

LA RÉGULATION FAMILIALISTE DE LA PAUVRETÉ

LE CAS DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA DANS LA RÉGION NORDESTE DU BRÉSIL

Thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie à l'École des hautes études en sciences sociales (École doctorale de Sciences sociales 286), en cotutelle avec l'Université de Brasília au Centre de Développement Durable, présentée par

Flávio H. EIRÓ DE OLIVEIRA

sous la direction de

Serge PAUGAM / Marcel BURSZTYN

Soutenue à Paris, le 14 mars 2017.

JURY :

Marcel BURSZTYN

Professeur titulaire à l'Université de Brasília, Centre de Développement Durable

Benoît DE L'ESTOILE

Professeur d'anthropologie à l'ENS, Directeur de recherche au CNRS

Camille GOIRAND

Professeur de science politique, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle | *rapporteuse*

Serge PAUGAM

Directeur d'études à l'EHESS, Directeur de recherche au CNRS

Eric SABOURIN

Chercheur au CIRAD à l'UMR ART-Dev, Professeur visitant à l'Université de Brasília, Centre de Développement Durable | *rapporteur*

Centre Maurice Halbwachs (UMR 8097 CNRS-EHESS-ENS)
Équipe de recherche sur les inégalités sociales
48 boulevard Jourdan
75014 Paris, France

Centro de Desenvolvimento Sustentável
Campus Universitário Darcy Ribeiro – Gleba A
Universidade de Brasília – Asa Norte
70910-900 Brasília – DF, Brésil

Photos et mise en page : Flávio Eiró
Corrections et révisions : Laurent Henry

EIRÓ, Flávio (2017)

« La régulation familialiste de la pauvreté : le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil », Thèse de doctorat en sociologie (sous la direction de Serge Paugam et Marcel Bursztyn), Paris, École des hautes études en sciences sociales, pp. xiv + 313.



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence *Creative Commons Attribution* — Pas d'Utilisation Commerciale — Pas de Modification 4.0 International. Le titulaire des droits autorise l'utilisation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, mais n'autorise pas la création d'œuvres dérivées.

RÉSUMÉ

LA RÉGULATION FAMILIALISTE DE LA PAUVRETÉ : LE CAS DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA DANS LA RÉGION NORDESTE DU BRÉSIL

Cette thèse a pour objet la régulation de la pauvreté au Brésil dans le cadre du Programme « Bolsa Família », une politique sociale de transferts conditionnels de revenus qui cristallise de manière exemplaire le débat et l'expérience vécue de la pauvreté au Brésil. On y explique comment les mécanismes de régulation de la pauvreté interagissent avec les pratiques locales de citoyenneté. En effet, l'accès des pauvres aux droits sociaux et l'exercice de leurs droits politiques sont l'objet d'un processus de régulation par les valeurs familiales dans un contexte de fortes inégalités sociales. Au-delà du fait que l'aide sociale dépende de l'organisation familiale, la mise en œuvre du Programme « Bolsa Família » se fait selon des règles informelles, reflétant les représentations sociales dominantes de la pauvreté au Brésil. De plus, l'octroi des allocations sociales dépend en partie de rapports personnels entre les bénéficiaires et les élus et les candidats politiques. Ces relations varient selon un répertoire d'évaluation des candidats politiques par les bénéficiaires du programme. Ce travail s'appuie sur une étude de cas dans la région Nordeste du Brésil — dans une municipalité moyenne de l'État du Ceará. Une approche ethnographique a permis l'identification de la logique de fonctionnement d'une machine politico-électorale impliquant assistance sociale, élus, assistantes sociales et bénéficiaires. De façon plus générale, cette thèse étudie les interactions qui lient les pauvres à l'ensemble de la société, sous l'angle localisé des enjeux contemporains de la régulation de la pauvreté, et contribue à l'étude de l'utilisation politico-électorale de l'assistance sociale.

MOTS-CLÉS : PAUVRETÉ, ASSISTANCE SOCIALE, CLIENTÉLISME, CITOYENNETÉ, NORDESTE (BRÉSIL)

ABSTRACT

FAMILIALIST POVERTY REGULATION : THE CASE OF THE 'BOLSA FAMÍLIA' PROGRAMME IN THE NORTHEAST REGION OF BRAZIL

This thesis' object is the poverty regulation in Brazil within the framework of the 'Bolsa Família' Programme, a conditional cash transfer social policy assembling several elements of the debate and the experience of poverty in Brazil. This work explains how the mechanisms of poverty regulation interact with local citizenship practices. In effect, the access of the poor to social rights and the exercise of their political rights are both object of a process of regulation by family values in a context of strong social inequalities. Beyond the fact that social assistance depends on family organisation, the implementation of the 'Bolsa Família' Programme is based on informal rules, reflecting the dominant social representations of poverty in Brazil. In addition, the allocation of social benefits depends in part on personalised rapports between the programme's beneficiaries and political candidates and elected representatives. This work is based on a case study in the Northeast region of Brazil—in a middle-sized municipality of the Ceará state. An ethnographic approach allowed the identification of the logic of operation of a political machine involving social assistance, elected officials, social workers and beneficiaries. More generally, this thesis examines the interactions between the poor and the society as a whole, from a local perspective of contemporary issues of poverty regulation and contributes to the study of the political and electoral use of social assistance.

KEYWORDS: POVERTY, SOCIAL ASSISTANCE, CLIENTELISM, CITIZENSHIP, NORTHEAST REGION (BRAZIL)

RESUMO

REGULAÇÃO FAMILIALISTA DA POBREZA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

O objeto desta tese é a regulação da pobreza no Brasil no quadro do Programa Bolsa Família, uma política social de transferência condicionada de renda que concentra de forma privilegiada diversos elementos do debate e da experiência da pobreza no Brasil. Explica-se neste trabalho como os mecanismos de regulação da pobreza interagem com as práticas locais de cidadania. Em efeito, o acesso dos pobres a direitos sociais e o exercício de seus direitos políticos são objetos de um processo de regulação por valores familiares em um contexto de fortes desigualdades sociais. Além do fato da assistência social depender da organização familiar, a implementação do Programa Bolsa Família é baseada em regras informais que refletem as representações sociais dominantes da pobreza no Brasil. Além disso, a concessão de benefícios sociais depende em parte de relações personalizadas entre os beneficiários do programa e políticos. Este trabalho é baseado em um estudo de caso na região Nordeste do Brasil — em um município médio no estado do Ceará. Uma abordagem etnográfica permitiu a identificação da lógica de funcionamento de uma máquina político-eleitoral envolvendo assistência social, políticos, assistentes sociais e beneficiários. De modo mais geral, esta tese estuda as interações que ligam os pobres à sociedade como um todo, a partir de uma perspectiva local das questões contemporâneas da regulação da pobreza, e contribui para o estudo do uso político-eleitoral da assistência social.

PALAVRAS-CHAVE : POBREZA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, CLIENTELISMO, CIDADANIA, NORDESTE (BRASIL)

REMERCIEMENTS

Arrivé au terme de cette thèse, je tiens à remercier les personnes et les institutions sans lesquelles ce travail n'aurait pas pu aboutir. Mes remerciements s'adressent premièrement à Serge Paugam, le directeur de cette thèse, qui m'a donné depuis le début les conseils indispensables à son élaboration. La confiance constante qu'il m'a témoignée tout au long de ce travail, son exigence et sa rigueur, m'ont permis de mener à bien cette aventure intellectuelle et humaine. Ces années de travail sous sa direction ont été extrêmement enrichissantes et je l'en remercie infiniment.

Je tiens aussi à exprimer ma profonde gratitude envers mon codirecteur de thèse, Marcel Bursztyn, qui m'a transmis sa passion pour le Nordeste du Brésil, pour la vie académique, et pour la France — Marcel était très enthousiaste depuis le début, et m'a poussé à réaliser ce projet d'aller faire mes études dans ce pays. C'est un énorme privilège de pouvoir compter avec sa direction et son amitié depuis 2008.

Je remercie Benoît de L'Estoile, Camille Goirand et Eric Sabourin d'avoir accepté de faire partie du jury de cette thèse. C'est un honneur pour moi de pouvoir compter avec vos lectures et vos critiques.

Le présent travail a été réalisé avec le soutien de la Fondation CAPES — *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* — subordonnée au Ministère de l'Éducation du Brésil, à travers la Bourse de doctorat complet à l'étranger (BEX 1728/13-0). L'enquête de terrain a reçu aussi le soutien de l'HéSam Université, avec la Bourse Lévi-Strauss pour la mobilité internationale (PNM-14-LSTR-0007).

Un immense merci à Laurent Henry, qui a passé de très nombreuses heures dans la correction et révision de cette thèse. J'ai eu la chance de pouvoir compter sur lui dans l'élaboration de ce travail, et sur son amitié pendant de nombreuses années.

Ce travail doit également beaucoup aux différentes institutions qui m'ont apporté les conditions nécessaires à sa réalisation. D'abord, l'*Équipe de recherche sur les inégalités sociales* du Centre Maurice Halbwachs : merci à mes collègues doctorant-e-s et chercheurs-es pour toutes leurs suggestions et leurs questions qui m'ont aidé à approfondir ma réflexion sur mon objet d'étude — à de nombreuses occasions pendant les cinq années écoulées. Et notamment à Linda Haapajarvi et Marion Arnaud pour leur disponibilité, leurs relectures et leurs précieux conseils — j'espère poursuivre nos échanges intellectuels bien au-delà de nos thèses. Et aussi à Natalia Briceño et Elsa Carvalho pour leur compagnie depuis le tout début de cette aventure dans laquelle nous nous sommes lancés.

Merci à mes collègues du Centre de Développement durable de l'Université de Brasília qui m'ont permis depuis 2010 de réfléchir au caractère interdisciplinaire de mes recherches, en particulier Diego Lindoso, et Carolina Milhorange pour ses relectures attentives.

Pour les raisons les plus variées, je veux encore remercier : Imke Harbers, de l'Université d'Amsterdam, qui m'a accueilli dans le Département de science politique pour un bref, mais fructueux échange intellectuel. Joanna Mostafa — et son équipe au Ministère du Développement social — pour l'intérêt porté à mon travail, et l'aide qu'elle m'a apportée. Danilo Egídio, pour les conseils légaux et son amitié de toujours. Yourik van Overloop, ostéopathe, qui m'a aidé quand mon corps a dit « je ne peux plus » alors que le travail était loin d'être terminé.

Pour les relectures, suggestions et critiques de mon travail, je tiens à remercier les membres des réseaux scientifiques et participants des conférences : le RT 6 de l'Association française de sociologie ; le RC 19 de *L'International Sociological Association* ; et finalement, la *10th International Conference in Interpretive Policy Analysis (IPA)*.

Bien entendu, je remercie l'ensemble de mes interviewés : l'enthousiasme de leurs récits, la confiance qu'ils m'ont accordée et le temps qu'ils m'ont offert constituent le cœur de cette thèse. Pour des raisons qui seront éclairées dans la thèse, je ne peux remercier nommément les personnes qui m'ont soutenu dans l'enquête de terrain au Ceará. J'espère l'avoir déjà fait personnellement, et je le ferai à chaque nouvelle rencontre : il va sans dire que sans elles, cette thèse n'aurait jamais pu voir le jour.

