

Crises financières, pauvreté et répartition du revenu

Emanuele Baldacci, Luiz de Mello et Gabriela Inchauste

Quel effet les crises financières ont-elles sur les pauvres et la répartition du revenu? D'après une récente étude du FMI, elles aggraveraient la pauvreté et parfois les inégalités. Il est donc nécessaire de mettre en place des filets de protection sociale adéquats et souples — si possible avant les crises.

L'ESSENTIEL du débat sur la mondialisation et les pauvres tourne autour de la situation des pauvres lorsque le revenu moyen augmente en période de croissance économique. De l'avis général, leur situation s'améliore. Mais que leur arrive-t-il en cas de récession provoquée par une crise financière? Il est

communément admis que non seulement leur situation se dégrade, mais, en plus, de manière disproportionnée par rapport aux autres groupes de la population. Est-ce vraiment le cas?

C'est une question importante, car l'on sait que les pays en développement ou en transition sont particulièrement sujets aux



crises financières. Celles-ci aggravent la pauvreté et les inégalités de revenu de plusieurs manières :

Ralentissement de l'activité économique. Une crise financière peut contribuer à une baisse de la rémunération des salariés du fait de suppressions d'emplois dans le secteur formel, de la baisse de la demande de services rendus par le secteur informel et d'une diminution des heures de travail et des salaires réels. Lorsque les salariés du secteur formel ayant perdu leur emploi arrivent dans le secteur informel, ils exercent une pression supplémentaire sur les marchés du travail informels.

Variations des prix relatifs. Une crise financière est généralement synonyme d'une forte dépréciation monétaire, qui modifie les prix relatifs. Ainsi, le prix des biens échangeables augmente par rapport à celui des biens non échangeables, d'où une chute de la rémunération des travailleurs dans le secteur des biens non échangeables. Parallèlement, la hausse de la demande d'exportations dope l'emploi et les rémunérations dans les secteurs produisant ces exportations. Il se peut aussi que la dépréciation touche les prix à la consommation, et le renchérissement des importations alimentaires affecte les pauvres, qui consacrent l'essentiel de leur revenu à la nourriture.

Austérité budgétaire. Les gouvernements réagissent souvent aux crises en combinant durcissement monétaire et austérité budgétaire, d'où une diminution des dépenses consacrées aux programmes sociaux, aux transferts aux ménages et aux traitements et salaires.

Comment cela se passe-t-il exactement? Quelle est l'ampleur de l'impact des crises financières sur les pauvres et la répartition du revenu? Et quelles sont les particularités de la pauvreté et des inégalités dont les décideurs doivent tenir compte en formulant leur riposte face aux crises? Pour répondre à ces questions, nous avons examiné la relation entre crises financières et pauvreté dans différents pays, puis nous avons comparé nos résultats à ce qui s'est effectivement passé au Mexique après la crise financière consécutive à l'effondrement du peso en décembre 1994. Cet article passe en revue nos constats et leurs implications pour les décideurs.

L'impact des crises financières

Dans la première partie de notre étude, nous avons examiné ce qui s'est passé dans un large éventail de pays — la plupart en développement — pendant les crises financières survenues entre 1960 et 1998. Nous avons défini crise financière en termes de crise monétaire, c'est-à-dire, selon la définition de Jeffrey Frankel et d'Andrew Rose, «une dépréciation nominale de la monnaie d'au moins 25 % qui est aussi une augmentation de 10 % du taux de dépréciation». Nous nous sommes surtout intéressés aux variations moyennes — avant et après la crise — des indicateurs de pauvreté et de répartition du revenu. Nous avons ensuite comparé ces résultats à ceux d'un groupe témoin composé de grands pays industrialisés épargnés par toute crise pendant la même période. C'est un groupe témoin approprié, parce que les

principaux canaux par lesquels les crises influent sur la pauvreté (par exemple pertes de revenu et inflation) sont les mêmes dans les pays industrialisés et en développement. Au total, notre échantillon incluait 65 crises.

Nous avons constaté que les crises financières s'accompagnent de fortes variations de plusieurs variables macroéconomiques. L'inflation progresse, pendant l'année de la crise, de près de 62 % par rapport à l'année précédant la crise, et le taux de chômage déclaré, de 1,1 %. Quant au PIB par habitant, il augmente de près de 1 %, ce qui s'explique par le fait qu'une dépréciation monétaire est parfois expansionniste, surtout si l'économie était entrée en récession en raison, par exemple, d'un relèvement des taux d'intérêt pour défendre une parité. En outre, il se peut que l'économie se remette de la dépréciation monétaire pendant l'année de la crise, et donc que les revenus moyens ne baissent pas par rapport à l'année précédente. Les dépenses publiques d'éducation et de santé diminuent légèrement en pourcentage du PIB.

