



La garantie de revenu est une composante du plan Brésil sans misère qui repose principalement sur le programme Bolsa Familia et l'allocation continue (BPC). Ces deux dispositifs relèvent de la responsabilité du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), qui est également le coordonnateur du Plan.

Le programme Bolsa Familia et l'allocation continue assurent aux familles un revenu mensuel minimal qui leur permet d'échapper immédiatement à la pauvreté et de subvenir à leurs besoins, notamment en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Ce revenu régulier, grâce auquel elles n'ont plus à s'inquiéter pour leur subsistance, leur permet de se consacrer à d'autres priorités telles que la fréquentation et les résultats scolaires de leurs enfants, la santé et l'accès à la formation professionnelle : autant de facteurs qui contribuent à l'amélioration de leurs conditions de vie.

LE PROGRAMME BOLSA FAMILIA

Dans le cadre du plan Brésil sans misère, la garantie de revenu est une composante qui repose essentiellement sur le programme *Bolsa Familia*.

Le programme *Bolsa Familia*

Bolsa Familia est un programme de transfert monétaire direct destiné aux familles pauvres (dont le revenu mensuel est inférieur ou égal à 154 réaux par personne) inscrites au Registre unique pour les programmes sociaux. En août 2015, le programme a bénéficié à 13,8 millions de ménages à travers le Brésil. Le Gouvernement fédéral alloue chaque mois un montant spécifique aux familles inscrites au programme. Celles-ci touchent leur allocation au moyen d'une carte magnétique portant le nom du bénéficiaire (une femme, de préférence).

Les familles participant au programme *Bolsa Familia* doivent prendre plusieurs engagements : les enfants et les adolescents doivent être scolarisés, les enfants doivent être vaccinés et leur état nutritionnel, contrôlé et les femmes enceintes, bénéficier d'une prise en charge prénatale. Le programme remplit un double objectif : apporter une aide immédiate aux familles pauvres et rompre, grâce aux conditions qu'il impose aux bénéficiaires, le cycle intergénérationnel de la pauvreté en faisant en sorte que les enfants et les jeunes aient de meilleures perspectives d'avenir que leurs parents. Pour en savoir plus sur le programme *Bolsa Familia* et le Registre unique pour les programmes sociaux, consulter les pages suivantes : www.wwp.org.br et www.mds.gov.br.

Le programme *Bolsa Familia* a servi de modèle pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan Brésil sans misère, et ce, pour trois raisons principales :

1. Comme le programme *Bolsa Familia* contrôle le respect des conditions imposées aux familles participantes, il joue un rôle éminemment utile, dans la mesure où il assure la liaison entre les initiatives mises en œuvre par les pouvoirs publics dans différents domaines (assistance sociale, santé et éducation en particulier). Ainsi, les allocations versées aux femmes enceintes, une initiative lancée dans le cadre du plan Brésil sans misère, sont entièrement le résultat d'un partenariat noué avec le Ministère de la santé. La priorité donnée dans le cadre du programme *Mais Educação* aux écoles accueillant une majorité d'élèves issus de familles bénéficiant du programme *Bolsa Familia* est quant à elle le produit d'un partenariat entre le Ministère de l'éducation et le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

2. *Bolsa Familia* est un programme très structuré géré conjointement par différentes agences. L'ensemble des États et des municipalités du Brésil participent à ses activités (inscription, suivi des familles bénéficiaires et formation des agents des services sociaux);

3. L'expansion et le renforcement du programme *Bolsa Familia* ont mené au développement du Registre unique pour les programmes sociaux, qui est aujourd'hui couramment utilisé par d'autres programmes. Il sert à identifier les publics cibles ainsi qu'à planifier les mesures à mettre en œuvre dans le cadre du plan Brésil sans misère.

