les coefficients de Gini des revenus marchands et des revenus nets des transferts et des impôts directs en 2006 est de l'ordre de 2 points en Amérique latine, et au Brésil, contre 15 à 20 points en Europe<sup>23</sup>.

L'analyse de l'efficacité des transferts monétaires nous conduit à présenter les autres volets des dépenses publiques destinées principalement à l'éducation, l'aide au logement et à la santé. Celles-ci agissent structurellement sur la pauvreté en fournissant aux pauvres des moyens pour dépasser le seuil de pauvreté tel qu'il est défini.

<sup>22</sup> Cet écart serait probablement encore plus faible si ces travaux avaient pu tenir compte des impôts indirects, plus importants en Amérique latine qu'en Europe, (Cepal, 2009; Gomez Sabaini et alii, 2008). Les impôts indirects sont, en effet, et en général, plus régressifs que les impôts directs car l'ensemble des individus les paie à l'inverse de la taxation directe. Pour l'Argentine, voir Gaggero (2008).

<sup>23</sup> L'étude de Deudeca *in* BIT (2010) montre qu'au Brésil en 2003, le rapport entre l'ensemble des revenus bruts monétaires, (c'est-à-dire ceux provenant du travail, des loyers, des dividendes et intérêts, des retraites et des transferts monétaires comme la bourse famille et l'aide aux handicapés), des familles du premier décile et du dixième décile, reste le même une fois les impôts sur le revenu payés. Il en est de même lorsqu'on compare le second décile par rapport au dixième décile (p.25 et 26).

## II. Des dépenses sociales en progrès mais pas toujours bien ciblées

Le second volet, 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 en santé et éducation, de dépenses consacrées aux infrastructures (chemins de fer, routes), à l'énergie, à l'accès à l'eau potable et aux égouts, à électricité, au logement aidé, mais aussi une réforme profonde de la fiscalité devraient fournir les possibilités d'accroître la mobilité sociale et de donner 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 pour le futur : plutôt qu'une distribution monétaire, elles fournissent aux pauvres les outils pour améliorer leur niveau de vie et franchir la ligne de pauvreté absolue.

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 en santé et éducation sont un *droit* pour les pauvres et préparent en partie l'avenir. Les dépenses sociales seules, ne suffisent pas, dans des pays où les emplois informels sont très nombreux, peu productifs. Un fonctionnement différent du marché du travail est nécessaire : moins d'emplois informels relativement aux emplois formels et donc plus de protection sociale, un rétrécissement de l'écart entre le salaire minimum et le salaire moyen grâce à un respect du code du travail et à un rattrapage des bas salaires. Elle peut être suscitée par les gouvernements. Pour faire reculer la pauvreté de manière significative, pour rapprocher les niveaux de pauvreté en zone rurale et en zone urbaine, il est aussi nécessaire à la fois qu'il y ait davantage de dépenses sociales et qu'elles soient mieux adaptées aux contextes et de qualité.

### A. Une évolution positive des dépenses sociales

#### A. 1 Des dépenses sociales en augmentation, sauf exception

Les dépenses sociales comprennent les dépenses publiques en éducation, en santé, en logement aidé et les dépenses monétaires (assistance et retraites).

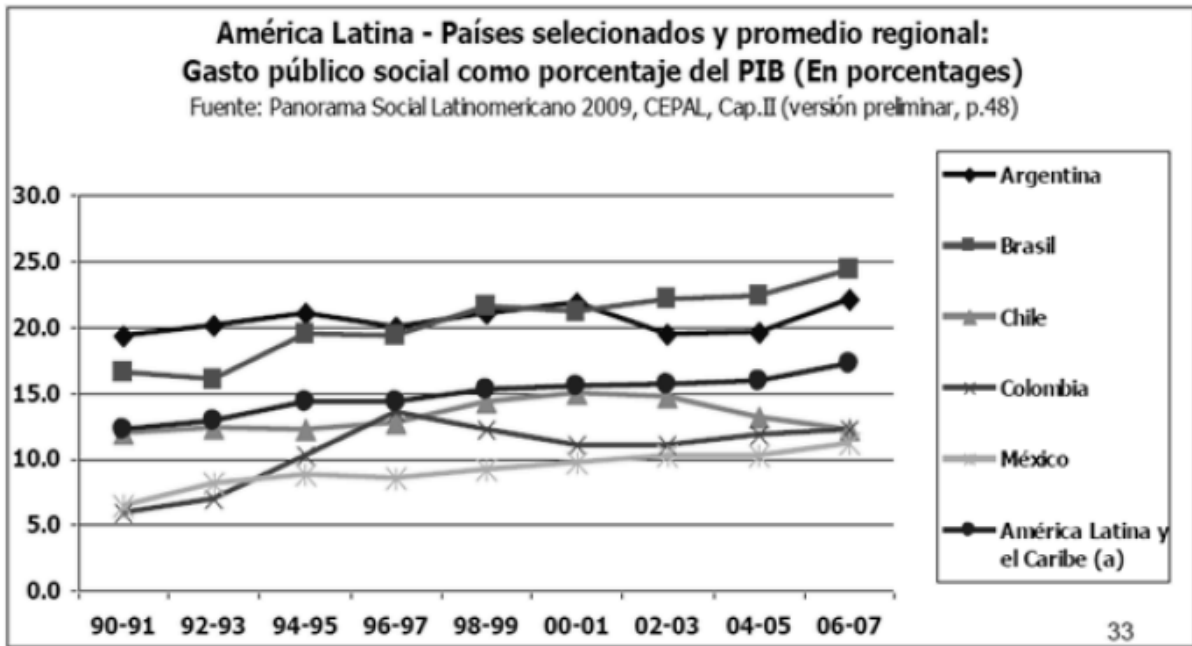
Pour un système fiscal donné, le volume des recettes dépend de l'état de la conjoncture économique et de l'importance des évasions fiscales. La croissance étant volatile, les recettes le sont également. Selon le *Washington Consensus*, les dépenses publiques doivent s'adapter au cycle des recettes et donc baisser lorsque les recettes fléchissent. Dans cette logique, les dépenses sociales, pour l'essentiel, deviennent la variable d'ajustement au cycle. En effet, les dépenses au titre du service de la dette ne peuvent être réduites et les investissements publics sont devenus peu importants. Les dépenses sociales ont été fortement réduites dans les années 1990. A partir d'une étude réalisée sur sept pays (Argentine, Chili, Bolivie, Costa Rica, Mexique, Panama et République Dominicaine), Hicks et Wodon (2001) observent ainsi que l'élasticité des dépenses sociales par rapport au PIB est supérieure à un durant les phases de croissance, et qu'à l'inverse l'élasticité de ces dépenses est

