

L'action du gouvernement Lula dans le domaine social : une lecture complexe

Rosa Maria Marques¹ et Áquilas Mendes²

L'ambiguïté du projet du gouvernement Lula apparaît surtout dans ses politiques sociales. Si elles ont joué un rôle dans la hausse du revenu des plus pauvres, elles n'ont pas altéré la structure foncièrement inégalitaire du pays, à l'origine de la pauvreté. Parallèlement, les mécanismes traditionnels d'assurance sociale ont été affaiblis par la poursuite d'une politique économique favorable aux intérêts du capital financier et de l'entrepreneuriat.

Dresser un bilan objectif de l'action du gouvernement Lula dans le domaine des politiques sociales n'est pas chose aisée. Tout d'abord, tous ceux qui espéraient voir le président Luiz Inácio Lula da Silva réaliser des progrès significatifs en matière de réforme agraire et l'État se donner d'autres priorités que celles du président Fernando Henrique Cardoso (FHC), ont vite fait de déchanter. Ensuite, il ne fait guère de doute que le programme phare du gouvernement – un programme de transfert de revenus – a permis à des millions de familles brésiliennes de sortir d'une situation d'extrême pauvreté. C'est du reste sous la responsabilité de Lula, que la valeur réelle du salaire minimum a connu une très nette hausse, que des effectifs supplémentaires ont été engagés dans l'enseigne-

1. Économiste, professeure au département d'économie et du programme d'études de troisième cycle en économie politique à l'Université catholique de São Paulo (PUCSP).

2. Économiste, professeur au département d'économie du PUCSP et de la faculté d'économie de FAAP/SP, président de l'Association brésilienne de l'économie de la santé (ABRESI).

ment universitaire et que de nouvelles universités publiques ont vu le jour dans le pays, etc.

En même temps, tandis qu'il entendait compléter les réformes que son prédécesseur avait laissé inachevées dans le domaine de la protection sociale, le gouvernement Lula a mis en œuvre une politique économique dont les objectifs premiers visaient à réduire l'inflation et à dégager de substantiels excédents primaires, ce qui ne pouvait que favoriser largement les intérêts de l'agro-industrie et du capital financier national et international – en assurant aux détenteurs de titres une très haute rentabilité grâce au maintien de taux d'intérêts élevés et au secteur bancaire des profits records.

En 2009, cette politique économique n'a toutefois pas été poursuivie en raison de la crise économique internationale. Les mesures prises par le gouvernement et la Banque centrale ont alors visé à : a) stimuler le crédit bancaire ; b) restructurer le secteur bancaire afin de se prémunir contre l'insolvabilité des banques les plus vulnérables ; c) relancer la demande par des mesures d'exonération fiscale et une modification de l'impôt sur les personnes physiques ; d) soutenir les travailleurs sans emploi par l'extension des allocations de chômage, diminuer les taux d'intérêts, accroître les dépenses publiques et réduire l'excédent primaire.

Cet article n'a pas pour objectif l'analyse des politiques économiques mises en œuvre par Lula au cours de ses deux mandats, et moins encore durant la période la plus aiguë de la crise économique. Nombre d'études et d'articles s'y consacrent ou abordent la politique spéciale du gouvernement de soutien aux grands entrepreneurs, notamment ceux liés à la finance et à l'agro-industrie. Parmi les différentes contributions, relevons notamment celles d'Oliveira (2003), de De Paula (2005), de Marques et Nakatani (2006), d'Oliveira et Nakatani (2007) et de Marques et Nakatani (2009).

Le champ d'analyse de cet article se limite donc aux politiques sociales, mais dans un sens plus large que celui exprimé dans la Constitution de 1988 qui concerne surtout la sécurité sociale *stricto sensu*. Dans cette analyse, la politique économique élaborée par le gouvernement Lula ne sera mentionnée que dans la mesure où elle fait contrepoint ou restreint la portée des politiques sociales.

L'article comporte trois parties. La première traite de l'affaiblissement des droits sociaux sous le premier gouvernement Lula, découlant de la mise en œuvre d'une politique budgétaire restrictive caractérisée par le maintien de l'excédent primaire. L'impact significatif

de cette politique macro-économique sur la protection sociale et le Système unique de santé (SUS) y sera traité. Sont également abordés dans cette partie le caractère limité et ambigu de la réforme des retraites du gouvernement Lula, les contraintes budgétaires qui pèsent sur la santé publique et le projet de réforme fiscale de 2008, lequel envisageait la suppression des cotisations sociales calculées sur base des salaires – principale source de financement de la sécurité sociale. La deuxième partie concerne le programme phare de lutte contre la pauvreté *Bolsa Família* (allocation familiale), la récupération de la valeur réelle du salaire minimum et la question de la répartition des revenus. La dernière partie enfin est consacrée à une brève conclusion.

