

Brésil

Les politiques sociales de Lula et Dilma et la redistribution des revenus

*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO **

La création de mécanismes de transfert de revenu pour les populations les plus pauvres et l'augmentation du salaire minimum sont certainement les mesures des présidences de Luis Inacio Lula da Silva et Dilma Rousseff les moins susceptibles d'être oubliées par leur population bénéficiaire. Le programme Bolsa Família (BF), dispositif redistributif à destination des plus pauvres, fait partie de la deuxième génération de ce que l'on appelle les « politiques ciblées ». Selon Solano (2009), tous les programmes qui font partie de cette nouvelle génération de politiques sociales ont au moins trois éléments en commun : ils mettent l'accent sur les familles pauvres ou extrêmement pauvres avec des enfants et des adolescents, ils reposent sur le principe de contrepartie, et enfin sur l'idée que ces politiques représentent aussi un « investissement », et permettent « l'accumulation du capital humain » à long terme.

Ce programme d'aide aux familles a reçu une reconnaissance internationale.

Par ailleurs, la valorisation du salaire minimum, qui avait été abandonnée sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a été négociée avec l'ensemble des centrales syndicales, et a contribué à augmenter significativement le revenu disponible des ménages. Cette croissance a été en partie responsable de la progression de la consommation observée sous les gouvernements Lula et Dilma. Elle a aussi eu un effet d'entraînement sur les retraites les plus basses, qui sont indexées sur le salaire minimum.

L'article comporte deux parties : la première est dédiée à l'analyse du programme Bolsa Família (BF), considéré comme le fleuron des programmes sociaux du Parti des travailleurs (PT) ; la deuxième traite de la question des retraites et de la politique de revalorisation du salaire minimum.

* Rosa Maria Marques est professeur titulaire du Département d'économie et du programme d'études de troisième cycle en économie politique à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo, et coordinatrice du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain » ; Salomão Barros Ximenes est professeur adjoint du Centre d'ingénierie, modélisation et sciences sociales appliquées et du Programme d'études de troisième cycle en politiques publiques à l'Université fédérale de l'ABC ; Camila Kimie Ugino est professeur du département d'économie à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo et membre du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain ».

La Bolsa Família, une orientation vers les très pauvres

Le programme Bolsa Família (encadré), introduit par Lula en 2003¹, est le principal instrument de transfert de revenu existant au Brésil, en dehors de la prestation d'aide sociale aux personnes handicapées (Benefício de Prestação Continuada – BPC) et du salaire minimum du système général de prévoyance sociale (RGPS) reçu par les travailleurs ruraux et urbains.

Un programme efficace mais non inscrit dans la Constitution

Contrairement à ces dispositifs créés par la Constitution de 1988 et aux lois qui régissent la protection sociale et les retraites, la BF ne constitue pas un droit mais fait partie d'un programme. Cela signifie qu'en théorie elle peut subir des discontinuités ou des inflexions sans passer par une réforme constitutionnelle. Le document « La transition sociale² », préparé par la Fondation Ulysses Guimarães, liée au Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) auquel est affilié Michel Temer, propose que ce programme soit destiné uniquement aux 5 % les plus pauvres, soit environ 10 millions de personnes. C'est 50 % de moins que l'ensemble des bénéficiaires du programme début 2016,

soit environ 14 millions de foyers (28 % de la population), pour un coût représentant un peu plus de 0,5 % du PIB. Jusqu'à présent, Temer n'a pas apporté de modifications au programme Bolsa Família. Ce dernier s'est en effet heurté à de nombreux mouvements sociaux et intellectuels qui s'y opposaient.

L'impact de l'introduction du programme BF a été multiple. Premièrement, au-delà de son objectif explicite, il a permis d'aider à la formation d'une nouvelle base sociale de soutien au gouvernement, traditionnellement liée aux syndicats, aux mouvements sociaux et au PT (Marques *et al.*, 2009 ; Singer, 2009). Un autre effet important de ce programme renvoie à l'injection de ressources supportée par les municipalités les plus pauvres, allant dans certains cas jusqu'à 40 % de leurs recettes disponibles en provenance des impôts et des transferts constitutionnels (Marques, 2005). À cela s'ajoute l'effet multiplicateur du programme sur les économies locales (NERI, 2013).