«Les filets de protection sociale doivent être mis en place avant une crise et constituer des institutions permanentes susceptibles d'être déployées au besoin.»

Il n'est pas étonnant de noter que les crises financières aggravent la pauvreté et creusent les inégalités de revenus. Une chute du PIB par habitant consécutive à une crise financière va de pair avec une aggravation de la pauvreté et une détérioration de la répartition des revenus. Une crise provoquant une baisse du revenu national moyen, le creusement des inégalités de revenus est dû à une baisse disproportionnée de la part du revenu détenue par les quintiles les plus pauvres de la population et à une augmentation de celle du quintile le plus aisé. Les ménages situés dans les dernier et avant-dernier quintiles risquent d'avoir un revenu inférieur au seuil de pauvreté; une chute de leur revenu, plutôt que de celui des ménages situés dans les quintiles supérieurs, est liée plus étroitement à une aggravation de la pauvreté.

Mais les principaux perdants ne sont pas les ménages plus pauvres (dernier quintile de revenu), qui trouveront peut-être d'autres sources de revenus dans le secteur informel, mais ceux de l'avant-dernier quintile. Une hausse de l'inflation est accompagnée d'une progression de la part du revenu détenue par les groupes à revenu intermédiaire et d'un recul de celle du quintile le plus riche. Ce phénomène s'explique par l'indexation des actifs portant intérêts détenus par la classe moyenne.

La compression des dépenses publiques d'éducation, de santé et de sécurité sociale — principale voie par laquelle un resserrement de la politique budgétaire touche les pauvres — se traduit par une baisse des revenus pour les groupes les plus pauvres. La pauvreté semble particulièrement sensible à une réduction des dépenses de santé après une crise financière.

Tableau 1

Coup dur pour l'éducation et la santé

Après la crise financière mexicaine de 1994–95, les autorités ont durci leur politique budgétaire et ont réduit les dépenses d'éducation et de santé.

	1994	1995	1996	1997
	(variation en pourcentage)			
Croissance du PIB réel	4,4	-6,2	5,2	7,0
Prix à la consommation (fin de période)	7,0	52,0	27,7	15,7
Prix à la consommation (moyenne)	7,1	35,0	34,4	20,6
Taux de change effectif réel (moyenne, dépréciation -)	-3,8	-33,2	13,0	17,3
Taux de change nominal (moyenne, dépréciation -)	-7,7	-47,4	-15,6	4,0
	(en pourcentage du PIB)			
Total des dépenses et des prêts nets ¹	23,3	23,0	22,8	23,7
Éducation	3,9	3,7	3,7	3,7
Santé	3,6	3,5	3,3	3,7

Sources : autorités mexicaines et estimations des services du FMI.

¹Secteur public non financier.

Tableau 2

Au-delà du taux de pauvreté

Le nombre de pauvres a augmenté après la crise au Mexique, mais les inégalités ont baissé légèrement.

(pourcentage)

	1992	1994	1996	Variation 1994–96
Pauvreté				
Taux de pauvreté ¹	12,7	10,6	16,9	59,9
Écart de pauvreté	30,3	25,8	28,8	11,7
Parts dans les dépenses totales				
Quintile le plus pauvre	2,8	3,0	3,3	10,0
Quintile le plus riche	62,8	61,9	60,5	-2,2
Coefficient de Gini ²	52,7	51,6	50,2	-2,7

Source : estimations des services du FMI basées sur les enquêtes nationales de 1992, 1994 et 1996 sur les revenus et les dépenses des ménages.

¹La pauvreté est mesurée par la consommation d'un panier de base défini en 1992 par l'Institut national de statistique, de géographie et d'informatique.

²Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité, 100 étant une inégalité parfaite et 0 une égalité parfaite.

