

Brésil

Heurs et malheurs du revenu universel de base

*Juliana TEIXEIRA ESTEVES*¹

La proposition de revenu universel instituée sous la présidence de Lula par la loi 10.835/2004² repose sur les principes historiques de justice sociale, de liberté humaine et de dignité universelle. Elle vise à réduire la vulnérabilité des personnes les plus défavorisées et à permettre la réalisation de la liberté individuelle, en s'attaquant notamment à l'un des principaux déterminants de la pauvreté au Brésil : l'inégalité dans la répartition des revenus. Dans ce contexte, le revenu de base se réfère aux valeurs fondamentales de la République brésilienne, dont la Constitution fédérale de 1988 établit les objectifs : la construction d'une société libre, juste et solidaire, l'élimination de la pauvreté, la marginalisation et la réduction des inégalités sociales et régionales. Le texte de la Constitution exprime d'ailleurs les préoccupations de la population pour les questions sociales. Ainsi, parmi les droits fondamentaux sont inclus dans son article 6 l'éducation, la santé, le logement, le travail, les loisirs, la sécurité et la protection de la maternité et de l'enfance. S'agissant de l'ordre

social, le texte constitutionnel établit des principes généraux qui assurent la protection des travailleurs contre la perte de leur capacité de travail et qui garantissent les droits sociaux fondamentaux des personnes handicapées en général. Pourtant, il existe un fossé immense entre les intentions de la loi 10.835 sur le revenu de base, introduit en 1991, amendé par son auteur dans ses principes mêmes, puis finalement adopté en 2004, soit 13 ans après sa première introduction au Congrès, mais pourtant jamais appliqué à ce jour, et la réalité sociale brésilienne.

Cet article propose une analyse à la fois chronologique et de fond des différentes propositions de loi sur le revenu de base introduites par le législateur fédéral brésilien (et par la suite à l'échelle internationale) afin de comprendre les raisons qui font que la conception de ce dispositif a non seulement évolué dans son principe mais qu'il n'a finalement jamais été mis en œuvre. La première partie de l'article analyse en quoi le contexte politique et législatif des années 1990 retarde l'adoption de la proposition de loi sur le revenu de

1. Post-doctorante à l'Ires, professeure de droit du travail à l'Université fédérale de Pernambuco ; l'auteure remercie Catherine Sauviat pour sa lecture critique, ses précieux conseils et son soutien amical.

2. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm.

base. Introduite pour la première fois par le sénateur du Parti des travailleurs (PT) Eduardo Suplicy – PL Senado 81/1991 –, elle ne sera votée par la Chambre des députés qu'en 2004, après avoir été modifiée par son auteur lui-même. La deuxième partie de l'article met en évidence les transformations radicales qu'Eduardo Suplicy apporte à sa proposition initiale. Le dispositif, conçu en 1991 comme un programme ciblé et conditionnel, est reconfiguré au début des années 2000 en un dispositif à l'accès élargi, sans mécanisme d'incitation au travail, avant d'être finalement validé dans ses principes par le Congrès en 2004. Il ne sera cependant pas mis en œuvre, faute d'être suffisamment soutenu par le PT. En effet, la mise en place au même moment d'un programme de transfert de revenu aux familles pauvres, Bolsa Família ³, viendra en quelque sorte phagocytter le projet d'un revenu de base universel et deviendra le programme phare de lutte contre la pauvreté des gouvernements du PT. La troisième partie de l'article revient sur les débats d'idées qui ont nourri les différentes propositions de revenu minimum conditionnel ayant émergé au Brésil au cours des années 1990 et 2000. Mises en œuvre aux niveaux des municipalités, des États fédérés et de l'État fédéral, elles ont sans doute contribué pour partie à ce que la loi sur le revenu de base universel de 2004 soit restée lettre morte.

D'un revenu minimum ciblé et conditionnel...

