

Bolsa Família et Progres/Oportunidades/Prospera : leurs réformes font-elles l'unanimité ?

Carla Tomazini, université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France

En Amérique latine, les programmes de transferts monétaires conditionnels (PTMC) *Progres/Oportunidades/Prospera*¹ du Mexique et *Bolsa Escola/Bolsa Família* du Brésil ont été pionniers en leur genre et demeurent les programmes d'assistance sociale les plus vastes et réputés de la région.

Leur émergence a été influencée par les critiques formulées par des acteurs soucieux de réformer les programmes d'assistance sociale de l'époque afin d'en corriger les lacunes et les distorsions. Ces acteurs ont souligné la nécessité de renoncer à des pratiques clientélistes de lutte contre la pauvreté, en particulier le « *first ladyism* »², et de bannir les scandales politiques impliquant des programmes d'assistance sociale.

Si la mise en œuvre de PTMC par des gouvernements de droite comme de gauche laisse penser que ces programmes font désormais l'objet d'un consensus dans la région, les variations observables au niveau de leur conception traduisent la diversité des vocations qui leur sont attribuées. Il s'agit malgré tout d'un consensus ambigu, dans la mesure où les cibles et objectifs qui sous-tendent ces politiques peuvent varier, tiraillés notamment entre les objectifs potentiellement irréconciliables d'accumulation du capital humain (long terme) et de réduction immédiate de la pauvreté (court terme).

Au-delà de cet apparent consensus et du débat stérile autour de la « paternité » de ces programmes, il importe de comprendre l'émergence de ces nouveaux programmes ainsi que les idées fondamentales sur lesquelles ils ont été bâtis. Depuis les années 1990, de nombreux acteurs ont cherché à en influencer la conception. Toutes les études portant sur les PTMC du Brésil et du Mexique devraient ainsi souligner la nature endogène du processus de constitution de cette institution, contrairement à ce que l'on peut lire dans une grande partie de la littérature consacrée à la diffusion des PTMC dans la région, qui se concentre exclusivement sur des aspects exogènes et sur la diffusion internationale de ces programmes.

Ces différentes visions des PTMC peuvent globalement être regroupées dans trois catégories partageant une volonté similaire d'intensifier le recours aux transferts monétaires, mais défendant différentes vocations et conceptions. La principale coalition de cause (*advocacy coalitions*) en faveur des PTMC estime que l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes devraient poursuivre la promotion des investissements dans le capital humain ; elle plaide pour un renforcement des conditions fixées en matière d'éducation et de santé pour donner la priorité à la réduction de la pauvreté à long terme, une approche fondée sur l'idée selon laquelle un enfant jouissant d'une meilleure santé et d'une meilleure éducation bénéficiera de meilleures opportunités d'emploi à l'âge adulte.

La deuxième coalition propose des transferts monétaires non conditionnels et, si possible, un revenu minimum universel. Elle défend l'idée selon laquelle la pauvreté ne peut être combattue qu'en garantissant le droit à un revenu minimum, indépendamment du revenu et du niveau de richesse actuel des individus. Au Brésil, la coalition pour l'adoption d'un revenu minimum universel et non conditionnel considère le programme *Bolsa Família* comme un premier pas dans cette direction. À Mexico, en 2003, cette coalition est parvenue à mettre en œuvre un programme non contributif et non soumis à des conditions de ressources consistant essentiellement en une pension universelle (*Pension Alimentaria Ciudadana de Adultos Mayores*) destinée à rivaliser avec le programme mexicain de PTMC sur la question de l'universalité et de la non-conditionnalité des prestations d'assistance sociale.

Enfin, la dernière coalition de cause plaide en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. À ses yeux, les transferts monétaires devraient s'accompagner d'un meilleur accès à la production alimentaire locale,



qui stimulerait à son tour les économies locales. Surtout développée au Brésil, la coalition « pro-sécurité alimentaire » plaide également pour la participation et la mobilisation de la société civile en faveur de la lutte contre la pauvreté et la faim. Pendant la phase de conception du programme *Bolsa Família*, elle a soutenu l'intégration de plusieurs caractéristiques des programmes *Fome Zero* (« Faim zéro ») et *Cartão Alimentação* ; réservé à la région semi-aride du Brésil, ce dernier distribue des transferts monétaires destinés à financer des achats auprès de marchés et de magasins locaux.

Selon Tomazini (2017), les coalitions de cause constituent de ce fait un paramètre essentiel pour comprendre comment différentes réformes entreprises dans des contextes institutionnels divers et par le biais de différents mécanismes ont mené à un résultat similaire : la mise en place de PTMC de grande envergure. Deux types de transformations progressives ont été observés dans le cadre des PTMC du Brésil et du Mexique : la *superposition* et le *déplacement*, respectivement, selon la typologie proposée par Mahoney et Thelen (2010). Au Brésil, le programme *Bolsa Família* s'est en effet constitué en *superposant* des programmes de PTMC existants, initialement gérés aux niveaux municipal et étatique puis au niveau fédéral par différents ministères. Au Mexique, le processus d'évolution et de consolidation des PTMC a en revanche été le fruit d'une transition institutionnelle radicale entre des programmes de subventions généralisées et des programmes de transferts monétaires ; cette transition s'est toutefois assortie d'une levée progressive des règles établies par le programme de lutte contre la pauvreté *Pronasol* et des subventions alimentaires.

Les stratégies adoptées par les coalitions ont varié en fonction du contexte et du moment historique de leur pays respectif. Au Mexique, les partisans des nouvelles politiques (en particulier la « coalition pro-capital humain ») se sont confrontés aux défenseurs des anciennes institutions jusqu'au mi-mandat du Gouvernement d'Ernesto Zedillo. Des agents de changement appartenant à la « coalition pro-capital humain » ont adopté une stratégie d'insurrection en se mobilisant activement contre les institutions et les règles existantes. Quelques années plus tard, cette coalition a modifié quelques règles du programme *Oportunidades* pour répondre aux besoins des personnes âgées, s'écartant ainsi dans une certaine mesure des intentions des premiers théoriciens du programme, tout en maintenant les caractéristiques de leur matrice cognitive. Au Brésil, le paradigme du capital humain devient dominant suivant une stratégie subversive : il a encouragé les politiques de PTMC au niveau infra-national et généré un changement, dans la mesure où l'évolution des politiques de niveau périphérique s'est répercutée au niveau fédéral. Ralliée par d'autres acteurs poursuivant des réformes similaires, la coalition pro-capital humain a fourni à ce processus une solide base idéologique recouvrant les idées de non-conditionnalité et de sécurité alimentaire. Bien qu'ils aient moins d'influence au sein des sous-systèmes de PTMC, les acteurs des autres coalitions (pro-revenus inconditionnels et pro-sécurité alimentaire) s'efforcent quant à eux de conserver un certain poids en adoptant une attitude de défiance ou une attitude interdépendante-symbiotique.

Références :

- Mahoney, James, et Kathleen Thelen (eds). 2010. *Explaining Institutional Change : Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tomazini, Carla. 2017. « Beyond consensus : ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. » *Critical Policy Studies*, 8 août. <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2017.1352529>>. Consulté le 22 août 2017.

Notes :

1. Initialement connu sous le nom de *Progresa* puis d'*Oportunidades*, ce programme a été rebaptisé *Prospera* en 2014.
2. Expression employée pour décrire la direction de politiques d'assistance sociale par des épouses de présidents, gouverneurs et/ou maires.