



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

Archive ouverte UNIGE

<https://archive-ouverte.unige.ch>

Master

2014

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

Le Programme Bolsa Família au Brésil et son contexte international

De Sylva, Jackeline

How to cite

DE SYLVA, Jackeline. Le Programme Bolsa Família au Brésil et son contexte international. Master, 2014.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:78584>

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Introduction

Dans le cadre de ce travail de mémoire, nous allons nous intéresser au sujet capital qui est la pauvreté dans le monde et l'importance de la mise en place d'un système de protection sociale au niveau national.

Dans un premier temps, nous allons notamment examiner les différentes mesures prises au niveau international par les Nations Unies et l'OIT dans la lutte contre la pauvreté. En effet, ces deux organisations renommées majeures consacrent une part importante de leurs ressources à l'examen de la problématique du manque de protection sociale d'une grande majorité de la population mondiale.

Ensuite nous allons analyser les changements remarquables intervenus en la matière au Brésil depuis les années 2000. Le pays fait encore face à énormément de défis mais de nombreux changements positifs interviennent continuellement, permettant une amélioration significative des conditions de vie du peuple brésilien.

Cette étude s'intéressera plus particulièrement au point de départ de la transformation sociale au Brésil qui résulte de la mise en place, par le gouvernement brésilien, d'un programme de transfert sous conditions de ressources, le Programme Bolsa Família. Comme nous le verrons en détail dans ce mémoire, les résultats obtenus par ce Programme vont au-delà de son objectif principal de lutte contre les inégalités et la pauvreté.

Nous allons analyser le Bolsa Família depuis sa création, pour comprendre ses caractéristiques principales, l'évolution des investissements publics, les polémiques qui l'entourent, les résultats obtenus, la problématique de l'émancipation des familles bénéficiaires ainsi que son influence dans d'autres pays.

La dernière partie de ce travail sera consacrée à l'appréciation du Programme Bolsa Família par les Nations Unies et par l'OIT. Nous allons découvrir que ces deux grandes organisations internationales accordent beaucoup d'importance à l'innovation du système de protection sociale brésilien à travers le Bolsa Família.

Partie 1

Un sujet important : l'éradication de la pauvreté

Nous commencerons par une synthèse de ce qui a été réalisé au niveau mondial par l'Organisation des Nations Unies et par l'Organisation Internationale du Travail pour la lutte contre la pauvreté. Ce sont des propositions théoriques car nous traiterons des normes et des études qui ont été développées par ces deux grandes organisations internationales. Ensuite nous allons examiner les changements intervenus au Brésil, notamment depuis les années 2000.

1. Les Nations Unies face à la pauvreté

Les Nations Unies accordent beaucoup d'attention à la question de la pauvreté dans le monde, avec une volonté marquée de remédier à cette situation.

L'Organisation des Nations Unies a été créée en 1945, après la Seconde Guerre mondiale. Elle a été fondée dans le but du maintien de la paix et de la sécurité internationale, mais l'influence des Nations Unies et de son système se manifeste également de multiples façons et contribue à créer un monde meilleur¹.

La Charte des Nations Unies est l'instrument constitutif de l'organisation, où sont fixés les droits et les obligations des Etats membres². Le chapitre IX de la Charte est consacré à la coopération économique et sociale internationale. L'organisation est dotée d'une compétence sociale générale³. Le Brésil fait partie des pays fondateurs des Nations Unies, qui comptent actuellement un total de 193 Etats membres⁴.

Il n'y a pas de convention des Nations Unies consacrée spécifiquement à la sécurité sociale. Toutefois un droit à la protection est prévu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 22 et 25) et dans le Pacte international relatif aux droits économiques,

¹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. A propos de l'ONU.

² ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Histoire de la Charte des Nations Unies.

³ GREBER Pierre-Yves : Droit international et européen de la sécurité sociale, p. 124.

⁴ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Países-membros.

sociaux et culturels de 1966 (art. 9). Sur ces bases, un droit fondamental à la sécurité sociale est reconnu à chaque être humain en tant que membre de la société, sans aucune discrimination⁵.

Le 17 octobre 1987, une centaine de milliers de personnes se sont réunies à Paris, où la Déclaration de 1948 avait été signée, pour honorer les victimes de l'extrême pauvreté, de la violence et de la faim. Ces personnes ont qualifié la pauvreté de violation des droits de l'homme et ont manifesté la nécessité d'une action collective pour faire en sorte que ces droits soient respectés. Pour honorer l'événement, en 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 47/196, qui déclare le 17 octobre la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté⁶.

En 1995, les Nations Unies ont organisé le Sommet mondial pour le développement social à Copenhague, Danemark. Parmi les objectifs qui ont été fixés au plan mondial, le principal a été la lutte contre la pauvreté⁷. Lors de ce Sommet mondial, les Nations Unies ont reconnu officiellement que la sécurité sociale est l'un des instruments pour lutter contre la pauvreté dans le monde. C'est un point important, car effectivement la sécurité sociale peut contribuer à résoudre ce problème⁸. Elle peut le faire d'une part de façon indirecte, par exemple quand l'Etat met en place un service national de santé qui garantit l'accès aux soins à toute la population, et d'autre part de façon directe à travers des prestations sous conditions de ressources comme par exemple des programmes sociaux qui aident les familles qui sont dans le besoin⁹.

En 1998, le Rapport mondial sur le développement humain a essayé de chiffrer le coût de l'éradication de la misère dans le monde. Ainsi, du côté des Nations Unies, la question suivante a été posée : est-t-il possible de faire quelque chose ? Les experts sont arrivés au chiffre de 0,1% du revenu mondial et ont conclu que, s'il y a une véritable volonté d'agir, nous avons les moyens d'éliminer la misère dans le monde. Selon ce rapport « les ressources mondiales sont plus que suffisantes pour accélérer les progrès dans le développement humain pour tous et éradiquer de la planète les formes les plus extrêmes de la pauvreté. [...] Nous

⁵ GREBER Pierre-Yves : Droit international et européen de la sécurité sociale, p. 170.

⁶ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté.

⁷ BIT. Sommet mondial pour le développement social, p. 267.

⁸ Idem, p. 268.

⁹ GREBER Pierre-Yves : Droit international et européen de la sécurité sociale, p. 182.

savons ce qu'il faut faire et le monde dispose des moyens pour y parvenir. Le succès dépend désormais de notre capacité à renforcer les partenariats, à susciter un élan politique en faveur des réformes, à prendre des engagements fermes, et à agir concrètement »¹⁰.

Face à la nécessité de garantir une vie décente aux personnes qui n'ont pas une sécurité sociale suffisante, les Nations Unies ont adopté, en 2009, l'Initiative mondiale pour une base universelle de protection sociale dans le cadre de ses initiatives de lutte contre la crise, ayant comme agences responsables l'OIT et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé)¹¹.

L'arrivée du troisième millénaire donne aux Nations Unies l'opportunité de présenter une nouvelle stratégie accordée aux réalités et aux besoins de changements du monde du XXI^e siècle. De ce fait, les dirigeants du monde entier se sont rassemblés au siège des Nations Unies, à New York du 6 au 8 septembre 2000, pour l'adoption de la Déclaration du Millénaire¹². Ladite Déclaration énonce les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés comme une série de priorités collectives pour combattre la pauvreté, la faim, les maladies, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination à l'encontre des femmes¹³. Les OMD fonctionnent comme une feuille de route et les chefs d'Etat ont convenu de s'efforcer d'atteindre ces objectifs d'ici à 2015¹⁴.

Les OMD fixent un cadre commun pour l'action et la coopération entre les Etats. Depuis l'adoption des huit objectifs, des progrès considérables ont pu être enregistrés au plan international. L'échéance des OMD approchant en 2015, les dirigeants mondiaux ont demandé la mise en place d'un programme à long-terme pour poursuivre les objectifs vers un monde de prospérité, d'équité, de liberté, de dignité et de paix¹⁵. Pour cette raison, le 16 septembre 2014, l'Assemblée générale des Nations Unies a ouvert sa 69^{ème} session consacrée à élaborer et concrétiser un programme de développement pour l'après 2015¹⁶.

¹⁰ Rapport Mondial sur le Développement humain 1998, p. 41.

¹¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. L'initiative OIT-ONU pour un socle de protection sociale.

¹² ORGANISATION DES NATIONS UNIES. 2000 – Sommet du Millénaire.

¹³ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE. Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

¹⁴ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Objectifs du Millénaire pour le développement.

¹⁵ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Action 2015.

¹⁶ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE. Le Programme de développement pour l'après-2015 et les OMD.