Merci à ma famille, qui même de loin — à Brasília et en Galice — m'a donné un indispensable soutien moral, matériel et affectif. Pour les mêmes raisons, je remercie Annemarie Bouwman, Henk Oosterling et Sasha Baron. Enfin, je remercie Yukio Oosterling pour tout ce qu'elle m'a apporté pendant ces quatre ans : elle ne peut pas imaginer tout ce que lui doit ce travail. ■

SOMMAIRE

<i>Table des illustrations</i>	<i>ix</i>
<i>Table des encadrés</i>	<i>x</i>
<i>Liste des sigles les plus utilisés</i>	<i>xii</i>
<i>Note au lecteur</i>	<i>xiii</i>

Introduction

L'étude de la régulation locale de la pauvreté	3
1. Construction de l'objet d'études	8
2. Chemins théoriques et empiriques	13
3. Justification de l'objet	15

PARTIE I

FONDEMENTS DE L'ANALYSE

Chapitre 1

Présentation de l'enquête et du cas d'études	21
1. Les enjeux méthodologiques et axiologiques de la recherche	22
2. Angico : le lieu de l'enquête	31

Chapitre 2

Fondements historiques, institutionnels et théoriques de l'analyse	37
1. L'accès incertain des pauvres à la citoyenneté	38
2. Présentation du Programme Bolsa Família	53
3. La régulation et l'intégration citoyenne des pauvres	63

Chapitre 3

Le Programme Bolsa Família et le statut du pauvre dans la société brésilienne	79
1. Les pauvres dans la société brésilienne	80
2. Enjeux sociaux du Programme Bolsa Família	99

PARTIE II

EFFETS INATTENDUS DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE SOCIALE

Chapitre 4

Assistantes sociales et bénéficiaires : une inégalité de positions	111
1. Qui sont les assistantes sociales ? L'habitus et le travail social	112
2. Points de vue des bénéficiaires sur le Programme Bolsa Família et les assistantes sociales	126
Conclusion	131

Chapitre 5

Le cercle vicieux de la mésinformation : renforcement de l'insécurité des pauvres et des représentations de la pauvreté	133
1. Les assistantes sociales en tant que street-level bureaucrats	135
2. Le cercle vicieux	138
3. Attitudes face aux « problèmes » dans la mise en œuvre du Programme Bolsa Família	167
Conclusion	170

Chapitre 6

L'assistance sociale et la politique électorale	173
1. L'utilisation politico-électorale de l'assistance sociale	175
2. Postures prises par les assistantes sociales : assimilation, résignation, contestation	193
3. L'utilisation électorale du Programme Bolsa Família	196
Conclusion	205

Chapitre 7

Le Programme Bolsa Família et la rationalité du vote	209
1. Norme sociale du vote : la politique électorale locale	212
2. Le rôle du Programme Bolsa Família dans le choix des candidats présidentiels	224
Conclusion	235

Conclusion générale	237
----------------------------	------------

Bibliographie	249
----------------------	------------

Annexes	263
----------------	------------

Table des matières	310
---------------------------	------------

TABLE DES ILLUSTRATIONS

TABLEAUX

Tableau 1. Résumé des activités de terrain	25
Tableau 2. Évolution budgétaire du Programme Bolsa Família	58
Tableau 3. Composition des allocations du PBF	60
Tableau 4. Synthèse des travaux analysant la participation des bénéficiaires du PBF au marché du travail	97
Tableau 5. Le type idéal « personnaliste »	215
Tableau 6. Résultats des élections de 2014 pour le gouverneur de l'État du Ceará	233

FIGURES

Figure 1. Délimitation du Semi-aride	7
Figure 2. Diminution de la pauvreté et de l'extrême pauvreté au Brésil, 1992-2009	58
Figure 3. Programme Bolsa Família au Brésil : aides versées et bénéficiaires, 2008-2010	59
Figure 4. Soutien aux politiques de redistribution de revenu	83
Figure 5. Opinions sur le Programme Bolsa Família	84
Figure 6. Réactions à l'affirmation « Il y a des gens qui restent pauvres principalement parce qu'ils n'ont pas d'opportunités dans la vie » par catégorie de revenu familial	85
Figure 7. Réactions à l'affirmation « Il y a des gens qui restent pauvres principalement parce qu'ils n'ont pas d'opportunités dans la vie » par niveau de scolarisation	86
Figure 8. Hiérarchie organisationnelle du Secrétariat d'assistance sociale (SAS)	117
Figure 9. Le cercle vicieux de la mésinformation	139
Figure 10. L'influence du PBF dans le vote pour le PT — scrutin présidentiel	226
Figure 11. Coefficient de Gini/IDH et population au Brésil	265

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 0.1. Un aperçu du Programme Bolsa Família en bref	10
Encadré 0.2. Une typologie des liens sociaux	11
Encadré 1.1. Les Centres de référence de l'assistance sociale (CRAS)	23
Encadré 1.2. Détails sur le fonctionnement du système électoral	33
Encadré 2.1. Loi organique de l'assistance sociale et Système unifié d'assistance sociale	49
Encadré 2.2. Le Bénéfice de prestation continuée (BPC)	50
Encadré 2.3. Les allocations fédérales avant le PBF	51
Encadré 2.4. Blocage, suspension et annulation de l'allocation	62
Encadré 2.5. Complexification des acteurs dans les des rapports clientélistes	68
Encadré 3.1. Les formes élémentaires de la pauvreté d'après Serge Paugam	87
Encadré 3.2. Projets de loi concernant le PBF présentés dans la Chambre fédérale des députés	93
Encadré 4.1. Législation en vigueur sur l'embauche des fonctionnaires publics	115
Encadré 4.2. Les relations d'amitié entre assistantes sociales et techniciens	119
Encadré 4.3. Les visites surprises des assistantes sociales aux foyers.	122
Encadré 4.4. L'accueil et la description du bureau du PBF	123
Encadré 4.5. Comment « perfectionner » le PBF : le point de vue des assistantes sociales	125
Encadré 4.6. Les réactions des bénéficiaires face aux préjugés	127
Encadré 4.7. Les tensions entre bénéficiaires et assistantes sociales	129
Encadré 4.8. Avoir enfin « quelque chose en retour » de l'État	130
Encadré 5.1. L'autodéclaration des données familiales dans le PBF vue par les assistantes sociales	137
Encadré 5.2. L'avis d'une assistante sociale sur la valeur et la finalité des allocations	140
Encadré 5.3. Sur la durée des allocations et l'« effet-paresse »	144
Encadré 5.4. La fin imminente du PBF	145
Encadré 5.5. La fonction des blocages d'allocations d'après les assistantes sociales	147
Encadré 5.6. Techniques de vérification du statut des conjoints	150
Encadré 5.7. L'évaluation informelle des biens des bénéficiaires du PBF	151
Encadré 5.8. L'omission des règles du PBF envers les bénéficiaires	152
Encadré 5.9. L'opportunité de « faire la différence »	155
Encadré 5.10. Sur les bénéficiaires « qui ne veulent pas dépendre du PBF »	156
Encadré 5.11. Les bénéficiaires « exemplaires »	157

Encadré 5.12. Le « détachement moral » face à la précarité	158
Encadré 5.13. Des mythes sur le fonctionnement du PBF	161
Encadré 5.14. L'incompréhension face aux événements aléatoires et arbitraires	162
Encadré 5.15. L'effet des processus de vérification du Registre unifié (Cadastro Único)	164
Encadré 5.16. Les mensonges et les « erreurs honnêtes »	166
Encadré 5.17. La passivité, le hasard et la fatalité	168
Encadré 6.1. Le conflit entre les assistantes sociales et la coordinatrice du PBF	182
Encadré 6.2. La connaissance de la coordinatrice du PBF sur les bénéficiaires	183
Encadré 6.3. L'interdiction faite aux bénéficiaires du PBF de soutenir des candidats politiques	184
Encadré 6.4. La limite d'engagement d'une assistante sociale dans l'utilisation électorale du PBF	185
Encadré 6.5. Les licenciements arbitraires et les tensions entre les assistantes sociales	189
Encadré 6.6. Un exemple de stratégies de contestation des assistantes sociales	196
Encadré 6.7. Le « politicage » désorganisé d'Angico	200
Encadré 7.1. L'attitude « réciproque » dans les rapports avec des candidats politiques	216
Encadré 7.2. L'attitude « instrumentale » dans les rapports avec des candidats politiques	219
Encadré 7.3. L'attitude « indifférente » dans les rapports avec des candidats politiques	220
Encadré 7.4. « Ils ne gagnent pas mon vote deux fois »	222
Encadré 7.5. Le PBF et le vote pour le PT (I)	227
Encadré 7.6. Le PBF et le vote pour le PT (II)	228
Encadré 7.7. Le PBF et le vote pour le PT (III)	229
Encadré 7.8. Le PBF et le vote pour le PT (IV)	229
Encadré 7.9. Les conséquences du non-paiement des promesses	233
Encadré 7.10. Stratégies de circonstance employées par les assistantes sociales	234

LISTE DES SIGLES LES PLUS UTILISÉS¹

CRAS	Centre de référence de l'assistance sociale <i>Centro de Referência de Assistência Social</i>
MDS	Ministère du Développement Social ² <i>Ministério do Desenvolvimento Social</i>
PBF	Programme <i>Bolsa Família</i>
PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien <i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i>
PSDB	Parti de la social-démocratie brésilienne <i>Partido da Social Democracia Brasileira</i>
PT	Parti des travailleurs <i>Partido dos Trabalhadores</i>
PTCR	Programme(s) de transferts conditionnels de revenus
SAS	Secrétariat d'assistance sociale (municipale) ³

¹ Voir annexe 7 pour la liste complète des sigles utilisés.

² En mai 2016, le gouvernement provisoire de Michel Temer (PMDB) a fusionné le MDS avec le Ministère du Développement agricole, en créant le Ministère du Développement social et agricole (MDSA).

³ Nom générique. Dans chaque municipalité, le Secrétariat responsable des services d'assistance sociale reçoit des noms et des attributions différentes.

NOTE AU LECTEUR

Nous recommandons au lecteur qui n'est pas familier avec le Nordeste du Brésil — nom d'une des cinq régions du pays, littéralement « Nord-Est » — de lire l'annexe 1, « Présentation du Semi-aride brésilien », avant de commencer la lecture de cette thèse.

L'approche ethnographique choisie a conduit les efforts de recherche sur une municipalité. Étant donné le caractère illégal et délinquant de certaines des activités visées par l'enquête, la confidentialité et l'anonymat étaient des conditions nécessaires à l'établissement d'une relation de confiance avec les informateurs et les répondants. Ils couraient d'importants risques à fournir ce type d'information, jusqu'à la perte de leur emploi. En outre, certains de mes informateurs ayant participé eux-mêmes à des activités illégales — même si passivement, contraints —, il était donc essentiel de ne pas divulguer leur identité. En raison de l'importance de certaines informations contextuelles qui feront partie de l'analyse — telles que la description des quartiers, des profils et des postes professionnels —, la meilleure stratégie pour combiner la richesse des données et l'anonymat de mes interlocuteurs est d'omettre l'identité de la ville objet de l'enquête. Suivant une tradition des sciences sociales, la municipalité sera identifiée par un nom fictif : « Angico ». Il suffit de dire que la municipalité se situe dans l'État du Ceará, dans le Semi-aride brésilien. Ce faisant, il est possible d'explorer les aspects historiques de la politique du Ceará. L'annexe 2 présente une caractérisation démographique et économique d'Angico.

On trouvera principalement deux types de données dans cette thèse : des extraits d'entretiens et des observations de terrain. Les extraits d'entretien seront présentés principalement dans des encadrés, accompagnés des informations d'identification. Les entretiens avec les bénéficiaires de l'assistance sociale seront identifiés par des numéros, et la liste des personnes interviewées se trouve dans l'annexe 3. Les assistantes sociales interrogées seront identifiées par des noms fictifs, et leurs notices biographiques se trouvent dans l'annexe 4. Les originaux en portugais des encadrés se trouvent dans l'annexe 5. Les définitions et les explications relatives aux mots écrits en portugais (qui figurent en italique) sont rassemblées dans un glossaire pour faciliter leur consultation (annexe 6).

Les citations longues ont été reconstruites *a posteriori* pour leur donner vie, à partir des notes prises pendant les entretiens et consolidées chaque jour. L'objectif est de permettre au lecteur de mieux s'appropriier les données brutes. ■

LA RÉGULATION FAMILIALISTE DE LA PAUVRETÉ

**LE CAS DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA
DANS LA RÉGION NORDESTE DU BRÉSIL**

FLÁVIO EIRÓ

“

*Sertão, – se diz –, o senhor querendo procurar, nunca não encontra.
De repente, por si, quando a gente não espera, o sertão vem.*

”

Guimarães Rosa, « Grande Sertões : Veredas » (1994, p. 541).

INTRODUCTION

L'ÉTUDE DE LA RÉGULATION LOCALE DE LA PAUVRETÉ



Il faut quelques heures de route en partant des capitales de la région Nordeste du Brésil pour découvrir le paysage semi-aride. Souvent, c'est en quittant une grande ville et ses franges industrielles, le long d'autoroutes parfois bordées de bidonvilles, de *favelas* ou de petits rassemblements de maisons en briques apparentes. Les villes font alors place à la végétation côtière, mélange de forêts de palmiers dispersés, de mangroves le long des rivières allant à la mer et de vastes champs de canne à sucre. Les petits villages de maisons en file indienne de chaque côté de la route se succèdent et, à leurs abords, des jeunes profitent que les voitures s'approchent des ralentisseurs pour vendre des fruits de saison aux voyageurs.

