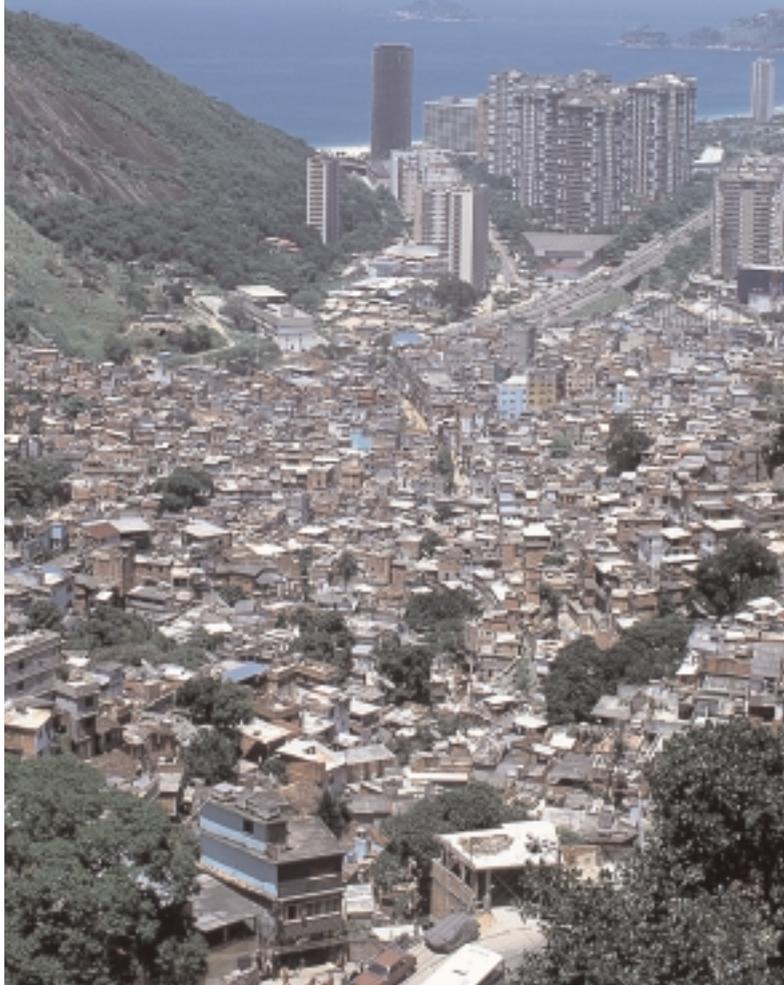


Lutte contre la pauvreté

Nora Lustig et Omar Arias



Bien que l'Amérique latine et les Caraïbes aient réduit l'incidence de la pauvreté dans les années 90, l'augmentation de la population et l'accroissement des inégalités de revenu intervenus dans les années 80 ont fait obstacle aux efforts déployés dans la région pour diminuer le nombre de pauvres. Comment les dirigeants de la région peuvent-ils lutter contre la pauvreté avec un maximum d'efficacité et mieux protéger les pauvres pendant les crises économiques?

L'INCIDENCE DE LA PAUVRETÉ et le nombre de pauvres avaient augmenté d'environ 3 % et d'approximativement 70 millions de personnes, respectivement, en 1997 par rapport à 1980 (voir le tableau). Les progrès limités obtenus jusqu'ici dans la lutte contre la pauvreté résultent en partie de la crise de la dette des années 80. Bien que la croissance économique ait repris dans les années 90 (elle s'est chiffrée en moyenne à 3,3 % dans la région en 1990-98), elle n'a pas permis de faire reculer sensiblement la pauvreté. La cause en a été en partie l'augmentation des inégalités de revenu dans les années 80, qui n'a pas été inversée pendant la décennie suivante : les inégalités s'étant creusées, un taux de croissance donné a entraîné un recul plus lent de la pauvreté.

