

Un défi essentiel auquel se trouve confronté le Programme Bolsa Família (PBF) consiste à atteindre les plus de 13 millions de bénéficiaires disséminés dans toutes les municipalités brésiliennes, dont le nombre total s'élève à 5 570. Pour ce faire, le PBF doit appliquer le meilleur ciblage possible, en incluant toutes les familles présentant le profil d'admissibilité au Programme (en évitant les erreurs d'exclusion) et en n'incluant pas les familles dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté (en évitant les erreurs d'inclusion).

Le Registre unique constitue un outil fondamental pour cibler et mettre en œuvre les activités de sélection, d'octroi des prestations et de suivi de ce public. Il contient des renseignements sur plus de 27 millions de familles à faibles revenus dont il permet d'analyser la situation socio-économique et la situation géographique pour les inclure ou non dans le PBF et d'autres politiques sociales.

Pour identifier les familles pauvres, l'indicateur adopté par le Gouvernement brésilien a été le revenu *per capita* auto-déclaré des familles. Des études ont permis de définir la valeur monétaire du seuil de l'extrême pauvreté¹. Dans un pays majoritairement urbain, le revenu déclaré reflète la situation socio-économique de la plupart des familles, même de celles vivant en situation d'extrême pauvreté.

Le Tableau 1 présente l'évolution des seuils d'admissibilité. En 2003, au moment de la création du PBF, le seuil de l'extrême pauvreté a été fixé à 50 BRL (30,12 USD PPA²) et celui de la pauvreté à un niveau deux fois supérieur, c'est-à-dire à 100 BRL (60,24 USD PPA). Ces valeurs ont été réajustées au fil du temps pour compenser la dévalorisation générée par l'inflation.

Tableau 1 : Évolution des seuils d'admissibilité au PBF : pauvreté et extrême pauvreté entre 2003 et 2016

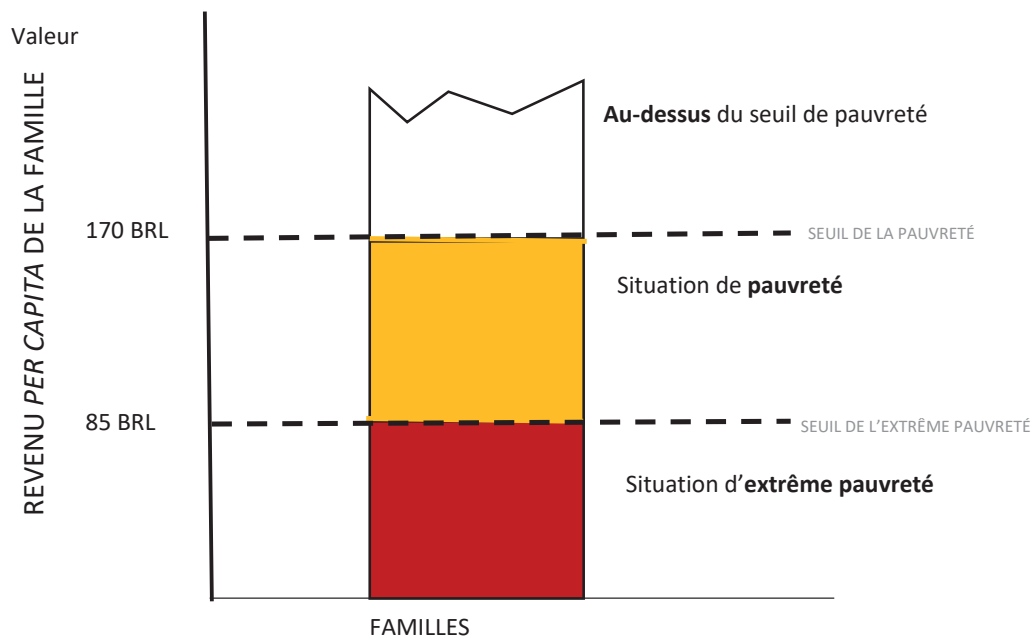
Date	Réglementation	Seuil d'admissibilité	
		Extrême pauvreté	Pauvreté
Octobre 2003	Mesure provisoire n° 132 transformée en Loi 10.836	Jusqu'à 50,00 BRL	de 50,01 BRL à 100,00 BRL
Avril 2006	Décret n° 5.749	Jusqu'à 60,00 BRL	de 60,01 BRL à 120,00 BRL
Avril 2009	Décret n° 6.824	Jusqu'à 69,00 BRL	de 69,01 BRL à 137,00 BRL
Juillet 2009	Décret n° 6.917	Jusqu'à 70,00 BRL	de 70,01 BRL à 140,00 BRL
Avril 2014	Décret n° 8.232	Jusqu'à 77,00 BRL	de 77,01 BRL à 154,00 BRL
Juin 2016	Décret n° 8.794	Jusqu'à 85,00 BRL	de 85,01 BRL à 170,00 BRL