Réduction des droits et initiatives en faveur du maintien de l'excédent primaire

Contre-réforme des retraites : une étape dans le processus de démantèlement de l'État ?

La proposition de réforme des retraites du gouvernement Lula a été rendue publique en avril 2003. Sa teneur a alors surpris presque tout le monde et en premier lieu les membres du PT. Le projet n'avait en effet pas fait l'objet de discussions avec les bases du parti. Plus encore, il allait à l'encontre de la position adoptée par le PT au Congrès national au moment de voter la réforme proposée par Cardoso.

La réforme des retraites de Lula – adoptée par la Chambre des députés le 7 décembre 2003 et douze jours plus tard par le Sénat – visait principalement le régime des fonctionnaires et reprenait exactement les points qui avaient été rejetés dans la proposition de Cardoso. L'exposé des motifs accompagnant la proposition présentait quelques nouveautés par rapport aux propositions respectives des présidents Collor et Cardoso. Aussi, au lieu de légitimer ces réformes par les principes, la proposition abondait de « préjugés » allant jusqu'à distordre l'information. Dans l'exposé des motifs, le revenu moyen des bénéficiaires du RGPS – Régime général de protection sociale –, soit 362 reals, était ainsi comparé à celui d'« un » fonctionnaire percevant un revenu de près de 50 000 reals.

Si ces données avaient été diffusées dans les seuls médias, on aurait pu croire qu'il s'agissait d'un « malentendu ». D'abord, parce qu'on ne compare jamais une moyenne et une valeur absolue,

ensuite parce que dans le calcul de la moyenne du RGPS, le gouvernement a indûment intégré l'ensemble des prestations permanentes accordées aux assurés spéciaux – les ruraux (correspondant à un salaire minimum) et certaines catégories de retraités – qui constituent des allocations réduites de nature assistanciale et qui ont poussé les moyennes à la baisse.

En réalité, d'après les données du ministère de la prévoyance et de l'assistance sociale (MPAS), la moyenne des prestations à base « contributive » était alors de 812,3 reals, soit un montant bien au-dessus des 362 reals mis en avant par le gouvernement pour obtenir le soutien à son initiative. Quant à la moyenne des pensions reçues par la plupart des fonctionnaires fédéraux, elle était environ de 1 038 reals, comme le rapportait notamment la CUT lors d'un séminaire organisé par la Fondation Perseu Abramos en 2003.

Même si le nombre de fonctionnaires disposant d'une pension élevée³ est assez réduit, le gouvernement et les médias ont fait de cet argument leur cheval de bataille et la preuve indiscutable d'un traitement différencié des fonctionnaires par rapport aux travailleurs du secteur privé. Face à la répartition inégale des revenus au Brésil – l'une des pires au monde –, il était crucial pour le gouvernement de présenter un projet qui obtienne un large soutien de la part de la grande masse des travailleurs brésiliens, ceux qui justement reçoivent des salaires nettement inférieurs.

Mais pour obtenir cette indispensable adhésion, le gouvernement Lula a utilisé une autre « association douteuse ». Il a comparé la précarité des services publics – en particulier ceux relevant de la sphère sociale – à la situation relativement avantageuse des fonctionnaires publics. La base de l'argumentation consistait à dire que, grâce à cette réforme, on assisterait à une augmentation des allocations versées aux secteurs sociaux. L'argumentaire n'est pas neuf. Depuis le gouvernement Collor – dont le slogan de campagne comparait les fonctionnaires à des « maharajas » gagnant beaucoup mais travaillant peu – la fonction publique est régulièrement dénoncée en tant qu'elle représente une franche privilégiée de la population. Au nom de la justice sociale, ce prétexte devait justifier la réforme des pensions (Marques et Mendes, 2004)

3. D'après Lindolfo Machado, ils représentent 0,1 % du total des pensions versées aux fonctionnaires (www.tribuna.inf.br/antiores/2003/maio/27).

En dépit des mobilisations organisées par les fonctionnaires et les secteurs de la gauche brésilienne, la réforme proposée par Lula a finalement été approuvée en un temps record. Elle proposait notamment: a) de plafonner le montant des prestations versées aux fonctionnaires publics, b) de prélever une contribution sur le montant des pensions, établie à 11 % du montant brut de la prestation versée (cette contribution devait aussi s'appliquer au Régime général de sécurité sociale qui concerne les travailleurs du secteur privé formel de l'économie, à savoir ceux qui bénéficient de droits sociaux et syndicaux garantis⁴).

