



Bureau international du Travail
Département de la sécurité sociale

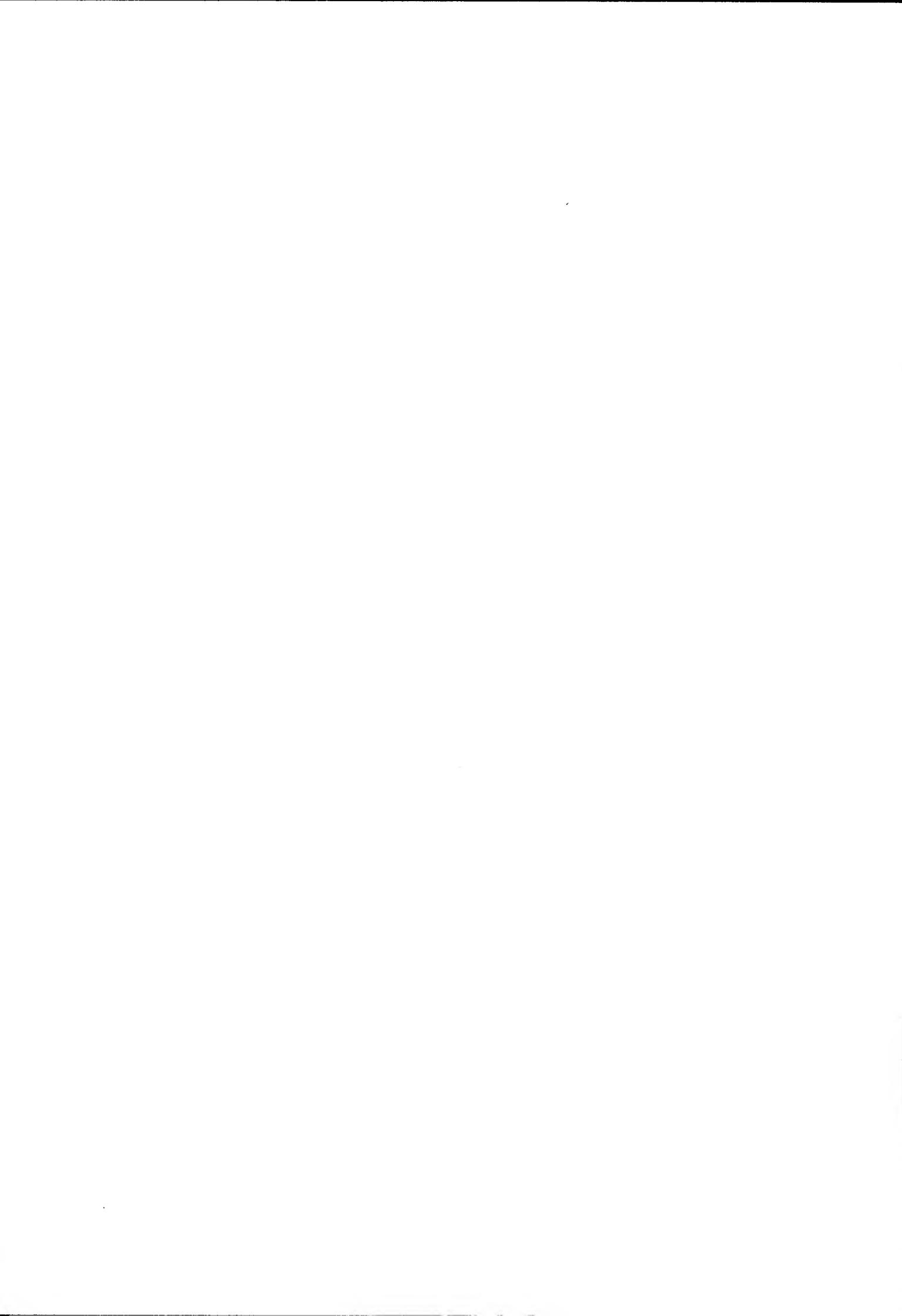
Bolsa Família au Brésil: Contexte, concept et impacts

Genève, Mars 2009

109B09/28
fren cp.4

Table des matières

	Page
1. Introduction.....	1
2. Transferts en espèces au Brésil	4
3. <i>Bolsa Família</i> en un coup d'oeil	8
Justification	8
Contexte historique et cadre institutionnel.....	9
Prestations, processus de sélection et ciblage	9
Conditions	11
Rôles et responsabilités	12
3. Evaluation de l'impact	13
Ciblage	14
La consommation des ménages.....	14
Emploi.....	14
Education	15
Travail des enfants	15
Vaccinations et alimentation	16
4. Conclusions et débat sur le futur.....	16
Articulations et non pas remplacement de politiques sociales existantes	16
D'une approche basée sur les incitations à une approche basée sur les droits?	17
Annexe. Programmes de transferts en espèces conditionnels en Amérique latine selon l'année de mise en application et la couverture	19
Références	21



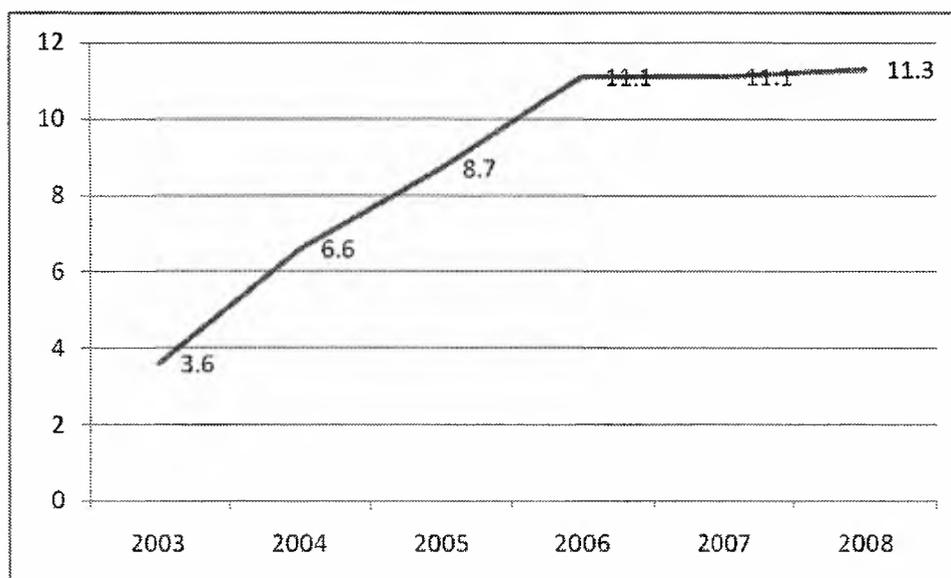
1. Introduction

Bolsa Família est le plus important régime de transferts en espèces conditionnels dans le monde. A la fin de 2008, il touchait environ 11,3 millions de familles, soit 46 millions de personnes, correspondant à un quart de la population du Brésil, et à un coût annuel de 4,5 milliards¹ de dollars des Etats Unis (0,4 pour cent du PIB).

Lancé en 2003, le programme transfère un revenu aux familles pauvres, à la condition qu'elles respectent un certain nombre d'exigences en matière de développement humain, telles que la scolarisation des enfants, les vaccinations, le suivi nutritionnel, et qu'elles effectuent des examens médicaux prénataux et postnataux. Depuis sa création, la couverture a été rapidement étendue. Le nombre de bénéficiaires a triplé en quatre ans, passant de 3,6 millions en 2003 à 11,2 millions en 2006 (graphique 1). A la fin de 2007, il avait atteint environ 75 pour cent du nombre estimé de familles pauvres.

L'extension du programme annoncée récemment par le gouvernement constitue l'une des mesures centrales du paquet anticrise. On s'attend à ce que cette initiative contre-cyclique contribue à atténuer l'impact de la crise sur les plus vulnérables et stimule la consommation.

Graphique 1. Nombre de familles bénéficiaires de *Bolsa Família* en décembre de chaque année



Source: MDS. 2009.

Des programmes similaires ont été à ce jour mis en place dans 16 pays latino-américains; ils couvrent environ 70 millions de personnes soit 12 pour cent de la population de la région (Annexe 1). L'intérêt pour le concept s'est étendu plus largement avec la mise en place en 2007 d'un programme expérimental de transferts en espèces conditionnels par la ville de New York. Ce programme vise à réduire la pauvreté urbaine à travers l'offre d'incitations financières qui permettent d'améliorer l'état de santé, l'éducation des enfants, ainsi que la qualification et l'« employabilité » des adultes. D'autres villes des Etats-Unis

¹ MDS, 2009.

Le taux de change UN de janvier 2009 est de : 1 dollar US = R\$ 2,3.

suivent le développement de cette initiative et prévoient la mise en œuvre de stratégies similaires ².