Les défis du programme *Bolsa Familia*

Pour répondre aux objectifs et aux délais fixés dans le cadre du plan Brésil sans misère, et notamment en matière d'élimination de l'extrême pauvreté dans sa dimension monétaire, il a fallu étendre le programme *Bolsa Familia* à plus grande échelle. Deux difficultés se sont posées :

- » Il a fallu remédier au problème des bénéficiaires du programme *Bolsa Familia* qui, en dépit des allocations versées, demeuraient en situation de pauvreté. Les montants perçus en complément de leur revenu ne leur permettaient pas de dépasser le seuil d'extrême pauvreté fixé par le plan Brésil sans misère (70 réaux initialement, contre 77 réaux en juin 2014);
- » Des ajustements ont dû être opérés dans la couverture du programme *Bolsa Familia* en vue d'inclure les personnes qui, tout en remplissant les critères du programme, n'y avaient toujours pas accès. Cela a conduit à la mise en place de la stratégie de recherche active du plan Brésil sans misère, qui fait l'objet d'une publication de la présente série.

Améliorations apportées au programme *Bolsa Familia*

Pour répondre au premier défi, une série d'améliorations ont été apportées en partant du constat qu'à l'époque du lancement du plan Brésil sans misère, près de 40 % de la population sous le seuil de pauvreté avaient moins de 14 ans ¹. L'incidence de l'extrême pauvreté était en réalité beaucoup plus importante chez les enfants et les adolescents.

¹ Diagnostic basé sur des données du recensement préliminaire de 2010

Améliorations du programme *Bolsa Familia* axées sur les enfants, dans le cadre du plan Brésil sans misère

Année	Mesure	Description
2011	Ajustement des montants des allocations	Les allocations versées aux familles comptant des enfants et des adolescents de moins de 15 ans ont été augmentées de 45,5 %. Les allocations destinées aux familles comptant des jeunes de 16 à 17 ans ont été augmentées de 15,2 %.
2011	Hausse du nombre d'allocations par famille	Le nombre d'allocations auxquelles les enfants et les adolescents de chaque famille sont éligibles est passé de trois à cinq.
2011	Allocations destinées aux familles comptant des femmes enceintes ou allaitant	Une allocation destinée aux femmes enceintes a été mise en place. Elle est versée pendant neuf mois à compter de la notification de l'information au Ministère de la santé. Une allocation pour les mères qui allaitent, payable pendant les six mois qui suivent la notification de la naissance par la famille aux services sociaux municipaux, a également été introduite.
2012	Brasil Carinhoso I	Mise en place d'allocations pour les familles en situation d'extrême pauvreté avec des enfants de moins de six ans*
2012	Brasil Carinhoso II	Mise en place d'allocations pour les familles en situation d'extrême pauvreté avec des enfants de moins de 15 ans*
2013	Comblement du fossé de l'extrême pauvreté à l'échelle du pays	Introduction d'allocations pour les familles en situation d'extrême pauvreté, qui rencontrent des difficultés pour échapper à la misère, quelle que soit la composition du ménage*
2014	Révision du seuil de pauvreté	Le seuil d'extrême pauvreté est passé de 70 à 77 réaux par mois et par personne.

*Pour plus d'informations sur cette allocation, voir ci-après.

Pour mettre en œuvre ces améliorations, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et ses partenaires du programme *Bolsa Familia* ont dû réaliser plusieurs ajustements, dont deux particulièrement complexes.

Le premier concernait l'introduction d'une allocation d'un montant variable destinée aux femmes enceintes. Pour que l'information fût transmise au Ministère de la santé et au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, celles-ci doivent être prises en charge par les services de santé, seuls compétents pour identifier et enregistrer une grossesse et, plus important encore, pour assurer les soins prénatals (une des conditions imposées par le programme *Bolsa Familia*), mais aussi pour veiller sur la santé et la sécurité des mères et de leurs enfants. La mise en place de cette allocation a nécessité une coordination étroite entre le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et le Ministère de la santé, ainsi que la participation de l'ensemble du réseau de services de santé du pays, à l'échelon des États et de plus de 5 000 municipalités. Cette tâche complexe, difficile et de longue haleine a considérablement contribué à la hausse des soins prénatals chez les femmes bénéficiant du programme *Bolsa Familia*.

