

Enrayer la pandémie de pauvreté : réagir au Covid-19 en exploitant le potentiel du programme *Bolsa Família* et du Registre unique¹

Luis Henrique Paiva, Pedro H.G. Ferreira de Souza (Institut de recherche économique appliquée, Ipea),
Letícia Bartholo et Sergei Soares (Ipea et Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive, IPC-IG)

La pandémie de Covid-19 représente un défi sans précédent pour le système de protection sociale brésilien, tandis qu'une nouvelle récession mondiale semble inévitable. La durée d'application des mesures de confinement reste inconnue, tout comme l'intensité de l'épreuve qui attend le système universel de santé (*Sistema Único de Saúde, SUS*).

Les travailleurs du secteur informel, les chômeurs et les ménages pauvres sont particulièrement exposés aux effets conjugués d'une pandémie et d'une récession. S'il est compréhensible que l'État se soucie de limiter ses dépenses, les désastreuses conséquences sociales qui menacent de se faire ressentir nous poussent néanmoins à préconiser d'étendre la couverture du célèbre programme de transferts monétaires brésilien *Bolsa Família* et de créer une prestation d'urgence destinée aux ménages vulnérables (percevant moins de la moitié d'un salaire minimum par personne, soit 522,50 de réaux brésiliens) qui ne sont pas admissibles au *Bolsa Família* mais figurent dans le Registre unique à l'usage des programmes sociaux (*Cadastro Único*). En envisageant le scénario le plus pessimiste, même s'il surestimait les répercussions sociales de la pandémie, les dépenses supplémentaires seraient presque entièrement temporaires et ne dépasseraient pas 1,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB), une valeur inférieure au déficit annuel de la sécurité sociale.

Dans ce contexte, nous recommandons les mesures suivantes :

- Affilier au programme *Bolsa Família* tous les ménages admissibles figurant dans le Registre unique (estimés à 1,7 million) et suspendre les processus d'évaluation et de réévaluation des droits des bénéficiaires jusqu'à la fin de la crise sanitaire.
- Ajuster les seuils d'admissibilité et le montant des prestations du *Bolsa Família* d'environ 29 pour cent de façon à ce que les seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté coïncident avec leurs valeurs réelles de janvier 2004, au lancement du programme.
- Créer une prestation temporaire d'urgence d'un montant de 450 réaux brésiliens (BRL) octroyée pour une période de six mois renouvelable à tous les ménages ayant procédé à la mise à jour de leurs renseignements dans le Registre unique et percevant moins de la moitié d'un salaire minimum par personne. Cette prestation d'urgence serait aussi bien versée aux ménages bénéficiaires du *Bolsa Família*, qui continueraient d'en recevoir les prestations standards, qu'aux ménages non bénéficiaires percevant un revenu inférieur à la moitié d'un salaire minimum par personne.

L'instauration de cette prestation d'urgence permettrait aux 30 pour cent les plus pauvres de la population brésilienne de percevoir un revenu mensuel minimum de 450 BRL par ménage. Les ménages bénéficiaires du *Bolsa Família* cumuleraient quant à eux la prestation de base et la prestation d'urgence, percevant ainsi près de 690 BRL par mois et par ménage ; au terme de la prestation d'urgence, ils continueraient de percevoir autour de 240 BRL en moyenne par ménage (ou 77 BRL par personne), un montant supérieur de 27 pour cent à celui qu'ils perçoivent actuellement.

Ces mesures représenteraient une hausse de 68,6 milliards de BRL des dépenses de transferts sociaux pour 2020. Plus de 80 pour cent des coûts supplémentaires seraient néanmoins imputables aux prestations



temporaires d'urgence, ne produisant ainsi qu'un impact budgétaire très modeste pour 2021 : 11,6 milliards de BRL, moins de 0,2 pour cent du PIB brésilien de 2019.

Si la crise se prolonge au-delà des prévisions initiales et/ou si la reprise économique se fait attendre après la pandémie, nous recommandons vivement de poursuivre le versement des prestations d'urgence jusqu'à ce que la crise sociale soit surmontée.

Enfin, si les présentes recommandations cherchent à prévenir l'afflux croissant de personnes souhaitant s'inscrire auprès des Centres de référence de l'assistance sociale (CRAS) pour éviter les rassemblements de masse, les pertes économiques causées par l'épidémie de Covid-19 feront inévitablement exploser la pauvreté, les demandes d'inscription au Registre unique et le recours aux services locaux d'assistance sociale.

Mais la situation de l'assistance sociale dans le pays est alarmante. Le ministère de la Citoyenneté estime en effet que pour maintenir la prestation des services dans un scénario sanitaire normal, il faudrait mobiliser des ressources annuelles d'environ 1,7 milliard de BRL pour une protection sociale de base et de 814 millions pour une protection spéciale. Or, le financement de la protection de base a chuté d'environ 800 millions de BRL entre 2019 et 2020, passant de 1,8 à 1,03 milliard. L'observation de la règle d'or budgétaire et le conditionnement du financement à l'adoption d'un projet de loi limitent de surcroît ce montant à 687 millions de BRL.

Il en va de même pour la protection spéciale assurée par le Système unifié d'assistance sociale (SUAS), chargé de veiller sur les personnes vivant dans la rue ou dans des centres d'hébergement, dont les ressources budgétaires ont baissé de 637 à 518 millions de BRL entre 2019 et 2020, chutant même à 345 millions de BRL pour les raisons évoquées au paragraphe précédent.

Le secteur de l'assistance sociale a pour mission de fournir des centres d'hébergement aux personnes sans domicile et même de défrayer l'enterrement de personnes dont les familles n'en ont pas les moyens. Il convient toutefois de souligner qu'il sera indispensable de revoir le budget de l'assistance sociale à la hausse pour assurer la bonne mise en œuvre des propositions consistant à instaurer une prestation d'urgence et à augmenter les prestations du *Bolsa Família*.

Compte tenu du faible pouvoir d'achat conféré par les prestations actuelles du *Bolsa Família* et des risques économiques et sociaux associés à la pandémie, cette condition apparaît comme un moindre prix à payer pour garantir un niveau de bien-être minimum aux populations les plus pauvres du pays.

Référence :

Paiva, L.H., P.H.G. Ferreira de Souza, L. Bartholo, et S. Soares. 2020 (à paraître). *Avoiding the poverty pandemic: the potential of the Bolsa Família programme and the Single Registry as answers to COVID-19. Policy Research Brief* de l'IPC-IG n°67. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.

Note :

1. Le présent *One Pager* repose sur un Technical Brief (Paiva et al. 2020) où sont indiquées les sources de toutes les données citées ici <<https://bit.ly/2Uy67yZ>>.