Au Brésil, *Bolsa Família* a fortement contribué à une meilleure répartition des revenus et à la réduction de la pauvreté. Jusqu'à la fin des années 1990, le pays appartenait au groupe des cinq pays dont la distribution des revenus était la plus inégale ; le coefficient Gini était proche de 0,6. Depuis 2001, cet indicateur a diminué de façon constante atteignant 0,55 en 2007, ce qui est le taux le plus bas dans l'histoire récente du pays ³.

Par ailleurs, le pays a été capable de célébrer l'atteinte de l'Objectif du Millénaire pour le Développement sur la réduction de la pauvreté 10 ans avant la date butoir de 2015. Par rapport à 1990, le nombre de personnes vivant avec 1 dollar US par jour PPA ⁴ a été divisé par plus de deux en passant de 8,8 pour cent en 1990 à 4,2 pour cent en 2005 ⁵.

Compte tenu de son approche multidimensionnelle et intégrée, l'expérience brésilienne de ce programme de transferts en espèces conditionnels peut être vue comme une avancée importante en vue d'un Agenda national pour le Travail décent. Le programme est parvenu à favoriser l'accès de tous à la sécurité sociale à un coût abordable et dans des délais très courts ; ceci est un progrès indéniable pour le pays. En quatre ans, 11 millions de personnes pauvres ont bénéficié d'une couverture sociale de base grâce à leur inscription dans un système de protection sociale offrant un transfert de revenu pour un coût équivalent à 0,4 pour cent du PIB. Le modèle brésilien montre par l'exemple comment il est possible de conduire un processus d'inclusion massif et rapide à un coût relativement faible. L'expérience du Brésil est en accord avec plusieurs études et simulations conduites par le BIT qui montrent que la mise en place de paquets de protection sociale adaptés et relativement complets – même si basiques – est financièrement faisable dans les pays en développement ⁶.

Les considérations liées au genre sont prises en compte de manière centrale dans la conception du programme. Les prestations sont versées de manière préférentielle aux mères et aux femmes enceintes. En 2005, 93 pour cent des bénéficiaires étaient des femmes et 27 pour cent des mères célibataires ⁷. Responsabiliser les femmes, renforcer leur position au sein du ménage, accroître leur influence au sein de la famille et accroître l'estime qu'elles ont d'elles-mêmes comportent de nombreux avantages.

² Financial Times, 2008 et Sá e Silva, 2008.

³ IPEA, 2008.

⁴ La valeur du PPA est le nombre d'unités d'une devise nationale nécessaire pour obtenir un pouvoir d'achat équivalent à 1 dollar US aux Etats-Unis.

⁵ Brésil, 2007.

⁶ ILO, 2009.

⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

Des initiatives additionnelles portant sur l'emploi et le développement des compétences ont été mises en œuvre en même temps que *Bolsa Família*. Les ministères du Travail et du Développement social, en partenariat avec les gouvernements locaux, travaillent actuellement sur des politiques complémentaires pour surmonter les barrières à l'entrée sur le marché du travail et pour améliorer les compétences professionnelles des bénéficiaires. Grâce à ce lien entre politiques de l'emploi et de la protection sociale, il est fort possible que le programme devienne un exemple de bonnes pratiques. Il permettra de montrer comment les objectifs stratégiques de transfert de revenus et d'insertion professionnelle peuvent être développés dans un cadre adéquat et cohérent de réduction de la pauvreté et de développement humain.

L'inclusion financière est un effet collatéral particulièrement positif du programme. Les versements étant effectués à travers le système bancaire, une part importante de la population pauvre du Brésil a du coup accès aux services financiers, dispose d'un compte bancaire, ainsi que de cartes de retrait et de crédit. En plus de cela des initiatives pilotes de microcrédit et de services de développement de l'entreprise pour des micro-entrepreneurs ont été mis en place sur une base expérimentale.

Bolsa Família a aussi permis à de nombreux brésiliens d'échapper au travail forcé. Depuis décembre 2005, les victimes rescapées du travail forcé reçoivent de manière systématique des prestations chômage et celles qui ont des enfants sont inscrites automatiquement dans le cadre du programme de transferts en espèces.

Bolsa Família doit faire face au défi majeur de la lutte contre le travail des enfants. Le précédent *Programme pour l'éradication du travail des enfants* (PETI) a été fusionné au sein du nouveau système de transferts en espèces conditionnels afin de rationaliser au mieux les procédures bureaucratiques et d'effectuer des gains d'efficacité. Un ensemble de mesures complémentaires socio-éducatives ont également été mises en place en coopération étroite avec le ministère de l'Éducation.

Le programme comporte enfin des objectifs dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition et de la sécurité alimentaire qui reflètent tous divers aspects de l'Agenda du travail décent et ont en outre attiré l'attention d'autres agences des Nations Unies comme l'OMS, la FAO et l'UNESCO ⁸.

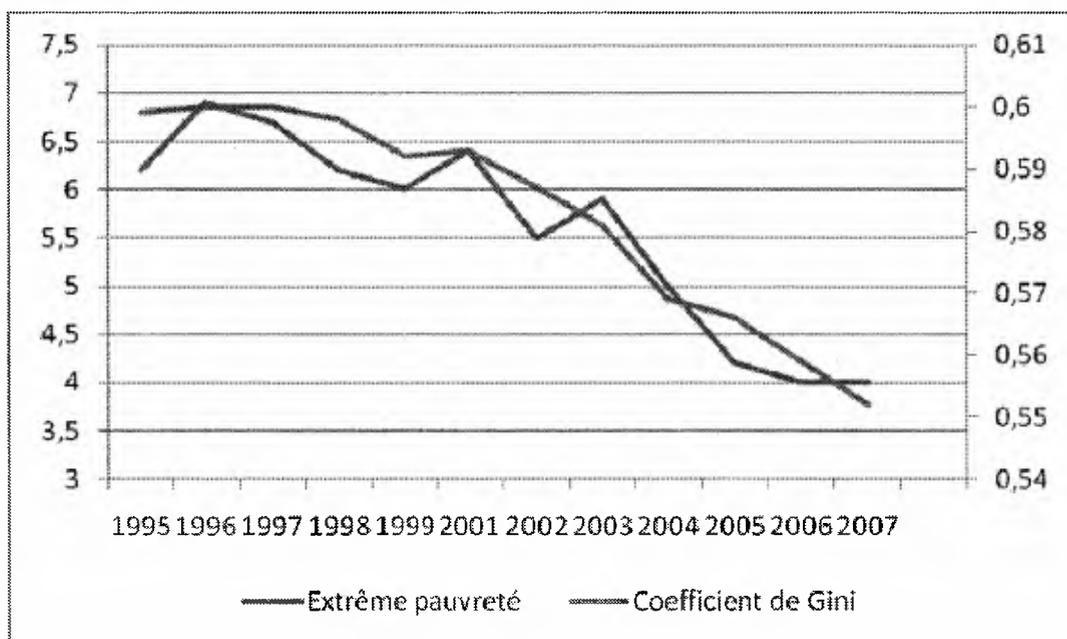
Ce document brosse un rapide tableau des raisons d'être, des principes et du fonctionnement du programme *Bolsa Família*, qui n'est qu'un programme de transferts en espèces parmi d'autres au Brésil. Il passe en revue les principales études et évaluations d'impact conduites récemment par des institutions brésiliennes et internationales, ainsi que des universités. Il vise à identifier les forces et faiblesses qui pourraient être prises en compte au cours de futures discussions dans le cadre de l'agenda de coopération technique Sud-Sud du BIT.

⁸ Voir par exemple: Handa, S. and Benjamin Danvis. 2006; Reimers, F et al. 2006.

2. Transferts en espèces au Brésil

Au cours de la décennie passée le Brésil a connu une amélioration considérable et rapide de la distribution des revenus, en particulier grâce à la réduction de l'extrême pauvreté (graphique 2). Dans un certain nombre de pays, comme la Suède, les Pays-Bas, le Canada et la France, le développement de l'Etat providence s'est accompagné d'une réduction importante du coefficient Gini de 0,3-0,5 points de pourcentage par an sur de longues périodes (20-25 ans). Au Brésil cette mesure de l'inégalité a été réduite de 0,7 points par an entre 2001 et 2007⁹.

Graphique 2. Brésil: Evolution du coefficient Gini et de l'extrême pauvreté (revenu par tête de moins de 1 dollar US PPA par jour) en pourcentage de la population totale (1995-2007)



Source: Brasil 2007 et IPEA, 2008.