Sur la base des principes énoncés dans la Constitution fédérale brésilienne de 1988, la proposition d'un revenu minimum garanti appelé Programme de garantie du revenu minimum (PGRM) a été faite en 1991. Elle est introduite sous la présidence de Fernando Collor en avril 1991 ⁴ par Eduardo Suplicy, économiste de formation, élu au Sénat et l'un des fondateurs historiques du Parti des travailleurs ⁵. Dans ce texte législatif, il défend la création d'un programme de transferts monétaires qui garantit un revenu minimum à ses bénéficiaires. Cette proposition initiale est inspirée de la théorie de l'impôt négatif de Milton Friedman ⁶ : elle vise une partie spécifique de la population à faible revenu, destinée à recevoir un revenu complémentaire conditionné à sa participation au marché formel du travail et sous plafond de revenu. À l'origine, il était envisagé que les citoyens de plus de 25 ans qui perçoivent un revenu inférieur à 42 000 cruzeiros (45 dollars, soit l'équivalent du salaire minimum de l'époque ⁷) aient la possibilité d'obtenir un supplément de revenu, initialement de 50 % de ce salaire minimum, mais réduit à 30 % en 1994 dans la formulation finalement approuvée au Sénat fédéral. Ce supplément envisagé représente la différence entre le revenu effectivement

3. Il s'agit d'un des plus importants programmes de lutte contre la pauvreté au Brésil, mis en place par le Président Lula lors de son premier mandat ; voir Marques *et al.* (2017) et Pires de Sousa (2013).

4. Projet de loi du Sénat n° 80 de 1991, Sénat fédéral, www25.senado.leg.br.

5. Eduardo Suplicy a volontairement quitté le Brésil pendant la dictature militaire des années 1960 pour poursuivre ses études de maîtrise et de doctorat aux États-Unis, à l'Université du Michigan, où il a été en contact avec les théoriciens de l'école de Chicago, dont il s'est ensuite éloigné.

6. Cet auteur a défendu, au début des années 1960, l'idée d'une allocation universelle assurée par la collectivité aux personnes sans revenu, dont le montant diminue à mesure que le revenu augmente (impôt négatif) comme instrument de lutte contre la pauvreté aux États-Unis.

7. Le salaire minimum de l'époque corrigé éventuellement du taux d'inflation si celui-ci devait atteindre 30 % et plus, ce qui n'était pas rare au début des années 1990.

perçu par l'allocataire et la valeur du salaire minimum, corrigée de l'inflation (Ramos, 1994) ⁸. La proposition de loi prévoit la mise en œuvre progressive du PGRM sur une période de huit ans. Elle fixe l'âge comme critère de sélection des bénéficiaires et prévoit des versements pour les personnes âgées de plus de 65 ans. Le projet prévoit également que, lors de la mise en œuvre du PGRM, les programmes d'assistance sociale prévus dans la Constitution fédérale de 1988 (encadré) mais non encore mis en œuvre soient fondus dans le PGRM, pour un montant égal à leur financement (art. 9). Cependant, le projet de PGRM ne définit pas quels sont ces programmes, ni ne précise si la fusion envisagée concerne l'ensemble des programmes ou seulement certains d'entre eux.

Cette première proposition d'Eduardo Suplicy relève donc d'un projet de programme social à caractère compensatoire, destiné à l'individu en emploi. Elle est approuvée à la quasi-unanimité par le Sénat fédéral le 6 décembre 1991 : tous les partis politiques votent en sa faveur à l'exception de quatre sénateurs qui s'abstiennent sur un total de 81. L'ancien Président Fernando Henrique Cardoso, alors à la tête du Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), qualifie le PGRM d'« utopie réaliste, avec les pieds sur terre ». Cette proposition de loi n'est cependant pas approuvée par la Chambre des députés. Face à cet échec, le sénateur Eduardo Suplicy abandonne ce projet au prétexte qu'ainsi conçu, il n'aurait, quoi qu'il en soit, pas permis d'atteindre l'objectif souhaité de transferts monétaires. Il propose alors un nouveau projet