La crise mexicaine de 1994–95

Comment rattacher ces constatations à une expérience concrète? Le Mexique constitue une bonne étude de cas, puisqu'il a été particulièrement touché par la crise financière de 1994–95. Après la dépréciation nominale de près de 47 % du peso entre janvier et décembre 1995, les prix à la consommation ont bondi de 52 % sur l'année, le PIB réel a chuté de plus de 6 % et le chômage déclaré a doublé, passant à 7,4 % (tableau 1). Par ailleurs, les autorités ont resserré leur politique budgétaire, notamment en comprimant leurs dépenses de santé et d'éducation. Le Mexique est un bon exemple pour notre étude, parce qu'il a fait face à une crise financière grave et que des données adéquates sont disponibles sur les ménages avant et après la crise. Nous avons inclus l'analyse micro-économique en complément de l'étude internationale, qui ne permet pas de procéder à une analyse plus approfondie de l'impact des crises sur différents groupes de population.

Notre étude visait essentiellement à estimer le risque de devenir pauvre avant et après la crise de 1994–95. Pour ce faire, nous avons utilisé les données issues des enquêtes nationales de 1992, de 1994 et de 1996 sur le revenu et les dépenses (voir tableau 2). Notre étude va plus loin que les analyses précédentes de l'impact de la crise mexicaine sur la pauvreté et la répartition du revenu, car elle repose sur une enquête incluant des ménages en régions urbaines et rurales, où se concentre la pauvreté. De plus, pour calculer les seuils de pauvreté, les données sur les dépenses constituent une meilleure variable représentative du revenu permanent que les données sur le revenu.

Nous avons constaté une chute de 31 %, entre 1994 et 1996, du revenu mensuel moyen des ménages, aux prix de 1994, et une baisse de 25 % de leur consommation. *Le taux de pauvreté a bondi d'un peu moins de 11 % en 1994 à près de 17 % en 1996, les progrès enregistrés de 1992 à 1994 étant ainsi annulés.*

En dépit de la tendance générale à la hausse du taux de pauvreté, *les ménages déjà pauvres avant la crise n'ont pas nécessairement été les plus durement touchés.* En 1992, 1994 et 1996, la probabilité d'être pauvre était la plus élevée parmi les familles nombreuses, les ménages dont le chef est peu instruit, les travailleurs indépendants, les agriculteurs et les habitants de régions rurales, des États du Sud et de la péninsule du Yucatán, relativement plus rurale et moins intégrée dans l'économie formelle que les régions du Centre et du Nord. Après la crise, le taux de pauvreté a augmenté le plus vite parmi les ménages monoparentaux, ou dont le chef a un diplôme d'études secondaires, les retraités, les indépendants et les salariés. Il semble que les propriétaires aient été protégés de la pauvreté au moment de la crise, parce qu'ils n'avaient pas de loyer à payer. Par contre, les autres sources de revenus, dont ceux du travail, ont tendance à chuter pendant les crises financières.

Le risque de devenir pauvre après la crise a augmenté de manière disproportionnée pour les ménages des régions urbaines et de la péninsule du Yucatán, ainsi que pour les ménages dont le chef était très jeune ou très âgé. La crise a frappé les ménages urbains plus durement que les ménages ruraux, malgré des taux de pauvreté plus élevés en milieu rural — peut-être parce que la montée du chômage et de l'inflation ont plus d'impact sur les conditions de vie des pauvres en milieu urbain. Les pauvres des régions rurales ont été moins touchés, en partie parce qu'ils sont le plus souvent à l'écart du secteur formel et vivent de leur propre production alimentaire, tandis que les citadins sont plus dépendants de l'économie formelle. En particulier, la probabilité d'être pauvre a augmenté pour les ménages dont le chef est salarié du fait de la chute des salaires réels et des prestations. Le fait que le taux de pauvreté soit plus élevé parmi les très jeunes et les très vieux pourrait être le signe d'une vulnérabilité particulière de ces groupes.

En outre, *l'écart de pauvreté* — écart entre les dépenses des ménages et le seuil de pauvreté en pourcentage de ce dernier — *s'est creusé entre 1994 et 1996, quoique pas suffisamment pour annuler les progrès réalisés de 1992 à 1994*. L'écart s'est creusé davantage pour les ménages monoparentaux, ceux constitués d'une seule personne, ou ceux dont le chef n'est pas instruit, les plus de 75 ans et les habitants de la péninsule du Yucatán.

En 1996, les transferts n'ont protégé de la pauvreté qu'une part de la population légèrement plus élevée qu'en 1994. La forte progression du nombre de pauvres n'aurait guère été différente faute de transferts. De plus, le ciblage des transferts sur les groupes vulnérables n'a pas été plus efficace après la crise. Les programmes publics existants n'ont pas empêché la baisse de la consommation de certains groupes de la population figurant déjà parmi les plus vulnérables avant la crise.

