

Le programme Bolsa Família (Bourse familiale) : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus

Luciana Mourão and Anderson Macedo de Jesus

**Electronic version**URL: <http://journals.openedition.org/factsreports/1233>

ISSN: 1867-8521

Publisher

Institut Veolia

Electronic reference

Luciana Mourão and Anderson Macedo de Jesus, « Le programme Bolsa Família (Bourse familiale) : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus », *Field Actions Science Reports* [Online], Special Issue 4 | 2012, Online since 31 January 2012, connection on 10 December 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/factsreports/1233>

Le programme Bolsa Família (Bourse familiale) : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus

Luciana Mourão¹ et Anderson Macedo de Jesus²

¹ Université Salgado de Oliveira (UNIVERSO)

² Programme des Nations Unies pour le développement – PNUD,
Confédération nationale des municipalités du Brésil – CNM

Résumé. Les programmes de transfert de revenus sont courants dans plusieurs pays et jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Cet article présente un examen des résultats du programme *Bolsa Família* (Bourse familiale) entrepris au Brésil par le gouvernement de Lula da Silva en 2004. Au cours des sept dernières années, de nombreuses évaluations du programme ont été réalisées, ce qui permet d'avoir un aperçu de ses résultats et une vue d'ensemble de ses points forts et de ses points faibles. Cinq aspects clés de ce programme sont abordés dans cet article : (1) l'accès au programme, (2) les résultats en matière de lutte contre la faim, (3) les répercussions financières du programme, (4) les facteurs conditionnels de l'éducation et de la santé, (5) les programmes complémentaires et la mobilité sociale. Des résultats issus de la recherche scientifique ont été présentés pour chacun de ces aspects, et tout résultat considéré comme convergent ou divergent a fait l'objet d'une discussion. La conclusion générale est que le programme a généré des résultats significatifs pour le pays, mais qu'il existe encore des problèmes à prendre en considération, notamment les facteurs conditionnels et la gestion intégrée du programme.

Mots clés. Programme *Bolsa Família* (Bourse familiale), Transfert de revenus, Évaluation des résultats.

En ce qui concerne les programmes sociaux, dans le monde en général et dans les pays en voie de développement en particulier, on constate un accroissement des actions et des politiques sociales, ainsi qu'un souci croissant d'évaluation de celles-ci. L'apparition de cette culture fait partie du cadre de développement et de renforcement des actions publiques, avec deux objectifs principaux : offrir des subventions pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'administration de ces programmes, et apporter des réponses à la société en matière d'efficacité sociale des politiques mises en œuvre, dans un processus de *transparence*.

Nous avons choisi comme sujet de recherche le programme *Bolsa Família*, ou PBF, pour deux raisons principales : (a) c'est le programme de transfert direct des revenus le plus important du Brésil, avec plus de 12 millions de familles concernées ; (b) il est directement lié à l'éducation et à la santé (une des conditions à la participation des familles est que celles-ci s'assurent que les enfants et les adolescents aillent à l'école et se présentent aux rendez-vous médicaux et de vaccination).

Il faut souligner que le Brésil n'est pas le seul à avoir mis en place des politiques sociales visant la lutte contre la pauvreté. D'autres pays d'Amérique Latine ont également développé des programmes dont le champ d'action et la

pertinence sont importants, en particulier le Mexique (*Oportunidades*) et le Chili (*Chile Solidario*).

Cet article vise à présenter une vue d'ensemble des évaluations du programme *Bolsa Família*, en s'appuyant sur un examen des résultats d'études publiées au cours des sept années d'existence de ce programme. Quatre aspects clés du programme ont été pris en considération pour aboutir à cette vue d'ensemble descriptive : les résultats, en particulier en termes de lutte contre la faim ; les facteurs conditionnels, et plus particulièrement les aspects liés à l'éducation et à la santé ; la mobilité sociale ; et la gestion décentralisée du programme et son rôle dans la réélection du président Lula. Après un rapide exposé de la théorie et une description de la méthode, nous présenterons les résultats du programme et les réflexions qu'il soulève.

1 L'évaluation des programmes sociaux

Il existe plusieurs définitions de l'évaluation en général, et de l'évaluation des programmes en particulier. Selon Scriven (1967), « l'évaluation consiste à juger la valeur ou le mérite de quelque chose » (p. 37). Pour Worthen *et al.* (2004), « l'évaluation est l'identification, la clarification et l'application de critères défendables visant à déterminer la valeur, la

qualité et l'efficacité de l'objet de l'évaluation ou son importance par rapport à ces critères» (p. 35). Pour Almeida (2006, p. 12), l'évaluation «est, avant tout, un processus socio-politique; c'est un processus commun et collaboratif [...]; un processus qui construit une réalité.»