En fait, cette position nouvelle de Lula se trouvait déjà exprimée dans le paragraphe 47 du Programme du gouvernement (p. 17-20) rendu public en 2002: « *L'un des principaux défis politiques et administratifs du futur gouvernement est de s'attaquer à la question des pensions. Pour relever ce défi, il est nécessaire d'envisager un ensemble d'initiatives de court, moyen et long terme et de trouver des solutions structurelles qui puissent pleinement rassurer les générations présentes et futures du Brésil sur les droits qui leur seront accordés après une longue vie de travail. Cette refonte doit avoir comme objectif celui de créer un système de pension universel de base, public et obligatoire, pour tous les travailleurs brésiliens, et cela aussi bien dans le secteur public que privé. Il s'agira d'un système contributif avec des prestations clairement stipulées et des montants de base et des plafonds pour les pensions clairement définis (paragraphe 47, souligné par nous).* »

« *Quant au troisième pilier de l'actuel système brésilien de sécurité sociale, les revenus complémentaires, ils pourront être assurés par la mise en place de fonds de pension administrés soit par les entreprises, soit par les syndicats (conformément à la Loi complémentaire 109). Aux travailleurs qui le souhaitent, ils donneront un revenu additionnel qui viendra s'ajouter à celui garanti par les régimes de base. Ce troisième pilier doit aussi être compris comme un puissant outil de renforcement du marché intérieur et la source d'une épargne à long terme pour le développement du pays. Le recours à des mécanismes incitatifs sera favorisé pour consolider la*

4. Ces prélèvements chez les fonctionnaires inactifs ont été rejetés à trois reprises sous le gouvernement Cardoso, surtout par les membres du PT qui s'opposaient au projet. Mis à part le gouvernement actuel, seul le dernier gouvernement militaire a osé faire payer les retraités. En droit social, la contribution donne automatiquement lieu à un droit futur, on ne saurait donc exiger une contribution de la part d'un retraité.

croissance tout comme cette institution» (paragraphe 57, souligné par nous).

Les extraits cités illustrent la position en matière de pension de l'équipe qui s'apprêtait à prendre le pouvoir : elle présupposait l'existence d'un déficit, défendait l'absence de différence de traitement entre travailleurs du secteur privé et fonctionnaires publics, proposait la mise sur pied d'un système unique pour les travailleurs du secteur privé, prônait l'instauration d'un plafond pour les pensions des fonctionnaires et considérait les fonds de pension comme des instruments de développement sur le long terme. Le seul élément non prévu par ce programme fut l'introduction d'une contribution auprès des retraités.

Quelles sont finalement les conséquences de la réforme des pensions introduites par Lula ? Dans le cas des retraités, on peut dire que cette réforme met à mal le principe de réciprocité. Une contribution donne en effet nécessairement lieu à un droit futur, ce qui ne peut par définition s'appliquer à un retraité. Les recettes dégagées signifient pour l'État un apport supplémentaire de ressources. Quant au plafonnement du montant de la retraite des fonctionnaires, cette mesure visait surtout à susciter l'adhésion des employés à hauts revenus à l'idée selon laquelle ce plafond, tout comme les fonds de pension des travailleurs dans le secteur privé, permettrait de dégager de substantielles ressources susceptibles d'être organisées et administrées par les syndicats et les fédérations. Jusqu'ici cependant, ces fonds n'ont jamais vu le jour, soit parce que le projet a été bloqué au niveau du Sénat (fonds des employés), soit parce qu'ils n'ont pas été réglementés.

Plus globalement, l'introduction d'un plafond signifie la rupture du contrat qui lie l'État à ses officiers. La notion d'intégralité, autrement dit la garantie de recevoir une pension d'une valeur égale à celle du revenu durant la vie active, était un droit garanti dans le secteur public brésilien, ce qui compensait le fait que les revenus dans le secteur public étaient généralement inférieurs à ceux du secteur privé pour un même niveau de qualification.

Les prestations versées aux deux segments avaient tendance à s'égaliser dès lors que les travailleurs du secteur privé à la retraite connaissaient une forte diminution de leur revenu tandis que les fonctionnaires, bien moins payés durant leur vie active, continuaient à percevoir ce même montant à la pension. Autrement dit, le pacte entre l'État brésilien et ses employés était de leur assurer un revenu

permanent, mais inférieur à celui versé par le marché pour un même niveau de qualification. Grâce à ce mécanisme, le fonctionnaire ne se trouvait pas dans l'incertitude quant à son revenu futur et pouvait générer un taux de consommation/épargne différent de celui du travailleur salarié du secteur privé. Compte tenu de la garantie entourant ses revenus futurs, il pouvait ainsi se permettre d'épargner moins au cours de sa vie active (Marques et Mendes, 2004).

