



Que peuvent apprendre les pays africains de la croissance et du développement inclusifs du Brésil?

Résumé de recherche :

## **Transferts de lutte contre la pauvreté et croissance inclusive au Brésil**

### **Résumé**

- Les transferts de lutte contre la pauvreté au Brésil ont contribué à une forte réduction de l'extrême pauvreté et à la réduction des inégalités et de l'exclusion sociale.
- Bien que la Bolsa Família soit le fleuron de l'aide sociale au Brésil, d'autres composants sont aussi importants. Deux pensions sociales au Brésil bénéficient à plus de 10 millions de personnes avec un budget deux fois celui de la Bolsa Família.
- La Constitution de 1988 fut un tournant, consacrant le principe que le gouvernement a la responsabilité d'assurer une sécurité du revenu minimum à tous les citoyens indépendamment de leur capacité à contribuer à l'assurance sociale.
- L'approche du Brésil s'est concentrée autour de trois stratégies : la cooptation de travailleurs informels dans les institutions d'assurance sociale; l'apport de transferts aux personnes âgées et aux personnes handicapées incapables de travailler; et la prise en charge de la persistance intergénérationnelle de la pauvreté par des programmes de développement humain par transferts de revenus.
- Les facteurs clés de la réussite des transferts de lutte contre la pauvreté au Brésil ont :
  - Ciblé explicitement le développement humain, plutôt que de simplement agir comme un filet de sécurité plus traditionnel pour les personnes malades et âgées.
  - Constitué un élément productiviste, soucieux de l'inclusion économique.
  - Donné une place centrale aux transferts à la citoyenneté et fondés sur des règles, évitant le clientélisme.

### **L'évolution de l'aide sociale au Brésil**

Le Brésil est sorti de la dictature en 1985 avec une énorme « dette sociale », un engagement à régler cette dette, et un bouillonnement d'idées sur la voie à suivre. La Constitution de 1988 fut un tournant dans le développement de l'aide sociale au Brésil. Elle consacra le principe que le gouvernement a la responsabilité d'assurer une sécurité du revenu minimum à tous les citoyens indépendamment de leur capacité à contribuer à l'assurance sociale. Les ententes sur ce point ont servi de fondement pour l'expansion de l'aide sociale pendant les deux décennies suivantes, rompant avec le principe contributif dominant du passé.

Du point de vue de leur concept, les instruments de la politique de la Constitution initialement soutenus, le Previdência Social Rural et le Benefício de Prestação Continuada, n'étaient pas particulièrement innovants ni tournés vers l'avenir. Leur orientation était fermement ancrée dans la politique de protection classique, sur une distinction entre les personnes ayant ou non la capacité de

travailler. Ils se sont concentrés sur la pauvreté des personnes âgées et handicapées, mais n'ont pas lutté contre la pauvreté des enfants. Toutefois, leur portée a été impressionnante, et elle a poussé la couverture de retraite des personnes âgées de 65 ans et plus à un peu plus de 86 pour cent, parmi les plus élevées dans la région.

La Bolsa Família s'est plutôt développée par l'expérimentation municipale avec Bolsa Escola au début des années 1990, enracinée dans un mélange de propositions de garanties du revenu, de perspectives multidimensionnelles sur la pauvreté, et d'interventions dans l'éducation. La Bolsa Família a considérablement élargi la couverture du programme de transferts de revenus de la Bolsa Escola et d'autres programmes, avec le nombre de ménages participants passant de 6,5 millions en 2004 à 14 millions en 2013.

L'évolution de la politique anti-pauvreté du Brésil suggère un changement d'orientation graduel à partir de l'extension de l'assurance sociale pour l'intégration des secteurs exclus, à l'assistance sociale conventionnelle orientée vers les groupes vulnérables, au développement humain axé sur les transferts de revenus. En 2011, le gouvernement a annoncé le Plano Brasil Sem Miséria comme stratégie visant à éradiquer l'extrême pauvreté. Le plan comprend des politiques et des programmes autour de la vision voulant que l'éradication de l'extrême pauvreté nécessite un effort coordonné visant à améliorer les revenus et la consommation ainsi qu'à donner l'accès aux services de base et à faciliter l'emploi productif.

