

La baisse du niveau de pauvreté: Succès apparents en Asie, échecs en Amérique Latine

Un des faits saillants de « l'histoire récente de la pauvreté » en Amérique latine depuis le début des années quatre vingt dix est la difficulté à réduire de manière significative l'ampleur et la profondeur de la pauvreté. Pourtant avec la fin des hyperinflation et la reprise de la croissance, on aurait pu s'attendre à une réduction substantielle et surtout durable de la pauvreté. Le retour à une relative stabilité des prix a certes provoqué dans un premier temps une réduction sensible de la pauvreté, mais celle-ci a été de courte durée et s'explique fondamentalement par les effets redistributifs qu'elle a produit, pour cette fois favorables aux catégories sociales les plus pauvres et les plus modestes. Depuis, la pauvreté persiste à des niveaux élevés, elle fléchit légèrement en période de forte croissance et augmente lorsque la crise économique survient pour stagner lors des premières phases de la reprise.

Pourquoi la pauvreté demeure-t-elle à un niveau si élevé en Amérique latine et baisse-t-elle si rapidement en Asie dans un premier temps et pourquoi est il si difficile que dans un second temps, elle puisse continuer à baisser dans certains cas alors que la croissance demeure très forte (Chine) ? Pourquoi y a-t-il une grande vulnérabilité des pauvres aux cycles économiques? Pourquoi la croissance est-elle si instable ?

Très souvent les études sur la pauvreté énumèrent une série de truismes¹ : augmenter les dépenses de santé, développer

l'enseignement, notamment primaire, donner davantage de chances aux jeunes générations pauvres permettent de diminuer la pauvreté ; accroître les dépenses d'infrastructure facilitent un accès plus simple, moins coûteux à des bassins d'emploi² et à terme devrait conduire à une réduction de la pauvreté. Force est de constater que cette énumération reste relativement « lettre morte » en Amérique latine et les progrès observés sont très en deça de ce qui serait nécessaire, faute de moyens financiers suffisants certes, mais aussi parce que les régimes de croissance mis en place avec l'ouverture exacerbée des économies produisent de fortes instabilités et une exclusion importante.

La pauvreté persiste à un niveau élevé dans la plupart des économies latino américaines avec cependant des améliorations qualitatives : moins de malnutrition des enfants, allongement de la durée de vie, scolarité plus importante par exemple. Mais, des « perturbations macroéconomiques » aggravent durablement la situation des couches les moins favorisées et les effets positifs que pouvaient avoir des « programmes ciblés » de lutte contre la pauvreté sont profondément affectés par la haute volatilité de la croissance. Aussi convient-il de rechercher les raisons de cette volatilité puisqu'elle est à l'origine des difficultés à réduire significativement la pauvreté que celle-ci soit mesurée par le revenu ou approchée de manière qualitative par des indicateurs non monétaires. Dans un premier temps, nous exposerons d'abord une des techniques utilisées pour mesurer la pauvreté³, puis dans une première section, nous analyserons les facteurs susceptibles d'agir sur la pauvreté et enfin, dans une seconde section, nous étudierons la vulnérabilité des pauvres aux régimes de croissance dominants et plus particulièrement à sa volatilité.

1 PROLÉGOMÈNES : MESURES DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE

Les manières de mesurer la pauvreté dans les pays dits du tiers monde et dans ceux du premier monde sont différentes, ce qui rend les comparaisons difficiles. Dans les premiers, parmi l'ensemble des indicateurs disponibles⁴, on privilégie ici une mesure fondée sur la possibilité d'acheter un panier de biens de consommation et de services, permettant tout juste la reproduction. Il s'agit d'un indicateur de pauvreté dite *absolue* définissant une ligne de pauvreté. Dans les seconds, l'exception des Etats-Unis et parmi une batterie d'indicateurs disponibles, celui qui rend compte de la distribution des revenus est le plus souvent utilisé. La pauvreté est dite alors *relative* : en deçà de 50% du revenu médian, on est déclaré pauvre.

Considérons les pays en voie de développement et concentrons nous sur la pauvreté absolue. Les données nationales diffèrent de celles fournies par la Banque mondiale. Les premières sont faites à partir d'enquêtes sur la composition d'un panier de biens de consommation permettant d'acquérir un certain niveau de calories. Converti en prix, ce panier indique le niveau de revenu de stricte reproduction définissant la pauvreté *extrême*. Multiplié par un coefficient dit d'Engel pour tenir compte des besoins en logement, transport etc, on obtient un revenu correspondant au seuil définissant la pauvreté. Si le revenu de l'individu, ou du ménage, est inférieur à ce seuil, l'individu, ou la famille, est désigné comme pauvre. L'indicateur H_0 obtenu mesure l'*ampleur* de la pauvreté. On peut calculer deux autres indicateurs appartenant à la même famille: H_1 mesure la *profondeur* (dite encore sévérité) de la pauvreté, H_2 mesure les *inégalités entre les pauvres*. Ces trois indicateurs peuvent s'écrire :

$$H_0 = 1/n \sum [(z - y_i)/z]^2$$

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

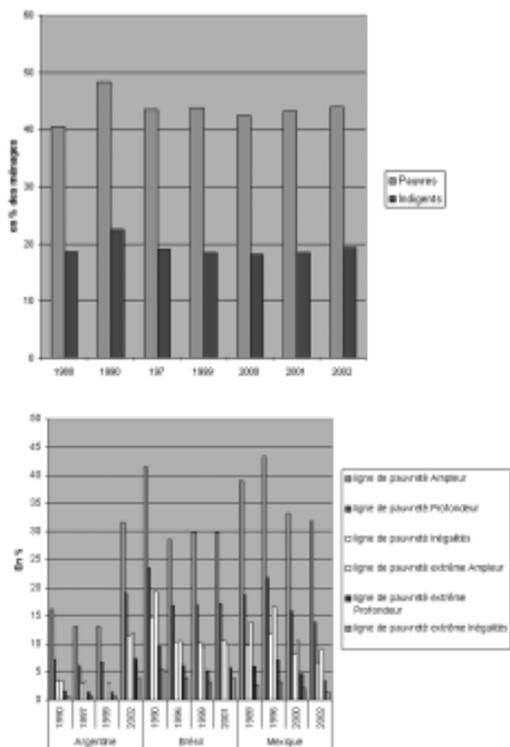
z correspond à la ligne de pauvreté, y_i le revenu des pauvres, n la population et $?$ prend la valeur de 0, 1, 2. La sommation se fait de un à q : nombre d'individus ou de ménages pauvres. Pour $?$ = 0, H_0 mesure l'ampleur de la pauvreté puisqu'il correspond mathématiquement au nombre de pauvres sur la population.

La Banque mondiale opère différemment. Elle considère que sont indigents (pauvreté extrême) les individus qui reçoivent moins d'un dollar/jour américain calculé à partir d'un taux de change particulier, différent de celui des pays, dit de parité de pouvoir d'achat (PPA). Ceux qui reçoivent moins de deux dollars/ jour PPA sont pauvres. Le classement des individus comme pauvres ou non pauvres et l'évaluation consécutive de l'évolution des taux de pauvreté souffrent de manque de transparence : certaines évolutions reflètent davantage les changements des techniques d'évaluation, rarement précisées, que le changement de situation réel⁵.

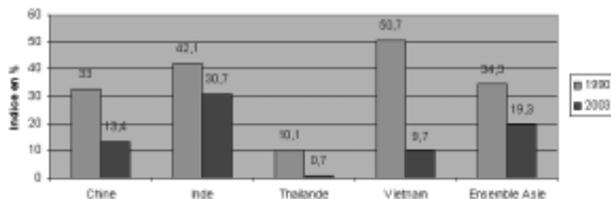
Ces indicateurs souffrent de plusieurs défauts qui sont autant de limites: on ne prend souvent en compte que les revenus monétaires, on fait fi des différents mécanismes de solidarité non marchands, on ignore la subjectivité des individus qui peuvent se sentir pauvres lorsqu'ils ne peuvent faire face à leurs obligations⁶. C'est pourquoi ces indicateurs simples sont complétés par une panoplie d'autres indicateurs cherchant à capter la « diversité » de la pauvreté et les manières de la ressentir.

Comme on peut le constater dans les graphiques suivants, les niveaux de pauvreté et d'indigence se maintiennent à des niveaux élevés en Amérique latine et tendent à baisser, parfois fortement dans plusieurs pays asiatiques.

Graphiques 1, 2, et 3 sur l'évolution de la pauvreté:



Note: Mesuré selon les enquêtes nationales. Pour l'Argentine, les données sont relatives au Grand Buenos Aires. Les statistiques sont établies pour les ménages et les données sont inférieures à celles obtenues pour les individus. Par exemple pour l'Argentine, l'ampleur de la pauvreté en 2002 est de 45% et va s'élever à la fin de cette année à 50%.



2. LE « TRIANGLE DE LA PAUVRETÉ »⁷

L'exemple offert par les pays dits sous développés est intéressant car il met en lumière deux phénomènes, présents dans les pays développés mais souvent moins visibles : la croissance véhicule souvent des inégalités croissantes, entre capital et travail, et au sein du travail depuis une vingtaine d'années ; les lois du marché ne conduisent pas à une réduction de la pauvreté lorsque la croissance est modeste et volatile (Amérique latine) et, dans le cas d'une très forte croissance, ses effets positifs sont de plus en plus faibles lorsque les inégalités augmentent fortement (Chine). La croissance ne conduit pas *ipso facto* à une réduction de la pauvreté au même rythme. Dans le pire des cas, une croissance modérée peut s'accompagner d'une hausse de la pauvreté. Une crise provoque le plus souvent un accroissement du taux de pauvreté, sauf si des politiques dites « *pro-poor* » sont mises immédiatement en place pour contrecarrer ces effets négatifs.

L'évolution de la pauvreté dépend au total *de trois facteurs, le taux de croissance, le niveau des inégalités et sa variation*⁸.

2.1. Un niveau élevé des inégalités

Plus le niveau des inégalités est élevé, moins la croissance diminuera la pauvreté : l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance est faible (voir graphique 4, cas B). Cette relation s'explique facilement : la pauvreté est définie à un niveau absolu (ligne de pauvreté). Si la profondeur est importante et les inégalités entre les pauvres faibles, la croissance peut ne pas avoir d'effets sur l'ampleur de la pauvreté pendant un certain

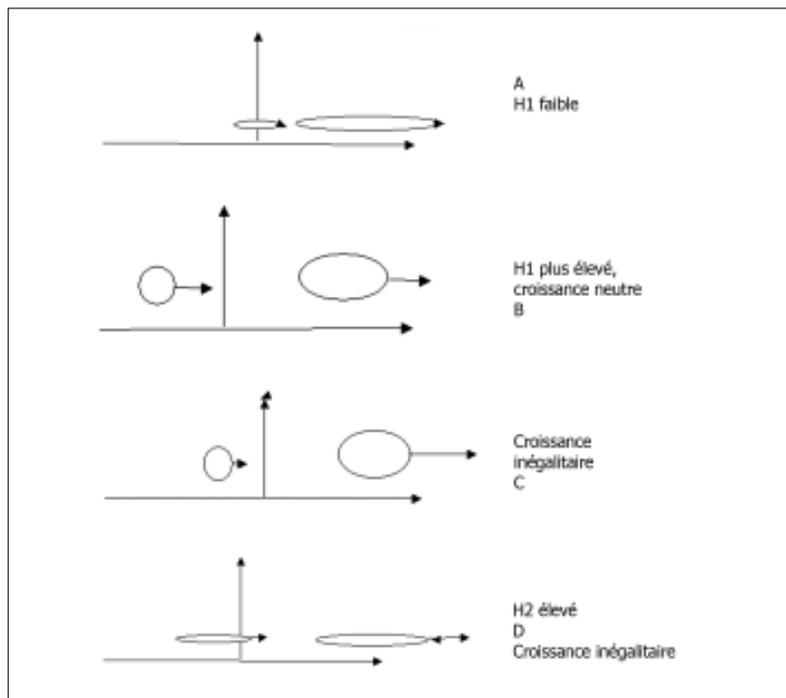
temps même si les inégalités globales restent stables. Si la profondeur et les inégalités entre les pauvres sont faibles, la croissance aura des effets immédiats sur l'ampleur de la pauvreté (cas A). Si la croissance est inégalitaire (cas C), moins les effets sur la pauvreté seront importants surtout si la profondeur de cette pauvreté est grande. De même, plus les inégalités parmi les pauvres augmentent, moins les effets positifs de la croissance sur l'ampleur de la pauvreté seront considérables (cas D). Enfin, on peut considérer que plus la profondeur de la pauvreté H_1 , plus les inégalités entre les pauvres H_2 sont importantes, plus la probabilité que les inégalités des revenus (perçus ici par l'ensemble de la population) sont grandes et déduire donc la relation inverse entre le niveau des inégalités et l'élasticité de la pauvreté au Pib.