Les progrès importants des indicateurs sociaux du Brésil sont directement liés à l'extension de la protection sociale à travers les programmes de transferts en espèces, comme *Bolsa Família*, ainsi que des politiques de sécurité sociale d'une plus grande envergure. Au cours des deux dernières décennies, alors que la plupart des pays d'Amérique latine cherchaient à copier le modèle chilien, les réformes au Brésil cherchaient à renforcer le système public par répartition et à étendre la couverture de sécurité sociale¹⁰.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1988, les gouvernements successifs ont mis en place des mesures pour développer un paquet de protection sociale comprenant des transferts en espèces avec trois composants principaux : (1) un système de sécurité sociale non contributif pour les travailleurs ruraux ; (2) un système d'assistance sociale soumis à condition de ressources couvrant la vieillesse et l'incapacité ; (3) le programme de transferts en espèces conditionnels, décrit dans le présent document. En 2007 ces transferts en espèces représentaient au total 2,5 pour cent du PIB et 11 pour cent des dépenses publiques de l'Etat fédéral et étaient versés à 21,9 millions de personnes (tableau 1). En

⁹ Soares. 2008.

¹⁰ Voir Pinheiro, 2005.

incluant le système d'assurance sociale urbain, les dépenses de sécurité sociale représentaient 37,5 pour cent des dépenses publiques de l'Etat fédéral et 8,4 pour cent du PIB.

Tableau 1. Transferts en espèces au Brésil – 2007

	Bénéficiaires (millions)	% des dépenses du gouvernement fédéral	% du PIB
Régime de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé	22,1	33,0	7,4
Régime d'assurance sociale urbain	14,6	26,5	5,9
Régime non contributif rural	7,5	6,5	1,5
Régime d'assistance sociale	3,1	2,7	0,6
<i>Bolsa Família</i>	11,3	1,8	0,4
Total	36,5	37,5	8,4

Sources: Ministério da Previdência Social. 2008a, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2008 et Banco Central do Brasil. 2008.

Le système de pensions non contributif pour les travailleurs ruraux couvre 7,5 millions de personnes pour un coût de 1,5 pour cent du PIB ; il offre des pensions de vieillesse, de survivants, d'incapacité et d'accidents du travail, ainsi que des prestations maternité et en cas de maladie. Le système couvre les travailleurs ruraux et leurs ayant droits de l'économie informelle ou vivant dans des familles paysannes. Le critère pour pouvoir bénéficier de la pension de vieillesse est d'avoir atteint 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, et avoir travaillé au moins 15 ans dans l'agriculture, le secteur de la pêche ou des activités similaires. Le montant des prestations est lié au salaire minimum qui est équivalent à 202 dollars US. Le programme est financé par l'impôt. Une contribution spéciale sur la vente de produits agricoles permet de couvrir 12,5 pour cent des dépenses.

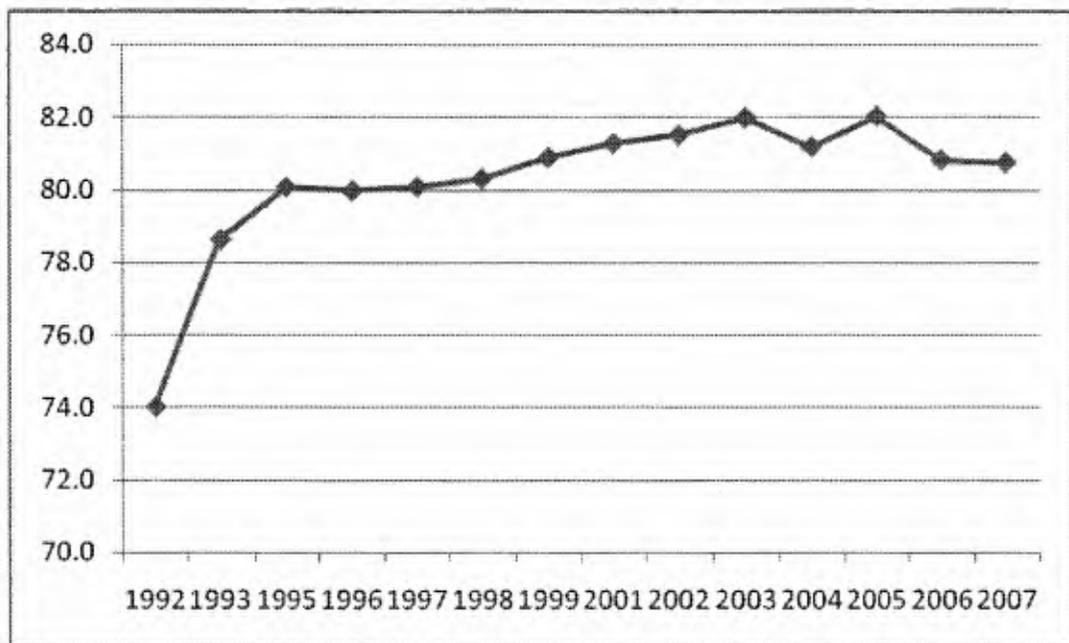
La pension d'assistance sociale soumise à conditions de ressources, connue sous le nom de Programme de prestations en espèces continu (BPC), est versée aux personnes âgées et invalides dont le revenu familial par personne est inférieur à un quart du salaire minimum, i.e. est inférieur à 50 dollars US. L'âge minimum pour en bénéficier est de 65 ans pour les hommes et les femmes. Les prestations sont également indexées sur le salaire minimum et financées par l'impôt. Fin 2007, 3,1 millions de personnes bénéficiaient de la pension minimum et le coût du programme était de 0,6 pour cent du PIB.

Le système de pensions non contributif pour les travailleurs ruraux et le programme d'assistance sociale coûtent à eux deux plus de cinq fois plus que le budget de *Bolsa Família* et touchent à peu près le même nombre de personnes. Le montant des prestations dans le cadre de *Bolsa Família* est beaucoup plus bas car il s'agissait de fournir un revenu « en plus » alors que les deux autres systèmes sont conçus pour fournir un revenu de remplacement¹¹.

Grâce à ces deux programmes de transferts en espèces inconditionnels l'extension de la couverture de protection sociale a été remarquable au sein de la population âgée. Selon un certain nombre d'enquêtes ménages le pourcentage de la population de plus de 60 ans recevant des prestations de sécurité sociale ou versant des contributions au régime de pensions a augmenté de 74 pour cent en 1992 à 81 pour cent en 2007 (graphique 3).

¹¹ Medeiros et al, 2008.

Graphique 3. Brésil: Pourcentage de la population de plus de 60 ans recevant des prestations de sécurité sociale ou versant des contributions au régime de pensions (1992-2007)



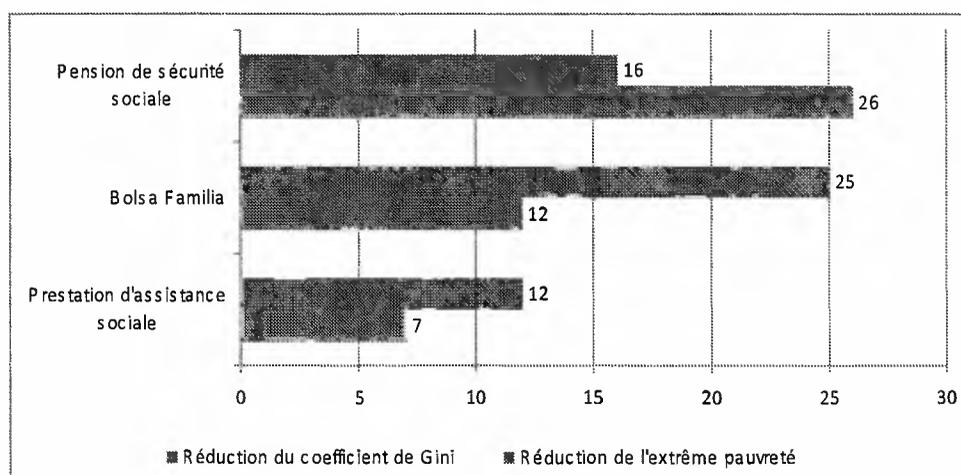
Source: Ministério da Previdência Social, 2008b.

Plus de la moitié des bénéficiaires de régimes de sécurité sociale contributif (pour les travailleurs urbains) et non contributif (pour les ruraux) reçoivent des prestations au moins égales au plancher de protection sociale (i.e. à la pension minimum) dont le montant est indexé sur le salaire minimum (202 dollars US). Depuis 1995, les gouvernements successifs ont ajusté les prestations proportionnellement aux augmentations du salaire minimum, ce qui a permis d'accroître le plancher de sécurité sociale et ainsi de doubler sa valeur réelle au cours des dix dernières années.

L'extension de la couverture doublée de l'augmentation du montant des prestations a permis de réduire de manière significative les niveaux de pauvreté. Les transferts en espèces expliquent à eux seuls moins de la moitié de l'impact en matière de distribution des revenus et de réduction de la pauvreté entre 2001 et 2005. Près de 25 pour cent de la réduction de l'extrême pauvreté peut être attribuée à *Bolsa Família*¹², tandis que 26 pour cent de la réduction des inégalités peuvent être attribuées à l'évolution des montants des pensions de sécurité sociale (contributives et non contributives) qui suit celle du salaire minimum (graphique 4).