1 Dans la perspective conceptuelle et méthodologique de la pauvreté monétaire, on considère qu'un individu est pauvre si son revenu disponible ou ses dépenses totales sont inférieurs à une valeur monétaire donnée inscrite dans une réglementation (le seuil de pauvreté), dont le niveau correspond au coût de tous les produits et services jugés élémentaires pour satisfaire ses besoins de survie et de consommation. Si ses ressources disponibles sont insuffisantes pour l'acquisition du panier alimentaire nécessaire à l'apport calorique quotidien, on considère que cet individu vit en situation d'extrême pauvreté. (JANUZZI et al., 2014, p. 766).

2 Conversion effectuée en tenant compte de la parité de pouvoir d'achat (PPA) du PIB pour la valeur du dollar américain de 2011 (1 USD = 1,66 BRL), selon la Banque mondiale (disponible sur : <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP>).

Le dernier réajustement a eu lieu en 2016, lorsque les familles percevant un revenu mensuel per capita inférieur ou égal au seuil de l'extrême pauvreté (85 BRL) ont commencé à être considérées comme vivant en situation d'extrême pauvreté et les familles percevant un revenu mensuel *per capita* inférieur ou égal au seuil de pauvreté (170 BRL) ont commencé à être considérées comme vivant en situation de pauvreté ³. Les familles percevant un revenu per capita supérieur à ce seuil ne font pas partie du public cible du Programme, dans la mesure où elles ne vivent pas en situation de pauvreté (Figure 1).

Figure 1 : Seuil de pauvreté et d'extrême pauvreté du Programme Bolsa Família (2016)



Étant donnée la volatilité accrue du revenu de la population à faible revenu, les éventuelles fluctuations du revenu familial intervenant pendant la période des deux ans de validité du PBF ne sont pas prises en compte depuis 2009 ⁴. Il s'agit en effet d'une situation courante chez les familles les plus pauvres, qui travaillent dans le secteur informel et dont les revenus peuvent momentanément s'élever au-dessus du seuil de pauvreté sans pour autant s'y maintenir. Cette mesure permet d'éviter la radiation de telles familles en raison de fluctuations de revenus ne traduisant pas nécessairement une sortie effective de la pauvreté.

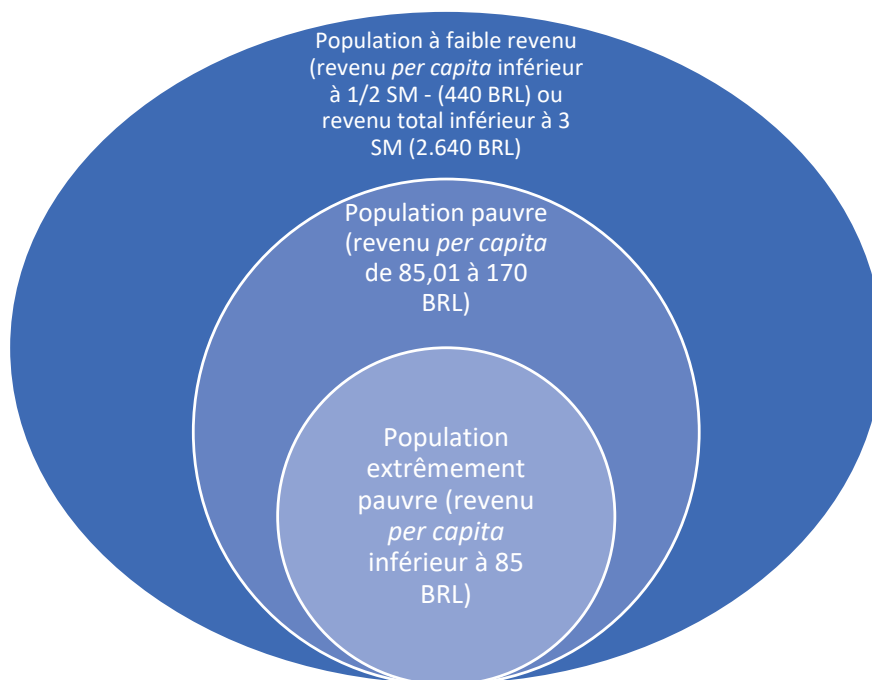
³ Le niveau des seuils adoptés par le PBF sont équivalents aux seuils adoptés internationalement et par des instituts de recherche nationaux. La référence que constitue le seuil de l'extrême pauvreté « est liée au seuil international fixé par la Banque mondiale à 1,25 USD PPA/jour ; elle est par ailleurs proche des (en réalité un peu supérieure aux) seuils utilisés par l'IETS dans le Nord-Est et le Nord rural du pays, où se concentre plus de la moitié de la population brésilienne en situation de pauvreté » (JANNUZZI et al, 2014, P. 773).