Dans l'ensemble, le fait que la pauvreté n'a pas reculé nettement peut être lié à des baisses récurrentes de l'expansion économique et à l'augmentation des inégalités de rémunérations.

Crises, inégalités et pauvreté

La forte progression de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes pourrait tenir avant tout aux crises macroéconomiques récurrentes observées dans la région au cours des vingt dernières années. La persistance de ces crises a fait dire que les années 80 avaient été pour la région une «décennie perdue». Les résultats de la région se sont un peu améliorés dans les années 90, mais 24 pays ont connu au

Tendances de la pauvreté et de l'inégalité en Amérique latine, 1980–96

	Pauvreté						Inégalité		
	LS		CEPAL		Wodon <i>et al.</i>		Coefficient de Gini		Répartition par quintile (ratios 5/1)
	(Pourcentage des individus)	Millions d'individus	(Pourcentage des individus)	Millions d'individus	(Pourcentage des individus)	Millions d'individus	LS & SH	Wodon <i>et al.</i>	LS
1980	28	95	35	136	34 (1986)	138	0,53	0,54 (1986)	17,1
1990	35	148	41	200	38 (1989)	165	0,56	0,58 (1989)	21,3
1994	33	151	38	202	37 (1995)	177	0,56	0,56 (1995)	23,3
1996	...	...	36 (1997)	204	37	179	0,56	0,56	22,5 (1995)
(En pourcentage de variation)									
1980–90	28	56	17	47	12 (1986–89)	20	6	7 (1986–89)	25
1980–96	...	...	3	50	9 (1986–96)	30	6	4 (1986–96)	...
1990–94	-5	2	-7	1	-3 (1989–95)	7	0	-3 (1989–95)	9
1994–96	...	...	-5	1	0 (1995–96)	1	0	0 (1995–96)	...
1990–96	...	...	-12	2	-3 (1989–96)	8	0	-3 (1989–96)	...

Sources : José Luis Londoño et Miguel Székely, «Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970–79», document de travail n° 357, Bureau de l'économiste en chef (Washington, Banque interaméricaine de développement, 1997); Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), «Social Panorama of Latin America» (Santiago, Chili, CEPAL, 1999); Quentin Wodon *et al.*, «Poverty and Inequality in Latin America, 1986–98» (non publié; Washington, Banque mondiale, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, 2000); Miguel Székely et Marianne Hilgert, «Inequality in Latin America during the 1990s, 1986–98» (non publié; Washington, Banque interaméricaine de développement, Département des études, 1999)
Notes : LS = Londoño et Székely (1997); CEPAL = CEPAL (1999); Wodon *et al.* = Wodon *et al.* (2000), SH = Székely et Hilgert (1999). Voir les sources pour plus de détails.
... indique qu'il n'y a pas de données disponibles.

moins une année de baisse du revenu par habitant. Au total, entre 1980 et 1998, on a compté plus de 40 baisses du PIB annuel par habitant égales ou supérieures à 4 %. L'inclusion de 1999 fera augmenter ces chiffres.

Dans tous les cas sur lesquels on dispose de données, l'incidence de la pauvreté s'est accrue au début de la crise, atteignant partout — de un à cinq ans après selon le pays — un niveau plus élevé qu'avant que la récession due à la crise ne commence. Les crises se sont fréquemment accompagnées d'un accroissement de l'inégalité des revenus — elle a augmenté au début de la crise dans 5 des 8 cas sur lesquels on dispose de données, et dans 15 cas sur 20 elle était plus forte après le début de la crise.