Encadré

Les principaux programmes d'assistance sociale prévus par la Constitution de 1988

Il existe à l'heure actuelle des programmes de transferts monétaires non contributifs et d'aide sociale qui n'existaient pas en 1991 mais étaient prévus par la Constitution de 1988. En termes de dépenses annuelles, les plus importants sont le Continuous Cash Benefit-BPC (loi n° 8.742 du 7 décembre 1993), destiné aux handicapés physiques ou mentaux et aux personnes âgées de plus de 65 ans. Y sont éligibles ces personnes à condition que le revenu des ménages *par habitant* soit inférieur à un quart du salaire minimum. Le montant de l'allocation représente l'équivalent du salaire minimum de l'année indexé sur l'inflation. Les autres principaux programmes sont la Bolsa Família (loi n° 10.836 du 9 janvier 2004), qui s'adresse aux ménages dont le revenu familial *par habitant* est inférieur à 178 réaux (l'équivalent de 42 euros) et le programme « Brésil sans extrême pauvreté » lancé en 2011, avec une allocation additionnelle au dispositif Bolsa Família pour ceux qui perçoivent moins de 89 réaux (l'équivalent de 21 euros) *par habitant*.

8. Par exemple, une personne percevant 20 000 cruzeiros, soit 25 000 cruzeiros de moins que le salaire minimum de 45 000 cruzeiros, aurait droit à un supplément de revenu de 7 500 cruzeiros, soit la différence entre le revenu effectivement perçu (20 000 cruzeiros) et 45 000 cruzeiros*30 % (13 500 cruzeiros).

redistributif, cette fois universel donc non soumis à conditions de ressources. En même temps, sa première proposition continue son chemin législatif à la Chambre des députés. Elle connaît alors plusieurs étapes, entre son examen par les commissions techniques d'ajustement budgétaire et son analyse juridique. La commission examine la compatibilité ou l'adéquation des propositions avec le plan pluriannuel de dépenses publiques, la loi d'orientation budgétaire et le budget annuel, conformément au Règlement intérieur de la Chambre des représentants (articles 32, IX, « h », et 53, « II ») et celui de la Commission des finances et des impôts, selon des procédures spécifiques.

Les responsables de ces analyses proviennent tant du parti de l'auteur de la proposition – le PT – lui-même que du parti d'opposition – le PSDB –, et des partis du centre tels que le Parti progressiste (PP). En 1998, Fernando Henrique Cardoso est élu à la présidence de la République. Malgré le soutien de tous les partis à la proposition initiale, les élections générales pour les postes exécutifs et législatifs aux niveaux national, des États et des municipalités ainsi que l'instabilité monétaire dans un contexte d'hyperinflation poussent à une nouvelle évaluation budgétaire de ce texte, retardant ainsi son traitement ultérieur. En octobre 1999, le texte initial de 1991 est amendé. Mais au même moment, des députés formulent d'autres propositions de programmes de transferts monétaires, qui nécessitent un nouvel examen de leur mode de financement, retardant de nouveau le processus législatif.

En 2000, la loi d'équilibre budgétaire est publiée et va constituer un nouvel

obstacle. Son article 14 (loi complémentaire n° 101 du 4 mai 2000) dispose que toute proposition législative doit être accompagnée d'une estimation de son impact budgétaire et financier pour l'exercice correspondant à son entrée en vigueur ainsi que pour les deux exercices suivants. Toute proposition doit également être compatible avec les objectifs fixés par la loi d'orientation budgétaire, ce qui revient à l'examiner chaque année sous l'angle de ses incidences budgétaires au cours de la législature suivante. Ce nouveau contexte législatif contribue au retard du vote final de la Chambre des représentants. Finalement, la loi est adoptée le 8 janvier 2004, soit un jour avant le vote de la transformation en loi du programme Bolsa Família, sur la base d'une proposition profondément renouvelée dans son principe.

