

Pérou : quelles politiques de lutte contre la pauvreté ?

Marguerite Bey *

Le Pérou est un pays où la pauvreté est devenue omniprésente. Aux espoirs de développement des années soixante et soixante-dix, ont succédé des crises économiques et politiques dans lesquelles le surendettement du pays et la paupérisation d'un nombre croissant de Péruviens ont joué un rôle central. La politique libérale adoptée par le gouvernement du président Fujimori a permis, comme pour l'ensemble des économies latino-américaines, de réduire l'inflation et de favoriser la croissance économique, mais, en fragilisant les économies, elle a également creusé les inégalités. Une politique sociale aurait favorisé une couverture universelle des programmes sociaux; au lieu de cela, le Pérou a choisi une politique d'assistance focalisée vers les pauvres, en « compensation » de la paupérisation des familles. Mais qu'en est-il réellement de ces politiques ?

Dans cet article, nous proposons de mettre en regard l'évolution économique du Pérou avec les politiques de lutte contre la pauvreté, en insistant sur celles mises en place au cours de la dernière décennie. Il s'agit d'en analyser les objectifs et les résultats par rapport aux ambitions du gouvernement de Fujimori, au niveau des populations pauvres, mais aussi du territoire national. La question se pose, devant la multiplication des aides sociales (alimentation, santé, infrastructures sociales), de savoir quels sont leurs effets sur le niveau de vie des populations considérées comme pauvres ou subissant certaines carences. Peut-on affirmer que ces politiques combattent les causes profondes ou seulement conjoncturelles de la pauvreté ?

Depuis quelques années, l'omniprésence d'un discours sur la pauvreté¹ rend ce phénomène à la fois plus visible – on mesure son ampleur, on compte les pauvres, on établit des catégories – et plus opaque – la définition de la pauvreté oscille entre des valeurs économiques et non économiques, objectives et subjectives, et on confond, voire on stigmatise, une grande diversité de personnes sous un seul qualificatif de « pauvre ». La polysémie du substantif pauvreté amène à confondre la rareté des ressources, cause de carences matérielles, et l'impossibilité d'accéder aux ressources, conséquence de relations sociales empreintes d'inégalité. Cependant, de nombreuses études ont permis de mettre en évidence une façon de

* Centre de recherche de l'Institut d'étude du développement économique et social, université de Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

1 À partir de 1990, la Banque mondiale s'est inquiétée des conséquences des mesures d'ajustement structurel sur l'appauvrissement des populations [BM, 1990, 2000].

voir les pauvres et la pauvreté en dehors des relations sociales dans une analyse statique et nous obligent désormais à penser ce phénomène comme un processus [Dubois, 1998²]. C'est pourquoi cet article propose de mettre en regard l'évolution des processus de paupérisation avec les programmes de lutte contre la pauvreté mis en place au cours de la décennie de 1990.

La pauvreté au Pérou : structure ou conjoncture économique ?

Un préambule démographique s'impose pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques que nous allons décrire : la population du Pérou a triplé entre 1940 et 1993, passant de 6,2 à 22 millions d'habitants. Dans le même temps, le rapport population urbaine/population rurale s'est inversé : la première passait d'un tiers en 1940 à deux tiers en 1993. Il n'en demeure pas moins qu'en chiffres absolus, la population rurale continue d'augmenter (elle a gagné plus de 2,5 millions d'individus dans ce même laps de temps) [Inei, recensements nationaux, 1940, 1993].

L'histoire économique des dernières décennies apporte-t-elle une explication à la façon de traiter la pauvreté ?

Le Pérou, à l'instar d'autres pays d'Amérique latine, a connu un endettement très important dans les années soixante et soixante-dix, période durant laquelle le secteur agraire était réformé en même temps que l'industrialisation s'accélérait. Dans les années quatre-vingt, les conséquences de l'endettement national se sont fait durement sentir, de même que dans le sous-continent américain, puisque l'on évoque une « décennie perdue ». La seconde moitié de la décennie, sous la présidence d'Alan García, a été marquée essentiellement par une politique hétérodoxe. En refusant de se plier aux contraintes de l'ajustement d'inspiration néolibérale, le gouvernement s'aliéna les milieux d'affaires et les entrepreneurs, qui ont alors expatrié leurs capitaux en masse. Dès la fin de l'année 1987, commençait « la spirale de l'hyperinflation et de la récession » [Gastellu, 1995 : 907].

Dans les années soixante, la lutte contre la pauvreté n'était pas un objectif en soi dans la politique nationale. La stratégie de développement de l'économie péruvienne était abordée en termes de satisfaction des nécessités de base familiales, selon les zones rurale et urbaine et pour les trois ensembles géographiques du pays : côte, montagne et forêt. Dans la même période, Webb, puis Amat y León, travaillaient sur la distribution des revenus. Il ressort de ces travaux que les poches de pauvreté se trouvaient alors essentiellement dans la zone rurale. La métropole liménienne était relativement homogène, tandis que les campagnes, surtout andines, présentaient une pauvreté aiguë (en 1972, 89 % des familles appartenant au quintile le plus pauvre vivaient dans le secteur rural) et une inégalité relative des revenus. Amat y León ne négligeait pas pour autant l'importance de la pro-

2 Dans le même groupe de recherche (Dial), Herrera montre, sur le Pérou, la mobilité économique des pauvres selon différents critères et en particulier selon l'importance des aides reçues [Herrera, 2000].

duction pour la consommation familiale, qui représentait entre 22 et 29 % des revenus des deux quintiles les plus pauvres en 1972 [Elías, 1992].

L'élaboration des cartes de pauvreté, qui prédomina dans les années quatre-vingt, s'attachait à mesurer les inégalités entre les départements et au niveau des provinces et des districts. Un des résultats les plus importants de cette comparaison se trouvait dans la révélation qu'en moyenne, les provinces les plus pauvres de la Sierra du sud se situaient très en dessous de Lima sur une échelle de développement³ [Elías, 1992]. Les recherches sur la distribution des revenus furent relancées à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt grâce au matériel fourni par une vaste enquête nationale sur les niveaux de vie (Enniv), réalisée par l'Institut national des statistiques (INE) et la Banque mondiale⁴. La ligne de pauvreté⁵ devenait dès lors la référence la plus importante en matière de mesure de la pauvreté. Il restait à distinguer ou, mieux, à comparer, les revenus et les dépenses de consommation, nombre d'auteurs considérant ces dernières comme plus significatives⁶.

Dans cette période, le Projet régional de lutte contre la pauvreté est mis en place par l'Institut national de planification (INP) en accord avec le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Pour l'INP, « la pauvreté au Pérou est un phénomène à la fois structurel, historique et subjectif, qui recouvre différentes dimensions – économique, politique, sociale et institutionnelle – et dont la cause se trouve dans le type de croissance inégale qui caractérise le pays. La pauvreté se définit comme une situation récurrente pour d'importants groupes humains qui manquent des opportunités suffisantes pour accéder à un "panier" de biens et de services de base avec lesquels vivre de manière "adéquate" selon certains standards acceptés par la collectivité » [INP, 1989 : 5]. L'analyse de la pauvreté repose sur les données du recensement national de 1981 et de l'Enniv de 1985-1986, le premier donnant lieu à une étude des nécessités de base insatisfaites (NBI) et la seconde permettant le calcul de la ligne de pauvreté sur une base monétaire. L'INP affirme qu'entre 1981 et 1986, la pauvreté absolue a augmenté: en 1986, 57 % de la population sont pauvres, parmi lesquels 32 % sont extrêmement pauvres⁷.