En d'autres termes, une évaluation implique en soi un processus de transformation, car elle permet de valider des programmes en cours et détermine la nécessité de procéder à des ajustements ou à des corrections, et de développer de nouveaux programmes. En outre, les évaluations sont indispensables pour apporter de la transparence aux actions publiques. Aguillar et Ander-Egg (1994) ont proposé une définition assez complète de l'évaluation :

«Une évaluation est une forme de recherche sociale appliquée, systématique, planifiée et dirigée; elle vise à identifier, obtenir et fournir, de manière valide et fiable, une quantité suffisante de données et d'informations pertinentes, afin d'appuyer un jugement portant sur le mérite et la valeur des différents éléments d'un programme ou d'un ensemble d'activités spécifiques qui ont été réalisés par le passé, sont en cours de réalisation ou vont être réalisés dans le futur, avec pour objectif la production d'effets et de résultats concrets; elle démontre le niveau ou l'étendue des progrès en cours et sert de base soit à une prise de décision rationnelle et intelligente en cours d'action, soit à la résolution de problèmes et à la promotion de la connaissance et de la compréhension des facteurs associés au succès ou à l'échec de ses résultats» (p. 31-32).

Les évaluations de programmes peuvent être définies sur la base de la fonction – évaluations formatives ou sommatives (Scriven, 1967); sur la base des types de lignes directrices de la recherche – évaluations *ex ante* et *ex post* (Campbell et Stanley, 1979); ou sur la base des processus adoptés – évaluations formelles et informelles (Worthen *et al.*, 2004). Des évaluations correspondant à ces différents types, ainsi que différentes approches méthodologiques, ont été trouvées dans l'analyse documentaire réalisée pour cette étude, ce qui a permis d'obtenir des vues d'ensemble complémentaires du programme.

2 Le programme Bolsa Família

Le programme *Bolsa Família*, ou PBF, a été créé en 2004 par le gouvernement fédéral brésilien et comprend *Fome Zero* (Faim zéro), une politique publique visant à garantir le droit humain à une alimentation suffisante. Ce programme promeut la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et contribue à l'exercice de la citoyenneté de la part des franges de la population les plus exposées à la faim. Le programme *Bolsa Família* accorde des allocations pouvant aller de 14 à 105 euros, suivant le revenu familial par personne (plafonné à 60 euros) et le nombre et l'âge des enfants (valeurs basées sur l'estimation effectuée en avril 2011, <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias>, consultée le 25/08/2011).

Ce programme présente trois domaines principaux : le transfert de revenus, les facteurs conditionnels et les programmes complémentaires. Selon le Ministère du Développement social

(MDS, 2011), le transfert de revenus vise une réduction immédiate de la pauvreté. Les facteurs conditionnels renforcent l'accès aux droits sociaux de base dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale. De plus, les programmes complémentaires s'attachent au développement familial, afin que les bénéficiaires puissent sortir de leur situation de vulnérabilité.

La gestion de la *Bolsa Família* est décentralisée et partagée entre l'Union, les états fédéraux et les municipalités. Ces trois entités fédérales travaillent ensemble au perfectionnement, au développement et au suivi de la réalisation du programme. La liste des bénéficiaires est publique et tous les citoyens y ont accès (MDS, 2011). Les facteurs conditionnels qui garantissent le droit à l'allocation financière du PBF sont les suivants : (a) le suivi des cartes de vaccination et de la croissance et du développement des enfants de moins de 7 ans ; (b) les femmes âgées de 14 à 44 ans doivent également subir des contrôles médicaux, et si elles sont enceintes ou allaitantes, elles doivent participer à des séances de préparation à l'accouchement et leur santé, ainsi que celle du bébé, doit faire l'objet d'un suivi médical ; (c) tous les enfants et adolescents de 6 à 15 ans doivent être inscrits dans une école et assister à au moins 85 % des cours programmés par mois ; (d) les étudiants entre 16 et 17 ans doivent afficher un taux d'assiduité au moins égal à 75 % ; (e) les enfants et les adolescents jusqu'à 15 ans exposés au travail des enfants ou aidés par le Programme national pour l'abolition du travail des enfants doivent participer aux Services de cohabitation et de renforcement des liens et assister à au moins 85 % des cours programmés par mois.

Les critères de sélection pour participer au PBF sont basés sur le revenu familial par personne et sur la distribution de l'allocation dans l'ensemble du pays. La *Bolsa Família* sélectionne les familles en fonction des informations fournies par les municipalités au Registre unique des programmes sociaux (MDS, 2011). Les personnes inscrites sont sélectionnées au moyen d'un processus automatisé et l'inscription n'implique pas l'entrée immédiate des familles dans le programme.

La proposition de facteurs conditionnels garantit que les familles bénéficiaires prennent des engagements afin d'améliorer leur accès aux droits sociaux de base. En ce sens, les facteurs conditionnels ne sont pas punitifs. Ils visent plutôt à fournir aux bénéficiaires davantage d'occasions d'exercer leur citoyenneté. En conséquence, la stratégie consiste à éviter que ces familles reviennent à une situation où elles ne répondraient plus aux conditions. Les allocations versées aux familles peuvent être bloquées, suspendues ou supprimées lorsque leurs chances de renverser la situation sont épuisées.

