

PAUVRETÉ, INÉGALITÉS ET POLITIQUES SOCIALES AU BRÉSIL

La pauvreté au Brésil n'est pas tant l'effet de la faiblesse du revenu moyen que de l'existence de très fortes inégalités. Comme ailleurs, l'accès à l'éducation constitue le meilleur outil pour améliorer la mobilité sociale. Mais le "rendement" de l'éducation en termes de revenus, s'il reste élevé au Brésil comparé aux pays voisins, a diminué au cours des deux dernières décennies. La conjonction de réformes structurelles et d'une croissance faible a notamment fragilisé une partie des classes moyennes. Pour réduire sensiblement le taux de pauvreté, une croissance plus forte en même temps que des politiques sociales actives et plus efficaces que par le passé seront nécessaires. La stratégie du gouvernement Lula de réduction de la pauvreté repose sur une conditionnalité accrue de l'aide au plan individuel et sur un ciblage plus fort de la politique de redistribution. Ceci pourra créer des tensions par rapport à la demande alternative de consolidation du système existant de sécurité sociale, centré sur les classes moyennes salariées.

Depuis plusieurs années, les politiques de libéralisation dans les économies en développement font l'objet d'une contestation croissante qui s'explique notamment par le passage difficile des réformes de structure à la croissance, l'instabilité, voire les crises financières, le partage inéquitable des coûts puis des éventuels bénéfices des réformes. Ceci empêche désormais de présenter le progrès social comme le résultat de réformes économiques abouties, ou de ne voir dans toute politique de redistribution qu'une source d'inefficacité économique et donc de moindre croissance. Dans ce débat, l'expérience du Brésil est l'une des plus intéressantes à étudier. C'est celle d'un très grand pays (180 millions d'habitants), de niveau de revenu intermédiaire (6 800 dollars par habitant en parité de pouvoir d'achat), dont l'économie a été fortement libéralisée depuis 1990. C'est aussi un pays où la distribution du revenu est extrêmement inégale, en dépit de politiques sociales relativement développées : près de 40% des dépenses publiques leur sont consacrées, soit environ 15% du PIB. Enfin, comme on le sait, la réduction de la pauvreté est la priorité affichée par le Président Lula da Silva, arrivé au pouvoir en janvier 2003.

■ Un des pays les plus inégalitaires

Le constat de départ est effectivement accablant. Différents indicateurs d'inégalité convergent, depuis des décennies, pour faire du Brésil (aux côtés de l'Afrique du Sud), le pays le plus inégalitaire du monde. La présence d'une importante population recensée comme pauvre (34%), voire indigente (14%), n'est pas le reflet du niveau de vie moyen du pays, mais celui d'un problème distributif : dans les pays disposant d'un PIB par habitant comparable, la proportion de pauvres n'est en moyenne que de 10%¹. Dans la grande majorité des pays, le rapport du revenu moyen des 20% les plus riches à celui des 20% les plus pauvres, est inférieur à 10, avec une médiane autour de 7 (8 en France). Au Brésil, il est de 32. En d'autres termes, les plus pauvres disposent, en un an, du même revenu que les plus riches en onze jours². Autre exemple : près de 50% du revenu disponible des ménages est alloué aux 10% les plus riches, alors que les 50% les plus pauvres se partagent à peine plus de 10% du revenu. Le niveau global des inégalités a été peu affecté par les crises économiques des vingt dernières années, tandis que la

1. R. Barros, R. Henriques & R. Mendonça, "A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil", IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 800, juin 2001 (<http://www.ipea.gov.br/>). La pauvreté se définit par un seuil, en l'occurrence 1,50 dollars par jour au Brésil (70 cents pour le seuil d'indigence). Les inégalités renvoient en revanche à la structure totale de distribution des revenus, qui pourra se refléter dans un beaucoup plus grand nombre d'indices.

2. Les 20% de Brésiliens les plus riches (36 millions de personnes) ont un revenu moyen comparable au revenu moyen français.

pauvreté, plus sensible à ces chocs, montre surtout une réponse lente aux phases de croissance. En d'autres termes, l'expansion économique ne suffit pas pour assurer une baisse forte et spontanée du nombre des pauvres : des politiques sociales actives sont aussi nécessaires.