Cependant, les études montrent que les bénéficiaires de la BF ne présentent pas un meilleur niveau de couverture vaccinale que la population à faible revenu non couverte par le programme (Sawyer, 2007) et que la fréquentation scolaire a relativement peu augmenté (2,2 points

1. Le programme BF a été instauré en octobre 2003 par la mesure provisoire 132 et converti en loi n° 10.836 le 9 janvier 2004. Dès son entrée en vigueur, il a remplacé les programmes qui existaient jusqu'alors – le programme national de revenu minimum lié à l'éducation, aussi appelé Bolsa Escola (2001), le programme national pour l'accès à l'alimentation (PNAA, mis en place en 2003), le programme de revenu national minimum lié à la santé, appelé Bolsa Alimentação (2001), ainsi que le programme d'aide à l'accès au gaz (2002). Le nombre de familles susceptibles d'être bénéficiaires du BF est évalué par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), mais les informations sur les familles sont gérées au niveau de chaque municipalité, et se trouvent dans le registre unique pour les programmes sociaux, mis en place par le ministère responsable du programme (anciennement ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, rebaptisé ministère du Développement social et agricole après la destitution de Dilma Rousseff). Toutes les informations sur les bénéficiaires de la BF sont publiques. Chacun peut accéder à la base de données gérée par la Caixa Econômica Federal et identifier le nom et la date de naissance du bénéficiaire de la prestation, ainsi que de ses enfants.
2. M.R. Alves, A. Fernandes, « Programas sociais de Temer vão focar os "5% mais pobres" », *Estadão*, 28 Abril 2016, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,programas-de-temer-vaofocar-os-5-mais-pobres,10000028512>.

Encadré

Le fonctionnement du programme Bolsa Família

La BF consiste en deux allocations : celle, de base, allouée aux familles vivant dans l'extrême pauvreté (revenu par tête inférieur ou égal à 85 reais, soit 23,8 euros par mois) et celle, variable, allouée aux familles pauvres dont le revenu par tête varie entre 85,01 et 170 reais (entre 23,8 et 45,4 euros) par mois, à condition qu'elles aient des enfants entre 0 et 17 ans, jusqu'à cinq enfants. Contrairement à la seconde prestation, la première n'est pas soumise à conditions (telle que l'obligation des femmes enceintes et leurs enfants de s'engager dans un suivi médical, la scolarisation des enfants, etc.), ce qui la rapproche donc d'un revenu minimum destiné aux segments les plus pauvres de la population. La somme globale reçue dépend de la composition de la famille et de ses revenus. Au début, la BF se limitait aux allocations de base et variable destinées aux familles ayant des enfants jusqu'à 15 ans. Le gouvernement Dilma l'a étendu à d'autres situations, notamment aux femmes enceintes, aux mères allaitantes, et aux adolescents de 16 et 17 ans à bas revenus, afin de les aider à surmonter l'extrême pauvreté.

Il convient de noter que l'article 23 de la loi n° 10.836/2004 dispose que c'est à la femme, de préférence, que reviennent les avantages de la carte qui donne accès à l'allocation, mettant l'accent sur le rôle de la mère dans la structure familiale, même si la BF utilise le concept d'unité « nucléaire » et non d'unité « familiale ». Plusieurs études indiquent que ce choix (qui se retrouve à l'échelle internationale dans le domaine de l'aide sociale) a eu un grand impact sur l'autonomisation des femmes, souvent chefs de familles monoparentales. Comme on pouvait s'y attendre, la BF est le plus souvent allouée dans le Nordeste (51,1 %), la région la plus pauvre du pays, ainsi que dans le Sud-Est (24,7%), la région la plus peuplée.

de pourcentage entre 2003 et 2010), sachant que l'impact a été plus élevé dans le Nordeste que dans le Sud-Est (2,2 et 1,5 points de pourcentage respectivement)³ (Silveira Neto, 2010). Au plan de la santé, on attribue à la BF la réduction de 17 % du taux de mortalité infantile chez les enfants âgés de moins de 5 ans sur la période 2004-2009 (Rasella, 2013).

