

# La double nature du programme *Bolsa Família* et ce que cela implique pour le futur du programme

de Fábio Veras Soares, Institut de recherche en économie appliquée (Ipea)  
et le Centre international de politiques pour une croissance inclusive (IPC-IG)

**Afin de parler du futur du programme *Bolsa Família***, il est nécessaire de reconnaître sa double nature – un programme ciblé de revenu minimal et une allocation ciblant les enfants.

Le revenu minimal ciblé est une allocation de base (R\$70) versée aux familles vivant dans l'extrême pauvreté, indépendamment de leur composition familiale.<sup>1</sup>

L'allocation pour enfant est une allocation variable payée aux familles pauvres et extrêmement pauvres ayant des enfants de moins de 18 ans et/ou des femmes enceintes ou allaitantes. Le montant total qu'une famille peut recevoir sous l'allocation variable varie en fonction du nombre et de l'âge des enfants et adolescents de la famille. Il existe un plafond à 5 allocations pour les enfants entre 0 et 15 ans (y compris les femmes enceintes et allaitantes) et deux adolescents entre 16 et 17 ans.

Osorio et Souza (2013) expliquent que la valeur réelle de l'allocation de base a augmenté d'au moins 10 pour cent entre 2003 et 2012, alors que l'allocation variable pour un enfant âgé de 0 à 15 ans a augmenté de 37 pour cent, et celle pour un adolescent de 16 à 17 ans a augmenté de 3,4 pour cent. En mai 2012, dans le cadre du programme *Brasil Carinhoso*, une nouvelle allocation visant à combler l'écart de pauvreté des familles extrêmement pauvres a été introduite pour les enfants âgés de 0 à 6 ans. La combinaison de l'introduction de cette nouvelle allocation, l'augmentation de la limite du nombre d'enfants bénéficiaires entre 0 et 15 ans de 3 à 5 et l'augmentation réelle dans la valeur de l'allocation variable pour les enfants de 0 à 15 ans a conduit à une augmentation réelle de 77 pour cent de la valeur moyenne des transferts par famille bénéficiaire. La valeur réelle moyenne est passée de R\$18.50 en 2003 à R\$32.00 en 2012.

Que signifient ces changements pour la double nature du programme? D'un côté, cela suggère une priorité claire pour les enfants, plus particulièrement les jeunes enfants, étant donné que les familles avec des enfants entre 0 et 15 ans bénéficient de l'augmentation de la valeur de l'allocation variable. D'un autre côté, seules les familles extrêmement pauvres avec des enfants âgés de 0 à 6 ans avaient droit à l'allocation équivalente à l'écart d'extrême pauvreté. L'éradication de l'extrême pauvreté n'est donc garantie que pour les familles avec des enfants en bas âge.

En novembre 2012, l'allocation de *Brasil Carinhoso* a été élargie aux familles vivant dans l'extrême pauvreté et ayant des enfants âgés de 0 à 15 ans, et en février 2013, à toutes les familles dans l'extrême pauvreté indépendamment de leur composition familiale. Cette allocation a été rebaptisée comme l'allocation visant à sortir de l'extrême pauvreté – un élément clé du plan *Brasil sem Miséria*. Comme cette allocation prend en compte l'écart de pauvreté de l'ensemble de la famille – c'est-à-dire la différence entre le revenu mensuel familial par capita tel qu'auto-déclaré dans le registre unique et le seuil d'extrême pauvreté (R\$70 par tête) –

toutes les familles extrêmement pauvres devraient percevoir un transfert suffisant pour, en principe, combler l'écart par personne. Le gouvernement a donc établi un revenu minimal en dessous duquel aucun citoyen brésilien et sa famille ne peuvent tomber pour autant qu'ils soient inscrits au registre unique.

Les récents changements apportés à la structure des allocations du *Bolsa Família* se sont largement inspirés du document de l'Ipea intitulé « Eradication de la pauvreté extrême: un objectif que le Brésil doit atteindre » (Osorio, Soares et Souza, 2013). Dans ce document, les auteurs soutiennent que l'allocation de base devrait être remplacée par un transfert par personne égale à la valeur du seuil de pauvreté. Les familles extrêmement pauvres recevraient donc un transfert équivalent à R\$70 multipliés par le nombre de membres dans la famille, quelque soit leur propre écart de pauvreté. Cette approche est plus radicale que celle adoptée par la suite par le ministère du développement social et décrite ci-dessus. Comme les auteurs l'indiquent, « *Bolsa Família* deviendrait un programme de revenu minimal garanti avec une couverture totale de la population extrêmement pauvre ». L'expansion du *Bolsa Família* coûterait 0,45 pour cent du PIB selon les simulations, ceci comprend le coût de réduire l'erreur d'exclusion par la « recherche active ».

Qu'en est-il de la composante allocation pour enfant du *Bolsa Família*, plus particulièrement pour les familles pauvres et vulnérables? Soares et Souza (2012) suggèrent que l'allocation variable du *Bolsa Família*, l'allocation familiale pour les travailleurs à bas revenu du secteur formel (*Salário Família*)<sup>2</sup> et la déduction fiscale sur le revenu pour les enfants dépendants devraient être fusionnées en une allocation universelle par enfant. Sous l'effet de l'évolution de leurs programmes de transferts conditionnels en espèces, des réformes similaires ont eu lieu en Uruguay et en Argentine. Ceci ne semble cependant malheureusement pas figurer à l'agenda brésilien. Il existe de claires inégalités dans les transferts de l'Etat aux enfants brésiliens qui pourraient être solutionnées par une allocation universelle par enfant.

D'un point de vue institutionnel, il semblerait que la double nature du *Bolsa Família* résultera dans le futur en deux programmes distincts, à savoir un programme inconditionnel ciblé de revenu minimal pour combattre l'extrême pauvreté, ce qui est la direction ayant récemment absorbé les ressources de base du programme et une allocation universelle par enfant. Afin d'universaliser et rationaliser les transferts de l'Etat aux familles avec enfants, l'allocation variable pourrait être fusionnée avec d'autres transferts pour les enfants, comme le suggèrent Soares et Souza (2012). Cette dernière est un élément clé de la protection sociale de bon nombre de pays en voie de développement. Cependant, les transferts pour les enfants au Brésil se font par un système injuste à trois vitesses. Ce système ignore surtout les enfants dont les familles se trouvent au milieu de la distribution des revenus, et favorise les extrêmes – les ménages pauvres et riches.

#### Sources:

Osorio, R., S. Soares et P. Souza (2011). 'Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil', *Texto para Discussão*, No. 1619. Brasília, Ipea.

Osorio, R., et P. Souza (2013). 'Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an analysis of the potential for reducing extreme poverty', *Policy Research Brief*, No. 41. Brasília, IPC-IG.

Soares, S. et P. Souza (2012). 'No Child Left Without: a universal Benefit for Children in Brazil', *Policy Research Brief*, No. 27. Brasília, IPC-IG.

#### Notes:

1. Actuellement, 15.5 pour cent des familles bénéficiaires n'ont pas d'enfants.

2. Il est intéressant de noter que *Salário Família* a aussi des conditionnalités liées à la santé et à l'éducation.