2. L'OIT face à la pauvreté

2.1 Origine et missions

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a été fondée en 1919 à travers le Traité de Versailles, qui a mis fin à la Première Guerre mondiale. La Constitution de l'OIT a donné naissance à une organisation de structure tripartite, unique en son genre. Les membres de la Conférence internationale du Travail sont les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs¹⁷. Le mandat originel de l'OIT était limité à améliorer les conditions de travail¹⁸.

La Déclaration de Philadelphie a été adoptée en 1944 lors de la session de la Conférence internationale du Travail à Philadelphie, USA¹⁹. En 1946, cette déclaration a été annexée à la Constitution de l'OIT élargissant son champ de compétences qui s'est étendu au-delà du monde du travail au sens strict. Tous les êtres humains, sans aucune discrimination, ont le droit de « poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales »²⁰. Ainsi, depuis 1946, l'OIT n'a plus sa compétence limitée au seul domaine du travail, l'organisation bénéficie dès ce moment-là d'une compétence sociale générale²¹. Parallèlement à cette révision constitutionnelle, l'OIT a pris les mesures nécessaires pour devenir une institution spécialisée du système des Nations Unies²².

L'OIT a la mission de promouvoir la justice sociale. Le Préambule de sa Constitution souligne « qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». La pauvreté représente l'un des principaux obstacles à la paix et à la justice sociale, comme le relève la Déclaration de Philadelphie : « la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous »²³.

¹⁷ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Origines et histoires.

¹⁸ BIT. La Déclaration de Philadelphie, p. 514.

¹⁹ Idem.

²⁰ THOUVENIN Jean-Marc/TREBILCOCK Anne : Droit international social, p. 244.

²¹ GREBER Pierre-Yves : Droit international et européen de la sécurité sociale, p. 128.

²² ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Activités de l'OIT dans le monde d'après 1945.

²³ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Rapport du directeur général 2003 : S'affranchir de la pauvreté par le travail, p. 3.

Les normes internationales du travail, les conventions et les recommandations développées par l'OIT constituent un système global d'instruments relatifs au travail et à la politique sociale. Le Bureau international du Travail (BIT) est le secrétariat permanent de l'OIT. Il dispose d'un centre de documentation et de recherche, il publie diverses études spécialisées, ainsi que des rapports et des revues²⁴. L'organisation compte aujourd'hui un total de 185 Etats membres. Le Brésil compte parmi les membres fondateurs de l'OIT²⁵.

2.2 Une contribution à la lutte contre la pauvreté

Il y a un engagement constant de l'OIT en matière de sécurité sociale qui s'inscrit dans les efforts de l'organisation pour lutter contre la pauvreté. C'est ainsi que l'OIT a rejoint les Nations Unies dans une campagne mondiale pour éradiquer la pauvreté.

Les Nations Unies considèrent la sécurité sociale comme un droit fondamental de l'homme, mais dans la réalité peu de personnes jouissent de ce droit : seule une personne sur cinq dans le monde bénéficie d'une sécurité sociale adéquate. Par conséquent, les quatre autres soit sont insuffisamment protégées, soit doivent s'en passer même si elles en ont également besoin²⁶.

La sécurité sociale a fait l'objet de la session 2001 de la Conférence internationale du Travail (CIT). Dans son rapport VI dénommé « Sécurité sociale : Questions, défis et perspectives », le BIT rappelle que « les instruments internationaux adoptés par l'OIT et par les Nations Unies proclament que tout être humain a droit à la sécurité sociale »²⁷. Au cours de cette conférence, les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs ont estimé qu'il fallait donner une priorité absolue aux politiques et initiatives aptes à faire bénéficier de la sécurité sociale les personnes qui ne sont pas couvertes par les systèmes en vigueur²⁸. De ce fait, la CIT de 2001 a préparé le terrain et a donné mandat au BIT de lancer une campagne en faveur de l'élargissement de la protection sociale²⁹.

²⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Bureau International du Travail.

²⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. História.

²⁶ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous.

²⁷ Sécurité sociale : Questions, défis et perspectives, p. 26.

²⁸ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous.

²⁹ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. La sécurité sociale pour tous.

C'est ainsi qu'en 2003, l'OIT s'est lancée dans une Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous. Cette campagne est le reflet du consensus qui s'est dégagé à la CIT de 2001, dans le but d'encourager et aider les Etats à étendre la sécurité sociale à l'ensemble de leurs populations³⁰. Le premier objectif de la campagne était de faire en sorte que l'extension de la sécurité sociale soit placée comme une priorité dans le plus grand nombre de pays possibles.

Dans le document de 2009, dénommé « La sécurité sociale pour tous : Un investissement dans la justice sociale et le développement économique », le BIT relève que la sécurité sociale constitue l'un des instruments les plus efficaces dont une société peut disposer pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité. Il soulève, de manière très intelligente, qu'elle devrait « être considérée comme un investissement de tout premier plan pour la paix sociale, laquelle est une condition indispensable à un développement économique durable, et de plus essentielle pour libérer la pleine capacité productive des individus. La sécurité sociale est une nécessité économique et sociale »³¹. Ce document relève que l'argument selon lequel la sécurité sociale n'est pas financièrement abordable doit être rejeté car aucune société, ou pratiquement aucune, n'est trop pauvre pour partager ses ressources³².

Ainsi le travail de l'OIT est transversal à la réalisation des huit objectifs du Millénaire pour le développement. L'organisation collabore à l'élimination de la pauvreté en encourageant les Etats à renforcer leurs systèmes de sécurité sociale et à mettre en place des socles nationaux de sécurité sociale. Pour surmonter ce problème de la pauvreté, l'OIT évoque l'importance de la réalisation du plein emploi productif et du travail décent pour tous³³.

Face à la problématique de la protection limitée de la population par la sécurité sociale, la Conférence internationale du Travail a adopté en 2012 la Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale. L'un des objectifs de cette Recommandation est l'extension de cette protection à toute la population, c'est-à-dire, l'universalisation de la sécurité sociale³⁴.

³⁰ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. La sécurité sociale pour tous : un pari mondial.

³¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. La sécurité sociale pour tous : un investissement dans la justice sociale et le développement économique, p. 1.

³² Idem.

³³ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Les objectifs du Millénaire pour le développement et au-delà : l'approche de l'OIT.

³⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Note d'information sur la sécurité sociale pour tous, juin 2012.

Elle incite les Etats à couvrir les personnes non protégées, pauvres et vulnérables, y compris les travailleurs de l'économie informelle et leur famille. La Recommandation réaffirme que la sécurité sociale est un droit de l'être humain et une nécessité économique. Elle incite les Etats à établir et maintenir des socles nationaux de protection sociale - des ensembles de garanties élémentaires qui permettent de prévenir et réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale - comme élément fondamental des systèmes nationaux de sécurité sociale. En plus, dans la mise en place de ces socles, la Recommandation demande aux Etats d'assurer progressivement un niveau plus élevé de sécurité sociale, conformément aux normes de sécurité sociale de l'OIT, au plus grand nombre possible de personnes³⁵.

L'OIT s'est aussi engagée pour lutter contre le travail des enfants dans le monde. C'est une problématique qui constitue une violation des droits fondamentaux de l'être humain, qui freine son développement et qui peut entraîner des lésions physiques ou psychologiques permanentes. De ce fait, l'OIT a mis en place des instruments juridiques pour faire face à cette thématique à travers la Convention n°138 sur l'âge minimum (1973) et la Convention n°182 sur les pires formes de travail de enfants (1999). Les deux instruments sont en vigueur au Brésil³⁶.

Il a été démontré qu'il y a un renforcement des cycles intergénérationnels de la pauvreté, car les enfants qui travaillent voient leur éducation compromise et les possibilités de promotion sociale limitées. Le travail des enfants est une résultante des inégalités sociales et constitue une entrave aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)³⁷. Les liens entre le travail des enfants et les OMD sont directs, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et l'éducation primaire pour tous³⁸.

En 2013, le BIT a publié le Rapport mondial sur le travail des enfants : vulnérabilité économique, protection sociale et lutte contre le travail des enfants. Selon ce rapport « il est largement démontré que la pauvreté et les chocs économiques ont une influence sur le travail des enfants. De simples corrélations montrent que le travail des enfants est beaucoup plus

³⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. La recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale, 2012.

³⁶ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Travail des enfants.

³⁷ UNICEF. Protection de l'enfant contre la violence, l'exploitation et les abus.

³⁸ Rapport mondial sur le travail des enfants, p. 62.

répandu dans les ménages plus pauvres »³⁹. Le BIT mentionne le consensus international sur le rôle crucial joué par la sécurité sociale dans la lutte contre le travail des enfants et en faveur du développement. Toutefois, malgré son rôle et ses fonctions essentielles, le document réaffirme, qu'une grande majorité des personnes dans le monde ne bénéficie pas d'une protection sociale⁴⁰.