⁴ La réglementation de la règle de maintien en 2010, avec la publication de l'Arrêté du MDS n° 617, a porté la validité de la prestation à 24 mois. Ainsi, l'augmentation momentanée du revenu per capita de la famille au-dessus du seuil de pauvreté ne mène pas à l'annulation immédiate de la prestation (à moins que le revenu ne passe au-dessus d'un demi salaire minimum *per capita*). Le calcul incluant dans le public du PBF les familles se hissant momentanément hors de la situation de pauvreté sans effectivement en sortir utilise un coefficient de fluctuation du revenu mis au point par l'Institut de recherche économique appliquée (*Instituto de pesquisa Econômica Aplicada*, IPEA), principal organe de recherche gouvernemental du Brésil.

Pour procéder au ciblage de son public cible, le PBF a adopté une stratégie en cinq étapes avant l'octroi de la prestation à la famille. Lors de la première étape, le MDS détermine grâce à des études le nombre de familles devant bénéficier du PBF (familles dont le revenu per capita est inférieur au seuil de pauvreté) ⁵. Réalisée en 2012, la dernière étude de ce type a déterminé que la moitié des 13,8 millions de familles pauvres et extrêmement pauvres bénéficieraient du PBF ⁶. Outre la quantité de familles à prendre en charge au niveau national, la population cible au niveau municipal fait est elle aussi l'objet d'une estimation. Ainsi, il a par exemple été estimé que parmi les 13,8 millions de familles pouvant bénéficier du PBF au Brésil, 500 686 vivaient dans la municipalité de São Paulo, 79 528 à Belo Horizonte, 177 158 à Fortaleza, et ainsi de suite. À partir de ces données, le MDS fixe des quotas municipaux servant par la suite de référence pour la sélection des bénéficiaires dans chacune des municipalités.

Pendant la seconde étape du ciblage, les municipalités reçoivent l'instruction de procéder à l'inscription de toutes les familles à faible revenu présentant le profil le plus large du Registre unique, c'est-à-dire percevant jusqu'à la moitié du salaire minimum ou un revenu familial inférieur à trois salaires minimums. Ce public comprend naturellement le public potentiel du PBF, puisque le revenu maximal fixé pour figurer dans le Registre unique est plus élevé que pour le PBF ⁷ (Figure 2).

Figure 2 : Catégories du public du Registre unique (2016)



5 On utilise les enquêtes statistiques sur les ménages effectuées par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, IBGE) et les analyses menées par l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) et par le MDS.

6 La définition du public du Programme repose sur des études antérieures, dont la première, menée en 2003, a fixé l'effectif de ce public à 11,2 millions de familles. En 2006, à partir de l'Enquête nationale par échantillon de ménages de 2004, l'effectif de ce public a été ajusté à 1,1 million. En 2009, une nouvelle analyse accompagnée d'une révision du seuil de revenus et de considérations sur la volatilité du revenu a fixé le nouvel objectif de 12,9 millions de familles. En 2012, avec les résultats du recensement de 2010, l'estimation du public du PBF a finalement été actualisé à 13,8 million de familles.