Le *Sertão*¹, nom populaire de la région qualifiant la délimitation territoriale appelée Semi-aride², apparaît doucement. Sauf dans les périodes les plus pluvieuses, le vert laisse place au gris-jaune de la *caatinga*, qui donne ses tonalités à l'écosystème particulier du Nordeste brésilien³. Les arbres tordus gardent peu de feuilles en cette saison pour ne pas dépenser de l'eau inutilement. La variété de cactus impressionne : *mandacaru*, *xique-xique*, *facheiro*, *palma*, *coroa-de-frade*, *rabo de raposa*, entre autres. La terre devient blanche, les collines ou les petites chaînes de montagnes rocheuses gagnent l'horizon. D'un coup, le voyageur réalise qu'il est déjà dans le *Sertão*.

La présence des troupeaux d'animaux devient plus fréquente. Le bétail paît dans les pâturages, les chèvres dispersées dans la *caatinga* cherchent les dernières feuilles aux arbres, les ânes, qui ont été récemment remplacés par les motos comme moyen de transport principal des *nordestinos* — les personnes originaires du Nordeste —, errent à côté de la route. Ces animaux entourent de petites fermes : une maison, le jardin, quelques arbres à fruits, une citerne d'eau, les champs et la végétation derrière. Tous les dix kilomètres il est possible d'accéder à des chemins de terre qui donnent accès à d'autres fermes ou à des communautés de paysans.

¹ Voir annexe 1 pour plus d'informations sur le nom et la caractérisation de la région.

² En dépit du risque de confusion autour du terme « semi-aride », un adjectif qui qualifie le climat de la région, il est la meilleure option pour traduire le nom officiel de la région. Je distinguerais l'adjectif du nom propre par l'utilisation d'une majuscule dans le dernier cas.

³ Qui fait partie du biome des déserts et des brousses xériques. Le nom *caatinga* est issu de la langue amérindienne *Tupi* et signifie « forêt blanche ».

Éventuellement la route entre dans de petites villes qui furent des villages ruraux, mais qui aujourd'hui se transforment en centres commerciaux. L'église est toujours sur la place principale, qui était parfois un ancien centre-ville. Pas très loin on voit les bâtiments de l'administration publique, une ou deux banques, des bars et des restaurants. Les magasins trouvent leur place même dans les villes les plus petites : vêtements, appareils électroménagers, meubles, motos. Chaque week-end il y aura des marchés de rue, des fêtes, des rodéos, des groupes de musique qui traversent la région en tournée.

Si on suit la route, on arrive dans une des villes principales du *Sertão* — celles classifiées au Brésil comme « moyennes », c'est-à-dire entre 100 000 et 500 000 habitants. Il y en a plusieurs, qui jouaient historiquement le rôle de poste de traite entre la région côtière et l'intérieur. Ce sont peut-être les centres urbains qui ont récemment connu la plus grande transformation du pays. Ils ont attiré des investissements, l'industrie et le commerce, les universités publiques, les hôpitaux. Ils sont devenus la principale destination des migrants de toute la région en quête d'emploi, qui auparavant allaient jusqu'à São Paulo, ou d'autres grandes villes à deux ou trois jours de voyage. Maintenant ces migrants font partie de la population qui habite les nouveaux quartiers populaires de ces villes moyennes, ou des *favelas* aussi, pas très différentes de celles connues plus au sud du pays.

Dans ces villes, le développement économique récent n'éradique pas complètement la précarité, et la juxtaposition de ces deux mondes différents — parfois opposés — est inscrite dans l'espace. Dans les quartiers populaires, l'asphalte ne couvre que quelques rues, et les égouts sont fréquemment apparents. Les maisons sont collées les unes aux autres, formant un mur frontal de chaque côté de la rue. Les portes et fenêtres sont en métal, les maisons sont en briques. Elles ont toutes des plafonds bien construits. À l'intérieur, on voit souvent des draps partageant la pièce en plusieurs chambres. Elles manquent de lumière, mais il y fait frais, les gens y sont protégés de la chaleur intense du soleil. Il y a toujours une télévision et un lecteur de DVD ; dans la cuisine, il y a aussi un réfrigérateur et une cuisinière à gaz. Et ce qui n'allait pas de soi pour la majorité des personnes adultes de ces quartiers il y a une dizaine d'années : on y trouve toujours de quoi manger.

Notamment pour ceux qui ont réussi à acheter ou à construire leur petite maison, il ne fait aucun doute que la vie des plus pauvres a été transformée radicalement dans l'intervalle d'une dizaine d'années. Cette transformation, dans laquelle la responsabilité de l'intervention de l'État est incontestable, est loin d'être seulement matérielle. Elle comprend aussi une importante modification dans la position sociale occupée par ces personnes. Cette thèse étudie les interactions qui lient les pauvres du Nordeste à la société, sous l'angle des enjeux contemporains de la régulation de la pauvreté à l'échelle locale. Actuellement les principales transformations chez ce groupe concernent la reconnaissance de droits sociaux qui ont été historiquement négligés.

Depuis 2011 j'analyse avec attention les dynamiques de la citoyenneté chez les plus pauvres du pays, notamment dans le Nordeste semi-aride. Dans mes visites répétées sur le

terrain, j'ai vite constaté que l'exercice de la citoyenneté chez ces personnes est soumis à des barrières qui sont inconnues d'autres groupes sociaux. L'accès à leurs droits sociaux et l'exercice de leurs droits politiques sont souvent entravés par le seul fait que ces personnes sont pauvres, comme on verra dans cette thèse. Parfois ces droits leur sont niés. Quelquefois ils dépendent de contreparties qui vont au-delà de leurs devoirs en tant que citoyens. Régulièrement ils dépendent du bon vouloir personnel de certains individus. Fréquemment, ils leur sont inaccessibles.

Pour accéder à ce que les politiques publiques prévoient en leur faveur, les pauvres doivent d'abord surmonter la distance symbolique qui les sépare des institutions publiques. En effet, les pauvres recourraient historiquement à l'intermédiation de patrons pour avoir accès aux institutions publiques, jusqu'à l'accès à l'hôpital par exemple. Mais les nouveaux programmes d'assistance prévus par l'État prévoient des liens impersonnels entre sa bureaucratie et les citoyens, et entrent ainsi en contradiction avec ces pratiques traditionnelles locales.

Par ailleurs, nombreuses sont les interrogations quant aux critères d'admission pour ces politiques publiques : existe-t-il des règles informelles auxquelles les citoyens doivent se conformer pour devenir bénéficiaires de ces politiques publiques ? Si oui, qui impose ces règles, et comment interagissent-elles avec les règles formelles de mise en œuvre de ces programmes ? Pour les pauvres qui arrivent à avoir accès à ces institutions, se voient-ils comme bénéficiant légitimement d'un droit, ou à l'inverse comme profitant d'une faveur qui leur serait donnée ? Enfin, les pauvres interagissent avec les acteurs locaux responsables de la mise en œuvre des politiques d'assistance sociale et on peut s'interroger sur l'influence de cette relation sur la construction de la citoyenneté des pauvres.

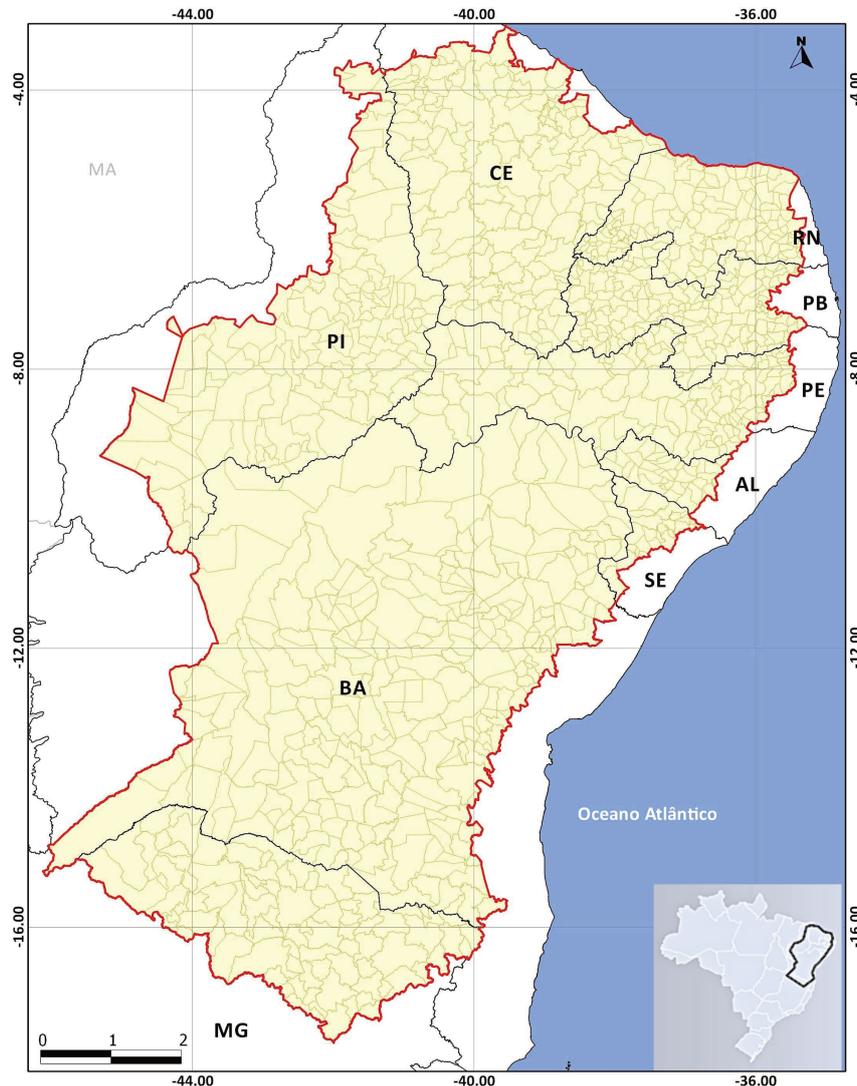
L'exercice des droits politiques des pauvres est aussi historiquement l'objet d'une tentative d'appropriation par des candidats politiques dans cette région, notamment à travers le détournement électoral des programmes d'assistance, comme on le verra en détail par la suite. Quelles sont les positions prises par les pauvres envers ces pratiques ? Comment les termes de ces rapports sont-ils négociés entre les acteurs concernés ? Quel est le rôle du contexte institutionnel des nouveaux programmes sociaux dans le pouvoir de négociation des pauvres ?

Sachant que l'accès aux droits sociaux et l'exercice de droits politiques sont deux aspects de la citoyenneté en général et des pauvres en particulier, on formule ainsi la question centrale de ce travail : *comment les mécanismes de régulation de la pauvreté interagissent-ils avec les pratiques locales de citoyenneté ?* Je défendrai la thèse que ces pratiques font partie d'un processus de régulation de la pauvreté par des valeurs familiales dans un contexte de fortes inégalités sociales. Au-delà du fait que l'aide sociale dépende de l'organisation familiale, la mise en œuvre des programmes d'assistance sociale se fait selon des règles informelles, reflétant les représentations sociales dominantes de la pauvreté au Brésil. De plus, l'octroi des allocations sociales dépend en partie de liens ou d'échanges personnels avec

les élus et les candidats politiques. Je vais décrire dans cette thèse comment la pratique de la citoyenneté des pauvres est soumise à une régulation de logique familialiste.

Le cas du Nordeste semi-aride est emblématique pour répondre à ces questions, puisque c'est la région où la pauvreté, dans toutes ses dimensions, a influencé le sens historique de la régulation de ce phénomène au Brésil. Mes analyses sont fondées sur des événements qui se sont déroulés dans l'une de ces villes moyennes du Semi-aride (fig. 1), dans l'État du Ceará⁴, que j'appellerai « Angico »⁵.

FIGURE 1. DÉLIMITATION DU SEMI-ARIDE⁶



Source : adaptée d'INSA (2013).

⁴ Le Ceará (CE) est une des 27 Unités fédérées (UF) de la République fédérative du Brésil, qui comporte 26 États fédérés et un District fédéral (DF).

⁵ Voir « Note au lecteur », avant l'introduction, pour l'explication de ce choix.

⁶ Les États fédérés sont représentés par leurs sigles : Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Rio Grande do Norte (RN), Ceará (CE), Piauí (PI) et Maranhão (MA).