3 On confondait encore les objectifs de développement national et ceux, plus spécifiques, de lutte contre la pauvreté, qui n'apparaîtront comme tels qu'à partir de 1990, à l'instigation de la Banque mondiale [World Bank, 1990].

4 Jusqu'en 2000, six enquêtes ont été réalisées à l'échelle nationale (1985-1986; 1991; 1994; 1996; 1997; 2000, sur 3978 foyers) et une à Lima métropolitaine (1990). La méthodologie des enquêtes de foyers sur les niveaux de vie (Enniv) a été développée par la Banque mondiale pour procurer des informations sur la qualité de vie des foyers dans les pays en développement. Le territoire péruvien a été divisé en sept zones: Lima métropolitaine, côte urbaine, côte rurale, montagne urbaine, montagne rurale, forêt urbaine, forêt rurale.

5 *Ligne de pauvreté*: la référence est un niveau de revenu ou de dépense retenu comme la quantité minimum pour un niveau de vie considéré comme « adéquat ». En dessous de cette ligne, les individus sont considérés comme pauvres, sans plus de distinctions.

6 Les résultats des travaux de Glewe et de Habich, qui portent sur 1988 et 1989 respectivement, montrent que les revenus réels ayant diminué entre ces deux années, les dépenses sont supérieures aux revenus pour les deux quintiles de population les plus pauvres, ce qui nous autorise à supposer des revenus dissimulés ou une consommation, surtout alimentaire, améliorée par la production locale (cultures d'autosubsistance ou troc) ou par des donations [Elías, 1992 : 34].

7 *Pauvreté extrême*: les dépenses totales n'arrivent pas à couvrir le coût d'un panier alimentaire (*canasta básica alimentaria*) qui satisfasse les besoins nutritionnels minimums (2318 kcal).

Pauvreté non extrême: les dépenses couvrent les besoins alimentaires mais ne permettent pas de satisfaire d'autres besoins de base tels qu'éducation, santé, etc.

Pour cette institution, la pauvreté ne pourrait être combattue que sur le moyen et le long termes. Dans l'immédiat, cependant, il fallait élaborer un programme de « compensation sociale », c'est-à-dire subventionner l'alimentation, en vue de l'ajustement structurel, préconisé pour affronter la crise que traversait le Pérou, fortement aggravée au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt. Les propositions de stratégies sectorielles en santé, éducation et alimentation, ainsi que la proposition d'un « développement intégral » pour les zones rurales débouchaient sur la définition de groupes sociaux prioritaires. Les subventions et les aides alimentaires apparaissent alors comme la clé de voûte d'une nouvelle politique sociale, désormais focalisée vers les plus pauvres. Le développement disparaît du vocabulaire des pouvoirs publics.

Dans cet esprit et en vue de lutter contre les foyers de terrorisme concentrés dans la Sierra du sud, Alan García a adopté un programme social basé sur la définition d'un « Trapèze andin », qui regroupait les départements les plus pauvres du pays (Huancavelica, Ayacucho – fief du Sentier lumineux –, Apurímac, Cusco et le nord de Puno). Ce programme avait pour vocation de canaliser les subventions vers les campagnes les plus pauvres et les moins développées, mais, devant la gravité des conséquences de la guérilla, il est passé pratiquement inaperçu.

Le nouveau gouvernement formé en 1990 par le président Fujimori hérite d'une économie dévastée et d'une situation politico-sociale très précaire. À partir de 1994, après quatre années de vaches maigres, le gouvernement péruvien a pu récolter les fruits d'un régime « dur » : les succès de la lutte anti-guérilla⁸, ajoutés à des mesures macro-économiques qui ont permis de ramener l'indice de l'inflation de plus de 60 % (juillet 1990) à 0,9 % (juillet 1994) [Jiménez, 2000 : 61⁹] ont fait pardonner (si ce n'est oublier) une dépression économique aux conséquences sociales alarmantes et la dissolution du Congrès (en 1992), qui accordait dès lors les pleins pouvoirs au président Fujimori. C'est dans ce contexte que ce dernier a été réélu en 1995.

Cependant, l'indice de production alimentaire par personne n'a cessé de chuter jusqu'à 1994¹⁰. Une croissance démographique élevée (qui descend seulement à 2,8 % au recensement de 1993), principalement dans les villes, a évidemment aggravé les conséquences de la crise agricole. Dès lors, le Pérou entre dans une dépendance des importations alimentaires qu'il était parvenu à éviter jusque-là. Et il ne faut pas oublier qu'une grande partie de la population dépend encore de la production agricole pour travailler et se nourrir. Cette réalité rend le problème de la sécurité alimentaire d'autant plus sensible qu'il ne peut se réduire aux capacités d'importation du pays.

La période de 1994 à 1997 est marquée par une forte expansion économique. En 1993, le retour des prêts internationaux, suspendus à cause de l'insolvabilité déclarée du Pérou, a permis une phase de reconstruction. Le développement des

8 En particulier, l'arrestation du chef du Sentier lumineux en 1992.

9 Rappelons que le taux moyen d'inflation annuel atteignait 7481,70 % en 1990, alors qu'il était de 85,85 % en 1987 [Gastellu, 1995 : 908].

10 L'indice de production par habitant, de 126,9 pour 13,9 millions d'habitants en 1972, est passé à 79,3 pour 22,6 millions d'habitants en 1993 [Eguren *et alii*, 1997 : 164].

infrastructures était d'autant plus urgent que nombre d'entre elles étaient à l'abandon à cause de l'état d'urgence imposé par la guérilla dans une grande partie du pays. Selon Jiménez [2000], c'est parce que les banques commerciales ont eu recours au crédit étranger pour étendre leurs placements intérieurs que le coût du crédit a été abaissé, favorisant un taux de croissance élevé. Les deux secteurs extractifs qui ont bénéficié de financements extérieurs sont les mines et la pêche, dont la croissance n'a eu aucune répercussion sociale, puisque ce sont des secteurs intensifs en capital et non en main-d'œuvre. Cette tendance qui marque la croissance de l'économie péruvienne explique que la pauvreté n'a que faiblement reculé pendant cette période.

Le taux d'intérêt réel était de 6 % en 1994 avant de remonter pour atteindre 27,7 % en 1998 [Jiménez, 2000], quand le flux de capitaux internationaux a été ralenti par la crise internationale, amorçant le ralentissement de la croissance économique de la période suivante. D'après Herrera, « l'économie péruvienne, après avoir bénéficié d'une phase d'expansion rapide sur la période 1993-1997 (dépassant 6 % en moyenne par an) connaît, à l'égal d'autres pays de la sous-région touchés par la crise asiatique, un net ralentissement de sa croissance » [Herrera, 2000]. Pour Jiménez, la récession serait due à la restriction des crédits, de même que dans les années 1990-1992 [2000 : 65]. D'après les données du ministère du Travail, l'institut Cuánto montre une évolution négative entre les périodes 1994-1997 et 1997-2000 pour le PIB par habitant, la consommation des foyers et l'emploi dans les entreprises de plus de 100 employés [Cuánto, 2000].

La période allant de 1997 à 1999 est marquée à la fois par des visées électorales à court et moyen termes (les élections municipales de 1998 et les élections présidentielles et législatives de 2000¹¹) et par une libéralisation accélérée de l'économie. Dans le même temps, les inégalités augmentent¹². La concentration des revenus est désormais plus marquée à Lima, alors qu'elle tend à diminuer en province. Plus la moyenne des revenus est élevée et plus leur distribution est inégalitaire. On remarque surtout les cas extrêmes : Lima métropolitaine a le niveau de revenu par tête le plus élevé et a le coefficient de Gini le plus élevé, tandis que la montagne rurale a le niveau de revenu le plus bas et l'indicateur d'inégalité le plus bas.

