

Du programme *Bolsa Família* au plan *Brésil sans Misère*: résumé de l'itinéraire brésilien pour vaincre l'extrême pauvreté

Luis Henrique Paiva, Tiago Falcão et Letícia Bartholo, Ministère du développement et de la lutte contre la faim, Brésil

Le Programme Bolsa Família (PBF) a engendré deux évolutions importantes au sein du système brésilien de protection sociale 1) il a fusionné différents programmes qui fonctionnaient séparément, permettant ainsi d'éliminer des double emplois et de pallier aux manques et aux inefficacités, 2) il a apporté au système une nouvelle dimension en élargissant les transferts à la population pauvre active et en permettant ainsi d'atteindre des groupes qui n'avaient jusqu'alors bénéficié que de manière résiduelle du programme, plus particulièrement les enfants. Avant le PBF, le système de protection sociale au Brésil se caractérisait par des prestations à caractère contributif et non-contributifs octroyés de préférence à des personnes ayant perdu leur capacité productive.

En ce qui concerne la structure institutionnelle, l'accent mis par le PBF sur les conditionnalités afin de garantir l'accès des familles à l'éducation de base, à la santé et aux services d'assistance sociale a nécessité une bonne coordination intersectorielle. Les efforts institutionnels afin de mettre en œuvre le PBF ont aussi requis une bonne coordination entre les différents niveaux du gouvernement (fédéral, étatique et municipal). La nature décentralisée des services d'assistance sociale au niveau municipal, ainsi que de ceux de l'éducation et des services de santé ont joué un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du programme au niveau local.

L'évolution du programme dépend cependant essentiellement de la création du Registre unique des programmes sociaux ciblés, rendue possible par la coordination des différents niveaux du gouvernement pour la mise en œuvre du PBF, utilisateur principal du registre. 23 millions de ménages à bas revenu actuellement enregistrés dans le Registre unique. 13,8 millions d'entre eux sont bénéficiaires du PBF.

Pour ce qui est de l'objectif de toucher les ménages pauvres, le PBF est au moins aussi efficace que des programmes similaires dans d'autres pays. L'adoption d'un critère d'auto-déclaration du revenu afin d'entrer et de rester dans le PBF a simplifié la communication avec les bénéficiaires, permis une plus grande transparence de l'allocation des bénéfices et facilité les contrôles.

Les autres outils de ciblage comprennent l'estimation du nombre de ménages pauvres dans chaque municipalité utilisée comme paramètre afin d'établir le nombre de bénéficiaires par municipalité ainsi que la vérification périodiques des données déclarées par les bénéficiaires en les croisant avec d'autres données administratives.

Les recherches effectuées sur le PBF ont montré que malgré l'expansion de sa couverture, son ciblage est resté très efficace, ce qui explique le faible coût du programme (0.5 pour cent du PNB) et son impact significatif sur la réduction de l'extrême pauvreté (Barros et al., 2010). On a estimé que le niveau de pauvreté extrême serait entre 33 et 50 pour cent plus élevé sans le PBF. Le programme a aussi contribué à réduire les inégalités de revenus, responsables à hauteur de 12 à 21 pour cent de la forte baisse récente du coefficient de Gini (Soares et al., 2010).

Des études ont aussi écarté la crainte que le PBF puisse décourager la participation des bénéficiaires au marché du travail et encourager la procréation parmi les bénéficiaires (Oliveira et Soares, 2013). En ce qui concerne l'éducation, le PBF a permis de diminuer le taux de décrochage scolaire et d'augmenter les taux de progression chez les bénéficiaires (Simões, 2012).

Plus un ménage reste dans le PBF, plus l'impact est grand. Dans le domaine de la santé, au-delà de la contribution du programme à la réduction de la mortalité infantile (Rasella et al., 2013), il a été montré que les enfants bénéficiaires présentent des taux plus élevés de vaccination et que les femmes enceintes reçoivent plus de soins prénataux que les non-bénéficiaires présentant un profil similaire.

Le programme a des effets positifs sur toute l'économie. En plus de réduire les inégalités régionales, il a un effet multiplicateur important sur le PIB et sur le revenu total des ménages. Ces seuls résultats justifieraient le maintien du PBF au niveau de 2010. Le lancement du plan *Brasil Sem Miséria* (BSM, Brésil sans misère) avec son ambitieux objectif d'éliminer l'extrême pauvreté en un laps de temps très court présente de nouveaux défis, y compris celui d'inclure tous les ménages éligibles qui ne reçoivent pas encore de bénéfices. Depuis le début du BSM en juin 2011 jusqu'à juillet 2013, grâce aux efforts déployés par les différents niveaux de gouvernement, plus de 1,1 million de familles dans l'extrême pauvreté se sont inscrites au Registre unique et ont été ajoutées au PBF.

L'autre innovation a été de s'efforcer à augmenter le revenu des ménages de manière à ce qu'ils puissent dépasser le seuil de revenu de l'extrême pauvreté (fixé à R\$70 mensuels par personne). Le BSM a donc ajusté le montant des bénéfices du PBF ; il a augmenté la limite sur le nombre d'enfants et d'adolescents pouvant recevoir le bénéfice variable dans chaque famille, il a introduit le paiement de bénéfices aux femmes enceintes et allaitantes, mais il a surtout introduit un nouveau bénéfice permettant de réduire l'écart de l'extrême pauvreté pour toutes les familles extrêmement pauvres du programme ! Grâce à ses mesures, 22 millions de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté depuis le lancement du BSM. D'un point de vue des revenus, ceci a marqué la fin de l'extrême pauvreté parmi les ménages bénéficiaires du PBF.

Le revenu garanti n'est qu'un des piliers du BSM. Le programme renforce la provision de l'éducation à temps plein, et la priorité est donnée aux écoles où la plupart des élèves participent au PBF. À travers *Brasil Carinhoso*, le BSM étend l'accès aux structures d'accueil pour les enfants des familles du PBF et offre des suppléments vitaminés et des médicaments gratuitement. Afin d'améliorer les possibilités d'emploi au niveau local, le BSM offre des formations professionnelles, l'intermédiation sur le marché du travail ainsi que des micro-entreprises et des activités d'économie sociale et solidaire. Dans les milieux ruraux, les activités comprennent l'assistance technique aux familles d'agriculteurs et la construction de citernes dans les régions semi-arides.

La conjugaison du PBF et du registre unique a offert une base solide à l'expansion et à la consolidation des politiques visant les couches les plus vulnérables de la population. Le BSM présente parallèlement un défi constant à la qualité du registre et au PBF lui-même, étant donné que son succès dépend de leur bonne couverture et de la performance de leur ciblage.

Sources:

- de Barros, R.P. et al. (2010). 'A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada', dans J. de C. Abrahão et L. Modesto, *Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea.
- Oliveira, L.F.B. et S.S.D. Soares (2012). 'O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho', *Textos para Discussão*, No. 1.738. Brasília, Ipea.
- Paiva, L. H., Falcão, T. & Bartholo, L. (2013) Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema in T. Campello and M. Córtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, chapitre 2. pp. 25-146. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf
- Rasella, D. et al. (2013). 'Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities', *The Lancet*, Vol. 382, No. 9886.
- Simões, A.A. (2012). 'The Contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil', PhD dissertation. Brighton, University of Sussex.
- Soares, S. et al. (2010). 'Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza', dans J. de C. Abrahão and L. Modesto, *Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea.

Traduit par Amélie Courau.