3 Méthode

La taxinomie présentée par VERGARA (1997) a servi de base à la classification de cette recherche et utilise les deux critères basiques d'objectifs et de moyens. En matière d'objectifs, cette recherche est classée comme exploratoire et basée sur l'examen et l'analyse de documents et de bibliographies, en cherchant à systématiser les sujets tels qu'ils sont développés par d'autres auteurs, afin d'atteindre

les objectifs visés. Les moyens, quant à eux, reposent sur la recherche bibliographique, afin d'analyser ou d'expliquer un problème donné à la lumière des références théoriques existantes (Cervo, Bervian et da Silva, 2007).

Le travail d'examen a été réalisé en consultant les bases de données de journaux brésiliens et internationaux qui présentaient des titres comprenant les mots «*Bolsa Família*». Nous avons également consulté les conclusions de travaux présentés à l'occasion de congrès et des documents publiés par des organismes de recherche sociale et sur l'économie publique. Au total, 63 articles et rapports ont été analysés, avec comme critère la prise en compte de la récurrence et des objectifs du programme afin de sélectionner les cinq catégories principales qui seraient abordées dans cette étude, à savoir: (1) l'accès au programme, (2) les résultats en matière de lutte contre la faim, (3) les répercussions financières du programme, (4) les facteurs conditionnels de l'éducation et de la santé, (5) les programmes complémentaires et la mobilité sociale. Le fait de se concentrer sur ces cinq thèmes a permis de réduire le nombre d'articles et de travaux utilisés, issus de 45 sources différentes.

4 Résultats et discussion

Les résultats seront répartis en fonction des cinq thèmes principaux suivants: (1) l'accès au programme, (2) les résultats en matière de lutte contre la faim, (3) les répercussions financières du programme, (4) les facteurs conditionnels de l'éducation, de la santé et de la participation citoyenne, et (5) la mobilité sociale. Ces thèmes ont été choisis sur la base des récurrences identifiées lors de l'analyse documentaire. Un ensemble de conclusions de recherches abordant la question sera présenté pour chacun des thèmes, et nous tenterons de trouver les points de convergence et de divergence entre les études analysées.

4.1 L'accès au programme

Les recherches effectuées par plusieurs auteurs indiquent que le programme *Bolsa Família* vient bien en aide aux personnes qui en ont le plus besoin (Costa, Salvato et Diniz, 2010; Dias et Silva, 2010; Hall, 2006; Mourão, Macedo et Ferreira, 2011; Tavares, 2010). Le PBF vise juste, puisque 66% des revenus de la *Bolsa Família* sont reversés aux 10% de familles les plus pauvres (Soares, Ribas et Osório, 2010). Cependant, sur la base de la PNAD de 2004 [enquête sur les foyers brésiliens], les auteurs ont estimé que la *Bolsa Família* avait un taux élevé d'erreur d'inclusion (49%), ce qui reste inférieur aux programmes de distribution des revenus au Mexique et au Chili. En outre, les estimations de l'IBGE [Institut brésilien de géographie et de statistiques] (2008) montrent que le revenu mensuel moyen des familles participantes est inférieur au revenu moyen minimum. En d'autres termes, le programme aide vraiment des personnes qui en ont besoin.

Un aspect significatif de l'évaluation du programme *Bolsa Família* est son taux élevé de demandes insatisfaites. D'après la recherche dirigée par Mourão *et al.* (2011) axée sur les habitants des *favelas* [terme consacré pour désigner les bidonvilles

brésiliens] de Rio de Janeiro, 80% des non-bénéficiaires sondés répondaient aux conditions de participation au programme (revenu par personne de 60 euros maximum). Cependant, au moment de l'enquête, 9,6% des bénéficiaires avaient des revenus par personne qui dépassaient ce montant. En d'autres termes, ils se trouvaient déjà en situation de quitter le programme. Cette demande insatisfaite apparaît également dans une autre recherche. Rocha (2011) suggère que, bien que le programme ait atteint son objectif d'aider 11 millions de foyers dès la fin de l'année 2006, il apparaît qu'il ne couvre toujours pas environ 3,4 millions de foyers qui remplissent pourtant les conditions requises. C'est pourquoi, en termes de strict transfert des revenus, le défi principal que doit relever le PBF est de se rendre accessible à l'ensemble de la population éligible.

Enfin, il est utile de prendre en considération la critique de Zimmermann (2006) relative à l'accessibilité du programme. L'auteur avance l'argument selon lequel toute personne n'ayant pas les ressources suffisantes pour se procurer une quantité minimale de nourriture doit pouvoir demander cette allocation et sa situation doit être examinée rapidement, car cela relève des droits fondamentaux auxquels tout citoyen peut prétendre.

4.2 Les résultats en matière de lutte contre la faim et la pauvreté

Il existe un quasi-consensus autour du fait que le PBF atteint l'un de ses objectifs, celui de favoriser une réduction immédiate de la pauvreté par le biais d'un transfert direct de revenus aux familles. Parmi les articles étudiés, un grand nombre d'entre eux y fait référence. La contribution du programme *Bolsa Família* à la réduction de la pauvreté est également confirmée par des données fournies par l'enquête sur les foyers brésiliens (PNAD) et par l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA). Le quatrième Rapport brésilien sur les objectifs du Millénaire pour le développement révèle une baisse de la pauvreté extrême, de 12% en 2003 à 4,8% en 2008. Selon Soares *et al.* (2010), le programme *Bolsa Família* est responsable à hauteur de la réduction de 21% du coefficient de Gini.