¹² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

Graphique 4. Contribution des transferts en espèces du gouvernement dans la réduction des inégalités et de l'extrême pauvreté 2001-2005 (%)



Source: Paes de Barros, 2006.

Bolsa Família a cependant permis d'avoir plus d'impact sur la réduction de l'extrême pauvreté que d'autres programmes grâce au ciblage qui est effectué. Les pensions de sécurité sociale représentent une part plus importante du revenu des ménages et par conséquent ont un impact plus important en matière de répartition des revenus.

Plusieurs études ont été conduites pour identifier d'autres impacts quantitatifs et qualitatifs des systèmes de pensions non contributives et sans conditions au Brésil. HelpAge International a mis en évidence que bien que les pensions non contributives visent les personnes âgées elles sont en réalité, au Brésil, partagées avec les autres membres de la famille et encouragent ainsi la co-résidence. Les auteurs de cette étude montrent aussi que ces prestations jouent un rôle important dans la réduction de la vulnérabilité de la famille ; elles stabilisent la situation financière de la famille et réduisent la probabilité de réduction des niveaux de vie ¹³.

Une autre étude conduite auprès de communautés vivant dans des zones d'exploitation minière dans la région amazonne au Brésil montre que les prestations peuvent servir d'assurance contre les variations saisonnières des revenus ou la perte de revenus, et par conséquent découragent les migrations vers les villes. Dans les zones indigènes les transferts en espèces sont utilisés pour financer des biens publics qui servent à toute la communauté : de la nourriture, des médicaments, le transport (e.g., achat d'essence, de bateaux et de moteurs), mais aussi des rituels et fêtes religieux qui renforcent les traditions et le rôle des personnes âgées au sein du groupe. Les taux de mortalité des enfants semblent être plus faibles grâce aux tests prénataux qui sont demandés pour pouvoir recevoir les prestations de maternité. Cette recherche a également permis de montrer que la perception de revenus réguliers contribue à encourager le développement local et à financer de petites entreprises rurales ainsi que des activités informelles de microcrédit. Les pensions rurales ont en outre renforcé le rôle des syndicats et des associations politiques qui représentent les travailleurs ruraux dans la forêt (jungle) grâce en particulier

¹³ HelpAge International, 2003.

aux certificats d'affiliation qui font partie des preuves matérielles utilisées par le système de sécurité sociale pour vérifier le droit aux prestations des travailleurs ruraux ¹⁴.

Bolsa Família est l'un des programmes de transferts sociaux majeurs mis en place au cours des dernières décennies ; ces programmes ont introduit plusieurs formes de transferts de revenus de base pour les familles exposées à un ensemble de risques au cours de la vie. Alors que les pensions non contributives ciblent les personnes âgées et les invalides et ont une fonction de remplacement du revenu, *Bolsa Família* vise les familles pauvres avec des enfants et combine un apport de revenus additionnels avec des fonctions de développement humain.

3. *Bolsa Família* en un coup d'œil

Justification

Le programme cherche à faire sortir les bénéficiaires de la pauvreté le plus rapidement possible et cherche aussi à encourager le développement sur le long terme du capital humain.

Les familles pauvres reçoivent des transferts de revenu à condition que les bénéficiaires remplissent certaines obligations comme faire en sorte que les enfants soient scolarisés, effectuer un suivi prénatal et postnatal, et participer à des programmes nutritionnels et de vaccination.

Ce programme est conçu de cette manière pour la simple raison que les familles pauvres risquent d'être piégées dans la pauvreté pendant plusieurs générations si elles n'ont pas accès aux ressources (telles que l'éducation, la santé, les ressources et les réseaux financiers) leur permettant d'accroître leur mobilité sociale. Les enfants pauvres risquent de devenir des adultes pauvres à moins que des mesures soient prises pour développer leurs compétences et leur permettre de dépasser les barrières sociales et économiques auxquelles leurs parents font face. *Bolsa Família* cherche à mettre fin à ces cycles de privations et de pauvreté intergénérationnels en n'effectuant les transferts de revenus aux familles pauvres que si elles investissent dans le capital humain de la génération suivante.

Ainsi le programme combine l'assistance sociale traditionnelle avec de l'investissement social. Il est conçu pour permettre simultanément l'accroissement des revenus des familles pauvres et offrir des incitations pour la création de capital humain. Les interventions du programme mettent l'accent sur certaines phases prioritaires du cycle de vie, comme par exemple la nutrition et l'accès aux soins de santé pendant la grossesse et au cours des premières années de la vie ou comme la scolarité primaire et secondaire.

Historiquement, le cadre institutionnel des politiques sociales au Brésil a été fragmenté. *Bolsa Família* exige à l'inverse l'intégration verticale et horizontale entre les secteurs sociaux (santé, éducation primaire, assistance sociale) et entre plusieurs niveaux de gouvernements (au niveau national, des états et des municipalités). En se concentrant sur les besoins essentiels des familles les plus vulnérables, *Bolsa Família* permet aux politiques sociales d'être plus cohérentes et plus efficaces.

¹⁴ Pinheiro et Alvarez, 2001.

Contexte historique et cadre institutionnel

Le premier programme de transferts en espèces à avoir été documenté en Amérique latine est *Bolsa Escola*. Tout d'abord mise en place en 1995 à une échelle locale dans les banlieues de Brasilia et dans la ville de Campinas (Sao Paulo), cette initiative fut ensuite étendue à plus de 100 municipalités et états. En 1996 un projet appelé « *Programme d'éradication du travail des enfants* » (PETI) fut mis en place au niveau fédéral. La nature de ce projet était relativement proche de celle de *Bolsa Escola* même s'il poursuivait un objectif spécifique, comme l'indique son nom.

En 2001 *Bolsa Escola* fut inclus dans les programmes d'action de l'administration fédérale et étendue à tout le pays. Entre-temps, en 1997, le Mexique fut le premier pays à mettre en place un programme d'envergure nationale qui au départ s'appelait *Progresa* et plus tard fut rebaptisé *Oportunidades*¹⁵.

La fusion de *Bolsa Escola* avec trois autres programmes visant à sécuriser l'accès à la nourriture et au carburant permit de créer *Bolsa Família* en 2003 dans le cadre du programme *Fome Zero* (zéro faim) visant à éradiquer la faim et la pauvreté extrême. En 2006, PETI fut également incorporé dans ce programme plus vaste de transferts en espèces conditionnels.

Il est important de noter qu'en 2004, le Parlement du Brésil a approuvé une loi introduisant le droit à un revenu minimum universel pour tous les citoyens brésiliens vivant dans le pays depuis au moins 5 ans. Cependant compte tenu de contraintes budgétaires il fut décidé que la loi serait appliquée progressivement en se concentrant au départ sur les groupes les plus vulnérables. Certaines formations politiques et commentateurs soutiennent en fait que *Bolsa Família* est le premier pas vers un programme de revenu minimum plus complet et universel¹⁶.

Prestations, processus de sélection et ciblage

Bolsa Família est géré par le ministère du Développement social et de lutte contre la faim (MDS) en coordination avec les ministères de la Santé et de l'Éducation, la banque publique *Caixa Econômica Federal*, les états, les municipalités et les partenaires sociaux à l'échelle locale.

Jusqu'à la fin de 2007 le programme était partialement financé par un prélèvement provisionnel sur les transactions financières (CPMF) qui peut être comparé, dans le contexte brésilien, à la taxe Tobin. En 2008 le parlement rejeta la proposition de continuer à financer le programme de cette manière, si bien que le financement est effectué aujourd'hui par le gouvernement via une ré-allocation de ressources au sein du budget du secteur social.

Le programme cible les familles pauvres et extrêmement pauvres vivant avec un revenu mensuel par tête de moins de 52 dollars US. Un élément important du programme est qu'il se concentre sur l'unité familiale, plus que sur l'individu ou la communauté. Dans la mesure où le droit aux prestations est établi au niveau de l'unité familiale, on attend de la famille dans son ensemble qu'elle se sente responsable du respect des conditions demandées en échange.

¹⁵ Lindert et al., 2007.

¹⁶ Lavinias, 2006. Suplicy, 2009.

Le montant des prestations dépend du nombre d'enfants – y compris adolescents jusqu'à l'âge de 17 ans – et du nombre de femmes enceintes dans la famille. Les prestations mensuelles versées par *Bolsa Família* sont de 8,70 dollars US par enfant (jusqu'à l'âge de 15 ans) et par femme enceinte, et de 13 dollars US par adolescent (16-17 ans). Les familles peuvent inclure au maximum trois enfants et deux adolescents dans le programme ; cette disposition vise à décourager des taux de fertilité élevés. Une prestation additionnelle équivalente à 27 dollars US par mois est versée aux familles dans l'extrême pauvreté, celles dont le revenu par tête est inférieur à 26 dollars US, quelle que soit la composition de la famille. Au total une famille extrêmement pauvre peut recevoir un montant mensuel compris entre 26 et 79 dollars US, selon le nombre de membres éligibles, alors que les prestations pour les ménages pauvres varient de 17 à 52 dollars US. Ainsi pour les familles pauvres le transfert en espèces peut plus que doubler leur revenu disponible.