Il est important cependant de noter dès à présent que les mesures des inégalités comme celle fournie par le coefficient de Gini⁹, peuvent cacher des formes particulières de distribution des revenus. Un même coefficient est compatible avec peu ou beaucoup de pauvreté puisqu'on peut obtenir la même surface entre la diagonale d'équipartition et la courbe de Lorentz avec des courbes de Lorentz ayant des formes différentes. Avec un même niveau d'inégalité, le pourcentage de pauvres peut être important si l'enflure est vers le bas de la courbe, moins important si celle-ci est située vers le haut. On peut donc avoir des évolutions des inégalités qui peuvent ne pas être visibles tant qu'on reste à ce niveau global.

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

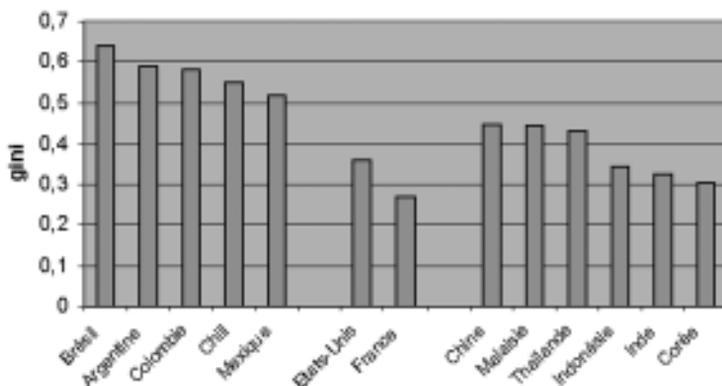
Graphique 4:

Ampleur, profondeur et inégalités parmi les pauvres selon la croissance neutre et non neutre



En Amérique latine, le niveau des inégalités est très élevé : le coefficient de Gini est de 0,639 au Brésil, 0,59 en Argentine, de 0,52 au Mexique, de 0,55 au Chili, de 0,58 en Colombie (Cepal, 2004), alors qu'il se situe à 0,36 aux Etats-Unis, 0,27 en France selon l'OCDE à la fin des années quatre vingt dix. Les coefficients de Gini sont en général beaucoup plus faibles en Asie qu'en Amérique latine : 0,447 en 2001 en Chine, 0,432 en Thaïlande en 2000, 0,443 en Malaisie en 1999, et en dessous de 0,40 : 0,306 en Corée en 2003, 0,325 en Inde en 2000, 0,345 à Taiwan en 2003, 0,343 en Indonésie en 2002 par exemple (ADB, 2005).

Graphique 5



Sources: élaboré à partir des données de la Cepal (2004), de l’Ocde (2003), de l’ADB (2005)

Nous avons vu que le coefficient de Gini donne une appréciation utile mais grossière des inégalités. La comparaison de deux Gini, le premier concernant 100% de la population et le second les 90% de la population obtenu après avoir ôté les 10% les plus riches, donne une idée plus précise de la forme prise par les inégalités en Amérique latine.

Les écarts entre les deux Gini sont particulièrement importants en Amérique latine par rapport à celui observé aux Etats unis : le Gini des 100% est 40% plus élevé que celui des 90% au Mexique et en Argentine, 42% plus fort au Brésil, 45% plus important en Colombie, 53% plus grand au Chili. Le coefficient de Gini des 100% aux Etats-Unis est « seulement » supérieur d’un peu moins de 9% à celui des 90%, chiffre qui paraît bien faible lorsqu’on le compare à ceux observés en Amérique latine, alors même que ce pays est plus inégal, davantage bi polarisé dans la répartition de ses revenus que ne sont les principaux pays européens. L’importance relative des Gini de 100% par rapport

aux 90% restant de la population en Amérique latine reflète en grande partie l'écart considérable de revenus entre les 10% les plus riches et les autres.

Ces chiffres pourraient être trompeurs et donner une idée erronée de la distribution des revenus et des inégalités en Amérique latine. Trois à quatre segments de population coexistent avec peu de continuité entre eux, la distance entre les segments étant considérable : les revenus des cinq à dix pour cents les plus riches sont très élevés, ceux des vingt à trente pour cents qui suivent sont élevés, les trente pour cent suivant sont modestes et les trente à quarante pour cents restant, en grande partie composée de pauvres, sont très faibles, voire extrêmement faibles. C'est pourquoi on a pu parfois utiliser l'expression d' « *apartheid économique* » pour décrire cette situation, désigner la consommation des couches moyennes comme une consommation de biens de « luxe », alors qu'il s'agit de biens de consommation durables, et celles des autres catégories de la population comme étant une consommation de biens « ouvriers ». Ces sociétés sont affectées aujourd'hui par une tendance à une *polarisation* des revenus : le revenu des cinq, voire des dix, pour cent les plus riches croit plus vite que celui des autres catégories. Les économies latino américaines sont donc, à quelques exceptions près (l'Uruguay, l'Argentine hier), particulièrement excluantes.

2.2. Une croissance faible et volatile

Si les inégalités restent constantes (croissance neutre du point de vue des effets distributifs), la croissance agit plus ou moins favorablement sur la pauvreté à la fois selon son taux et selon le niveau des inégalités. Plus le taux de croissance est élevé, plus la diminution de la pauvreté sera considérable. Elle sera cependant plus forte si le niveau des inégalités est faible que s'il est important.

Pour un niveau d'inégalité de départ donné, plus les inégalités s'accroissent, plus le taux de croissance doit être élevé pour que l'ampleur de la pauvreté diminue. Pour une même diminution de la pauvreté, le taux de croissance devra être plus important lorsque les inégalités augmentent et inversement.

La croissance est modeste en Amérique latine, vive en Asie. La volatilité de cette croissance se traduit par une augmentation des inégalités, prononcée pendant la crise et qui tend à persister au début de la reprise. C'est ce qui explique pour l'essentiel la persistance de l'ampleur de la pauvreté lorsque l'hyperinflation a cessé de produire des pauvres en masse¹⁰.

Certains économistes, à la suite des tests économétriques de Dollar et Kraay (2001), de Dollar (2003)¹¹, ont soutenu que la croissance « était bonne pour les pauvres » et que l'effet de la variation des inégalités était marginal. Selon Dollar (2003) : 1. les pays pauvres connaissent une croissance plus élevée que les pays riches, 2 le nombre de pauvres diminue dans le monde, 3. l'inégalité parmi les citoyens du monde a décliné, 4. il n'y a pas de *trend* montrant une inégalité croissante au sein des pays, en moyenne, ce qui n'exclut pas que certains pays puissent connaître une élévation de leurs inégalités (Chine) ; 5 par contre les inégalités entre les salariés s'accroissent. La thèse 1 est juste, mais encore faut-il distinguer selon les pays (nombre de pays africains, asiatiques et latino américains ne connaissent pas de croissance, ce que bien sûr admettent les auteurs) ; la thèse 2 est juste : mais la réduction du nombre de pauvres et du taux de pauvreté s'explique surtout par l'essor de l'Inde et de la Chine, son ampleur est cependant contestable car elle vient en partie du changement des modes de calcul (Wade, 2002 *op.cit.*); la thèse 3 est également exacte : lorsqu'on croise les inégalités entre les nations et celles au sein de celles-ci, l'accroissement des inégalités a diminué ces vingt dernières années. Elle s'explique également par la forte croissance chinoise et indienne : elle rapproche le revenu moyen de ces pays

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

du revenu moyen des pays développés et bien que les inégalités s'accroissent fortement, surtout en Chine, les inégalités au niveau de l'économie mondiale cessent d'augmenter relativement alors même que la mondialisation s'accroît (sur ce point voir également Birdsall, 2002). Mais, on peut se poser la question de l'intérêt scientifique de ces tests. Il semble qu'il y ait un divorce patent entre l'intérêt politique (légitimer des politiques libérales) et l'intérêt scientifique. Quelle est la question la plus importante : celle qui consiste à montrer que les inégalités mondiales entre les individus ont baissé parce que la croissance de deux « macro » pays a été très élevée et durable ? ce qui après tout n'est qu'une question arithmétique, ou bien de comprendre pourquoi la croissance chinoise produit tant d'inégalités ? Assurément répondre à la seconde question est plus intéressant que résoudre un simple problème d'arithmétique qui, si on oublie les pondérations dues à la taille des populations, pourrait induire en erreur.

L'indice de Gini en Chine, indicateur d'inégalité, était à 0,28 en 1981 et se situe à 0,45 en 2001, il croît en moyenne de 2% par an de 1990 à 2001 selon les évaluations de la Banque Mondiale (2005), ce qui est considérable et devient inquiétant. Dans l'histoire du capitalisme cette progression de plus de 65% des inégalités en 20 ans constitue un record. A partir de la fin des années quatre vingt dix deux facteurs jouent contre la baisse de la pauvreté en Chine : le niveau atteint par les inégalités et leur progression et annihilent, depuis 1996, les effets bénéfiques de la croissance sur la pauvreté. ; la thèse 4, importante puisqu'elle concerne l'inégalité au sein des pays, repose sur des tests économétriques contestables comme nous le verrons ; la thèse 5 sur la croissance des inégalités salariales est exacte, nous l'avons vue.

Les évolutions de ces deux revenus moyens seraient semblables, ce qui serait révélateur de l'inexistence d'effets distributifs. La croissance serait neutre sur la distribution sur *longue*

période dans les années quatre vingt et quatre vingt dix. L'élasticité de la pauvreté au PIB serait proche de *un* selon ces auteurs. On peut donc considérer que la croissance provoque une réduction de pauvreté au même rythme. On comprend dès lors qu'il ne faille surtout pas mettre en place une politique redistributive. La seule politique consiste donc à favoriser le retour de la croissance, en ne faisant rien afin précisément que le fonctionnement du marché ne soit pas entravée par des « désincitations ».