#### **Principales constatations de l'IRIBA : La Bolsa Família a un impact plus important dans les municipalités les plus pauvres**

Les études sur les résultats de la Bolsa Família sur les ménages participants se concentrent sur les résultats moyens au niveau national. Certaines études ont estimé les résultats à un niveau plus désagrégé, par exemple, par sexe ou par zone rurale-urbaine. Nous avons examiné les variations entre les municipalités en estimant les régressions par quantile de taux de participation municipal sur les résultats sélectionnés à l'aide des données de l'enquête du PNAD auprès des ménages pour 2001 et 2006 - avant et après la mise en œuvre de la Bolsa Família.

Nous avons constaté des différences importantes pour certains résultats selon les municipalités. Les taux de participation de la population active adulte, par exemple, augmentent avec la couverture du programme au niveau municipal. Dans l'ensemble, nous constatons que la Bolsa Família a permis de réduire l'écart des taux de participation de la population active entre les municipalités dans la période prise en compte. Ces résultats suggèrent que la Bolsa Família a eu des effets positifs et plus forts sur les municipalités les plus défavorisées.

#### **L'aide sociale au Brésil : programmes principaux**

Toutes les valeurs sont pour 2014 (\$ US PPP 1= \$RS 1,713)

##### **Benefício de Prestação Continuada**

**Orientation :** Un régime de retraite non contributif à l'échelle nationale pour les personnes âgées et handicapées vivant dans l'extrême pauvreté

**Admissibilité :** Les ménages âgés de plus de 65 ans dont le revenu par habitant est moins d'un quart du salaire minimum

**Prestations mensuelles :** Un salaire minimum de R 724\$ (422\$ US)

**Portée :** 3,7 millions de bénéficiaires, répartis également entre les personnes âgées et les personnes handicapées.

**Caractéristiques principales :** Le droit est reconnu dans la Constitution. Relativement simple à administrer.

**Résultats :** Les avantages sont partagés au sein des ménages, conduisant à une plus faible incidence de la main d'œuvre enfantine.

**Budget en % du PIB :** 0,7

### **Previdência Social Rural**

**Orientation :** Un régime de retraite semi-contributif pour les travailleurs ruraux à faible capacité de contribution.

**Admissibilité :** Les travailleurs ruraux informels depuis plus de 15 ans en agriculture familiale, pêche et exploitation minière.

**Prestations mensuelles :** Un salaire minimum de R 724\$ (422\$ US)

**Portée :** 7,8 millions de bénéficiaires

**Caractéristiques principales :** Intègre les travailleurs informels à faible revenu au régime d'assurance sociale. Relativement simple à administrer.

**Résultats :** A contribué à sortir environ 4 millions de personnes de l'extrême pauvreté, et a stimulé l'activité économique dans les zones rurales. A réduit la main d'œuvre enfantine et augmenté la scolarisation lorsque les enfants résident avec un retraité.

**Budget en % du PIB :** 1,4

### **Bolsa Família**

**Orientation :** Un revenu minimum garanti pour les ménages dans la pauvreté extrême et les ménages dans la pauvreté modérée avec enfants.

**Admissibilité :** Les ménages dont le revenu mensuel par habitant est de 77 \$ R (45 \$ US) et les ménages avec enfants dont le revenu par habitant est de 154 \$ R (90 \$ US)

**Prestations mensuelles :** Transferts de base = 77 \$ R (43 \$ US). Transfert variable = 35 \$ R (20 \$ US) par enfant (0 à 15 ans) jusqu'à cinq; et 42 \$ R (24,5 \$ US) pour chaque adolescent (16 à 17 ans) jusqu'à deux. Les ménages dont le revenu par habitant est de plus de 77\$ R et de moins de 154 \$ R reçoivent des transferts pour enfant seulement. À partir de 2012, le Benefício de Superação da Extrema Pobreza prévoit un « top up » (supplément/complément) aux ménages ayant des revenus inférieurs à 77 \$ R après transferts