Les instruments juridiques ne fournissent pas d'indexation automatique des prestations en fonction de l'augmentation des prix ou des salaires. Il est prévu que les ajustements des prestations seront effectués de temps en temps de manière discrétionnaire, ce qui en pratique dépendra des contraintes budgétaires du moment et de pressions politiques. Jusqu'à ce jour un seul ajustement de ce type a été effectué en 2007 ; il a été calculé à partir de l'augmentation cumulée de l'indice de prix à la consommation jusqu'à cette date. Un autre ajustement est prévu en 2009 dans le cadre du paquet anti-crise.

Le processus d'inscription des familles dans le programme est effectué au niveau des municipalités et comporte normalement la vérification des niveaux de revenus des familles, mais ceci n'est en pratique jamais vraiment effectué. Les familles qui vérifient les critères d'éligibilité se présentent elles-mêmes aux autorités locales compétentes, accréditées et formées par le MDS afin d'être enregistrées dans une base de données centrale des ménages appelée *Cadastro Unico* (registre unique).

Lors des interviews avec les fonctionnaires locaux, les postulants auto-déclarent les revenus du ménage et les municipalités doivent par la suite conduire des visites à domicile, de manière aléatoire, auprès d'au moins 10 pour cent des bénéficiaires afin de vérifier l'information.

Le MDS peut confirmer à la louche que l'inclusion observée dans le programme est conforme aux prévisions en s'appuyant sur sa propre base de données qui, constituée à partir d'enquêtes auprès des ménages et le recensement de la population, comporte de l'information désagrégée sur la pauvreté et la vulnérabilité par municipalité et par zone. Cette base de données est utilisée pour estimer les quotas de prestations par municipalité. La sélection des bénéficiaires du programme est centralisée au niveau du MDS et s'appuie à la fois sur les quotas attendus au niveau de la municipalité et sur les informations enregistrées par les municipalités.

Le ministère a aussi développé un indice du développement de la famille en coopération avec l'Institut de recherche appliquée du Brésil (IPEA) ; il s'agit d'un outil pour estimer le niveau de vulnérabilité d'un ménage, compte tenu de sa composition, de son accès à la connaissance, de ses revenus, du développement des enfants, des possibilités d'emploi, du logement. Cet indice est actuellement utilisé pour améliorer le ciblage.

Le registre unique est l'outil de gestion le plus important pour *Bolsa Família*. La construction – à partir d'un système unique de numéros d'identification – d'une unique base de données d'assistance sociale commença en 2001. Cette base était conçue comme un outil de ciblage et de suivi. L'objectif était de réduire les doubles affiliations et les coûts administratifs, de suivre le respect des conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du programme, d'améliorer l'efficacité et d'assurer une coordination horizontale entre les politiques sociales.

Une des critiques avancées par un certain nombre d'auteurs est que la combinaison d'un processus d'affiliation très décentralisé doublé d'un test sur les revenus difficile à vérifier en pratique peuvent exposer le processus de sélection à des risques de fraude et de clientélisme¹⁷. Ces facteurs sont des défis importants pour l'efficacité du ciblage. Lors du processus d'enregistrement au niveau local il est évident que le registre unique peut être facilement manipulé à des fins politiques et des mesures spécifiques ont dû être prises notamment lors de périodes pré-électorales pour réduire les risques de manipulation. En 2006 les affiliations au programme ont été stoppées pendant les trois mois précédant les élections municipales et la publicité ainsi que les meetings politiques ou événements parlant du programme ont été interdits. Des sanctions étaient prévues dans la loi électorale pour les contrevenants.

Une fois qu'une famille est jugée éligible les versements sont effectués via le système bancaire par la banque publique *Caixa Econômica Federal*. Les prestations sont versées mensuellement directement aux familles sans intermédiaires, à travers un système de transaction électronique. Les bénéficiaires peuvent retirer le transfert en espèces à l'un des points de retrait d'un réseau comprenant les antennes locales de la banque, celles de la loterie et d'autres agences ayant un contrat de délégation, à l'aide de la carte de bénéficiaire qui peut aussi être utilisée comme carte de paiement. Il y a aujourd'hui plus de 32 000 points de retrait des prestations. Ce système permet de réduire la corruption en s'assurant notamment que le retrait de l'argent n'est pas lié aux partis ou personnalités politiques.

Pour de nombreux brésiliens *Bolsa Família* leur a donné accès au système bancaire et financier. L'inclusion financière offre accès à un éventail de produits et services financiers, parmi lesquels les comptes bancaires, le microcrédit, l'assurance, l'épargne et les conseils financiers. Des projets pilotes offrant même plus de services financiers aux bénéficiaires de *Bolsa Família* ont été mis en place dans certaines municipalités. Récemment les ministères du Travail et du Développement social ont signé un accord pour mettre en place des initiatives de microcrédit ciblant des bénéficiaires du programme de transferts en espèces conditionnels.

Conditions

Les familles incluses dans le programme doivent remplir trois conditions:

- (1) effectuer un suivi prénatal et postnatal ;
- (2) effectuer le suivi nutritionnel et vaccinal des enfants âgés de 0 à 7 ans ;
- (3) faire en sorte que l'assiduité à l'école soit d'au moins 85 pour cent pour les enfants de 6 à 15 ans et de 75 pour cent pour les adolescents de 16 et 17 ans.

Dans la mesure où au Brésil à la fois les soins de santé et l'éducation sont universels et gratuits, ces conditions ne constituent pas une charge financière directe pour les familles bénéficiaires et sont un bon moyen de contrôler et identifier les lacunes et insuffisances de l'offre de services publics, notamment pour les familles vulnérables vivant dans les zones rurales. Selon le MDS la clause de conditionnalité ne doit pas être vue comme permettant de punir les bénéficiaires mais plutôt comme un moyen de développer le sens de la responsabilité collective dans la mise en œuvre de politiques publiques.

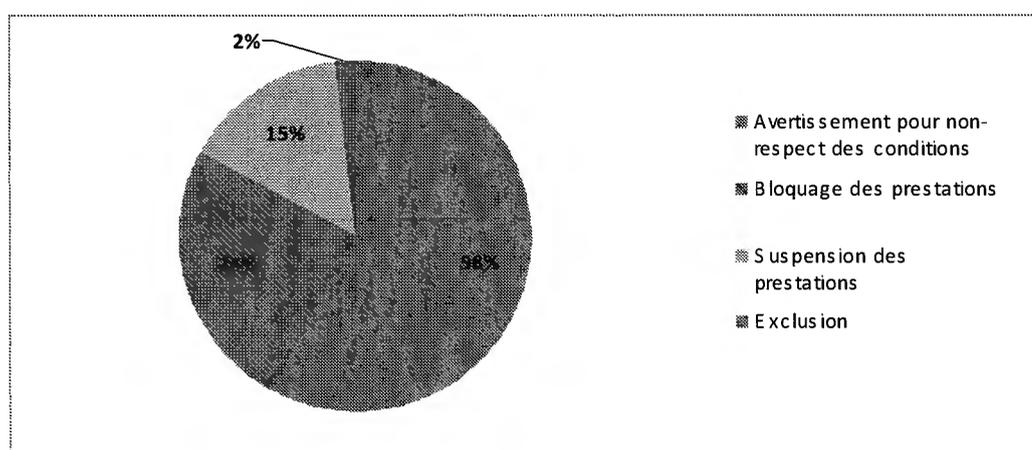
¹⁷ Soares et al., 2007.

Le respect des conditions est suivi conjointement par les ministères du Développement social, de l'Education et de la Santé en coordination avec les autorités locales. En cas de non respect, des dispositions appropriées prévoient que des démarches soient entreprises pour évaluer la situation de la famille concernée et leur accès aux services sociaux publiques afin que des mesures appropriées puissent être prises notamment pour aider les personnes jugées les plus vulnérables.

Dans le cas où il est prouvé que les prestations doivent être stoppées, l'arrêt ne peut être effectif avant un délai de 180 jours. Lors du premier constat du non respect des conditions la famille bénéficiaire reçoit tout d'abord un avertissement sans aucune sanction et continue de recevoir les prestations. A la suite d'un deuxième avertissement les prestations peuvent être gelées pendant 30 jours mais peuvent être débloquées une fois que la situation revient à la normale. Dans le cas d'un troisième ou quatrième avertissement la situation est bloquée pour 60 jours. C'est seulement à la suite d'un cinquième avertissement que les prestations sont supprimées et que la famille est exclue du programme.