1. CONSTRUCTION DE L'OBJET D'ÉTUDES

Quels sont les facteurs qui définissent, dans chaque société, qui sont les « pauvres » ? Cette question nous amène au centre de la sociologie de la pauvreté, qui permet une étude critique de la définition de la pauvreté, mais surtout du statut social donné aux pauvres et des moyens institutionnels créés pour résoudre ce qui est considéré comme un problème social. Une approche sociologique de la pauvreté doit chercher à comprendre, d'abord, la « relation d'assistance — et donc d'interdépendance — entre [les pauvres] et la société dont ils font partie » (Paugam 2005, p. 7). On privilégie, dans cette perspective, l'analyse des modes de construction de la « pauvreté » en tant que catégorie sociale, et les mécanismes de régulation sociale applicables.

Cette approche suit une tradition sociologique d'étude de la pauvreté inaugurée par Georg Simmel. Il s'agit de faire une sociologie de la pauvreté par une approche relationnelle au lieu de l'approche absolue qui définit la pauvreté par des critères matériels, par des seuils de pauvreté déterminés par le revenu, des quantités de calories ingérées, des conditions de vie, etc. Dans son texte « Les pauvres » (2002, 1^{re} éd. en allemand, 1907), Simmel voit l'assistance sociale comme le lieu d'observation permettant de comprendre les normes sociales qui définissent dans chaque société quels sont ses membres qui doivent être assistés. Ainsi, « sociologiquement parlant, la personne pauvre est l'individu qui reçoit assistance à cause de ce manque de moyens » (*ibid.* p. 102).

En France, c'est Serge Paugam qui, dans « La disqualification sociale » (2009, 1^{re} éd. 1991), a repris l'approche de Simmel et qui par là même a initié un courant d'études dans lequel je m'inscris pour étudier la régulation locale de la pauvreté. Cette approche nous permet de voir que les politiques d'assistance sociale dans une société donnée définissent des catégories d'individus ciblés par des dispositifs. Ces dispositifs s'accompagnent d'objectifs, de critères d'évaluation de leur efficacité, de modalités de financement. Ces politiques et ces dispositifs définissent ainsi en creux la frontière entre ceux qui sont reconnus comme pauvres et les autres, les non-pauvres.

L'objectif d'une telle approche est de comprendre comment une société cohésive peut être construite et maintenue en présence de fortes inégalités. Comment les individus peuvent-ils vivre parmi de fortes inégalités et en accepter la reproduction ? Les individus disposent d'un ensemble de discours et de croyances qui leur donne un sens à ces inégalités et donc participe à les rendre acceptables et à faciliter leur reproduction.

Mais comment et pourquoi réguler la pauvreté ? Le judaïsme, l'islam et le christianisme prônent la charité en indiquant qui sont les pauvres qui la méritent. Les empereurs de la Rome antique ont promu la politique « du pain et des jeux » pour flatter la population et apaiser les esprits mécontents. En Angleterre, les *poor laws* remontent aussi loin que 1601, et ont établi les bases de la régulation non seulement des indigents, mais aussi des travailleurs pauvres, avec l'objectif déclaré de maintenir l'ordre. La loi d'assistance aux pauvres de

Prusse de 1842 (*Armengesetzses*) conditionne l'aide à l'intérêt de la prospérité publique. La pauvreté est ainsi un facteur d'instabilité et de déséquilibre, qu'il faut avoir sous contrôle. Dans ce cadre, comme le dit Simmel, « il n'y a aucune raison d'aider le pauvre plus que ne le demande le maintien du *statu quo* social » (2002, p. 49), fondé sur la différenciation. Le travail de référence sur la régulation par l'assistance sociale de Piven et Cloward (1971), a ainsi permis d'identifier aux États-Unis la double fonction de régulation des troubles civils temporaires en temps de crise économique, et d'encouragement des pauvres à entrer sur le marché du travail par l'ajustement occasionnel de ces mêmes politiques.

On trouve selon les pays divers modèles de régulation de la pauvreté et divers modèles nationaux de politiques sociales (Esping-Andersen 1990, Paugam 2005, Böhnke 2008). Cette structure normative — le mode de régulation — concerne « le statut des pauvres dans la société, la forme et l'intensité de leur participation aux échanges sociaux » (Paugam 2005, p. 83). Ainsi, l'étude des modalités de régulation de la pauvreté interroge nécessairement le système de normes sociales dans une société donnée en tant qu'il définit la pauvreté ; ces modalités permettent d'identifier qui sont les pauvres qui méritent l'assistance, et ceux qui ne la méritent pas ; elle permet d'identifier ce qui justifie de façon normative la pauvreté et les moyens pour la combattre, de façon à produire une société cohésive — même dans un contexte de fortes inégalités sociales.

Les représentations, et les pratiques qui émergent de ces normes peuvent être institutionnalisées — comme l'est l'assistance sociale — ou informelles. Par ailleurs, la régulation de la pauvreté peut aussi être étudiée à travers les pratiques et les discours politiques sur la pauvreté et les inégalités. Le débat politique est l'un des moments les plus forts de production de discours sur les moyens à mettre en œuvre pour résoudre la pauvreté des individus et le problème social constitué par leur situation à grande échelle. Le point d'émission et l'intensité de la circulation de ces discours produisent des effets d'autorité et de légitimité quant à la (re)configuration institutionnelle nécessaire pour résoudre le problème social causé et la situation de pauvreté des individus à l'échelle macro-sociale.

Au-delà des formes politiques et institutionnelles, certaines pratiques locales de la régulation de la pauvreté peuvent exister. Même si elles pourraient présenter des formes originales, elles sont généralement des variantes produites par la même configuration sociale qui forme le débat politique, mais dans une expression locale. La prise en charge de la pauvreté au niveau local est régulée par des normes qui vont au-delà des règles bureaucratiques des programmes et des institutions qui agissent sur la pauvreté. En effet, ces règles sont ajustées à l'échelle des interactions entre les individus, font l'objet de négociations entre les acteurs impliqués et c'est précisément dans ces interactions qu'est produit le système de normes de régulation locale de la pauvreté. Dans ce sens, ce système doit être compris comme un « ordre négocié » (Strauss 1992), dans le sens où il n'est pas déterminé exclusivement par l'application directe des normes sans la participation des acteurs impliqués. Dans ce cadre, les lieux de la mise en œuvre de l'assistance sociale sont les lieux

privilégiés pour l'étude de la régulation de la pauvreté à l'échelle locale : par l'observation de l'action de ses agents, il est possible de saisir la combinaison des dimensions macro et microsociologique de la régulation de la pauvreté.

✱

Cette thèse a pour objet la régulation locale de la pauvreté autour du Programme *Bolsa Família* (bourse famille), qui sera désigné dans ce travail par l'acronyme PBF (voir encadré 0.1). D'abord, il est nécessaire de considérer le contexte politique dans lequel le programme a été créé et dans lequel il est débattu. L'existence et l'organisation du PBF sont des sujets clivant le débat politique sur la pauvreté au Brésil, une ligne de division politique, même si son existence est de moins en moins contestée par les candidats aux postes politiques, quelle que soit leur position idéologique partisane. Dans ce cadre, la mise en œuvre du PBF est un objet privilégié pour l'étude de la régulation de la pauvreté. C'est à ce moment que le système de normes, de représentations et de pratiques des acteurs impliqués de la mise en place du PBF — élus, assistantes sociales et bénéficiaires — sera constitué.

Encadré 0.1. Un aperçu du Programme Bolsa Família en bref

Le PBF est un programme de transferts conditionnels de revenus (PTCR), un modèle d'assistance sociale très répandu parmi les pays en développement. Il consiste dans un transfert direct de revenu aux familles en dessous d'une ligne de pauvreté établie par le gouvernement fédéral du Brésil (170 R\$ ou 50 \$ en janvier 2016). En contrepartie, les familles doivent observer certaines « conditionnalités » : scolarisation des enfants et suivi médical de femmes enceintes. Actuellement, le programme assiste environ 50 millions de personnes, soit un quart de la population du pays.

Ce travail part donc de l'hypothèse que les relations d'accueil des bénéficiaires exigé par les règles du programme ne correspondent pas toujours aux relations réelles, celles-ci étant déterminées par un système de normes d'interaction entre les acteurs constitué à l'échelle locale, au niveau microsociologique des relations personnelles. Le principal objectif est de décrire ce système, ainsi que le tissu de relations liant ces trois groupes d'acteurs ordonné par des valeurs familiales, et sera exploré pas à pas au long des chapitres. L'analyse considèrera les représentations que les acteurs se font les uns des autres et comment ces représentations sont intégrées à leurs pratiques.

Malgré les transformations des dernières décennies, qui ont permis d'affranchir les personnes en situation de pauvreté d'une forme quasi féodale de domination des élites foncières, leur rapport avec l'État continue à être régulé par des interactions personnelles. Dans la mise en œuvre du PBF, deux mécanismes entrelacés de régulation de la citoyenneté des pauvres coexistent, ayant un impact dans l'octroi de prestations sociales du programme : le rôle que jouent les représentations sociales de la pauvreté à travers le pouvoir discrétionnaire des agents locaux, et l'utilisation du programme comme monnaie d'échange

du soutien politique des pauvres. Cela ne veut pas dire que le PBF a créé ces pratiques. Puisqu'elles lui préexistent, qu'elles sont bien connues dans le Nordeste, et qu'elles étaient d'ailleurs l'une des cibles du programme. Ces pratiques relèvent d'un processus anthropologique ancré dans une tradition nationale — plus accentuée dans le Nordeste — de régulation de la pauvreté par les valeurs familiales, dans lequel le PBF s'est inséré.

Pour comprendre les mécanismes locaux de régulation de la pauvreté au Brésil, à quoi ce travail envisage de contribuer, il est nécessaire de considérer le rôle de l'économie des liens sociaux dans l'expérience vécue de la pauvreté. Pour Paugam (2002, 2005), le statut des pauvres dans une société donnée dépend des modes de régulation qui vont déterminer l'équilibre entre les différents types de liens sociaux — lien de filiation, lien de participation élective, lien de participation organique, lien de citoyenneté (voir encadré 0.2).

Encadré 0.2. Une typologie des liens sociaux

Paugam (2005, 2008) distingue quatre grands types de liens sociaux :

Le *lien de filiation* « constitue le fondement absolu de l'appartenance sociale », suscitant, « notamment en raison de [son] intensité et de [sa] permanence [...], un engagement durable et un investissement affectif important » (2008, p. 65, 68). Il permet à l'individu dès sa naissance d'avoir un réseau social familial qui lui donne protection et intégration au reste de la société.

Le *lien de participation élective* permet aux individus de s'intégrer dans un réseau social en dehors du cadre familial. Par la participation à des groupes et des institutions, l'individu construit un réseau d'appartenance « à partir duquel il pourra affirmer sa personnalité sous le regard des autres » (2008, p. 68).

Le *lien de participation organique* comprend aussi la socialisation en dehors du cadre familial, mais il est présent surtout dans l'organisation du travail, où l'exercice d'une fonction déterminée permet à l'individu de se sentir

utile par la complémentarité de son travail avec les autres. Il faut souligner que ce lien ne concerne pas exclusivement la dimension économique de la vie sociale.

Enfin, le *lien de citoyenneté* est fondé sur le principe d'appartenance à une nation qui a pour fondement la reconnaissance de droits et d'obligations de l'individu dans une société plus large que la communauté locale. Ce lien repose sur le dépassement des oppositions et des rivalités des individus, ce qui implique des efforts pour un traitement égal des membres en vue de former « un corps ayant une identité et des valeurs communes » (2008, p. 75).

Ces différents liens « apportent tous aux individus à la fois la protection et la reconnaissance nécessaires à leur existence sociale », et « dans chaque société, ils constituent toutefois la trame sociale qui préexiste aux individus et à partir de laquelle ils sont appelés à tisser leurs appartenances au corps social par le processus de socialisation » (2005, p. 80-81).

La configuration des liens sociaux dans chaque société est révélatrice du fonctionnement de sa cohésion sociale. Paugam (2016) a nommé ces configurations, ou modes de régulation, des « régimes d'attachements ». Un régime d'attachement est la structure de régulation normative des liens sociaux dans une société donnée :

Dans chaque régime d'attachement, les quatre types de liens peuvent avoir une fonction d'intégration et/ou une fonction de régulation. Un lien intégrateur est un lien qui attache l'individu aux groupes alors qu'un lien régulateur a une fonction supplémentaire de tessiture, qui consiste à produire un ensemble de règles et de normes susceptibles de se traduire par une extension de son influence aux autres liens, jusqu'à infléchir leur conception normative initiale (Paugam 2016, p. 128).

