

Le Programme *Bolsa Família* et l'intérêt qu'il peut présenter pour le concept de socle de protection sociale de l'OIT

Helmut Schwazer, Organisation Internationale du Travail (OIT)

Au cours de la dernière décennie, le rôle de la protection sociale a été renforcé dans les débats internationaux sur le développement. Inspiré par différents exemples concrets de politiques sociales aux Amériques et ailleurs, le modèle de «croissance inclusive» s'est développé. La protection sociale n'est plus perçue comme une simple condition favorisant le développement, mais comme un élément indispensable de l'équité pouvant avoir des effets durables sur les opportunités et le potentiel du futur développement d'un pays (OIT, 2011). C'est aujourd'hui un droit auquel tout le monde devrait avoir accès.

Cette évolution a été fortement soutenue par l'Organisation Internationale du travail (OIT) et a récemment été exprimée dans la recommandation n° 202 de l'OIT sur le socle de protection sociale - SPF (OIT, 2012).

L'OIT a pour objectif d'étendre la protection sociale par le biais d'une stratégie à deux dimensions : la dimension verticale se réfère à la quantité de branches de la sécurité sociale couvertes et à la qualité des bénéficiaires. Elle se compose généralement de systèmes de contributions obligatoires et volontaires. Elle cherche à atteindre progressivement des niveaux plus élevés de protection selon la Convention n° 102 (sur les normes minimales de sécurité sociale). La dimension horizontale se réfère à la quantité de personnes couvertes et a pour objectif la mise en œuvre rapide des SPF nationaux contenant des garanties de base de sécurité sociale à un niveau défini nationalement conforme à la recommandation n° 202. Ces garanties de base sont l'accès universel aux services de santé essentiels et une garantie d'un revenu de base pour les familles avec enfants, pour les personnes en âge de travailler qui ne sont pas capables d'obtenir un revenu suffisant par eux-mêmes, et pour les personnes âgées (OIT, 2012: art. 4-6).

Le SPF laisse à chaque pays le libre choix de son modèle, de combinaison de systèmes et de programmes ainsi que du niveau de bénéficiaires permettant ainsi d'adapter les recommandations à son propre contexte et capacités. Les bénéficiaires devraient permettre à chacun de mener une vie décente (ibid : art. 8) et les garanties devraient s'inscrire dans la loi nationale afin qu'elles soient un droit pour tous les citoyens (ibid : art. 7). Le SPF souligne que les politiques sociales devraient être coordonnées avec d'autres politiques (ibid : art. 10) et que le système de suivi devrait être établi (ibid : art. 19). Tant que faire se peut, les SPF devraient être financés par des ressources nationales (ibid : art. 12). On demande de plus aux États membres de développer des stratégies nationales afin d'élargir la sécurité sociale (ibid : art. 14). Le SPF est inspiré de différentes expériences internationales, ce qui prouve qu'il est possible – conceptuellement et logistiquement – de construire des programmes à grande échelle ayant un impact positif sur la pauvreté et l'inégalité. Les politiques SPF devraient être coordonnées avec un nombre d'autres politiques comme celle de l'éducation, de l'emploi et de la santé et élargir la gamme de protection sociale au-delà des régimes contributifs. Les transferts conditionnels d'espèces qui lient les transferts monétaires aux familles pauvres avec l'accès aux services sociaux est un exemple. Le programme brésilien

de *Bolsa Família* (PBF) est un des plus grands programmes de transferts conditionnels en espèces de même qu'un de ceux rencontrant le plus grand succès. Ceci lui confère un rôle d'exemple sur le plan international. Le programme allie des objectifs de combattre la pauvreté extrême par le biais de transferts en espèces aux familles vivant en dessous du seuil de pauvreté et d'interrompre la transmission de la pauvreté entre génération en s'assurant que les bénéficiaires accèdent à leur droit en matière d'éducation et de santé. Afin de gérer les défis de conception (comme par exemple l'enregistrement, le ciblage et le suivi), des mécanismes innovants et exemplaires de coordination, d'évaluation et de gestion ont été mis en place. Il est bon de souligner que le programme concerne 13 million de familles (plus de 40 million de personnes) et que son coût n'est que de 0,5% du PNB. Un aspect supplémentaire à souligner est que le PBF fait partie intégrante du système unique d'aide sociale et qu'il a aussi été intégré au plan national d'éradication de l'extrême pauvreté, *Brasil sem Miséria*, lancé en 2011. Il s'agit donc d'un élément important de la stratégie sur le long terme des politiques brésilienne en matière de sécurité sociale. Le PBF montre aussi qu'il est possible de développer un programme de lutte contre la pauvreté basé sur les droits des citoyens et non sur un « don » aux pauvres de la part de quelque gouverneur.

Selon le département de protection social de l'OIT, l'expérience brésilienne et plus particulièrement le PBF démontre qu'il est possible de élargir graduellement des politiques non-contributives qui universalisent d'une façon coordonnée l'accès aux bénéfices sociaux de base à un prix relativement bas et avec un impact élevé comme proposé par le concept du SPF (PNUD/OIT, 2011; OIT, 2013).

Lorsque l'on considère les possibles évolutions du système de sécurité sociale brésilien, il est très probable que le PBF continue à se développer et soit lié à d'autres services sociaux, comme des mesures visant à soutenir l'inclusion des adultes bénéficiaires sur le marché formel du travail (en cours). Il sera important de garantir le financement du programme sur le long terme.

La situation démographique et la diminution de la proportion de jeunes à l'avenir suggèrent que les principes de l'universalisme peuvent être appliqués en cordonnant le PBF et le programme contributif de *Salário Família* afin d'assurer la prestation universelle des bénéfices pour les enfants. On pourrait aussi envisager un programme ciblant les adultes en âge de travailler en leur offrant par exemple l'accès aux services qui facilitant l'insertion professionnelle. C'est d'autant plus important que des lacunes de couverture persistent en ce qui concerne les allocations chômage et autres programmes liés au marché du travail qui se concentrent sur les personnes formellement employées.

Sources:

ILO (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Genève, Groupe de conseil sur le seuil de la protection sociale, Organisation Internationale du Travail, <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceld=25842>> (consulté le 21 octobre 2013).

OIT (2012). *Social Protection Floors Recommendation*, No. 202. Genève, Bureau International du Travail <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524> (consulté le 21 octobre 2013).

OIT (2013). *As boas práticas brasileiras em seguridade social*, Vol. 1. Brasília, Organisation Internationale du Travail.

PNUD/OIT (2011). *'Successful social protection floor experiences', Sharing Innovative Experiences Series*, Vol. 18. New York, Programme des Nations Unies pour le développement, Unité Spécial pour la Coopération Sud-Sud/, Organisation Internationale du Travail.

Schwazer, H. (2013). O Programa Bolsa Família e sua Relevância para o Conceito de Piso de Proteção Social da OIT in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, chapitre 27. pp. 435-454. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>