**Portée :** 14 millions de ménages

**Caractéristiques principales :** Conçu pour lutter contre la pauvreté multidimensionnelle et persistante. Le fait de rendre les transferts conditionnels à l'utilisation des services de santé et d'éducation a aidé à soutenir un large soutien politique. Les enfants des ménages participants doivent avoir un dossier de fréquentation scolaire de 85% et remplir un calendrier de vaccination complet. Un nouveau ministère du Développement social et de Faim zéro a été établi pour gérer le programme et coordonner d'autres politiques et programmes de réduction de la pauvreté. Le gouvernement fédéral alloue des quotas, que les municipalités aident à faire correspondance avec les bénéficiaires potentiels.

**Résultats :** Les estimations suggèrent que la Bolsa Família a été responsable du sixième de la réduction de la pauvreté dans les années 1999 à 2009 (2 points de pourcentage de réduction sur une période de réduction de 26% à 14%) et environ un tiers de la réduction de l'extrême pauvreté (1,6 points de pourcentage sur une période de réduction de 9,9% à 4,8%). Elle a également contribué à la réduction des inégalités, ce qui représente 16% de la baisse de 10% du coefficient de Gini pour la période de 1999 à 2009. Les enfants dans les ménages participants sont en meilleure santé, passent plus de temps à l'école et la mortalité infantile est réduite. Les taux de participation de la population active sont largement non affectés.

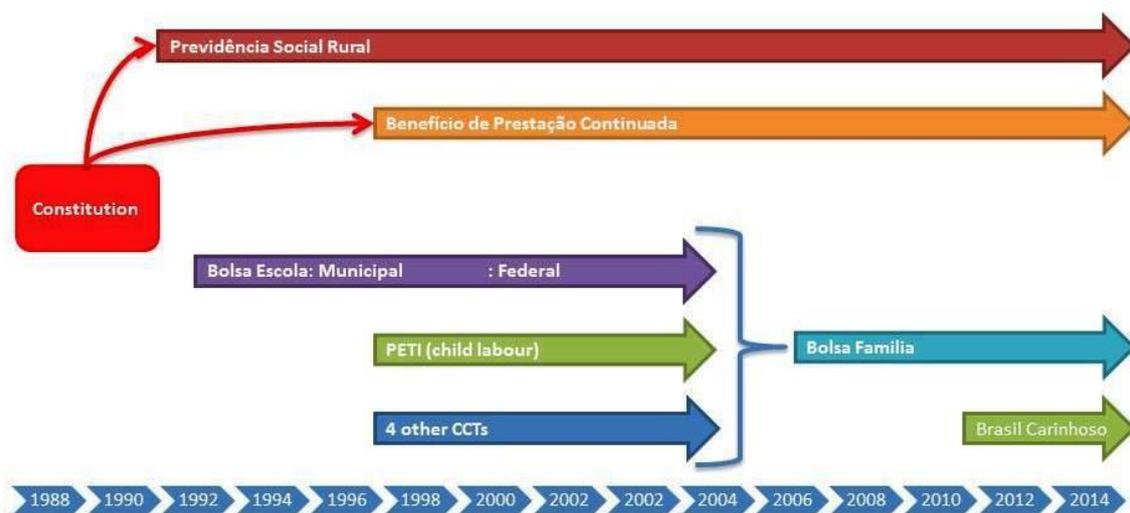
**Budget en % du PIB :** 0,6

## La durabilité des programmes d'aide sociale

Deux décennies de croissance rapide dans les institutions d'aide sociale offrent des enseignements importants, mais le développement institutionnel du Brésil est loin d'être complet, avec des zones importantes d'incertitude et de défis à relever. Trois stratégies d'inclusion demeurent en place : la cooptation de travailleurs informels dans les institutions d'assurance sociale; l'apport de transferts aux personnes âgées et aux personnes handicapées; et la prise en charge de la persistance de la pauvreté par des programmes de transfert de revenus. La mesure dans laquelle ces trois stratégies se combinent définira en grande partie le développement des institutions d'aide sociale du futur.