D'autres études ont évalué l'impact de la BF sur la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus. Selon l'Institut de recherche appliquée (IPEA, 2010), la part de la population située en dessous du

seuil de pauvreté⁴, qui représentait 12 % de la population un an avant le début du déploiement du programme en 2003, était tombée à 4,8 % en 2008. La pauvreté qui comprend les personnes pauvres mais au-dessus du seuil de pauvreté⁵ a quant à elle chuté, passant de 26,1 % à 14,1 % de la population au cours de la même période. En ce qui concerne les inégalités de revenus, mesurées par l'indice de Gini, on attribue également au BF leur réduction de 16 % entre 1999 et 2009, bien que cette allocation ne représente que 0,8 % du revenu des ménages (Soares

3. Sachant que la fréquentation scolaire était déjà de 95,7 % dans les régions du Nordeste et de 97,3 % dans le Sud-Est.

4. Montant défini internationalement à 1,25 dollar par jour, soit 1 euro, en parité de pouvoir d'achat.

5. Au Brésil, actuellement, la famille est considérée comme en dessous du seuil de pauvreté si son revenu par tête est inférieur à 85 reais, soit 23,8 euros par mois.

et al., 2010). Selon ces auteurs, cette apparente contradiction s'explique par le ciblage accentué du programme sur les familles les plus pauvres. Toujours selon ces auteurs, la BF est un facteur explicatif de l'accélération de la réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté dans les années 2000.

Un programme qui ne s'attaque pas aux déterminants de la pauvreté

En dépit des effets positifs du programme Bolsa Família, qui a amélioré les conditions de vie de millions de Brésiliens et est reconnu dans le monde entier, celui-ci a reçu et reçoit diverses sortes de critiques. À gauche, nous en relevons au moins deux : le fait qu'il n'ait pas été accompagné de mesures visant à éliminer les déterminants de la pauvreté dans le pays, et celui d'être identifié comme un programme inspiré par la Banque mondiale. Sur le premier point, il y a peu à redire, tant il est vrai que, quelles que soient les causes attribuées à la pauvreté, les gouvernements du PT n'ont pas changé (ou même proposé de le faire) la base sur laquelle se reproduisent les inégalités de la société brésilienne.

En ce qui concerne l'inspiration attribuée à la Banque mondiale, il est nécessaire de préciser quelques éléments. Il est vrai que, outre le Brésil, plusieurs pays d'Amérique latine ont développé des politiques de transferts monétaires sous condition de ressources. Il s'agit là de la deuxième génération de politiques d'aide

sociale, qui ont été introduites dans la région lorsqu'il est devenu clair que les politiques macroéconomiques néolibérales n'avaient pas permis de faire reculer la pauvreté et avaient même conduit à l'augmentation significative du nombre de personnes dans une situation de « vulnérabilité sociale ⁶ ». D'après la CEPAL (2009:94), le développement d'une nouvelle génération de politiques sociales a marqué « la reconnaissance des progrès limités dans la réduction de la pauvreté » au cours des années 1990. Les politiques ciblées de deuxième génération sont des politiques « massives » (compte tenu du nombre de personnes couvertes), par opposition à celles destinées à certaines communautés, typiques des politiques ciblées de première génération.

La Banque mondiale a apporté son soutien à ces initiatives. Mais ce soutien doit être compris comme un changement partiel de sa position antérieure, laquelle postulait que l'absence de réduction de la pauvreté dans les années 1990, période de mise en œuvre des politiques néolibérales en Amérique latine, était due à des problèmes de « gouvernance » (World Bank, 2000). Or ce n'est pas la « mauvaise gouvernance » qui explique la nécessité des politiques massives de transfert de revenus, comme celle réalisée au Brésil.