**... à un revenu de base universel
sans condition,
mais jamais mis en œuvre**

La proposition de loi sur le revenu minimum de 1991, qui prévoit le versement d'une somme aux individus les plus pauvres sous réserve qu'ils soient insérés sur le marché du travail formel fait prendre conscience aux acteurs politiques et sociaux de l'ampleur des inégalités sociales dans le pays, dues à divers facteurs. Parmi eux, les trois siècles d'esclavage qui n'ont pris fin qu'en 1888 et, plus récemment, les deux décennies de régime militaire (1964-1984) qui se caractérisent par de nombreuses aides publiques aux entreprises⁹ et aux banques, par une politique de modération salariale, par l'endettement extérieur et

9. Sous la forme de crédits subventionnés aux entrepreneurs, notamment dans le secteur agro-alimentaire.

par l'enrichissement de certaines couches sociales. La faible croissance et l'hyperinflation qui sévissent au cours des années 1980 et au début des années 1990 ont contribué à creuser ces inégalités.

Bien que la Constitution de 1988 ait conçu un système de protection sociale qui mette l'accent sur l'équité et l'universalité, deux groupes sociaux spécifiques en sont constamment exclus : les populations noires et celles résidant dans des zones rurales. La vulnérabilité des institutions sociales brésiliennes est liée au fait qu'elles disposent de peu de ressources humaines et financières et qu'elles sont influencées par des intérêts privés. Pour ces raisons, la Loi organique d'assistance sociale (LOAS), destinée à organiser le système de redistribution de l'ensemble des prestations sociales, n'est adoptée que le 7 décembre 1993. De même, le Système unifié d'assistance sociale (SUAS), créé le 15 juillet 2005, n'est mis en œuvre qu'en 2011. Son but est de permettre aux équipes de travailleurs sociaux, psychologues et éducateurs d'inclure les familles allocataires dans le Registre unifié des programmes sociaux du gouvernement fédéral, qui vise à centraliser tous les bénéficiaires des programmes sociaux au niveau fédéral. Il vise aussi à les guider dans leurs dossiers de demande d'allocations comme la subvention familiale, afin qu'ils puissent participer aux cours de qualification professionnelle et développer les activités qui favorisent les relations familiales et les accès aux droits, autant de conditions pour être éligible à ce programme.

Le sénateur Eduardo Suplicy continue d'affiner sa proposition initiale, en s'inspirant des débats académiques et

politiques sur le sujet, pour concevoir une proposition de revenu universel et inconditionnel. Il cherche à combler les lacunes de sa proposition initiale apparues au cours des débats au Sénat fédéral et soulignés aussi par des secteurs de la société civile. Il est ainsi en mesure de présenter un nouveau projet à la législature fédérale au début des années 2000¹⁰, passé au crible des corrections techniques et législatives requises par les commissions précédentes. La proposition est alors approuvée, moins d'un an après son introduction à la Chambre des députés, le 8 janvier 2004. Les avantages de ce nouveau projet de revenu de base universel par rapport à celui du revenu minimum ciblé de 1991 sont au nombre de trois : une base plus large de population bénéficiaire, qui limite la portée de l'exclusion inhérente à tout système de ciblage ; l'absence de toute forme de stigmatisation de ces bénéficiaires, notamment de contrôle public de la fraude ; l'absence de facteurs d'incitation au travail, susceptibles d'être associés à un programme de revenu minimum.

Cette loi instaure le revenu de base pour tous les Brésiliens résidant dans le pays et pour tous les étrangers résidant au Brésil depuis au moins cinq ans, soit une prestation en espèces calculée sur une base annuelle. Son paiement égal pour tous peut être effectué en versements mensuels. Le champ d'application de la loi sera défini par étapes, à la discrétion du pouvoir exécutif, en accordant toutefois la priorité aux groupes de la population les plus démunis.

