



Chroniques des Amériques

Volume 18, numéro 3, juin 2013

La relève de Dilma Rousseff suite à l'héritage social de Lula

Marie-Pier Malouin-Ducharme

L'élection du président Luiz Lula da Silva en 2002 à la tête du gouvernement brésilien a, selon plusieurs, révolutionné les politiques du pays¹. Cet ancien métallurgiste a laissé son poste en présentant un taux de satisfaction populaire de 80%². Après huit ans au pouvoir et deux mandats complétés, il dut quitter, car la Constitution interdit de faire un troisième mandat³. Il a été possible pour ce dernier d'atteindre ce taux d'opinions favorables notamment grâce à ses politiques favorisant la réduction de la pauvreté dans les familles les plus démunies du pays. Certes, la distribution des revenus est encore critique à ce jour, mais durant ses deux mandats, il a beaucoup contribué à l'améliorer. Pour preuve, le coefficient de Gini est passé de

0,594 en 2002 à 0,547 en 2009⁴. De plus, il a rejoint les classes ouvrières par ses politiques volontaristes et adaptées. De ce fait, le président Lula était considéré comme un des leurs. Mais il n'y a pas seulement les strates les plus démunies qui ont apprécié la gouvernance de leur ancien président, celui-ci a également su plaire aux plus riches, car ses politiques pour réduire la pauvreté ont peu coûté aux mieux nantis⁵.

« La tâche de lui succéder est difficile et représente un défi mais je saurai honorer cet héritage et amplifier son travail. »

- Dilma Rousseff

C'est donc le 3 octobre 2010 que les électeurs brésiliens ont choisi le successeur du président Lula⁶. Lorsque Luiz Lula da Silva a été remplacé par Dilma Rousseff, cette dernière a promis de continuer de développer le Brésil dans la même visée. Une de ses promesses électorales était même d'éliminer la

1 Dominique VIDAL. « Le Brésil au sortir des années de Lula », Problèmes d'Amérique latine, 2010, vol. 4, n° 78, p. 7.

2 Laurent JEANNEAU. « L'héritage social de Lula », Alternatives économiques, n° 294, septembre 2010, p.1.

3 Dominique VIDAL. Op. cit., p. 7.

4 BANQUE MONDIALE. « World Development Indicators », The World Bank, [En ligne], 2013,

<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx?isshared=true&ispopular=country&pid=4> (Page consultée le 16 avril 2013).

5 Laurent JEANNEAU. Op. cit., p. 1.

6 Laurent JEANNEAU. Op. cit., p. 1.

pauvreté extrême du pays au cours de son mandat. Il est donc intéressant de se demander si celle-ci a su guider ses politiques sociales dans le même sens que son prédécesseur. Le programme social majeur de Lula étant la Bolsa Família (Bourse familiale), nous nous intéresserons à la poursuite des objectifs de celle-ci par la présidente. La réduction directe de la pauvreté à travers les transferts pour un meilleur accès aux services de base, notamment l'éducation et le suivi médical des enfants seront analysés.

La Bolsa Família

Avant l'arrivée de Lula à la tête du pays, les gouvernements brésiliens ne considéraient pas la réduction de la pauvreté comme une priorité. Bien que sous Cardoso, le prédécesseur de Lula, certaines politiques sociales aient commencé à voir le jour, ce n'est réellement que sous Lula que le pays a connu de profondes transformations⁷. La Bolsa Família est certes son programme principal, mais l'ancien président a également lancé d'autres mesures, comme celle pour le logement social visant à freiner l'expansion des bidonvilles.

Le programme Bolsa Família a été créé en 2003 et est entré en vigueur en 2004. En une phrase, la Bolsa Família est un « versement mensuel aux mères dont le revenu se situe dans les tranches les plus basses, moyennant la preuve que leurs enfants sont bien scolarisés et médicalement suivis⁸ ». Mais avant la création de la Bolsa Família, telle que nous la connaissons aujourd'hui, le gouvernement fédéral brésilien comptait quatre programmes sociaux afin de venir en aide aux citoyens les plus démunis. Ces politiques publiques étaient le Programme Faim zéro, la Bourse scolaire, la Bourse d'alimentation et

l'Aide au gaz⁹. La Bolsa Família est donc la réunion de ces quatre mesures prises par le gouvernement de Lula et le précédent. L'intégration de ces programmes a été faite pour améliorer l'efficacité globale et pour permettre « un traitement plus complet de la pauvreté¹⁰ ». L'unification rend donc possible une plus grande réduction immédiate de la pauvreté à court terme, comme à long terme.