La conception du programme BF a ses racines dans la proposition de revenu minimum garanti défendue par Eduardo Suplicy⁷ et déjà très discutée dans les années 1990. Cette interprétation est

6. L'expression « vulnérabilité sociale » se réfère à la prise en compte des caractéristiques des individus en tant que responsables de leur situation. De cette manière, on cesse de prendre en compte le fait que dans la société capitaliste, les différents secteurs économiques et sociaux sont soumis à la logique de l'accumulation du capital. Si du point de vue des apparences, les secteurs pauvres ou très pauvres semblent être exclus, ils font en fait partie de l'armée de réserve industrielle, qui permet des taux d'exploitation élevés (Marx, 1867). L'expression est utilisée par la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL, 2000).

7. Militant historique du Parti des travailleurs, il a été le sénateur élu avec la plus large majorité de l'histoire du Brésil. Encore aujourd'hui, malgré toutes les accusations portées contre des membres du gouvernement PT, il continue de faire des scores électoraux très élevés.

renforcée par le fait que la prestation de base de la Bolsa Família est sans contrepartie. L'existence d'une allocation inconditionnelle pour les familles extrêmement pauvres peut être considérée comme un embryon de revenu minimum garanti, bien que réservé à la frange de la population la moins bien lotie.

Ainsi, disqualifier la BF parce que la Banque mondiale soutient les politiques de transfert de revenu est pour le moins étrange, pour ne pas dire manichéen : « Si la Banque mondiale est pour, nous sommes contre. » Il est en revanche pertinent de savoir si, dans le cas du Brésil, la politique de transfert de revenus s'accompagne d'une préconisation de la privatisation de la protection sociale d'une part, et de l'autre du ciblage des actions et des services publics, en particulier dans le domaine de la santé, exclusivement vers les plus pauvres, comme la Banque mondiale l'a parfois défendu ouvertement. Malgré les problèmes rencontrés dans le domaine de la protection sociale (voir *infra*), ce n'est pas ce qui s'est produit au Brésil. Le déploiement de la BF n'a pas provoqué un changement du rôle de l'État dans la protection sociale telle qu'elle a été mise en place dans la Constitution de 1988.

**Retraites et salaire minimum :
entre continuité et rupture
avec les gouvernements précédents**

Dans le domaine des retraites, on se souviendra des gouvernements PT de manière ambivalente : si l'augmentation

du salaire minimum a permis une forte hausse du montant des retraites, la mise en place de cotisations sociales sur les pensions a réduit le pouvoir d'achat des retraités et a constitué une volte-face par rapport à la position antérieure du PT.

La mise en place de cotisations sociales sur les retraites, une mesure auparavant rejetée par le PT

Au tout début du mandat de Lula, la première réforme proposée a consisté à modifier les conditions d'accès des fonctionnaires à la retraite ⁸ ainsi qu'à introduire des cotisations sur les pensions des fonctionnaires comme des salariés du secteur privé. Ces propositions rejoignaient celles qui avaient été rejetées lors de la réforme des retraites menée par Fernando Henrique Cardoso ⁹, et contre laquelle le PT s'était alors engagé ¹⁰.

Un des aspects qui a surpris à l'époque est le fait que le texte d'exposé des objectifs de la réforme reprenait des arguments jusque-là utilisés par les défenseurs du néolibéralisme, en donnant des exemples sans aucune rigueur statistique, voire en utilisant des faits inexacts (Marques, Mendes, 2007). En ce qui concerne le contenu des propositions, en plus de l'introduction d'un critère d'âge – toujours combattu par les syndicats et les mouvements sociaux, mais discutable pour les retraites dans la mesure où le processus de vieillissement est une réalité mondiale qui modifie les paramètres sur lesquels ont été construits les systèmes de retraite actuels –, la mesure la plus problématique a été le choix d'opérer

8. Un âge minimum pour que les fonctionnaires puissent demander à partir en retraite a été fixé.

9. L'imposition de cotisations sur les retraites des fonctionnaires a été tentée à plusieurs reprises, y compris dans certains États, mais avait toujours échoué.

