

Les programmes conditionnels de lutte contre la pauvreté sont-ils justes?

KATARINA PITASSE FRAGOSO est doctorante en philosophie politique à la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale (UCLouvain, Belgique) et boursière du Ministère d'Éducation Brésilien (CAPES).

Les programmes conditionnels de lutte contre la pauvreté transfèrent un montant d'argent mensuellement aux familles les plus pauvres, à condition pour celles-ci d'utiliser certains services de santé et d'éducation. Ces conditionnalités sont-elles justes? À partir du programme *Bolsa Família* au Brésil, l'auteure montre l'ambiguïté des justifications évoquées qui génèrent stigmatisation et manque de respect, et propose un mécanisme participatif pour y remédier.

19

En premier lieu, en ce qui concerne sa forme, le programme conditionnel consiste à distribuer une somme *en espèces*. L'octroi d'une somme d'argent est plus neutre qu'offrir des services, qui par nature, constituent une forme limitée de consommation, comme les paiements en *vouchers*¹ pour n'acheter que la nourriture. La forme de distribution *en espèces* offre une plus grande liberté de choix que les autres modalités, parce qu'elle laisse aux bénéficiaires le choix de comment et quand utiliser l'aide fournie².

Ensuite, ce programme est ciblé sur le groupe le plus pauvre de la société, compte tenu de la composition du ménage. Cette composition devrait être égale ou inférieure au seuil de la pauvreté déterminé par le gouvernement. Après ce contrôle de revenu et l'enregistrement national, l'individu a accès à la somme qui lui est versée régulièrement et directement.

Enfin, cette modalité de programme est attribuée en exigence de contreparties, qui, si elles ne sont pas remplies, entraînent le retrait de la somme pour le bénéficiaire. Les programmes conditionnels de lutte contre la pauvreté, comme le programme brésilien *Bolsa Família*, exigent une obligation d'insertion sociale qui touche, par exemple, au contrôle prénatal des femmes enceintes et à l'accompagnement nutritionnel, ou encore à la santé et à l'éducation des enfants.

1. *Voucher* : bon, chèque.

2. Voir : Y. Vanderborght and K. Spiritus, « Le revenu de base contre la pauvreté ? » : In : Isabelle Pannecoucke & al. eds., *Pauvreté en Belgique - Annuaire 2016*, Ghent : Academia Press, 187-202.

Certes, un programme conditionnel de lutte contre la pauvreté est un instrument de garantie de minimum social pour les pauvres, pour deux raisons : toutes les familles pauvres obtiennent un supplément à leurs revenus. En contrepartie, ces familles sont encouragées à scolariser leurs enfants et à les emmener chez le médecin. En plus, ce programme ne se justifie pas par un argument purement économique, à savoir un moyen qui affecte positivement la consommation, mais, surtout, par un argument de justice sociale qui cherche à améliorer la vie des individus les moins bien lotis de la société.

Ces caractéristiques sont présentes dans la plupart des programmes de lutte contre la pauvreté de certains pays de l'Amérique latine : comme la *Bolsa Família*, au Brésil, les *Oportunidades*, au Mexique, et *Chile Solidario*, au Chili. Ils soulèvent de nombreuses questions, soit d'un point de vue pratique (les montants distribués seront-ils suffisants ?), soit d'un point de vue normatif (ce mécanisme de lutte contre la pauvreté est-il juste ?). Cet article se concentre sur le programme brésilien, *Bolsa Família* (BF), mis en place en 2004, et, principalement, sur ses conditionnalités. Les questions qui se posent sont : ces conditionnalités représentent-elles une manière juste de donner aux personnes vivant dans la pauvreté ce qui leur est dû ? Leurs justifications sont-elles défendables ?

Cet article propose de montrer que les justifications des conditionnalités, l'une basée sur le principe de réciprocité entre riches et pauvres, l'autre sur la protection des mauvaises décisions des bénéficiaires, sont injustes, mais pour les rejeter, il faut faire participer la société. Ainsi, dans un premier temps, nous commencerons par présenter le programme *Bolsa Família* (BF). Ensuite, nous évoquerons les deux potentielles justifications de ces conditionnalités et, bien entendu, ses objections. Pour terminer, nous proposons un mécanisme pour écouter les sujets impliqués sur cette question.

C'est quoi la *Bolsa Família*?