L'autre changement clé concernait la mise en œuvre du programme *Brasil Carinhoso*, car les mesures prises pour combler le fossé de l'extrême pauvreté ont modifié la méthode de calcul des allocations versées dans le cadre du programme *Bolsa Familia*. Auparavant, les bénéficiaires recevaient des montants fixes (35 réaux par enfant, 42 réaux par adolescent et 77 réaux pour les familles en situation d'extrême pauvreté). Le lancement du programme *Brasil Carinhoso* s'est accompagné de l'introduction d'un calcul des allocations du programme *Bolsa Familia* au cas par cas, en fonction du revenu de chaque famille. Dans cette optique, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et la CAIXA (Caisse d'épargne

fédérale, chargée de calculer et d'effectuer les versements aux bénéficiaires du programme *Bolsa Família*), ont dû revoir largement leur mode de fonctionnement.

Le principal changement tient à la révision partielle du programme *Bolsa Família*, et notamment de son mode de calcul des prestations, qui a suivi la mise en place du plan *Brasil Carinhoso*. Le montant variable des allocations versées aux familles en situation d'extrême pauvreté rompait en effet avec la logique d'un montant fixe, en vigueur depuis des années.

Cette nouvelle allocation, qui couvre l'écart entre le revenu mensuel familial par personne (en tenant compte des prestations déjà versées par le programme *Bolsa Família*) et le seuil d'extrême pauvreté fixé par le plan Brésil sans misère et le programme *Bolsa Família* (77 réaux par personne et par mois, actuellement), vise à combler le fossé de l'extrême pauvreté.

L'objectif était d'accroître les effets du programme *Bolsa Família* à moindre coût. Si l'on s'en était tenu à l'approche appliquée précédemment (montants fixes), davantage de financements auraient été nécessaires pour tirer les personnes de l'extrême pauvreté.

Cette nouvelle prestation, qui constitue l'un des piliers du programme *Brasil Carinhoso*, a été introduite en mai 2012. À l'origine, elle ne concernait que les familles comptant des enfants de moins de 6 ans. Les résultats se sont avérés si probants qu'en novembre 2012, elle a été étendue aux familles avec des enfants de moins de 15 ans. Depuis 2013, elle est versée à toutes les familles en situation d'extrême pauvreté, quelle que soit la composition de la famille.

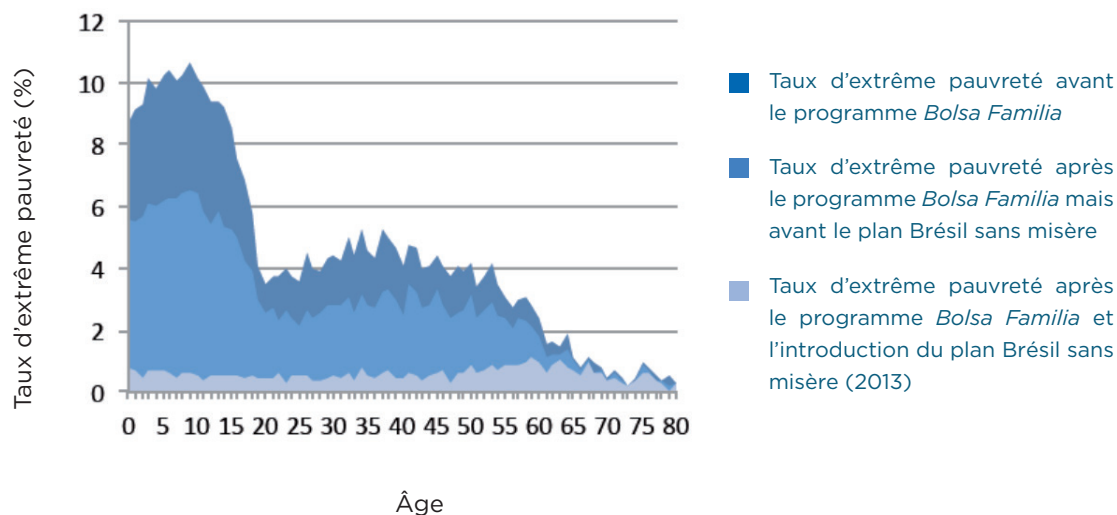
Le programme *Brasil Carinhoso*

La petite enfance (définie ici comme la période allant de 0 à 6 ans) représente une phase cruciale du développement physique, intellectuel et affectif d'un individu, avec des répercussions sur le reste de son existence. Des études récentes ont mis en avant l'importance d'investir dans les politiques publiques axées sur des soins de santé globaux pour les enfants pendant les premiers stades de la vie. L'objectif est non seulement de leur offrir prise en charge nutritionnelle nécessaire, mais aussi de leur permettre de grandir dans un environnement paisible, sain et sûr.