Au-delà de ces chiffres globaux, le "profil" de la pauvreté est sociologiquement très marqué. Le Nordeste concentre ainsi 46% des pauvres (et 63% des indigents) alors qu'il ne compte que 30% de la population totale. Les pauvres sont sur-représentés aussi dans les secteurs agricole (40% de pauvres) et informel (57%) ou dans les familles qui comptent beaucoup d'inactifs (enfants en bas âge) ; ils sont également jeunes (37% des moins de 16 ans sont pauvres) et noirs (46% de la population mais 65% des pauvres)³. Enfin, bien que des efforts récents aient atténué la différenciation liée au milieu de résidence, celui-ci reste aussi un facteur important : la pauvreté est maximale en milieu rural et décline régulièrement avec la taille de l'agglomération de résidence, pour atteindre son niveau le plus bas au centre des grandes métropoles⁴.

■ L'enjeu central de l'éducation

L'analyse des déterminants de la pauvreté conduit toutefois à souligner, au Brésil comme ailleurs, le rôle central de l'éducation : 68% des Brésiliens qui n'ont pas terminé leurs quatre premières années d'études sont pauvres, contre 15% de ceux qui ont plus de huit ans d'études (et 1,9% au-delà de douze ans). L'inégalité dans la distribution du revenu reflète un effort d'éducation insuffisant, sur très longue période. Certes des progrès ont été faits : la durée moyenne des études est passée de 3,2 à 5,3 années, entre 1976 et 1996. Mais cette moyenne reste nettement inférieure à celle de pays comparables, où elle est comprise entre 9 et 11 années d'études (Argentine, Chili, Mexique, Turquie, etc). Surtout, le niveau d'études des plus pauvres est particulièrement bas : il est inférieur, par exemple, à celui observé en Inde, au Zimbabwe, en Tanzanie ou en Ouganda⁵.

Corollaire, la mobilité sociale au Brésil est inférieure à celle observée dans la plupart des pays voisins. On observe ainsi une corrélation forte entre les niveaux relatifs d'éducation (et donc de revenu) des individus d'une génération à l'autre : la probabilité pour un Brésilien d'avoir le même niveau relatif d'éducation que ses parents est de 70%. Cette corrélation inter-générationnelle bien qu'en diminution reste nettement

supérieure à celle observée au Pérou ou au Mexique (environ 50%), pour ne pas parler des Etats-Unis (35%)⁶. Les implications de politique publique sont renforcées par le constat récent que, parmi les déterminants sociaux du niveau d'éducation et de revenu, l'éducation des parents est *la seule variable* dont l'effet se soit réduit au cours des dernières décennies, autorisant une mobilité sociale plus forte. Tous les autres caractères classiques d'un environnement socio-culturel défavorable (la profession du père, la région ou la race, par exemple) pèsent autant sur les générations les plus jeunes que sur celles de leurs parents ou de leurs grands-parents. En somme, ceci confirme que l'accès à l'école est bien l'outil privilégié pour accroître la mobilité sociale et corriger l'inégalité des chances entre classes sociales⁷.

Dernier élément de ce bilan, le sous-investissement dans l'éducation est d'autant plus dommageable qu'il présente au Brésil un rendement très élevé, supérieur à celui observé dans le reste de l'Amérique latine : en moyenne, une année supplémentaire d'éducation est associée à une rémunération accrue de 14%, contre, par exemple, 8,5% en Argentine ou 11% au Chili (tableau). Ce constat tient certainement en partie à un niveau moyen d'éducation moins élevé au Brésil que dans ces pays et donc à une plus grande rareté du travail qualifié. Il ne traduit pas moins un coût d'opportunité très élevé de la sortie précoce de l'école.

Tableau – Rendement de l'investissement éducatif* en Amérique latine, 2001 (en %)

République Dominicaine	7,5
Argentine	8,5
Venezuela	9,5
Uruguay	10,0
Chili	11,0
Mexique	12,2
Colombie	13,0
Brésil	14,2

* Supplément moyen de rémunération associé à une année de plus d'éducation. Source : N.A. Menezes-Filho (2001), cf. note 4.