inférieure à un durant les phases de récession. En termes clairs cela signifie que lorsque la croissance du PIB fléchit d'un point, les dépenses affectées aux pauvres baissent de un point. Par ailleurs, la crise entraînant l'augmentation du nombre de pauvres, la baisse des aides par tête est amplifiée d'autant. 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 faibles revenus. Heureusement, cette politique de réduction des dépenses sociales est abandonnée au début des années 2000. A l'exception de quelques pays, dont le Chili, il y a une tendance à la hausse des dépenses sociales et, durant la crise de 2008/2009, les dépenses sociales n'ont pas été réduites en général. Au Brésil et en Argentine, les dépenses sociales commencent à converger vers celles de la plupart des pays industrialisés. Ce n'est pas le cas au Mexique et au Chili<sup>24</sup> où elles demeurent à un niveau très faible ainsi qu'on peut le voir sur le graphique ci-dessous.

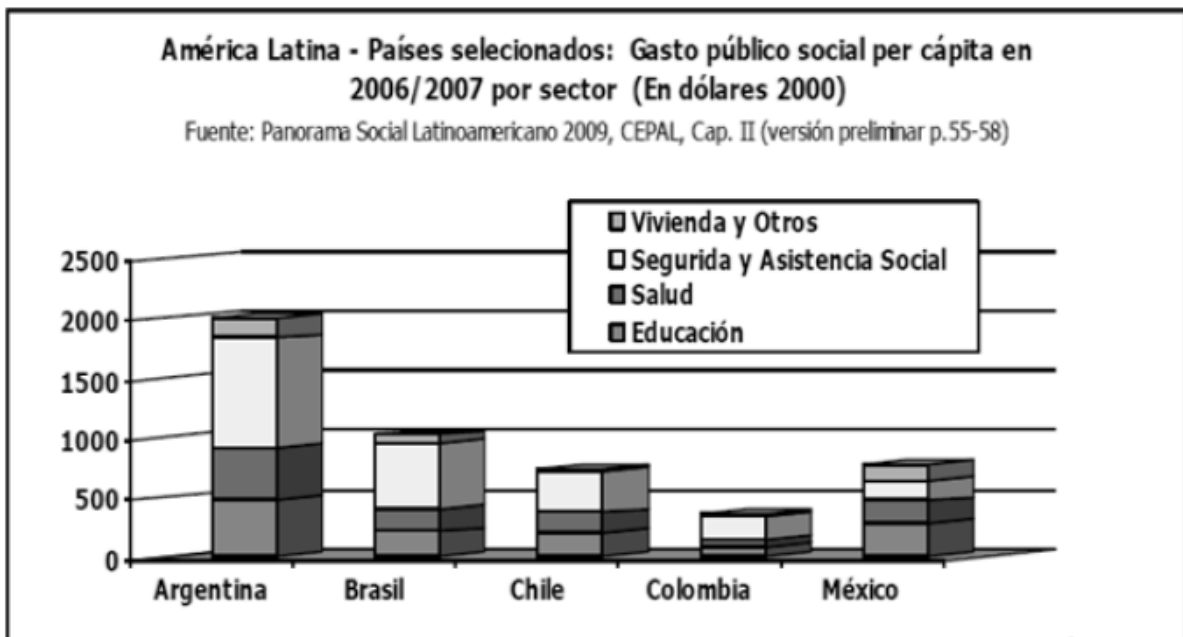
Alors qu'entre 1985 et 1990 seuls trois pays (dont l'Argentine) consacraient plus de 13% de leur Pib aux dépenses sociales, en 2006/2007, ce nombre passe à 8 (dont l'Argentine rejointe par le Brésil). En moyenne, en 2006/2007, l'Argentine consacrait 2002 dollars par tête aux dépenses sociales, le Brésil, 1019 dollars, soit moins que l'Argentine et le Mexique, 782 dollars, soit moins que le Brésil (voir annexe 3, source Afonso et Dain, 2010 à partir des données de la Cepal). C'est en Argentine que les dépenses en éducation par habitant sont les plus élevées ainsi que les dépenses en santé. Au Brésil, les dépenses en éducation demeurent relativement faibles (4,54% du PIB) plus particulièrement dans l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que celles consacrées à la santé qui s'élèvent en 2006 à 3,55% du PIB selon les regroupements statistiques effectués par Alonso et Dain (le Brésil étant un pays fédéral, certaines dépenses sont faites par les municipalités, d'autres par les Etats, d'autres enfin par le gouvernement fédéral).