Il s'agit de tests sur longue période. Cette précision est importante : on peut montrer en effet que la croissance peut être, à certains moments, fortement « *pro-poor* » lorsque l'élasticité dépasse les 2%, modérément « *pro-poor* » lorsqu'elle est située entre 1 et 2, inégalitaire lorsqu'elle est entre 0,5 et 1, fortement inégalitaire, lorsqu'elle est inférieure à 0,5 (voir Cling et *alii*, 2004)). En Amérique latine, la croissance aurait été dans 43,5% des cas fortement inégalitaires, dans 10,9% des cas modérément inégalitaire et elle aurait été fortement favorable aux pauvres dans 28,3% des cas et modérément favorable dans 17,4% des cas. En Asie de l'est et Pacifique, la croissance aurait été fortement défavorable aux pauvres dans 26,3% des cas, modérément inégalitaire dans 28,1% des cas, fortement favorable et modérément favorable dans 14% et 31,6% des cas respectivement. Il est intéressant de remarquer que les économies latino américaines connaissent beaucoup plus souvent que les économies asiatiques des périodes de croissance fortement défavorables aux pauvres. Les élasticités plus faibles reflètent en partie l'effet des inégalités : plus celles-ci sont élevées, plus l'élasticité est réduite et inversement. L'inégalité étant moins élevée en Asie qu'en Amérique latine, son effet sur la réduction de la pauvreté est plus élevée pour un pourcentage donné de la croissance. Mais les élasticités plus faibles sont aussi le reflet d'une croissance plus inégalitaire en Amérique latine qu'en Asie, croissance plus inégalitaire due à une plus forte volatilité, à

une ouverture peu contrôlée à l'économie monde.

L'étude de Dollar et Kraay été fortement contestée : Wade souligne le peu de transparence des techniques d'évaluation de la pauvreté, nous l'avons indiqué, et conteste également qu'on puisse prendre le revenu moyen du quintile le plus faible comme significatif de l'évolution du revenu des pauvres en remarquant qu'au sein de ce quintile des inégalités peuvent se développer (ce que montre en partie l'indicateur H_2) ; d'autres auteurs critiquent la méthode suivie, notamment celle mêlant les pays développés avec les pays en développement alors que les institutions présentes sont totalement différentes, notamment et surtout en matière de protection sociale¹². D'autres auteurs aboutissent à des résultats différents (Ghura et *alii*, 2002, dans Cling et *alii*), mais il est vrai que s'ils conservent la même méthode d'estimation, ils augmentent le nombre de variables explicatives, et adoptent un échantillon différent. Selon leurs travaux, l'élasticité du revenu moyen du premier décile par rapport au revenu moyen total serait de 0,82, voire de 0,94 selon d'autres méthodes.

2.3. Le rôle joué par le changement des inégalités

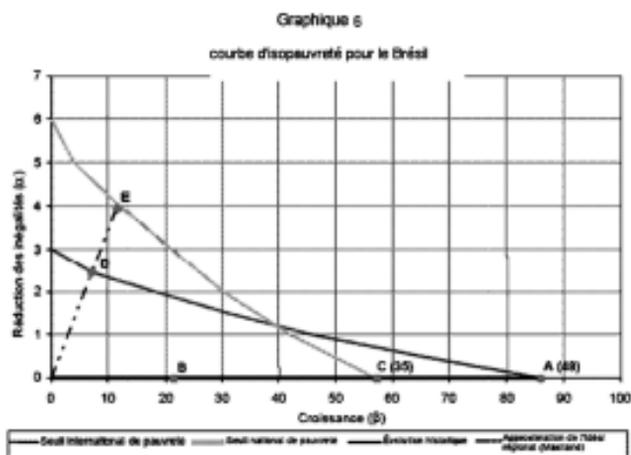
L'approche par scénarios a un certain intérêt: en modifiant certaines variables comme les inégalités, la croissance, on peut calculer leurs effets sur le niveau de pauvreté. Il y a quelques années, Paes de Barros R et *alii*, ont fait des simulations pour le Brésil (1997 et 2000). L'hypothèse consiste à supposer constante la distribution des revenus (celle de 1993) et de calculer le nombre d'années de croissance continue et régulière pour que l'ampleur de la pauvreté baisse. Les auteurs obtiennent les résultats suivants : 10 ans de croissance au taux de 3% permettent une réduction de la pauvreté de huit points mais de deux points seulement si la croissance n'était que de 2%¹³. Les auteurs ensuite analysent l'effet de la distribution des revenus sur l'ampleur de la pauvreté. La méthode consiste à supposer

le maintien du revenu moyen du Brésil et d'affecter au pays une courbe de Lorentz d'un autre pays moins inégal. Si le Brésil avait la même courbe de Lorentz que la Colombie, la pauvreté baisserait de huit points, cette baisse serait de six points si la courbe adoptée était celle du Mexique. Dans cette logique on peut également calculer quel devrait être le taux de croissance pendant dix ans – avec maintien de la distribution des revenus – pour obtenir une réduction de la pauvreté équivalente à celle réalisée en adoptant la distribution des revenus d'un autre pays, tout en conservant son revenu moyen de départ. Pour obtenir le même degré de pauvreté que la Colombie et le Mexique, il faudrait que la croissance soit de 2,8% an et 2,4% respectivement. Dans un article déjà ancien (1989), mais révélateur, N. Lustig calculait combien d'années étaient nécessaires, dans le cas du Mexique, pour combler la brèche entre le niveau de rémunération atteint par les 10% les plus pauvres, puis par les 10% suivants, *etc.*, et le salaire minimum de 1977, proche de la ligne de pauvreté à partir de deux hypothèses. La croissance est supposée *neutre* du point de vue de la distribution des revenus ; le taux de croissance est régulier et s'élève à 3% par an. Avec ces hypothèses fortes, la population composant le premier décile (les plus pauvres parmi les pauvres) devrait attendre 64 ans pour que son revenu atteigne le seuil de pauvreté, celle du second décile n'aurait que (...) 35 ans à attendre, et celle du décile suivant 21 ans. Reprenant l'exemple du Mexique, Bourguignon (2004) montre qu'avec les mêmes hypothèses (croissance de trois pour cent par an, régulière, neutralité distributive), la pauvreté pourrait être réduite de sept points de pourcentage en dix ans. Si le coefficient de Gini baisse de dix points, passant de 0,55 à 0,45, le taux de pauvreté baisserait de quinze points en dix ans au lieu de trente ans à « attendre » en cas de maintien de inégalités. Lorsque le niveau des inégalités est moins élevé (Gini : 0,4), la croissance (3% an), neutre quant aux inégalités, a des effets positifs sur le niveau de la pauvreté

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

plus importants que dans le cas précédent. Dans ce scénario, on peut montrer qu'un taux de pauvreté de 50% baisse à 35% en dix ans. Mais si les inégalités augmentent, passant de 0,5 à 0,45, la réduction de la pauvreté serait moitié moins importante au bout de dix ans.

Les économistes du *Millennium* (voir encadré) ont croisé, pour chaque pays, la réduction des inégalités et la croissance et ont imaginé des scénarios pour atteindre une réduction de cinquante pour cent de la pauvreté extrême de 1990 en 2015. Les deux courbes représentent le niveau « désiré » de pauvreté extrême en 2015, soit la moitié de celui de 1990, calculé soit selon les enquêtes nationales, soit selon la Banque mondiale. Il pourrait être obtenu par une infinité de combinaison : croissance et réduction des inégalités, à partir de 1999.



Source : Cepal, Ipea, Pnud (2003)

Ces études cherchent ainsi à mettre en lumière les conditions à satisfaire pour que le niveau de pauvreté extrême de 1990 diminue de moitié d'ici à 2015 : il faudrait que la

croissance soit d'autant plus élevée que le niveau des inégalités est important : 207% pour la Bolivie de 2000 à 2015, 104% pour la Colombie, 86% pour le Brésil pour la pauvreté extrême mesurée à un dollar/jour. A l'inverse, la diminution des inégalités permettrait d'atteindre cet objectif avec un taux de croissance plus faible : 65 ans de 2000 à 2015 pour le Costa Rica, 41% pour l'Argentine, 1% pour l'Uruguay (Cepal, Ipea, Pnud, 2003). Les premiers résultats légitiment un certain scepticisme sur les capacités des lois du marché de parvenir à ce résultat: au Brésil, la pauvreté aura reculé de 37,6% en 2015, au lieu des 50% espérés au cas où le pays poursuivrait la trajectoire suivie depuis 1990 à 2002, ce qui semble douteux (voir encadré). En projetant l'évolution (croissance, distribution) observée de 1990 à 2002, on observe qu'il faudrait, 27ans pour le Mexique, mais 102 ans pour le Nicaragua, 240 ans pour le Honduras pour atteindre cet objectif...sauf à ne pas laisser le marché faire « ses mauvaises œuvres » (Ros, 2004). Selon la Cepal (2005, p.20), un pays latino américain a déjà atteint l'objectif fixé, cinq devraient y parvenir, les autres ne l'atteindront pas si la croissance et les inégalités suivent le même *trend*.

Les différents scénarios, associant taux de croissance, niveau des inégalités et variation des inégalités ont un intérêt certain : c'est parce que les inégalités ne baissent pas suffisamment par exemple qu'il est difficile d'atteindre les objectifs assignés de réduction de la pauvreté. Mais ils ne sont qu'un jeu comptable. La question est de savoir pourquoi les inégalités ne baissent pas, s'il y a une relation, ou des relations entre celles-ci et le taux de croissance, si le régime de croissance est porteur ou non d'inégalités croissantes et enfin quels sont les obstacles socio-politiques d'une baisse des inégalités. Ce n'est qu'en faisant ces diagnostics qu'on peut envisager et une politique sociale adéquate et les difficultés à la mettre en place. Ne pas le faire aboutit à désigner des objectifs sans se donner les moyens pour les atteindre. Confortables du point de vue éthique, ils restent alors des vœux pieux.

Encadré 1 - Du Washington

Consensus aus objectifs du Millenium

A l'origine, le premier objectif du Washington Consensus (1990) était de contenir la hausse des prix, vertigineuse en Amérique latine dans les années quatre vingt. Il se présente sous forme de dix commandements et un fil conducteur : la libéralisation des marchés. Les dix commandements¹⁴ sont : 1 une discipline fiscale ; 2 une réorientation des dépenses publiques visant à améliorer les dépenses d'infrastructure, de santé, d'éducation, centrés sur les besoins de base et ce au détriment, d'une intervention de l'Etat dans le secteur économique ; 3 une réforme de la fiscalité à partir d'un élargissement de l'assiette fiscale et une baisse des taux d'imposition ; 4. la libéralisation des taux d'intérêt avec l'abandon des taux préférentiels afin d'éliminer la « répression financière » et d'améliorer grâce à une hausse des taux d'intérêt la sélection des investissements ; 5. un taux de change compétitif sans qu'il soit clairement indiqué si ceux-ci devaient être fixes ou flexibles ; 6. la libéralisation du commerce extérieur grâce à la baisse drastique des droits de douane, la fin des contingents et la l'abandon des autorisations administratives ; 7. la libéralisation pour les investissements étrangers directs ce qui signifie l'abandon des procédures administratives, lourdes et coûteuses, d'autorisation des rapatriement des profits, des dividendes et autres « royalties » ; 8. la privatisation des entreprises publiques ; 9 : l'abandon des réglementations dont l'objectif était d'instituer des barrières à l'entrée et à la sortie, favorisant les monopoles et diminuant la mobilité ; 10. garantir enfin les droits de propriété. Il est intéressant de remarquer que ces dix commandements ne comportent pas explicitement la libéralisation du compte capital de la balance des paiements puisqu'il est fait explicitement référence à la libéralisation du compte marchandise (commerce extérieur) et de l'investissement étranger direct sans se référer aux autres