La Bolsa Família comprend plusieurs politiques publiques notamment pour améliorer la santé des enfants et des mères et pour augmenter le niveau de fréquentation scolaire ainsi que le nombre d'obtentions de diplômes. Si les familles qui participent à ce programme respectent les conditions qui sont posées, elles recevront le montant qui leur est dû. Comme le disait le vice-ministre du Développement social de Lula, Rômulo Paes, « la Bolsa Família a des retombées à la fois sur le niveau de vie des familles et sur l'organisation sociale de manière plus large¹¹ ». En effet, des enfants en meilleure santé et mieux éduqués seront plus en mesure de transmettre ces valeurs à leurs enfants.

Le transfert de revenu aux familles les plus pauvres au Brésil vise une réduction immédiate de la pauvreté. Ce sont les facteurs conditionnels qui renforcent l'accès aux droits sociaux de base et qui assurent des résultats concrets quant à l'amélioration de la santé et à l'éducation dans les familles bénéficiant de ce programme¹². Ces facteurs garantissant le droit des familles à l'allocation financière de

9 Valeria PERO. « Bolsa Família : une nouvelle génération de programmes sociaux au Brésil », CériScope, [En ligne], <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/bolsa-familia-une-nouvelle-generation-de-programmes-sociaux-au-bresil?page=3> (Page consultée le 4 janvier 2013).

10 Loc. cit.

11 Laurent JEANNEAU. Op. cit., p. 3.

12 Luciana MURAO et Anderson MADCEDO DE JESUS. « Le programme Bolsa Família (Bourse familiale) : analyse du programme brésilien de transfert conditionnel de revenus », Field Actions Science Reports, 2012, vol. 4, p. 2.

7 Dominique VIDAL. Op. cit., p. 7.

8 Perry ANDERSON. « Le Brésil de Lula », Le Débat, 2011, vol. 5, n° 167, p. 26.

la Bolsa Família sont multiples. Par exemple, afin d'améliorer la santé des enfants dans ces familles, le suivi des cartes de vaccination et de la croissance et du développement des enfants de moins de sept ans est effectué.¹³ Ainsi, les parents qui procurent les soins et le suivi médical adéquat à leurs enfants peuvent recevoir leur allocation. Le même principe s'applique pour l'éducation primaire et secondaire. Les jeunes de 6 à 15 ans doivent être inscrits dans une école et doivent

utilisées pour sélectionner les familles admissibles¹⁶.

Malgré le fait que la législation de la Bolsa Família soit mise en place par l'Union, la gestion se fait ainsi de façon décentralisée. Les pouvoirs et responsabilités sont partagés entre l'Union, les états fédéraux et les municipalités. Les trois entités unissent leurs efforts et travaillent ensemble au développement et au suivi de l'accomplissement du programme. Il en est de même pour tous les programmes sociaux au Brésil.

Le programme sous Lula

En 2003, le budget de la Bolsa Família, s'élevait à 1,65 milliard de dollars. Ce montant ne représentait que 1,6% du total des dépenses sociales¹⁷. En 2006, le budget alloué était passé à 4,26 milliards, soit 2,8% des dépenses sociales du pays¹⁸. Ce qui est intéressant à considérer est le bon de 10% que le pourcentage du budget social attribué à l'assurance sociale a fait entre 2003 et 2004, passant de 26% à 36%. La mise en place du programme de Bourse familiale a réellement été le reflet des fonds supplémentaires débloqués pour les familles démunies du pays.

** Certaines données pour 2005 et 2006 ne sont pas disponibles

Source: Anthony HALL. « From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula », Journal of Latin American studies, 2006, vol. 4, n° 38, p. 693.

	Total du budget social		Budget de l'assistance sociale		Bourse familiale	
	CAD\$ (milliards)	% PIB	CAD\$ (milliards)	% direct du budget social	CAD\$ (milliards)	% direct du budget de l'assistance sociale
2001	75,6	13,3	4	5,3	0,7	18,0
2002	86	13,5	4,8	5,6	1,1	23,0
2003	100,7	13,7	6,1	6,0	1,6	26,0
2004	112,2	14,1	7,3	6,5	2,6	36,0
2005	-	-	8,5	-	3,3	38,0
2006	-	-	11,3	-	4,3	38,0

assister à au moins 85% de leurs cours chaque mois¹⁴. D'autres facteurs conditionnels sont en place pour le suivi médical des femmes de 14 à 44 ans¹⁵.