Ce changement de conditions pour les fonctionnaires aura un effet dissuasif sur les « bons » professionnels qui décident de passer le concours de la fonction publique. Deux cas de figure pour échapper à ce scénario : a) un chômage conjoncturel élevé, l'État apparaissant comme l'une des seules alternatives d'emploi, b) une tendance à la concentration des revenus du travail au niveau des couches les plus basses.

Des initiatives défavorables au Système unique de santé (SUS)

Absence de recouvrement des notions d'actions et de services de santé au niveau fédéral, des États et des municipalités.

Tout au long du premier mandat du gouvernement Lula, son équipe économique a cherché à introduire au budget du ministère de la santé (MS) de nouveaux postes de dépenses, notamment les frais liés aux intérêts et au financement de la retraite des anciens employés de ce ministère. Ces tentatives n'ont toutefois pu se concrétiser, car l'ensemble des entités liées à la santé – le Forum de la réforme de la santé (Abrasco, Cébès, Abres, Rede Unida e Ampasa), le Conseil national de la santé et le Front parlementaire pour la santé – se sont rapidement mobilisées pour faire reculer le gouvernement.

Cette situation n'a pu être évitée au niveau des États fédérés. Certains d'entre eux ont cru se conformer aux dispositions de l'amendement constitutionnel n° 29 (AC 29)⁵ en incluant à tort, dans la rubrique des actions et services de santé, les dépenses liées au financement des inactifs du service de santé et des entreprises actives dans l'assainissement, le logement urbain, la distribution des

5. L'amendement constitutionnel 29, qui concerne plusieurs articles de la Constitution de 1988, voté en 2000, vise à assurer au secteur de la santé des bases de financement plus stables. Il a été salué par le secteur comme un pas important dans le processus de construction du SUS (NdT).

eaux, l'alimentation scolaire, l'alimentation des prisonniers et les hôpitaux à « clientèle spécifique » (comme les hôpitaux réservés aux fonctionnaires publics). Cette confusion est survenue malgré l'existence de critères qui définissaient les actions et services pouvant être considérés comme dépenses liées au SUS et qui avaient fait l'objet d'un accord entre le ministère de la santé, les États et leurs tribunaux des comptes⁶.

Il en a été de même pour certaines municipalités. Le financement des inactifs dans le domaine des soins de santé et d'autres postes a été enregistré comme dépenses de santé, soit 12 % pour les États et 15 % pour les municipalités, ce qui équivaut aux niveaux prévus par l'AC 29 correspondant aux transferts fédéraux, même si les besoins exigeaient davantage de dépenses.

Tentatives de réduction du budget du ministère de la santé

La Loi de directives budgétaires pour le budget 2004 prévoyait que la charge des pensions de l'Union (*Encargos previdenciários da União*, EPU), le service de la dette et les ressources allouées au Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté devaient être comptabilisés comme dépenses du SUS, sous la responsabilité du ministère de la santé. Mais la forte résistance du Conseil national de la santé et du Front parlementaire de la santé a contraint l'exécutif à envoyer un message clair au Congrès, qui précisait que l'EPU et le service de la dette seraient exclus du domaine de la santé.

Malgré d'intenses débats entre les entités liées au SUS et le ministère du plan, l'exécutif n'a cependant pas changé son fusil d'épaule concernant l'intégration du Fonds de la pauvreté, au risque de priver le budget du SUS de 3,5 milliards de reals. Ce n'est qu'après un avis du ministère public fédéral défavorable à la décision présidentielle que le gouvernement a fait machine arrière face à la menace de voir son budget être considéré comme inconstitutionnel. Aussi, la loi n° 10777 du 25 novembre 2003 indique-t-elle au deuxième paragraphe de l'article 59 que l'EPU, le service de la dette et les dépenses du MS liées au Fonds de lutte et d'éradication de la pauvreté ne seront pas inclus dans le registre des actions et des services publics de santé.

6. Résolution n° 322 du Conseil national de la santé du 8 mai 2003, approuvée par le ministre de la santé.

Le projet de loi de directives budgétaires pour le budget 2006, envoyé par le gouvernement fédéral au Conseil, prévoyait quant à lui que le coût des soins hospitaliers pour les militaires et les personnes à charge (système fermé) soit intégré dans le calcul des actions et des services de santé. Mais face à une déclaration publique du MS et à la mobilisation des différentes entités liées à la santé, le gouvernement fédéral a de nouveau été contraint de reculer et de reformuler sa proposition. Il faut savoir que si cette dépense avait effectivement été introduite, les ressources allouées au ministère de la santé auraient été réduites d'environ 500 millions de reals.