10. C'est dans ce contexte de revirement du PT qu'ont été expulsés des rangs du parti la sénatrice Heloisa Helena et les députés fédéraux Luciana Genro, João « Babá » Batista Araujo, et João Fontes, lesquels refusaient de défendre des propositions qui n'avaient jamais été discutées au sein du PT.

un prélèvement sous la forme de cotisations sur les retraités.

La proposition de réforme des retraites n° 29, présentée par le gouvernement Lula le 29 avril 2003, a été adoptée en décembre ¹¹. En huit mois et avec l'autorité que confère un vote nettement majoritaire (61,3 % des votes au second tour), une réforme qui semblait auparavant impossible a été mise en place. Plusieurs fois tentée, défaite par trois fois sous le gouvernement Cardoso grâce au vote du PT, la mise à contribution des retraités est devenue une réalité. Avant Lula, seul le dernier gouvernement militaire de João Baptista Figueiredo avait choisi d'opérer un prélèvement correspondant à une cotisation, en l'occurrence pour les retraités couverts par l'ex-Institut national des retraites sociales (INPS). Créé en 1981 avec un taux de cotisation de 3 à 5 %, le prélèvement avait été aboli en 1984. Les arguments contre cette mesure sont restés les mêmes que ceux mobilisés dans les années 1980 : la cotisation donne lieu à un droit futur : on ne peut donc pas exiger du retraité qu'il cotise. Un tel prélèvement rompt par ailleurs avec l'un des principes fondamentaux des systèmes de retraites : celui de l'équité dans la participation aux coûts. Le gouvernement Lula a finalement approuvé un prélèvement de 11 % sur les retraites, même si, en raison de la résistance que le projet a rencontré, il a été contraint d'en exempter les petites retraites.

Un durcissement du mode de calcul des droits à la retraite à taux plein

La deuxième mesure relative aux retraites a été l'introduction, lors de la dernière année du premier gouvernement

Dilma, d'un nouveau mode de calcul pour l'obtention d'une retraite à taux plein. Il s'agit de la formule 85/95, qui correspond à la prise en compte d'une durée de cotisations de 30 années et d'un âge de départ à la retraite de 55 ans pour les femmes (au total 85), et de 35 années de cotisations et 60 ans d'âge de départ à la retraite pour les hommes (au total 95). Introduit d'abord comme mesure provisoire (MP 676/2015) puis en tant que loi (13.183 du 11 avril 2015), ce nouveau mode de calcul est venu améliorer de manière significative le montant de la pension des futurs retraités, qui ont pu alors choisir entre les règles en vigueur et la formule 85/95. Dans la loi qui mettait jusqu'alors en œuvre la réforme des retraites souhaitée par Cardoso (9876/1999), le critère de l'âge minimum, qui n'avait pas été approuvé par le Congrès national, était réapparu *via* ce qui est devenu le « facteur de prévoyance ».

Pour calculer le montant de la retraite (dont la base a également été changée à l'époque), a été appliqué un coefficient (connu sous le nom de « *fator previdenciário* », FP) qui varie en fonction de l'âge de l'assuré, en tenant compte du nombre moyen d'années de vie des retraités, selon les estimations de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE). Le Département intersyndical de la statistique et des études socioéconomiques (DIEESE, 2001:252) a déclaré à ce sujet que, « sans avoir incorporé la limite d'âge minimum proposée pour la retraite de ceux déjà enregistrés dans le système (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes), mesure prévue à l'origine par l'exécutif lors de la PEC 20 ¹² [...],