Les critères de sélection pour bénéficiaire de la Bolsa Família sont basés sur le revenu familial par personne et sur la distribution de l'allocation dans l'ensemble du pays. Ce sont les informations fournies par les municipalités au Registre unique des programmes sociaux qui sont

13 Ibid., p.4

14 Loc. cit.

15 Loc. cit.

16 Loc. cit.

17 MINISTERIO DA FAZENDA. Orçamento Social do Governo Federal 2001-2004, Secretaria de Política Econômica, Brasília (2005).

18 Anthony HALL. « From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula », Journal of Latin American studies, 2006, vol. 4, n° 38, p. 693.

En 2003, l'ancien président Lula, avait annoncé que le programme Bolsa Família atteindrait 3,6 millions de familles bénéficiaires¹⁹. Cet objectif a en effet été atteint. Au cours des trois années suivantes, le nombre de bénéficiaires a plus que doublé pour s'élever finalement à 30 millions de citoyens brésiliens²⁰, soit environ les trois quarts des gens qui vivaient sous le seuil de la pauvreté.

À la fin de 2005, c'est quelque 8,7 millions de familles qui ont été incluses au programme de la Bolsa Família. Ce chiffre a augmenté en 2006, et 1,2 million de familles étaient bénéficiaires, ce qui représente 44 millions de personnes²¹.

Aux balbutiements du programme, le public visé se divisait en deux groupes : les « très pauvres », c'est-à-dire les foyers avec des revenus mensuels allant jusqu'à 24 dollars, et les « pauvres » dont le revenu familial se situait entre 24 et 47 dollars par mois²². Ces revenus sont très bas, car il est important de noter que la crise de 2002 avait eu beaucoup d'impact sur le salaire moyen des strates les plus démunies au Brésil, augmentant du même coup pour les années suivantes les inégalités au sein de la société brésilienne²³. En avril 2006, la limite supérieure a été augmentée à 62 dollars afin de faciliter la réalisation des objectifs chiffrés globaux. Les familles très pauvres recevaient à ce moment une allocation mensuelle fixe de 24 dollars, indépendamment de la taille de la famille, tandis que les familles qui gagnaient entre 24 et 62 dollars par mois ne recevaient pas de rémunération

de base²⁴. Le montant versé était de 7,70 dollars par enfant qui fréquentait un établissement scolaire²⁵. La prestation maximale par ménage était fixée à 48,50 dollars²⁶.

En 2009, la limite supérieure a été augmentée à 78 dollars pour les familles qui avaient un revenu de 40 dollars et moins, et l'âge des membres de la famille ne devenait plus un critère d'admissibilité²⁷. L'allocation de base a été augmentée à 38 dollars et le montant versé par enfant qui fréquente l'école a été élevé à 12 dollars²⁸.

Le niveau moyen des prestations versées par famille a presque triplé pendant les trois premières années, passant de 13,60 dollars en 2003 à 38,50 dollars en 2006²⁹.

La relève de Dilma Rousseff

Dilma Rousseff a été élue en faisant la promesse qu'elle saurait poursuivre le travail commencé par son prédécesseur en matière de politiques

sociales. C'est donc dès 2011, à sa deuxième année de mandat, qu'elle a décidé de créer le programme Plano Brasil Sem Miséria (Plan Brésil sans misère), qu'elle a annoncé comme la

« La lutte contre la pauvreté est un devoir de l'État et un tâche de tous les Brésiliens. Nous ne pouvons oublier que le défi le plus difficile à relever, le problème le plus grand et le plus angoissant de ce pays est d'avoir une pauvreté chronique installée. »

- Dilma Rousseff

19 Loc. cit.

20 Anthony HALL. Op. cit., p. 693.

21 Loc. cit.

22 Loc. cit.

23 Rosa Maria MARQUEZ et Paulo NAKATANI. « La politique économique du gouvernement Lula : changement ou continuité ? », Revue Tiers Monde, vol.1, n° 189, 2007, p. 53.

24 Loc. cit.

25 Loc. cit.

26 Loc. cit.

27 Joseane ROTATORI COURI. « Análise de Orçamento do Programa Bolsa Família », Universidade de Brasília, septembre 2010, p. 29.