La liaison des ressources liées à l'amendement constitutionnel 29 : une préoccupation économique

À la fin de l'année 2003, le gouvernement fédéral a rendu public un document à propos du nouvel accord conclu avec le Fonds monétaire international⁷, signalant son intention de préparer une étude sur les implications d'un regroupement institutionnel des dépenses sociales – santé et éducation – sur les recettes des budgets fédéraux, des États fédérés ou des municipalités. Ce qui justifiait cette étude était l'idée qu'une répartition plus flexible des ressources publiques était mieux à même de mettre le pays sur les rails de la croissance (Ministère des finances, 2004). [...]

Lorsque Lula a été élu pour la première fois, on a pensé qu'il n'y avait plus aucun obstacle à ce que la question du financement du SUS – Amendement constitutionnel 29 soit définitivement réglée, via l'approbation du Projet de loi complémentaire (PLP) 01/2003. Mais les thèmes couverts par celui-ci ont finalement fait l'objet de longues discussions entre les représentants des conseils municipaux et ceux des États, du Conseil national de la santé, du ministère de la santé, des tribunaux de comptes des États fédérés, des municipalités et autres entités liées à la santé publique. [...]

En réalité, la réglementation de l'amendement constitutionnel 29 n'a jamais été une priorité du gouvernement Lula. Son inclusion à l'ordre du jour du Congrès en avril 2006 n'a été possible que suite à l'action du Front parlementaire de la santé, même si le thème ne rencontre toujours pas une forte adhésion.

7. Le document concernant le nouvel accord avec le FMI est destiné au directeur général de l'Institution, M. Köhler (Ministère des finances, 2004).

L'intérêt du gouvernement pour une telle réglementation s'est manifesté seulement lors de la discussion sur la préservation de la Contribution provisoire sur les mouvements financiers (CPMF)⁸ en fin 2007. À cette occasion, une contre-proposition au PLP 01/2003 a été présentée dans laquelle, au lieu de garantir au secteur de la santé un niveau minimum de recettes propres, une augmentation progressive de la participation de la CPMF à son financement était envisagée (ce qui aurait permis d'obtenir une recette de 24 milliards de reals en 2011). Le gouvernement pensait alors qu'associer la CPMF au financement de la santé permettrait de garantir le prolongement de cette contribution dans le temps. Mais la non-approbation par le sénat du renouvellement du CPMF a contraint le gouvernement à retirer sa proposition en matière de financement de la santé. Depuis, la question du financement de la santé demeure en suspens.

[...] La suppression de la CPMF porte un préjudice considérable au secteur de la santé. Non seulement le SUS ne dispose toujours pas de ressources propres, mais on n'a pas encore déterminé quelles seraient les ressources qui viendraient remplacer la CPMF. En 2007, les recettes de la CPMF s'élevaient à 36,4 milliards de reals, dont environ 40 % ont été consacrés à la santé. Sans la CPMF et en considérant une telle participation constante, la santé risque de perdre 16 milliards de reals, en raison notamment de l'absence de définition des sources de financement (contributions ou impôts). Jusqu'à présent, le financement du SUS n'a donc pas trouvé de solution.

Le projet de réforme du système fiscal de 2008

La plus grande menace qui a pesé sur le système de retraite et de sécurité sociale a été le projet de réforme fiscale présenté par le président Lula à la fin de 2008. Ce dernier prévoyait de supprimer la contribution du patronat à la sécurité sociale, mais faute de soutien politique, il n'a pas abouti.

Le projet d'amendement constitutionnel 233/2008 proposé par le pouvoir exécutif fin 2008 prévoyait au niveau fédéral : d'agrèger les impôts et de supprimer les cotisations sociales et économiques ;

8. La CPMS a été créée en 1996. Il s'agissait d'une taxe provisoire prélevée sur les mouvements de capitaux effectués par toute personne physique et morale. En 2002, elle représentait 4 % des recettes de l'Union (NdT).

au niveau des États fédérés : d'introduire la notion de responsabilité conjointe concernant la taxe sur la circulation des marchandises et des services (ICMS)⁹. Cette dernière proposition avait comme objectifs de : a) simplifier les impôts fédéraux b) diminuer les charges pesant sur les investissements productifs et les salaires ; c) réduire l'incidence cumulée des différentes taxes pesant sur les étapes de la production et sur la circulation des biens et services. Ce qui justifiait ce projet était l'idée que la réduction des impôts encouragerait l'investissement, la formalisation du travail et la compétitivité brésilienne face au marché international¹⁰.