mouvements de capitaux¹⁵. Mais il en est de tout projet : il y a ce qui est écrit et ce qui est mis en pratique. Le « succès » du WC, c'est-à-dire plus exactement la référence obligée aux politiques d'ajustement structurels signée avec le FMI, se traduira à la fois par un élargissement des mesures de libéralisation, et une extension géographique, appliquant à l'Asie et à l'Afrique des mesures visant à contenir les prix, légitimées par la « décennie perdue latino américain des années quatre vingt. Le succès (disparition de l'hyperinflation), mais aussi l'échec (a. incapacité de promouvoir une croissance conséquente avec peu de volatilité; b. difficultés à maîtriser le fonctionnement, l'essor et les connexions des marchés financiers ; c. incapacité à réduire de manière significative la pauvreté absolue ; d.. incompréhension de la forte croissance chinoise, et d'une manière générale asiatique, à partir de ces dix commandements) conduiront à une « nouvelle version » du WC centrée cette fois sur la nécessité de trouver de « bonnes institutions. Progressivement, à ces dix commandements seront ajoutés dix autres commandements (Rodrik, 2003b) : 11. la gouvernance d'entreprise ; 12. des mesures contre la corruption ; 13. une libéralisation étendue au marché du travail ; 14. l'adhésion aux principes de l'organisation mondiale du commerce ; 15. l'adhésion aux codes et standards régulant la finance ; 16 une ouverture « prudente » du compte capital ; 17. l'absence de régimes de change intermédiaires entre le fixe et le flexible ; 18. l'indépendance des banques centrales et l'établissement de cibles en matière d'inflation ; 19. la constitution de filets de protection sociale : 20. et enfin des buts clairement définis de réduction de la pauvreté absolue. L'approche le plus souvent « élastique » des institutions et le maintien des principales orientations contenues dans les dix premiers commandements constituent les limites de cette nouvelle version du WC. Les deux derniers « commandements » qui, dans le cadre de la logique du WC rénové arrivent un peu « comme un cheveu

dans la soupe », seront à l'origine d'un projet plus ambitieux dit du Millénum combinant en premier, (et non en dernier) la réduction drastique du niveau de pauvreté extrême (réduire ce niveau de pauvreté absolue de 1990 de moitié d'ici à 2015, mais aussi améliorer la santé – baisser des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, des trois quart le taux de mortalité des femmes lors de l'accouchement, combattre le SIDA et les épidémies ; l'éducation – faire en sorte que les enfants de sept à quatorze ans des deux sexes puissent suivre un enseignement de base, promouvoir l'égalité hommes femmes à tous les niveaux d'enseignement), avec 1. des politiques macro économiques et des dépenses publiques efficaces, 2. un partenariat public privé, 3. une harmonisation de l'aide vis-à-vis des pays les plus pauvres en tenant compte des critères de bonne gouvernance, 4. une diminution du protectionnisme de facto des pays les plus riches et un meilleur accès de leur marché pour les pays pauvres, 5. la garantie d'un développement durable (environnement mais aussi réduction de moitié le pourcentage des personnes n'ayant pas accès à l'eau potable). L'ensemble de ces objectifs revêt un caractère important. Les indicateurs sociaux et environnementaux sont pris en compte. Mais, afin qu'ils ne restent pas au niveau du « catalogue des bonnes intentions », l'articulation des liens entre ces différents objectifs doit être précisée. Ainsi en est il du lien positif établi entre l'essor du commerce, la croissance, et donc la réduction de la pauvreté. D'un côté la libéralisation commerciale produit de nombreux « perdants » qui doivent être aidés, d'un autre côté la libéralisation doit succéder à la mise en place de bonnes institutions et non être décidées indépendamment de la qualité de celles-ci par exemple, comme le fait remarquer Maxwell (2005).

Les objectifs du Millénum: le Brésil, un succès?

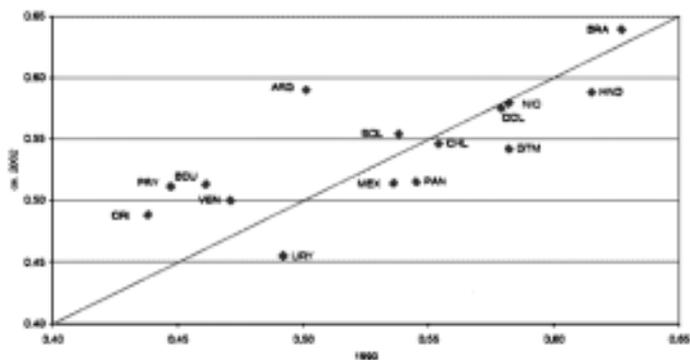
La pauvreté a reculé depuis 1990 et les objectifs assignés par le Millénum – diminuer de moitié le niveau de pauvreté

extrême de 1990 en 2015 - devraient être plus ou moins atteints au Brésil. Deux remarques doivent cependant être faites concernant l'ampleur de la pauvreté : la première concerne la réduction de la pauvreté. Elle s'explique pour l'essentiel par la forte chute de la pauvreté de 1993 à 1995 suite au succès du plan réal et en partie récemment par les effets redistributifs du plan « Bourse famille¹⁶ ». La disparition de l'hyperinflation a produit une redistribution des revenus en faveur des couches les plus modestes et les inégalités ont baissé. C'est cette réduction des inégalités qui explique l'essentiel de la baisse de la pauvreté. Depuis cette date, les inégalités n'ont pas eu tendance à fléchir, bien au contraire et la faible croissance explique le maintien à un niveau élevé de la pauvreté. C'est pourquoi, prolonger le trend de 1990 à 2002 jusque 2015 a un côté artificiel puisque cette réduction est loin d'avoir été régulière ces douze dernières années. Cependant, à l'inverse, les effets redistributifs du programme « bourse famille » jouent favorablement en faveur d'une réduction de la pauvreté. Modeste si on compare le coût de ce programme aux dépenses destinées au service de la dette publique interne et externe, la redistribution réduit la pauvreté et plus particulièrement la pauvreté extrême et on peut considérer que si ce programme est étendu à davantage de familles et si donc les sommes allouées à ce plan augmentent, le Brésil aura atteint, ou sera proche de l'objectif assigné par le Millenium. Ajoutons que les autres objectifs devraient être plus ou moins atteints: 94,7% des enfants de 7 à 14 ans devraient avoir accompli le cycle complet d'enseignement de base, la disparité de genre a déjà été supprimée dans l'enseignement de base, la réduction des deux tiers de la mortalité infantile devrait être atteinte; la réduction de moitié des personnes n'ayant pas accès à l'eau potable devrait également être atteinte compte tenu des évolutions déjà en cours mais pas l'accès aux égouts.

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

La quasi disparition de la pauvreté absolue dans quatre pays asiatiques (Corée, Taiwan, Singapour, Hong Kong), sa très forte réduction dans plusieurs autres pays de ce continent, peuvent nourrir un certain optimisme. Cependant, la trajectoire de la pauvreté en Chine, est révélatrice des difficultés à associer forte croissance et diminution durable de la pauvreté : le taux de croissance est extrêmement élevé depuis plus de 25 ans, la pauvreté passe de 50% en 1980 à 10% en 1996 en moyenne, les inégalités régionales étant particulièrement fortes, mais depuis elle stagne à ce niveau malgré le maintien d'une croissance très forte. Les raisons de cette incapacité à réduire davantage la pauvreté sont très simples : le « socialisme de marché » est particulièrement excluant. L'indice de Gini au augmenté de 65% entre 1981 et 2001. Nous l'avons vu. Dans l'histoire du capitalisme, cette progression des inégalités en 20 ans est plus élevée que celle qu'a connu l'Argentine dans les années quatre vingt dix et constitue un « record ». Alors qu'ailleurs l'indice croit peu, cachant d'ailleurs des inégalités entre les couches, ici il bondit et cette explosion des inégalités annihile depuis 1996 les effets bénéfiques de la croissance sur la pauvreté¹⁷. Le graphique suivant montre les évolutions du Gini entre 1990 et 2002. Certains pays ont connu une évolution prononcée de leurs inégalités : l'Argentine à la hausse, l'Uruguay à la baisse. La plupart d'entre elles se situent aux alentours de la diagonale et les évolutions ne sont pas très prononcées sur la période. La Colombie connaît une évolution marginale de son coefficient de Gini, le Chili, un baisse un peu plus prononcée, le Brésil, une hausse à partir d'un niveau élevé.

Graphique 7: Amérique latine, changements dans le coefficient de Gini 1990-2002¹⁸



Source : Cepal, à partir des enquêtes nationales

Il faut se garder cependant de déduire de cette relative stabilité sur la période, à quelques exceptions importantes près, une croissance neutre sur la répartition des revenus. On observe en effet, pour certains pays, une déformation de la courbe de Lorenz en faveur des dix à vingt pour cent de la population la plus aisée et donc à une polarisation accentuée des revenus, à partir d'un niveau des inégalités déjà extrêmement élevé. Ainsi en Argentine (Grand Buenos Aires), les vingt pour cent les plus riches¹⁹ perçoivent en 1990 50% du revenu total distribué, en 2002, ce montant s'élève à 55%, au détriment certes des plus pauvres, mais aussi des vingt pour cent moins qui les précèdent (les couches moyennes « basses et moyennes ») dont la part dans le revenu passe de 20,9% à 18,4%. Au Brésil, l'évolution est peu moins forte : les vingt pour cent les plus riches perçoivent 59,2% du revenu en 1990 et 61,6% en 2001, les vingt pour cent qui les précèdent voient leur part dans le revenu se détériorer de 19,4% à 17,5%.

Selon le PNAD, repris par une étude du CEBRAP menée par Comin, les 10% de la population la plus pauvre, après trans-

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

ferts, auraient connu un déclin de leurs revenus réel de 39,6% entre 1995 et 2004 (rappelons cependant que ces revenus avaient augmenté en termes réels de 100% entre 1993 et 1995 suite aux effets redistributifs du plan Réal mettant fin à l'hyperinflation). Pour cette catégorie de la population, 89% de leurs revenus proviennent du travail en 1995 et seulement 48% en 2004, ce qui montre que la chute de leurs revenus aurait été plus élevée si elle n'avait été en partie compensée par la montée des transferts. La chute de ces revenus a été prononcée de 1998 à 2003 et plus particulièrement de 2002 à 2003 (26%), première année du gouvernement de Lula, pour s'élever ensuite de 11% entre 2003 et 2004 grâce aux effets positifs du plan « Bourse famille », de la reprise économique et de la montée des emplois non qualifiés, de la revalorisation du salaire minimum.

Il est intéressant de noter que sur la période 1995-2004 le revenu des 10% les plus riches a également baissé de 21,9%, la baisse de leurs revenus provenant du travail est cependant moins élevée que pour les 10% les plus pauvres, puisqu'elle passe de 83% à 77% entre les mêmes dates. L'écart entre les revenus moyens des 10% les plus riches et des 10% les plus pauvres, après redistribution, s'accroît donc sur la période, passant de 44 à 57. La polarisation des revenus est donc réelle en terme relatif en faveur des 10% les plus riches, bien que leur pouvoir d'achat ait fléchi. Elle est probablement réelle en terme absolu pour les 5 pour cents les plus riches de la population. Grâce aux revenus provenant de la finance, leurs revenus réels se sont fortement accrus au détriment du reste de la population, de manière différenciée selon les strates. On observe au Chili, en Colombie et au Mexique, une relative baisse de la part du revenu des vingt pour cent les plus riches : elle passe au Chili de 57,9% en 1990 à 54,2% en 2003, au Mexique de 49,6% en 1994 à 46,5 en 2002, en Colombie enfin une certaine stabilité: 54,7% en 1997 et 54,8% en 2002. Les couches moyennes

« moyennes et basses » ne régressent pas en général.