En 2007, le Sénat fédéral propose de compléter la loi sur le revenu de base de 2004 en précisant ses modalités de

10. PL du Sénat fédéral n° 266, 4 décembre 2001 et PL à la Chambre des représentants n° 254/2003, 7 mars 2003.

financement. Le Fonds de citoyenneté brésilienne est créé à cet effet, géré par un conseil composé de membres de la société civile et de représentants du gouvernement fédéral. Selon la proposition du Sénat, les ressources de ce fonds proviendraient des crédits budgétaires, financés à hauteur de 10 % par la participation de l'État fédéral au capital des entreprises publiques et à hauteur de moitié par les recettes fédérales provenant des privatisations, concessions et autorisations de fournir des services publics, ainsi que des concessions des droits d'exploitation du sous-sol. En juin 2016, cette modalité de financement du revenu de base est finalement rejetée au prétexte que la Chambre des députés, sur la base d'une règle interne, considère

insuffisantes les ressources du gouvernement fédéral pour alimenter la création de ce fonds. Le rapporteur du projet précise que les ressources prévues pour le fonds en question sont déjà absorbées par un autre programme gouvernemental, entré en vigueur depuis 2005, à savoir le programme Bolsa Família ¹¹, qui a la faveur du gouvernement PT (Marques *et al.*, 2017).

La loi sur le revenu universel de base, adoptée en 2004, n'a reçu ni le soutien des représentants de la majorité de gauche, coincés dans ce qu'il est convenu d'appeler un présidentialisme de coalition ¹², ni celui des mouvements sociaux, animés par les syndicats proches du PT ¹³. En conséquence, les gouvernements du PT n'ont pas voulu assumer le risque

Tableau 1. Revenu de base et programme Bolsa Família

	PL81/1991 (Proposition PGRM)	L. 10.835/04 (Revenu universel de base)	L. 10.836/04 (Bolsa Família)
Date de la proposition législative	6 décembre 1991	4 décembre 2001	20 octobre 2003
Date d'adoption de la loi	-	8 janvier 2004	9 janvier 2004
Bénéficiaires	Salariés gagnant jusqu'à 2 salaires minima	Tous les Brésiliens et étrangers résidant au Brésil depuis au moins 5 ans	Tous les Brésiliens avec enfants scolarisés jusqu'à l'âge de 15 ans
Conditions d'éligibilité	Avoir un emploi	Droit universel	Vaccination et scolarisation obligatoire des enfants jusqu'à 15 ans
Mise en œuvre	Abandonnée	Jamais mise en œuvre	Effective en 2005

11. MP 132 du 20 octobre 2003, puis loi 10.836 du 9 janvier 2004.

12. Le « présidentialisme de coalition » est de tradition au Brésil à cause du très grand nombre de partis politiques. Pour s'assurer de majorités au Congrès, les présidents élus (et Lula n'a pas fait exception à cette règle) recherchent le soutien d'autres partis politiques, y compris ceux avec lesquels ils ne partagent pas d'affinités politico-idéologiques, à qui ils attribuent en contrepartie des postes ministériels et de direction des organismes publics, entretenant ainsi des clientèles (d'Arcy, 2018).

13. Le PT a été créé à l'initiative de la Centrale unique des travailleurs (CUT).

politique et économique de sa mise en œuvre, alors même que le Congrès venait de valider quasi simultanément l'adoption du programme Bolsa Família, un dispositif fondé sur les revenus du ménage et soumis à condition de scolarisation des enfants (tableau 1).

Ainsi, même si le type de transfert monétaire conditionnel, dans le sillage de ce qui a été conçu pour Bolsa Família, est un modèle de base pour lutter contre la pauvreté, les arguments qui le justifient, de même que les critiques formulées, s'appuient sur les dichotomies classiques entre : contribution *vs* assistance, universalisation *vs* ciblage, prestation *vs* droit, capital humain *vs* garantie de revenu, individu *vs* famille, autonomie *vs* paternalisme, citoyenneté *vs* clientélisme. Il est ainsi utile à ce stade de revenir sur le débat intellectuel qui a lieu au Brésil et qui a irrigué les différentes expérimentations de revenu de base mises en œuvre à l'échelle locale ou fédérale pour lutter contre la pauvreté.