Dans son Rapport sur le Travail dans le monde de 2014, le BIT souligne que les difficultés sociales et d'emploi persistent encore dans la plupart des pays émergents et en développement. Selon ce rapport le développement durable n'est pas possible sans promouvoir l'emploi et le travail décent, raison pour laquelle ce sujet devrait être au centre du programme de développement pour l'après 2015. Les initiatives importantes prises dans le cadre de l'OIT pourraient concourir à améliorer le niveau de vie de toutes les personnes dans le monde⁴¹.

3. Conclusion intermédiaire sur le droit international

Au vu des nombreuses actions entreprises par les Nations Unies et l'OIT, nous pouvons constater un très fort engagement pour la lutte contre la pauvreté par toute la communauté internationale. Les grandes lignes directrices données par les Nations Unies sont la base du travail de l'OIT, laquelle approfondit les différentes thématiques s'y référant.

La lutte contre la pauvreté et l'inégalité est au cœur des débats qui vont s'intensifier à l'approche de l'année 2015, durant laquelle une synthèse des actions et mesures décidées précédemment sera établie, notamment avec l'objectif d'étudier les résultats obtenus en comparaison des attentes. Sur cette base, une nouvelle stratégie ciblée sera vraisemblablement définie permettant de poursuivre et renforcer les actions de ces organisations internationales.

Dans la pratique, on constate toutefois qu'il existe une grande disparité entre pays et que la protection sociale des personnes dans le monde est extrêmement insatisfaisante. A l'heure actuelle, les progrès réalisés sur le terrain sont encore insuffisants, nécessitant de maintenir cette thématique au centre des débats et des actions.

³⁹ Rapport mondial sur le travail des enfants, p. xvi.

⁴⁰ Idem, pp. xiv-xvi.

⁴¹ Résumé du rapport sur le travail dans le monde 2014, pp. 4-7.

4. Le Brésil face à la pauvreté

Le Brésil est un immense pays qui a la mauvaise réputation d'être le pays de la pauvreté, de la violence et des disparités sociales. Nous allons voir que ce pays fait encore face à des grands défis, mais que des changements considérables sont intervenus ces dernières années.

4.1 La réduction des disparités de revenu et d'inégalité

Selon l'Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE), en 2014 la population du Brésil a dépassé les 200 millions d'habitants⁴². Malgré le fait d'être un pays riche en ressources naturelles et d'avoir un PIB parmi les plus élevés du monde, le Brésil est un pays qui a un très haut niveau de disparités sociales⁴³. C'est une contradiction fort malheureuse.

L'indice de Gini mesure le degré d'inégalité dans la répartition de revenus d'un pays. Il varie entre 0 et 1. S'il y a une situation d'égalité parfaite, c'est-à-dire, si tous les salaires, revenus, les niveaux de vie sont égaux, il sera égal à 0. Au contraire, cet indice sera égal à 1 si la situation est très inégalitaire⁴⁴.

La Fundação Getulio Vargas est une institution brésilienne privée, sans but lucratif. Selon son rapport publié en 2011, l'indice de Gini du Brésil a bien diminué. L'analyse a démontré que les disparités de revenus au Brésil entre les riches et les pauvres ont régressé pendant la période de 2000-2010 : le revenu moyen des 20% des plus pauvres a augmenté de 49,5%, tandis que celui des plus riches n'a augmenté que de 8,8%. La raison de cette diminution est due aux progrès de l'éducation et aux programmes sociaux⁴⁵.

Dans un communiqué de 2012, l'Institut de Recherche Economique Appliquée (IPEA), fondation publique brésilienne, a confirmé les informations qui ont été diffusées par la Fundação Getulio Vargas : les disparités sociales au Brésil ont diminué. Selon cette étude, la

⁴² FOLHA DE S. PAULO. Rio de Janeiro, 28/08/2014.

⁴³ DESIGUALDADE SOCIAL. Desigualdade social no Brasil.

⁴⁴ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES. Indice de Gini.

⁴⁵ Desigualdade de Renda na Década, p. 21.

baisse a commencé dans les années 2000. Après 30 ans d'inertie au Brésil, l'indice Gini a commencé à diminuer en 2001 et il est passé de 0,61 à 0,539 en 2009⁴⁶.

Toutefois, selon le Rapport régional sur le développement humain de 2010 publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), malgré les progrès sociaux qui ont été enregistrés au début de la dernière décennie, le Brésil continue de figurer parmi les pays les plus inégalitaires du monde⁴⁷. Ce rapport intitulé « Agir sur l'avenir : interrompre la transmission intergénérationnelle de l'inégalité », met en évidence le fait que les inégalités font obstacle aux progrès en matière de développement humain⁴⁸.

Le Rapport du PNUD relève que « l'inégalité des revenus, d'éducation, de santé et d'autres indicateurs persistent d'une génération à l'autre, et sont présentées dans un contexte de faible mobilité socio-économique »⁴⁹. Selon cette étude l'Amérique latine est la région la plus inégale du monde. Le Brésil et l'Equateur occupent à égalité l'antépénultième position au classement des plus mauvais indices régionaux de Gini précédés seulement par Haïti et la Bolivie. Le document révèle qu'au Brésil les niveaux d'éducation des parents influencent ceux des enfants pour 55%. Pour résoudre le problème des disparités sociales en Amérique Latine, le PNUD affirme qu'il est indispensable d'améliorer l'accès des populations aux services de base, y compris l'accès à l'éducation supérieure de qualité⁵⁰.

4.2 Des changements remarquables

Pour comparer la qualité de vie entre les différentes villes du Brésil, l'Organisation des Nations Unies a créé, à travers le PNUD, un indicateur de développement humain par municipalité (IDHM). C'est une mesure de synthèse du niveau moyen atteint dans les dimensions clefs du développement humain : la longévité, l'éducation et le revenu. La méthodologie est ajustée au contexte brésilien et est ainsi plus adaptée pour évaluer le

⁴⁶ A Década Inclusiva (2001-2001) : Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Communiqué de l'IPEA.

⁴⁷ BBC. Brasil.

⁴⁸ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Amérique Latine et Caraïbes : les inégalités sont un obstacle au développement humain.

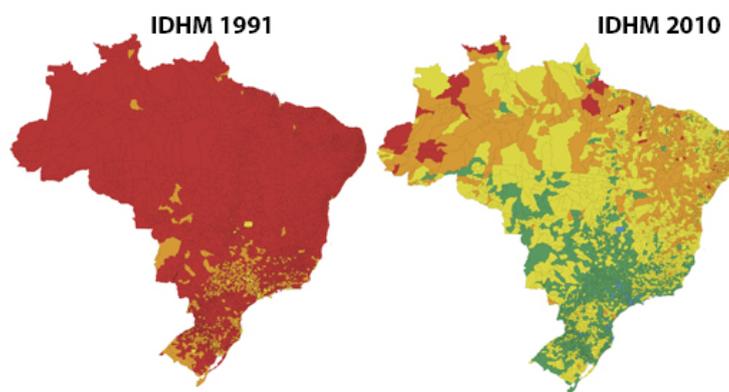
⁴⁹ Rapport sur le développement humain régional pour l'Amérique latine et Caraïbes, pp.16-19.

⁵⁰ BBC. Brasil.

développement des différentes régions du pays. L'indice croît de 0 à 1 en fonction du développement humain⁵¹.

En 2013, le PNUD a publié le Rapport sur le développement humain au Brésil. Ce rapport constate l'évolution au Brésil durant la dernière décennie : en 1991 le IDHM était de 0,493 et en 2010 ce chiffre est passé à 0,727, soit un accroissement de près de 50%. Il en résulte une évolution de l'indice IDHM au niveau national de 0,115 entre les années 1991 et 2010⁵².

Evolution IDHM entre 1991 et 2010⁵³



Malgré cette évolution remarquable, le Brésil présente encore une énorme disparité entre ses régions. C'est comme s'il y avait plusieurs pays au sein du seul Brésil. Dans certaines régions, la moyenne du revenu mensuel est de 1.700 BRL tandis que dans d'autres, un citoyen perçoit 210 BRL. Il y a des régions où 80% des adultes ont achevé l'enseignement obligatoire (ensino fundamental) alors que dans d'autres seuls 13% atteignent ce niveau⁵⁴. La majorité des villes localisées au nord-est présente un faible développement humain (61,3%, ou 1099 villes). Dans la région nord 40,1% ou 180 villes se trouvent dans la même situation, tandis que 64,7% ou 769 villes de la région sud et 52,2% ou 871 villes du sud-est ont un indice de développement humain élevé⁵⁵.

