

Quel futur pour le programme *Bolsa Família*?

Celia Lessa Kerstenetzky, Centre d'étude de l'inégalité et du développement, Université fédérale de Fluminense

Le programme *Bolsa Família*, le plus grand programme de transferts en espèces de ce genre, fête aujourd'hui ses dix ans, il est donc naturel de se questionner sur son avenir.

Les spéculations sur l'avenir du programme laissent entrevoir deux scénarios bien distincts. Dans le premier, par le transfert de montants en espèce aux personnes pauvres éligibles et le ciblage des services sociaux sur ces mêmes personnes, le programme remplacera l'essentiel de l'État-Providence brésilien. Dans l'autre, le programme trouvera sa place au sein d'un système universel d'aide sociale fondé sur le droit. Dans le premier cas de figure, le programme absorbe les énergies de l'État-Providence alors que dans le second, il s'inscrit en son sein. Ces deux possibilités diamétralement opposées sont latentes dans l'architecture-même de ce programme, qui conjugue argent et services : le programme *Bolsa Família* transfère en effet de l'argent aux familles bénéficiaires ayant des enfants et exige une utilisation des services d'éducation et de santé afin de maintenir l'éligibilité des familles, tout ceci dans un contexte où l'offre et la qualité des services sociaux sont sérieusement déficients. Ceci suggère que pour que l'un ou l'autre scénario se réalise, les services existants doivent cibler les ménages pauvres ou être étendus aux pauvres et aux non-pauvres. Un autre sujet de discorde est l'éligibilité elle-même, qui devrait dans le premier cas de figure demeurer un critère nécessaire mais non suffisant pour accéder aux paiements, alors qu'elle est un droit dans le second cas de figure. Malgré un aspect quelque peu caricatural, ces deux scénarios peuvent expliquer la dissonance qui semble exister entre fonctionnaires publics en ce qui concerne les critères d'éligibilité, les niveaux de bénéfices, la moralité, l'efficacité de certaines conditionnalités et autres éléments.

Un rappel de la vision d'origine pourrait aider la prise de décision. Mais quelle était cette vision, à l'origine ? Quel était l'« esprit de 2003 » et que faut-il pour que le programme lui reste fidèle ?

On note, lors d'un retour aux origines de *Bolsa Escola* en 2001, et plus particulièrement à 2003 lors de l'inclusion au programme de *Bolsa Família* des familles extrêmement pauvres sans enfant, un rejet net du paupérisme. Ces programmes se sont fondés sur l'hypothèse que la pauvreté n'est pas nécessairement due au mauvais choix de la part des personnes pauvres mais plutôt à l'absence d'opportunités économiques et sociales et de protection – un diagnostic qui les place dans la tradition de l'État-Providence universel (le deuxième scénario décrit ci-dessus). Après une évolution quelque peu irrégulière, des ajustements récents du programme *Bolsa Família* ont permis de renforcer cette impression : davantage d'enfants peuvent y participer, un critère de revenu permanent pendant deux ans ainsi qu'une réadmission automatique ont été introduits, l'accent qui était auparavant mis sur la lutte contre la pauvreté se porte désormais sur l'élimination de l'extrême pauvreté et une plus grande efficacité. Le budget du programme a de ce fait augmenté : il est passé d'un montant initial équivalent à 0,2% du PNB en 2003 à plus de 0,5% en 2012.

De par son budget et sa conceptualisation, un nombre important de personnes pauvres reste cependant en dehors du programme. Les familles sans enfant vivant entre les seuils de pauvreté extrême et de pauvreté sont parmi ceux exclus du programme de par sa conceptualisation, ainsi que tous ceux clairement pauvres mais dont les revenus sont supérieures aux limites très basses du programme.

Les maigres bénéfiques, plus particulièrement les bénéfiques de base attribués aux ménages extrêmement pauvres, n'ont pas augmenté avec le taux d'inflation et ont donc pas souffert de réel déclin. De fait, bien que le programme contribue significativement à réduire les inégalités entre les ménages pauvres et extrêmement pauvres (grâce aux limites très basses), il n'a pas beaucoup contribué à réduire la pauvreté, même en dessous du plancher officiel (Soares, 2012).

La vocation non-paupériste du programme requiert son universalisation, assortie au versement de bénéfiques adéquats à tous les Brésiliens qui en ont besoin, ce qui selon une simulation, augmenterait le budget à environ 1,5% du PIB (Monçores, 2012). Ce chiffre, bien que peu élevé, n'est pas aussi invisible que ce que pourrait désirer le marketing du programme de transferts en espèces. Ceci suggère qu'afin de réparer les injustices du passé, qui se répercutent dans la distribution d'opportunités sociales et dans la pauvreté actuelle, une rediscussion du contrat social est inévitable. Des débats sur la question sont à prévoir.

Une approche non-paupériste pourrait aussi prévoir un ajustement aux arrangements présents en ce qui concerne les opportunités liées à *Bolsa Família*. Le fardeau a jusqu'à présent été porté par les bénéficiaires qui risquent de perdre les transferts s'ils ne s'assurent pas que leurs enfants vont à l'école et se présentent aux contrôles de santé. Une bonne provision de service publique fait cependant défaut, contrairement à la bonne volonté des bénéficiaires d'utiliser ces services. Un nouvel accent mis sur la provision des services aux bénéficiaires suggère une prise de conscience croissante de ces problèmes ; une collision est à craindre entre la provision de services sociaux aux pauvres et la garantie légale du caractère universel des ces services pour tous les Brésiliens.

Cette perspective est à redouter car la meilleure garantie de services de qualité pour les pauvres est que ces services répondent aux exigences des usagers potentiels de la classe moyenne. De plus, l'accent mis sur les conditions et les contreparties aux transferts d'espèces s'écarte des objectifs réels de la politique (Kerstenetzky, 2013). Les implications non-intentionnelles sur les normes et perceptions des personnes non-pauvres finançant la politique, telle que « il ne devrait pas y avoir de déjeuner gratuit », ne peuvent être sous estimées. Les transferts en espèces ne sont pas des déjeuners gratuits. Il s'agit de repayer une dette sociale, une dette historique que les Brésiliens ne désirent pas perpétuer. C'est la raison pour laquelle un programme alliant transferts et services a vu le jour. On pourrait donc s'attendre à ce que la contribution des agents publics aux discussions sur le futur programme rende plus explicites ses hypothèses non-paupéristes et permette d'agir de manière non-équivoque à leur égard.

Sources:

Kerstenetzky, C.L. (2013). Aproximando Intenção e Gesto: Bolsa Família e o Futuro in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, chapitre 29. pp. 467-480. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>

Monçores, E. (2012). Os elegíveis não cobertos: uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncores.pdf> (consulté le 16 octobre 2013).

Soares, S. (2012). 'Bolsa Família, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future', IPC-IG Working Paper, No. 89. Brasília, Centre International de Politiques pour une Croissance Inclusive.