La récession économique de ces dernières années a entamé le capital humain, pour certains enfants, de façon irrémédiable. Le nombre d'enfants et d'adolescents en âge scolaire (entre 6 et 15 ans) qui travaillent ou recherchent un emploi tend à s'élever [Inei, 1998]. D'après les enquêtes nationales auprès de ménages (Enaho), le taux de fréquentation dans le secondaire tend à baisser entre 1998 et 1999 pour les populations caractérisées par des besoins de base insatisfaits, alors que la différence entre les milieux urbain et rural reste à peu près stable (91,6 % en ville contre 78 % dans les campagnes).

11 À cet effet, le gouvernement a annoncé, sur la fin de son deuxième mandat, un « Plan national de nutrition et d'alimentation, 1998-2000 » focalisé sur les populations en situation d'extrême pauvreté, en prenant pour cibles les enfants et les femmes.

12 Pour l'ensemble du pays, le coefficient de Gini est de 0,392 en 1994, de 0,386 en 1997 et de 0,403 en 2000. *Coefficient de Gini*: indicateur d'inégalité dans la distribution des revenus ou dépenses des familles. Mesure de 0 à 1, avec 0 pour une égalité totale et 1 pour une concentration totale des richesses.

Ces quelques observations donnent une image assez sombre de la situation du Pérou à la veille du XXI^e siècle. Les besoins sont non seulement importants, mais tendent plutôt à augmenter, en raison de la dégradation de nombreux services et infrastructures et du maigre budget accordé à des secteurs comme l'éducation ou la santé. L'agriculture, négligée et maltraitée par une politique d'inspiration libérale, se trouve, elle aussi, en déficit, rendant plus précaires les conditions de vie d'un grand nombre de Péruviens qui dépendent directement de la production agricole de leur pays.

Les mesures orientent-elles les objectifs de la lutte contre la pauvreté des années quatre-vingt-dix ?

Au cours des années quatre-vingt-dix, les mesures de la pauvreté ont été considérablement affinées: à côté de la pauvreté strictement monétaire, apparaissent des instruments de mesure et des indicateurs qui font référence aux conditions de vie des populations [Bey, 1999]. Au Pérou, diverses méthodes ont été utilisées. À partir des critères qui sont désormais retenus, nous essaierons de comprendre comment l'évolution des chiffres et la comparaison entre les différentes aires géographiques peuvent aboutir à la définition d'un budget et d'un programme visant à réduire la pauvreté, ou seulement son amplitude.

L'indicateur de développement humain, proposé par le Pnud, a été utilisé au Pérou pour évaluer la situation sociale (santé, éducation) et le niveau des revenus. En pratique, cet indicateur a surtout servi à comparer la situation du Pérou à celle des autres pays. Cet indicateur est calculé à partir des données recueillies dans les recensements nationaux de 1972, 1981 et 1993. Dans l'ensemble, il aurait progressé de 0,539 à 0,693 entre 1972 et 1993, mais le détail des variables révèle une progression positive pour les facteurs sociaux et négative pour le produit intérieur brut par habitant, ce qui reflète bien la crise économique du tournant des années quatre-vingt-dix¹³.

Dans son étude sur les conditions de vie et la pauvreté au Pérou en 1997 et 1998¹⁴, l'Inci a employé une méthodologie basée sur les différences entre dépenses et revenus mensuels par tête selon les déciles de revenus. Ce calcul donne la mesure des difficultés que rencontre une proportion importante de la population: jusqu'au septième décile, les dépenses sont plus importantes que les revenus, ce qui signifie qu'en 1998, 70 % de la population du Pérou se trouvait en difficulté, ou bien avait de plus en plus recours à l'auto-provisionnement. Ces

13 Selon le Pnud, l'indicateur de développement humain fait référence à trois postes: santé, éducation et revenu par tête. Mais cette organisation considère que le développement humain requiert aussi des conditions politiques (sécurité, démocratie, participation sociale), sociales (distribution des revenus, satisfaction des nécessités de base) et des politiques de préservation des ressources [Pnud, 1998]. Au Pérou, l'Inci utilise les données recueillies dans les recensements nationaux de 1972, 1981 et 1993, pour les variables suivantes: alphabétisme des adultes (plus de 15 ans); taux de scolarisation; espérance de vie à la naissance; PIB par habitant (en monnaie de 1979) [Eguren *et alii*, 1997: 208-209].

14 « Conditions de vie et la pauvreté au Pérou, 1997-1998 », recherche réalisée à partir des résultats de l'Enaho 1997, 1998, 1999 [Inci, 2000].

différences expliquent que les estimations de pauvreté étaient plus élevées avec un calcul à partir du revenu qu'en partant des dépenses¹⁵.

Plus récemment, l'Inei a développé de nombreux travaux pour définir les besoins de base et en mesurer la satisfaction. Au nombre de cinq, les nécessités de base insatisfaites (NBI) considèrent la qualité du logement (matériaux, promiscuité et services hygiéniques), la scolarité des enfants et la dépendance économique dans les foyers¹⁶. Ces critères nous incitent à considérer les résultats obtenus avec une certaine circonspection. Ils sont non seulement arbitraires, mais souffrent également de divers préjugés citadins : pourquoi ne pas compter la présence ou l'absence de certains services ou infrastructures, tels que l'eau potable, le tout à l'égout, l'électricité ou les routes asphaltées ? Pourquoi considérer les matériaux traditionnels comme des éléments d'un logement « inadéquat » ? La dépendance économique peut certainement être calculée de différentes manières : entre autres, tient-elle compte du travail des femmes et des enfants, surtout en milieu rural ? Que signifie un service hygiénique : comprend-on les latrines ? À toutes ces observations, il faut ajouter que les statistiques signalent le nombre de NBI sans distinction, alors qu'elles ont un poids absolument différent dans les milieux urbains et ruraux.

À propos des différences observées entre villes et campagnes, on peut compléter la figure ci-dessous pour les années 1993 à 1997. En 1993, 39,2 % des foyers résidant en zone urbaine présentaient au moins une NBI, alors qu'ils étaient 88,2 % en zone rurale. En 1995, on observe une amélioration : sur un total de 48,8 % de foyers avec au moins une NBI, 31,6 % vivaient dans les villes et 80,2 % dans les campagnes. Selon les mêmes sources, cette tendance se poursuivait en 1997 [Inei, 2000].

Figure 1 – Répartition des ménages selon le nombre de nécessités de base insatisfaites (NBI) ou satisfaites (NBS), 1993-1999 (%)

NBI	1993	1997	1998	1999
Au moins 1 NBI	53,9	46,0	42,1	39,6
1 NBI	30,6	26,6	27,0	25,2
2 ou + NBI	23,3	19,4	15,1	14,4
NBS	46,1	54,0	57,9	60,4

Source : Enaho-IV, 1999 ; Inei, 2000 (élaboration de l'auteur).

15 Le calcul réalisé, à partir de l'Enaho de 1998, sur les dépenses et les revenus fait référence à trois paniers « réels » (observés dans l'échantillon) devant répondre aux besoins nutritionnels minimums de chaque aire géographique (côte, montagne et forêt). On procède ensuite au calcul de la valeur des paniers alimentaires de 1998 pour les sept régions géographiques à partir de la médiane des prix [Bey, 2001].