---

<sup>24</sup> Le Chili et le Mexique ont adopté des systèmes de retraite par capitalisation privés. Les retraites ne font donc pas partie des dépenses publiques, sauf programmes spéciaux pour les pauvres n'ayant pas contribué à une caisse de retraite. Le Brésil a un système par répartition segmenté avec un régime pour les fonctionnaires et un autre pour les travailleurs du privé. En introduisant des réformes dites paramétriques (durée de cotisation allongée, cotisations en augmentation et prestations en baisse, elle a incité à souscrire à des régimes complémentaires privés. L'Argentine avait ouvert la possibilité de rester dans un système public par répartition ou d'opter pour un système privé par capitalisation, puis est revenu en octobre 2008 vers un système public par répartition.



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



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

## A.2 L'impact des dépenses sociales sur l'évolution de la pauvreté

1/ Peu d'études ont été faites pour analyser l'impact des différentes composantes des dépenses sociales sur l'évolution de la pauvreté. Nous avons analysé l'impact des transferts monétaires conditionnés et vu que ceux-ci avaient une influence relativement faible sur l'ampleur de la pauvreté et plus importante sur la profondeur de la pauvreté et les inégalités parmi les pauvres. Son influence est cependant plus grande en zone rurale qu'en zone

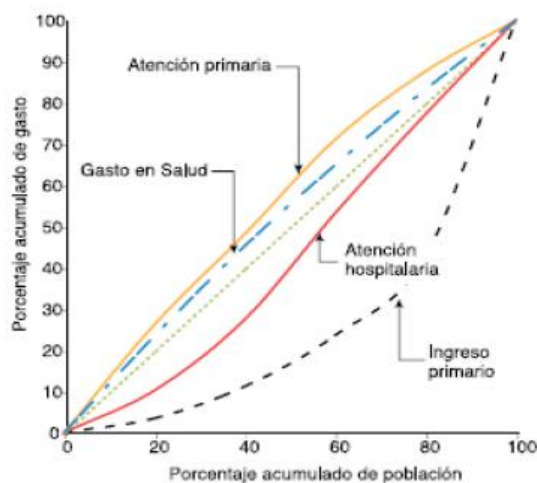
urbaine, tout simplement parce que le pourcentage de pauvres y est plus élevé et que les dépenses à ce titre y sont davantage concentrées. Nous avons vu que les transferts monétaires au titre des retraites avaient un impact plus important sur la pauvreté, surtout en milieu rural que les transferts monétaires conditionnés, ne serait ce que parce que les sommes consacrées à ces dépenses sont plus importantes. Le versement d'un salaire minimum aux personnes handicapées pauvres et surtout aux paysans pauvres n'ayant pas contribué agit d'autant plus positivement sur l'ampleur et la profondeur de la pauvreté que la croissance en terme réel du salaire minimum est élevée. Mais les retraites ne sont pas les seuls pauvres aux seuls pauvres, loin s'en faut. L'augmentation du poids des retraites par rapport au PIB dans les années 2000, leur importance (11,5% du PIB en 2006 soit plus du double que les dépenses consacrées à l'éducation) ne bénéficient pas aux seuls pauvres : les retraites correspondent à 5,2% du revenu disponible du premier décile et à 8% du revenu disponible du dixième décile<sup>25</sup>.

Les autres dépenses sociales : éducation, santé, etc., agissent à moyen et long terme sur la pauvreté. On sait que leur impact peut être important dans la mesure où les études de la pauvreté montrent une forte corrélation entre faible niveau d'instruction et pauvreté, mauvaise santé et pauvreté, l'habitat précaire et pauvreté. Aussi l'amélioration des dépenses publiques en éducation, santé, habitat devrait permettre d'accroître les possibilités de franchir la ligne de pauvreté. Le graphique suivant confronte la distribution des revenus primaires, dite courbe de Lorentz, et la distribution des dépenses publiques de santé. Les dépenses publiques de santé bénéficient davantage aux bas revenus qu'aux hauts revenus comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, les deux courbes, celle de Lorentz et celle des dépenses de santé se situant de part et d'autre de la diagonale. Est-ce à dire que les pauvres sont privilégiés par rapport aux riches ? Bien qu'en augmentation, les dépenses de santé sont insuffisantes pour améliorer sensiblement la situation des catégories pauvres et modestes, surtout en milieu rural, et si les catégories les plus aisées semblent bénéficier moins que les premières du système de santé public, c'est parce qu'elles contribuent à des systèmes de santé privés et sont au final mieux soignées. L'adhésion à des systèmes de santé privé leur permet le plus souvent de bénéficier de niches fiscales, leur contribution ou bien le paiement des actes étant pour tout ou partie déductibles de leurs impôts. On pourrait faire la même analyse pour le système éducatif. Dans la plupart des pays, l'enseignement primaire et secondaire public « bénéficie » surtout aux catégories de la population pauvre et modeste. La qualité de l'enseignement n'est pas à la hauteur de ce qu'on pourrait espérer et bien que des efforts aient été faits ces dernières années, la qualité de l'enseignement permet rarement aux élèves de poursuivre leurs études dans l'enseignement public supérieur, et plus particulièrement dans les zones rurales. Les élèves appartenant aux couches moyennes supérieures, et à aux couches supérieures fréquentent des écoles primaires et secondaires privées dont le coût donne droit à une réduction d'impôt et pour nombre d'entre eux peuvent accéder à l'enseignement public supérieur, en général de bonne qualité.