Le programme *Brasil Carinhoso* a ainsi été conçu dans l'optique d'assurer une prise en charge globale du développement des enfants, en tenant compte de différents aspects tels que le revenu, l'éducation et la santé. De par sa dimension intersectorielle, cette initiative, principalement mise en œuvre par les municipalités et les États, réunit les Ministères de la santé et de l'éducation aux côtés du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. Le présent document s'intéresse aux mesures spécifiquement liées au revenu. Les domaines de l'éducation et de la santé sont abordés dans la publication consacrée à l'accès aux services, dans la même série.

Les améliorations mentionnées précédemment ont eu notamment pour effet de réduire l'écart en matière d'incidence de l'extrême pauvreté entre, d'une part, les enfants et les adolescents et d'autre part, les autres groupes d'âge, comme le montre le graphique ci-après. Préparé par l'Institut de recherches économiques appliquées (IPEA), il montre le taux d'extrême pauvreté par groupe d'âge (avant le programme *Bolsa Família*, après le programme *Bolsa Família* mais avant le plan Brésil sans misère, et une fois que ces améliorations ont été apportées au programme *Bolsa Família*).

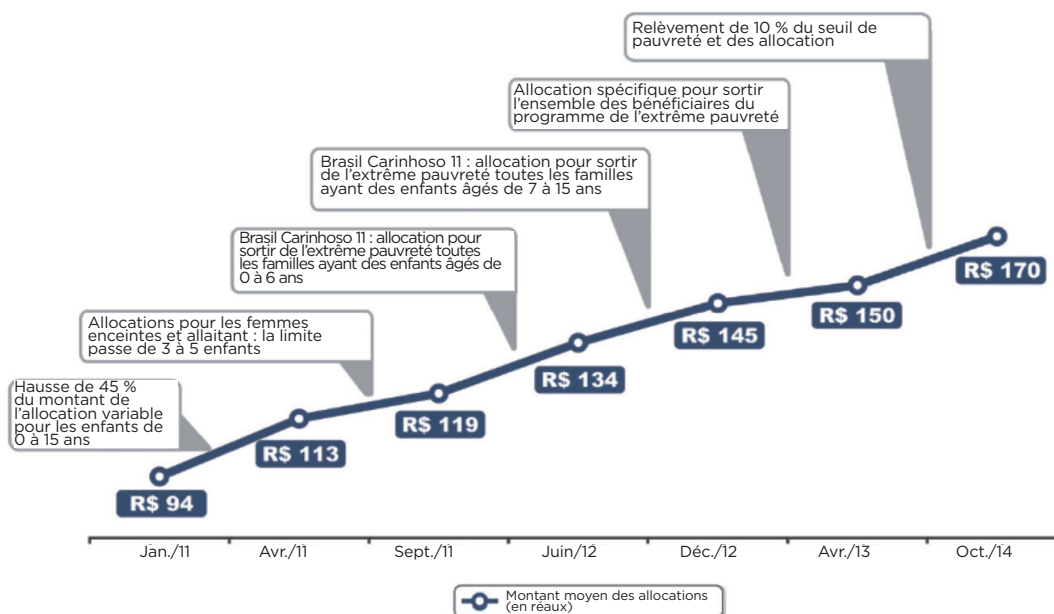
SIMULATION DE LA RÉDUCTION POTENTIELLE DU TAUX D'EXTRÊME PAUVRETÉ GRÂCE AU NOUVEAU RÉGIME DE PRESTATIONS DU PROGRAMME *BOLSA FAMILIA*, PAR ÂGE



Source : Direction des études et des politiques sociales (DISOC)/IPEA, sur la base de l'enquête nationale par sondage sur les ménages 2011 de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE).

Pour garantir la viabilité de ce cycle d'améliorations, le budget alloué aux paiements du programme *Bolsa Família* a été considérablement augmenté, passant de 18 milliards de réaux en 2010² à 26,3 milliards en 2014, tandis que le coût relatif du programme a été maintenu à 0,5 % du PIB. Au cours de la même période, le montant moyen des allocations perçues par les familles est passé de 94 à 170 réaux³ (242 réaux en moyenne pour les familles bénéficiant de l'allocation d'extrême pauvreté).