Le programme *Bolsa Família* (BF) est une politique publique conditionnelle de transfert de revenus, ciblé sur les familles qui vivent dans une situation de pauvreté et d'extrême pauvreté. En 2004, il a été introduit comme une politique d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté du gouvernement du président Lula da Silva. Ce programme couvre plusieurs millions de brésiliens et a été reconnu par l'ONU et la Banque Mondiale comme un moyen efficace de lutte contre la pauvreté extrême (1,25 dollars par jour), surtout dans les régions rurales du Brésil³. Pour pouvoir participer à ce programme, une famille doit être un ménage à faible revenu et être inscrite au registre national. Une fois que ces critères sont acceptés, la mère de famille sera la réceptionnaire de l'argent, versé mensuellement sur un compte bancaire. En cas de changement du statut économique de la famille ou du non-respect des conditions, les transferts sont supprimés.

3. Voir : Flavio Eiró, Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, « Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania São Paulo, Editora da Unesp 2013 », 241 pp., *Tempo Social*, 27(1), 317-323, 2015. Et : Alessandro Pinzani, Walquiria Rego, *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*, UNESP, 2013.

Quels sont les justificatifs pour les conditionnalités du *Bolsa Família*?

Les conditionnalités contrôlent le comportement d'un individu. En ce qui concerne les programmes de lutte contre la pauvreté, y compris le cas brésilien, les conditionnalités cherchent à justifier la mise en œuvre de cette politique redistributive auprès de l'ensemble de la société qui va la financer. Elles cherchent aussi à éviter les mauvaises décisions que pourraient prendre les plus défavorisés, pour leur vie et pour celle de ceux qui en dépendent. Les conditionnalités d'un programme de lutte contre la pauvreté ont donc au moins deux justifications⁴.

La première justification est basée sur le principe de la réciprocité, à savoir : les pauvres ne reçoivent pas les transferts de ce programme sans rien faire en retour, ils doivent assumer certaines coresponsabilités. La seconde justification est fondée sur la protection des pauvres contre eux-mêmes, étant donné qu'ils n'agissent pas toujours en fonction de ce qui est attendu d'un comportement rationnel et bien informé⁵.

La première justification est sous-tendue par une sorte de perspective contractuelle ou conditionnelle du principe de réciprocité, qui devant une prestation exige une obligation de retour, à savoir : je vais faire X pour vous, en attendant que vous fassiez Y. Cependant, devant une situation de grande inégalité, où il n'y a pas de symétrie économique entre les individus impliqués, la demande de la justice ne peut pas être basée sur la réciprocité contractuelle ni la stricte proportionnalité de contrepartie à fournir par le plus pauvre⁶. En effet, la réciprocité s'applique surtout aux relations symétriques : on attend d'une personne qui se trouve dans la même situation que nous qu'elle fasse les mêmes efforts que nous. Dans le cas de la protection sociale, il s'agit plutôt d'avoir la garantie d'un droit que tous aient l'accès au minimum pour échapper à certaines vulnérabilités économiques. Dans ce sens, tous les pauvres actuels et futurs sont éligibles pour les programmes de lutte contre la pauvreté. Ces programmes sont donc une politique pour ceux qui sont dans une situation de privation et une protection pour ceux qui peuvent le devenir.

La deuxième justification peut être critiquée car elle pourrait amener plus d'injustices sociales. Tout d'abord, l'aspect bureaucratique qu'impliquent les conditionnalités peut avoir pour effet d'exclure certains potentiels bénéficiaires du programme, car les règles et conditions d'éligibilité peuvent être mal connues ou inaccessibles pour certains groupes. Ce serait le cas d'une famille pauvre qui vivrait loin des écoles et des hôpitaux sans accès aux informations sur la *Bolsa Família*. En outre, les conditionnalités sont des mesures intrusives et humiliantes qui peuvent perturber la vie de ceux qui essaient de faire le meilleur pour leurs familles. Normalement, les personnes qui vivent dans la pauvreté sont celles qui sont le plus intéressées et compétentes pour connaître leurs besoins et leurs limites. Par ailleurs, les conditionnalités peuvent justifier la suppression de transferts de revenus devant la non-utilisation

4. Voir : Ariel Fiszbein, Norbert Schady, «The economic rationale for conditional cash transfers». In: *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*, World Bank Publications, 2009.

5. Le philosophe Joseph Heath par exemple, soutient que la manière la plus efficace de combattre la pauvreté sera à partir des programmes de transferts de revenus avec conditions. Les pauvres « *don't just suffer from a lack of money; they also have a tendency to make extraordinarily bad choices with the money that they do have* ». In : Joseph Heath, *Economics without Illusions: debunking the myths of modern Capitalism*, New York: crown business, 2009.

6. Voir : Shlomi Segall, *Unconditional welfare benefits and the principle of reciprocity*, *Politics, philosophy & economics*, 4(3): 331-354, 2005.

des services de santé et d'éducation, en laissant les bénéficiaires dans une situation plus vulnérable encore⁷.