---

<sup>25</sup> 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% (p.19). Cependant, la distribution des retraites selon les déciles réduit la pauvreté, des pauvres, surtout en zone rurale, pouvant en effet bénéficier de cette retraite sans avoir contribué.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): \* DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO  
EN SALUD Y DE LA ATENCIÓN PRIMARIA Y HOSPITALARIA †  
SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO, 1997-2004**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales. Ver cuadro del anexo A-VI.4.

\* Promedio ponderado por la significación del gasto en salud en el ingreso primario de cada país.

† Promedio simple de cuatro países.

Sans augmentation conséquente des dépenses sociales, la croissance peut renforcer l'exclusion sociale au détriment des pauvres. Si elles stagne ou croissent faiblement, la mobilité sociale peut être freinée. L'offre de travail des salariés ne pourra répondre à une demande de travail plus qualifiée des entrepreneurs 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 les qualifications est à moyen terme le plus sûr 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 ci-dessous).

**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'efforts particuliers 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 augmentent, bien que restant insuffisantes, 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, de la part des entrepreneurs, en progression faible ne correspond pas à l'offre de travail qualifié en progression plus rapide. Par contre la demande de travail moins qualifiée augmente fortement. 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 et souvent ceux-ci obtiennent des emplois qui ne correspondent pas à leur qualification et subissent un « déclasserment » préjudiciable. Le resserrement des rémunérations favorise une réduction de la pauvreté surtout s'il est accompagné d'une augmentation sensible du salaire minimum. Le fonctionnement

du marché du travail est alors le principal responsable de la baisse de la pauvreté et le paradoxe est que cela se fait malgré une insertion dans la division internationale du travail peu positive (pour plus de détails, voir Salama, 2007).

L'enjeu est non seulement d'augmenter les dépenses publiques en santé et en éducation, mais aussi et surtout d'améliorer leur efficacité et de les adapter au contexte géographique afin de limiter au maximum les effets de ghettos, de désenclaver certaines campagnes en développant des services de ramassage scolaire. Lorsque les populations pauvres sont concentrées géographiquement, il devient très difficile pour les pauvres d'améliorer leurs conditions de vie<sup>26</sup> et, lorsque certains y parviennent, ils quittent en général leur quartier, renforçant ainsi l'effet de ghetto. Dans ces lieux, il convient de renforcer l'ensemble des services publics, tout en développant la participation des habitants à l'amélioration de leurs conditions de vie. Désenclaver la campagne est une condition *sine qua* pour accroître la mobilité sociale dans les campagnes, mais l'amélioration des infrastructures de transport peut aussi mettre en concurrence les biens fabriqués par des travailleurs pauvres ou proches du seuil de pauvreté, souvent peu productifs, avec ceux produits dans des villes, ou bien à l'étranger et accroître ce faisant la pauvreté. C'est pourquoi, il convient de protéger ces populations et les aider, par des efforts soutenus dans la formation.

### **B. Pourquoi les résultats en matière de réduction de la pauvreté paraissent décevants ?**

Moins d'inégalités, plus de croissance, et plus de dépenses sociales ont permis de diminuer à la fois l'ampleur de la pauvreté et sa profondeur. Les transferts monétaires conditionnés (Bourse famille, *Oportunidades*, AUH, etc.) participent relativement peu à la réduction de la pauvreté et davantage à la diminution de sa profondeur en zone urbaine. Leur efficacité est plus importante en zone rurale. Parmi les transferts monétaires, ce sont surtout les retraites versées aux personnes handicapées et aux personnes âgées de la campagne qui contribuent à cette réduction au Brésil, et plus particulièrement en zone rurale. Les zones les plus pauvres sont en général celles où la pourcentage de la population rurale est le plus important, ce sont donc celles qui bénéficieront le plus des transferts monétaires conditionnés et des retraites aux paysans pauvres. 36% de l'ensemble des dépenses consacrées au paiement des retraites par le gouvernement vont à des retraités du Nord-est du Brésil. Ajoutons enfin que 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<sup>27</sup>, contre 6,4%, en cumul, pour l'ensemble du Brésil. Ainsi, l'impact de ces transferts monétaires sur la pauvreté est plus important dans le Nord-est que pour l'ensemble du Brésil. La pau-

<sup>26</sup> 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, op.cit., p. 19).

<sup>27</sup> 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, des Etats du Nord-est vers des Etats du centre ou du Sud plus riches. Cet argument est à la marge juste et dans l'ensemble erroné : erroné parce que les transferts expliquent peu, bien que davantage dans le Nord-est, la réduction de la pauvreté. Ce n'est donc pas les transferts monétaires qui expliqueraient pour l'essentiel la moins grande mobilité géographique. Celle-ci pourrait être expliquée par un meilleur fonctionnement du marché du travail, de nouvelles opportunités d'emplois expliquant d'ailleurs certaines migrations du Sud vers le Nord-est. Ce sont les conditions économiques plus favorables que par le passé qui expliquent probablement une inversion du processus migratoire.

vreté a diminué au même rythme en zone rurale et en zone urbaine. Qu'elle ait diminué est le signe d'un succès, qu'elle l'ait fait au même rythme peut être considéré comme un échec relatif : l'objectif aurait dû être de la faire diminuer à un rythme plus rapide là où elle était plus importante. Ce qui n'a pas été le cas. Pourtant les transferts monétaires, conditionnés ou non, ont été plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales, et plus particulièrement dans le Nord-est du Brésil, que dans les zones urbaines. C'est donc dans le fonctionnement du marché du travail qu'on peut trouver les causes d'une diminution insuffisamment rapide de la pauvreté.