Un régime d'attachement révèle la « tessiture de la société » : la régulation sociale globale qui permet la cohésion de la société, résultat de l'entrecroisement normatif des liens sociaux. Ainsi, l'intégration à la société serait « assurée par les liens sociaux que les individus s'efforcent de construire au cours de leur socialisation en se conformant aux normes sociales en vigueur » (*ibid.* p. 129). Paugam développe ainsi une typologie pour expliquer comment, dans différents contextes, un lien social prend cette place de régulation. Chacun des quatre régimes d'attachement correspond à une configuration sociale où un lien social étend son empreinte normative sur les autres liens sociaux. Il devient le lien prééminent, sans pour autant se substituer au rôle intégrateur de tous les autres liens sociaux. Ainsi, on a les types : *familialiste*, *volontariste*, *organiciste* et *universaliste*, où les liens de filiation, de participation élective, de participation organique, de citoyenneté, respectivement, prennent un tel rôle. Les formes de régulation de la pauvreté prennent des formes distinctes en fonction de chaque configuration. Elles déterminent les représentations de la pauvreté, et ce que la pauvreté signifie pour la cohésion sociale, ainsi que quand et comment elle doit être combattues.

La « citoyenneté » est ainsi le concept-horizon de ce travail, vu que nous allons analyser des modalités de régulation de l'accès des droits sociaux et l'exercice des droits politiques auxquels seuls les pauvres sont soumis. D'autres politiques publiques n'entraînent pas de telles pratiques avec la même intensité soit parce qu'elles jouissent d'une base légale plus assurée — le PBF n'est pas un droit constitutionnel, comme nous le verrons plus tard —, soit parce qu'elles ne couvrent pas un besoin matériel aussi important pour les bénéficiaires. Nous voulons ainsi analyser les rapports que les pauvres établissent avec les institutions liées à l'assistance sociale désignées pour les aider, ainsi que les « épreuves dont ils font l'expérience à cette occasion » (Paugam & Duvoux 2008, p. 25).

C'est en partant d'une approche empiriquement ciblée, favorisant l'observation continue, mais aussi conceptuellement et théoriquement fondée, que je suis arrivé à l'objet de cette thèse, qui vise à éclairer quelques questions sur la mise en œuvre du PBF et son effet sur la citoyenneté de ses bénéficiaires, questions qui restent sans réponses ou, plutôt, qui ne sont pas couramment posées.

2. CHEMINS THÉORIQUES ET EMPIRIQUES

La construction de l'objet de cette thèse se fonde sur mon intérêt pour plusieurs thèmes transversaux. Tout d'abord, le choix de la région étudiée vient de mon premier voyage au Semi-aride en juin et juillet 2011, dans le cadre d'une enquête pour le Réseau de recherche sur le changement climatique (*Rede Clima*), à partir de laquelle j'ai écrit mon mémoire de master pour le Centre de Développement durable de l'Université de Brasília, sous la direction de Marcel Bursztyrn. Dans le même séjour, j'ai démarré l'enquête qui a fondé mon mémoire de master en Sociologie réalisé en 2011-2012 à l'École des hautes études en sciences sociales, sous la direction de Serge Paugam.

Par ce premier contact, j'ai découvert le monde des paysans et les petits villages de l'intérieur du Nordeste. En dehors des personnes mendiant dans les grandes villes, je ne connaissais que les situations de l'extrême pauvreté rurale, dans le centre du pays et dans la région amazonienne, où j'ai mené des enquêtes sur l'agriculture familiale et le développement durable. L'expérience au Semi-aride m'a fait découvrir un nouveau facteur de vulnérabilité dans mes représentations de la pauvreté de mon pays : la sécheresse. En faisant des recherches, j'ai pu accéder à toute une mémoire collective de souffrance dans la région.

Ces histoires étaient marquées par une distance avec le temps présent qui allait bien au-delà de la grande sécheresse des années 1990. D'après mes interlocuteurs, je ne pourrai jamais me rendre compte des différences dans la configuration sociale d'alors. J'étais ainsi amené par les participants de l'enquête à me concentrer sur les programmes sociaux qui, à leur avis, étaient à l'origine presque exclusivement de ces différences. Ainsi, mon mémoire de master à l'EHESS fut mon premier effort pour comprendre ce que je voyais alors comme un « changement social » déclenché par le PBF et le Programme 1 million de citernes (P1MC)⁷.

C'est dans cet état d'esprit que j'ai commencé mon doctorat. Mon point de départ était une analyse des effets des programmes d'assistance sociale dans la région et sur une analyse de l'économie des liens sociaux. Je m'intéressais à la transformation du monde rural et plus spécifiquement de la citoyenneté chez les personnes en situation de pauvreté. Ce ne fut qu'une deuxième fois sur le terrain, en 2013, quand j'ai passé quatre mois dans le Semi-aride, que l'objet de la thèse a commencé à être construit. Encore une fois, mon regard a été conduit par mes interlocuteurs, notamment des assistantes sociales et des bénéficiaires du PBF, vers ce qu'ils identifiaient parfois comme des « relations clientélistes » qui se développaient dans la mise en œuvre du programme.

⁷ Programme de construction massive des citernes dans le Semi-aride, appelé « Programme de Formation et Mobilisation pour vivre avec le Semi-aride : Un Million de Citernes Rurales » (*Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: um Milhão de Cisternas Rurais*).

Pendant ces premiers mois sur le terrain j'ai concentré mes efforts à comprendre le fonctionnement de telles pratiques, ainsi que le rôle des différents acteurs impliqués. De retour en Europe, en prenant du recul sur mon expérience de terrain, j'ai perçu qu'un élément manquait dans mon modèle d'explication des relations clientélistes. J'ai pris une posture sceptique à propos de l'utilisation du terme « clientélisme », et j'ai alors adopté une définition précise du terme pour mieux comprendre la multiplicité des usages populaires. Ainsi, dans le cadre de cette thèse, le « clientélisme » sera traité comme une relation personnelle dyadique, inégale ou asymétrique, fondée sur des échanges réciproques et visant la maximisation des intérêts des deux parties (Léna 1996, Hilgers 2011). En travaillant théoriquement sur mes données et aussi grâce aux séminaires où j'ai pu présenter à plusieurs reprises ma recherche, j'ai réalisé que je ne pouvais ni comprendre ni justifier l'engagement des bénéficiaires du PBF dans de tels rapports impliquant le programme. D'abord parce que le PBF est une ressource apparemment abondante, un droit social garanti par la loi touchant un vaste public. Mais aussi parce que les hommes et femmes politiques n'exercent pas de contrôle direct sur sa distribution. Pourquoi donc quelqu'un — bénéficiant déjà ou pas encore du programme — serait-il prêt à donner son soutien à un candidat politique en échange du PBF auquel il aurait par ailleurs droit ?

J'ai donc organisé mon troisième séjour à Angico en 2014 de façon à ce qu'il se déroule durant la période des élections majeures — présidentielles et des États fédérés. Pendant ce séjour, j'ai compris le rôle fondamental des assistantes sociales dans la structure d'utilisation électorale du PBF. Au-delà leur participation active — volontaire ou forcée —, la découverte d'un autre phénomène autonome a été essentielle pour la construction de l'objet de ce travail. Il s'agit des pratiques discrétionnaires des assistantes sociales du PBF dans la mise en œuvre du programme. Ces pratiques — qui seront traitées dans ce travail dans le cadre conceptuel de la *street-level bureaucracy*, qui concernent les institutions dont les employés interagissent avec le public et jouissent d'un important pouvoir discrétionnaire sur la distribution des services (Lipsky 1980) — sont à la base de l'insécurité vécue par les bénéficiaires dans l'application et la réalisation de leurs droits sociaux. J'ai donc conclu qu'il était nécessaire d'étudier ce phénomène pour donner sens à l'engagement des bénéficiaires dans des rapports personnels avec les hommes et les femmes politiques afin de faciliter leur accès au PBF.

L'objet de la thèse s'est alors élargi. L'étude des pratiques de *street-level bureaucracy* n'était pas subordonnée à l'étude du clientélisme. En fait, ces deux phénomènes étaient des mécanismes d'un même fait social que je devais trouver — ou plutôt construire sociologiquement. C'est dans un quatrième séjour à Angico en 2015, consacré à des entretiens avec les bénéficiaires, que ce fait social a commencé à devenir plus clair. Les rapports de classe me sont apparus comme base de toutes les interactions que ces personnes ont dans le cadre du PBF. Le fait d'« être pauvre », comme le disent les bénéficiaires interrogées, est non seulement présent — après tout, il s'agit de l'assistance sociale —, mais en fait contraint les

interactions entre les individus. Dit autrement, les relations que j'ai étudiées se font plutôt entre « pauvre » — ou « famille pauvre » — et « non-pauvre », qu'entre bénéficiaires et assistante sociale, ou électeurs et candidat ou élu. Il ne faut pas oublier que les termes de « bénéficiaires » et « d'assistante sociale » sont issus d'une nomenclature officielle qui euphémise les rapports de classe. Voici donc la trajectoire intellectuelle qui m'a mené à étudier la régulation familialiste de la pauvreté.

3. JUSTIFICATION DE L'OBJET

Le PBF est largement considéré comme un exemple de politique de lutte réussie contre la pauvreté. C'est un modèle dans toute l'Amérique latine et dans le monde, souvent soutenu par les programmes de développement financés par la Banque Mondiale. Au Brésil, le programme est vu comme une rupture dans l'évolution de l'assistance sociale, car il garantit un revenu aux familles en situation de pauvreté. La discussion de la perception des programmes de transferts conditionnels de revenus (PTCR) en tant que « droit » a jusqu'ici été liée essentiellement au comportement électoral. Des études montrent que ces programmes influencent le vote des bénéficiaires, qui soutiennent le parti qu'ils considèrent être à l'origine du programme, comme un mécanisme de récompense ou comme un choix rationnel visant à assurer la continuation du programme (Hunter & Power 2007, Baez *et al.* 2012, Hunter 2014). Le PBF semble aujourd'hui dans une relative impasse : 13 ans après sa création, il reste un programme gouvernemental, n'étant pas un droit acquis garanti par la Constitution brésilienne. Dans ce cadre, il y a ceux qui voient le soutien généralisé au programme — comme c'était le cas de tous les candidats à la présidence aux élections de 2014 — comme une preuve qu'il est en fait devenu une « politique publique de l'État » (Ávila 2013) ; et d'autres qui pensent que, tant que le programme ne sera pas garanti par la constitution, il sera passible d'usage politique (Lavinás 2007). Par ailleurs, peu de choses ont été dites sur les mécanismes bureaucratiques qui pourraient freiner l'application de ces programmes et le respect des droits afférents.

Un des ouvrages de référence sur le sujet au Brésil est celui de Leão Rego et Pinzani (2013), qui discute la constitution du programme en tant que « droit »⁸. Les auteurs se fondent sur une enquête où ils ont demandé à des bénéficiaires du PBF si elles considéraient le programme comme une faveur ou bien comme une obligation du gouvernement, en faisant référence donc à la nature du programme, son existence et son appartenance au gouvernement fédéral. On notera que la mise en œuvre du programme a été exclue de la discussion, ainsi que les relations avec les assistantes sociales, les gouvernements locaux et les hommes et femmes politiques et leurs agents. Les auteurs suggèrent que les problèmes de gestion du programme se produisent au niveau local, en soulignant certains indicateurs

⁸ J'ai publié un compte-rendu de l'ouvrage où je développe la discussion présentée ensuite (Eiró 2014).

observés, tels que des plaintes contre ses gestionnaires, l'appartenance du personnel à un parti politique et la dimension fataliste et aléatoire des allocations d'après les bénéficiaires. Pour l'expliquer, les auteurs concluent qu'il existe une « déconnexion communicative » entre les bénéficiaires et les fonctionnaires — conclusion que cette thèse montrera comme étant incomplète — et que le programme a un effet positif sur la construction de la citoyenneté des bénéficiaires. Considéré comme une « politique d'urgence morale », qui donne des conditions minimales pour le développement éthique et politique, il a le potentiel de devenir une « politique publique de citoyenneté » initiant un « cercle vertueux de droits » : un droit qui s'élargirait donnant lieu à de nouvelles demandes pour obtenir d'autres droits.