Des études récentes, comme celles qui ont été menées par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), par l'Institut de recherche économique et agricole (IPEA, 2011) et par la Fondation Getúlio Vargas (FGV, 2005), ainsi que l'enquête nationale réalisée par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE, 2008) ont montré un recul de la pauvreté et de l'inégalité sociale au Brésil. En général, les études considèrent que ces changements sont dus à la stabilité de la monnaie, à la baisse récente du chômage et aux programmes de transfert de revenus, en raison de leur élargissement et de la plus grande attention portée aux populations pauvres.

D'après la recherche dirigée par Mourão *et al.* (2011), le nombre de repas consommés reste moins élevé dans les familles bénéficiaires, avec une moyenne de 2,7 repas par jour, que dans les familles non bénéficiaires (3,0 repas par jour). Il est important d'insister sur le fait que le nombre moyen de repas consommés reste faible, et l'on estime que la

différence en termes de nombre de repas par famille avant de recevoir l'allocation était encore plus importante, 42% des bénéficiaires ayant déclaré que le principal résultat du PBF était une amélioration de l'alimentation.

Zimmermann (2006) reconnaît que le programme *Bolsa Família* représente un progrès significatif par rapport aux précédents programmes sociaux de lutte contre la faim au Brésil, puisqu'il a permis d'améliorer l'alimentation d'un grand nombre de familles brésiliennes pauvres. Cependant, le chercheur remet en question le montant de l'allocation qui, selon lui, n'est pas suffisant pour soulager la faim d'une famille et, en conséquence, constitue une violation du droit de l'homme à se nourrir, si l'on prend en compte les données sur les denrées alimentaires de base fournies par le Département intersyndical de statistique et d'études socio-économiques (DIEESE). L'auteur propose une augmentation du montant versé par *Bolsa Família* jusqu'à une somme équivalant au coût des denrées alimentaires de base au Brésil.

Pour confirmer ce résultat, les recherches menées par Dias et Silva (2010) indiquent que, bien que le montant de l'allocation *Bolsa Família* soit très bas, ce montant ne prenant pas en compte totalement les conditions de vie matérielle réelles des bénéficiaires, cette allocation devient un revenu significatif si l'on considère la situation d'extrême pauvreté des personnes auxquelles elle est destinée.

L'étude de Duarte, Sampaio et Sampaio (2009) permet de déduire que 88% du montant de l'allocation est utilisé pour la consommation de nourriture et donc de conclure que la *Bolsa Família* a des répercussions positives sur la consommation de nourriture par ces familles. L'étude réalisée par Soares *et al.* (2010) suggère également que le PBF est un mécanisme important de réduction de la pauvreté pour les familles très pauvres et qu'il a des effets significatifs sur la malnutrition infantile.

Oliveira *et al.* (2008) ont analysé les différences de situation nutritionnelle d'enfants inscrits au PBF dans une municipalité brésilienne, en se basant sur des paramètres de poids, de taille et de taux d'hémoglobine. La prévalence de l'anémie et du retard statural était respectivement de 22,6% et 6,3%, et il n'y avait aucune différence statistique entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires. Cependant, les auteurs ont indiqué qu'à l'origine, le groupe bénéficiaire présentait des conditions socio-économiques plus difficiles, qui ont été ramenées au même niveau que les non-bénéficiaires après la participation au programme. En conséquence, il est possible que les similarités entre les états nutritionnels des deux groupes puissent être attribuées à la réception de l'allocation, en raison à la fois de l'amélioration de la situation financière et de la surveillance de la croissance qui conditionne le programme.

Toutefois, à l'inverse des autres études, les recherches menées par Saldiva, Silva et Saldiva (2010) sur des enfants de moins de cinq ans dans une municipalité du Nordeste ont montré des retards staturaux et pondéraux, mais aucune différence statistique entre l'état nutritionnel des enfants bénéficiaires du PBF et celui des non-bénéficiaires. Parmi ces deux groupes, la consommation de fruits et légumes était faible et comparable. En outre, les auteurs ont conclu que les enfants bénéficiaires de la *Bolsa Família* avaient trois fois plus de risques de consommer des sucreries. Ce résultat montre qu'il

ne suffit pas que les familles disposent d'un revenu suffisant pour que l'alimentation soit correcte. Il est également nécessaire d'investir dans des activités éducatives sur la nutrition afin de s'assurer que les régimes alimentaires soient sains et équilibrés.

Dans les municipalités de la région brésilienne du Nordeste, Rego (2009) a conclu que, pour la plupart des familles sondées, la *Bolsa Família* représentait l'unique revenu monétaire et la première expérience régulière de perception d'un revenu, qui leur permettait d'acheter de quoi se nourrir sans que cela soit un combat quotidien.