En ce qui concerne les cotisations sociales, le projet prévoyait encore de supprimer du Programme d'intégration sociale (PIS) la Contribution au financement de la sécurité sociale (Cofins) et la Contribution aux salaires des enseignants, qui auraient été remplacées notamment par une TVA fédérale. La Contribution sociale sur le revenu et l'impôt sur la richesse auraient quant à eux été unifiés pour former un seul et unique impôt sur le revenu (IR). La répartition des recettes entre la sécurité sociale (39,7 % du financement total), le Fonds de participation des États et le Fonds de participation municipale aurait été réalisée sur base du nouveau IR, de la taxe d'accise et de la TVA fédérale. Concernant enfin les contributions relatives aux charges du travail, la proposition prévoyait enfin l'exonération des charges patronales via une législation spécifique, après amendements constitutionnels.

Cette proposition n'a finalement pas été retenue, mais les questions posées par celle-ci ne sont pas pour autant résolues. Elles réapparaîtront sûrement sous d'autres formes. Certaines mesures, qui auraient conduit à un changement radical des modalités de financement de la sécurité sociale, étaient d'ailleurs déjà prévues dans des propositions présentées notamment par le président Fernando Collor de Mello dans les années 1990.

Réduire la misère sans modifier les déterminants de la pauvreté

La grande marque de fabrique du gouvernement Lula en matière de politiques sociales est le projet *Bolsa Família*, un programme de

9. La proposition prévoyait aussi l'extension du DRU jusqu'au 31 décembre 2011.

10. Pour un aperçu plus complet de cette proposition de réforme fiscale : www.nossareformatributaria.com.br.

transfert de revenus destiné aux familles pauvres et très pauvres, se situant en dessous du seuil de pauvreté. Ce programme a été conçu, selon le gouvernement, non seulement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi pour promouvoir l'autonomisation des familles les plus démunies. Cette initiative est en réalité le fruit de l'unification de différents programmes existants tels que *Bolsa Escola* (allocation scolaire), *Bolsa alimentação* (allocation alimentaire), *Cartão alimentação* (carte d'alimentation) et *Auxílio Gás* (chèque gaz), gérés sous Cardoso par des ministères distincts. Ceci dit, ce projet va bien au-delà d'une simple centralisation et unification d'initiatives diverses sous le seul ministère du développement social et de lutte contre la faim (MDS).

Il se distingue des initiatives antérieures par une plus large couverture et l'augmentation du niveau des prestations versées. *Bolsa Família* a été lancée en 2004. En octobre 2006, le programme était déjà implanté dans 99,9 % des municipalités du Brésil et bénéficiait à quelque 11,118 millions de familles, soit près de 47 millions de Brésiliens (environ 26 % de la population). Son coût était évalué à 11,9 milliards de dollars (budget 2009). Par ailleurs, cette allocation se différencie des aides précédemment accordées. Considérée comme une allocation forfaitaire de base, elle est majorée d'un montant additionnel qui varie en fonction de la présence et du nombre d'enfants en âge scolaire, ce qui représente sans aucun doute une importante avancée. Le simple fait de garantir un revenu de base sans condition permet de distinguer ce programme des précédents (tableaux 1 et 2).

Nombre d'enfants et d'adolescents jusqu'à 15 ans.	Nombre de jeunes de 16 à 17 ans	Type d'aide	Valeur de l'aide
0	0	De base	R\$ 68,00
1	0	De base + 1 variable	R\$ 90,00
2	0	De base + 2 variables	R\$ 112,00
3	0	De base + 3 variables	R\$ 134,00
0	1	De base + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	De base + 1 variable + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	De base + 2 variables + 1 BVJ	R\$ 145,00

3	1	De base + 3 variables + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	De base + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	De base + 1 variable + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	De base + 2 variables + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	De base + 3 variables + 2 BVJ	R\$ 200,00
Source: MDS			

Tableau 2			
Les familles avec un revenu mensuel par habitant de 70 à 140 reals (2009)			
Nombre d'enfants et d'adolescents jusqu'à 15 ans	Nombre de jeunes de 16 à 17 ans	Type d'aide	Valeur de l'aide
0	0	Ne reçoit pas l'aide de base	-
1	0	1 variable	R\$ 22,00
2	0	2 variables	R\$ 44,00
3	0	3 variables	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variable + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variables + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variables + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variable + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variables + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variables + 2 BVJ	R\$ 132,00
Source: MDS			

En retour, les familles avec enfants doivent inscrire et garantir la présence de ceux-ci à l'école (85 % de taux de fréquentation des personnes âgées de 15 ans et 75 % de ceux qui sont âgés de 16 et 17 ans), exécuter un calendrier de vaccinations, réaliser un accompagnement prénatal et participer à des séances de formation sur l'allaitement et la qualité de l'alimentation.