16 Les NBI sont décrites de la manière suivante :

- Logements avec des caractéristiques physiques inadéquates : murs extérieurs en paille tressée ou en matériaux traditionnels (boue et paille, pierre et boue, bois), sols de terre battue, ou encore locaux improvisés dont la fonction n'est pas le logement humain.
- Logements sur-occupés : c'est-à-dire plus de 3,4 personnes par pièce, sans compter la cuisine, la salle de bains, le couloir, ni le garage.
- Logements sans services hygiéniques.
- Foyers ayant des enfants entre 6 et 12 ans non scolarisés.
- Foyers ayant une dépendance économique élevée [Inei, 2000].

Les revenus, l'éducation et les infrastructures de base sont les indicateurs qui reflètent le mieux la diversité des situations. Certes, c'est dans les carences en services que la différence entre les milieux rural et urbain est le plus visible. C'est la raison pour laquelle il est courant d'affirmer que les populations rurales sont les plus pauvres du Pérou, alors que la pauvreté urbaine se concentre dans des quartiers périphériques qui se prêtent mieux à une focalisation des aides (en particulier alimentaires). Pourtant, on peut ajouter qu'en milieu rural un apport financier est beaucoup plus visible qu'en ville, où l'argent circule davantage.

Qu'en est-il des carences alimentaires? L'alimentation est le poste le plus important dans les dépenses des familles, surtout les plus pauvres: jusqu'au septième décile, les aliments représentent plus de la moitié des dépenses [Inei, Enaho, 1997-1998]. La malnutrition des enfants de moins de 5 ans s'exprime dans différents types de déficits: taille/âge, poids/âge (dénutrition aiguë) et poids/taille. Le déficit taille/âge, qui correspond à une dénutrition chronique, est le plus fréquent en milieu rural. Ces déficits ont légèrement diminué de manière générale entre 1984 et 1992, mais il y aurait une augmentation de la dénutrition chronique en ville et une augmentation générale du déficit poids/taille [Eguren *et alii*, 1997 : 115]. Cela signifierait que les familles, aussi bien rurales qu'urbaines, rencontrent des difficultés pour alimenter leurs enfants, quantitativement et qualitativement. Les familles rurales peuvent recourir à un auto-approvisionnement inaccessible à de nombreux citadins, mais il convient de relativiser cette assertion, car les agriculteurs produisent de plus en plus pour le marché (ce qui est incompatible avec une production variée pour la consommation familiale), alors que les citadins sont de plus en plus souvent amenés à cultiver un jardin pour s'approvisionner en fruits et légumes et en petits animaux de basse-cour.

Dans l'ensemble, les mesures de la pauvreté au Pérou reflètent une approche en termes structurels (inégalités de revenus, carences dans les services éducatifs et de santé) et, surtout, montrent des inégalités profondes entre villes et campagnes. Les carences alimentaires ont été considérées comme des conséquences de la conjoncture économique, principalement en ville.

À partir de ces observations, quels types de politiques sont menés? Les programmes que nous allons étudier maintenant visent à pallier des carences chez les populations identifiées comme pauvres. Les politiques reflètent deux types de préoccupations: développer les services publics sur le long terme et, à court terme, subventionner l'alimentation pour compenser une conjoncture économique défavorable à une majorité de la population. Grâce à ces deux types d'action, le président Fujimori apparaît comme un bienfaiteur.

Les programmes de lutte contre la pauvreté: des politiques structurelles ou conjoncturelles?

Quelle est la place des dépenses sociales dans le dispositif de lutte contre la pauvreté?

« Si l'on prend pour référence l'année 1980 – point de départ d'une nouvelle expérience démocratique au Pérou après douze ans de gouvernement militaire –, on peut constater qu'en comparaison avec le PIB, les dépenses sociales – éduca-

tion, santé, logement, justice et programmes d'allégement de la pauvreté – ont eu une tendance très nette à la diminution durant toute la décennie et jusqu'à 1994 » [Eguren *et alii*, 1997 : 181]. L'année quatre-vingt-dix, durant laquelle fut mis en place le programme d'ajustement structurel le plus drastique qu'ait connu le Pérou, marque un creux dans les dépenses (en pourcentage du PIB), à l'exception du service de la dette qui augmente, pour baisser plus tard. Les dépenses sociales suivent une évolution faible mais positive (de 4,7 % en 1980 à 5,3 % en 1996) [*ibidem*], mais leur évolution est plus significative si l'on s'en tient à l'Inei qui les met en rapport au nombre d'habitants : elles progressent de 76,1 soles par habitant en 1992 à 321 en 1997 (en soles constants de 1994) [Inei, 2000].

En ce qui concerne la répartition des dépenses sociales, précisons que dans le programme d'ajustement structurel, la compression des fonctions de redistribution de l'État est un des volets les plus importants. Aussi, les programmes « compensatoires » mis en place à partir de 1990 ne représentent-ils pas une part bien importante du budget national. Il convient de rappeler que la politique sociale ne se réduit pas à la lutte contre la pauvreté, mais qu'elle a une fonction d'équité et de bien-être à l'égard de l'ensemble de la population.

À partir de 1993, on observe une augmentation relative de la rubrique « autres » par rapport à celles plus traditionnelles de santé et d'éducation dans l'ensemble des dépenses sociales. Cette rubrique « autres » contient pêle-mêle des programmes alimentaires et des programmes visant le développement d'infrastructures sociales et de production. Il s'agit de programmes (Foncodes, *Vaso de Leche* (bol de lait), Pronaa et Pronamachs¹⁷) qui répondent à de nouveaux critères de lutte contre la pauvreté, la focalisation des dépenses sur les plus pauvres, prenant un caractère d'urgence. Ces programmes sont administrés, respectivement, par le

Figure 2 – Part des dépenses sociales dans le budget programmé du gouvernement, 1985-1998
(millions de dollars de 1996)

Secteurs et budgets	1985	1990	1993	1995	1997	1998
Éducation	462,3	12,2	114,9	262,7	296,6	364,2
Santé	218,0	12,3	135,5	490,2	345,5	344,9
Prog. de compensation	256,6	22,1	342,0	507,1	185,2	304,9
Total services sociaux de base (SSB)	1253,2	55,0	990,4	2179,2	2081,4	2193,8
Budget total du gouvernement	6548,3	1635,4	6614,4	9927,9	6387,4	6728,1
SSB/total dépenses gouv. (%)	19,14	3,36	14,97	21,95	32,59	32,61

Source : Vásquez, in Vásquez (ed.), 2000 : 155-156.

17 Foncodes (Fondo de Compensación del Desarrollo Social) : infrastructures et petits déjeuners scolaires. Pronaa (Programa Nacional de Apoyo Alimentario) : en particulier, appui alimentaire aux mères et enfants en bas âge.

Pronamachs (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos) : réhabilitation des infrastructures agricoles traditionnelles (terrasses et systèmes d'irrigation), reforestation.

ministère de la Présidence, celui de la Femme et du Développement humain (Promudeh) et celui de l'Agriculture. La mise en œuvre de ces programmes et leurs résultats (surtout en milieu rural) incitent à s'interroger sur l'existence d'une coordination entre ces ministères.

Parmi ces programmes, il convient de distinguer le Foncodes, qui est à la fois le plus important en pourcentage du budget comme en couverture nationale, surtout à travers les petits déjeuners scolaires. Il est également le plus critiqué sur trois points: son important centralisme, sa forte dépendance des financements extérieurs (à partir de la fin 1993) et son but visiblement électoral.