11. Elle a été approuvée le 7 août 2003 par la Chambre des députés puis le 19 décembre 2003 par le Sénat.

12. Projet d'amendement constitutionnel.

la nouvelle législation sur les retraites a choisi d'encourager le maintien en activité des travailleurs, par un mode de calcul dans lequel la retraite perçue est réduite si la personne est jeune ou a peu contribué dans le temps, mais augmente à mesure que l'octroi de la retraite est reporté. »

Le résultat de l'application du nouveau mode de calcul a entraîné, comme prévu, un report de l'âge de départ à la retraite. Si 77,3 % des nouveaux retraités vivant en zone urbaine étaient âgés de 45 à 64 ans en 1998, ce pourcentage a atteint 96,0 % en 2008 et 97,0 % en 2014. Au début, l'impact de ce report a été plus important chez les femmes que chez les hommes : alors qu'en 1998, 72,9 % des femmes et 78,7 % des hommes avaient demandé à partir en retraite entre 45 et 64 ans, ce pourcentage est monté respectivement à 96,4 % et 95,9 % en 2008 ; en 2014, selon les dernières données disponibles, il était de 97,0 % pour les femmes et de 97,1 % pour les hommes. Cette évolution montre que le mode de calcul a réduit l'écart qui existait entre les sexes lorsque la demande de départ à la retraite se faisait selon la durée de cotisation. Entre 1998 et 2008, l'âge moyen de départ à la retraite chez les femmes est passé de 48,4 ans à 51,0 ans, et celui des hommes de 50,5 ans à 53,4 ans. En 2014, il avait atteint respectivement 52,2 et 55,0 ans¹³.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau coefficient de calcul des retraites (FP), une campagne a été menée pour son abrogation. Parmi ceux qui l'ont combattu, outre les syndicats et certains mouvements sociaux, se détache le sénateur Paulo Paim (PT). C'est à partir de leurs revendications que Dilma Rousseff a publié en 2015 la mesure

provisoire 676/15 qui a introduit la formule 85/95, plus avantageuse pour les travailleurs que le nouveau coefficient de calcul des retraites. Cette formule maintient la durée de contribution auparavant requise et prévoit un âge minimum de départ à la retraite (30 et 55 ans pour les femmes, 35 et 60 ans pour les hommes). Ainsi, le critère de l'âge, jusque-là implicite, a été explicité, en fixant un âge déterminé. Le résultat pratique est que la valeur de l'allocation est plus avantageuse que si l'on avait appliqué le FP. Cela ne signifie pas, cependant, que la formule 85/95 ne tienne pas compte du vieillissement continu de la population. Il est prévu qu'à partir de 2019, l'âge minimum de départ à la retraite puisse être reculé tous les deux ans d'un an pour les hommes comme pour les femmes. Outre le fait d'assurer une retraite, cette formule est aussi plus juste dans la mesure où elle tient compte des différentes situations sur le marché du travail formel dans le pays. Ainsi, ceux qui ont commencé à travailler jeunes et ont contribué plus longtemps pour leur pension peuvent prendre leur retraite plus tôt.

L'augmentation du salaire minimum et des retraites, une rupture incontestable

Un troisième changement qui marquera l'histoire des gouvernements PT en matière de retraites a été l'augmentation de la valeur réelle du plancher des pensions, résultat collatéral de la politique de croissance du salaire minimum initiée sous Lula. Cette politique a été soutenue par l'action unitaire des syndicats qui, en 2004, ont organisé trois manifestations à Brasilia pour faire pression sur les pouvoirs exécutif et législatif afin d'appuyer l'initiative. Le résultat a été une augmentation du salaire