28 Loc. cit.

29 Joseane ROTATORI COURI. Op. cit., p. 29.

priorité de son mandat. Ce plan se veut en fait une expansion de la Bolsa Família, et a comme objectif premier d'éradiquer la pauvreté extrême au Brésil d'ici 2014. En effet, le budget du programme Bolsa Família a augmenté de 40% entre 2010 et 2012, passant de 0,38% à 0,46% du PIB du pays³⁰. Comme l'a mentionné la ministre du Développement social, Tereza Campello : « si le Brésil accomplit d'ici 2014 ce qu'il a programmé, il sera le premier pays en développement à atteindre le principal objectif du millénaire fixé en 2000 par l'ONU : réduire la misère extrême ». ³¹

En 2011, encore 16,2 millions de Brésiliens (8,5 % de la population) vivaient toujours en situation d'extrême pauvreté, avec moins de 41 dollars par mois³². La moitié d'entre eux avaient moins de 19 ans et 40 % moins de 14 ans³³. La pauvreté extrême est un fléau qui touche particulièrement les enfants au Brésil.

Les ressources supplémentaires allouées ont été attribuées à l'ajustement des prestations, à l'augmentation du nombre de familles bénéficiaires et à l'augmentation du montant des prestations par foyer, augmentant ainsi le montant moyen transféré aux familles du programme³⁴.

Le nombre de nouveaux ménages bénéficiant du programme en 2011 s'élevait à 407 000³⁵. En 2012, seulement un an après l'instauration du Plan Brasil Sem Miséria, 687 000 nouvelles familles brésiliennes ont été incluses pour recevoir les

prestations, ce qui représente une augmentation de 68,8%³⁶. La cible de 2013 est fixée à 800 000 nouvelles familles prestataires³⁷. Il est à noter que le gouvernement de Dilma Rousseff, pour les années 2011 et 2012, a dépassé les objectifs qu'il avait déterminés³⁸. Il reste à voir s'il en sera de même pour 2013.

Sur les 687 000 nouveaux ménages bénéficiaires du programme Bolsa Família en 2012, 39 % provenaient de municipalités avec plus de 100 000 habitants, 75 % des ménages se trouvaient dans les centres urbains, et 14% des inclusions étaient issues de familles de publics spécifiques c'est-à-dire des autochtones, des agriculteurs familiaux, des cueilleurs, des pêcheurs, des collecteurs de matières recyclables, la population des sans-abri et d'autres³⁹. Au total, en mai 2012, la Bolsa Família servait 13,5 millions de ménages au Brésil⁴⁰.

De plus, il y aura désormais jusqu'à cinq enfants par famille (et non plus trois seulement) qui pourront avoir droit à l'allocation. Cela représente 1,3 million d'enfants supplémentaires admissibles.

Les augmentations budgétaires ont certes servi à desservir plus de familles, mais la valeur de la prestation moyenne du programme Bolsa Família a également augmenté entre 2010 et 2012. En fait, elle a augmenté de 55,60 à 67,40 dollars. Cela représente une augmentation de 38 % avec le programme Brasil Sem Miséria⁴¹. Depuis l'avènement de ce dernier, la prestation moyenne a

30 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. « Plano Brasil Sem Miséria », Mai 2012, Brésil, p. 8.

31 Loc. cit.

32 Jean-Pierre LANGELLIER. « Le Brésil lance un programme d'éradication de la grande pauvreté », Le Monde, [En ligne], 4 juin 2011,

http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2011/06/04/le-bresil-lance-un-programme-d-eradicacion-de-la-grande-pauvrete_1531808_3222.html

(Page consultée le 4 janvier 2013).

33 Loc. cit.

34 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Op.cit., p.6.

35 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Op.cit. p.6.

36 Loc. cit.

37 Loc. cit.

38 Loc. cit.

39 Ibid., p. 7.

40 Ibid., p. 8.

41 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Op.cit., p. 9.

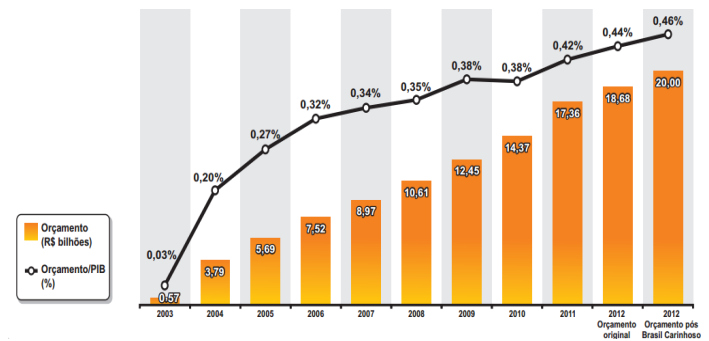
augmenté par trois fois à deux reprises en 2011, avec des ajustements et des innovations introduites et une troisième fois en 2012.