En 2007, 1,5 millions de cas de non respect des conditions ont été répertoriés ce qui correspond à 14 pour cent des bénéficiaires. La plus part des cas étaient de simples avertissements et seulement 34 050 (soit 2 pour cent du total) des cas entraînant la suppression des prestations (voir graphique 5).

Graphique 5. *Bolsa Família* – Mesures prises en 2007 par le programme en cas de non respect des conditions



Source: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2008

Par rapport à d'autres pays d'Amérique latine, comme le Mexique, les taux d'exclusion sont très bas au Brésil. On considère que l'approche « douce » du MDS dans la vérification de l'application des conditions est fondée.

Rôles et responsabilités

Différents rôles sont attribués à un grand nombre d'institutions dans la mise en place de *Bolsa Família*. Le principal acteur est le ministère du Développement social (MDS). Les principales responsabilités du ministère incluent l'établissement des politiques, la coordination générale, la surveillance, la mise en place et l'évaluation du programme.

Le ministère travaille en étroite collaboration avec 5 564 municipalités. Les administrateurs municipaux constituent à leur tour le point de contact principal entre le programme et la communauté. Ils sont responsables de l'enregistrement des familles vulnérables dans le registre unique, et de la mise en place de Conseils de contrôle social, du suivi du respect des conditions requises en matière d'éducation et de santé, de nommer

et renouveler les coordinateurs qui agiront en tant que points focaux du programme (un par localité). Les municipalités doivent également promouvoir des services complémentaires et, si nécessaire, fusionner « verticalement » leurs propres programmes locaux de transferts de revenus avec *Bolsa Família*, de manière à minimiser la duplication de prestations, à réduire les coûts et promouvoir des synergies. Les gouvernements des 27 états sont responsables d'appuyer les municipalités, d'émettre les documents d'identification pour toutes les familles enregistrées dans le programme et aussi d'intégrer leurs propres programmes dans le cadre national de transferts de revenus.

Compte tenu de l'autonomie dont elles jouissent dans le cadre fédéral, les municipalités s'engagent dans un accord d'adhésion et d'acceptation qui gouverne l'ensemble du processus de gestion, précise les rôles et les responsabilités et détermine des normes opérationnelles minimum. Le gouvernement central publie des lignes directrices et fournit les infrastructures nécessaires pour former les agents municipaux et leurs partenaires locaux et faciliter le partage des connaissances ; il fournit aussi des outils de gestion des risques permettant de mesurer la performance et d'évaluer la mise en œuvre du programme. Un système d'incitation financière conçue pour récompenser les bons résultats, ainsi qu'un mécanisme d'intervention technique directe conçu pour appuyer les cas critiques, permettent en même temps de réduire les risques de fraude et la mauvaise utilisation des ressources. Des initiatives de partage de connaissances et des accords de coopération sont aussi encouragés afin de développer l'intégration de programmes sociaux et des mesures complémentaires au niveau des municipalités et des états.

Les ministères de la Santé et de l'Éducation sont responsables de la formulation de règles et procédures et de la mise en place de formations pour les municipalités sur les conditionnalités et la façon dont celles-ci devraient être gérées. Ils doivent aussi effectuer la consolidation des informations de suivi du respect des conditions et transmettre ces informations au ministère de Développement social afin que sur le long terme les insuffisances et les déficits de l'offre et de la qualité des services de santé et d'éducation pour les bénéficiaires du programme puissent être identifiées et palliées.

Les fonctions de contrôle financier et d'audit sont remplies au niveau national par la cour d'audits fédérale (TCU), la cour des comptes (CGU) et le bureau du procureur de la République (MP). Des audits sur des échantillons aléatoires sont conduits chaque mois dans les municipalités. Le ministère du Développement social possède aussi ses propres mécanismes de surveillance et a établi des permanences téléphoniques permettant de déposer des plaintes et de signaler des abus de prestations. La tâche de surveillance générale du programme au niveau municipal revient aux Conseils de contrôle social, composés de représentants locaux du gouvernement et de la société civile.

3. Evaluation de l'impact

Contrairement à beaucoup de programmes sociaux, *Bolsa Família* a été depuis le début l'objet d'évaluations d'impact menées par des institutions qui ont analysé les multiples dimensions du programme. Parmi ces évaluations il y a celles que le ministère du Développement social effectue dans le cadre du processus de suivi régulier du programme. De nombreuses organisations internationales, institutions de recherche, universités et ONG s'intéressent encore de près au programme. Certaines d'entre elles ont publié des évaluations spécifiques basées sur les données d'enquêtes auprès des ménages, et ont dans certains cas fait des recherches primaires basées sur des méthodes d'échantillonnage et de groupes témoins.

Ciblage

Les observations empiriques montrent que *Bolsa Família* se trouve de plus en plus confronté à un arbitrage entre les objectifs d'extension de la couverture et d'amélioration du ciblage. La rapide expansion du programme durant sa première phase a permis d'atteindre les pauvres, mais a aussi conduit à inclure des foyers avec un revenu par tête au-dessus du seuil établi. Une évaluation menée par CEDEPLAR en 2005, basée sur leur propre enquête, a montré que le programme avait atteint à cette époque 75 pour cent des familles considérées comme extrêmement pauvres¹⁸. Cependant, en s'appuyant sur des enquêtes auprès des ménages, Soares et al., ont prouvé que l'erreur d'exclusion ou d'inclusion (qui est mesurée par le ratio entre les bénéficiaires non pauvres et le total de la population bénéficiaire) était de l'ordre de 21 pour cent en 2004 et de 45,1 pour cent en 2006¹⁹. Ces résultats suggèrent que presque la moitié des bénéficiaires ont un revenu par tête supérieur au seuil établi. Ces erreurs d'exclusion peuvent être en partie expliquées par des variations de revenus dues à l'instabilité de l'emploi des travailleurs à faibles revenus et par les erreurs statistiques intrinsèques à l'enquête ; il est clair cependant que le manque de précision dans le processus de sélection explique pour une large part ces erreurs.

L'efficacité du ciblage peut aussi être évaluée d'autres façons, par exemple, en mesurant la part des prestations allouée à chaque quintile de revenus. Une étude de la Banque mondiale montre que 75 pour cent des transferts de *Bolsa Família* a été versé aux familles du quintile le plus pauvre ; et 94 pour cent des prestations ont été versées aux familles des deux quintiles les plus pauvres. Les auteurs de l'étude en concluent que *Bolsa Família* a un ciblage bien plus précis que des programmes similaires en Amérique latine ou même d'autres politiques de transferts en espèces au Brésil²⁰.

La consommation des ménages

Une question très intéressante est celle de savoir comment les bénéficiaires dépensent leur revenu supplémentaire. Les efforts faits pour isoler les effets des transferts en espèces du niveau de consommation agrégé des ménages n'ont pas été concluants, du moins sur le court terme. Cependant des changements dans la structure de la consommation ont été observés. CEDEPLAR a montré que la part de revenus dépensés pour la nourriture et la santé des enfants, pour l'éducation (livres scolaires et articles de papeterie), pour l'habillement des enfants avait augmenté de manière significative. Une autre étude, conduite par l'Université de Pernambuco dans les zones rurales, estime que 87 pour cent de l'argent est en fait utilisé pour acheter de la nourriture²¹.

Emploi

Un certain nombre d'observateurs ont exprimé des préoccupations par rapport à l'impact négatif que le programme pourrait avoir sur l'offre de travail. Ces critiques soutiennent que la politique d'assistance sociale affecte le comportement sur le marché du travail en créant une dépendance au programme de transferts en espèces et en diminuant les taux d'activité de la population.

¹⁸ CEDEPLAR, 2007.

¹⁹ Soares et al., 2007.

²⁰ Lindert et al., 2007.

²¹ Duarte et al., 2008.

Cependant les données dont on dispose montrent le contraire. Les résultats d'enquêtes ménages de 2004 montrent que les taux d'activité dans les familles bénéficiaires sont en réalité supérieurs de 2,6 points de pourcentage à ceux des familles non bénéficiaires. Ce résultat est robuste quels que soient le genre et le revenu. Le taux d'activité des femmes est supérieur de 4,3 points de pourcentage dans les familles bénéficiaires par rapport aux familles non bénéficiaires, et le taux d'activité des familles appartenant aux déciles de revenus les plus bas est supérieur de 8 points de pourcentage dans les familles bénéficiaires par rapport aux familles non bénéficiaires ²².

La Banque mondiale et d'autres institutions défendent l'argument selon lequel dans certains cas les adultes travaillent plus lorsqu'ils sont couverts par des filets de sécurité car ils sont encouragés à prendre plus de risques dans leurs activités professionnelles. Les transferts en espèces permettent aussi aux travailleurs à faibles revenus de surmonter les barrières à l'entrée du marché du travail. Par ailleurs, il est important de mentionner que les gouvernements aux niveaux fédéral et municipal ont articulé *Bolsa Família* avec des politiques complémentaires en matière d'emploi et de microcrédit pour les familles inscrites dans le registre unique.