Cependant, en comparaison avec les années 1970, on constate une diminution de trois points de pourcentage du rendement des années d'études primaires et intermédiaires. Une croissance économique limitée à 1,5% en moyenne sur les vingt dernières années s'est en effet traduite par une faible demande de main-d'œuvre et par une évolution lente vers des

3. Selon les analyses économétriques, la race ne semble pas déterminer, sur le marché du travail, un degré supplémentaire de discrimination par rapport à ceux qui ont été constitués antérieurement à l'entrée sur ce marché, par les autres déterminants institutionnels ou sociaux du revenu (éducation, santé, accès aux infrastructures publiques, etc.).

4. F.H. Ferreira, P. Lanjouw & M. Neri (2003), "A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources", *Revista Brasileira de Economia*, janvier-mars. Cette étude, qui tient compte des différents niveaux de prix régionaux et utilise un seuil de pauvreté plus élevé que celui utilisé ici donne, pour une moyenne nationale de 45%, un taux de pauvreté de 78% en milieu rural, contre 32% dans les banlieues des grandes métropoles et 23% au centre.

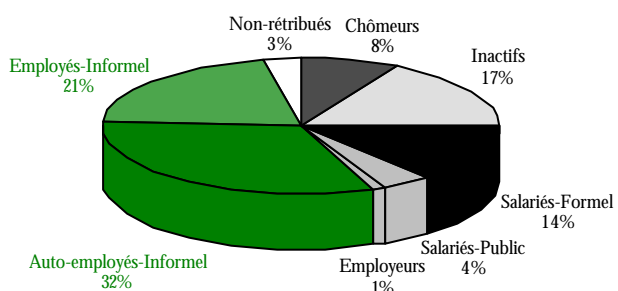
5. Voir : N.A. Menezes-Filho (2001), "A Evolução de Educação e seu Impacto no Mercado de Trabalho", Rio, Instituto Futuro Brasil. (<http://www.ifb.com.br/bibliografia.asp>). Ainsi que : M. Neri & D. Costa (2002), "O Tempo das Crianças" mimeo, IBRE/FGV. (<http://epge.fgv.br/portal/pessoas/docente/2021.html>).

6. J. Behrman, A. Gaviria & M. Székely, "Intergenerational Mobility in Latin America", IADB/BID, *Working Paper*, n° 452, juin 2001.

7. F. Bourguignon & F.H. Ferreira (2003), "Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil", Rio, PUC, Texto para discussão 478. (<http://www.econ.puc-rio.br/>). Comme le reconnaissent les auteurs, une variable majeure est cependant omise de cette estimation : le patrimoine des parents qui, évidemment, se transmet entre générations et qui, dans un pays dont les flux de revenus sont depuis longtemps aussi différenciés ont nécessairement un impact majeur. Mais – surprise – aucune donnée n'existe sur ce sujet.

secteurs à contenu plus élevé en valeur ajoutée. L'accroissement du taux de chômage dans les catégories intermédiaires a pesé en particulier sur le rendement de l'éducation⁸. Quant aux plus pauvres, ils ont subi au cours des années quatre-vingt-dix une détérioration sensible des revenus du travail, compensée uniquement par l'accroissement des transferts sociaux. C'est grâce à ces transferts que, sur la dernière décennie, le bilan social brésilien apparaît légèrement plus favorable que celui de la plupart des pays voisins⁹. Enfin, au problème ancien de grande pauvreté, a pu s'ajouter une détérioration plus diffuse de la condition salariale. Selon Marcelo Neri¹⁰, au cours des années 1990, la conjonction de réformes de structure profondes et d'une croissance faible a fragilisé une partie des classes moyennes, relativement formées et intégrées au secteur formel (graphique 1). Bien que limité, le risque de déclassement social ou d'un franchissement répété du seuil de pauvreté, à la hausse et à la baisse, serait plus important désormais qu'au cours des décennies antérieures.