Suplicy (2007) analyse le succès du programme *Bolsa Família* en matière de lutte contre la faim et d'éradication de la pauvreté, mais rappelle qu'il s'agit seulement de la première étape vers la mise en place de la *Renda Básica de Cidadania* (Allocation universelle – RBC) prévue par la loi. L'auteur explique que la RBC sera mise en œuvre par étapes, s'adressant en premier lieu aux personnes qui en ont le plus besoin, et qu'elle sera associée sans condition au droit de toute personne à recevoir un revenu suffisant pour subvenir à ses besoins vitaux.

4.3 Les répercussions financières du programme

Une enquête réalisée par l'IPEA (2011) a conclu que 56% des coûts des programmes sociaux du gouvernement revenaient dans les coffres de l'État par le biais des impôts. Ce rapport indique que le PBF est le multiplicateur le plus important du PIB (produit intérieur brut) et du revenu familial. Le PIB augmente de 1,44 R\$ (environ 0,60 €) et le revenu familial augmente de 2,25% pour chaque réal brésilien dépensé dans le programme, une fois l'ensemble du circuit de multiplication du revenu pris en compte dans l'économie. Le rapport conclut que le PBF génère plus d'avantages économiques qu'il ne coûte et que ses bénéfices représentent le double du bénéfice généré par le paiement des intérêts sur la dette publique (IPEA, 2011).

Pour Costa (2005), les programmes de transfert de revenus, en plus de bénéficier aux familles pauvres, augmentent le volume des capitaux circulant dans les municipalités. En d'autres termes, cette action fédérale contribue au développement des familles et des municipalités. Cependant, Ferreira, Jimenez et Holzer (2011) avertissent que le fédéralisme joue un double rôle en favorisant l'État providence. D'un côté, il peut soutenir les politiques et les programmes intergouvernementaux, comme dans le cas couronné de succès du PBF. Mais d'un autre côté, il peut avoir comme conséquence une diminution des efforts entrepris par les petites municipalités pour lever des revenus fiscaux et améliorer la qualité de vie de la population.

L'étude conduite par Rosinke, *et al.* (2011) montre que les politiques de redistribution des recettes publiques participent au développement économique et social du pays. Ces actions soutiennent l'économie en temps de crise et sont un outil de maintien des niveaux de consommation. Les auteurs souhaitent souligner le fait que, pour certaines municipalités, le programme *Bolsa Família* représente une part importante de l'économie locale et ils concluent que ses résultats sont positifs d'un point de vue économique, car il a entraîné un

accroissement de la propension à consommer dans la société brésilienne et il contribue à réduire les inégalités de revenus entre les familles.

D'après l'analyse de Rosinke, *et al.* (2011), si les bénéficiaires peuvent justifier d'un revenu mensuel fixe, ils peuvent accéder au micro-crédit et ainsi s'équiper et acheter de l'électroménager en effectuant des versements échelonnés, ce qui accroît les revenus en circulation à la périphérie des villes et encourage le petit commerce.

En se basant sur ces autres avantages du PBF, Kerstenetzky (2009) souligne que le programme ne peut pas être considéré comme une politique publique visant à réduire la pauvreté qui ne favoriserait qu'un secteur de la population. Selon l'auteur, le programme doit être compris en tant que politique d'intégration et de développement afin de gagner un soutien plus large et d'éviter des restrictions financières, rendant ainsi le PBF plus viable.

4.4 Les facteurs conditionnels du programme

L'établissement de conditions est une caractéristique nouvelle de la conception de la *Bolsa Família*, qui est sujette à controverse. La légitimité des conditions a été remise en question, car cette allocation est un droit social qui devrait être inconditionnel (Monerrat, 2007). Mais les partisans du programme pensent que des mécanismes favorisant l'insertion des familles dans les services d'éducation et de santé sont fondamentaux pour briser le cercle vicieux de la pauvreté.

Lavinias (1997) aborde les programmes de transfert conditionnel de revenu mis en place en Europe. L'auteur analyse le fait que la caractéristique principale des propositions élaborées en France, par exemple, était la préservation des liens avec une activité productive sur le marché du travail et divers réseaux de sociabilité, tandis qu'au Brésil, les facteurs conditionnels sont orientés vers des activités en lien avec la santé et l'éducation.

Pour Cardoso et Souza (2004), le programme *Bolsa Escola* (Subvention scolaire), qui a donné naissance au programme *Bolsa Família*, représente une stratégie importante pour combattre le travail des enfants et accroître le niveau de scolarisation de la population. Les auteurs comparent ce programme à d'autres mis en œuvre dans divers pays, qui associent également le transfert de revenu à l'inclusion dans le système éducatif et, dans certains cas, au droit à la santé, notamment au Mexique (*Oportunidades/Progresá – Opportunités/Progrès*); en Colombie (*Familias en Acción – Famille en action*); au Honduras (*Programa de Asignación Familiar – Programme d'allocations familiales – PRAF*); à la Jamaïque (Programme de progrès par la santé et l'éducation – PATH); au Nicaragua (*Red de Protección Social – Réseau de protection sociale – RPS*); et au Bangladesh (Food for Education [Vivres contre scolarisation]).