Education

L'évaluation d'impact menée par CEDEPLAR montre que les indicateurs de fréquentation, de taux d'abandon et de progrès scolaires sont en général meilleurs parmi les enfants de familles bénéficiaires du programme que parmi les enfants de familles similaires qui ne bénéficient pas du programme. Les probabilités d'absence et d'abandon sont respectivement inférieures de 3,6 et 1,6 points de pourcentage dans les familles bénéficiaires. On a cependant constaté que le risque pour les enfants des familles bénéficiant de *Bolsa Família* de ne pas passer de l'école primaire à l'école secondaire est plus élevé de 4 points de pourcentage. Cela reflète le fait que certains de ces élèves n'ont jamais eu accès aux bases de l'éducation primaire ²³. Il est en outre difficile de faire la distinction entre l'effet dû à une augmentation des revenus et l'effet dû aux conditions d'octroi des bénéfices. Des études sur l'impact d'un autre programme qui offre des pensions inconditionnelles dans les zones rurales ont montré aussi une augmentation du niveau de la fréquentation scolaire. En d'autres termes, l'augmentation des revenus peut d'elle-même se traduire par une amélioration de l'éducation des enfants. Cela suggère par conséquent que l'application de conditionnalités pourrait être inutile ²⁴.

Travail des enfants

Selon l'IPEA, les dernières enquêtes ménages de 2007 montrent que bien que l'un des impacts de *Bolsa Família* soit l'augmentation significative de la fréquentation scolaire, le programme ne parvient pas pour autant à éliminer le travail des enfants. Une des raisons serait que les incitations monétaires sont insuffisantes pour éviter le travail des enfants. On estime qu'un travailleur-enfant typique peut gagner jusqu'à 11,5 fois les prestations offertes par le programme à une famille pauvre ²⁵. Par ailleurs, les transferts en espèces devraient être accompagnés dans le cadre global de la politique du travail des enfants par

²² Soares et al., 2008.

²³ CEDEPLAR, 2007.

²⁴ Soares et al., 2008.

²⁵ IPEA, 2008.

des mesures qui incluent des composantes extra scolaires. Même si cela n'a pas été prouvé, il est fort probable, si la mise en œuvre devient trop poussée, que les enfants soient doublement chargés : par le fardeau de continuer à travailler et par l'obligation d'assister aux activités extra scolaires demandées par le programme.

Vaccinations et alimentation

L'évaluation du programme menée par CEDEPLAR n'a pas trouvé d'impact sur les niveaux de vaccination des enfants. Cela est vraisemblablement dû au faible nombre de services de santé disponibles ou aux difficultés rencontrées par les familles pauvres pour accéder à ces services. Cela renforce la thèse selon laquelle les transferts en espèces conditionnels ne peuvent atteindre leurs objectifs fondamentaux que s'il existe une infrastructure éducative, sanitaire et sociale adaptée qui offre des services accessibles et de qualité ²⁶.

Malgré cela, l'impact sur les indicateurs nutritionnels a été considérable. Des enquêtes menées dans des régions isolées comme la région semi-aride du nord-ouest, des localités issues de la réforme agraire et des communautés *Quilombola* ²⁷ de l'Amazonie montrent que les enfants bénéficiant de *Bolsa Família* ont 26 pour cent plus de chances d'atteindre les indicateurs appropriés de taille/âge et de poids/âge que les non bénéficiaires. Les auteurs arrivent à la conclusion que cette amélioration est due à l'augmentation de la part du revenu des familles disponible et réorienté principalement vers l'achat de nourriture. D'autres éléments peuvent être dégagés de l'analyse des données nationales en matière de sécurité alimentaire des ménages. Les résultats de 2004 montrent que les revenus transférés par *Bolsa Família* ont fait augmenter de 52 pour cent la probabilité pour une famille d'atteindre la sécurité alimentaire. Le résultat de cette augmentation se traduit par une diminution de 30 pour cent de la malnutrition chronique chez les enfants de 0 à 6 ans, et de 62 pour cent chez les enfants de 6 à 11 mois.

Il est difficile d'isoler l'impact de la conditionnalité sur ces résultats dans la mesure où des résultats similaires peuvent également être observés dans des programmes de transferts inconditionnels. Les auteurs affirment par ailleurs que l'impact sur les indicateurs de santé reste limité en raison d'une couverture des soins de santé de base inadéquate ²⁸.

4. Conclusions et débat sur le futur

Articulations et non pas remplacement de politiques sociales existantes

Des préoccupations ont été soulevées à propos de possibles effets d'éviction liés à une augmentation du budget de *Bolsa Família*. Au Brésil, les prestations en matière de pensions, de santé et d'assistance sociale, y compris *Bolsa Família*, sont financées par les ressources du budget de la sécurité sociale, lequel fait partie du budget général. Le gouvernement a suggéré que toute augmentation de ressources pour le nouveau programme

²⁶ Duarte et al., 2008.

²⁷ Les *Quilombolas* sont les descendants des esclaves qui se sont échappés des plantations jusqu'à la fin du XIXe siècle et qui restèrent isolés dans des communautés localisées dans des régions rurales, vivant d'une économie de subsistance.

²⁸ Idem.

ne devrait pas se faire aux dépens d'autres programmes. Or, investir dans l'infrastructure sanitaire et éducative est une condition préalable nécessaire au bon fonctionnement des transferts en espèces conditionnels. Dans un contexte de contraintes budgétaires importantes, l'expansion de *Bolsa Família* devrait dépendre de la disponibilité de fonds additionnels afin de ne pas porter atteinte aux investissements dans d'autres secteurs sociaux.

Une enquête mondiale, récemment conduite par l'UNESCO sur les programmes de transferts en espèces conditionnels, a montré que dans les écoles situées dans des zones pauvres les taux d'abandon et d'échec scolaire s'expliquent principalement par des enseignants mal formés, du matériel scolaire en quantité insuffisante et le manque d'infrastructures éducatives appropriées (manque de salles de classe et de bibliothèques). Dans ces cas-là, les incitations financières pour motiver la fréquentation scolaire peuvent certainement retenir les enfants à l'école mais ne sont pas une réponse suffisante aux goulets d'étranglement structurels de l'offre de services publics de qualité ²⁹.

Le même argument sur les contraintes de l'offre est valable pour le secteur de la santé. Une étude récente de la Banque mondiale sur l'impact des transferts en espèces conditionnels sur la sous-nutrition en Amérique latine arrive à la conclusion que le manque d'investissements substantiels dans l'offre de services de santé peut compromettre l'efficacité des programmes ³⁰.

Ces expériences récentes suggèrent d'estimer – au niveau national – le coût d'opportunité et l'efficacité d'autres utilisations possibles des ressources allouées au sein du budget social aux transferts en espèces conditionnels.

D'une approche basée sur les incitations à une approche basée sur les droits?

Tandis que la plupart des droits sociaux des programmes de protection sociale découlent des dispositions de la Constitution brésilienne, *Bolsa Família* a été créé par une mesure présidentielle provisoire (*medida provisoria*) convertie plus tard en loi. De ce fait, l'accès aux transferts de revenus n'est pas doté du statut de droit social constitutionnel comme c'est le cas pour les pensions, la santé, l'éducation et l'assistance sociale. Le fait de répondre aux conditions requises ne garantit pas l'accès aux prestations. La sélection des bénéficiaires dépend des contraintes budgétaires, des quotas fédéraux alloués aux municipalités et de la coordination entre les gouvernements fédéral et municipaux.

Dans l'administration de *Bolsa Família* un certain nombre de paramètres élémentaires, comme l'ajustement des prestations et les seuils de revenus tests, sont établis sur une base discrétionnaire. Dès lors, le programme est sans doute plus vulnérable à des chocs externes, des ajustements et imprévus budgétaires ou des cycles électoraux, que si ces paramètres étaient établis en accord avec le cadre d'une politique basée sur des droits constitutionnels.

Des impacts positifs ont été constatés sur les indicateurs nutritionnels et éducatifs tant pour *Bolsa Família* que pour les programmes de transferts en espèces inconditionnels, comme les pensions rurales ou les prestations d'assistance sociale (BPC). Il semble qu'une augmentation du revenu des ménages conduit naturellement à l'amélioration des indicateurs sociaux : certaines familles ont une démarche tout à fait rationnelle dans

²⁹ Reimers et al., 2006.

³⁰ Basset, 2008.

l'utilisation de l'argent des prestations, telle qu'elle contribue à améliorer le capital humain de leurs enfants. Par ailleurs, le programme a adopté une approche très douce et flexible en matière de contrôle des conditionnalités requises. Très peu de bénéficiaires ont été exclus du programme à cause du non respect des conditions.