Sous le premier gouvernement de Fujimori, l'ensemble des dépenses sociales a représenté près de 20 % des dépenses publiques, puis aurait dépassé les 30 % au cours de son second mandat. Encore faut-il connaître la répartition des dépenses et leur fonction: favoriser le passage de l'extrême pauvreté vers une pauvreté plus modérée? Cibler des populations dans un but électoral – ce qui expliquerait le favoritisme en milieu urbain ? L'idée de développement national n'est plus de mise, il semblerait plutôt que le principal souci du gouvernement a été de relever artificiellement le niveau de vie des populations les plus démunies, en commençant par les plus accessibles, dans la métropole liménienne, et en reléguant au dernier plan les populations amazoniennes, peu nombreuses et trop dispersées pour mener des actions ayant une visibilité.

Ainsi, le poste correspondant à la lutte contre la pauvreté aurait effectivement beaucoup augmenté au cours du deuxième mandat du président Fujimori. Mais les actions menées permettent de douter quant à la focalisation des programmes d'assistance sur les plus nécessiteux.

Les programmes de lutte contre la pauvreté: focalisation ou redistribution des ressources?

La quantité de services que fournit l'État pour atténuer ou réduire la pauvreté au Pérou est impressionnante. En peu de temps, même les communautés andines¹⁸ ont reçu de manière cumulée un grand nombre d'aides:

- pour la construction d'infrastructures (écoles, collèges, centres de santé, locaux communaux, chemins ruraux, ponts – avec le Foncodes –, réseaux d'irrigation, terrasses agricoles, reforestation – avec le Pronamachs – et même logements – avec le Banco de materiales);
- en alimentation (aux bébés, aux mères qui allaitent et aux enfants scolarisés – avec les programmes de Wawa-wasi, petits déjeuners scolaires, etc. – et aux populations pauvres en général – Vaso de leche, Comedores populares et provisions du Foncodes);
- en santé (programmes de prévention et de santé de base, dirigés principalement vers les enfants scolarisés);
- en éducation (alphabétisation et cours techniques).

18 Jusqu'aux années quatre-vingt, les populations andines avaient plutôt une perception négative du rôle de l'État et même dans les régions rurales proches de la capitale, sa présence était peu perceptible [Bey, 1994].

Pourtant, il y a lieu de se préoccuper de la pertinence des aides diverses et de leur arrivée effective jusqu'aux destinataires et, en particulier, au sujet des aides alimentaires : environ 600 millions de dollars seraient investis chaque année dans 20 programmes alimentaires, qui parviennent à une dizaine de millions de Péruviens, mais un million de « pauvres extrêmes » appartiendraient à des familles non bénéficiaires de programmes alimentaires. Ces informations confirment l'idée selon laquelle les ressources sont mal focalisées [Vásquez, Riesco, 2000]. Il convient d'ailleurs de distinguer les programmes d'assistance ciblés des programmes visant l'amélioration des services et des infrastructures rurales, qui ne bénéficient pas nécessairement aux catégories les plus pauvres. En effet, une étude de la Banque mondiale portant sur la distribution de l'accès aux nouveaux services mis à la disposition de la population nationale entre 1994 et 1997 montre que les programmes de travaux publics (eau, assainissement, électricité, santé) ne s'adressent pas particulièrement aux groupes sociaux les plus nécessiteux¹⁹. Dans ce domaine, les populations urbaines se trouvent nettement avantagées [Hentschel, 1999].

Le Foncodes est le programme qui a la plus grande couverture nationale. Ses deux volets les plus importants sont : l'appui alimentaire à travers les petits déjeuners scolaires et la construction d'infrastructures. Pour ce qui est des travaux publics, il est évident, en ville comme à la campagne, que les infrastructures bénéficient indifféremment aux usagers. De plus, les appels d'offres ont donné lieu à une corruption généralisée, de nombreux chantiers restant inachevés. En ce qui concerne les petits déjeuners scolaires, bien qu'ils soient distribués dans toutes les écoles publiques, ils atteignent effectivement les enfants les plus nécessiteux, puisque dès qu'une famille en a les moyens, elle scolarise ses enfants dans le système scolaire privé, le public ayant mauvaise réputation. Bien sûr, en milieu rural, les familles n'ont pas le choix des écoles, à moins d'envoyer leurs enfants étudier en ville (ce qui arrive de plus en plus souvent, surtout pour le secondaire), mais sur ce point aussi, on constate que la focalisation est moins nécessaire en milieu rural [Bey, 1994]. En revanche, la qualité nutritive de ces petits déjeuners est reconnue comme étant très faible, pouvant parfois détériorer l'équilibre alimentaire des enfants, qui pourraient être mieux alimentés chez eux. Les cantines populaires – *comedores populares* – présentent d'ailleurs le même défaut, ce qui a conduit à identifier ces programmes comme ayant un but visiblement électoral.

Cependant, il faut distinguer un programme alimentaire d'un programme nutritionnel. « En général, selon les versions officielles, un programme alimentaire ou de complément alimentaire n'a pas nécessairement un but nutritionnel : il peut être utilisé comme un simple transfert de revenus vers les secteurs les plus pauvres, et n'a donc pas l'exigence d'avoir des effets significatifs sur l'état nutritionnel de ses bénéficiaires. En revanche, la contribution d'un programme à l'amélioration de l'état nutritionnel suppose un plan plus vaste [...] l'éducation

19 Les populations regroupées dans le deuxième quintile sont relativement mieux servies que les plus pauvres, regroupées dans le premier quintile (4 % à 7 % de différence en faveur du deuxième quintile). Dans le domaine de la santé, les plus pauvres sont les plus mal servis (16 % contre 20 % pour le second quintile et jusqu'à 26 % pour le quatrième) [Hentschel, 1999].

Figure 3 – Distribution géographique des enfants sous-alimentés et des dépenses des programmes pour la nutrition, 1997 (%)

Aire géographique	Dénutrition	Dépenses
Lima métropolitaine	8,9	31,6
Côte urbaine	6,9	8,8
Côte rurale	5,1	9,6
Montagne urbaine	7,7	5,3
Montagne rurale	51,3	31,9
Forêt urbaine	5,1	4,4
Forêt rurale	15,0	8,4
Total national	100	100

Source: Enniv, 1997, in Hentschel, 1999 : 53.

nutritionnelle, les actions préventives de santé et le suivi de la croissance des enfants sont autant d'aspects essentiels pour améliorer l'état nutritionnel » [Vásquez, Riesco, 2000 : 102-103].

Sur la base de l'Enniv de 1997, le nombre d'enfants sous-alimentés et l'accès aux programmes montrent une nette focalisation sur la capitale et la montagne rurale, cette dernière le justifiant par un taux de dénutrition élevé, ce qui n'est pas le cas de Lima. En revanche, la forêt tropicale ne reçoit pas les aides que sa participation de 15 % dans le total national de dénutrition devrait attirer.

Les aides directes en aliments ont quatre types de fonctions :

- une amélioration nutritionnelle, mais seulement dans les cas de ciblage et de suivi des bénéficiaires ;

- une amélioration immédiate des conditions d'alimentation des familles bénéficiaires, mais seulement dans le cas où ces apports s'additionneraient à un budget alimentaire insuffisant, car, dans de nombreux cas, il est probable que le budget familial tienne compte des apports alimentaires extérieurs et réduise donc la part qui revient à l'achat d'aliments ;

- une amélioration du taux de scolarisation des enfants (durée des études et assiduité) dès lors que les aliments sont distribués dans les centres scolaires, ce qui est supposé inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école ;

- enfin, dans un système de distribution sans discrimination (le *vaso de leche*, par exemple, administré par la municipalité), les aides alimentaires sont perçues comme manifestant la volonté bienfaitrice du maire, voire du président de la République (pour les programmes gérés par le ministère de la Présidence comme le Foncodes, qui distribue la plus grande partie des aides alimentaires), et contribuent à renforcer un système clientéliste, dans lequel les intermédiaires trouvent aussi leur compte.

