

Les effets du programme brésilien *Bolsa Família* sur la pauvreté et les inégalités : bilan de ses quinze premières années

Pedro H. G. Ferreira de Souza et Rafael G. Osorio, Institut de recherche économique appliquée (Ipea),
Luis Henrique Paiva (ministère de l'Économie) et Sergei Soares (Ipea)

Le *Bolsa Família* est un programme brésilien de transferts monétaires conditionnels. Conçu pour bénéficier aux catégories plus pauvres (ciblage), il consiste à verser des prestations monétaires (en espèces plutôt qu'en nature) à des familles (plutôt qu'à des individus) s'engageant en contrepartie à remplir certaines conditions, généralement en matière de santé et d'éducation (conditionnalité).

Ces caractéristiques propres soulèvent différentes questions : le *Bolsa Família* est-il bien ciblé ? Quels sont ses effets sur la pauvreté ? Contribue-t-il à réduire les inégalités ? Le vif intérêt jadis éveillé par ces questions s'est tari au fil des dernières années et les études à leur sujet se sont faites rares.

La récente publication de données complètes sur les revenus des ménages récoltées via l'Enquête nationale auprès d'échantillons de ménages (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, PNAD) offre l'occasion de s'y repencher. Ferreira de Souza et al. (2019) couvrent ainsi la longue période allant de 2001 à 2015 (données tirées de la PNAD traditionnelle, dont la fréquence est annuelle) et les années 2016 et 2017 (données tirées de la PNAD « continue », dont la fréquence est trimestrielle). Les transferts monétaires conditionnels ont considérablement évolué entre 2001 et 2017. Les deux premières années ont vu naître des programmes pionniers tels que le *Bolsa Escola* (bourse scolaire) et le *Bolsa Alimentação* (bourse alimentaire), dont la fusion en 2003 a donné naissance au programme qui allait devenir l'une des principales politiques sociales du Gouvernement fédéral : le *Bolsa Família*.

Malgré son coût relativement faible sur la période analysée (budget inférieur à 0,5 pour cent du produit intérieur brut), le *Bolsa Família* a significativement contribué à réduire la pauvreté et les inégalités grâce à l'efficacité de son ciblage. Une analyse des PNAD régulières (2001-2015) et continues (2016-2017) révèle en effet que les prestations les plus à même d'atteindre les populations pauvres sont les transferts versés par le gouvernement fédéral, plus encore que les prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale associées au salaire minimum, qui reposent pourtant sur un bon système de ciblage.

La couverture des 20 pour cent les plus pauvres de la population nationale s'est accrue au fil du temps pour atteindre 60 pour cent ces dernières années, tandis que ses coefficients d'incidence (qui mesurent le degré réel de redistribution générée par le premier réal décaissé) ont continué d'enregistrer des valeurs négatives à la baisse, signe d'une hausse de leur progressivité. Environ 70 pour cent de ses ressources atteignent les 20 pour cent les plus pauvres, selon un calcul réalisé avant le versement des transferts par le programme.

La comparaison des taux d'extrême pauvreté calculés avant et après le versement des transferts indique que, depuis la fusion de ses programmes pionniers, le *Bolsa Família* a fait baisser ces taux d'environ 1-1,5 point de pourcentage (pp), générant ainsi en 2017 une baisse d'environ 15 pour cent et de plus de 25 pour cent du nombre de personnes vivant en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté, respectivement. Cette même année, les transferts versés par le programme ont de surcroît permis à 3,2 et 3,4 millions de personnes de sortir de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, respectivement.

Les données fournies par la PNAD en matière d'inégalités de revenus avec et sans les prestations du *Bolsa Família* montrent que ce programme fait baisser le coefficient de Gini d'environ 1 à 1,5 pour cent ; des décompositions dynamiques indiquent que le *Bolsa Família* y a contribué à hauteur de 17 pour cent en 2001-2006 et de près de 10 pour cent en 2001-2015. Ces chiffres sont d'autant plus impressionnants que le



Bolsa Família ne représente qu'une infime part de l'ensemble des revenus recensés par la PNAD (moins de 0,7 pour cent). Si les transferts associés au revenu minimum ont fait circuler dix fois plus de ressources environ, ils n'ont généré que des résultats légèrement supérieurs : leur contribution à la baisse de ce coefficient s'est élevée à 18 pour cent en 2001-2015 et à 13 pour cent seulement en 2001-2006 (moins que le *Bolsa Família*).

Les résultats de la présente étude corroborent les conclusions préalablement tirées par la littérature : l'expansion et l'unification du programme n'ont en rien entravé ses efforts de ciblage ni amoindri sa capacité à lutter contre la pauvreté.

Ces constatations permettent également d'alimenter les débats autour du cap à donner au *Bolsa Família*. Mené depuis 2005, le travail consistant à vérifier l'admissibilité des familles s'est amélioré au fil du temps, permettant ainsi au programme de maintenir la qualité de son ciblage malgré son expansion. La complexité du monde réel compromet toutefois la perspective d'y apporter de significatives améliorations ; l'instabilité des revenus des familles vulnérables inciterait au contraire à augmenter le nombre de bénéficiaires au risque de faire régresser le ciblage, dont le niveau actuel devrait après tout pousser à privilégier la lutte contre la pauvreté. Un attachement excessif à perfectionner le ciblage pourrait en effet amoindrir la capacité du programme à lutter contre la pauvreté s'il conduisait par exemple à durcir la conditionnalité et/ou à réduire le nombre de familles couvertes.

Ces constatations laissent également penser que le faible montant des prestations bride la capacité du *Bolsa Família* à lutter plus efficacement contre la pauvreté et les inégalités. Le montant actuel des prestations versées aux familles (environ 188 BRL) a évolué depuis les premières années du programme, mais n'en reste pas moins insuffisant pour garantir un revenu minimum aux bénéficiaires les plus pauvres. Si le budget alloué au *Bolsa Família* reste dérisoire par rapport aux innombrables dépenses du gouvernement fédéral, les décisions concernant son éventuel réajustement dépendent davantage de priorités politiques que de contraintes budgétaires à proprement parler.

Référence :

De Souza, P. H. G. F., R. Osorio, L. H. Paiva, et S. Soares. 2019. « Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos. » *Texto para Discussão*, n° 2499. Rio de Janeiro : Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).