Mais quel genre de citoyenneté le PBF est-il en train de construire ? Si, comme les auteurs l'ont fait, on adopte le point de vue de l'ouvrage de Holston (2008), les contradictions entre les attentes des gouvernements et les pratiques des citoyens — de la même façon que la contradiction entre l'expansion et l'érosion des droits — sont considérées comme des caractéristiques normales de la citoyenneté moderne. Pourtant, même si la citoyenneté brésilienne ne se caractérise pas comme dysfonctionnelle, Holston considère qu'elle reste massivement inégale dans la distribution des droits, même si l'expansion de l'assistance sociale contribue à la réduction de cette inégalité. Dans ce cadre, le PBF ne renforce-t-il pas cette « citoyenneté différenciée », qui distingue systématiquement des citoyens à part entière et des citoyens de deuxième classe ? Si les droits sociaux ciblés ne sont pas accompagnés d'autres services publics universels de qualité — tel que pour la santé et l'éducation — et de droits du travail plus inclusifs, ils ne serviront qu'à la différenciation systématique des citoyens.

Il n'existe pas d'unanimité sur le potentiel du PBF à favoriser la reconnaissance sociale des pauvres comme citoyens à part entière. Les conditionnalités du programme sont vues aussi comme des outils de coercition et impliquent un déni du droit de recevoir une part de la richesse socialement produite (Silva *et al.* 2007). Le programme n'est pas accompagné systématiquement par une offre des services publics de base qui pourraient aussi contribuer à l'égalité entre les citoyens (Lavinhas 2013, Saad-Filho 2015). Au contraire, les institutions liées à l'assistance sociale peuvent être intégrées dans le même système de reproduction d'inégalités sociales et peuvent être transformées en instruments de domination qui sont en contradiction avec l'autonomie que le transfert direct de revenus pourrait générer.

Par l'étude du cas d'Angico, cette étude permettra de comprendre les facteurs empiriques qui font que le PBF n'est effectivement pas perçu en tant que droit acquis, facteurs qui restent aujourd'hui inexplicables. L'accent est mis sur le rôle des institutions locales d'assistance sociale dans la mise en place du PBF, ainsi que le rôle de chaque acteur impliqué. En plus, l'étude joint un corps de travaux de démonstration des pratiques de *street-level bureaucracy* et de clientélisme, que seule l'approche ethnographique permettait d'obtenir.



Ce travail s'articulera en deux parties organisées en sept chapitres. Dans la première partie, nous présenterons les éléments qui serviront de fondements contextuels et conceptuels d'analyse de ce travail. Cette partie sera divisée en trois chapitres. Nous commencerons par une présentation de notre cas d'étude — la ville d'Angico et toutes les informations contextuelles nécessaires pour la compréhension des phénomènes analysés —, ainsi que les informations concernant les démarches de l'enquête de terrain. Ensuite, le chapitre 2 présentera le cadre théorique construit pour cette thèse, nous permettant d'indiquer à grands traits certains enjeux conceptuels de notre objet d'étude. Dans le prolongement de cette conceptualisation de l'objet d'étude, le troisième chapitre analysera la configuration sociale dans laquelle le PBF s'insère et le statut du pauvre dans la société brésilienne.

La deuxième partie de cette thèse, consacrée à la présentation des données recueillies dans l'enquête de terrain et à leur analyse, est divisée en quatre chapitres. Le chapitre 4 traite des rapports entre assistantes sociales et bénéficiaires du PBF, notamment leurs interactions dans la mise en œuvre du programme, ainsi que leurs représentations du programme. Le chapitre 5 décrit comment ces rapports sont à la base des pratiques informelles de mise en œuvre du PBF adoptées par les assistantes sociales. Ce chapitre analyse aussi comment ces pratiques informelles influent sur l'image que les bénéficiaires ont du programme. Enfin, le sixième et le septième chapitre présenteront les données relatives à l'utilisation électorale des services d'assistance sociale d'Angico. Le chapitre 6 montre comment fonctionne cette utilisation électorale, à partir d'observations ethnographiques. Le chapitre 7 décrit le point de vue et les postures des bénéficiaires du PBF vis-à-vis de ces pratiques, ainsi que le rôle pris par le PBF dans leur choix des candidats politiques à différents niveaux.

Une conclusion générale synthétise les principaux arguments de cette thèse et initie une discussion sur les implications scientifiques et politiques des résultats présentés. ■

FONDEMENTS DE L'ANALYSE

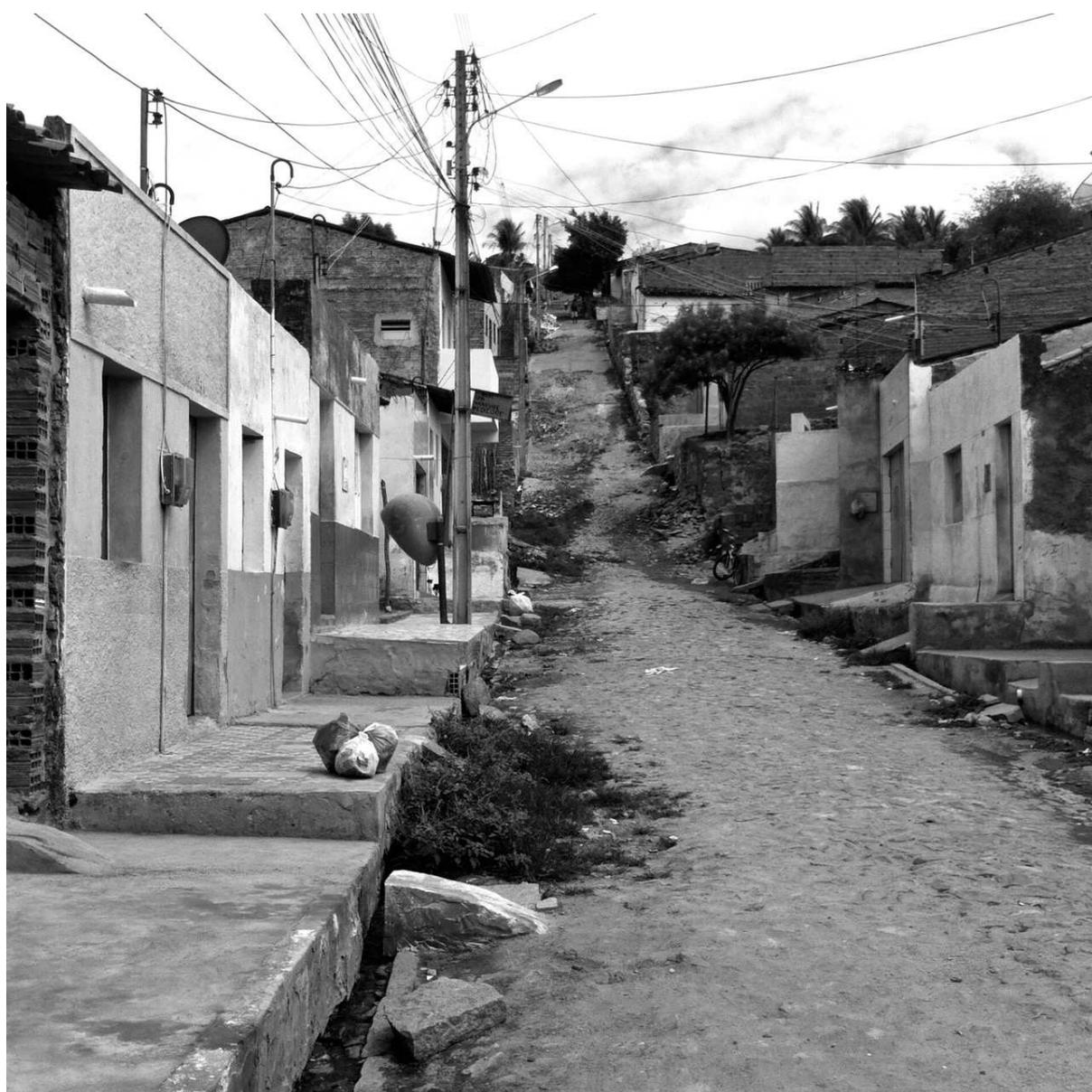
“

Le sociologue ne peut ignorer que le propre de son point de vue est d'être un point de vue sur un point de vue. Il ne peut reproduire le point de vue de son objet, et le constituer comme tel, en le resituant dans l'espace social, qu'à partir de ce point de vue très singulier (et, en un sens, très privilégié) où il faut se placer pour être en mesure de prendre (en pensée) tous les points de vue possibles. Et c'est seulement dans la mesure où il est capable de s'objectiver lui-même qu'il peut, tout en restant à la place qui lui est inexorablement assignée dans le monde social, se porter en pensée au lieu où se trouve placé son objet (qui est aussi, au moins dans une certaine mesure, un *alter ego*) et prendre ainsi son point de vue, c'est-à-dire comprendre que s'il était, comme on dit, à sa place, il serait et penserait sans doute comme lui.

”

CHAPITRE 1

PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE ET DU CAS D'ÉTUDES



Dans ce chapitre, nous présentons la méthodologie de recherche ainsi qu'une discussion critique de l'approche choisie, puis l'ensemble des données nécessaires à la compréhension du contexte de l'enquête. Avant cet exposé, trois remarques doivent être faites en ce qui concerne le choix des mots. Premièrement, tous les assistants sociaux à la mairie d'Angico étaient des femmes, nous parlerons donc des « assistantes sociales » dans la thèse. Deuxièmement, il ira de même pour les bénéficiaires du Programme *Bolsa Família* (PBF), puisque les titulaires prioritaires de l'allocation sont des femmes, et parce que seules des femmes ont été interviewées. « Bénéficiaire » sera utilisé au masculin seulement quand il fera référence à l'ensemble des membres des familles bénéficiaires du programme. Troisièmement, bien que le mot « allocataire » soit plus neutre pour identifier ces personnes, nous utiliserons « bénéficiaire » puisque c'est le mot utilisé au Brésil (*beneficiários*), qui porte aussi un sens positif dans le sens où il identifie une personne qui jouit d'un avantage ou d'un privilège, ce qui révèle un choix politique qui ne doit pas être ignoré.

1. LES ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES ET AXIOLOGIQUES DE LA RECHERCHE

1.1. La collecte du matériau

Le matériau de première main utile à ce travail a été obtenu lors d'une enquête de terrain¹, et plus précisément par : 1) des observations directes dans deux bureaux d'assistance sociale municipale ; 2) des entretiens répétés et des conversations informelles avec un total de quinze assistantes sociales directement impliquées dans les activités du PBF, ou qui y avaient travaillé au cours des dernières années et qui occupaient divers postes dans le SAS ; 3) des entretiens formels avec des cadres du bureau municipal d'assistance sociale et des cadres supérieurs dans le Ministère du Développement social (MDS) à Brasília ; 4) des entretiens en profondeur avec des bénéficiaires du PBF ; et 5) par une collecte de sources écrites, telles que des lois et des documents officiels relatifs au sujet de l'enquête.

¹ Aussi appelé « enquête ethnographique » ou « enquête socio-anthropologique » par Olivier de Sardan (1995, p. 73), pour qui elle est composée de quatre grandes formes de production de données : l'observation participante, l'entretien, les procédés de recension, et la collecte de sources écrites.

Pour l'observation des travaux des assistantes sociales, j'ai partagé mon temps entre deux bureaux de l'assistance sociale : le bureau municipal du PBF — responsable de la mise en œuvre du programme — et un « Centre de référence de l'assistance sociale », le CRAS (voir encadré 1.1). En remarquant le caractère éphémère et superficiel de la relation entre les bénéficiaires et les assistantes sociales du PBF, et en considérant que les rapports du type clientélistes sont de relations durables, il était clair que les observations devaient être élargies à un autre dispositif d'assistance sociale. Une des assistantes sociales qui travaillait dans le PBF à l'époque de mon premier séjour avait été placée dans le CRAS récemment, et elle m'avait invité à y faire une visite. Comme elle m'avait prévenu, le CRAS était effectivement directement impliqué dans mon sujet de recherche, et j'ai décidé d'y conduire aussi des observations. J'ai obtenu l'autorisation de la coordinatrice de l'unité, et j'ai ainsi commencé à suivre le quotidien de la dizaine d'assistantes sociales qui y travaillaient. Ce CRAS était placé dans le quartier le plus pauvre d'Angico, avec la plus large population couverte et le plus grand nombre d'employés. Le rôle central du CRAS (avec le PBF et la coordination municipale) justifiait de l'inclure dans la recherche.