L'indice de la pauvreté multidimensionnelle (IPM) a été publié par la première fois dans le rapport PNUD de 2010. Il représente les privations graves dont souffrent des individus de

⁵¹ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD). O que é o IDHM.

⁵² PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013, p. 41.

⁵³ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD). Notícias.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD). Notícias.

manière simultanée⁵⁶. Selon le Rapport sur le développement humain publié par le PNUD en 2014, l'indice des Brésiliens en situation de pauvreté multidimensionnelle a diminué de 4% à 3,1% entre 2006 et 2012. La part de la population proche de la pauvreté multidimensionnelle est quant à elle passée de 11,2% à 7,4%. La quantité des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté est, en outre, tombée de 0,7% à 0,5% durant la même période⁵⁷.

Toutefois, la lutte pour l'éradication de la pauvreté au Brésil doit continuer, car ce rapport a constaté que le pays abrite encore 6,083 millions de personnes vivant en situation de pauvreté, ce qui équivaut à 3,1% de la population du pays. Ce sont des personnes qui n'ont pas accès à l'éducation, aux soins de santé, ni à des conditions de vie décentes comme par exemple l'accès à l'eau potable, l'électricité et les installations sanitaires⁵⁸.

5. Conclusion intermédiaire sur les changements au Brésil

Les études présentées ci-dessus ont été menées de manière sérieuse et constituent une base représentative de la situation au Brésil, illustrant de manière incontestable l'évolution fulgurante intervenue depuis les années 2000. Le pays est en transformation constante permettant une amélioration significative des conditions de vie du peuple brésilien, un meilleur accès à l'éducation et une réduction des disparités sociales. Cette évolution prouve l'efficacité des mesures drastiques prises pour éradiquer la pauvreté, mais celles-ci doivent être poursuivies et renforcées notamment en regard des disparités persistantes entre les différentes régions du pays dont l'évolution n'est pas corrélée. Il demeure toutefois un nombre considérable de personnes vivant encore dans une extrême pauvreté inacceptable.

⁵⁶ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD). Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM).

⁵⁷ MAXIMO Wellton. EBC, 24/07/2014.

⁵⁸ BECK Martha/VALENTE Gabriela. O Globo, 24/07/2014.

Partie 2

Le Programme brésilien Bolsa Família

Nous allons maintenant étudier le point de départ de la transformation sociale au Brésil. A travers le Programme Bolsa Família, le Brésil montre que les politiques sociales peuvent être des instruments actifs dans la transformation sociale et économique d'un pays. Ce programme est désigné comme l'un des principaux acteurs des excellents résultats obtenus par le Brésil dans le domaine social ces dernières années. Le modèle est une initiative innovatrice du gouvernement brésilien qui est apparue il y a plus d'une décennie et qui a été constamment améliorée depuis lors⁵⁹.

1. Les caractéristiques du Programme

1.1 Généralités

La Constitution fédérale du Brésil de 1988 représente le point de départ de la politique sociale brésilienne. Elle révolutionne ce domaine avec l'universalisation du droit à la sécurité sociale. Les politiques sociales sont ainsi garanties comme droits sociaux des citoyens brésiliens⁶⁰.

Les politiques de transfert de revenus sous conditions de ressources ont commencé à partir des années 1990, comme une partie des stratégies pour la lutte contre la pauvreté. Durant cette période, une observation des premières expériences des programmes de transfert de revenus sous conditions de ressources a eu lieu en Amérique Latine⁶¹. L'expérience brésilienne, pionnière dans ce domaine, est particulière car elle a d'abord commencé par le biais des gouvernements régionaux (municipaux). Les premiers programmes de ce genre ont été lancés au Brésil, en 1995, dans le District fédéral et dans la ville de Campinas, sous la forme de la Bolsa Escola (bourse scolaire) locale⁶².

⁵⁹ BANQUE MONDIALE. Bolsa família : Uma revolução silenciosa.

⁶⁰ DAVID DE ALBUQUERQUE Rodrigo. Le système brésilien de protection sociale, p. 4.

⁶¹ CUNHA Rosani : A garantia do direito à renda no Brasil, p. 2.

⁶² PERO Valéria : Bolsa Família, p. 2.

Le Programme Bolsa Família a été mis en place sous la présidence de Luiz Inácio Lula da Silva, en octobre 2003, à travers la Mesure Provisoire n° 132⁶³, ensuite convertie en Loi n°10.836 de janvier 2004. D'autres programmes sociaux déjà existants au Brésil ont été unifiés : le Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação et Auxílio Gás⁶⁴. Cette mesure a facilité le déblocage de l'aide pour ceux qui en ont besoin, a diminué la bureaucratie et a favorisé le contrôle des recours étant donné que l'allocation est payée directement aux familles par le biais d'une carte bancaire, donnant ainsi plus de transparence au Programme⁶⁵. A titre d'exemple, une famille qui était accompagnée seulement dans le domaine éducatif a commencé à recevoir également un suivi dans d'autres domaines, tels que la santé et l'assistance sociale⁶⁶.

Le Bolsa Família est un programme de transfert direct de ressources financières sous conditions de ressources destiné à lutter contre la pauvreté. Il fait partie actuellement du plan « Brésil sans Misère », qui vise la population extrêmement pauvre⁶⁷. Ce programme a la réputation d'être parmi les programmes sociaux les mieux ciblés dans le monde puisqu'il atteint effectivement ceux qui sont vraiment dans le besoin. Il concerne une partie importante de la société brésilienne qui auparavant n'avait jamais bénéficié des programmes sociaux⁶⁸.

Le Programme se concentre sur trois domaines principaux : le transfert de revenus, les facteurs conditionnels et les programmes complémentaires. Dans les faits, le transfert de revenus promeut la réduction immédiate de la pauvreté. Les facteurs conditionnels renforcent l'accès aux droits sociaux de base par rapport à l'éducation, la santé et l'aide sociale. Enfin, les programmes complémentaires visent le développement des familles afin que les bénéficiaires soient capables de surmonter leur situation précaire et leur vulnérabilité⁶⁹.

Le Bolsa Família vise l'intégration sociale des familles brésiliennes en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté. Les familles extrêmement pauvres sont celles qui ont un revenu mensuel jusqu'à 77 BRL par personne. Les familles pauvres ont quant à elles un revenu

⁶³ Mesure Provisoire n° 132 du 20 octobre 2003.

⁶⁴ Loi brésilienne n° 10.836 du 09 janvier 2004.

⁶⁵ DHNE. ORG. Programa Bolsa Família.

⁶⁶ MUNDO SEM POBREZA. Programa Bolsa Família.

⁶⁷ MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Bolsa Família.

⁶⁸ BANQUE MONDIALE. Bolsa família : Uma revolução silenciosa.

⁶⁹ MDS.GOV.BR. Bolsa Família.

mensuel entre 77 et 154 BRL par personne⁷⁰. La gestion du Programme est décentralisée ce qui permet à l'Union, aux états fédéraux et aux municipalités de partager la prise de décisions dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour la sélection des bénéficiaires, le Bolsa Família utilise un registre national unique des familles pauvres, le CadÚnico. Le Programme accorde différents types d'allocations mensuelles, celles-ci sont basées sur le profil de chaque famille préalablement enregistré au registre national unique⁷¹. La loi sur la création du Programme prévoit que tous les citoyens peuvent accéder à la liste des bénéficiaires⁷². Les municipalités sont responsables de collecter les données et d'enregistrer les bénéficiaires, mais leur sélection est faite par le Ministère du Développement Social à travers un processus automatisé. Cette sélection est réalisée mensuellement et donne la préférence aux bénéficiaires et familles qui ont les plus bas revenus. L'inscription n'implique donc pas l'adhésion immédiate au Programme, qui n'est confirmée qu'après le processus de sélection. A ce moment-là, la carte bancaire Bolsa Família est émise, préférentiellement au nom des femmes⁷³. La Caixa Economica Federal est responsable du paiement des allocations, ainsi que de l'élaboration des rapports pour le contrôle et la fiscalisation du Programme⁷⁴.

Il paraît utile de préciser que le plan « Brésil sans Misère » a également mis en place d'autres programmes de transfert de ressources sous conditions comme les programmes Bolsa Verde et Fomento⁷⁵. Il existe d'autres exemples de programmes d'assistance sociale en Amérique Latine, aussi basés sur le transfert conditionnel de ressources, comme le Programme Oportunidades, au Mexique, et le Programme Familias en Acción, en Colombie⁷⁶.

1.2 Les types d'allocations

Il existe six types d'allocations accordés aux familles bénéficiaires du Bolsa Família selon les caractéristiques suivantes :

- Allocation de Base (77 BRL) : accordée seulement aux familles extrêmement pauvres, c'est-à-dire, celles qui ont un revenu mensuel inférieur à 77 BRL par personne.