Le ratio entre les revenus perçus par les 20% les plus riches et les 20% les plus pauvres, entre les mêmes dates, connaît une hausse au Brésil, en Argentine, et en Colombie et au Mexique. Les revenus des 20% les plus riches sont 17 fois plus élevés que ceux des plus pauvres en 1990 et 18 fois supérieurs en 2001, en Argentine ce ratio passe de 8,6 à 10,5, en Colombie il passe de 12,7 à 15,5. Il fléchit légèrement au Chili passant de 12 à 11 et au Mexique : 7,2 à 6,5 (calculs effectués à partir de l'annuaire statistique de la Cepal, 2005).

3 VULNÉRABILITÉ, VOLATILITÉ ET VULNÉRABILITÉ

Selon les estimations de Szekely (2003) réalisées à partir d'un test économétrique portant sur 17 pays latino américains, sur une période allant des années mille neuf cent quatre vingt neuf à deux mille, mais recouvrant pour chaque pays des périodes plus courtes, effectué à partir d'enquêtes ménages significatives et rendues comparables de pays à pays, on constate que l'élasticité de l'indice mesurant l'ampleur de la pauvreté par rapport aux changements du Pib (calculé en PPA) est moitié moindre que celle par rapport aux inégalités mesurées par le Gini ainsi que nous pouvons le voir dans l'équation testée : $\text{Log } h = 7,63 + 2,14 \log \text{Gini} - 0,907 \log \text{PIB}$.

Pour un pour cent d'augmentation des inégalités, l'effet sur la pauvreté est plus important que celui obtenu en sens contraire par un pour cent de croissance. Comme la croissance sur la période a été faible et que les inégalités n'ont pas faibli, qu'elles se sont parfois accentuées, on comprend alors la résistance à la baisse de la pauvreté.

Plus intéressant, l'élasticité de la profondeur de la pauvreté (H_1) et celle des inégalités entre les pauvres (H_2) sont encore plus élevées par rapport aux inégalités que par rapport au Pib (3,1 et 3,61 respectivement pour les inégalités et - 1,2 et -1,39

pour le Pib. Dans la mesure où la récession, voire la crise, accentue les inégalités, elle accentue davantage encore la pauvreté, encore plus sa profondeur et les inégalités parmi les pauvres. C'est ce point que nous allons à présent traiter.

3.1. la vulnérabilité des pauvres

La réduction de la pauvreté dépend de plusieurs facteurs : le niveau des inégalités, l'importance de la croissance, la variation des inégalités. La croissance peut être « bonne pour les pauvres ». Si elle s'accompagne d'une redistribution des revenus en faveur des couches aisées, elle est un peu moins « bonne » que ce qu'on pouvait en attendre : ses effets positifs sur la pauvreté sont altérés. Elle peut même être appauvrissante si l'effet de la variation des inégalités l'emporte sur celui de la croissance. L'accentuation des inégalités peut venir « mécaniquement », de manière endogène, par le régime de croissance²⁰ et de sa volatilité. La croissance « appauvrissante » résulte en général d'un taux de croissance du Pib insuffisant pour compenser les effets négatifs sur la distribution des revenus d'une inégalité en augmentation. L'accentuation de la pauvreté peut cependant être atténuée, voire inversée si une politique redistributive des revenus en faveur des plus pauvres et des couches appauvries est mise en place. La croissance est donc en général « bonne pour les pauvres » mais ce serait une erreur de sous estimer les autres facteurs et ce faisant de déduire, comme le font Dollar et Kraay, que le problème de la réduction de la pauvreté se résume à celui du retour à une croissance vive et, opérant par glissements successifs, que celle-ci ne peut être obtenue qu'en instaurant le libre échange, grâce à une meilleure allocation des ressources ainsi obtenue. Dans cette optique, le libre échange devient synonyme de réduction de la pauvreté²¹ et trouve ainsi une légitimité. Qui, en effet, d'un point de vue strictement éthique pourrait être contre une réduction de la pauvreté ? D'autant plus qu'en général on montre que les po-

litiques redistributives, qualifiées avec mépris de populiste (Dornbush R et *alii*, 1991), parce que significatives d'une intervention de l'Etat intempestive pour des raisons électorales, aboutissent à l'inverse des objectifs recherchés ? Le libre échange n'est pas synonyme à l'ouverture, l'Etat n'est pas face au marché dans un jeu à somme nulle. Il peut participer à la constitution du Marché, les effets redistributifs peuvent fortement freiner la chute de la pauvreté. L'exemple de la Chine dès la fin des années quatre vingt dix le confirme à l'envi. Ces « tours de passe-passe théoriques » sont contestables, d'un point de vue théorique et économétrique.

L'étude des séries longues, mêlant plusieurs pays situés à des niveaux de développement différents, a un intérêt certain. Malgré parfois l'utilisation judicieuse des « effets fixes » et des dernières techniques économétriques, son intérêt est cependant limité. Il semble en effet plus intéressant d'analyser d'abord et conjointement les cycles de la croissance du Pib et de la pauvreté. Dit autrement l'étude des cycles en premier et des *trends* en second est plus riche en informations sur les causes de l'évolution de la pauvreté dans un sens ou un autre que celle qui commence par la recherche du *trend*²². Il est exceptionnel de rencontrer des phases de haute volatilité et de forte croissance, il est un peu plus fréquent d'observer des périodes plus ou moins longues de forte volatilité et de faible croissance. Les couples « forte croissance et faible volatilité » et « faible croissance et faible volatilité », sur des périodes plus ou moins longues sont beaucoup plus fréquents. On peut ajouter enfin que l'amplitude des fluctuations a des effets complexes que le niveau du taux de croissance et que ces effets peuvent être contrariés par l'existence d'autres causes : on peut ainsi observer des phases de forte croissance et de fortes amplitudes des fluctuations (à ne pas confondre avec la volatilité dans la mesure où celle-ci est mesurée par l'écart type des taux de croissance sur une période donnée) et des

phases de faibles amplitudes des fluctuations avec des taux de croissance bas. A l'exception de l'Argentine, il semble que les économies latino américaines se situent dans ce cas de figure depuis la fin de la crise des années quatre vingt quinze (crise due à « l'effet tequila »).

Les cycles de la croissance du Pib confrontés à ceux de la pauvreté interrogent précisément parce que de l'un on ne déduit pas l'autre par une simple translation homothétique. La croissance peut s'accélérer, ou décélérer, elle peut être positive ou négative. L'évolution de la pauvreté peut ne pas être « en phase ». On peut en effet distinguer des périodes distinctes dans lesquelles soit la croissance est « *pro-poor* » lorsque la baisse de l'indice de pauvreté se réalise à un taux de croissance supérieur à celui du Pib, soit elle est « *trickle down*²³ » lorsque l'indice de pauvreté baisse à un taux inférieur à celui du Pib, soit enfin elle est appauvrissante, « misérabiliste » lorsque la croissance, positive ou plus généralement négative provoque une augmentation de l'indice de pauvreté²⁴. Cette approche est approfondie par la prise en considération des autres indices de pauvreté : les évolutions comparées des taux de croissance du Pib et de des indices mesurant la profondeur de la pauvreté (H_1) et les inégalités parmi les pauvres (H_2) est riche d'enseignements. On observe ainsi en général que lorsqu'une crise économique survient, les inégalités augmentent et qu'à défaut d'une politique budgétaire contracyclique permettant une augmentation substantielle des dépenses sociales, à une baisse absolue du Pib correspond une hausse plus que proportionnelle de l'indice de pauvreté, une augmentation de la profondeur de la pauvreté ainsi qu'une inégalité parmi les pauvres plus importantes. Tel a été le cas par exemple au Mexique en 1996 suite à la crise de 1995 (Lopez-Calva L, 2004)²⁵, et partiellement celui de la Corée. Selon Kakwani et *alii* (2004), suite à la crise de 1997-1998, les pauvres bénéficient d'une amélioration de leurs revenus lors de la reprise : l'indice de pauvreté

passé de 19% en 1998 à 13% en 1999, mais ils bénéficient moins que les non pauvres de cette croissance, elle est donc de type « trickle down ». Cependant, parmi les pauvres, suite à une politique sociale active, les inégalités diminuent.

Afin de mesurer les effets de la croissance sur la pauvreté Kakwani et *alii* (2004) construisent un indicateur très intéressant. La croissance n'est pas régulière. A chaque taux de croissance annuel correspond un taux de croissance de l'indice de pauvreté qui diffère du taux de croissance du Pib. La croissance n'est donc pas neutre du point de vue distributif. L'idée de base consiste à partir du taux de croissance observé et de calculer à quel niveau *devrait* être ce taux pour qu'il y ait une croissance de l'indice de pauvreté semblable au taux de croissance observé. Le taux de croissance hypothétique (PEGR²⁶) correspond donc à une croissance neutre du point de vue distributif. On déduit alors que si ce taux dépasse celui observé, la croissance est « *pro-poor* » car elle s'accomplit avec une diminution des inégalités, s'il est inférieur mais supérieur à zéro, 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.

L'analyse de l'exemple coréen est intéressante : la croissance a été de 1990 à 1996 dans l'ensemble de type « *pro-poor* » : les indices pauvreté baissent plus rapidement que n'augmente le Pib. Les inégalités ont diminué dans l'ensemble de la population, le coefficient de Gini passe de 29% en 1990 à 27%, selon l'auteur²⁷ mais aussi parmi les pauvres et la profondeur de la pauvreté baisse. En 1997-98, avec la crise, la situation change radicalement: nous sommes en présence d'une

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

phase « appauvriissante »: l'indice H_0 baisse à un taux supérieur à celui du Pib, la profondeur de la pauvreté s'accroît encore plus vite et les inégalités parmi les pauvres croissent fortement. Dans la période qui suit, l'indice H_0 est légèrement inférieur au taux de croissance du Pib, la croissance est « *trickle down* » de ce point de vue, mais elle est « *pro poor* » si on se réfère aux deux autres indices, grâce à la politique sociale active mise en place.