7 Le Registre unique contient des renseignements relatifs aux familles à faibles revenus (revenu *per capita* inférieur à ½ salaire minimum ou revenu familial inférieur à trois salaires minimums), bien que des familles percevant un revenu supérieur y soient également admises à condition d'être liées à la sélection d'un programme social.

La troisième étape consiste à sélectionner les familles qui bénéficieront des prestations. Cette sélection est effectuée par le MDS via le système informatisé géré par la *Caixa Econômica Federal*. Dans chaque municipalité, les familles sont sélectionnées parmi celles dont le dossier du Registre unique est valide ⁸ et actualisé, en fonction du salaire déclaré. L'octroi des prestations se fait en fonction des quotas municipaux ⁹.

Les quotas municipaux assurent l'absence d'asymétries régionales dans l'octroi des prestations et l'existence d'une correspondance entre la fréquence de la pauvreté sur le territoire et la quantité de prestations octroyées. Ils stimulent même le contrôle local des informations consignées dans le Registre, puisque l'estimation de la pauvreté dans la municipalité doit concorder avec la quantité de pauvres inscrits dans le Registre unique. Quand ce n'est pas le cas, la nécessité de vérifier le processus d'inscription est signalée à la gestion fédérale et à la municipalité.

La quatrième étape du ciblage consiste à mettre en œuvre les procédures de correction des informations contenues dans le Registre unique. Depuis 2005, des croisements entre le Registre unique et le relevé des versements du PBF d'une part et d'autres bases de données et registres administratifs d'autre part sont effectués pour détecter d'éventuelles incohérences ¹⁰. Les procédures de vérification font l'objet d'un perfectionnement constant grâce à l'intégration de nouvelles technologies, méthodologies et bases de données, en coopération avec des organes de contrôle et d'inspection. Elles permettent d'actualiser les renseignements socio-économiques relatifs à des millions de familles ¹¹. Les procédures de vérification du Registre permettent d'identifier des signes d'omission ou de sous-déclaration de revenus, entre autres incohérences, avant l'octroi des prestations du PBF, garantissant ainsi que seules les familles remplissant effectivement les critères d'admissibilité ne puissent entrer dans le Programme.

Enfin, la cinquième étape du ciblage correspond au processus de révision du Registre, qui vise à actualiser le dossier des familles bénéficiaires qui ne l'ont pas mis à jour depuis plus de 24 mois ¹². Ce processus permet d'identifier les familles ne présentant plus le profil d'admissibilité au Programme.

8 Le dossier familial remplissant les exigences suivantes est considéré valide : (1) tous les champs obligatoires sont remplis ; (2) le chef de ménage (*Responsável pela Unidade Familiar*, RF) a 16 ans ou plus ; (3) au moins un des papiers d'identité prévus dans le formulaire principal d'inscription est consigné pour tous les membres de la famille ; (4) le numéro du Registre de personnes physiques (*Cadastro de pessoas físicas*, CPF) ou de la carte d'électeur pour le chef de ménage, sauf dans les cas d'inscriptions différenciées, qui pourront présenter n'importe quelle pièce d'identité prévu dans le Formulaire principal d'inscription ; (5) tous les numéros de CPF avec un *dígito verificador* valide et un titulaire correcte ; et (6) absence de multiplicité dans la base nationale du Registre unique.

9 La municipalité d'Arapiraca (État d'Alagoas) possède par exemple un quota de 24 098 familles présentant un profil admissible au PBF, fixé selon l'enquête menée en 2012. En décembre 2014, 24 559 familles bénéficiaires du PBF vivaient à Arapiraca. Si le nombre de familles pauvres inscrites dépasse le quota municipal, les nouvelles prestations sont accordées en priorité aux ménages percevant les plus faibles revenus et comprenant le plus grand nombre d'enfants et d'adolescents de moins de 17 ans.

10 Les bases de données généralement utilisées sont des données du marché formel du travail (Rapport annuel sur les informations sociales, *Relação Anual de Informações Sociais*, RAIS), les données des bénéficiaires de l'INSS, les données sur les décès et les croisements réalisés par des organes de contrôle (CGU et TCU).