Fields (1991) estime qu'en moyenne la pauvreté augmente de 2 % chaque fois que la croissance fléchit d'un point de pourcentage. D'autres études constatent que, si la région avait joui de la même stabilité macroéconomique que les pays industrialisés, 25 % environ des pauvres de la région seraient sortis de la pauvreté. Étant donné qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes les crises tendent à s'accompagner d'une inégalité croissante, la contraction de l'activité entraîne le plus souvent une annulation plus que proportionnelle des progrès antérieurs de la lutte contre la pauvreté. Dans les années 80, chaque fois que le revenu par habitant a reculé de 1 % pendant une récession, ce recul a annulé l'abaissement de la pauvreté dû à une augmentation du revenu par habitant de 3,7 % et de 2 % en zones urbaine et rurale, respectivement, dans les années 70. En outre, les crises accentuent l'inégalité : le plus souvent, les reprises ultérieures ne résorbent pas l'augmentation de l'inégalité résultant d'une très forte chute de l'activité économique.

Il est indiscutable que les crises entraînent des niveaux relativement élevés de pauvreté passagère, mais elles peuvent être aussi des facteurs de pauvreté chronique ou persistante, car la baisse des revenus a parfois un impact irréversible sur les actifs physiques et le capital humain des pauvres. Si des indicateurs sociaux tels que le taux de mortalité infantile ont continué à témoigner d'amélioration en Amérique latine au cours des crises de la période 1980–90, ces progrès ont été

plus lents que durant la décennie précédente. Les indicateurs sanitaires plus sensibles au fléchissement de la consommation ou des revenus témoignent de détériorations. Au Chili, les données relatives aux nouveaux-nés d'un poids inférieur à la moyenne et aux enfants sous-alimentés ont évolué parallèlement à la situation économique dans les années 80, alors que ces deux indicateurs avaient montré une amélioration systématique dans les années 70. Au Mexique, la mortalité infantile et préscolaire due aux carences nutritionnelles s'est accrue dans les années 80, inversant la tendance de la décennie précédente. La ration protéique quotidienne a diminué de 3,8 % en Argentine en 1995 et de 2,9 % au Venezuela en 1994.

Des travaux récents lient la baisse de l'activité macroéconomique aux variations des indicateurs d'éducation. Ainsi, l'accroissement moyen de la scolarisation est tombé dans 18 pays d'Amérique latine de 1,9 année dans les années 50 et 60 à 1,2 année dans les années 70 et 80. Pour donner un exemple plus précis, l'amélioration des niveaux d'instruction commence à diminuer pour les enfants nés entre 1960 et 1970 et le recul s'accroît pour ceux qui sont entrés à l'école entre 1975 et 1986 — période qui correspond approximativement à la crise régionale de la dette. La dégradation macroéconomique (chocs à court terme sur le PIB, forte instabilité et chocs négatifs dans le domaine du commerce extérieur) explique à raison de 80 % le ralentissement de l'amélioration des niveaux d'instruction.

Comme une crise est préjudiciable à l'investissement dans l'éducation, la nutrition et la santé et risque de réduire le «capital humain» (connaissances tirées de l'activité professionnelle, informations et qualifications) des pauvres, elle peut compromettre leur aptitude à sortir de la pauvreté. En outre, un impact irréversible sur ce capital affecte non seulement leur situation, mais peut aussi réduire les résultats d'ensemble de l'économie à moyen terme. Cette remarque vaut tout particulièrement lorsque les niveaux atteints sur les plans de la nutrition et de l'éducation baissent en période de récession. Éviter une telle évolution est un autre argument économique important en faveur de filets de sécurité financés par l'État.

Ces faits d'expérience devraient permettre de l'affirmer : prévenir les crises ou y remédier devrait être une véritable priorité pour toute stratégie nationale antipauvreté. Les mesures adoptées en cas de crises macroéconomiques peuvent être conçues, à des degrés divers, en fonction des besoins des pauvres. Elles aideront effectivement les pauvres si elles permettent de maintenir des niveaux de consommation suffisants, de préserver leur accès aux services sociaux élémentaires, d'éviter des atteintes irréversibles à leur capital humain et d'empêcher l'apparition de dysfonctionnements tels que la prostitution, d'autres activités criminelles ou le recours abusif au travail des enfants.