⁷⁰ MDS.GOV.BR. Bolsa Família.

⁷¹ MDS.GOV.BR. Gestão Descentralizada.

⁷² MDS. Bolsa Família informa.

⁷³ MDS.GOV.BR. Bolsa Família.

⁷⁴ CAIXA. Bolsa Família.

⁷⁵ PORTAL BRASIL. Programas de transferência de renda somam mais de R\$ 1,5 bilhão em março.

⁷⁶ ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza.

- Prestation Variable Enfant (35 BRL) : accordée aux familles qui ont des enfants ou des adolescents de 0 à 15 ans.
- Prestation Variable Femme Enceinte (35 BRL) : accordée aux familles comprenant une femme enceinte. Le paiement est effectué en neuf versements mensuels consécutifs couvrant toute la période de grossesse. L'indentification du droit à l'allocation s'effectue par le système Bolsa Família de santé.
- Prestation Variable Allaitement (35 BRL) : accordée aux familles qui ont des enfants en bas âge entre 0 et 6 mois. Les paiements sont effectués en six versements mensuels consécutifs pour autant que l'enfant ait été inscrit dans le registre national unique jusqu'au sixième mois de vie.
- Prestation Variable Jeune 16-17 ans (42 BRL) : accordée aux familles qui ont des adolescents entre 16 et 17 ans. La limite est de deux prestations par familles.
- Prestation Misère de la Petite Enfance (variable) : accordée aux familles qui continuent de vivre dans une extrême précarité malgré le versement d'autres allocations⁷⁷.

Les prestations Variables Enfant, Femme Enceinte et Allaitement sont limitées à cinq prestations par famille et tous les membres de la famille doivent être inscrits dans le registre national unique⁷⁸.

1.3 Les conditions d'application du Programme

Les conditions d'application du Bolsa Família sont les contreparties qui doivent être accomplies par les familles pour pouvoir bénéficier du Programme. Leur accomplissement est vérifié conjointement par les Ministères de l'éducation, de la santé et social⁷⁹.

Les conditions exigent une bonne coordination entre les services publics actifs dans le domaine social, de l'éducation et de la santé autour de la population bénéficiaire. De cette manière, à travers leur vérification, la population vulnérable, qui traditionnellement a plus de difficultés à avoir accès à ces services, bénéficie d'une attention spéciale⁸⁰. L'objectif n'est

⁷⁷ MDS.GOV.BR. Benefícios.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ MDS.GOV.BR. Benefícios.

⁸⁰ INSTITUT DE RECHERCHE ECONOMIQUE APPLIQUEE (IPEA). Programa Bolsa família : uma década de inclusão e cidadania, p. 31.

pas de surveiller et d'imposer des obligations aux familles mais d'élargir l'accès des citoyens brésiliens aux droits sociaux de base et de rompre le cycle de propagation de la pauvreté⁸¹. En effet, cette population n'avait parfois pas accès aux droits sociaux de base par méconnaissance.

Dans le domaine de la de santé, les familles doivent s'assurer de la vaccination des enfants de moins de 7 ans. Les femmes âgées entre 14 et 44 ans doivent également faire ce suivi. Les femmes enceintes ou allaitantes doivent réaliser des examens prénataux et d'accompagnement de la santé du bébé⁸².

En ce qui concerne l'éducation, les enfants de 6 à 15 ans doivent être scolarisés durant au moins 85% du temps standard et les étudiants entre 16 et 17 ans au moins 75% du temps standard. Les enfants et adolescents de moins de 15 ans, qui présentent un risque de travail infantile ou qui ont été retirés du travail infantile par le Programme d'éradication du travail des enfants (PETI), doivent participer aux services proposés par le PETI pendant 85% de leur temps par mois⁸³.

Les familles qui ont des difficultés à remplir ces conditions peuvent demander à être assistées par les services qui sont mis à leur disposition. En cas de non-respect des règles, la famille s'expose tout d'abord à un avertissement puis, en cas de récurrence, à une suspension et enfin à l'annulation des allocations⁸⁴.

1.4 L'évolution des investissements publics

Depuis sa mise en place le Bolsa Família a été élargi. En moyenne, c'est plus de un million de familles supplémentaires par an qui sont devenues bénéficiaires du Programme. Selon le Ministère du Développement Social, plus de 13 millions de familles ont pu recevoir l'allocation du Programme en 2013⁸⁵.

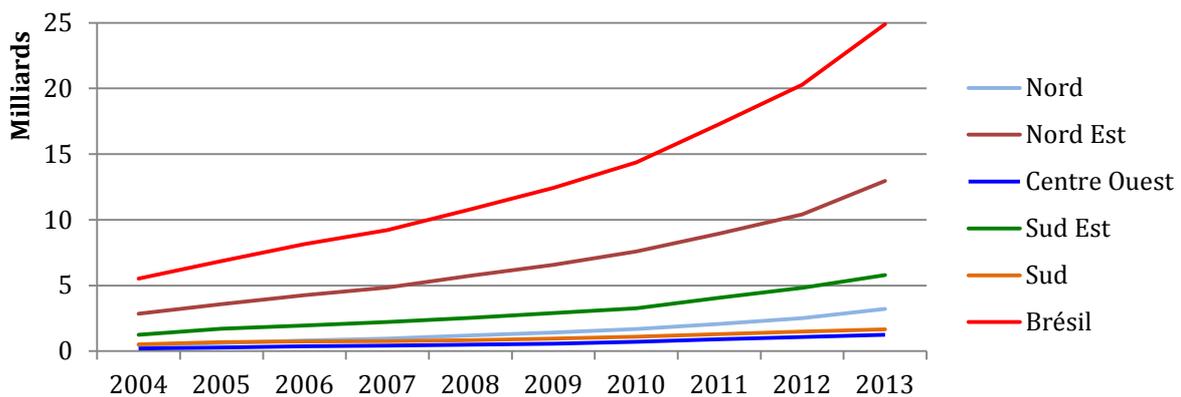
⁸¹ MDS.GOV.BR. Condicionabilidades.

⁸² INSTITUT DE RECHERCHE ECONOMIQUE APPLIQUEE (IPEA). Programa Bolsa família : uma década de inclusão e cidadania, p. 31

⁸³ Idem.

⁸⁴ MDS.GOV.BR. Condicionabilidades.

⁸⁵ MINISTERE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL (MDS). Estudo Técnico, p. 5.

Dépenses du gouvernement brésilien pour le Bolsa Família – Brésil 2004/2013⁸⁶

Parallèlement, le montant total alloué par le gouvernement a logiquement également augmenté comme l'illustre le graphique ci-dessus : 5,5 milliards BRL en 2004 et presque 25 milliards BRL en 2013⁸⁷. De la même façon, la valeur de la prestation moyenne versée aux bénéficiaires a aussi augmenté : l'allocation mensuelle moyenne est passée d'un peu plus de 75 BRL au début 2004 à un peu plus de 151 BRL en 2013⁸⁸.

Il existe malgré tout encore des familles vivant en situation de pauvreté et de vulnérabilité qui n'ont pas été incluses dans le registre national unique. Pour cette raison, le plan « Brésil sans Misère » a lancé une stratégie qui vise la recherche des personnes qui ne bénéficient pas des programmes sociaux, pour diverses raisons, comme par exemple par méconnaissance de leurs droits, à cause d'une habitation aux accès difficiles ou qui n'ont pas les documents administratifs nécessaires⁸⁹.

2. Les perceptions du Programme par la population brésilienne

Il n'est pas rare d'entendre certaines polémiques autour du Bolsa Família. L'une des principales critiques est son encouragement à la paresse, décourageant les adultes bénéficiaires de travailler et les rendant dépendants. Toutefois, cette argumentation est

⁸⁶ Source: Governo Federal, Portal da Transparência.

⁸⁷ GOVERNO FEDERAL. Portal da Transparência.

⁸⁸ MINISTERE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL (MDS). Estudo Técnico, p. 5.

⁸⁹ MDS.GOV.BR. Busca Ativa é ferramenta fundamental para Assistência Social.

contestée par les indicateurs d'occupation, de l'économie informelle et de recherches d'emploi des bénéficiaires⁹⁰.

Le fait que l'allocation soit versée directement aux familles sans qu'un contrôle d'utilisation soit réalisé est un second sujet de controverse. Certains Brésiliens affirment que les bénéficiaires du programme ne font pas une utilisation adéquate des allocations reçues. Cependant, l'expérience a démontré que ces personnes sont capables de gérer correctement les prestations perçues et d'en faire une bonne utilisation. La pratique prouve que les bénéficiaires sont les plus aptes à utiliser ces prestations de manière optimale⁹¹.