Silva (2007) reconnaît que les facteurs conditionnels sont une dimension structurelle des programmes de transfert de revenus du type *Bolsa Família*, mais il avertit que, bien que ces facteurs conditionnels visent apparemment à garantir l'accès aux droits sociaux de base afin d'accroître les répercussions positives de l'autonomisation des familles impliquées, ils attentent au principe de la nature inconditionnelle

du droit de tout citoyen à accéder à des programmes sociaux qui lui garantissent une vie plus digne.

Silva (2007) note également que les services sociaux de base offerts par la grande majorité des municipalités brésiliennes, y compris dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi, sont quantitativement et qualitativement insuffisants pour répondre aux besoins des familles qui bénéficient des programmes de transfert de revenu. En ce sens, il n'est pas juste de demander aux familles de satisfaire à des conditions que l'État lui-même (aux niveaux municipal, fédéral et national) ne parvient pas à fournir. L'auteur propose de remplacer les facteurs conditionnels par des activités d'éducation, d'orientation, d'assistance et de suivi visant à permettre aux familles d'utiliser correctement les services disponibles. Cela serait un moyen d'accroître les droits sociaux sans imposer de restrictions ou d'activités obligatoires.

Dans le même ordre d'idées, Monerrat (2007) analyse le fait que, d'un côté, les facteurs conditionnels peuvent faciliter l'accès aux services pour des franges de la population qui rencontrent des difficultés pour accéder à ces services, et d'un autre côté, il n'est pas certain que les services d'éducation et de santé puissent prendre correctement en charge la demande accrue résultant de la mise en œuvre du programme. C'est pourquoi l'auteur pense que le concept de punition des familles qui ne se plient pas aux facteurs conditionnels semble être incompatible avec les objectifs de progrès social visés par le programme.

L'étude dirigée par Mendes, Barbosa et Rodrigues (2009) a montré que, bien qu'il contribue à réduire la pauvreté, le PBF ne semble pas avoir encore atteint son objectif de renforcement de l'exercice des droits sociaux de base en matière de santé et d'éducation par le biais du respect des facteurs conditionnels, qui pourraient aider les familles à briser le cercle vicieux de la pauvreté d'une génération à l'autre.

La recherche menée par Monteiro, Ferreira et Teixeira (2009) montre que le respect des facteurs conditionnels dépend d'une coordination entre les secteurs (santé, éducation, emploi et progrès social) et entre les gouvernements municipal, fédéral et national. Leur étude a mis en lumière des faiblesses dans la gestion des facteurs conditionnels en lien avec la santé et l'éducation.

Il faut néanmoins souligner que les résultats de cette recherche révèlent des rapports directs positifs importants entre le nombre d'années d'études et le revenu familial des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, qui confirment que l'éducation est un indice de revenu parmi la population étudiée (Cacciamali, Tatei et Batista, 2010; Mourão *et al.*, 2011, Tavares, 2010).

Melo & Duarte (2010) ont évalué les répercussions du transfert conditionnel de revenus de la *Bolsa Família* sur l'assiduité scolaire des enfants et des adolescents âgés de cinq à quatorze ans, employés dans une exploitation agricole familiale dans quatre états de la région du Nordeste. Les résultats montrent qu'en général, le programme a accru l'assiduité scolaire des enfants de cette tranche d'âge de 5,4 à 5,9%. Cependant, il existe d'importantes disparités si l'on considère les garçons et les filles séparément. En effet, le programme est efficace pour les filles, mais pas pour les garçons, ce qui s'explique sans doute par les différences

entre les sexes en termes d'opportunités de travail dans cet environnement rural.

Néanmoins, Estrella et Ribeiro (2008) remettent en question ces facteurs conditionnels en avançant que l'éducation de base est déjà universelle et que le gouvernement devrait s'atteler davantage à la qualité de l'éducation et des services de santé proposés plutôt qu'à leur simple existence. En fait, Mourão *et al.* (2011) n'ont pas trouvé de différences significatives en matière d'assiduité scolaire entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires âgés de 6 à 17 ans. Cependant, Pires (2008), dans une recherche menée sur l'inscription initiale des bénéficiaires du PBF, a montré qu'avant de participer au programme, un pourcentage élevé de personnes n'avait jamais travaillé ni étudié (45% des enfants de plus de 18 ans), ce qui démontrait que les facteurs conditionnels pouvaient s'avérer utiles.

Estrella et Ribeiro (2008) soulignent les faibles niveaux d'efficacité du contrôle des facteurs conditionnels. Selon les auteurs, la gestion décentralisée entraîne des problèmes d'inscription, ce qui «rend les aspects structurels du programme *Bolsa Família* quelque peu douteux et réduit les possibilités de mesure adaptée de la capacité des municipalités à s'assurer du respect des exigences conditionnelles envisagées, en particulier les exigences liées à la santé» (p. 637). En ce qui concerne les facteurs conditionnels en matière de santé, le seul domaine où davantage de résultats positifs ont été mis en évidence chez les bénéficiaires est la vaccination (Mourão *et al.*, 2011).

L'étude dirigée par Monteiro, Ferreira & Teixeira (2009) évoque également des problèmes de gestion des facteurs conditionnels liés à la santé et à l'éducation. Ils mettent l'accent sur le fait que ces facteurs exposent la nature fragile de la gestion publique des problèmes sociaux au niveau de la municipalité et compromettent l'efficacité du programme.