En cas de choc, la meilleure solution combine l'ajustement nécessaire de la balance des paiements et le plus faible fléchissement possible de la production dans une mesure compatible avec la situation initiale de l'économie. Il est possible que des réactions macroéconomiques optimales pour l'ensemble de l'économie diffèrent de mesures macroéconomiques optimales pour les pauvres. Il est possible aussi que les intérêts des pauvres et ceux des autres personnes soient antagonistes et qu'un conflit analogue oppose *différents* groupes de pauvres (par exemple les urbains et les ruraux) lorsque des combinaisons de mesures différentes entraînent une répartition différente du revenu.

Même si tous les revenus baissent du même pourcentage — résultat qui semblerait aussi équitable que possible —, il n'est pas certain que les pauvres y gagneront. Un pays peut opter entre plusieurs politiques d'ajustement, le principal choix étant entre une plus forte réduction de la production à court terme suivie d'un niveau plus élevé à moyen terme, ou un fléchissement plus progressif à court terme suivi d'un niveau plus faible à moyen terme (tous les revenus baissent dans la même proportion). Différents trains de mesures d'ajustement n'auront pas les mêmes conséquences pour le bien-être des pauvres (qui ne peuvent guère, manifestement, éviter que leur consommation ne varie fortement) que pour celui de l'ensemble de l'économie. Les pauvres préfèrent parfois un ajustement plus progressif, même au prix d'une reprise plus lente.

On ne devrait pas en déduire que les dirigeants favorables aux pauvres devraient nécessairement adopter les solutions optimales pour ces derniers (bien qu'elles se justifient parfois). Les autorités soucieuses du bien-être des pauvres devraient créer des filets de sécurité afin de compenser (au moins en partie) le coût que doivent supporter les pauvres du fait qu'elles ont choisi le sentier optimal pour l'ensemble de l'économie. Les prêts et les dons des institutions et des donateurs internationaux peuvent être utilisés pour financer ces mesures compensatoires pendant l'application d'un programme d'ajustement. Les institutions internationales peuvent inciter un pays à choisir le sentier d'ajustement optimal, mais elles devraient aussi s'assurer qu'il prend les mesures compensatoires appropriées. Les filets de sécurité ne devraient pas être mis en place après coup.

À l'heure actuelle, la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes doivent améliorer leurs dispositifs sociaux pour éviter que les pauvres ne soient touchés de plein fouet par les crises économiques. Le sentiment général est que les fonds d'investissement sociaux ont été créés précisément à cette fin, mais un examen plus attentif montre que la plupart permettent mieux de créer de petites infrastructures sociales que

de donner des possibilités d'emploi aux victimes de la crise. En fait, faute de filet de sécurité, la plupart des pays de la région ne peuvent réguler vraiment la consommation et par conséquent protéger les pauvres des risques qu'entraînent des chocs systémiques pour la production, l'emploi et les prix.

Un problème récurrent se pose du fait que, les dispositifs institutionnels de protection des pauvres n'étant pas en place lorsque les crises se produisent, il faut fréquemment improviser ou utiliser des programmes créés à d'autres fins. Les responsables doivent souvent concevoir des mesures d'urgence sans avoir le temps d'effectuer l'analyse technique nécessaire aussi bien pour préciser le profil socioéconomique des groupes les plus vulnérables aux chocs que pour déterminer le rapport coût/avantage de différentes politiques de protection sociale.

Des filets de sécurité efficaces existent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Amérique latine. Dans l'idéal, ils doivent fournir un plancher de consommation tout en protégeant l'accumulation du capital humain des pauvres, ou contribuer à développer les infrastructures sociales et physiques qui leurs sont destinées. À titre d'exemple de filets de sécurité efficaces, on citera les programmes de développement humain bien ciblés qui permettent de transférer des revenus en espèces ou en nature aux ménages pauvres ayant des enfants à charge, et qui subordonnent le transfert à l'investissement des ménages dans le capital humain des enfants (par exemple la fréquentation scolaire et les soins dans les dispensaires). Le volet complément de revenus des programmes réduit la pauvreté actuelle et, comme la nutrition et la santé ainsi que l'éducation des enfants progressent, la capacité de gain future des pauvres s'en trouve accrue.