Une troisième croyance est que les familles bénéficiaires auront plus d'enfants. Les faits démontrent toutefois le contraire. Des études universitaires ont montré que le Programme Bolsa Família ne provoque pas d'augmentation du nombre d'enfants des familles bénéficiaires. En réalité, depuis les années 1960, on constate une baisse du taux de fécondité de la population brésilienne et, plus récemment, ce taux a même baissé parmi les familles bénéficiaires⁹².

Pour évaluer les impacts du Bolsa Família dans la population depuis son introduction, un travail d'enquête a été réalisé par les auteurs du livre *Vozes do Bolsa Família* (Les voix de la bourse familiale). L'important travail d'enquête réalisé pour l'édition de cet ouvrage a été effectué sur le territoire brésilien entre les années 2006 et 2011. Selon les auteurs, les griefs formulés par les opposants au Programme sont injustifiés et ne trouvent pas un ancrage dans la réalité des faits. Les chercheurs réfutent le postulat selon lequel les bénéficiaires du Bolsa Família ne vont plus vouloir travailler. Cet ouvrage critique également l'attitude d'une partie de la population brésilienne refusant de manière infondée d'aider les plus démunis. Les auteurs concluent que ces critiques et griefs sont formulés par des personnes qui ne connaissent pas suffisamment et correctement le Programme Bolsa Família et son impact réel sur la population brésilienne⁹³.

⁹⁰ IPEA. Livro avalia conquistas e desafios do Bolsa Família.

⁹¹ INSTITUT DE RECHERCHE ECONOMIQUE APPLIQUEE (IPEA). Programa Bolsa família : uma década de inclusão e cidadania, pp. 16-17.

⁹² INSTITUT DE RECHERCHE ECONOMIQUE APPLIQUEE (IPEA). Programa Bolsa família : uma década de inclusão e cidadania, p. 238.

⁹³ TOP SUL NOTÍCIAS. Social.

3. Analyse des résultats du Programme au niveau national

En 2003, première année de fonctionnement, le Bolsa Família comptait environ 6,6 millions de bénéficiaires. Aujourd'hui, ce chiffre dépasse 13 millions de familles, le propulsant comme le plus important programme social du Brésil⁹⁴.

Les résultats obtenus par le Programme dépassent le premier objectif prioritaire visant à la réduction de l'extrême pauvreté au Brésil, mais concernent également les domaines de la santé et de l'éducation. Ceci découle directement des conditions imposées aux familles bénéficiaires du Bolsa Família⁹⁵.

En dix ans, le Bolsa Família a aidé à réduire de 28% la pauvreté au Brésil, dépassant de 70% le seuil fixé par les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies. En outre, chaque part de 2% de l'allocation PBF dépensée génère en réalité un bénéfice de 12,5% de cette somme pour la population. C'est-à-dire que le Programme ne contribue pas seulement à réduire la pauvreté, mais aussi à stimuler l'économie à travers la consommation de la population bénéficiaire. Le PBF a aussi contribué à augmenter environ 4 fois plus vite le revenu de pauvres que celui des plus riches. De cette manière, le programme ne contribue pas seulement à la réduction de la pauvreté mais aussi à la réduction des disparités sociales au Brésil⁹⁶. Parmi les programmes de transfert de revenus sous conditions de ressources, le Programme Bolsa Família possède l'un des coûts les plus bas : 0,5% du PIB⁹⁷.

L'un des objectifs du Bolsa Família est de contribuer à interrompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté au Brésil. De ce fait, il est important de relever que l'éducation constitue une stratégie décisive pour atteindre cet objectif. Des études ont démontré que les disparités sociales et économiques posent des difficultés pour fournir un enseignement universel de base à la population. Les familles qui se trouvent dans des situations de pauvreté ou d'extrême pauvreté présentent plus de difficultés à maintenir les enfants, les adolescents et les jeunes à l'école jusqu'à l'achèvement avec succès de leur cycle

⁹⁴ BRASIL 247. Críticas ao Bolsa-família : desinformação ou má-fé ?

⁹⁵ SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRANGEIROS. Impacto do Bolsa família na saúde e na educação é destacado em comemoração de dez anos do programa.

⁹⁶ BLOG DO PLANALTO. Bolsa família reduziu a extrema pobreza em 28% nos últimos dez anos.

⁹⁷ LAVINAS Lena. Bolsa Família : l'aide sociale, enfin, en place et à grand échelle, p. 3.

scolaire obligatoire⁹⁸. Cet état de fait découle principalement de leur insertion précoce dans le marché de travail en raison de la nécessité absolue d'un revenu complémentaire pour la survie de la famille⁹⁹.

La surveillance et le suivi de la fréquentation scolaire comme condition pour bénéficier du Programme engendre des résultats positifs pour l'éducation au Brésil. Selon le Ministère social, 96,8% des enfants et des jeunes entre 6 et 17 ans, bénéficiaires du Bolsa Família, ont accompli en février et mars 2014, les exigences par rapport à la fréquentation scolaire¹⁰⁰. Toutefois, cette condition imposée par le Programme ne garantit pas de parvenir à rompre le cycle de la pauvreté¹⁰¹.

Le Ministère social, responsable pour l'administration du Programme, est en train d'élaborer une enquête, conjointement avec le Ministère de l'Éducation (MEC), pour identifier la trajectoire des élèves bénéficiaires du Bolsa Família. L'idée centrale est de suivre leur parcours, même après l'achèvement du cycle scolaire obligatoire. Les premières informations indiquent que, dans de nombreux cas, le système scolaire n'accueille et ne gère pas les bénéficiaires du Bolsa Família de façon adéquate. De ce fait, dans les écoles publiques, où plus de 50% des élèves sont des bénéficiaires du Programme, appelées écoles PBF, l'infrastructure est inférieure à la moyenne nationale. A titre d'exemple flagrant, seules 14% des écoles PBF ont accès à un système d'assainissement contre 51% des écoles publiques brésiliennes. En outre, uniquement 40% des écoles PBF ont accès à l'eau potable tandis que la moyenne nationale est de 76%. Il existe aussi d'autres problèmes comme le manque d'accès internet, de terrains de sport, de bibliothèques et de laboratoires de sciences¹⁰².

En raison de l'abandon de l'école par les adolescents autour de 14 à 15 ans, le gouvernement brésilien a élargi le Programme Bolsa Família aux familles qui ont des enfants, jusqu'à 17 ans. Il est vrai que les chiffres confirment une grande fréquentation scolaire de ces enfants et adolescents bénéficiaires du Programme, mais la question est de savoir si ces enfants et adolescents vont à l'école juste pour que leurs parents reçoivent l'allocation ou s'ils étudient

⁹⁸ INSTITUT DE RECHERCHE ECONOMIQUE APPLIQUEE (IPEA). Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania, p. 110.

⁹⁹ ESCOLA KIDS. Trabalho infantil.

¹⁰⁰ MDS.GOV.BR. Bolsa família : 96,8% dos beneficiários cumpriram frequência escolar em fevereiro e março.

¹⁰¹ CIEGLINSKI Amanda. Revista Educação, janvier 2013.

¹⁰² CIEGLINSKI Amanda. Revista Educação, janvier 2013.

sérieusement¹⁰³. En finalité, le problème réel relatif à l'éducation nationale au Brésil n'est pas la fréquentation mais la qualité de l'enseignement dispensé notamment en termes de contenu des cours, de la formation des professeurs et de l'organisation du système scolaire. La problématique explicitée ci-dessus est un exemple de cas pour lequel le Programme social PBF n'a malheureusement aucun impact¹⁰⁴.

Pour la santé, le Bolsa Família a aussi contribué significativement à réduire le taux de mortalité infantile brésilienne. Entre 2004 et 2009, les chiffres ont été réduits de 21,7 à 17,5 par milles nourrissons. L'analyse des causes spécifiques met en exergue les bienfaits du Programme puisque les décès causés par la diarrhée et la sous-alimentation ont diminué de respectivement 46% et 60%. Ces résultats ont été obtenus grâce aux conditions, qui encouragent l'accès au système public de santé, et à l'allocation PBF, qui permet d'augmenter les ressources des familles bénéficiaires du Programme¹⁰⁵. Contrairement aux croyances d'une partie de la population brésilienne, les allocations du Programme Bolsa Família n'engendrent pas une hausse de la natalité ce qui permet de conclure que le programme social en la matière est efficace et utile.

De plus, l'allocation PBF peut avoir un impact dans les relations car au total 93% de femmes sont les titulaires de la carte bancaire Bolsa Família. De ce fait, elles peuvent décider comment dépenser l'argent reçu tous les mois. Cela fait partie de la stratégie gouvernementale qui vise à donner plus d'indépendance et d'autonomie aux femmes¹⁰⁶.