En ce qui concerne la partie sur l'encouragement des pauvres à s'insérer dans la société, en utilisant les services de santé et d'éducation, elle devrait être liée à la qualité des services fournis par le gouvernement et au contexte dans lequel la famille se trouve. Dans le cas brésilien, par exemple, il y a une grande absence scolaire des enfants pauvres, en partie parce que pour certaines familles il est plus avantageux de les laisser aider à la maison, et aussi parce qu'il y a un mauvais fonctionnement des institutions qui n'invitent pas les familles à inscrire leurs enfants à l'école⁸.

Enfin et surtout, l'existence de conditions dans la lutte contre la pauvreté est une exigence lourde et, par ailleurs, celles-ci peuvent causer des dommages graves dans la vie des personnes vulnérables économiquement : la stigmatisation sociale, compte-tenu de son aspect intrusif et humiliant considérant les pauvres comme incapables de prendre soin d'eux-mêmes et d'assurer le meilleur pour leurs familles⁹.

Faire participer les riches et les pauvres

Il faut bien admettre que l'existence des conditionnalités est injuste. Donc, il vaut mieux les éviter. Toutefois, dans une perspective pratique, ce seront la société et les individus impliqués qui devront décider de la suppression ou non des conditionnalités dans la lutte contre la pauvreté. C'est une étape importante, parce que, par exemple, le groupe de personnes plus favorisées de la société qui va contribuer à financer ce programme ne va peut-être pas accepter de retirer les conditionnalités. Et le groupe plus défavorisé ne va peut-être pas les regarder comme une mesure injuste. Les arguments qui ont été développés ici contre les conditionnalités peuvent nourrir ce débat public.

Notre proposition est donc de défendre un mécanisme de participation directe, comme un mini-public délibératif¹⁰, pour légitimer l'inclusion ou l'exclusion des conditionnalités. Ce mécanisme pourrait être construit en quelques étapes : l'une pour écouter l'opinion de ceux qui vivent dans une situation de pauvreté et connaître mieux les bénéfices ou non des conditionnalités ; l'autre pour écouter la communauté en général et savoir si les conditionnalités sont justes. Ce mécanisme participatif servirait de base pour le gouvernement afin d'améliorer le programme de lutte contre la pauvreté et d'éviter le traitement stigmatisant par rapport aux pauvres, en respectant, ceux qui contribueront à financer ce programme.

Plus de respect et de pouvoir aux plus pauvres

Dans cet article, l'objectif était de rappeler et d'évaluer les justifications plus connues en faveur des conditionnalités et de montrer qu'elles ont besoin d'être repensées et structurées de façon plus juste. Une partie de la privation économique des moins bien lotis pourrait être résolue avec les programmes conditionnels de transfert de revenus, mais l'humiliation et le manque de respect

7. Voir : Y. Vanderborght and Kevin Spiritus, « Le revenu de base contre la pauvreté ? » : In : Isabelle Pannecoucke & al. eds., *Pauvreté en Belgique - Annuaire 2016*, Ghent : Academia Press, 187-202.

8. Voir : Joseph Hanlon, Armando Barrientos, David Hulme, *Just give money to the poor: The Development Revolution from the Global South*, Kumarian Press, 2010.

9. Voir : Guy Standing, *The precariat: the new dangerous class*, Bloomsbury Publishing, 2011.

10. Voir : Hervé Pourtois, « Mini-publics et démocratie délibérative », *Politique et Sociétés*, Volume 32, numéro 1, 2013, p. 21-41, 2013.

liés aux exigences conditionnelles sont stigmatisants socialement et doivent être institutionnellement atténués par des mesures moins lourdes qui valorisent les connaissances des personnes directement affectées. Il conviendrait de mettre en place un mécanisme qui pourrait contribuer à donner plus de respect et de pouvoir aux plus pauvres. Dans notre point de vue, donc, il faudrait rejeter les conditionnalités, mais cela est plutôt une conclusion d'une recherche. Dans une perspective pratique, c'est bien entendu aux pauvres et à la société de décider et ils devraient être davantage impliqués dans la prise de décision. En même temps, cela permettrait l'élaboration d'un espace de convivialité et d'un réseau d'échange de savoirs et constituerait une proposition non intrusive et plus participative à l'écoute des sujets impliqués, qui pourraient exprimer ce qui convient le mieux pour eux¹¹. ■

11. Voir également : K. Pitasse Fragoso, *Faire participer les pauvres : un moyen non paternaliste de combattre la pauvreté*, Actes des 4^{èmes} journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, 2015.