Les prestations sociales accordées en contrepartie d'une activité salariée peuvent être aussi des filets de sécurité efficaces. Ces programmes visent à transférer des ressources aux chômeurs et, dans la plupart des cas, aux travailleurs non qualifiés tout en réduisant au minimum les effets pervers qui désincitent de travailler. Il convient de noter que, si leur taux de salaire est inférieur à celui que peuvent obtenir sur le marché des travailleurs non qualifiés, les programmes n'auront d'attrait que pour les travailleurs n'ayant guère d'autres possibilités d'emploi. De tels programmes peuvent protéger l'emploi des pauvres confrontés à des chocs mondiaux, régionaux, sectoriels ou spécifiques. Leur utilité peut être encore plus grande s'ils permettent de donner une qualification à ceux qui n'en n'ont pas et aux travailleurs pauvres et d'améliorer les infrastructures sociales et physiques des zones pauvres.

Tendances du chômage et des salaires

Outre les crises récurrentes qu'a connues la région, les progrès limités de la lutte contre la pauvreté s'expliquent par le fait que les pays n'ont pas su créer suffisamment d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés. Dans les années 90, la croissance économique est allée de pair avec un taux de chômage élevé et un élargissement des écarts de revenu : la population active a progressé à un taux annuel moyen de 3,2 %, mais les créations d'emplois ont augmenté de 2,9 %. En conséquence, le chômage déclaré ou enregistré est monté en flèche, tandis que le sous-emploi a augmenté. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, le chômage déclaré a atteint 8,4 % (Caraïbes non comprises) en 1998, contre 5,8 % en 1991. En outre, la part de l'emploi informel (emploi non

déclaré) a continué de s'accroître, passant de 51,8 % en 1990 à 57,7 % en 1997.

Les disparités de revenus constatées en Amérique latine, qui étaient déjà parmi les plus fortes du monde, sont devenues deux fois plus larges pendant la décennie considérée que dans les pays développés. Cette évolution est souvent allée de pair avec une progression inégale des revenus due aux différences touchant au capital humain (en matière notamment d'éducation) et aux caractéristiques des emplois (par exemple, selon qu'il s'agissait de cadres plutôt que de cols bleus, du secteur moderne ou traditionnel et de l'emploi informel ou formel). De fait, l'écart de salaires entre les cadres et les techniciens et le personnel moins qualifié (en particulier dans les tâches à faible productivité) s'est creusé, en moyenne, de plus de 4 % par an dans dix pays sur quatorze.

Le rôle de la progression des rémunérations des qualifications générales ou spécialisées dans le creusement des disparités salariales est illustré dans diverses études. Bourguignon, Ferreira et Lustig (à paraître), par exemple, relèvent des faits tendant à prouver que, dans cinq pays (Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Venezuela), la rentabilité financière de l'éducation reçue augmente davantage dans le cas des personnes mieux éduquées. D'autres travaux signalent que les écarts de salaires entre les travailleurs ayant une éducation primaire ou au contraire supérieure ont augmenté dans sept pays sur dix (Bolivie, Brésil, Chili, Mexique, Pérou, Uruguay et Venezuela), pendant les cinq années 1990-95. Le fait qu'une éducation supérieure se traduise par un avantage financier croissant est considéré comme l'un des facteurs principaux de l'inégalité des rémunérations et de la perpétuation de la pauvreté : les travailleurs à faible revenu reçoivent une moindre rémunération — en valeur relative et même parfois absolue — pour les rares actifs (tel l'enseignement primaire) qu'ils sont capables d'acquérir. Si les actifs des travailleurs plus qualifiés sont de mieux en mieux rémunérés, c'est notamment en raison, selon certains, de l'innovation technologique, qui entraîne une intensification du capital, donc une augmentation de la demande de main-d'oeuvre qualifiée. D'autres études constatent que l'inégalité salariale grandissante tient à la libéralisation du commerce. Pourtant, les faits relevés sont hétérogènes. Arias (2000) relève que la progression des salaires d'un groupe d'éducation donné varie avec l'âge : en Argentine et au Costa Rica, par exemple, une éducation post-secondaire profite avant tout aux jeunes travailleurs.