4. L'émancipation des familles bénéficiaires

L'allocation du Programme Bolsa Família n'étant pas limitée dans le temps et sachant que la formation professionnelle est reconnue comme le meilleur moyen de favoriser la sortie de ses bénéficiaires du Programme, le gouvernement brésilien se charge de la coordination des programmes complémentaires au Bolsa Família, dont l'objectif est de faire en sorte que les personnes soient capables de surmonter leur situation de pauvreté et vulnérabilité¹⁰⁷. C'est notamment pourquoi une section du Programme National pour l'Accès à l'Enseignement

¹⁰³ SCHWARTZMANN Simon. Interesse Nacional, décembre 2009.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ PORTAL BRASIL. Bolsa família influencia na redução da mortalidade infantil.

¹⁰⁶ PORTAL VERMELHO. Bolsa Família reflete o empoderamento e a independência das mulheres.

¹⁰⁷ PRESIDENCIA DA REPUBLICA. O Programa Bolsa Família.

Technique et à l'Emploi (PRONATEC) est destinée spécifiquement aux bénéficiaires du plan « Brésil sans Misère », dans lequel le Programme Bolsa Família est actuellement intégré¹⁰⁸.

A travers le PRONATEC, des places gratuites dans les cours des formations professionnelles et techniques sont accordées à la population brésilienne qui se trouve en situation de vulnérabilité sociale¹⁰⁹. Ce sont des cours adaptés au public ayant un bas revenu et un faible niveau scolaire. Parmi les personnes inscrites, 68% sont des femmes et 49% sont des jeunes entre 18 et 29 ans. A titre d'exemple, on peut notamment citer l'offre de cours d'électricien, de couture, de réceptionniste, de manucure et pédicure, d'aide aux personnes âgées ainsi que de maçon¹¹⁰. Selon le Ministère du Développement Social, qui est en charge de l'administration des cours PRONATEC destinés aux bénéficiaires du Bolsa Família, 267'000 personnes au bénéfice du Programme se sont inscrites à un total de 416 cours depuis le début de l'année 2014. L'objectif visé d'ici la fin de cette année est qu'un million de bénéficiaires du Programme s'inscrivent aux cours mis à disposition par le PRONATEC¹¹¹.

Le gouvernement brésilien essaye d'identifier les bénéficiaires du Bolsa Família qui parviennent à ouvrir des petits commerces. Selon le registre des micro-entrepreneurs individuels (MEI), en 2014, presque 10% des petits entrepreneurs individuels sont des bénéficiaires du Programme¹¹². Les activités principales exercées par les entrepreneurs du Bolsa Família sont la vente de produits répondant aux besoins de base tels que les vêtements et la nourriture¹¹³. Les études sur les résultats obtenus par le Programme contredisent certaines critiques faites, étant donné que ses bénéficiaires n'arrêtent pas de travailler. A contrario, le Bolsa família stimule ces personnes à se lancer sur le marché en tant qu'entrepreneurs indépendants¹¹⁴.

Toujours selon les données publiées par le Ministère du Développement Social, 1,7 million de familles bénéficiaires du Programme l'ont spontanément quitté durant la décennie de son existence, soit durant une période allant de 2003 à 2013. La majorité de ces familles qui ont

¹⁰⁸ LIMA Luciana. IG São Paulo, 20/10/2013.

¹⁰⁹ PRONATEC. O que é o PRONATEC.

¹¹⁰ PLANO BRASIL SEM MISERIA. Resultado 3 anos.

¹¹¹ LIMA Luciana. IG São Paulo, 20/10/2013.

¹¹² PLANO BRASIL SEM MISERIA. Resultado 3 anos.

¹¹³ LIMA Luciana. IG São Paulo, 20/10/2013.

¹¹⁴ PORTAL BRASIL. Bolsa família : 75,4% dos beneficiários estão trabalhando.

réussi à atteindre une augmentation suffisante de leurs revenus et de leur qualité de vie sont des entrepreneurs indépendants¹¹⁵. Afin de favoriser l'amélioration du Programme, le gouvernement brésilien assure aux familles, dont les bénéficiaires ont perdu leur emploi ou qui se retrouvent à nouveau dans une situation de pauvreté, le droit de recevoir à nouveau l'allocation PBF sans démarches administratives importantes pendant 36 mois après avoir quitté le Programme¹¹⁶.

5. L'influence du Programme Bolsa Família

Au cours des dix ans de fonctionnement du Programme Bolsa Família, le Ministère du Développement Social a commencé une coopération intense avec les pays qui cherchent à connaître et à apprendre de l'expérience brésilienne en la matière et plus particulièrement de ce Programme. La communication du travail accompli et des résultats obtenus s'effectue principalement par le biais des forums diplomatiques, la coopération internationale et la diffusion d'études académiques¹¹⁷.

Les résultats obtenus par le Bolsa Família ont motivé des adaptations dans presque 20 pays, comme au Chili, au Mexique et en Afrique du Sud. En 2007, la ville de New York a mis en place le programme « Opportunity NYC », inspiré par le Programme Bolsa Família et par son équivalent mexicain¹¹⁸.

6. Prix de l'AISS décerné au Programme Bolsa Família

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est basée à Genève et regroupe actuellement 340 organisations membres, dans plus de 150 pays. Elle a comme objectif la promotion de la sécurité sociale pour contribuer à la justice sociale dans le monde. Le 13 novembre 2013, le Programme Bolsa Família a reçu le tout premier « Prix pour une contribution exceptionnelle à la sécurité sociale » de l'AISS. Le Programme a ainsi été considéré comme un pionnier dans la lutte contre la pauvreté¹¹⁹.

¹¹⁵ JERONIMO Josie. ISTOÉ, 08/11/2014.

¹¹⁶ SALOMON Marta. Estadão política, 19/09/11.

¹¹⁷ INSTITUT DE RECHERCHE ECONOMIQUE APPLIQUEE (IPEA). Programa Bolsa família : uma década de inclusão e cidadania, p. 398.

¹¹⁸ BANQUE MONDIALE. Bolsa Família : Uma revolução silenciosa.

¹¹⁹ ISSA. Un programme de sécurité sociale brésilien reçoit le prestigieux prix de l'AISS.

Partie 3

La position des organisations internationales

Dans cette troisième partie nous allons découvrir l'appréciation du Programme Bolsa Família par les Nations Unies et par l'OIT.

1. L'appréciation des Nations Unies

Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, de 2012 sur l'élimination de la pauvreté, examine les difficultés rencontrées par les différents pays concernés et analyse les principales méthodes d'actions appliquées à cet égard. Il relève que les mesures de protection sociale sont essentielles car elles réduisent la vulnérabilité des personnes et empêchent la détérioration des conditions de vie. Ce document souligne que face à la difficulté de mettre en place une protection sociale universelle, certains pays accordent une aide sociale ciblée. Le Programme Bolsa Família a été cité comme un bon exemple de politique publique qui a réussi à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie en octroyant une aide sociale sous conditions de ressources¹²⁰. Dans ce rapport, le Secrétaire général rappelle l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, de 2009, qui relève que ladite protection sociale est un élément essentiel des stratégies nationales de développement. Il met en exergue le fait que la mise en place progressive d'une base de protection sociale engendre un coût abordable pour la plupart des pays : « Les grands systèmes d'allocations ciblés et sous conditions comme Bolsa Família peuvent être mis en place pour environ 0,5% du PIB [...] »¹²¹.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) produit des rapports ainsi que des études sur le développement humain durable et sur les conditions de vie des populations. Ce sont des outils importants qui présentent les progrès réalisés de même que les défis qui doivent encore être relevés par les Etats¹²².

Le rapport PNUD sur le développement humain de 2010, relève que l'un des objectifs du Bolsa Família est l'augmentation des taux de fréquentation scolaire. Toutefois, le rapport fait

¹²⁰ Rapport du Secrétaire général: Elimination de la pauvreté. Nations Unies 2012, pp. 14-15.

¹²¹ Idem.

¹²² PNUD. Au service des peuples et des nations.

aussi référence à la problématique déjà traitée dans ce travail : les taux de scolarisation élevés n'engendrent pas forcément à un meilleur système scolaire. Selon ce rapport, l'amélioration de la qualité de l'enseignement peut être réalisée par divers moyens à travers l'intervention de l'Etat. Les programmes de transfert sous conditions de ressources, tels que le Bolsa Família, ne peuvent pas réussir à eux seuls. Leurs bienfaits dépendent également de la disponibilité et de la qualité des services à la population¹²³.