L'importance de ce programme pour les familles et les municipalités dans lesquelles ces familles vivent ne fait guère de doute. Plusieurs enquêtes indiquent que: a) en moyenne, les aides représentent 21 % du budget familial, b) dans plusieurs municipalités brésiliennes, les aides versées dans le cadre de ce programme

constituent la principale source de revenu, dépassant largement non seulement les recettes des taxes municipales, mais aussi les sommes liées aux transferts fédéraux alloués à la santé publique, entre autres indicateurs. Dans certaines municipalités, presque la moitié de la population est bénéficiaire de ce programme (Marques *et al.*, 2004). De plus, toutes les études convergent pour montrer que les familles destinent principalement leurs ressources à l'achat de nourriture, renforçant ainsi le marché local.

Pour autant, ce programme n'est pas sans poser problème dans sa conception. Cette allocation n'est ainsi pas constituée comme un « droit » pour la famille bénéficiaire. À ce sujet, Yazbek écrit (2004) : *« Cette carence présente un grand risque : celui de voir ce programme s'en tenir seulement à un plan d'assistance et au devoir moral et humanitaire de venir en aide aux pauvres, sans se préoccuper de rendre effectif ces droits sociaux (ce qui lui enlève notamment son caractère politique). De toute évidence, une "croisade solidaire" contre la faim représente un grand attrait et a le mérite de créer du consensus social (une dimension importante pour le gouvernement), mais il est bien connu par ailleurs qu'il faut d'abord et avant tout s'attaquer, dans le cadre structurel des rapports sociaux, aux causes de la faim et de la pauvreté. »*

En ne se constituant pas comme un droit, la continuité d'un tel programme demeure donc, en théorie, dépendante des priorités du président en exercice, même s'il sera très difficile pour n'importe quel gouvernement de mettre fin à ce programme, étant donné sa très grande popularité.

La deuxième critique que l'on peut formuler renvoie aux conditions d'accès. Les familles bénéficiaires perçoivent un revenu par tête allant jusqu'à 70 reals. En supposant que le revenu *per capita* familial correspond exactement à la limite supérieure de ces critères d'accès, et que cette famille a deux enfants à charge en âge scolaire, le revenu par tête de 112 reals totaliserait un revenu global de 392 reals (en considérant une famille de quatre membres), autrement dit un revenu bien en dessous du salaire minimum de 465 reals (en vigueur depuis le 1^{er} février 2009).

Cela signifie que cette politique ne prend pas comme référence le critère du salaire minimum, considérée comme la porte d'entrée pour le travailleur et sa famille à une vie digne. Le gouvernement envisage cette allocation non pas comme un revenu minimal garanti, mais comme un revenu d'assistance. L'idée qui sous-tend le

projet est que ces familles doivent compléter leurs revenus en cherchant du travail. Aussi, leur situation de bénéficiaire du programme est-elle largement considérée comme un incitant à entreprendre une telle recherche.

Toutefois les conditions dans lesquelles s'effectue cette quête de travail n'ont guère changé. Les déterminants structurels qui conditionnent les revenus et l'emploi dans les régions éloignées, voire dans les périphéries des grandes villes, n'ont pas évolué dans un sens favorable. L'histoire de l'accumulation brésilienne indique que sa dynamique est sous-tendue par une logique perverse. C'est ce qui explique que, quelle que soit la performance de l'économie, la pauvreté et les inégalités des revenus et du patrimoine perdurent dans le pays.

Salaire minimum et répartition des revenus

Pendant la campagne présidentielle de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva a parlé de doubler la valeur du salaire minimum. Dans son programme gouvernemental de 2002 (2002, p. 31), il affirmait déjà : « *Notre gouvernement travaillera de concert sur un programme d'ajustement progressif du pouvoir d'achat et du salaire minimum.* » Entre décembre 2002 et février 2006 – au moment où le dernier ajustement était en cours – le salaire minimum réel a augmenté de 62,6 %, une augmentation qui a bénéficié principalement aux travailleurs à bas revenu, aux bénéficiaires des pensions de base (surtout ruraux) et à ceux des prestations permanentes concédées aux personnes de 65 ans ayant un revenu familial par habitant inférieur à 25 % du salaire minimum et aux personnes ayant une invalidité incapacitante. Cette valorisation du salaire minimum, soulignons-la, a été la plus importante demandée par un président de la République en exercice au Brésil.