Retour sur le débat d'idées à l'origine des différentes conceptions d'un revenu de base

Entre 1991 et 2004, de nombreux autres dispositifs ont été élaborés et mis en œuvre pour aider la population à faible revenu. Certains l'ont été à l'échelle nationale, d'autres à l'échelle locale (municipale ou des États). Des programmes visant à financer l'achat de nourriture, les frais d'essence et de scolarisation des enfants ont été créés, mais axés sur le ménage et non sur l'individu. La « prestation en espèces continue » est par exemple destinée aux personnes handicapées et à celles âgées de plus de 65 ans. Pour la percevoir, les familles doivent avoir un revenu familial par habitant inférieur ou

égal à 25 % du salaire minimum. Ainsi, en même temps que le Brésil commence dans les années 1990 à verser des prestations en espèces continues à une population cible particulièrement exposée au risque de pauvreté, l'idée de lier le revenu minimum à des exigences en matière d'éducation est lancée dans les milieux politiques et universitaires, dans le but de rompre le processus de transmission intergénérationnelle de la pauvreté en développant le capital humain des générations futures.

C'est l'idée qui prévaut notamment dans la proposition de l'économiste libéral José Márcio Camargo qui, à la différence de celle du sénateur Eduardo Suplicy, repose sur des programmes sociaux destinés aux familles avec des enfants d'âge scolaire. Estimant qu'il existe des liens entre inégalités sociales et système éducatif, José Márcio Camargo propose alors un dispositif de versement d'un revenu minimum aux ménages et non aux individus, que la ville de Campinas expérimente au milieu des années 1990. En 1994, son maire, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), présente au Conseil municipal le projet de création du Programme de garantie du revenu minimum familial (PGRFM), qui bénéficie à toutes les familles résidant dans cette localité, à la condition qu'elles aient des revenus inférieurs à la moitié du salaire minimum mensuel et des enfants âgés de 0 à 14 ans. Le projet, approuvé en janvier 1995, subordonne l'octroi de l'allocation à la scolarisation des enfants.

Au début de cette même année 1995, Cristovam Buarque (PT), alors gouverneur du district fédéral, adopte une initiative intitulée « programme Bolsa Escola ». Dans le cadre de ce programme, les familles qui gagnent moins d'un demi-salaire mensuel minimum *par habitant*,

BRÉSIL

ayant des enfants âgés de 7 à 14 ans et résidant dans le district fédéral depuis au moins cinq ans, peuvent recevoir l'équivalent d'un salaire minimum mensuel, à condition que les enfants sous leur responsabilité soient scolarisés à 90 %. De tels programmes sont également mis en œuvre à Ribeirão Preto, une commune de l'État de São Paulo, à l'initiative de son maire Antônio Palocci (élu PT), et donnent des résultats positifs immédiats en termes de fréquentation scolaire et d'augmentation de la consommation aux bénéficiaires du commerce local.

La mise en œuvre de ces programmes contribue à la réduction du décrochage scolaire, du taux de redoublement, à l'amélioration de la qualité de vie des familles et de l'estime de soi des gens, ce qui permet de dynamiser l'activité économique dans les régions concernées. Pour cette raison, de nombreuses autres municipalités, dont beaucoup sont dirigées par le PT, et certains gouverneurs d'État instaurent des programmes de revenu minimum associés à l'éducation, avec de petites variations dans leur conception.

L'adoption de ces programmes par plusieurs municipalités et États stimule le débat au sein du Congrès national, qui propose alors leur extension à l'ensemble du territoire national. En décembre 1997, une nouvelle loi est adoptée, imposant au gouvernement fédéral de financer la moitié des coûts des programmes municipaux de revenu minimum liés à l'éducation. Il est prévu que les municipalités financent l'autre moitié. C'est ainsi que naît le Programme de bourses d'études du gouvernement fédéral (Bolsa Escola), créé sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. L'impact n'est cependant pas aussi fort que prévu et, en 1999,

seules 150 municipalités y participent, contre un objectif prévu de 1 254 municipalités pour cette année-là.