En ce qui concerne l'éducation, le plan Brazil Sem Miséria est davantage axé sur l'expansion du programme déjà présent dans les écoles où il y a le plus d'étudiants qui sont membres de familles recevant une prestation de la Bolsa Família. En 2012, c'est plus de 33 000 écoles qui ont rejoint le niveau d'études demandé par le programme et 17 000 d'entre elles (53%) avaient une majorité d'élèves bénéficiant de la Bolsa Família.⁴² En 2011, seulement 14 995 écoles étaient inscrites au programme, ce qui fait une augmentation de 123 % des écoles participantes.

L'expansion des unités de santé de base (USB) a commencé en 2011 avec le transfert de fonds fédéraux aux municipalités. C'est le critère de concentration de familles en situation de pauvreté extrême qui est utilisé pour sélectionner l'emplacement des 2122 USB. Des ressources ont été transférées pour les territoires avec une plus grande vulnérabilité atteignant 2077 USB.

Finalement, si on regarde la courbe du graphique ci-dessous, qui représente l'évolution du budget total alloué pour la Bolsa Família, que ce soit pour le budget total accordé ou pour le ratio budget/PIB, malgré une augmentation un peu plus marquée pour l'année 2011 lors du lancement du plan Brazil Sem Miséria, le budget suit un cours normal d'évolution par la suite. On peut donc conclure que ce plan instauré par la présidente en 2011 a connu un essor incroyable pour son inauguration, et a suivi une évolution normale par la suite.

Évolution du programme Bolsa Família



Source: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. « Plano Brasil Sem Miséria », Mai 2012, Brésil, p. 8.

Conclusion

Une des principales critiques du programme Bolsa Família est au sujet du montant des prestations versées aux familles. En effet, pour plusieurs, le succès du programme auprès de la population portait davantage sur le message symbolique envoyé⁴³. Les allocations versées aux familles seraient trop peu élevées pour réellement augmenter le niveau de vie de ces citoyens, et pour l'éducation, certains croient qu'il serait préférable pour le gouvernement de se concentrer aussi sur la qualité de l'éducation prodiguée et sur la qualité des soins de santé proposés⁴⁴.

Selon les chiffres vus précédemment, il est possible de conclure que Dilma Rousseff a su prendre les rênes du changement social au Brésil. En effet, avec l'expansion de la Bolsa Família à travers le plan Brazil Sem Miséria, elle a non seulement assuré la poursuite du projet de son prédécesseur, mais elle a accéléré le processus en terme de réduction de la pauvreté et d'accession aux services de base.

Les critiques mentionnées ci-dessus sont peut-être venues à son oreille, car avec son plan d'expansion de la Bourse familiale, la présidente a su augmenter considérablement le

43 Perry ANDERSON. Op. cit., p. 26.

44 Luciana MURAO et Anderson MADCEDO DE JESUS. Op. cit., p. 10.

montant moyen mensuel versé aux familles bénéficiaires. Le programme a certes eu beaucoup de succès à ses débuts. Les familles démunies étaient heureuses de recevoir directement de l'argent chez eux, les aidant ainsi à mieux vivre. Ce dépôt direct est pour cette classe de la société un signe que leur gouvernement se préoccupe de leur sort. Mais il est important pour le gouvernement de ne pas faire stagner cette aide, car nous le savons, il est dans la nature humaine de toujours en redemander davantage. En augmentant considérablement le montant moyen mensuel versé, la présidente s'assure de garder une opinion favorable de la part des strates les plus démunies.

De plus, il y a eu beaucoup de progrès sur le plan de la distribution des ressources financières pour

l'éducation. En effet, comme nous avons pu le constater, le nombre d'écoles adhérant au programme et acceptant de fournir un certain niveau d'éducation a augmenté considérablement entre 2011 et 2012.

L'analyse des résultats du plan Brasil Sem Miséria de Dilma Rousseff reste toutefois incomplète, car les données ne sont disponibles que pour la première année d'existence du plan. Certes, il semble pour le moment une réussite et les objectifs fixés par la présidente paraissent en voie d'obtention, mais il est difficile de prédire la prospérité du programme pour les prochaines années étant donné son état embryonnaire. L'évolution du plan Brasil Sem Miséria sera à suivre au courant des prochaines années.

Direction

Mathieu Arès, professeur adjoint, Université de Sherbrooke

Hugo Loiseau, professeur agrégé, Université de Sherbrooke

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

Observatoire des Amériques

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : oda@uqam.ca

Site web : www.ameriques.uqam.ca



Rédaction

Marie-Pier

Chercheur en formation. Étudiante à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke)

Malouin-Ducharme :

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).