Les programmes alimentaires publics (13) et privés (4) poursuivent des objectifs plus ou moins clairement établis : certains programmes sont effectivement ciblés vers les enfants en bas âge (moins de 3 ans ou moins de 6 ans) et les mères en gestation ou en lactation ; d'autres, au contraire, ont une destination diffuse vers les « secteurs en extrême pauvreté » ou les « groupes les plus vulnérables ». Le

Déjà parus :

Les Arts de la rue dans les sociétés du Sud, Michel Agier et Alain Ricard

Familles du Sud, Arlette Gautier et Marc Pilon

Variations, 1997

Empreintes du passé, Edmond Bernus, Jean Polet et Gérard Quéchon

Communautés déracinées dans les pays du Sud, Véronique Lassailly-Jacob

Échanges transfrontaliers et Intégration régionale en Afrique subsaharienne, Johny Egg

et Javier Herrera

Variations, 1998

Drogue et Reproduction sociale dans le Tiers Monde, Éric Léonard

La Forêt-monde en question, François Verdeaux

Les Identités contre la démocratie, René Otayek

Variations, 1999

Le Sida des autres. Constructions locales et internationales de la maladie, Claude Fay

Survivre grâce à... Réussir malgré... l'aide, Bernard J. Lecomte, Jean-David Naudet

Logiques identitaires, Logiques territoriales, Marie-José Jolivet

Variations, 2000

Afrique noire et Monde arabe : continuités et ruptures, Emmanuel Grégoire, Jean Schmitz

Des écoles pour le Sud : stratégies sociales, politiques étatiques et interventions du Nord,

Marie-France Lange

Les Jeunes : hantise de l'espace public dans les sociétés du Sud, René Collignon,

Mamadou Diouf

Variations, 2001

Les Fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?, Marc Raffinot,

François Roubaud

Gérer la ville : entre global et local, Élisabeth Dorier-Apprill, Sylvy Jaglin

Diasporas, développements et mondialisations, Rosita Fibbi, Jean-Baptiste Meyer

Variations, 2002

Les images de l'identité, Denis Vidal

Dynamiques résidentielles dans les villes du Sud, Monique Bertrand

Sociétés dans la guerre, Yves Goudineau

Couverture : atelier graphique des éditions de l'Aube

© Éditions de l'Aube, IRD

(Institut de recherche pour le développement), 2003

ISBN 2-87678-921-3

ISSN 1278-3986

nombre de bénéficiaires n'a qu'une valeur indicative, du fait qu'il n'est pas précisé à quelle échelle ces programmes interviennent. De la plus grande à la plus petite, disons que les petits déjeuners scolaires atteignent tous les enfants scolarisés dans le secteur public (près de 2 millions), de même que les cantines populaires attirent la plupart des familles dans le besoin (plus de 800 000), mais proposent des contenus nutritionnels très bas et n'apportent aucun suivi. À l'autre extrême, des programmes très ciblés vers les bébés et leurs mères (Wawa-wasi, Panfar, Pacfo ou Prosierra – publics – ou encore Niños de Care et Nutrition infantile de Adra Ofasa – privés) ont des résultats beaucoup plus tangibles grâce à un suivi sur un groupe de bénéficiaires plus réduit (de 50 000 à 400 000²⁰).

Différentes études montrent que les programmes Wawa wasi et celui d'alimentation infantile (tous deux administrés par le Promudeh) fournissent les aliments contenant le plus de calories et de protéines, alors que les aliments du Vaso de leche et des petits déjeuners scolaires (du Foncodes) en contiennent très peu. En moyenne, les programmes des organismes privés ont une qualité nutritionnelle supérieure à l'ensemble des programmes publics. Cette remarque permet d'établir un lien entre certains programmes et leur fonction essentiellement clientéliste ou plus précisément électorale. Le cas du Foncodes en est une excellente illustration [Bey, 2001].

Ces observations engagent à conclure que les résultats obtenus ne sont pas proportionnels aux dépenses engagées dans la lutte contre la pauvreté. La brèche de pauvreté permet de calculer la quantité de ressources qu'il serait nécessaire de transférer, dans une focalisation parfaite, pour que les pauvres sortent de leur état. L'institut Cuánto montre qu'« à partir de calculs réalisés avec la brèche de dépenses, le nombre de pauvres et la valeur de la ligne de pauvreté pour chaque domaine d'étude, il faudrait répartir 9,262 millions de nouveaux soles (environ 2 653 millions de dollars) pour que cette année [2000] aucun Péruvien ne se trouve en dessous de la ligne de pauvreté. Cette quantité est équivalente à 7,8 % du PIB de 1999 et à 27,2 % du budget de la République pour l'année 2000. Pour éliminer la pauvreté extrême, il faudrait transférer seulement 946 millions de nouveaux soles (271 millions de dollars), ce qui équivaut à 0,8 % du PIB de 1999 et à 2,8 % du budget pour l'année 2000 » [Cuánto, 2000 : 10].

Si certains analystes des politiques sociales sont confiants dans la possibilité de faire reculer la pauvreté, c'est seulement à la condition de « développer des projets bien focalisés, rentables et durables » [Francke, 2000 : 198]. Cependant, l'idée d'intégrer la politique économique et la politique sociale en une même stratégie est de plus en plus consensuelle. « La politique économique doit promouvoir une croissance soutenue, intensive en travail (pour affronter le problème de l'emploi), qui rende possible une collecte fiscale soutenue, ce qui augmente la capacité d'investissement social de l'État. Le fait que l'État investisse ou non dans des secteurs sociaux est déjà une décision politique, en relation avec la perception que celui-ci aurait des problèmes de pauvreté et de distribution des revenus qui caractérisent un pays » [Parodi, 2000 : 17-18]. De l'orientation de la

20 Le récapitulatif de ces programmes se trouve dans Bey, 2001. L'information est tirée de: Secretaría técnica de Política alimentaria nutricional, *Principales programas de alimentación y nutrición: análisis comparativo* [Inei, 2000 : vol. 8].

politique nationale, économique et sociale, dépendra que la lutte contre la pauvreté s'attaque à ses causes ou seulement à ses effets spectaculaires.

Qui a bénéficié des programmes de lutte contre la pauvreté ?

Si l'on en croit les derniers résultats de l'Enniv présentés ci-dessous, en 2000 la pauvreté aurait augmenté partout²¹. En particulier, l'augmentation de l'extrême pauvreté resterait concentrée en milieu urbain, alors qu'elle diminuerait en milieu rural. On observe en effet une augmentation de la pauvreté à Lima métropolitaine au cours des dernières années, mais une meilleure focalisation des programmes qui distribuent des aliments en milieu rural aurait permis de contenir l'extrême pauvreté entre 1997 et 2000, malgré le contexte récessif. Toutefois, en mesurant le déficit de revenu, on constate qu'« il y a plus de pauvres et [que] ceux-ci sont plus pauvres qu'avant » [Cuánto, 2000].