#### Origines de la réduction de pauvreté en zones rurales et urbaines

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

Il y a des différences importantes dans les origines de la réduction de la pauvreté en zones rurales et en zones urbaines. Le marché du travail ne joue pas le même rôle dans les deux zones et sa contribution n'a pas le même poids dans la réduction de la pauvreté. Faire converger les niveaux de pauvreté entre les deux zones implique que l'ampleur de la pauvreté baisse plus rapidement en zones rurales qu'en zones urbaines. Les transferts monétaires doivent être renforcés en zones rurales. Mais l'essentiel de la réduction plus rapide de la pauvreté ne pourra provenir que d'une contribution plus importante du marché du travail. L'amélioration du fonctionnement de ce marché en zone rurale conduit à préconiser trois mesures : favoriser le développement d'entreprises industrielles et agro-alimentaires en zone rurale ; assurer aux pays pauvres une formation qui leur permette, *via* des coopératives et des aides multiples, de résister à la concurrence et de s'adapter ; exploiter enfin les ressources naturelles et écologiques de ces régions. Ces mesures supposent à la fois que l'investissement soit renforcé, que les dépenses sociales (éducation, santé) progressent et qu'elles soient mieux adaptées aux contextes locaux.

On touche ici une dimension importante du problème de la lutte contre la pauvreté. La pauvreté est multidimensionnelle or elle est appréhendée, mesurée le plus souvent de manière unique. Le revenu monétaire est la seule variable utilisée pour mesurer la pauvreté. Même si les lignes de pauvreté tiennent parfois compte de la spécificité des produits consommés dans tel ou tel Etat et surtout des prix de ces biens, la mesure est à la fois la même, que les personnes vivent en zones rurales ou urbaines, et elle est réductrice puisque ne portant que sur le seul revenu monétaire. Comme la majeure partie de la population est aujourd'hui urbanisée, cette mesure porte l'empreinte des besoins exprimés par les citoyens. Appliquée aux ruraux, elle cumule alors les désavantages pour connaître la spécificité de leurs besoins.

## B 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 doit conduire à une reproduction physique de cet individu (ou du ménage) et le paiement d'un certain nombre de services (logement, transports *etc.*). L'objectif assigné à la lutte contre la pauvreté consiste alors à faire en sorte que les pauvres puissent avoir un revenu monétaire qui les situe au-delà de la ligne de pauvreté. 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 développés<sup>28</sup>. La pauvreté relative est également une mesure monétaire. Tout en étant réductrice, elle ne souffre pas des mêmes défauts. Les lignes de pauvreté sont différentes de pays à pays selon leur PIB par tête et la distribution des revenus. Cette mesure permet de mettre en valeur le degré d'insatisfaction, voire d'injustice, que peuvent ressentir des personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian, précisément parce que cette mesure est établie à partir de la distribution des richesses produites. La pauvreté a en fait plusieurs dimensions qui ne sauraient être réduites au seul aspect monétaire. C'est pourquoi d'autres mesures existent. La pauvreté structurelle est mesurée à partir d'un ensemble de critères : nombre de mètres carrés du logement, accès à l'eau potable, *etc.* Elle ne permet pas de faire des comparaisons internationales<sup>29</sup>, à la différence de la mesure en termes de pauvreté absolue, mais accompagnée de la mesure en terme absolu, elle permet de faire des recoupements utiles pour définir avec plus de précision une politique de lutte contre la pauvreté.

Revenons sur les indicateurs de pauvreté absolue que nous avons utilisés tout au long de cette étude. Leurs qualités sont importantes puisqu'on peut mesurer les évolutions de l'ampleur de la pauvreté, de sa profondeur et des inégalités parmi les pauvres, et enfin faire des comparaisons régionales. Ces indicateurs sont insuffisants pour appréhender la pauvreté et se limiter aux enseignements qu'ils fournissent peut conduire à sous-estimer certains problèmes liés à la pauvreté, voire à préconiser parfois des politiques sociales non adaptées.

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 réductrice et insuffisante. Réductrice 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 protides *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. Réductrice parce qu'elle se limite à des revenus monétaires alors même que la dimension non marchande, lieu de multiples solidarités (familiales, de voisinage, politiques),

<sup>28</sup> Voir note 2, page 1. 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) .

<sup>29</sup> Le PNUD, à partir d'une approche non monétaire, a construit un indicateur composite dit de « pauvreté non monétaire » qui permet de faire ces comparaisons internationales.

de socialisations est importante, ainsi que le montrent de nombreux sociologues et ainsi qu'on peut l'observer en comparant villes et campagnes<sup>30</sup>. Réductrice 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 personnes<sup>31</sup> ainsi que le soulignent les anthropologues. Réductrice 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), ainsi qu'on le fait dans les pays développés. Réductrice 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 satisfaire sont différentes (plus de solidarité, davantage de biens de consommation non marchands), parce qu'elle peut induire des erreurs de diagnostic et conduit à préconiser les mêmes mesures de politique économique que les pauvres soient urbains, rurbains ou ruraux.

Mesurer la pauvreté que sous son seul aspect monétaire peut ainsi conduire à privilégier le revenu monétaire et à sous-évaluer les causes structurelles de la pauvreté.