Encadré 1.1. Les Centres de référence de l'assistance sociale (CRAS)

Les CRAS sont également un programme fédéral, lancé par l'ancien président Lula, dont le principal objectif est de faciliter l'accès aux services offerts par le Système unifié d'assistance sociale (SUAS), intégrant le PBF. Ces centres font partie d'une stratégie de décentralisation et sont placés dans les zones les plus vulnérables de chaque municipalité. Le CRAS est également responsable de la « gestion territoriale du réseau des services sociaux basiques » (MDS 2016). Ce programme offre la nouveauté de suivre les familles en situation de risque social afin d'éviter « la rupture des liens, de favoriser l'accès et l'utilisation des droits et d'aider à améliorer la qualité de la vie » (MDS 2016). L'implantation des CRAS se fait dans les quartiers les plus

pauvres des municipalités afin de cibler les familles les plus déshéritées, et en 2013, 7 883 unités CRAS étaient en fonctionnement (Bichir 2016). Ces unités développent un travail continu et permanent avec ces familles, avec qui elles créent des relations durables, et agissent dans le cadre des différents programmes d'aide (y compris l'enregistrement et la mise à jour du dossier familial pour le PBF). Le nombre d'employés engagés dans ce programme est illustratif de son importance : l'unité étudiée (l'un des sept CRAS à Angico), comptait une dizaine d'assistantes sociales et environ cinq membres du personnel technique, tandis que le PBF en avait au plus trois mais une trentaine de personnel administratif.

L'enquête de terrain a été conduite en trois temps, pour un total de six mois². En 2013, dans un séjour de trois mois à Angico, j'ai noué mes premiers contacts dans le SAS via une personne connue de mon réseau qui était professeure de service social dans une faculté locale, et qui avait une collègue professeure qui travaillait aussi au SAS. Cette personne occupait un poste de cadre au SAS, mais n'était pas directement impliquée dans le PBF. Elle m'a présenté à d'autres cadres, y compris la directrice du PBF, avec qui j'ai eu une brève

² Précédés d'un séjour exploratoire de deux mois en 2011, où j'ai mené d'autres enquêtes.

discussion pour présenter mon enquête, et qui m'a donné l'autorisation d'accompagner le quotidien des assistantes sociales du PBF pendant les mois où je suis resté à Angico.

En 2014, je suis retourné pour un séjour de deux mois — dont deux semaines à Brasília, où j'ai rencontré les cadres supérieurs du MDS et participé à deux séminaires organisés par le ministère sur le PBF. Huit employés détenant des postes de coordination au sein de l'assistance sociale municipale d'Angico ont été interviewés. Des entretiens avec six coordonnateurs ou assistantes sociales du PBF des municipalités voisines ont également été effectués afin d'établir une perspective comparative. Au niveau national, trois personnes détenant des postes de haut niveau (au moment des entretiens ou plus récemment) au sein du PBF ont été interviewées. Ce séjour a été particulièrement intéressant pour ma recherche puisqu'il s'est déroulé durant les élections générales³. Je suis arrivé à Angico une semaine avant le premier tour et je suis resté pendant toute la période de préparation du deuxième tour, jusqu'à la semaine suivant la fin des élections. Pendant cette période, en plus des observations directes, j'ai mené dix-sept entretiens avec des bénéficiaires du PBF.

Le troisième terrain a été réalisé un an après, en 2015. Cette fois la cible des observations était les bénéficiaires du PBF, et dix-huit entretiens ont été menés chez elles. Les entretiens ont porté sur leur perception du PBF et de l'assistance sociale d'une manière générale, ainsi que sur leur perception de la politique et des élections. En raison du contenu des entretiens, et de la présence constante de solliciteurs et d'agents des hommes et femmes politiques, l'adoption d'un échantillonnage de type boule de neige a été nécessaire, afin d'avoir une référence qui attestait mon impartialité en tant que chercheur. Afin de diminuer le biais de sélection des interviewées, j'ai adopté quatre sources différentes, qui m'ont été présentées par les assistantes sociales du CRAS. Chaque entretien a été conduit sans la présence de personnes liées à la mairie ou au SAS, toujours chez l'interviewée, dans le salon, occasionnellement en présence des enfants ou d'autres membres de la famille. Les entretiens duraient 30 à 90 minutes, sans enregistreur. Au début de mon travail d'enquête sur le terrain, d'autres conversations ont été menées avec les bénéficiaires en présence d'une assistante sociale qui me présentait. Afin de privilégier les entretiens menés sans l'interférence d'autres personnes, les informations recueillies dans ces moments ne composent pas le corpus des données, mais seront utilisées en tant que source d'informations complémentaires. Toutes les personnes interrogées ont signé une attestation de consentement éclairé (annexe 8) qui garantit l'anonymat complet de leur identité. Le tableau 1.1 résume les informations clés concernant mes activités sur le terrain⁴.

³ Les élections générales permettent de désigner le président de la République, les gouverneurs des États fédérés, les sénateurs, et les députés du congrès fédéral et de la chambre de l'État fédéré. Les élections municipales se tiennent avec deux ans de décalage.

⁴ Des informations additionnelles sont présentées dans plusieurs annexes : une liste des entretiens avec les bénéficiaires du PBF (annexe 3) ; les notices biographiques des assistantes sociales et des cadres de l'assistance sociale d'Angico (annexe 4) ; une description des entretiens avec des employés des municipalités voisines à Angico (annexe 12). Les entretiens avec les cadres du PBF fédéral n'ont pas été utilisés comme données dans cette thèse.

TABLEAU 1. RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS DE TERRAIN

Acteurs <i>Localité</i>	Nombre	Technique employée
Assistants sociaux du PBF <i>Angico</i>	5	Entretiens répétés (formels et informels) et observation directe
Assistants sociaux du CRAS <i>Angico</i>	10	Entretiens répétés (formels et informels) et observation directe
Bénéficiaires <i>Angico</i>	35	Entretiens en profondeur
Cadres des l'assistance sociale municipale <i>Angico</i>	5	Entretiens semi-structurés
Coordinateurs et assistantes sociales du PBF de municipalités voisines	6	Entretiens semi-structurés
Cadres du PBF fédéral <i>Brasília</i>	3	Entretiens semi-structurés

Source : élaboration de l'auteur.

1.2. Les points d'observation

Le principal matériau de la recherche a été recueilli lors de l'observation directe des activités quotidiennes liées au PBF à Angico, conduites dans deux dispositifs de l'assistance sociale : au bureau municipal du PBF et au CRAS. Je me suis concentré sur les interactions entre les assistantes sociales et les bénéficiaires. Avec chaque assistante sociale, je commençais normalement avec un ou deux entretiens formels, pour ensuite avoir au moins une dizaine des conversations informelles avec presque chacune d'entre elles. Ces conversations avaient lieu pendant leurs pauses, dans les moments de transition entre deux rendez-vous avec des bénéficiaires, ou dans les moments où elles avaient peu de travail à faire.

Au bureau du PBF

Après avoir eu l'autorisation de faire mon enquête dans le bureau municipal du PBF, je m'y suis rendu régulièrement pour passer des journées avec les assistantes sociales. Presque toutes les activités de mise en œuvre et de gestion du programme sont développées au sein du bureau du PBF, en particulier celles liées à l'enregistrement et à la mise à jour des dossiers des familles. Le travail quotidien des assistantes sociales a été observé, en les accompagnant dans les visites aux ménages et dans leur travail au bureau, où elles tiennent des rendez-vous réguliers avec les bénéficiaires — la plupart du temps pour résoudre les problèmes liés à la suspension des allocations — et dans leurs échanges avec le reste du personnel.

Après une rencontre avec une bénéficiaire, chaque assistante sociale m'en expliquait l'histoire en me donnant son point de vue. Elles me racontaient aussi des échanges antérieurs, des cas similaires, des pratiques courantes. Ce n'est pas l'assistante sociale qui choisit les ménages à visiter. La liste des cas devant être vérifiés est mise à jour ou par le MDS ou automatiquement (comme expliqué plus loin dans ce chapitre). Chaque assistante sociale réalisait entre 5 et 10 visites par jour, durant chacune dix à quinze minutes. J'accompagnais ces visites, et j'étais normalement présenté comme étudiant ou chercheur. Je ne posais aucune question au moment des interactions entre assistantes sociales et bénéficiaires. Une fois en dehors de la maison, je discutais avec les assistantes sociales sur le cas ou sur l'approche mise en œuvre. La procédure était similaire lors des rencontres dans le bureau du PBF. Chaque assistante sociale réservait une ou deux journées par semaine pour rester au bureau. Je passais alors la journée avec elles dans leur bureau auquel une minorité des fonctionnaires avait accès. Entre les entretiens, elles traitaient des dossiers, discutaient des cas particulièrement intéressants et partageaient des stratégies. Dans ces moments détendus, je posais des questions qui parfois étaient discutées en groupe, avec deux ou trois assistantes sociales.

Au CRAS

Le deuxième lieu d'observation était le CRAS, plus précisément celui situé dans le quartier le plus pauvre et le plus peuplé d'Angico, qui était sa zone d'intervention avec d'autres quartiers voisins. Les autres CRAS d'Angico couvraient des zones plus isolées du centre-ville, ainsi que des zones rurales. Le CRAS en question couvrait donc la presque totalité des quartiers populaires inscrits dans la zone centrale de la ville. Pour mes observations au CRAS, j'ai privilégié le bureau des assistantes sociales comme point d'observation, et je n'ai effectué que quelques visites à des ménages, plus précisément celles qui avaient un rapport avec le PBF. C'est dans le bureau que les assistantes sociales reçoivent les bénéficiaires et se préparent pour leurs interventions ou leurs visites aux familles. Comme dans le bureau du PBF, j'ai accompagné les interactions entre assistantes sociales et bénéficiaires.

C'est au CRAS où j'ai eu accès aux données les plus significatives concernant l'utilisation électorale de l'assistance sociale. En fait, c'était même la raison pour laquelle mon informatrice m'avait conseillé d'étudier cette unité. En 2014, ce CRAS était un important instrument d'achat de vote, tout le personnel étant concerné, de façon volontaire ou sous contrainte. Même si la coordinatrice du CRAS ne discutait pas ouvertement le sujet avec moi, les assistantes sociales avec qui j'avais le plus de contact me disaient que la coordinatrice savait que j'étais au courant de ce qui se passait. L'accès libre dont j'ai bénéficié me le confirmait, mais j'ai décidé de ne pas aborder le sujet avec elle. Dans notre dernière rencontre, vers la fin du séjour en 2014, la coordinatrice m'expliquait sa fatigue face aux

enjeux politiques, et qu'elle voulait partir pour faire un travail « indépendant », affranchi de l'ingérence des élus. Des phrases telles que « tu le sais », ou « tu l'as vu », m'ont donné la certitude que non seulement elle tolérait ma présence, mais qu'elle la souhaitait. Je pense qu'elle me voyait comme vecteur d'une possible contestation. Étant impliquée dans l'utilisation électorale de l'assistance sociale, ayant des liens familiaux avec le maire, tout en coordonnant l'exécution de telles pratiques illégales, elle ne pouvait pas admettre ouvertement l'existence de ces activités face à quelqu'un de l'extérieur.

1.3. Rapport avec les personnes interrogées

En raison de la nature illégale ou immorale d'un des objets de l'enquête, l'un des principaux défis rencontrés concernait la qualité des sources disponibles. Quel que soit l'instrument utilisé — questionnaire, entretien, observation ethnographique — les interactions entre chercheurs et enquêtés sont imprégnées par des préjugés qui doivent être considérés, en particulier au moment du choix des informateurs et des interlocuteurs. Dans le cas du clientélisme, les « patrons » — qui, dans le cas étudié, sont les élus et les candidats politiques — ont tendance à être au courant de l'illégalité de leurs actions. Le moment des élections est particulièrement risqué pour les candidats politiques qui font usage des stratégies d'achat de vote, car chaque candidat tente de faire tomber ses adversaires précisément en l'accusant d'acheter des votes. Même les patrons qui admettent la présence d'un chercheur — parce qu'ils estiment que leurs actions sont justifiées, soit parce que tous les candidats le font ou par demande de leur électorat — vont cacher ou minimiser les aspects négatifs de leurs actions dans la parole donnée au chercheur. C'est bien pour cela que j'ai pris la précaution de n'employer que les mots et expressions employées par les personnes interrogées elles-mêmes, notamment « clientélisme » et « achat de vote », ainsi que tout le vocabulaire du domaine, qui sera éclairé et analysé plus tard dans la thèse.