En 2001, le programme fédéral Bolsa Escola est reformulé après avoir établi le constat que les municipalités n'ont pas la capacité financière de supporter 50 % de ses coûts, comme le prévoit la loi. La nouvelle loi n° 10.219 du 11 avril 2001 attribue aux villes la responsabilité de la gestion des programmes et au gouvernement fédéral celle des transferts monétaires complets aux familles bénéficiaires.

Le programme fédéral est semblable aux expériences infranationales. Les familles ayant des enfants âgés de 6 à 15 ans y sont éligibles, à condition que leurs enfants aillent à l'école et qu'elles disposent d'un revenu mensuel *par habitant inférieur ou égal* à la moitié du salaire minimum de l'époque¹⁴.

Les évaluations de l'ensemble de ces programmes de revenu minimum montrent qu'ils contribuent au renforcement de la citoyenneté, du fait de leur caractère redistributif, du contrôle social exercé sur les politiques publiques et de la promotion de l'activité économique sans travail des enfants qu'ils induisent. En revanche, certaines critiques leur sont adressées dans le débat public, notamment leur faible efficacité dans l'éradication de la pauvreté ou encore le risque d'un renoncement de leur droit à l'emploi. Les critiques des conservateurs ne manquent pas de souligner que le revenu minimum n'incite pas ses bénéficiaires à la recherche d'emploi.

Les principales préoccupations soulevées par les rapports et examinées par les acteurs politiques et de la société civile sont liées aux difficultés d'identification des bénéficiaires. Il est important de

14. Moins de 40 dollars par habitant.

souligner que les opposants à ces programmes mettent en doute le caractère équitable des mécanismes de sélection du public cible, lesquels seraient guidés par le favoritisme politique (de Britto, 2008). Les accusations de fraude portées par la presse au fil des ans ont notamment déjà conduit à plusieurs réaménagements du programme Bolsa Família et provoqué des changements dans les équipes chargées de sa mise en œuvre afin d'assurer un contrôle plus efficace de ses bénéficiaires. Face à la résistance d'une partie de la population et aux accusations de la presse brésilienne¹⁵, le PT, qui a dirigé le pays pendant 13 ans, a d'autant plus hésité à appliquer la loi fondamentale sur le revenu de base, adoptée pourtant au tout début de l'année 2004.

Conclusion

Toutes les idées ayant émergé à partir des années 1990 au Brésil en faveur de l'instauration d'un revenu de base universel étaient initialement conçues avec l'objectif central de réduction de la pauvreté. Elles étaient fondées sur l'idée qu'il était nécessaire d'encourager les bénéficiaires à rester insérés dans le marché du travail. Cette idée perdure encore aujourd'hui bien que le revenu de base universel apporte un filet de sécurité au travailleur, susceptible de lui donner par la suite davantage de pouvoir et d'autonomie pour négocier les salaires et les conditions de travail. Mais cette autonomie semble effrayer les conservateurs, qu'il s'agisse de représentants syndicaux ou des employeurs et de personnalités du monde des affaires en général. Parce

qu'ils considèrent d'une part que l'emploi salarié est la seule source de création de richesses et de revenu légitime, et d'autre part que le revenu universel est un facteur de désincitation au travail.