## Conclusion

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 pour cela « investir » en allant à l'école, en se soignant, et d'autre part « jouir » du moment présent au détriment du futur, fût-ce en information imparfaite<sup>32</sup>. 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 du 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

---

<sup>30</sup> Pendant très longtemps la campagne était peu monétarisée à la différence des villes. Avec la pénétration de l'argent et des rapports marchands, la destruction des rapports de production précapitalistes s'est accentuée, la pénétration capitaliste coexistant et se sont nourri de modes de production non capitalistes. Aujourd'hui la monétarisation prédomine, 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.

<sup>31</sup> C'est, dans une certaine mesure, ce qui conduit Rhamema et Robert (2008) à revisiter le statut de pauvre et à le distinguer de celui de misérable : le pauvre devient misérable lorsque l'expansion des relations marchandes entraîne une destruction de ses valeurs.

<sup>32</sup> De même est-ce une erreur de considérer que les pauvres manquent d'informations, celles-ci, incomplètes, expliquant la difficulté à sortir de la pauvreté comme aiment à le souligner des économistes industriels. La méconnaissance du système bancaire, par exemple, 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 Servet.

pas librement déterminées par lui. Lorsque les conditions sont peu favorables à la diminution de la pauvreté, alors il devient extrêmement difficile d'échapper à la pauvreté et inversement. Sur de nombreux aspects, les conditions ne sont pas exactement les mêmes dans le secteur rural et dans le secteur urbain que ce soit en termes d'étendues des solidarités que des impacts de la 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, auxquels 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 tels ou tels région, quartier, et des progrès certains ont été faits en ce sens (voir par exemple Banque Mondiale, 2009). Mieux vaut responsabiliser les pauvres en les incitant à la construction de leurs propres écoles *etc*, que de leur offrir ces écoles « sur un plateau ».

Une diminution durable de la pauvreté ne peut se réaliser que si les inégalités diminuent et si la croissance se fait à un taux plus élevé et surtout régulier. C'est une condition nécessaire mais non suffisante. Les transferts monétaires sont nécessaires et doivent être amplifiés pour des raisons éthiques compte tenu de l'ampleur des inégalités et des difficultés pour les pauvres de survivre. C'est une question de solidarité et de cohésion sociale. L'effet de l'assistance est immédiat lorsqu'elle diminue la profondeur de la pauvreté et allège celle-ci, mais force est d'observer qu'elle en fournit guère les moyens de surmonter durablement la pauvreté. Elle l'adoucit en la rendant moins difficile à supporter et elle peut permettre une recherche de légitimation auprès des pauvres, au-delà des pratiques clientélistes auxquelles elle a pu donner lieu<sup>33</sup>. La politique d'assistance ne saurait suppléer une politique de dépenses sociales, hors transferts, plus soutenue. Réduire les inégalités économiques doit s'accompagner d'une réduction des inégalités sociales, et de dépenses sociales en éducation, en santé, en logement, plus conséquentes. Celles-ci sont un pari pour l'avenir, un investissement pour le futur. L'efficacité de ces politiques passe par une connaissance des besoins spécifiques des pauvres, différents en milieu rural et en milieu urbain, différents selon que l'emploi soit formel ou informel. L'augmentation des dépenses sociales est une condition également nécessaire mais non suffisante. Ces dépenses doivent être financées par l'impôt. Il est difficile de concevoir qu'on puisse augmenter les dépenses sans repenser le système fiscal dans un sens plus redistributif. On comprend combien alors une politique de diminution radicale de la pauvreté est avant tout, un problème politique.

---

<sup>33</sup> que ce soit au Mexique sous Salinas de Gotari à la fin des années 1980 et au début des années 1990 où cette pratique était flagrante, en Argentine dans les années 2000, voire au Brésil dans certains cas.