13. Ministério da Previdência social, Aeps Infologo, 2016, <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>.

minimum de 54 % en termes réels entre décembre 2002 et décembre 2010. Selon les estimations du DIEESE, 47 millions de personnes en ont directement bénéficié, des travailleurs comme des retraités, puisque la pension minimale est, depuis la Constitution de 1988, indexée sur le salaire minimum. Cette indexation a fait du plancher des allocations un puissant élément redistributif de revenu. L'étude de Soares *et alii* (2010), que nous avons déjà citée, montre que les 15 % de la baisse observée dans l'indice de Gini pour la période 1999-2009 sont imputables à l'indexation des pensions sur le salaire minimum. Le gouvernement Dilma a poursuivi la politique de revalorisation du salaire minimum, mais à un rythme moindre (augmentation de 18,74 % en termes réels entre 2011 et 2014). Il faut rappeler qu'il existe depuis 2011, par la loi n° 12.382 du 25 février, un critère objectif pour établir cet ajustement : celui-ci correspond au taux d'inflation de l'année précédente, augmenté du taux de croissance des deux dernières années.

Enfin, l'annonce début 2016 par Dilma Rousseff d'étudier la possibilité d'introduire un nouvel âge minimum de départ à la retraite constitue l'ultime tentative de la Présidente de modifier un paramètre du système de retraite. Elle n'a pu faire aboutir cette réforme avant d'être destituée. Cette proposition fait cependant partie du « Pont vers l'avenir », un document du PMDB qui résume les propositions que l'opposition au gouvernement PT entend mettre en œuvre. Il fait état du recul de l'âge légal de la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, une formulation qui a depuis évolué vers la défense d'un âge commun

(65 ans) pour les deux sexes. Actuellement, entre autres changements, le relèvement de l'âge minimum de départ en retraite est en discussion au Congrès.

Il faut enfin noter que pendant une bonne partie de son mandat, le gouvernement de Dilma Rousseff a poursuivi une politique d'exonération des cotisations sociales employeur, l'objectif affiché étant de rendre les produits brésiliens plus compétitifs sur les marchés internationaux. Lancée en décembre 2011, cette exonération (partiellement compensée par une contribution sur le revenu brut) a concerné 56 secteurs d'activité industrielle, commerciale, de transport et de services, soit la majorité d'entre eux, en septembre 2015. Cette politique a aggravé les problèmes de financement des retraites, et a servi d'argument supplémentaire pour justifier sa réforme. Comme l'avait anticipé le ministère des Finances, les fonds collectés sur les revenus bruts étaient inférieurs aux cotisations sociales¹⁴.

Conclusion

Ce tour d'horizon des politiques sociales mises en œuvre par les gouvernements Lula et Dilma révèle une profonde ambivalence. Certes, il ne fait aucun doute qu'elles ont constitué un véritable progrès, en permettant l'amélioration des conditions de vie et de reproduction sociale dans les régions les plus pauvres du pays. Ceci est principalement dû au caractère massif du programme Bolsa Família et à l'augmentation du salaire minimum. Cependant, la voie choisie étant le revenu ou le salaire, il convient

14. Ministério da Fazenda, « Desoneração será de aproximadamente R\$ 60 bilhões nos próximos quatro anos », 13 de setembro de 2012, <http://fazenda.gov.br/noticias/2012/setembro/desoneracao-sera-de-aproximadamente-r-60-bilhoes-nos-proximos-quatro-anos>.

aussi de reconnaître que les structures séculaires qui génèrent la pauvreté et les inégalités dans le pays sont restées globalement inchangées.

Par ailleurs, bon nombre de politiques, malgré leur importance, n'établissent pas les conditions de leur pérennité et peuvent être facilement remises en cause si le rapport de forces dans la société le permet. Ainsi, les bénéficiaires du programme Bolsa Família ne constituent pas un droit, ce qui facilite l'émergence de propositions de redéfinition de sa couverture, comme évoqué par le nouveau gouvernement Temer.