La croissance de l'assistance sociale reflète les efforts du gouvernement pour modifier l'équilibre des subventions publiques de l'assurance sociale à l'assistance sociale. Alors que l'émergence de l'assistance sociale constitue un pas en avant, le déséquilibre demeure important (Barrientos, 2013). Les subventions publiques à la caisse d'assurance sociale du secteur public sont à peu près égales à la somme de toutes les subventions publiques à l'assistance sociale. Étant donné le niveau relativement faible des subventions publiques aux programmes d'assistance sociale, et la contribution des groupes à faible revenu aux recettes fiscales, il y a peu de préoccupations quant à la durabilité des arrangements financiers actuels.

### The Evolution of social assistance components and programmes in Brazil



À ce jour, l'assistance sociale au Brésil a bénéficié d'un large soutien politique, assurant sa viabilité politique. Tous les candidats aux élections présidentielles depuis 2000 ont soutenu la Bolsa Família, avec les mesures de santé et d'éducation aidant à renforcer le consensus. Il y a peu de preuves que les programmes de réduction de la pauvreté aient encouragé le clientélisme parmi les bénéficiaires. Le programme de la Bolsa Família est perçu comme un programme fédéral fondé sur des règles, et non pas comme du favoritisme politique.

### Pertinence pour les pays africains?

L'efficacité de la Bolsa Família, combinée avec l'accent mis par l'administration Lula de s'engager de nouveau avec l'Afrique a créé une occasion pour le partage des connaissances entre le Brésil et l'Afrique. Le Brésil a été l'hôte de nombreuses visites d'étude de délégations africaines et a promulgué une assistance technique constante pour certains des pays qui cherchent à mettre en œuvre ou à développer leurs services d'assistance sociale. Mundo sem Miséria, lancé en 2014, prend en charge une base de connaissances sur la réduction de la pauvreté disponible aux pays de l'Afrique.

### **Implications politiques :**

Toute approche dans l'élaboration de politiques doit être adaptée au contexte local et aucun pays ne saurait réussir simplement en essayant de transplanter directement les méthodes brésiliennes.

Toutefois, le Brésil peut servir d'inspiration et de guide pour les décideurs politiques dans d'autres pays en développement :

1. La définition des objectifs prioritaires de développement humain dans les programmes d'aide sociale a été vitale. La Bolsa Escola a été établie et repose sur le postulat que sans le renforcement du développement humain, en particulier chez les enfants, les transferts de revenus sont peu susceptibles d'avoir des effets durables sur les ménages ciblés. L'assistance sociale a été conçue pour répondre à la persistance intergénérationnelle de la pauvreté.
2. La Bolsa Família et les pensions sociales sont plus fortement productivistes que la plupart des programmes existants de transfert de lutte contre la pauvreté en Afrique. L'aide est fournie à tous les ménages pauvres, ce qui a stimulé l'activité économique, en particulier dans les zones rurales.

This briefing is based upon an IRIBA working paper 'Antipoverty Transfers and Inclusive Growth in Brazil' by Armando Barrientos, Dario Debowicz and Ingrid Woolard, available at: <http://www.brazil4africa.org>

#### **Further reading:**

- Barrientos, A. (2013). The Rise of Social Assistance in Brazil. *Development and Change*, 44(44), 4.
- Borges Sugiyama, N., & Hunter, W. (2013). Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família Program. *Comparative Politics*, 43-62.
- Campello, Tereza and Neri, Marcelo C. [2014] Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania. IPEA and MDS. Available from <http://bit.ly/1u6MuIN>
- Jaccoud, L., Hadjab, P. D. E.-M., & Chaibub, J. R. (2010). The consolidation of social assistance in Brazil and its challenges, 1988-2008 (Working Paper No. 76). Brasilia: International Policy Centre.
- Kassouf, A. L., Rodrigues de Oliveira, P., & Aquino, J. M. d. (2011). Impact Evaluation of the Brazilian Pension Program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on Family Welfare (Report): Universidade de Sao Paulo.
- Soares, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. (2010). Evaluating the Impact of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Souza, P. H. G. F. d. (2011). Poverty, inequality and social policies in Brazil, 1995-2005 (Mimeo). Brasilia: IPEA.