La publication PNUD de 2012 confirme que le taux de pauvreté et d'extrême pauvreté au Brésil a diminué de façon considérable entre 1993 et 2009, à savoir de plus de la moitié : de 45 à 21 millions en terme de pauvreté et de 26 à 12 millions en terme d'extrême pauvreté de revenus. La croissance économique a certainement contribué à atteindre ces résultats mais il est évident que la diminution des disparités sociales a joué un rôle très important. Selon des études réalisées par le PNUD, le Bolsa Família a permis d'enregistrer une baisse d'environ un cinquième (4,7) de l'indice de Gini, qui mesure le degré d'inégalité dans la répartition de revenus, durant la période de 1995 à 2004¹²⁴.

Le rapport du PNUD, de 2013, relève l'innovation du Programme brésilien par rapport au moyen de paiement de l'allocation, à savoir préférentiellement aux femmes au moyen de la carte bancaire Bolsa Família. D'après ce document, les conditions imposées par les programmes de transfert de ressources sont des outils importants car ils permettent aux bénéficiaires l'accès à des droits fondamentaux tels que la santé et l'éducation. Par contre, le document précise, que dans certains cas, des services sont exclus de certaines communes en raison d'une prestation inadéquate¹²⁵.

Actuellement, d'excellents progrès ont été accomplis par les Etats membres de Nations Unies en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015. Selon le PNUD, le Brésil est un pays pionnier en la matière, grâce notamment aux politiques sociales mises en place tel que le Programme Bolsa Família. Il constitue ainsi une source d'inspiration pour la coopération Sud-Sud¹²⁶. En effet, les résultats atteints au niveau national peuvent être mis en relation avec les OMD car, comme nous l'avons examiné ci-avant, le

¹²³ Rapport sur le développement humain 2010, pp. 48-73.

¹²⁴ Publication PNUD : Triple gains pour le développement durable, p. 28-30.

¹²⁵ Relatório do Desenvolvimento humano 2013, pp. 84-87.

¹²⁶ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD). L'administrateur du PNUD et la Présidente du Brésil remettent les prix OMD.

Programme a obtenu d'excellents résultats pour la réduction de l'extrême pauvreté et de la famine, dans les domaines de la santé et de l'éducation, et a aussi contribué à promouvoir l'autonomie des femmes. Mais l'un des défis consiste à garantir que des progrès soient atteints dans toutes les régions et pour l'ensemble de la population brésilienne¹²⁷.

Le rapport 2014 présenté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), relève que le Brésil est l'un des pays qui a accompli le plus de progrès dans la lutte contre la faim. Ces excellents résultats ont été obtenus grâce à la croissance économique et à la mise en place des programmes sociaux, tels que le Bolsa Família¹²⁸.

2. L'appréciation de l'OIT

Pour l'OIT, le Bolsa Família n'est pas un simple programme social de plus. C'est le plus grand programme au monde dont des millions des familles bénéficient et il a été source d'inspiration pour d'autres pays en Amérique latine et même aux Etats Unis. L'organisation souligne que le Programme offre un filet de sécurité à ses bénéficiaires fournissant un revenu social complémentaire qui coûte moins de 1% du PIB du pays¹²⁹.

En 2011, l'Institut international d'études sociales (IIES) - créé en 1960 par l'OIT en tant que centre d'études avancées dans le domaine social et celui du travail¹³⁰ – a publié un rapport dénommé « Etudes sur la croissance et l'équité ». Le document affirme qu'il n'existe pas de corrélation négative entre l'équité sociale et la croissance économique. En réalité, les mesures de protection sociale, tels que le Bolsa Família, favorisent la croissance économique et l'emploi. Le Programme atteint ses principaux objectifs de réduction de la pauvreté et de la faim, d'amélioration du développement social en général à travers les dépenses réalisées par ses bénéficiaires, notamment au niveau régional¹³¹. Actuellement, une crise économique frappe de nombreux pays et ses effets sont mondiaux. Face à cette problématique, l'une de mesures clefs prises par le gouvernement brésilien a été l'extension du Programme Bolsa

¹²⁷ AGENDA PUBLICA. Adaptation des Objectifs du Millénaire pour le Développement au contexte brésilien.

¹²⁸ L'Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde, p. 24.

¹²⁹ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Le Brésil étend son programme de Bolsa familia pendant la crise économique.

¹³⁰ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Institut international d'études sociales.

¹³¹ Etudes sur la croissance et l'équité, pp. 1-13.

Família à un plus grand nombre de familles en situation de pauvreté, permettant ainsi réduire l'impact de la crise mondiale au Brésil¹³².

Le concept de base de protection sociale, inscrit dans la Recommandation n° 202 de l'OIT, s'est inspiré des différentes expériences internationales. En effet, les programmes de transfert de ressources, tels que le Bolsa Família, sont de bons exemples. Les Etats doivent ainsi coordonner leurs différentes actions politiques, dont l'objectif ultime est l'extension de la protection sociale, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et de la santé, mais également d'élargir la protection sociale au-delà des régimes contributifs¹³³.

Dans le Rapport mondial sur le travail des enfants, de 2013, le BIT fait une étude approfondie des évaluations scientifiques des programmes de protection sociale relatifs au travail des enfants. Ce document indique que le Bolsa Família a joué un rôle important dans la réduction de ce type de travail à la fois dans les régions rurales et urbaines¹³⁴. Le Programme a réduit d'environ deux points de pourcentage l'emploi des 5-17 ans et 4,5 heures du temps consacré aux travaux domestiques pour le même groupe d'âge. En outre, le Bolsa Família a permis de retarder d'environ 10 mois l'entrée sur le marché du travail des enfants et adolescents de sexe masculin¹³⁵.

Dans le rapport de l'OIT de 2014, dénommé « Maternité et paternité au travail », le Programme brésilien a été cité comme exemple de politique publique qui contribue à l'autonomisation des femmes pour les aspects économiques et sociaux. Selon cette étude, le Bolsa Família a considérablement contribué à réduire la pauvreté et à élever le statut social des femmes en situations de pauvreté. Environ 93% de titulaires de l'allocation sont des femmes et 27% sont des mères célibataires¹³⁶.

¹³² ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Le Brésil étend son programme de Bolsa familia pendant la crise économique.

¹³³ SCHWAZER Helmut. Le Programme Bolsa Família et l'intérêt qu'il peut présenter pour le concept de socle de protection sociale de l'OIT. *International Policy*, n° 231, novembre 2013.

¹³⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Protéger les enfants de la nécessité de travailler.

¹³⁵ Rapport mondial sur le travail des enfants, p. 37.

¹³⁶ Maternité et paternité au travail, p. 25.

Conclusion

La problématique de la pauvreté dans le monde est au centre des préoccupations de la communauté internationale stimulée par la peur que les disparités sociales perturbent l'ordre et ne créent d'importants conflits.

Durant cette dernière décennie, plusieurs pays en Amérique latine ont mis en place des systèmes de transfert de ressources, comme des politiques sociales pour la lutte contre la pauvreté. Le Brésil est considéré comme pionnier dans ce genre de politique et se distingue par son système de sécurité sociale depuis les années 2000, plus particulièrement par le Programme Bolsa Família.

Ce Programme est reconnu par la communauté internationale comme un modèle dans la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté, permettant l'extension de la sécurité sociale à travers tout le pays. De ce fait, le Bolsa Família a maintes fois été cité dans des documents officiels des Nations Unies et de l'OIT, visant ainsi à inciter les Etats membres à s'en inspirer étant donné les excellents résultats obtenus par le Programme.

A l'image du Brésil, on constate la difficulté de mettre en place un programme de sécurité sociale en raison des différences régionales existantes au sein d'un même pays. L'accès de la population aux programmes sociaux est crucial car souvent les personnes concernées ignorent la possibilité d'accéder à certains services publics.

Le Programme Bolsa Família ne permet pas à lui seul de résoudre toutes les problématiques sociales du pays même si ses bénéficiaires se font ressentir dans différents domaines. Dans les faits, il s'avère important que les prestations des services publics à la population soient de qualité suffisante. En outre, il est primordial d'assurer la continuité des programmes complémentaires au Bolsa Família, tels que les formations professionnelles et techniques, gratuites pour les familles bénéficiaires, afin de favoriser leur émancipation.

Les résultats obtenus au moyen du Bolsa Família sont très encourageants et ce Programme mérite d'être poursuivi et développé. Les griefs formés par une minorité de la population à son égard sont injustifiés.

La résorption de la pauvreté dans le monde nécessite la prise de décisions et d'actions drastiques par la collectivité internationale et demande une collaboration permanente et un partage entre les Etats. Il faut également être conscient que cet objectif prendra encore de très nombreuses décennies. Un grand espoir est formé sur les débats et conférences à intervenir en 2015 aux Nations Unies.