Des études récentes portant aussi bien sur des pays développés qu'en développement montrent en fait que la rentabilité de l'éducation reçue tend à être plus forte pour les personnes occupant des postes bien rémunérés. Par conséquent, l'avantage apparent, sous forme de salaires élevés, dont bénéficient les diplômés de l'enseignement post-secondaire pourrait ne pas être à la portée de tout le monde. Ces études



Nora Lustig est Conseillère principale pour les questions de pauvreté et d'inégalité à la Banque interaméricaine de développement (BID). Lorsque le présent article a été rédigé, elle était détachée à la Banque mondiale en qualité de Directrice adjointe de l'équipe chargée du Rapport sur le développement dans le monde 2000/1.



Omar Arias est économiste junior à l'unité Pauvreté et Inégalité de la BID.

tendent à indiquer que d'autres différences entre travailleurs (par exemple l'origine familiale ou ethnique et la qualité de l'éducation) influent sensiblement sur leur évolution dans le marché du travail et ont donc un effet sur l'incidence de la pauvreté et sur l'inégalité des rémunérations dans un pays donné du fait qu'elles influencent à la fois l'accumulation des actifs et la rentabilité de ces derniers.

Ces résultats montrent la nécessité d'agir sur différents fronts. S'agissant de la demande sur le marché du travail, il est indispensable de corriger les carences du marché du crédit et de lever les obstacles au développement de la micro, petite et moyenne entreprise. De même, la législation du travail à l'origine de deux marchés de l'emploi, celui des gens en place bien rémunérés et des «exclus» mal payés, doit être éliminée. S'agissant de l'offre, une série de mesures s'imposent si l'on veut accroître le niveau d'éducation (compétences générales) des pauvres. Comme ces derniers n'auront probablement qu'un accès limité au crédit, des bourses pour les enfants de familles à faible revenu doivent être créées. Cependant, cette mesure ne suffira peut-être pas. Il pourrait être nécessaire de permettre aux pauvres d'accéder à une éducation de grande qualité et de recevoir une formation qualifiante précise. En outre, dans la mesure où l'avantage salarial s'explique par des pratiques discriminatoires, il conviendrait peut-être aussi de modifier la législation, et en particulier son application. Si l'accès à des emplois de grande qualité dépend de la proximité géographique des candidats, une meilleure information sur les postes disponibles pourrait jouer en faveur de l'égalité des chances. **F&D**

Références :

Omar Arias, «Are All Men Benefiting from the New Economy? Male Economic Marginalization in Latin America» (non publié, Washington, Banque mondiale, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, 2000).

François Bourguignon, Francisco Ferreira et Nora Lustig (directeurs de publication), *The Dynamics of Income Distribution in East Asia and Latin America* (à paraître).

Alain De Janvry et Elisabeth Sadoulet, «Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis», *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, publié sous la direction de Nora Lustig (Washington, Brookings Institution et Banque interaméricaine de développement, à paraître).

Gary S. Fields, «Growth and Income Distribution», *Essays on Poverty, Equity, and Growth*, publié sous la direction de George Psacharopoulos (Oxford, Royaume Uni, Pergamon Press, 1991).

Nora Lustig, «Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics», allocution présidentielle, quatrième assemblée annuelle de l'Association de l'Amérique latine et des Caraïbes, Santiago, Chili, 22 octobre 1999.