Qu'en est-il de la répartition du revenu? Contrairement aux résultats internationaux, *nous avons constaté une nette baisse des différences entre les quintiles supérieur et inférieur*. La part du quintile le plus pauvre dans le revenu et les dépenses a augmenté de 10 % entre 1994 et 1996, alors que celle du quintile le plus riche a diminué de 2 % (tableau 2). Cela s'explique en partie par une diminution disproportionnée du revenu du décile le plus riche de la population par rapport à avant la crise. Les salaires moyens de ce groupe ont baissé de près de 41 %, contre une baisse moyenne de 34 %. En dépit de l'augmentation de la part du quintile le plus pauvre dans le revenu total, il est à noter que ses dépenses mensuelles ont chuté en valeur absolue entre 1994 et 1996.

Des filets de protection sociale adéquats

Étant donné que notre étude internationale et celle concernant le Mexique confirment que la pauvreté s'aggrave après une crise financière, sur quoi les décideurs doivent-ils concentrer leurs efforts? Premièrement, ils doivent s'employer à *contenir l'inflation tout en maintenant le chômage à un bas niveau*. L'inflation est particulièrement nocive pour les pauvres, car elle réduit leur revenu disponible réel. Et les pauvres sont moins à même de maintenir leur niveau de consommation en puisant dans leur épargne, puisqu'ils n'ont guère d'actifs financiers. Une politique économique visant une croissance équilibrée et une inflation faible réduit le risque de crise et, si crise il y a, accélère la stabilisation macroéconomique. La prévention des crises est généralement favorable aux pauvres. En cas de crise, il s'agit de choisir une combinaison de mesures qui rétablit l'équilibre macroéconomique tout en réduisant au minimum l'impact sur les groupes sociaux les plus vulnérables. Par exemple, les autorités peuvent utiliser la politique de l'emploi et les programmes de protection-travail pour contrer les effets du chômage sur les pauvres, tout en offrant des incitations adéquates à la participation de la population active (par exemple en introduisant des «bons d'emploi» qui réduisent le coût de la main-d'œuvre ou en offrant une formation professionnelle aux chômeurs).

Deuxièmement, les décideurs doivent *mettre en place des filets de protection sociale adéquats et protéger les pauvres contre les compressions des programmes sociaux spéciaux*.



Emanuele Baldacci (à gauche) et Gabriela Inchauste sont économistes, et Luiz de Mello, économiste principal, au Département des finances publiques du FMI.

Les dépenses en faveur des pauvres doivent être protégées au lendemain d'une crise financière. Protéger les dépenses sociales des compressions assure la continuité de la politique de développement, mais souvent ne garantit pas la protection sociale à court terme par des filets de protection sociale qui pourraient aider certains à ne pas tomber dans la pauvreté. Ce pourrait être le cas surtout lorsque les dépenses sociales sont mal ciblées.

Les filets de protection sociale doivent être mis en place avant une crise et constituer des institutions permanentes susceptibles d'être déployées au besoin. La planification à moyen terme est déterminante, car la mise en place de ces filets prend du temps et exige que les autorités puissent réagir rapidement. Mais ces mécanismes doivent être suffisamment souples pour s'adapter aux variations du nombre de pauvres et de leurs caractéristiques en cas de choc tel qu'une crise financière. L'absence de filets de protection des pauvres en région urbaine fut particulièrement flagrante pendant la crise mexicaine.

Les filets de protection sociale doivent tenir compte des risques de pauvreté des différents groupes de la population et cibler les plus vulnérables. Puisque les pauvres travaillent souvent dans le secteur informel, les programmes les concernant doivent être conçus différemment de ceux destinés aux groupes vulnérables employés dans le secteur formel.

Comme l'expérience mexicaine le montre, le ciblage géographique est un instrument utile lors de la conception des filets de protection sociale, et il fut un élément central du programme de lutte contre la pauvreté mis en place par les autorités après la crise (PROGRESA). Et puisque, après une crise, la pauvreté augmente plus rapidement parmi les ménages dont le chef est soit très jeune, soit très vieux, il est nécessaire de promouvoir l'emploi des jeunes — par exemple par des programmes de travaux publics autosélectifs — et de bien protéger les personnes âgées, en mettant les prestations sociales à l'abri des hausses de prix. **F&D**

Cet article s'inspire du document de travail du FMI 02/4, «Financial Crises, Poverty, and Income Distribution» (Washington, 2002), des mêmes auteurs.