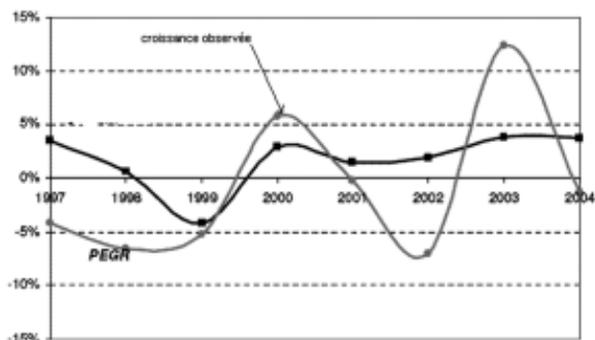
L'exemple de la Corée

Année	Croissance observée	PGER et H_0	PGER et H_1	PGER et H_2
1990-91	9,6	10,7	10,4	10
1991-92	4	4,1	3,7	3,6
1992-93	4,8	5,8	6,6	6,8
1993-94	7,3	7,2	7,3	7,5
1994-95	8,2	9,7	9,5	9,9
1995-96	5,8	5,1	5	4,6
1996-97	1,8	9	8,3	9,6
1997-98	-7,6	-9	-10	-10,9
1998-99	9,8	9,6	10,5	11,5

Source : Kakwani et *alii* (2004)

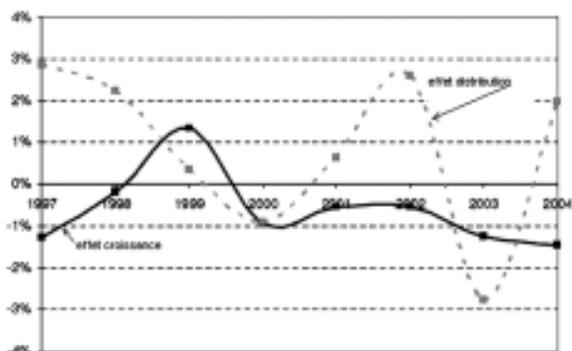
Le cas de la Colombie, analysé par Nunez et *alii* (2005) selon la même méthodologie, diffère nettement de celui de la Corée. L'effet du aux inégalités est bien plus important. On observe en effet que la courbe « croissance observée » est souvent au dessus de celle du PGER et que cette dernière est fréquemment inférieure à 0%. L'indice de pauvreté reste à un niveau élevé, l'effet distributif l'emportant souvent sur l'effet croissance, comme on peut l'observer dans le second graphique construit par Nunez et *alii*, surtout de 1997 à mi 98 et encore davantage de 2000 à mi 2002.

Graphique 8. L'exemple de la Colombie: Croissance observée et croissance hypothétique: PGER



source : Nunez et alii

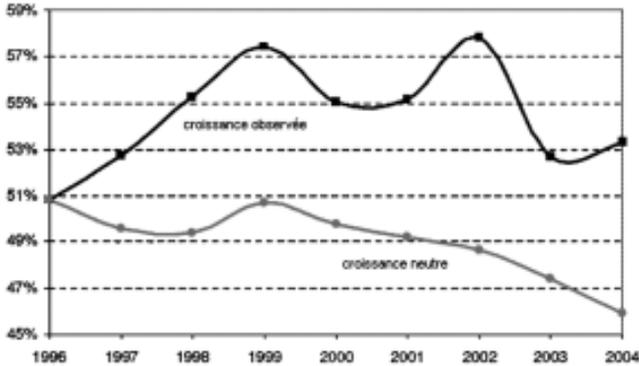
Graphique 9: Modifications de l'indice dues à la croissance et aux effets redistributifs



source : Nunez et alii

Il est logique dès lors que l'indice de pauvreté n'ait pas baissé sur la période : de 51% en 1996 il passe à un peu plus de 53% en 2004 après avoir chuté de quatre points de 2002 à 2003 grâce à une croissance « *pro poor* » forte. Si la croissance avait été neutre, l'indice de pauvreté serait passé de 51% en 1996 à 37% en 2004...c'est dire combien sur la période les phases de croissance appauvrissantes ont été fortes

**Graphique 10. Indice de pauvreté avec
« croissance observée » et croissance
hypothétique neutre (PGER)**



3.2. La vulnérabilité des pauvres à la volatilité de l'économie

Avant d'aborder cette question importante, il convient de faire deux remarques au préalable, l'une sur le taux de croissance, l'autre sur sa volatilité..

Le taux de croissance est un "donné" produit de déterminations différentes selon les pays et les époques. C'est pourquoi il importe d'analyser les modes de croissance différents et d'aller ainsi au-delà de la seule mesure macroéconomique. Le Tchad ne peut être comparé aux Etats-Unis et le Brésil à la France à la seule aune de leurs taux de croissance. Les secteurs responsables de cette croissance –externe ou interne–, que ce soit la consommation de biens durables, ou bien celle des biens non durables, ou bien encore l'investissement et enfin les exportations sont différents selon les pays et les périodes. Les effets distributifs de la croissance ne sont pas les mêmes selon chaque cas. Produire des biens durables ou des biens d'investissement ne nécessite pas la même qualification de la main d'oeuvre, et donc le même spectre de salaires, que produire des biens de

consommation non durables. On comprend alors que pour un même taux de croissance, les effets sur l'emploi, la qualité de l'emploi et enfin le niveau de vie des pauvres puissent être différents selon que l'accent est mis sur tel ou tel secteur. Les passages de la "ligne" de pauvreté sont donc plus ou moins importants – compte tenu de la profondeur de la pauvreté – selon l'importance de son taux et de sa régularité certes mais aussi ses effets redistributifs spécifiques à tel ou tel mode de croissance²⁸.

La forte volatilité de la croissance a pour origine le mode de sortie de la crise hyper inflationniste des années quatre-vingt. La croyance était que la libéralisation soudaine et de grande ampleur de la quasi totalité des marchés devait conduire, non seulement à la fin de l'hyperinflation, ce qui fut réalisé, mais aussi à une reprise économique forte et durable, ce qui n'a pas été le cas. Le raisonnement pouvait se résumer à l'enchaînement suivant : libéralisation, croissance, réduction de la pauvreté. Les effets redistributifs étaient soit ignorés, soit sous estimés. La croissance élevée n'était pas au rendez-vous, à de rares exceptions près et pour des périodes brèves. La volatilité de la croissance était enfin et surtout profondément sous estimée.

La pauvreté persiste en Amérique latine à un niveau élevé, à la différence de ce qu'on observe dans nombre d'économies asiatiques. Des améliorations à la marge peuvent être observées – moins de malnutrition des enfants, allongement de la durée de vie, scolarité plus importante par exemple – mais les perturbations macroéconomiques aggravent durablement la situation des couches modestes et pauvres et les effets positifs que pourraient avoir des "programmes ciblés" de lutte contre la pauvreté sont plus ou moins altérés par la volatilité de la croissance. Aussi convient-il de rechercher les raisons de cette volatilité puisqu'elle est à l'origine des difficultés à réduire significativement la pauvreté.

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

Pourquoi cette incapacité à réduire durablement la pauvreté? Pourquoi y a-t-il une grande vulnérabilité des pauvres aux cycles économiques? Pourquoi la croissance est-elle si instable? L'ordre des réponses importe. On ne peut répondre à la première en ignorant la seconde et répondre à la seconde en oubliant la troisième. A l'inverse, répondre à la troisième question en premier, permet de répondre à la seconde puis à la première. Cette approche permet de ne pas en rester à « tout ce qu'il faudrait faire », catalogue de vœux pieux très souvent car elle conduit à s'interroger sur les raisons qui expliquent les difficultés à réduire la pauvreté, et désigner les obstacles socio-politiques à surmonter pour que des mesures puissent être entreprises. Il est très souvent plus intéressant en sciences sociales d'utiliser le raisonnement dit *a contrario*.

À chaque mode de croissance enfin correspond sa fragilité et celle des économies latino-américaines est particulièrement élevée et spécifique. La croissance peut donc peut-être plus ou moins volatile selon les manières de négocier les contraintes internationales, tant en terme de compétitivité que de circulation des flux de capitaux car elle dépend du régime de croissance emprunté. Analysons donc successivement d'abord cette instabilité, ensuite la relation entre celle-ci et la vulnérabilité.

La volatilité

La croissance est peu volatile dans les pays asiatiques. Forte dans son ampleur, faible dans sa durée, la crise de la fin des années quatre vingt dix constitue une exception. La situation est différente dans les économies latino américaines. La croissance a été particulièrement volatile (voir encadré). Si on s'en tient aux années quatre vingt quinze à aujourd'hui on observe une crise avec l'effet « téquila », prononcée au Mexique et en Argentine (plus de dix points d'écart du Pib), crise de nouveau en 1998, cette fois surtout au Brésil et en Argentine, crise toujours en Argentine de 1998 à 2002, avec un » plongée dans

les abysses » fin 2001, ralentissement sérieux de la croissance au Mexique, au Brésil et dans la plupart des économies latino-américaines en 2002. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, la volatilité des années quatre-vingt-dix est en moyenne plus faible que celle des années quatre-vingt. Elle s'inscrit dans un trend légèrement croissant, ce qui n'est pas le cas dans la décennie "perdue" (les années quatre-vingt de très forte inflation et de croissance le plus souvent négative) où le trend est plus ou moins franchement orienté à la baisse. Son origine et sa spécificité sont également différentes. Dans un cas elle est liée au service de la dette à partir des propres ressources de ces pays, dans le second cas elle est générée par la dépendance financière élevée propre aux nouveaux modes de croissance mis en place avec la sortie des crises hyper inflationnistes. Les fluctuations, davantage que la médiocrité de la croissance, expliquent la vulnérabilité particulièrement élevée que subissent les pauvres.

Une forte vulnérabilité et une résistance à la baisse de la pauvreté en Amérique latine

On pourrait certes penser que les périodes de crise n'auraient qu'un effet baissier sur la moyenne du taux de croissance de telle sorte que la réduction de la pauvreté serait moins élevée que celle qui aurait eu lieu si la croissance avait été plus élevée. Ce serait une erreur. La fluctuation du PIB ne s'accompagne pas en effet d'une fluctuation inversée de la pauvreté : lorsque la croissance baisse, les pauvres sont affectés d'une manière plus que proportionnelle par cette baisse, et lorsque celle-ci repart à la hausse, le niveau de pauvreté reste stable, lorsqu'il n'empire pas, pendant une durée plus ou moins longue, elle-même fonction des effets redistributifs en cours. Les raisons souvent invoquées pour expliquer ces évolutions connues : la crise est le moment où les secteurs peu compétitifs sont res-

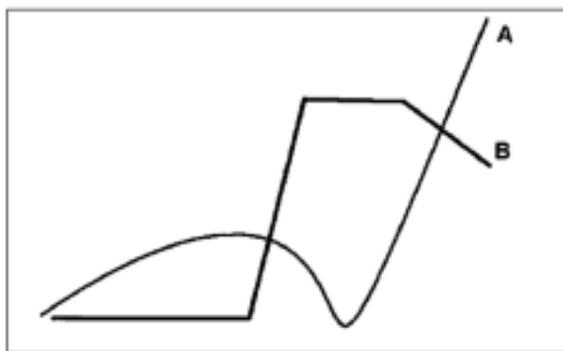
structurés, des entreprises éliminées ou reconverties, des conditions de travail remises en question. La sortie de crise autre que les reprises « mécanique » par renouvellement des stocks, exprime un retour vers de meilleures conditions de valorisation du capital, grâce à de nouveaux équipements plus performants, mais surtout dans un premier temps en raison de l'introduction de nouvelles organisations de travail, d'une baisse de l'emploi et d'une « modération » salariale. Le cycle de la production repart à la hausse, les profits augmentent ce qui à terme peut être de nature à alimenter la combativité, la mobilisation, et le rattrapage des salaires. Les déphasages entre les évolutions de la production et des salaires s'explique donc par le la non correspondance des cycles du Pib et des mobilisations. Il en serait de même pour les déphasages entre les cycles du Pib et celui de la pauvreté pour une raison simple : la pauvreté ne vient pas du non emploi, mais de l'emploi, se da nature et des conditions de sa rémunération. Les pauvres ne peuvent être chômeurs dans des pays où il n'existe pas d'allocation chômage. On les trouve donc dans les emplois les moins qualifiés, souvent informels, salariés ou non.