Annexe 1

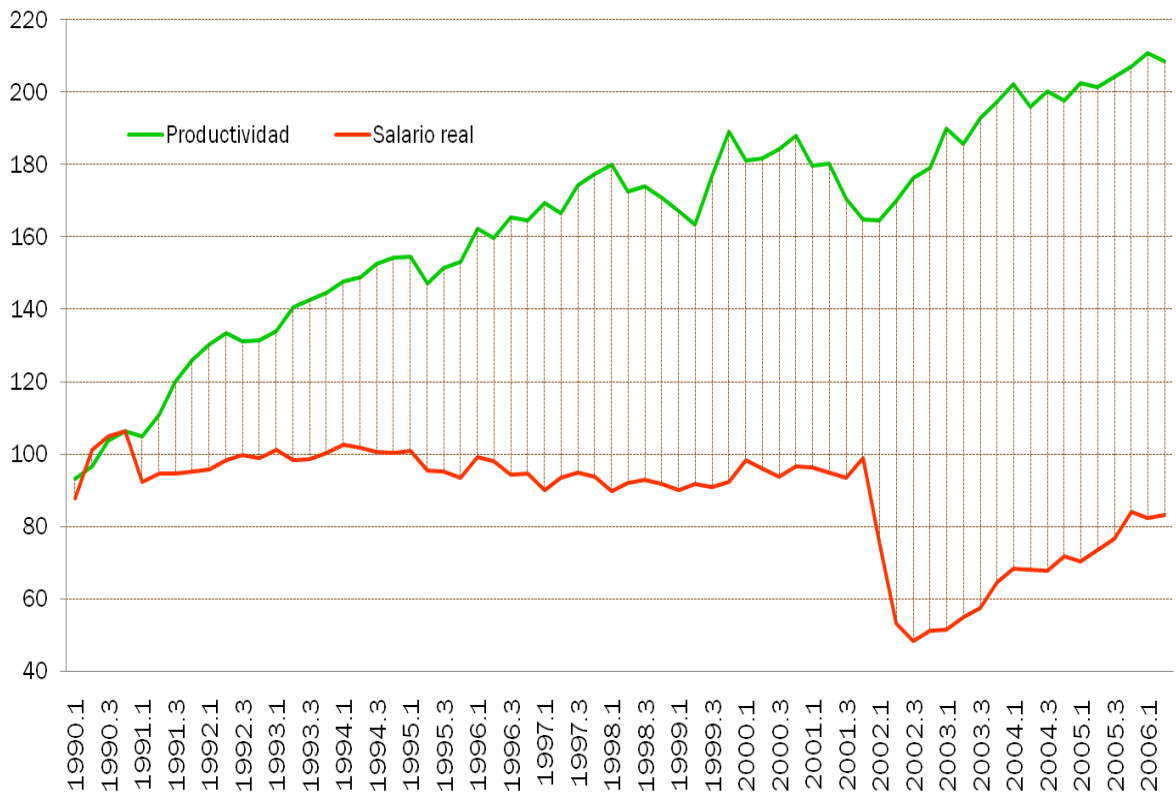
TABELA 1  
MATRIZES DE FLUXOS MIGRATÓRIOS INTERESTATAIS POR GRANDES REGIÕES  
BRASILEIRAS, 1995, 2001, 2005 E 2008. VALORES RELATIVOS.

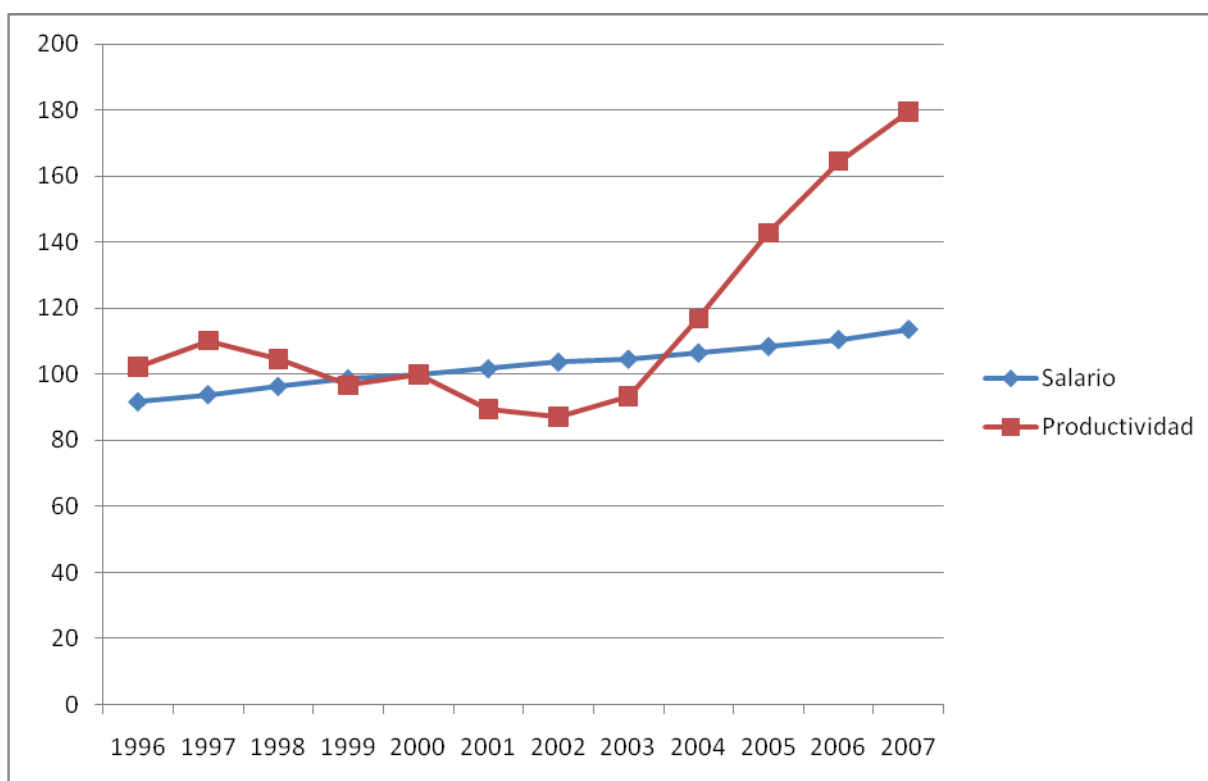
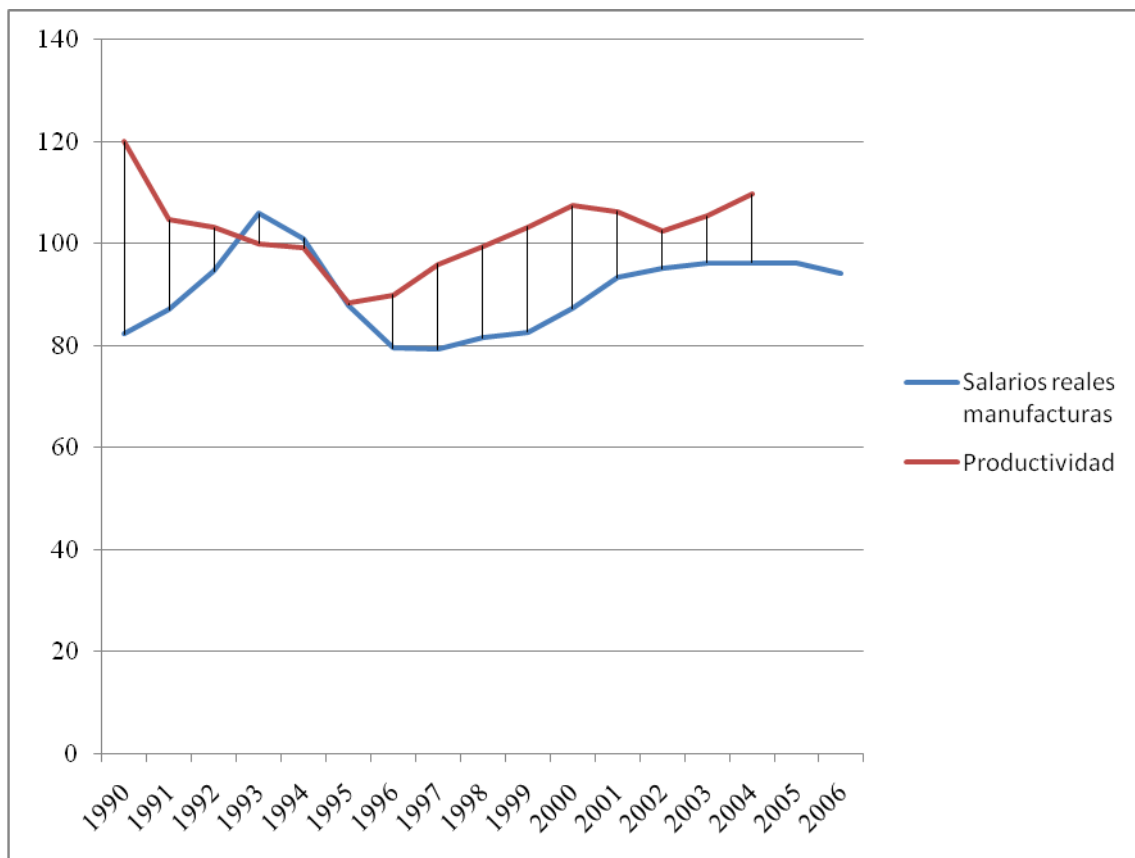
1995						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Emigrantes
Norte	3,4%	2,1%	1,2%	0,4%	2,3%	9,5%
Nordeste	3,5%	9,0%	15,0%	0,7%	4,0%	32,1%
Sudeste	1,0%	7,8%	14,9%	5,0%	3,7%	32,3%
Sul	0,5%	0,3%	5,4%	6,0%	1,8%	14,0%
Centro Oeste	1,7%	1,6%	3,0%	1,4%	4,4%	12,1%
Imigrantes	10,0%	20,9%	39,6%	13,4%	16,1%	100%
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)