L'augmentation inquiétante du pourcentage de pauvres dans la société péruvienne a incité les pouvoirs publics à rechercher des moyens pour atténuer les conséquences des politiques libérales des années quatre-vingt-dix. Nous avons vu que les planificateurs misaient sur la distribution de ressources avec des programmes sociaux à court terme, tout en reconnaissant qu'ils devraient s'attaquer au problème de la pauvreté sur le long terme, c'est-à-dire entreprendre une réforme des structures économiques (l'accès à la terre et à l'emploi étant des conditions nécessaires, mais non suffisantes). Les programmes lancés dans les années quatre-vingt-dix ont reçu un financement beaucoup plus important à partir du deuxième mandat de Fujimori, comme nous l'avons vu. S'ils n'ont eu pour résultat qu'une augmentation de la pauvreté absolue et relative, après une diminution au moment de la plus forte croissance du pays, il serait pertinent de s'interroger sur le type de politique mené au cours de cette décennie.

En ce qui concerne les résultats, d'après les sources officielles de l'Institut national des statistiques, « s'il n'y avait pas les transferts (publics et privés), les niveaux de

Figure 4 – Évolution de la pauvreté entre 1994 et 2000 (%)

	Total pauvres			Pauvres extrêmes			Pauvres non extrêmes		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Total	53,4	50,7	54,1	19,0	14,7	14,8	34,4	36,0	39,3
Lima métropolitaine	42,4	35,5	45,2	5,5	2,4	4,7	36,9	33,1	40,4
Reste urbain	50,4	48,9	49,8	13,0	7,6	8,4	37,4	41,3	41,4
Zone rurale	65,5	64,8	66,1	36,2	31,9	30,1	29,3	32,9	36,0

Source : Cuánto, 2000.

21 Il convient d'observer une certaine réserve quant à des chiffres produits par différentes sources, les enquêtes de panel portant sur des échantillons différents, à différents moments de l'année, et ne posant pas les mêmes questions.

pauvreté seraient plus importants. En 1998, cette compensation est plus favorable aux personnes extrêmement pauvres par rapport à la situation de 1997 » [Inei, 2000, vol. 8]. En référence aux enquêtes Enaho de 1998 et 1999, au deuxième trimestre de 1998, 2 074 292 personnes bénéficiaient des programmes alimentaires contre 3 242 103 personnes qui n'y avaient pas accès; un an plus tard, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 2 428 489 contre 3 061 760 de non bénéficiaires. La destination des aides alimentaires étant présentée comme un souci réel, les enquêtes de ménages cherchent à déterminer dans quelle mesure ceux en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté sont bénéficiaires des programmes d'aide alimentaire. Les calculs montrent ainsi que 64,6 % des pauvres et 78,9 % de ceux qui se trouvent en extrême pauvreté reçoivent une assistance alimentaire, avec une focalisation sur les foyers de la montagne rurale (72 % et 84 % pour les « pauvres » et « extrêmement pauvres », respectivement) et sur la forêt rurale (80 % dans les deux cas) [Inei, 2000].

La figure ci-dessous montre certes une légère amélioration dans la couverture des programmes sociaux, mais il nous autorise à ajouter un bémol aux évaluations officielles: les plus démunis²² ne sont pas tous bénéficiaires d'aides sociales, tandis que de nombreux foyers ayant tous leurs besoins de base satisfaits reçoivent des aides sociales et même alimentaires.

La figure suivante, basée sur une autre enquête [Enniv, 1997-2000], confirme la couverture insatisfaisante des populations pauvres. On y observe en effet une plus grande couverture des programmes alimentaires en 2000 par rapport à 1997, mais l'extrême pauvreté reste pourtant au même niveau après réception des aliments donnés.

Par ailleurs, l'étude réalisée par l'équipe de la Banque mondiale sur l'impact des transferts directs et indirects sur les différents niveaux de pauvreté montre

Figure 5 – Accès des foyers aux programmes sociaux, 1998-1999 (%)

Accès des foyers aux programmes sociaux (%)	1998	1999
Accès à au moins 1 programme social	55,8	59,3
Avec au moins 1 NBI	73,1	75,4
Avec 1 NBI	69,5	70,7
Avec 2 ou plus NBI	81,3	85,7
Avec nécessités de base satisfaites	44,9	50,4
Accès à au moins 1 programme alimentaire	28,0	31,8
Avec au moins 1 NBI	42,6	47,5
Avec 1 NBI	38,7	43,8
Avec 2 ou plus NBI	51,4	55,8
Avec nécessités de base satisfaites	18,8	23,1

Source : Inei, Enaho-IV, 1998 et 1999 : 19.

22 Rappelons que parmi les NBI se trouve la « dépendance économique », que les aides alimentaires sont justement supposées soulager.

Figure 6 – Impact des aliments donnés sur la pauvreté extrême, 1997-2000

Enniv	1997	2000
Pauvres extrêmes recevant des aliments donnés (%)	71,4	75,5
Valeur <i>per capita</i> des aliments reçus (US\$ mois)	1,3	1,5
Montant des aliments donnés sur le revenu de la population bénéficiaire (%)	6,7	9,8
<i>Impact des aliments donnés sur la pauvreté extrême</i>		
Pauvreté extrême sans aliments donnés (%)	17,2	17,3
Pauvreté extrême après réception d'aliments donnés (%)	14,7	14,8
Contribution des aliments donnés à la réduction de la pauvreté extrême (%)	2,5	2,5

Source : Cuánto, Enniv, 1997-2000.

que, bien qu'il soit difficile de mesurer l'impact des transferts monétaires ou d'aliments sur le court terme (substitution immédiate sans augmentation de la consommation, remboursement de dettes, etc.), il semble néanmoins que les transferts privés aient un effet significativement plus important que les transferts publics, principalement en ville [Hentschel, 2000]. Autrement dit, la solidarité familiale est plus efficace que la création d'emplois ou les aides alimentaires du Foncodes.

Pourtant, les appuis du Foncodes auraient été plus efficaces, si ce n'est plus importants, en milieu rural où, rappelons-le, l'extrême pauvreté tendrait à diminuer. Mais cette « victoire » mérite d'être relativisée, puisque la pauvreté en général a augmenté. De plus, la ville est davantage sujette à des « infiltrations », c'est-à-dire à des détournements des aides vers des bénéficiaires non nécessaires [Francke, 2000].

D'une manière générale, on peut se demander quels sont les effets des programmes de lutte contre la pauvreté sur les inégalités à l'échelle nationale. Nous avons vu qu'en l'an 2000, la concentration des revenus est plus importante à Lima qu'en province. Parallèlement, les dernières enquêtes nationales montrent une réduction des populations extrêmement pauvres en milieu rural, tandis que, de manière générale, le nombre de pauvres est en augmentation et en proportion plus importante en ville. Une évaluation par régions a fait apparaître un résultat très important : « Il est beaucoup moins coûteux de réduire la pauvreté dans les zones rurales qu'à Lima » [Francke, 2000 : 198]. La plus forte présence de la pauvreté en milieu rural et les faibles niveaux de consommation en comparaison avec la ville, surtout la capitale, rendent les zones rurales plus sensibles à la moindre amélioration dans les revenus, tandis que les distorsions dans l'attribution des aides y sont minimales, du fait que dans ce milieu, la pauvreté n'est pas que monétaire. Cette remarque plaide en faveur d'une meilleure orientation des politiques de lutte contre la pauvreté vers les zones rurales, au détriment des grandes villes, ce qui pourrait contribuer à la réduction rapide des inégalités régionales.