Cette explication n'est cependant pas suffisante. En Amérique latine, la crise dans les années mille neuf cent quatre vingt dix, deux mille ne vient pas, ou peu, d'un sur investissement et d'une détérioration consécutive des conditions de valorisation du capital. Elle résulte le plus souvent de la très forte vulnérabilité financière de ces pays. Afin de prévenir une fuite de capitaux, le gouvernement augmente démesurément les taux d'intérêt, ce qui augmente mécaniquement le service de sa dette interne et précipite la récession, voire la crise. L'échec de cette politique se manifeste par une dévaluation brutale, à chaud, une reprise de l'inflation²⁹, un alourdissement de la dette externe exprimée en monnaie locale et de son service, et surtout conduit le gouvernement à faire appel au Fonds monétaire international et donc à amputer ses dépenses publiques au mo-

ment où les dépenses au titre du service de la dette augmente considérablement. Mécaniquement, cela signifie que les autres dépenses publiques doivent baisser encore plus fortement si le gouvernement respecte les directives du fonds de chercher à réduire son déficit public. Ces mesures approfondissent la crise : celle-ci affecte surtout les plus démunis.

Ces trajectoires peuvent être représentées par le graphique suivant : la courbe A représente l'évolution du PIB, la courbe B celle de l'ampleur de la pauvreté. La courbe B connaît un palier –dans le meilleur des cas– pendant un temps "t" lorsque la courbe A est de nouveau croissante.

Graphique 11 - Évolutions contrastées du Pib (A) et de l'ampleur de la pauvreté (B)



Source : Pierre Salama.

La réduction des dépenses sociales, fût ce pur un temps, les affecte encore plus. La reprise se fait sur la base de ces détériorations, la reprise des dépenses sociales tardant, la situation tarde à s'améliorer pour les couches les plus pauvres.

Ce phénomène d'*hystérésis* s'explique ainsi essentiellement par l'accentuation des inégalités lors de la crise, crise dont les effets sont davantage démultipliés que dans les pays dévelo-

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

ppés en raison de la faible protection sociale de la majeure partie de la population. Les services publics, dont l'école et la santé, souffrent particulièrement des réductions de dépense décidées pour retrouver un équilibre budgétaire. La durée moyenne de scolarité baisse et sa qualité fléchit. Les enfants pauvres fréquentent moins assidûment l'école et travaillent davantage. La recherche d'activités de survie à court terme rendue nécessaire par la crise, la qualité et la durée de la scolarité plus faibles, la protection sanitaire réduite, la nutrition davantage insuffisante, diminuent, dans certains cas de manière irréversible, les capacités de sortir de la pauvreté une fois la reprise économique venue.

Encadré 2 - Une politique de taux d'intérêt élevés au Brésil au-delà de la crise financière qui pèse sur les possibilités d'augmenter les dépenses sociales, pourquoi ?

La venue de Lula au pouvoir laissait augurer une rupture franche avec la politique économique suivie par son prédécesseur : davantage de politique sociale et plus de résistance aux « recommandations » du FMI. C'est une continuité qu'on peut observer : le gouvernement brésilien va au-delà des recommandations du FMI en élevant l'excédent primaire du budget, c'est à dire l'excédent des recettes sur les dépenses budgétaires hors dépenses d'intérêt portant sur les dettes publiques. Dans une économie qui reste relativement fermée, la réduction des dépenses publiques, hors celles versées au titre du service de la dette, a des effets négatifs sur l'activité économique. On a vu qu'une récession économique s'accompagne d'une augmentation des inégalités, d'un accroissement de la pauvreté plus ou moins important. A cette politique budgétaire faisant peu de cas des programmes sociaux – y compris le fameux plan de lutte contre la faim, bien « vendu » à l'extérieur et bien reçu par les pauvres, mais bien modeste en pourcentage du Pib – s'ajoute une politique monétaire fortement restrictive. En général on s'attend à ce que les taux d'intérêt interne s'alignent

sur ceux, externes, décidés par les marchés financiers internationaux. C'est l'inverse qu'on observe au Brésil. Au risque d'être un peu technique, rappelons qu'il y a pour l'Etat théoriquement deux manières d'emprunter : soit le pays émet des bons sur les marchés financiers internationaux et paie pour cela le taux d'intérêt nord américain plus une prime de risque (le spread justifié par les risques encourus : dépréciation de la monnaie, risque de défaut), soit il fixe des taux attractifs dans l'espoir que des capitaux viendront de l'étranger. Dans les faits, l'Etat émet des bons à l'étranger et la fixation de ses taux à l'intérieur du pays sert entre autres à emprunter pour financer le service de sa dette interne et externe, à désinciter les capitaux à fuir le pays, et très peu à attirer des capitaux de l'étranger. Ces deux taux d'intérêt devraient tendre à converger et dans le cas du Brésil, a baisser dans la mesure où la prime de risque a chuté considérablement (1600 points à la veille de l'arrivée de Lula au pouvoir – soit 16 points à ajouter au taux d'intérêt américain voisin de zéro – moins de 400 points aujourd'hui). Or, c'est l'inverse qu'on observe, et c'est « l'originalité » de la politique économique suivie par le Brésil : le taux d'intérêt interne reste à un niveau extrêmement élevé (autour de 11 à 12% en terme réel), taux qu'il faut multiplier par trois, voire quatre, pour avoir une idée des conditions d'emprunts des entreprises et des ménages. Ce taux interne grève lourdement le service de la dette interne de l'Etat fédéral et des états et limite d'autant plus fortement les autres dépenses qu'est recherché un fort excédent primaire, plus élevé que celui exigé par le FMI. Le service de la dette interne et externe tourne autour de 7% du Pib après avoir culminé à 10%. et occupe largement le premier poste du budget, devant les dépenses d'éducation et de santé. Pourquoi ce paradoxe alors que son coût est extrêmement élevé en terme de croissance, de dégradation des politiques sociales ? Plus l'excédent primaire, en pourcentage du PIB, est important, plus la menace inflationniste s'éloigne, plus la crédibilité du Brésil

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

auprès des marchés externes est renforcée. Lorsque le spread baisse, les charges de la dette externe diminuent. La confiance revenant, plus il est aisé de capter des capitaux et la monnaie a tendance à se réapprécier (ce qui réduit aussi les charges sur la fraction de la dette interne indexée au dollar). Les conditions d'emprunt à l'étranger sont plus favorables avec la baisse des intérêts, le remboursement moins coûteux en monnaie nationale avec l'appréciation du Réal. Mais, à l'inverse, plus les taux d'intérêt interne sont élevés, plus les banques ont intérêt à acheter des bons du trésor émis par l'Etat, au détriment des crédits aux entreprises, moins les entreprises emprunteront, plus les charges de la dette interne sont conséquentes, plus les conditions d'une reprise économique durable et stable deviennent difficiles. Plus il est difficile de réduire la pauvreté lorsque la polarisation des richesses s'accroît à partir d'un niveau d'inégalités déjà extrêmement élevé.

Au-delà de la sincérité supposée de nombre de discours généraux, il convient ainsi de rappeler que selon certaines études (Hicks et Wodon, 2001) réalisées sur sept pays (Argentine, Chili, Bolivie, Costa Rica, Mexique, Panama et République Dominicaine), on peut certes observer une élasticité des dépenses sociales par rapport au PIB supérieure à l'unité durant les phases de croissance, mais celle-ci est plus faible durant les phases de récession. Encore ne s'agit-il ici que des dépenses sociales prises dans leur généralité.³⁰ Ainsi que le soulignent les auteurs, lorsque la croissance du PIB par tête fléchit d'un point, les dépenses consacrées par personne pauvre baissent de deux points. On peut estimer que cette baisse est pour moitié due à la baisse du PIB par tête et que l'autre moitié résulte de l'augmentation du nombre de pauvres due à la crise.

C'est cette volatilité prononcée de la croissance qui explique l'incapacité à réduire de manière significative l'ampleur et la profondeur de la pauvreté. Il ne suffit donc pas d'égrener les mesures sociales souhaitables qui pourraient alléger les sou-

ffrances des pauvres en augmentant soit leur niveau de vie (redistribution monétaire), soit en améliorant leurs capacités à sortir de la trappe de la pauvreté (accroissement des dépenses publiques de santé, d'éducation, de logement et d'infrastructures) qui certes, prises une à une pourraient être efficaces à la condition qu'elles soient aussi le produit d'une participation des pauvres aux décisions et qu'elles n'aboutissent pas à un acte de charité réduisant les pauvres à un statut de passivité.³¹ *Il faut se poser la question de savoir pourquoi elles ne sont pas prises à la hauteur où elles devraient l'être pour compenser les effets pernicioseux de la volatilité de la croissance sur le niveau de vie des pauvres et des couches modestes, pourquoi elles ne peuvent être prises, sauf pour certaines d'entre elles, exceptionnellement et occasionnellement.*

La comparaison avec les pays asiatiques est riche d'enseignements : le mode d'insertion dans l'économie mondiale n'est pas unique, l'ouverture ne signifie pas nécessairement le libre échange, un politique budgétaire plus active est possible. Le degré de volatilité dépend du régime de croissance choisi. Avec d'autres régimes de croissance, une volatilité moins importante est possible, une politique sociale « *pro poor* » est possible, notamment dans les périodes de crise. L'analyse que nous avons présentée de la Corée pendant la crise le montre.

La courbe (B) du graphique 12, représentant l'évolution de l'ampleur de la pauvreté, peut être modifiée, *ex post* par le jeu d'une politique sociale adaptée à la volatilité du régime de croissance. Deux types d'intervention complémentaires peuvent ainsi être définis: la première consisterait à distribuer des revenus aux plus pauvres par le biais d'une réforme fiscale. Celle-ci, pour des raisons d'équité, paraît souhaitable³². Elle est utile : elle suscitait des oppositions politiques, il n'y pas encore très longtemps une telle redistribution "agitait" les marchés qui, spéculation sur les changes aidant, cherchaient à empêcher

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

cette réforme. Et puis, statistiques aidant, on s'est rendu compte que le coût en terme de pourcentage du Pib n'est pas très élevé et que l'effet politique, surtout auprès des plus démunis, est majeur. Ainsi le programme bourse famille au Brésil lancé par le président Lula au Brésil correspond à moins de 0,4% du Pib, alors que le service des dettes publiques interne et externe fluctue entre 7% et 10% du Pib...service qui participe fortement à l'enrichissement relatif et absolu des dix pour cent les plus riches de la population. La seconde consiste à améliorer les "capacités" des pauvres à émerger de la pauvreté en décidant une politique de dépenses sociales audacieuse vis-à-vis de la santé et de l'éducation. Certes, de telles mesures auraient peu d'effets à court terme si on limite la mesure de la pauvreté à des critères monétaires (ligne de pauvreté), sauf qu'elles permettraient d'atténuer les effets d'une misère croissante sur la santé des pauvres en évitant qu'elle se détériore davantage. Ses effets à moyen et long terme sont plus conséquents car en augmentant les "capacités", ils autorisent une plus grande mobilité sociale et offrent de ce fait une probabilité supérieure de sortir de la pauvreté, que celle-ci soit définie selon des critères monétaires ou des critères plus qualitatifs (nécessités de base satisfaites ou bien indicateur de pauvreté humaine du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Dans cet ordre d'idée il pourrait être décidé par exemple que *les dépenses sociales augmentent de deux points lorsque la croissance chute d'un point. Ou bien d'indexer la croissance des dépenses sociales à celles du service de la dette interne et externe de l'Etat.* Lors d'une crise, la variable d'ajustement ne devrait donc plus être le taux d'intérêt et la réduction des dépenses publiques pour obtenir un soutien des institutions internationales, mais au contraire une augmentation des dépenses sociales pour amortir les effets négatifs de la crise sur les couches les plus vulnérable et favoriser la mobilité sociale.