Graphique 1 – Pauvreté et type d'activité
Répartition des ménages pauvres selon l'activité du chef de famille



Source : Données de l'Enquête nationale auprès des ménages (ENAD), 2001 ; graphique repris de Marcelo Neri, cf. note 9.

Quelles politiques sociales ?

Les politiques sociales suivies par le Brésil ont permis une augmentation appréciable bien qu'insuffisante du niveau d'éducation ; elles ont atteint des résultats tangibles sur la pauvreté rurale, plus limités sur la pauvreté dans les grandes métropoles. On pourrait ajouter un développement régulier des infrastructures publiques (accès à l'eau courante, électricité, ramassage des ordures, etc.) et, *a contrario*, une aggravation continue de l'insécurité.

De manière plus générale, le bilan d'ensemble du dispositif social brésilien reste toutefois très mitigé. Des montants budgétaires importants pour une efficacité réduite : tel serait le consensus des experts¹¹. En particulier, ceux-ci soulignent

le caractère peu redistributif des dépenses sociales, dont 25% seulement, selon une estimation courante, atteindraient la population pauvre. Autre critère, plus transversal, l'effort collectif est très déséquilibré en faveur de la population la plus âgée (graphique 2). Proportionnellement, les jeunes sont beaucoup moins soutenus que les retraités, au moment même où se forme leur capacité à obtenir, plus tard, sur le marché du travail, une rémunération satisfaisante. Par exemple, très peu est fait pour inciter les adolescents à rester à l'école plutôt que de travailler pour un revenu souvent misérable.

Graphique 2 – Taux de pauvreté au cours du cycle de vie
(pourcentage de pauvres en fonction de l'âge en années)

Source : Enquête nationale auprès des ménages (ENAD), 1999 ; graphique repris de Barros & Carvalho (2003), cf. note 11.

Ces déséquilibres renvoient pour partie à la concurrence entre deux modèles de politique sociale : d'une part un modèle en principe universaliste, repris des pays européens, mais qui, en fait, s'applique surtout au secteur salarial formel, sinon au secteur public ; et, d'autre part, un modèle discriminant, orienté par l'objectif de lutte contre la pauvreté et qui, implicitement, et au moins en termes relatifs, se développe aux dépens du premier, centré sur les classes moyennes. Modifier le point d'équilibre entre ces deux principes est au cœur de la stratégie sociale du gouvernement Lula, comme des conflits sociaux ou politiques auxquels il se heurtera¹² ; les résistances à la réforme du régime des retraites publiques en ont témoigné, en 2003.

Au-delà, trois axes orienteront l'action du gouvernement : les transferts sociaux devront être mieux ciblés – ce qui suppose une meilleure information micro-sociale (recensements, enquêtes) ; les différents programmes devront être plus coordonnés, notamment entre le gouvernement fédéral, les Etats et les municipalités ; enfin, sur la lancée d'expériences récentes, l'aide sera attachée à une conditionnalité individuelle. En d'autres termes, le soutien monétaire sera lié plus fortement à des engagements du bénéficiaire (et donc à une vérification) en matière, par exemple, de scolarisation des enfants, de suivi des femmes enceintes, d'alphabétisation des

8. F.H. Ferreira, R.P. Barros (1999), "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996", Banque Mondiale, Working Paper 2210.

9. M. Székely (2001), "The 1990s in Latin America : Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty", IADB, Research Department Working Paper 454.

10. Conférence donnée au CEPPI, le 28 novembre 2003 <http://www.cepii.fr/francgraph/reunions/2003/281103.htm>

11. Voir notamment : R.P. Barros & M. Carvalho (2003), "Desafios para a Política Social Brasileira", IPEA, Texto para Discussão 985, octobre. Ainsi que M. Lisboa et al. (2002), *A Agenda Perdida, diagnosticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*, Rio de Janeiro.