Malgré une application douce et indulgente des clauses de conditionnalité, les bénéficiaires peuvent être disqualifiés s'ils ne répondent pas correctement aux mesures incitatives. D'après de récentes estimations, 3 millions de familles sont sur la liste d'attente pour entrer dans le programme, alors que toute l'information utile a été entrée dans le registre unique. Bien que certaines de ces familles auraient plus besoin que d'autres (qui sont déjà incluses dans le programme) de recevoir les prestations, elles ne peuvent réclamer aucun droit légal aux prestations.

En outre, malgré l'héritage de longue haleine de *Bolsa Escola*, le programme *Bolsa Família* a été très étroitement associé au gouvernement actuel. Des études économétriques montrent que le programme a eu un impact significatif sur le comportement des électeurs lors des élections présidentielles de 2006³¹. Dans ces conditions, il est possible que des changements de gouvernement puissent compromettre la conception, la mise en place et l'expansion du programme. Le premier programme de transferts en espèces conditionnels de l'Amérique latine à avoir été documenté, *Bolsa Escola*, n'a pas survécu à un changement de majorité. Un programme similaire au Nicaragua a également été arrêté malgré des résultats reconnus au niveau international. Etre progressivement perçu comme une politique permanente de l'Etat au-delà des alternances politiques constitue l'un des défis majeurs que le programme doit relever³².

A cet égard certains ont avancé que le programme pourrait graduellement passer d'une approche basée sur les incitations à une approche basée sur les droits. Certains observateurs avancent que *Bolsa Família* devrait devenir un dispositif inconditionnel de revenu minimum³³. Même si ces idées sont largement répandues et appuyées, le gouvernement brésilien est obligé de prêter attention à la loi de la responsabilité budgétaire.

³¹ Voir Abensur et al., 2008 ; Azzoni et al., 2008.

³² Brito, 2008.

³³ Lavinás, 2006.

Annexe

Programmes de transferts en espèces conditionnels en Amérique latine selon l'année de mise en application et la couverture

Pays	Nom	Année	Couverture (en milliers)
Argentine	Plan Jefas y Jefes	2002	1,991 personnes (2003)
	Plan Familias por la Inclusión Social	2005	
Brésil	Bolsa Família	2003	11,200 familles (2006)
			44,000 personnes (2006)
Colombie	Familias en Acción	2001	515 personnes (2005)
Costa Rica	Superémonos	2000	12 familles (2001)
	Programa de Transferencias Monetarias condicionadas	2006	
Chili	Chile Solidario	2002	157 familles (2004)
Equateur	Bono de Desarrollo Humano	2004	1,060 familles (2006)
El Salvador	Red Solidaria	2005	35 familles (2007)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998	629 personnes (2005)
Jamaïque	Program of Advancement Through Health and Education	2001	175 personnes (2005)
Mexique	Progresa/Oportunidades	1997	5,000 familles (2005)
			24,060 personnes (2005)
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	24 familles (2006)
Panama	Red de Oportunidades	2006	34 familles (2006)
Paraguay	Red de Promoción y Protección Social	2005	5 familles (2005)
Pérou	Perú Juntos	2005	71 familles (2006)
Rép. Dominicaine	Plan de Solidaridad	2005	230 familles (2006)
Uruguay	Plan de Atención Nac. a la Emergencia Social	2005	83 personnes (2005)

Source: Lomelí, E V. 2008.

Références

- Azzoni, C.; Guilhoto, J.; Haddad, E.; Hewings, G.; Laes, M.; Moreira, G. 2008. *Social Policies, Personal and Regional Income Inequality in Brazil: An I-O Analysis of the "Bolsa Família" Program*.
- Banco Central do Brasil. 2008. *Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2007*, BACEN. (Brasilia).
- Basset, L. 2008. *Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?* SP Discussion Paper 0832 Oct. (Washington, DC, World Bank).
- Bertranou, F.; et al. 2002. *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo (Santiago de Chile).
- Britto, T. 2008. "The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America", in: Armando Barrientos and David Hulme (eds.), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. London, Palgrave Macmillan.
- Cardoso, E. and A. P. Souza 2004. *The Impact of Cash Transfers on Child Labour and School Attendance in Brazil*, Mimeo, University of São Paulo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*. CEPAL (Santiago de Chile).
- CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional). 2007. *Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Oct. (Brasília).
- De la Brière, B.; Rawlings, L. 2006. *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* SP Discussion Paper N°. 0603, June. (Washington, DC, World Bank).
- Duarte, G.; B.; Sampaio (2008). *Impactos do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais*. (Recife).
- Fiszbein, A.; et al. 2009. "Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty" in Policy Research Report (Washington, DC, World Bank).
- Financial Times. 2008. Do the right things. May 24.
- Government of Brazil. 2007. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de Acompanhamento*. Sept. (Brasilia).
- Halu, D and Fábio Veras Soares. 2008. *Cash Transfers: Lessons from Africa and Latin America*. In *Poverty in Focus*, International Poverty Centre, Number 15, August.
- Handa, S.; Benjamin Davis. 2006. *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*. ESA Working Paper N° 06-07. FAO, May (Rome).
- HelpAge International. 2003. *Non-contributory pensions and poverty prevention: A Comparative Study of Brazil and South Africa*. September.

- ILO. 2009a. *Social Security for All: Investing in social justice and economic development*. Social Security Policy Briefings, paper 7 (Geneva, ILO).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2008. *PNAD 2007: Primeiras Análises – Pobreza e mudança social*. Comunicado da Presidência. Nº 9, Sept. (Brasília, IPEA).
- Janvry, A.; Finan, E.; Nelson, D.; Lindert K., de la Bière B.; Lanjouw, P. 2005. *Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation* SP Discussion Paper Nº 0542, Dec. (Washington, DC, World Bank).
- Lavinás, L. 2006. "From means-test schemes to basic income in Brazil: Exceptionality and paradox" in *International Social Security Review*, Vol.59 Nº 3, Issue 103:125, Sept - Oct. (Geneva).
- Lindert et al. 2007. The Nuts and Bolts of Brazilian *Bolsa Família* Programme: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context, Social Protection Discussion Paper Nº 0709. May. (Washington, DC, World Bank).
- Lomelí, E V. 2008. "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", in *Annual Review of Sociology*. Issue 34: 475-99. April.
- Medeiros, M.; et al. 2008. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: *BPC and Bolsa Família*. Working Paper 46, June. (Brasília, UNDP International Poverty Centre).
- Medeiros, M.; Carvalho, M.; Paes de Barros, R.; Soares, S. 2006. Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil, Aug. (Brasília, IPEA).
- Medeiros, M.; Britto, T.; Soares, F. 2008. *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*, Working Paper Nº 46, June. (Brasília, UNDP International Poverty Center).
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2009. *Programas de Transferência Condicionada de Renda: o caso do Bolsa Família*. Presentation made in the Employment and Social Policies Committee of the ILO Governing Body, March (Geneva).
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2008. *Bolsa Família Program*. Presentation made in the Public Financial Management for Improving Programme Delivery, Oct (New Delhi, India).
- Ministério da Previdência Social. 2008a. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2007*. MPS (Brasília).
- Ministério da Previdência Social. 2008b. "Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza" em *Informe de Previdência Social* Vol. Nº 10, Oct. (Brasília).
- Paes de Barros, R. 2006. *A recente queda na desigualdade no Brasil: magnitudes, determinantes e consequências*. Nov. (Brasília, IPEA).
- Paes de Barros, R.; Carvalho, M.; Franco, S.; Mnedonça, R. 2008. *A importância das cotas para a focalização do programa Bolsa Família*, Discussion Paper Nº 1349, Aug. (Rio de Janeiro).

-
- Pinheiro, VC. 2005. "The Politics of Pension Reform in Brazil", in *Crabe, C (ed). A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps*, Issue 187-219 (Washington, IADB).
- Pinheiro, VC.; Alvarez, G. 2001. "Amazônia Cidadã. A Previdência Social na Região Norte do Brasil", em *Informe de Previdência Social*, Issue 13:11, Nov.
- Reimers, F.; et al. 2006. *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?* UIS Working Paper N°. 4 (Montreal, UNESCO, Institute for Statistics).
- Rocha, S. 2008. *A evolução do programa Bolsa Família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza*, Occasional Paper N° BPS-01-08. (University of Oxford, England).
- Sá e Silva, M. Opportunity NYC: A performance-based conditional cash transfer programme, a qualitative analysis. IPC Working Paper 49, IPC, November (Brasília, IPC).
- Soares, S; et al. 2009. *Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: Qual o Significado dos 11 milhões de Famílias?* mimeo.
- Soares, S. 2008. *O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional*, Texto para Discussão 1339, May. (Brasília, IPEA).
- Soares, F.; et al. 2007. *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective*, Dec. (Brasília, UNDP Poverty Centre).