NOTES

¹ Elles peuvent pour autant être très instructives. Voir par exemple l'étude de Fay M et Morrison M (2005).

² De nombreuses études analysent également le rôle de l'ouverture commerciale (la réduction des tarifs, élimination des contingentements et des autorisations administratives, la réduction des subventions aux exportations), de la stabilité macroéconomique, de la flexibilité du marché du travail, de l'entrée des investissements étrangers directs, dans la réduction de la pauvreté. En général elles concluent que la libération des marchés est la meilleure voie pour réduire la pauvreté. Pour une présentation orthodoxe sur le rôle de ces différents facteurs, voir Hoekman B et *alii.* (2002).

³ Pour un exposé de l'ensemble des techniques mesurant la pauvreté et leur discussion, voir Destremau B et Salama P (2000).

⁴ D'autres indicateurs ne prennent pas en compte les revenus perçus mais cherchent à évaluer la satisfaction de besoins considérés comme essentiels à la reproduction de l'individu ou de sa famille. Il s'agit des « nécessités de base satisfaites ». Si elles sont insatisfaites, l'individu, ou sa famille, est considéré comme pauvre. On dit alors que la pauvreté est *structurelle*. Selon une approche semblable, le PNUD a développé une méthode permettant de comparer les pays et de les classer : la pauvreté est dite non monétaire, l'indicateur est désigné comme un *indicateur de pauvreté humaine*.

⁵ Sur ce point voir Wade R (2002) qui remarque que les échantillons de pays utilisés pour mesurer le revenu des pauvres diffèrent selon les enquêtes.

⁶ Celles-ci expriment des codes de valeur transmis de générations en générations, plus ou moins déformés par l'insertion souvent brutale des individus dans un mode marchand, plus ou moins globalisé.

⁷ Selon l'expression heureuse de Bourguignon (2004)

⁸ A ce niveau d'analyse, ajouter la volatilité de la croissance comme facteur expliquant l'évolution de la pauvreté ferait double emploi avec la variation des inégalités. Il est exact que plus la volatilité est élevée, plus les effets positifs sur la pauvreté sont amoindris. Dit autrement, pour un même taux de croissance moyen annuel, le pays qui connaît le plus de régularité dans sa croissance bénéficie d'une réduction de son niveau de pauvreté supérieure à celle d'un autre pays connaissant une croissance, certes semblable en moyenne, mais plus volatile. Ajouter à ce niveau d'analyse ce facteur fait cependant double emploi avec l'évolution de la distribution des revenus car l'effet d'hystérésis qui explique ces effets négatifs sur la pauvreté lorsque la volatilité est élevée se traduit par une variation des inégalités, déjà prise en considération. Nous traiterons de ce point dans la section suivante.

⁹ Le coefficient de Gini est un indicateur des inégalités : on met en rapport les pourcen-

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

tages de la population et les pourcentages du revenu distribué. Population et revenus, en pourcentage, forment les deux côtés d'un carré. Si par exemple 5% de la population touche 5% du revenu, 10% touche 10% etc, on obtient une distribution des revenus absolument égale. Elle correspond à la diagonale du carré. La distribution des revenus est en réalité plus ou moins inégale selon les pays : 10% de la population touche par exemple 5% des revenus, 20% reçoit 9% etc, par exemple. On obtient une ligne qui reflète cette distribution des revenus. Elle est porte le nom de courbe de Lorentz. La surface existant entre cette ligne et la diagonale, rapportée à la moitié de la surface du carré constitue un indicateur des inégalités, nommé Gini. Plus la courbe de Lorentz se rapproche de la diagonale, moins la surface occupée entre cette courbe et la diagonale est grande et moins le Gini est élevé, et inversement. On comprend aussi que la surface occupée entre cette courbe et la diagonale peut être produite par deux courbes de Lorenz différentes dans leur courbure. Ceci signifie qu'un même degré d'inégalité peut signifier des situations différentes et qu'il faut alors avoir recours à d'autres indicateurs plus précis

¹⁰ Le passage d'une économie hyper inflationniste à une économie peu inflationniste au début des années quatre vingt dix se traduit par une diminution des inégalités dont l'effet est une réduction parfois conséquente de l'ampleur de la pauvreté.

¹¹ Les tests sont effectués à partir d'un panel d'une centaine de pays, développés et en développement et comparent le revenu moyen du premier quintile – là où la probabilité de trouver des pauvres est très forte – avec le revenu moyen de la population prise dans son ensemble. Les revenus ainsi que les variables explicatives sont observés sur deux périodes distantes d'au moins cinq ans. Il y a plus de trois cents observations.

¹² Mettre des effets fixes n'est pas suffisant, comme le soulignent Cling et *alli* car ces institutions sont constitutives dans les pays développés du revenu des pauvres à certains moments (une politique *pro poor* est plus facile à mettre en place dans les pays développés en période de crise que dans les pays en voie de développement).

¹³ Dans des travaux plus récents, Barros, Henriques et Mendonca (2000), montrent que pour réduire la pauvreté de 12,5 points au Brésil, il faudrait une croissance de 4% chaque année pendant dix ans à la condition que le profil des inégalités ne soit pas affecté.

¹⁴ Tels qu'ils ont été reformulés en 2000 par Williamson.

¹⁵ Il est intéressant de remarquer l'absence d'accord entre les économistes du FMI et de nombreux économistes orthodoxes sur ce point : le FMI préconise une libéralisation du compte capital et des économistes comme Mc Kinon y voient un danger (pour une présentation du débat entre les économistes partisans du « big bang » et ceux qui penchent pour des mesures gradualistes, voir P.Salama et J.Valier (1994, chap. 6). On observe un désaccord également s'agissant du taux de change : le FMI appuie tout au long des années quatre vingt dix le maintien d'un politique de change fixe (annoncer un change flexible pour sortir de l'inflation pourrait avoir un impact négatif sur la crédibilité des mesures prises, mais à l'inverse l'abandon d'une possibilité de régler les flux de

capitaux lorsque les changes sont fixes est pour le moins périlleux lorsque l'afflux de capitaux est brutal dans un sens ou un autre, comme l'exemple extrême de l'Argentine l'a démontré) et la plupart des économistes orthodoxes eux, penchent pour des taux de change flexible et il faudra « attendre » la crise financière de la fin des années quatre vingt dix pour que ce dernier régime soit préconisé.

¹⁶ Ce plan vise à aider les familles dont le revenu s'élève à moins de 75 réais par tête, soit approximativement 34 dollars US, ce qui correspond à quatre dollars près à la ligne d'indigence (pauvreté extrême) définie par la Banque mondiale, et se situe très en deça de la ligne de pauvreté définie par le DIEESE (375 Réais). Huit millions et quatre cent mille familles sont concernées et reçoivent par mois entre 45 et 90 Réais en 2005. Ce programme devrait s'élargir à un nombre plus important de familles par la suite.

¹⁷ En Chine, les couches moyennes s'enrichissent, en Amérique latine, deux tiers d'entre elles s'appauvrissent relativement, ainsi que nous le verrons.

¹⁸ Les données pour la Bolivie, la Colombie, le Panama, le Paraguay, l'Uruguay sont calculées à partir des villes. Celles pour l'Argentine sont calculées à partir des données obtenues pour le Grand Buenos Aires.

¹⁹ On distingue en général dans ces vingt pour cent les 10% les plus riches et les 10% qui suivent qualifiées de couches moyennes « hautes ».

²⁰ Un régime de croissance à dominante financière accentue en général les inégalités entre le travail et le capital, un régime de croissance ouvert à la concurrence internationale, sans ou avec peu d'intervention de l'Etat, peut accentuer les inégalités salariales, un régime de croissance fondé sur l'essor de la demande des couches intermédiaires, modestes, voire pauvre, peut diminuer les inégalités (par exemple lors de la première phase de substitution des importations légères, si des politiques redistributives sont mises en place, si une réforme agraire en faveur des paysans pauvres est entreprise.

²¹ Et pour certains, d'une réduction des inégalités, elle-même consécutive d'une allocation des ressources optimales permettant une spécialisation internationale selon les coûts comparatifs.

²² Derrière cette observation il y a des interrogations sérieuses sur la pertinence économique des techniques économétriques privilégiant la recherche de la stationnarité des séries autour d'une tendance linéaire, indépendamment des phénomènes économiques qu'elles représentent. Nous ne pouvons développer ici cette question complexe, voir Dantes Caffè R (2006).

²³ Nous avons préféré conserver les expressions anglaises, la dernière étant difficilement traduisible, l'expression « goûte à goûte » étant probablement la plus proche mais dans ce cas inélégante.

²⁴ Les élasticités de l'indice de pauvreté par rapport au Pib sont supérieures à 1, comprises

LA BAISSÉ DU NIVEAU DE PAUVRETÉ: SUCCÈS APPARENTS EN ASIE, ÉCHECS EN AMÉRIQUE LATINE

entre 0 et 1, inférieures à 1. Voir Kakwani et *alii* (2004). Nous adoptons ici les définitions de cet auteur plutôt que celles plus laxistes de la Banque Mondiale considérant que la croissance est « *pro-poor* » si l'indice de pauvreté diminue quel que soit son taux. Dans ce cas il suffit que l'élasticité soit supérieure à 0.

²⁵ Selon la méthodologie de la Banque mondiale, l'indice de pauvreté extrême (1\$ jour) passe de 9,9% à la veille de la crise, à 16,7% en 1996 pour diminuer ensuite à 7,72%. Pour une étude précise des effets de la crise en Indonésie sur les différents indicateurs de la pauvreté en Indonésie, voir Dhanani S et Islam I (2002)

²⁶ acronyme de « poverty equivalent growth rate »

²⁷ légèrement différentes de celles calculées par ADB (*op. cit*)

²⁸ Il peut paraître surprenant qu'on ait à rappeler ces "banalités"? Auraient-elles été oubliées, écrasées par le rouleau compresseur de la pensée dominante durant tant d'années? Sans remonter à nos grands classiques, ces relations avaient été magistralement montrées par le courant structuraliste de la Cepal. On se souvient par exemple de l'analyse de la concentration "horizontale" puis "verticale" des revenus selon que le mode de croissance était la substitution des importations légères ou lourdes, du raisonnement des stagnationnistes sur la non correspondance des dimensions d'offre et de demande dans leurs dynamiques, pour analyser l'évolution de la rentabilité du capital dans les secteurs dynamiques.

²⁹ Qui contrairement à ce que craignaient nombre de gouvernements, justifiant ainsi la non dévaluation « à froid », a été de courte durée et peu importante.

³⁰ Ces évaluations paraissent optimistes lorsqu'on sait la différence qu'il peut y avoir entre dépenses budgétées et dépenses exécutées, surtout lorsqu'il est convenu qu'une fraction de ces dépenses sera "détournée" vers d'autres allocations, comme cela est fait explicitement au Brésil.

³¹ La participation des pauvres au dépassement de leur pauvreté est essentielle (démocratie participative) et si elle n'a pas lieu, la passivité (recherchée?) constitue un obstacle à l'amélioration de leur situation.

³² Bien que très souvent on ait souligné ses effets pervers potentiels (voir Bourguignon 2000 et sur une position différente Valier 2000).