Toutefois, dans cette controverse sur les facteurs conditionnels du PBF, de même que certains chercheurs pensent qu'ils représentent un progrès pour les programmes de transfert de revenus, car ils imposent des conditions qui peuvent contribuer à briser le cycle de la pauvreté (Estrella et Ribeiro, 2008 ; Ferreira, Jimenez et Holzer, 2011, Oliveira, Fabiana de Cássia Carvalho *et al.*, 2011), d'autres auteurs (Monnerat, 2007 et Zimmermann, 2006) remettent en cause les facteurs conditionnels, car l'accès à une quantité minimale de nourriture est un droit garanti à tous les citoyens par la Constitution brésilienne, sans aucune condition.

En marge de la question de la pertinence d'imposer ou non des facteurs conditionnels dans le PBF, Monteiro, Ferreira et Teixeira (2009) indiquent des désaccords concernant les facteurs conditionnels eux-mêmes et mettent en lumière l'existence de limites liées à la qualité des informations fournies lors de l'inscription, notamment leur validité, qui rend difficile l'analyse du respect des facteurs conditionnels.

4.5 Les programmes complémentaires et la mobilité sociale

Le nombre de personnes se trouvant dans une situation de pauvreté extrême au Brésil est encore très élevé, au point de dépasser la population totale de bien des pays (Fonteles *et al.*,

2011). L'un des objectifs du programme *Bolsa Família* est de permettre à ses bénéficiaires de sortir des situations de vulnérabilité. En d'autres termes, il leur permet de sortir de la pauvreté ou de l'extrême pauvreté et de briser le cycle de transmission intergénérationnelle. Cela signifie que le programme a pour but la mobilité sociale des familles bénéficiaires et, en conséquence, il représente une «porte de sortie» pour les familles auxquelles il vient en aide.

La participation à des programmes complémentaires est une méthode conçue pour permettre au PBF de tenter de rompre le cycle de transmission de la pauvreté d'une génération à la suivante et de favoriser la mobilité sociale. L'idée consiste à coordonner plusieurs programmes afin de combattre les inégalités et de favoriser l'inclusion sociale (MDS, 2010), en réduisant par là-même la vulnérabilité sociale des familles participantes. C'est une question cruciale, comme le souligne Kerstenetzky (2009), car une objection fréquente au programme est qu'il s'apparente à de l'aide sociale, qui augmenterait la dépendance des pauvres au lieu d'encourager la responsabilité et l'autonomie.

Figueiró (2010) a également abordé le dilemme de l'aide sociale et de l'émancipation, et il pense que l'un des problèmes du PBF est qu'il pourrait connaître un échec si les propositions initiales devaient être réduites et s'il devenait un simple programme de transfert de revenus. Pour l'auteur, le succès du programme *Bolsa Família* est directement lié à l'existence d'une société civile active et participative permettant une véritable mobilité sociale et une réduction de la pauvreté.

Fonteles *et al.* (2011) pensent que la mobilité sociale implique qu'un groupe social en devienne un autre et que les membres du groupe remarquent des changements considérables en termes de consommation, ainsi qu'une plus grande stabilité apportée par le PBF. Pour les auteurs, l'accès à des produits auparavant hors de portée, un plus grand pouvoir d'achat et l'acquisition de meubles et d'ustensiles qui facilitent la vie quotidienne sont des facteurs qui contribuent positivement à la mobilité sociale.

L'étude menée par Pires (2008) montre l'importance de la coordination de la *Bolsa Família* avec d'autres politiques publiques afin d'aider les familles les plus démunies à sortir de leur situation de vulnérabilité. Dans le même ordre d'idées, Silva (2007) pense que la coordination entre les programmes et politiques structurantes et de transferts monétaires destinés aux familles pauvres peut rendre possible la création d'une politique s'attaquant à la pauvreté et aux inégalités sociales.

Santos (2011) a étudié la nature intersectorielle du PBF dans une municipalité brésilienne et a conclu qu'il existait un manque de paramètres définis pour les actions intersectorielles, qui constituait un obstacle à la réalisation des objectifs du programme de mobilité sociale et d'exercice des droits sociaux par les citoyens. C'est pourquoi l'auteur suggère qu'il y ait davantage de planification et que des partenariats soient établis entre les différents secteurs, avec plus de contacts entre les responsables.

La recherche dirigée par Magalhães (2007) révèle que la viabilité et l'efficacité du programme sont associées à la convergence d'autres activités sociales publiques dans chaque district. En d'autres termes, une gestion intégrant différents secteurs ainsi que les gouvernements national,

fédéral et municipal est fondamentale afin de permettre au PBF de favoriser la mobilité sociale et de se définir en tant que programme d'émancipation plutôt que programme d'aide sociale.