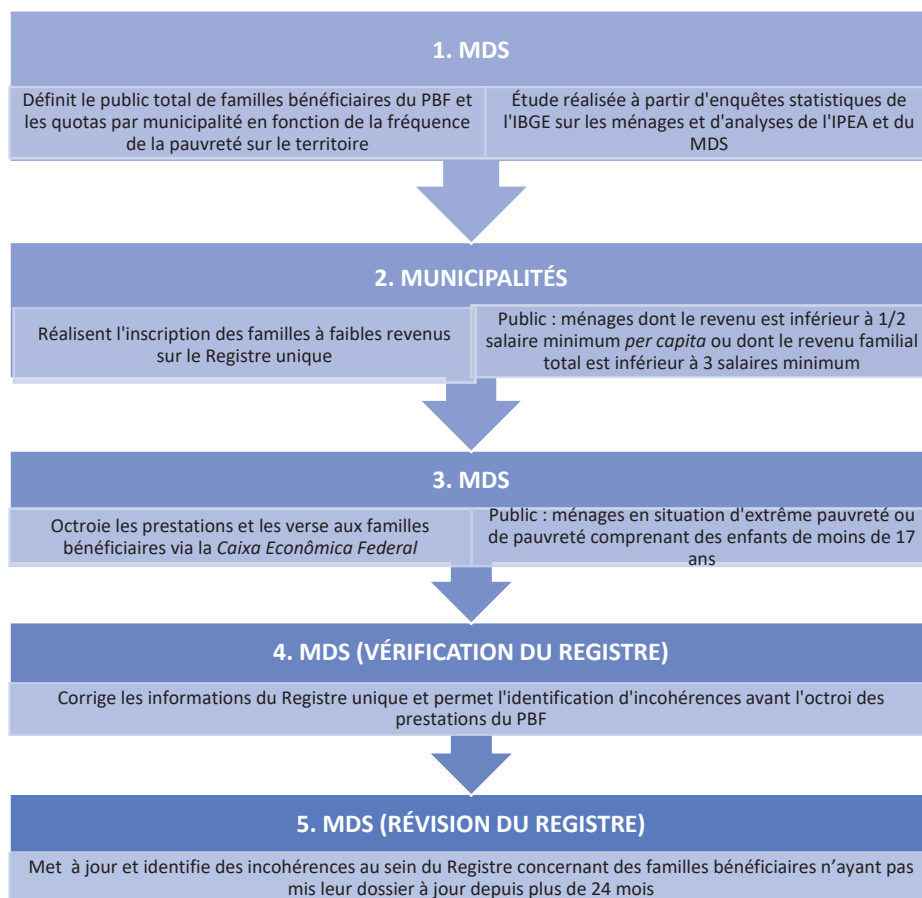
11 Le processus de vérification du Registre est régi par l'Arrêté GM/MDS n° 94, du 4 septembre 2013.

12 Le processus de révision du Registre est régi par l'Arrêté GM/MDS n° 617, du 11 août 2010.

Les processus de vérification et de révision du Registre améliorent le ciblage du PBF en réduisant les erreurs d'inclusion et d'exclusion respectivement commises par le Programme. La vérification du Registre garantit que seules les familles présentant un profil de revenus compatible n'entrent dans le Programme ; la révision du Registre permet quant à elle d'interrompre la prise en charge de familles dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté. Ces deux processus permettent de maintenir le relevé de versements entre les limites établies par les lois budgétaires annuelles, permettant ainsi d'inclure progressivement dans le Programme toutes les familles présentant un profil de revenus admissible et sans restriction de Registre.

Le processus de ciblage du PBF est présenté dans la Figure 3. Des études indiquent que le PBF a atteint un niveau de ciblage élevé et même supérieur à celui de programmes de transferts monétaires conditionnels (PTMC) d'autres pays et d'autres programmes brésiliens axés sur les publics à faible revenu. Selon Barros et al. (2010), 75 % des bénéficiaires du PBF figurent parmi les 25 % les plus pauvres de la population, plaçant donc les résultats du PBF au même niveau que ceux récoltés par les PTMC du Chili et du Mexique, moins performants que ceux du Panama, qui transfère 80 % des prestations aux 20 % les plus pauvres du pays.

Figure 3 : Étapes du ciblage du PBF



RÉFÉRENCES

BARROS, R. P. et al. A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família In : CASTRO, J. A ; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios**. Brasília : Ipea, vol. 2, 2010, p. 125-135.

JANNUZZI, P. M. et al. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil : aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In : CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. ; COSTA, P. V.(orgs). **O Brasil Sem Miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome : Brasília : MDS, 2014.