Dès la deuxième année du premier gouvernement Lula, on enregistre encore, selon les données de l'IBGE, une amélioration de la part des revenus du travail dans le revenu national. Cette participation – qui avait chuté de 15,2 % entre 1990 et 1996, augmenté de 5,4 % de 1996 à 2001, pour diminuer de 3,1 % entre 2001 et 2004 – a connu une hausse de 4 % entre 2005 et 2006. Et les estimations indiquent que l'amélioration s'est poursuivie en 2007. Ceci dit, la position du revenu du travail dans le revenu national (41,7 %) était encore nettement inférieure à celle enregistrée en 1990 (45,4 %).

En ce qui concerne la répartition individuelle des revenus, on observe aussi sous le gouvernement Lula une tendance favorable pour l'ensemble des revenus du travail des salariés ayant 10 ans d'expérience ou plus. En 2007, l'indice Gini était de 0,528, soit moindre qu'en 2002 (0,565). L'amélioration des revenus les plus bas comme la réduction des revenus les plus élevés interviennent pour beaucoup dans cette baisse. Concernant l'amélioration des revenus les plus bas, l'élévation de la valeur réelle du salaire minimum et l'octroi des allocations familiales sont au nombre des principaux facteurs déterminants.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut dire que l'orientation du gouvernement Lula en matière de politiques sociales est conforme aux principes directeurs qui guident la politique économique, celle-ci visant entre autres objectifs à maintenir des excédents primaires élevés. Dans le domaine des pensions, de la sécurité sociale et du SUS – trois postes onéreux –, la tendance va à la diminution des dépenses gouvernementales dans la gestion des pensions et des soins de santé, et à l'épanouissement des fonds de pension et des plans de santé. Et la mise en œuvre du programme d'allocation familiale *Bolsa Família* n'a en rien modifié cette logique, d'autant qu'il n'apparaît guère coûteux au regard des dépenses qui concernent les autres interventions dans le domaine social.

L'augmentation significative du salaire minimum, même si en deçà des promesses de campagne, ne peut même pas être dissociée de l'évolution des autres revenus du travail. L'amélioration des revenus les plus faibles s'est en effet accompagnée d'une réduction des revenus les plus élevés. En outre, la participation pourtant croissante du revenu du travail dans le revenu national au cours des premières années du gouvernement Lula a ensuite fléchi, même si depuis peu, la tendance est de nouveau à la hausse.

En ce qui concerne le programme de transfert de richesse élaboré par le gouvernement Lula, soulignons que si sa mise en œuvre a modifié les conditions d'existence des bénéficiaires en leur permettant de sortir d'une pauvreté extrême, la politique sociale du gouvernement ne s'est pas accompagnée de changements structurels. Les déterminants de la pauvreté n'ont pas été altérés (la réforme agraire n'a pas progressé sous son gouvernement et les données officielles rapportées par l'IBGE soulignent même l'aggravation de

la concentration de la terre). C'est dire que cette politique sociale n'évitera pas que surgissent de nouveaux contingents de pauvres. Le risque est grand aussi de voir ces familles perdre ces ressources à moyen ou à long terme.

Traduction du portugais : Carlos Mendoza et Laurent Delcourt

Bibliographie

- De Paula J. A. (dir.) (2005), *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*, Belo Horizonte, Editora Autêntica.
- IBGE (2009), www.sidra.ibge.gov.br.
- Marques R. M. et al. (2004), *À Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros, Relatório de pesquisa*, Ministério do Desenvolvimento social e Combate à fome, Brasília, www.mds.gov.br.
- Marques R. M. et Mendes A. (2004), « O governo Lula e a contra-reforma previdenciária », *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n° 3, p. 3-15.
- Marques R.M. et Nakatani P. (2007), « La politique économique du gouvernement Lula : changement ou continuité ? », *Revue Tiers Monde*, n° 189, Paris.
- Marques R. M. et Nakatani P. (2009), « O desenrolar da crise econômica mundial no Brasil », *Revista de Economia da PUCSP*, n° 2, São Paulo, EDUC.
- Ministério do Desenvolvimento social e Combate à fome (2009), www.mds.gov.br/bolsafamilia.
- Ministério da Fazenda (2003), *Carta de intenção referente ao novo acordo com o FMI*, www.fazenda.gov.br.
- Oliveira F. O. (2003), *Ornitorrinco/Crítica à razão dualista e o ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo, p. 121-150.
- Oliveira F. O. et Nakatani P. (2007), « The economy: a balance of contradictions », *Monthly Review*, vol. 58, n° 9, février, p. 39-49.
- Programa de Governo (2002), *Reforma da Previdência*, www.pt.org.br/site/assets/programadegoverno.pdf.
- Yazbek M.C. (2004), « O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras », *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18, n° 2, p. 104-112.