Face au développement des technologies numériques et à leurs répercussions sur le monde du travail, des voix syndicales commencent toutefois à émerger en faveur de la mise en place d'un revenu universel. Au cours des deux dernières années en effet, les syndicats de la métallurgie et les associations de professeurs des universités publiques de Rio de Janeiro ont commencé pour la première fois à débattre d'une proposition d'adoption d'un revenu universel comme moyen de combattre les impacts de la technologie sur les relations de travail et l'employabilité¹⁶. Cette proposition est justifiée par des considérations fondamentalement différentes de celles issues des années 1990, qui relèvent davantage des politiques d'emploi que des politiques d'éradication de la pauvreté même si les deux ne sont pas tout à fait sans lien. Mais jusqu'à présent, cette proposition n'a pas reçu d'adhésion significative de la base et des structures syndicales. De surcroît, ces voix se limitent à nourrir des débats à l'occasion de conférences ou des articles de presse, des moyens qui restent limités face à la résistance d'une grande partie de la population brésilienne, notamment de sa classe moyenne, à l'attribution d'allocations familiales à l'instar du programme Bolsa Família.

Les oppositions à ce programme de revenu minimum, alloué à la partie de la population considérée comme extrêmement pauvre au Brésil, ont été présentes

15. « Brasil retrocede 5 lugares en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa (104º) », Reporteros sin fronteras, 20 abril 2016, <http://bit.ly/2LWTUjH>.

16. M. de Bolle, « Debater a renda básica universal é urgente, diz Monica de Bolle », Sindicato dos Metalúrgicos, 12 dezembro 2017, <http://bit.ly/2O4D70M>.

dans les quatre débats des élections présidentielles qui ont eu lieu depuis la mise en œuvre du programme en 2005. La réalisation d'un tel programme de transfert monétaire est effectivement contestée depuis maintenant 14 ans par une partie de la population brésilienne. Malgré les répercussions économiques favorables avérées du programme dans les régions où vivent les bénéficiaires, la résistance sociale ne faiblit pas.

Comme il l'a été souligné, il existe des différences fondamentales entre les programmes traditionnels de garantie de revenu minimum et le système de revenu universel de la loi 10.835/04. L'auteur de la proposition du revenu de base universel, Eduardo Suplicy, a reconnu lui-même que le système de revenu de base constituait en quelque sorte l'étape ultime vers laquelle devaient tendre les différents programmes de revenu minimum et que Bolsa Família était sans doute un moyen pour le Brésil d'y parvenir (Suplicy, 2006). Les résistances à l'adoption du revenu de base universel sont donc essentiellement d'ordre politique et idéologique, et nécessitent par là-même une véritable volonté politique pour pouvoir les dépasser.

Contrairement à la première proposition de 1991, la loi fondamentale sur le revenu de 2004 n'exige aucune condition particulière de l'allocataire pour son attribution. Elle n'exige donc pas que l'État en évalue ses effets budgétaires, à l'instar d'autres politiques publiques

d'accès à la santé et à l'éducation par exemple. Compte tenu de cette situation et de la nouvelle configuration politique du Brésil issue de l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro et avec lui, d'un retour de l'extrême droite, il est possible que ces voix syndicales, qui sont maintenant dans l'opposition, puissent se faire entendre pour revendiquer enfin la mise en œuvre du revenu de base universel, adopté en 2004.

Sources

d'Arcy F. (2018), « Quelques réflexions sur les élections brésiennes d'octobre 2018 et sur l'arrivée à la présidence de Jair Bolsonaro », 2 novembre, <http://bit.ly/2LuYCG2>.

de Britto T.F. (2008), « The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America », in Barrientos A., Hulme D. (eds.), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, London, Palgrave Macmillan, p. 181-193, https://doi.org/10.1057/978-0-230-58309-2_9.

Marques R.M., Ximenes S.B., Ugino, C.K. (2017), « Brésil : les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur sous les présidences Lula et Dilma », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 159, septembre, p. 73-83, <http://bit.ly/2Gk2xkt>.

Pires de Sousa F.J. (2013), « Brésil : une interprétation des récentes manifestations de rue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 60-68, <http://bit.ly/2Y00NTB>.

Ramos C.A. (1994), « O Programa de Garantia de Renda Mínima », *Texto Para Discussao*, n° 357, Ipea, novembro, http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0357.pdf.

Suplicy E.M. (2006), *Renda básica de cidadania: A resposta dada pelo vento*, São Paulo, L&PM.