L'enquête dirigée par Mourão *et al.* (2011) n'a confirmé aucune mobilité sociale, mais des indicateurs possibles en ont été trouvés, car la perception par les bénéficiaires de leur qualité de vie aujourd'hui et à l'avenir (d'ici 10 ans) avait tendance à être plus positive que celle des non-bénéficiaires. Toutefois, aucune différence significative n'a été notée dans la perception de la qualité de vie entre aujourd'hui et les cinq années à venir, ce qui peut signifier que l'on s'attend plutôt à des résultats à long terme qu'à moyen terme pour ce programme. Cela dit, une différence positive significative a été mise en évidence dans les programmes complémentaires en ce qui concerne la participation des bénéficiaires aux formations professionnelles et informatiques au cours des trois dernières années par rapport aux non-bénéficiaires (Mourão *et al.*, 2011).

De la même façon, Silva (2007) attire l'attention sur le fait que la *Bolsa Família* n'est pas en place depuis assez longtemps pour permettre de constater les répercussions sur la mobilité sociale, car les résultats de l'accroissement du nombre d'années d'éducation reçues par les travailleurs brésiliens et les taux de réduction de la pauvreté n'apparaîtront que parmi les futures générations.

En ce qui concerne la controverse selon laquelle le programme n'inciterait pas au travail, des études ont montré que cela n'était pas le cas avec le PBF une fois que les familles disposaient d'un revenu garanti. Tavares (2010) a enquêté sur l'existence de cette démotivation possible face au travail parmi les femmes allocataires du programme *Bolsa Família* et a conclu que, bien que les décisions des mères relatives au travail soient affectées par l'effet de revenu négatif, cela n'est apparemment pas suffisant pour générer ce qu'on appelle un «effet paresse». Pourtant, Tavares (2010) suppose que la scolarisation des enfants laisse aux mères plus de temps pour travailler, ce qui est un autre argument en faveur des effets positifs du programme sur la main-d'œuvre disponible.

Medeiros, Britto et Soares (2007) montrent également qu'en dépit du fait que le PBF représente un accroissement moyen de 11 % des revenus des bénéficiaires, le montant perçu n'est pas suffisant pour décourager le travail. Kerstenetzky (2009) s'attaque également aux critiques liées à la dépendance au PBF, en soulignant le fait que la participation adulte au marché du travail est plus importante parmi les bénéficiaires que dans le reste de la population, selon les données fournies par l'enquête sur les foyers brésiliens (PNAD) (2006).

5 Réflexions finales

En général, les recherches démontrent que le revenu familial moyen des non-bénéficiaires est supérieur à celui des bénéficiaires, y compris dans la même région de résidence. Il s'agit là d'un indicateur significatif des critères d'égalité du PBF. Plusieurs études relient la perception de l'allocation à la faiblesse des revenus. Toutefois, malgré le développement du programme, un grand nombre de recherches indiquent qu'un très grand nombre de personnes répond toujours aux critères

d'éligibilité, mais qu'elles ne bénéficient pas du programme en raison d'un manque de disponibilité. Cela signifie que le programme doit être étendu. De même, il existe encore des cas de bénéficiaires dont les revenus sont plus élevés que ceux de non-bénéficiaires, ce qui indique qu'il est nécessaire d'être plus vigilant lors du processus de sélection du programme et/ou de réaliser des analyses fréquentes sur les conditions de sortie.

L'examen des enquêtes sur le programme révèle également l'importance du PBF pour l'accroissement des revenus des familles bénéficiaires, pour la réduction de la pauvreté dans le pays et pour la lutte contre la faim (avec une augmentation du nombre de repas quotidiens). Les résultats des enquêtes indiquent que le nombre de repas consommés par les familles bénéficiaires reste inférieur au nombre de repas des familles non-bénéficiaires vivant dans les mêmes districts, ce qui montre qu'il pourrait être intéressant d'accroître le montant de l'allocation.

Une autre conclusion importante est que le coût social du PBF est également porteur de bénéfices économiques, car il joue un rôle fondamental dans la conciliation des objectifs de développement économique et de distribution des revenus. En ce sens, il ne fait aucun doute que l'accroissement des dépenses sociales au cours de ces dernières années fait partie intégrante de l'amélioration des conditions de vie pour la population brésilienne.

En ce qui concerne la mobilité sociale, les recherches indiquent que le PBF n'est pas efficace en termes de modification des conditions de vie des bénéficiaires. En d'autres termes, ils sont peu nombreux à atteindre les conditions de sortie du programme. Cependant, les données montrent que les bénéficiaires participent à davantage de formations professionnelles et informatiques et sont plus optimistes quant à leur future qualité de vie. Une question à prendre en considération est la période de maturité du programme, car cela va bientôt faire huit ans qu'il est en place. Cette période est peut-être trop courte pour favoriser la mobilité sociale, car le PBF est bien plus orienté sur les enfants que sur la génération de leurs parents. En conséquence, le temps nécessaire à la création de cette «porte de sortie» pourrait s'avérer plus long que le temps d'existence du programme à ce jour.

Les résultats suggèrent que les responsables du programme doivent se montrer particulièrement attentifs aux facteurs conditionnels, en particulier à ceux qui sont en lien avec le droit à la santé, qui reste sous-exercé. Pourtant, il faut réfléchir à la nature universelle de l'enseignement secondaire, l'éducation de base étant à présent quasiment universelle; il est fondamental d'être particulièrement attentif à la qualité de l'éducation.