Par ailleurs, dans le domaine des droits sociaux ou de la définition des règles qui organisent la protection sociale, à l'exception de la formule 85/95 et de l'augmentation des pensions les plus basses, qui sont indexées sur le salaire minimum, les politiques des gouvernements Lula et Dilma ont souvent dégradé la situation des assurés : introduction de critères d'âge pour la retraite des fonctionnaires et d'un prélèvement de cotisations sociales sur les retraites. De ce point de vue, même si on se souviendra certainement des gouvernements PT comme de ceux qui ont mis en œuvre des politiques pour les plus pauvres, avec Lula s'inscrivant dans les mémoires comme un nouveau « père des pauvres » – comme Vargas ¹⁵ l'est encore –, ils ont en réalité peu contribué à la consolidation institutionnelle de la protection sociale organisée et garantie par l'État.

D'une certaine manière, la performance de Lula et Dilma dans le domaine social reproduit les contradictions plus générales qui ont marqué leurs efforts : agir comme s'il était possible de

satisfaire le marché et les créanciers, tout en œuvrant pour la croissance économique et le développement du pays. L'exigence d'excédent primaire a imposé des limites strictes à l'action inductrice de l'État dans l'économie, empêchant l'allocation des ressources dans le cadre des politiques sociales. C'est du fait de cette exigence que les retraites ont été constamment dans la ligne de mire des propositions de réforme.

Sources :

Comissão econômica para a América latina e o Caribe – CEPAL (2000), *Panorama social de América Latina – 1999-2000*, Santiago do Chile, agosto, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/1/S004367_es.pdf.

Comissão econômica para a América latina e o Caribe – CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina – 2009*, Santiago do Chile, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>.

da Mota Silveira Neto R. (2010), « Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por amostra de domicílio (PNAD) », in Castro J.A. de, Modesto L. (eds.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Brasília, IPEA, vol. 2, p. 53-71, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsa-familia_vol2.pdf.

Departamento intersindical de estatística e estudos sócio-econômicos – DIEESE (2001), *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo.

Fundação Getúlio Vargas – FGV (2001), *Conjuntura Econômica*, vol. 55, n° 10, outubro.

Instituto de pesquisas aplicadas – IPEA (2010), *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*, Brasília, Presidência da República, março, http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf.

Marques R.M. (2005), *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Cadernos

15. Président qui a introduit, dans les années 1930 et 1940, les lois sur le marché de travail, en particulier le salaire minimum.

de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n° 1, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2001.pdf>.

Marques R.M., Leite M.G., Mendes Á., Ferreira M.R.J. (2009), « Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006 », *Revista de Economia Política*, vol. 29, n° 1 (113), março.

Marques R.M., Mendes Á. (2007), « Lula and Social Policy: In the Service of Financial Capital », *Monthly Review*, vol. 58, n° 9, February, <https://monthlyreview.org/2007/02/01/lula-and-social-policy-in-the-service-of-financial-capital/>.

Marx K. (1867), *Le Capital*, Paris, Maurice Lachâtre.

Neri M.C., Vaz F.M., Souza P.H.G.F. de (2013), « Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais », in Campello T., Neri M.C. (eds.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, IPEA, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131015_bolsa_familia_cap11.pdf.

Rasella D. (2013), *Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a Estratégia Saúde da Família sobre a mortalidade no Brasil*, Tese de doutorado, Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12835/1/Tese.%20Davide%20Rasella.%202013.pdf>.

Sawyer D.O. (ed.) (2007), *Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, outubro, http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/avaliacao_impacto_programa_bolsa_familia.pdf.

Singer A. (2009), « Raízes sociais e ideológicas do lulismo », *Novos Estudos Cebrap*, n° 85, novembro, p. 83-102, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004.

Soares S., Souza P.H.G.F. de, Osório R.G., Silveira F.G. (2010), « Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza », in Castro J.A. de, Modesto L. (eds.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Brasília, IPEA, vol. 2, p. 25-52, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsa_familia_vol2.pdf.

Solano C.B. (ed.), *Proyecto: La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Fundación Carolina « Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales », CLACSO, diciembre, <http://pt.scribd.com/doc/56286801/Comparacion-Programa-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-Desocupados-Plan-Familia-por-la-Inclusion-Social-y-Asignacion-Universal-por-Hijo-Argentina-Salta-Alva>.

World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>.