Annexe 3

## 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 cápita 2006-2007 (US\$2000)	
Gasto social alto (mayor que 13%)	Argentina Chile Costa Rica	Argentina	22,1	2.002	
		Estado 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 Colombia Jamaica	Chile	12,2
El Salvador	11,3			291	
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	383
Gasto social bajo (menor que 9%)	Estado Plurinacional de Bolivia México Perú	Jamaica	8,6	309	
		Ecuador	6,4	104	
		Guatemala	7,5	124	
		Perú	8,2	214	
		Rep. Dominicana	8,0	276	
		Trinidad y Tobago	8,7	904	
		Promedio grupo	5,9	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.

### Annexe 4

## 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)

Annexe 5

**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 Executivos, 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	0,29	1,1
	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	25,3	ambulatórios, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações;	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 benefícios: 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](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](http://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](http://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](http://www.joserobertoafonso.ecn.br)
- 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 Caribe*.
- CEPAL (2009b) *Tributacion directa en Mexico: equidad y desafio*, *Macroeconomia del desarrollo*, n° 9.1.
- Coirolo L et Lammert J (2009): *Rural poverty reduction in northeast Brazil*, Banque mondiale
- Cortes F, banegas I et Solis P (2007): «Pobres con oportunidades: Mexico 2002-2005», *Estudios sociologicos*, XXV n°73
- Daryl C, Morduch J, Rutherford S, 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, *ECL-NEQ*.
- 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 Caribe »
- 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](http://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.

Huesca Reynoso L. (2010): «Análisis del programa Oportunidades en Mexico: impactos en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza», in Valencia Lomeli E.

Fanelli J.M. (2009) : *Volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina*, EuROSPEAID, CEPAL.

Fanelli J.M.et Jimenez J.P. (2010) : *Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal*, CEPAL

Kakwani A, Khandker S. et Son H. (2004): « Pro-poor growth : concepts and measurements with country case studies » Workin 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*

Lavinás L (2010) : « Pobreza : métricas 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) : *Distribución y crecimiento, una controversia 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 América latina, un análisis en base al programa Bolsa familia de Brasil y a la Asignación 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](http://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. (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. (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, 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 and 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](http://www.unrisd.org)

Valencia Lomeli E., coordinateur (2010) : *Perspectivas del universalismo en Mexico*, ed. ITESO

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

Uthoff A (2010) : « Les lacunes de l'Etat providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine », *Revista CEPAL*, numéro hors-série.