Quant aux bénéficiaires, nous avons vu qu'il est plus facile de cibler les personnes dans le besoin en milieu rural que dans les grandes villes, où l'accès à des aides multiples est facilité. Toutefois, la variété des programmes ne garantit pas une

amélioration dans les conditions de vie des individus mais plutôt un soulagement ponctuel. Tel est le cas de certains services sanitaires ou d'aides alimentaires au contenu énergétique très bas. Mais, avant tout, se pose la question de la focalisation des aides : celle-ci tend à stigmatiser les situations de pauvreté en créant une frontière entre les groupes dans le besoin et les autres, dont certains pourront être qualifiés de « profiteurs » par les premiers. Dans ce contexte nouveau, marqué par une multiplication des aides sociales, la représentation que les différents groupes sociaux se font d'eux-mêmes et des autres est sensiblement modifiée. De surcroît, dans les politiques de lutte contre la pauvreté, le ciblage de populations définies avec des critères qui excluent les relations sociales de production entretient ces groupes sociaux dans la dépendance des aides et dans une relation subordonnée au pouvoir.

*

Des politiques structurelles ou conjoncturelles ?

Les analyses de la pauvreté au Pérou mettent en exergue des facteurs structurels, aussi bien au niveau des catégories socio-économiques qu'au niveau géographique. Pourtant, les définitions données à la pauvreté dans les années quatre-vingt-dix et les programmes mis en place pour y faire face manifestent que l'intérêt majeur de l'ancien président Fujimori n'a pas été de combattre ce fléau. Au contraire, il était de les mettre à son service, en l'installant dans un pouvoir incontesté. Pour atteindre ce but, tous les efforts ont porté sur la valorisation de l'image du président et la formation d'un soutien massif, alors même que les mesures libérales prises depuis le début de son premier mandat auraient dû lui aliéner le soutien populaire. Un ministère de la Présidence a été créé, qui était chargé d'administrer les programmes de lutte contre la pauvreté ou considérés comme tels. Ainsi, des panneaux indicateurs de travaux publics et de présentation de programmes sociaux ont fleuri dans tout le pays, y compris en pleine nature, sur lesquels la volonté personnelle du président était mise en exergue. Les programmes de cette dernière décennie ont été, pour la plupart, orientés vers des cibles dont la participation politique et économique dépend de la générosité des gouvernants. Cela explique l'abandon dans lequel ont été tenues les populations amazoniennes, par exemple. Si l'on ajoute à cette observation les études qui ont montré que les dépenses sociales augmentaient à la veille d'élections (locales ou nationales), il est aisé de conclure que ce gouvernement s'est fortement appuyé sur le clientélisme et le marchandage électoral. Les slogans du Foncodes, à la veille des élections présidentielles de 2000²³, en disent long sur son caractère populiste et clientéliste : « en travaillant ensemble nous réaliserons tout » ; « 1991-2000 : avec des travaux d'infrastructures sociales et économiques, neuf années d'amélioration de la qualité de vie des plus pauvres²⁴. »

23 Élections auxquelles Fujimori se présentait pour la troisième fois, ayant modifié la Constitution dans ce sens.

24 « Trabajando juntos lo haremos todo » ; « 1991-2000 : con obras de infraestructuras sociales y económicas, nueve años mejorando la calidad de vida de los más pobres » [Foncodes, 2000].

Si la pauvreté est un argument politique, il devient plus rentable pour un gouvernement d'entretenir l'illusion d'une redistribution des revenus et de ne pratiquer en réalité qu'un saupoudrage clientéliste auprès des populations pauvres. La forte centralisation des programmes (en particulier du Foncodes) et la corruption expliquent que nombre de chantiers publics sont restés inachevés ou que des programmes ciblés n'ont pas atteint leur but. La création d'emplois elle-même est restée illusoire, le temps de construire quelques infrastructures, et les salaires n'arrivaient pas toujours à bon port.

Les programmes alimentaires ont eu des effets plus mitigés, sachant qu'ils ne constituent souvent que des subventions à l'alimentation, n'ayant aucun souci d'améliorer la qualité nutritive des repas. Nous l'avons vu, la focalisation de ce type d'aide sur les populations les plus nécessiteuses est plus heureuse en milieu rural qu'en ville. Cependant, si les programmes de lutte contre la pauvreté signifiaient en principe un transfert de revenus vers les secteurs les plus pauvres, il faut reconnaître que les populations moins pauvres en ont amplement profité. On ne peut que regretter que les financements relativement importants accordés aux programmes de lutte contre la pauvreté n'aient abouti qu'à alléger les effets conjoncturels d'une politique libérale qui, elle, produira inéluctablement plus de pauvres.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE [1990], *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : « La pauvreté »*, Washington, World Bank.
- BANQUE MONDIALE [2001], *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : « Combattre la pauvreté »*, Washington, Banque mondiale/ESKA.
- BEY M. [1994], *Le Meilleur Héritage. Stratégies paysannes dans une vallée andine du Pérou*, Paris, éditions Orstom, coll. À travers champs.
- BEY M. [1999], « Recherches sur la pauvreté: état des lieux. Contribution à la définition d'une problématique », *Revue Tiers-Monde*, XL (160), octobre-décembre: 871-895.
- BEY M. [2001], *Paupérisation et Politiques de lutte contre la pauvreté au Pérou*, Paris, CRI-IEDES, Textes de recherche n° 43.
- DUBOIS J.-L. [1998], « Présentation des différentes approches de la pauvreté », *Journée des économistes Orstom: les différentes approches de la pauvreté*, Paris, 8 octobre 1998.
- EGUREN F. et alii [1997], *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima, Acción ciudadana.
- ELÍAS L. [1992], « Estudios sobre la pobreza en el Perú: bibliografía comentada », in Anderson et alii, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico-CIUP: 23-74.
- FRANCKE P. [2000], « Estimación de los posibles impactos de un programa de lucha contra la pobreza », in Vásquez (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*, Lima, Universidad Del Pacífico/IDRC-CIID: 187-200.
- GASTELLU J.-M. [1995], « Une réponse au fujichoc: les invitations payantes à Lima », *Cahiers des Sciences humaines*, Orstom, 31 (4): 905-930.
- HENTSCHEL J. (coord.) [1999], « Pobreza y desarrollo social: 1994-1997 », in Webb, Ventocilla (eds.), *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta: Enniv-1997*, Lima, Instituto Cuánto/Unicef/Usaid: 15-74.
- HERRERA J. [2000], « Ajustement et mobilité économique à Lima », *Problèmes d'Amérique latine*, 38: 71-100.
- INSTITUTO CUÁNTO [2000], *Encuesta nacional sobre medición de niveles de vida*, Enniv-2000, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) [1961, 1972, 1981, 1993], *Censos nacionales*.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) [1998], *Perú : trabajo infantil y adolescente*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) [1996, 1997, 1998, 1999], *Encuesta nacional de hogares (Enaho)*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) [2000], *Compendio estadístico*, CD-Rom.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN [1989], *Pobreza en el Perú. Aspectos básicos y orientaciones de política*, Lima, INP, Serie Divulgación n° 9.
- JIMÉNEZ F. [2000], « Stabilisation et ajustement économique au Pérou : les limites du modèle néolibéral », *Problèmes d'Amérique latine*, 38: 51-70.
- PARODI T. C. [2000], « Política económica y social en el Perú : 1980-2000 », in Portocarrero (ed.), *Políticas sociales en el Perú : nuevos aportes*, Lima, Puc/Universidad del Pacífico/IEP: 13-38.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT [1996-1997-1998], *Rapport sur le développement humain*, Paris, Economica.
- VÁSQUEZ H. E., RIESCO G. [2000], « Los programas sociales que "alimentan" a medio Perú », in Portocarrero (ed.), *Políticas sociales en el Perú : nuevos aportes*, Lima, Puc/Universidad del Pacífico/IEP: 89-151.