CYCLE D'AMÉLIORATION DU PROGRAMME *BOLSA FAMILIA* (2011-2014) - (MONTANT MOYEN DES ALLOCATIONS APRÈS L'INTRODUCTION DE CHAQUE MESURE)



Source : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (chiffres du Registre unique et du programme *Bolsa Família*)

2 Valeur ajustée en octobre 2014

3 D'après les chiffres d'octobre 2014 du programme *Bolsa Família*.

Les mesures d'amélioration du programme *Bolsa Familia* qui ont été prises dans le cadre du plan Brésil sans misère ont permis de sortir 22 millions de personnes de l'extrême pauvreté depuis son lancement. L'ensemble des bénéficiaires du programme *Bolsa Familia* ont ainsi pu échapper définitivement à la pauvreté, sur le plan du revenu.

L'ALLOCATION CONTINUE (BPC)

L'allocation continue est un revenu minimal versé tous les mois aux personnes âgées (65 ans et plus) ainsi qu'aux personnes présentant un handicap physique, mental, intellectuel ou sensoriel, quel que soit leur âge.

Seules les personnes dont le revenu par membre de la famille est inférieur à un quart du salaire minimal hors allocations y ont droit. Il s'agit d'une allocation personnelle, non transférable et non définitive, et versée sans contrepartie de cotisation au régime de sécurité sociale.

Si le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim est responsable de la gestion globale de l'allocation continue, c'est l'Institut national de la sécurité sociale (INSS) qui assure le versement des allocations, qui examine et répond aux demandes, et qui procède au réexamen des dossiers.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation a bondi après l'introduction du plan Brésil sans misère. Avant le lancement du plan en 2010, il s'élevait à 3,4 millions, pour un montant annuel total de 20,4 milliards de réaux. En août 2014, on recensait plus de 4 millions de bénéficiaires de l'allocation continue (dont 1 856 874 personnes âgées et 2 212 614 personnes handicapées). À compter de 2014, le budget a été porté à 34,7 milliards de réaux.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Les mesures du plan Brésil sans misère en matière de revenu ont permis à 22 millions de Brésiliens d'échapper à l'extrême pauvreté. Grâce à elles, l'ensemble des bénéficiaires du programme *Bolsa Familia* ont pu sortir de la pauvreté (voir document de la présente série consacré à la coordination fédérative dans le cadre du plan Brésil sans misère).

Les améliorations apportées au programme *Bolsa Familia* ainsi qu'à l'allocation continue au titre du plan Brésil sans misère ont contribué à bâtir un système de protection sociale capable de venir en aide aux Brésiliens en proie à l'extrême pauvreté. Ce système doit en grande partie son existence au réseau d'assistance sociale, au Registre unique (qui a servi à l'identification des bénéficiaires du programme *Bolsa Familia*) ainsi qu'à une série d'autres programmes coordonnés visant à aider les familles et les individus à échapper à la pauvreté ainsi qu'à l'extrême pauvreté.

La dernière grosse difficulté est de limiter les erreurs d'inclusion et d'exclusion au niveau de la liste des bénéficiaires, pour garantir l'efficacité et l'équité du système. Cela nécessite de localiser au moyen d'une recherche active les familles encore exclues du dispositif, tout en améliorant les conditions de vie des personnes qui bénéficient déjà des allocations du programme *Bolsa Familia*.

L'impact de la série d'améliorations présentées dans ce document ne se limite pas cependant à la fourniture d'un appui financier. Des études montrent que les transferts monétaires ont une

incidence positive dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'assistance sociale et de l'emploi: les taux de scolarisation et de réussite scolaire augmentent, la santé des bénéficiaires s'améliore et leur risque de contracter des maladies liées à la pauvreté diminue. On observe également un recul du travail des enfants ainsi qu'une multiplication des formations professionnelles ouvertes aux jeunes et aux adultes.

SOURCE :

COSTA, Patricia Vieira da ; FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria (en portugais uniquement). Dans : CAMPELLO, Tereza ; FALCÃO, Tiago ; COSTA, Patricia Vieira da. *O Brasil sem miséria*. Brasília : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, 2014.