12. J. Sgard (2003), "Le réformisme radical de Lula", *Critique Internationale*, 20 juillet.

adultes ou de vaccination. Le programme "Faim Zéro", lancé à son arrivée au pouvoir par le Président Lula, suivra lui aussi cette logique conditionnelle, aux côtés des autres programmes inclus désormais dans le "Bolsa Familia", présenté en octobre 2003. Cette approche conditionnelle, qui a déjà donné des résultats tangibles dans plusieurs pays latino-américains¹³, notamment dans le domaine de l'éducation, est fondée sur des principes proches de ceux défendus, entre autres, par Amartya Sen : plutôt que de soutenir seulement la consommation des pauvres, une politique de redistribution doit chercher à accroître structurellement leur capacité à obtenir un revenu suffisant, par leurs propres activités économiques. Elle doit donc prendre la forme d'un investissement, dont on pourra aussi attendre un effet sur la participation à la vie publique plus favorable que dans le cas de programmes traditionnels d'assistance.

Parallèlement à cette stratégie centrée sur les *personnes* et sur les *familles*, une série de réformes doit réduire les barrières à l'accès des plus pauvres aux divers marchés dont dépendent leurs activités économiques. On peut penser au marché du travail ou à l'accès des petits producteurs aux marchés de gros agricoles¹⁴. Mais, initialement, le système bancaire a plus particulièrement attiré l'attention : très rationné, il pose un problème de protection de l'épargne individuelle, puis d'offre de crédit aux PME et aux micro-entreprises. L'incapacité à financer des projets rentables, même de très petite taille, a évidemment un impact négatif sur la croissance économique et la création d'emplois. Elle présente aussi une dimension spatiale en freinant le développement des régions rurales ou des banlieues pauvres des grandes villes (*favelas*). La réponse à ces problèmes passe d'abord par le développement d'instruments bancaires adaptés à une population qui vit largement dans le secteur informel (comptes en banque, micro-crédit). Ceci devra aussi s'articuler à une réforme des

droits de propriétés, des collatéraux et des faillites, dans le but, là aussi, de faciliter l'accès au crédit¹⁵.

On rejoint ainsi les conclusions que suggéraient déjà les politiques individuelles de soutien aux pauvres. Traversant l'ensemble de ces questions, un enjeu lie fortement la question de la pauvreté à la structure générale de l'économie et de la société brésiliennes : la place large et croissante prise par le secteur informel (plus de 50% de l'économie). Celui-ci représente à la fois un facteur d'inégalité sociale, d'inefficacité économique et de fragmentation de l'espace public – ce qui ne renvoie pas seulement à la question de la sécurité. L'emprise croissante de l'informel s'explique certes par la stagnation de l'économie depuis vingt ans, mais aussi par un cadre institutionnel inadéquat qui ne sera réformé que pas à pas (droits de propriété, structure fiscale, régulation du marché du travail, accès aux marchés de biens, outils d'intervention de l'Etat, etc.). C'est pourquoi, dans un pays où la croissance a un effet limité sur la pauvreté, l'enjeu principal des réformes se concentre sur les institutions publiques et sur les qualités de ceux qui les animent : leur compétence et leur information, leur résistance à la corruption, leur capacité aussi à articuler des objectifs globaux et une mise en œuvre locale. A défaut, une pièce risque de manquer très vite au programme Lula : l'efficacité et donc la légitimité de l'effort demandé à ceux qui ne sont pas pauvres.

Jérôme Sgard

Contact : sgard@cepii.fr

13. L.B. Rawlings & G.M. Rubio (2003), "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs, Lessons from Latin America". World Bank, *Policy Research Working Paper* 3119, Août.

14. L'allocation de terres inexploitées aux paysans sans terre entre également dans ce cadre, bien que cette politique, qui restera gradualiste, ne concerne qu'une part limitée des pauvres en milieu rural.

15. Voir A.C. Pinheiro & C. Cabral (1999), "Mercado de Crédito no Brasil : o papel do judiciário e de outras instituições. Rio, BNDES, Ensaio n°9 (<http://www.bndes.gov.br/>). Également, pour un travail plus général : A. Kumar, coord. (2003), "Brasil, acesso a serviços financeiros ", Banque Mondiale.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2003
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné

REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Bronka Rzepkowski

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

REALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 46 € TTC
Europe 47,50 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
47 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
47,50 € HT
Supl. avion rapide 0,80 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40.15.70.00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

4^{ème} trimestre 2003
Décembre 2003
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.