

Le ciblage du programme brésilien *Bolsa Família* de 2012 à 2018 à la lumière de l'enquête nationale auprès des ménages PNAD

Luis Henrique Paiva, Marconi Souza et Hugo Nunes, Institut de recherche économique appliquée (Ipea)

Les programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC) sont généralement « ciblés » dans le sens où ils s'adressent expressément aux segments les plus pauvres de la population. Les chercheurs, décideurs politiques et praticiens ont toujours manifesté une grande curiosité quant au degré de précision et d'exactitude de ce ciblage. Plusieurs études menées au début des années 2000 ont démontré que le programme *Bolsa Família* (PBF) est mieux ciblé que d'autres programmes brésiliens ou TMC étrangers et qu'il contribue à réduire les inégalités de revenus.

Les données récemment publiées par la PNAD (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, ou Enquête nationale continue auprès d'un échantillon de ménages) au sujet des revenus des ménages pour la période 2012-2018 permettent de déterminer si les bons résultats observés au début des années 2000 ont résisté à l'épreuve du temps et des changements d'administration.

Pour assurer la fiabilité de sa méthode d'évaluation des ressources (*means-testing*), le programme a entrepris en 2005 de croiser différentes sources d'informations : les revenus auto-déclarés des ménages inscrits au Registre unique du gouvernement fédéral à l'usage des programmes sociaux d'une part et, de l'autre, ceux consignés dans d'autres registres administratifs fédéraux tels que le RAIS (*Relação Anual de Informações Sociais*, ou Rapport annuel d'informations sociales), une base de données individualisées sur les salaires des travailleurs formels du privé et du public alimentée par les employeurs.

Les résultats obtenus à la lumière de ces nouvelles données indiquent qu'entre 2012 et 2018, la part des ménages bénéficiaires du PBF appartenant aux 10 pour cent les plus pauvres de la population (premier décile de revenu net par habitant) a augmenté de 6,3 points de pourcentage (passant de 32,6 à 38,9 pour cent), et que la part des bénéficiaires appartenant aux 20 pour cent les plus pauvres (le premier et le deuxième décile de revenu net par habitant) a augmenté de 7,5 points de pourcentage (passant de 58 à 65,5 pour cent). Le versement de prestations plus élevées aux bénéficiaires les plus pauvres explique que les prestations soient majoritairement mieux ciblées. Cette amélioration semble être le résultat d'une évolution continue et progressive qui n'a connu aucune fluctuation majeure au cours de la période analysée.

Déjà élevée au début de l'étude, la capacité du *Bolsa Família* à réduire les inégalités de revenus s'est encore accrue. La baisse de 6 points de pourcentage du coefficient de concentration du PBF, qui est passé de -0,58 à -0,64 entre 2012 et 2018, n'est pas négligeable et démontre que tout investissement supplémentaire dans le programme contribuera directement à réduire les inégalités à travers le pays.

On estime toutefois qu'au Brésil, près d'un cinquième du décile le plus pauvre ne reçoit pas de transferts du programme.

Les régions les plus pauvres du pays (le Nord-Est et le Nord), où vivent des bénéficiaires bien plus pauvres que la moyenne nationale, jouent un rôle « moteur » dans le bon fonctionnement du ciblage en affichant le moins d'erreurs d'exclusion. Un tel constat pousse à penser que les erreurs d'inclusion et d'exclusion ne se compensent pas au niveau sous-national et invite à revoir l'hypothèse selon laquelle les États posséderaient des capacités proportionnelles à leur niveau de richesse et que les meilleurs résultats seraient donc obtenus dans les régions les plus riches, à savoir le Sud et le Sud-Est.



En comparant les résultats du PBF aux indicateurs calculés par ASPIRE (l'atlas de la protection sociale de la Banque mondiale) dans différents pays d'Amérique latine, on remarque que le TMC brésilien possède un système de ciblage performant qui se conjugue de surcroît, et c'est rare, à une bonne couverture (un faible taux d'exclusion).

En fonction des priorités, plusieurs voies s'offrent aux gouvernements en place pour améliorer la conception du PBF. Nos conclusions et la littérature antérieure laissent penser qu'il serait risqué et inefficace d'adopter un PMT (proxy means-testing, ou évaluation indirecte des ressources) comme méthode de ciblage pour en accroître encore l'efficacité. Des analyses comparatives portant sur le Brésil et d'autres pays d'Amérique latine indiquent en effet que le ciblage des TMC procédant de la sorte n'est pas plus performant que le PBF. Il pourrait donc s'avérer préférable de maintenir la conception actuelle du programme et d'en consolider la structure institutionnelle, en veillant notamment à ajuster régulièrement ses prestations et critères d'admissibilité (valeurs limites) en fonction du taux d'inflation. Enfin, les erreurs d'exclusion pourraient être corrigées par l'instauration d'une prestation universelle pour l'enfance assortie de prestations complémentaires pour les bénéficiaires les plus pauvres (Paiva, Sousa, et Nunes 2019).

Référence :

Paiva, L.H., M.F. Sousa, et H.M.P. Nunes. 2020 (à paraître). « A focalização do Programa Bolsa Família no período 2012-2018, a partir dos dados da Pnad Continua. » *Texto para Discussão*. Brasília : Institut de recherche économique appliquée.