D'autre part, les personnes dans la position de « clients » peuvent se sentir jugées par l'enquêteur qui, dans ses questionnements sur la valeur des transactions d'achat de vote, par exemple, essaierait de mesurer la citoyenneté de l'autre, ou d'une certaine manière de délégitimer leur droit de vote. Comme il est difficile de demander directement à quelqu'un s'il a déjà « vendu » son vote, de nombreux auteurs choisissent plutôt de demander si des offres ont été reçues. Pour ces raisons, les détails d'une structure clientéliste sont difficiles à cerner.

Pour contourner ces difficultés, sans remettre en cause la légitimité des études qui ont choisi d'interroger les clients du système, j'ai choisi comme principale source d'information le fonctionnaire public contraint de participer à des actes illégaux pour préserver son emploi. Contrairement à l'agent intermédiaire qui doit à son patron le poste qu'il occupe, cet employé a atteint sa position de façon relativement indépendante, et il ne se sent endetté envers personne. Tel est le cas des postes qui doivent être remplis par un professionnel ayant

un profil spécifique. À défaut de ne pouvoir doter ces postes uniquement avec des personnes de confiance, le patron (que ce soit le maire ou un bureaucrate de haut niveau) est obligé d'embaucher des personnes extérieures à son réseau d'influence. Pour assurer le fonctionnement des stratégies électorales utilisant des ressources publiques, le patron doit coopter ses fonctionnaires, contourner les attributions bureaucratiques qui pourraient faire obstacle, ou bien directement les forcer à y participer. Ce fut ce dernier scénario que j'ai rencontré dans le SAS d'Angico, en particulier pour les assistantes sociales.

Dans ce contexte, et dans le but de décrire l'organisation d'une activité délinquante, une démarche inductive de recherche ethnographique était la plus appropriée pour mener l'enquête avec les assistantes sociales. Mon objectif était de comprendre, et pour cela de décrire, ce que les individus observés faisaient dans les conditions habituelles (ou presque) d'exercice de leur métier, et non une version du « monde réel » créée à ma demande (Becker 2001). Grâce à l'interaction au quotidien, j'ai pu non seulement établir une relation de confiance avec les assistantes sociales, mais aussi comprendre les implications de leur participation forcée à la campagne électorale pour leur travail. Leurs réactions à des événements clés, tels que le limogeage d'une employée pour des raisons politiques ou les commentaires inappropriés de quelqu'un ignorant ma présence, m'ont indiqué de qui je pouvais m'approcher sans risque d'être dénoncé auprès de la coordination de la campagne électorale, ce qui aurait pu mettre en péril la continuation de l'enquête.

Mes doutes sur la possibilité d'accéder aux informations recherchées ont rapidement été dissipés dans les premiers jours de l'enquête, quand j'ai eu la confiance d'une assistante sociale qui est devenue ma première informatrice. Sa liberté à me fournir des détails des pratiques illégales était une forme de protestation et de rébellion à la situation à laquelle elle était soumise. Cela s'est répété avec toutes les assistantes sociales qui, fatiguées d'être contraintes à faire campagne pour des hommes ou des femmes politiques au cours de leur travail, me voyaient comme un moyen de se débarrasser d'un poids dans leur conscience. Par exemple, l'une d'elles, Márcia, me disait que dans cette situation, « toute l'éthique de la profession est jetée à la poubelle ». Durant nos échanges, cette personne insistait sur le fait que l'assistance sociale était un « droit », et qu'être forcée de menacer les bénéficiaires pour influencer leur vote était « absurde ». Elle ne cachait pas son espoir que ma recherche puisse l'aider.

Ces motivations pour participer à l'enquête étaient limitées aux assistantes sociales qui ne faisaient pas partie du réseau d'influence du maire d'Angico. De toutes les autres, je ne pouvais pas vraiment m'approcher, et nos conversations sont restées limitées à leur travail. Bien que cela constitue un biais dans l'échantillon, je ne pouvais pas faire autrement : si ces personnes découvraient ce qui était véritablement l'objet spécifique de mes recherches, mon accès au terrain aurait été compromis, et peut-être même — et surtout — l'emploi des mes informatrices, avec qui je passais de nombreuses journées. Il faut remarquer que, hormis ce sujet délicat, que je n'ai pu qu'aborder uniquement avec ces personnes, tous les autres sujets

qui concernent cette étude ont été abordés avec toutes les assistantes sociales que j'ai rencontrées. Il est important de souligner que, pendant l'enquête et le temps passé dans les bureaux de l'assistance sociale, je n'ai ressenti aucun sentiment d'hostilité vers moi. Même si quelques personnes se sont peut-être méfiées de ma présence dans des moments délicats comme les élections, ou quand je discutais de sujets relatifs à des pratiques illégales, je n'ai jamais été témoin ou informé de cette méfiance.

J'estime que mon profil a aussi été un facteur favorable à mon acceptation parmi les assistantes sociales. Le fait d'être originaire de Brasília a toujours été mentionné au début des premières conversations, vu que mon accent indiquait vite que je n'étais pas originaire du Nordeste. J'expliquais lors des premières rencontres que j'étais dans la région pour mon enquête de doctorat, liée à l'Université de Brasília. Dans quelques cas, par précaution, je mentionnais que je n'avais jamais travaillé pour le MDS, et que mon intérêt dans le PBF était de nature académique. Être doctorant suscitait beaucoup d'intérêt chez les assistantes sociales. Quelques-unes d'entre elles pensaient en effet poursuivre des études post-licence, d'autres s'intéressaient à la vie académique, et nous en avons souvent parlé. Notre similarité d'âge était un autre important facteur d'identification puisque les assistantes sociales étaient âgées de 23 à 35 ans, alors que j'avais 27 ans à l'époque de mon dernier séjour à Angico.

L'utilisation de l'enregistreur n'a pas été possible. Les conversations ont été dans la plupart du temps faites à voix douce dans des coins du bureau d'assistance sociale où les assistantes sociales pouvaient parler sans qu'on les entende. Lorsque l'entretien se déroulait dans un endroit plus isolé et que j'osais alors demander si je pouvais utiliser l'enregistreur, j'ai reçu presque tout le temps des réponses négatives. Lorsque je leur expliquais qu'enregistrer était pour moi une solution purement technique me permettant de ne pas tout écrire et m'évitant d'oublier des détails, mes informatrices me répondaient que je pourrais tout demander à nouveau en cas d'oubli. Après la première semaine, je décidai de ne plus insister, en évitant l'inconfort généré par cette demande. J'estime cependant que cela ne m'a pas fait perdre de temps dans le processus de prise de confiance avec mes informatrices. Ces refus ne sont pas surprenants : dans nos conversations, nous traitions de délits électoraux, de fautes éthiques professionnelles graves⁵, qui entraînaient tous un fort risque de limogeage.

Obtenir la confiance des bénéficiaires du PBF a sans doute été le défi le plus important de l'enquête de terrain. Mon premier séjour de recherche dans la région m'a permis de constater que le lien entre enquêteur et enquêté n'est pas facile à construire. Il est vrai que les *nordestinos* sont connus pour être chaleureux, et en effet j'ai été magnifiquement bien accueilli même parmi les familles en situation de pauvreté. Cependant, pour y arriver, il était nécessaire de bien établir ma position et les raisons de ma présence dans le quartier. Les tentatives d'escroqueries sont courantes dans les groupes les plus pauvres, certaines personnes se faisant par exemple passer pour des agents publics pour demander des

⁵ Au Brésil, la profession du travailleur social est réglementée une loi (n° 8 662/93), et dispose d'un conseil fédéral, de conseils régionaux et d'un code d'éthique (Brasil 2012).

informations privées et des pièces d'identité. C'est pour cela que je disais toujours clairement aux personnes interviewées que je ne voulais voir aucun de leurs documents officiels, que ce soit leur carte du PBF ou leur numéro d'identification. Je me présentais en tant qu'étudiant et tout ce que je voulais c'était de discuter avec eux de leurs impressions sur le PBF. Je présentais alors mon attestation de consentement éclairé pour qu'ils la lisent — parfois en demandant à des enfants de les aider — et la signent, en soulignant qu'il n'était pas nécessaire d'écrire leurs noms complets, mais que le prénom ou une signature suffisait. Dans la majorité des cas, les personnes interrogées les signaient volontiers.

Une fois leur confiance acquise — ce qui d'habitude ne prenait pas beaucoup de temps —, j'ai rarement remarqué de sujets interdits. Même quand nous discutons de la précarité de leurs vies, où la honte peut inhiber la parole, particulièrement vis-à-vis d'un enquêteur d'une classe supérieure, j'ai constaté une tranquillité pour aborder ce sujet, avec des sentiments de fatalisme même, mais jamais de culpabilisation. Je pense qu'arriver chez eux dans le cadre d'un rapport professionnel — et peut être plus encore le fait d'être originaire de Brasília —, avec le PBF pour centre d'intérêt, donnait l'impression de que je pourrai les aider d'une manière ou d'une autre dans leurs difficultés. En fait, quelques personnes me demandaient à la fin des entretiens à quoi servirait mon travail et comment il pourrait influencer directement leurs vies. Je leur expliquais qu'il s'agissait d'une étude académique et que mon objectif était que cette étude arrive au MDS, mais sans pouvoir le leur garantir.

Pour faciliter la discussion, j'ai choisi de banaliser les sujets les plus délicats, notamment celui de l'utilisation électorale de l'assistance sociale. Par exemple, quand je sentais une résistance à donner des éléments que je connaissais déjà sur les pratiques dans le quartier, je disais ouvertement ce que j'en connaissais et ce dont j'avais déjà été témoin. J'expliquais que je ne cherchais pas forcément à savoir si elles avaient accepté ou non des propositions d'achat de votes, mais plutôt à recueillir leur témoignage sur les activités des acteurs politiques et de leurs agents.

Après mes premiers jours sur le terrain, j'ajoutais aussi que je connaissais bien le quartier, parfois en mentionnant des femmes plus connues que j'avais déjà interviewées. Dans mon deuxième et troisième séjour de terrain, je mentionnais que ce n'était pas ma première fois dans le quartier, et j'estime qu'arriver seul dans les maisons, sans voiture, seulement avec un petit carnet de notes et une pochette étaient des facteurs favorisant une relation de confiance.

2. ANGICO : LE LIEU DE L'ENQUÊTE

Le but de cette section est de caractériser Angico, en se concentrant sur les zones enquêtées et les rapports avec les institutions publiques⁶. Pour situer les enjeux politiques liés à l'objet de la thèse, une présentation du contexte politique d'Angico sera faite ensuite, en contexte avec la politique de l'État du Ceará et du pays.

2.1. L'assistance sociale d'Angico

L'enquête s'est déroulée à l'assistance sociale de la mairie d'Angico, qui développe des actions dans plusieurs quartiers de la municipalité. Bien évidemment, le quartier le plus pauvre et le plus peuplé de la ville concentre plus d'actions de l'assistance sociale, et c'était sur ce quartier — et son entourage — que l'enquête s'est concentrée. Ce quartier se localise à proximité du centre d'Angico, et son développement a suivi la croissance récente de la ville. Dans les années 1990, un quartier riche a été créé dans une zone proche du centre-ville, qui disposait alors de suffisamment d'espace pour de grandes maisons destinées à être occupées par une nouvelle classe aisée qui se développait dans la ville. Avec la croissance rapide et spontanée du quartier populaire, la zone qui séparait le quartier riche du centre-ville a été vite occupée.

Si auparavant la pauvreté à Angico se concentrait dans les franges de la ville et dans la zone rurale, ce quartier est vite devenu le plus dense de la municipalité. Même s'il n'occupe pas la partie latérale d'une montagne, il est facilement comparable à une *favela* des plus grandes villes du pays. Comme dans la majorité de ces *favelas*, les petites maisons sont aujourd'hui bâties en briques, avec portes et fenêtres en métal, et des plafonds bien construits. L'asphalte couvre quelques rues, il y a de l'eau qui sort des maisons vers la rue puisque la majorité des maisons ne sont pas liées au réseau d'eau public et utilisent une fosse septique. L'accès à l'eau n'est pas garanti : les maisons sont intégrées dans le système de distribution, mais l'eau n'arrive que tous les deux ou trois jours, avec des horaires irréguliers.

Le Secrétariat d'assistance sociale (SAS) d'Angico a produit en 2014 un document (annexe 9) qui discute les principaux problèmes des quartiers vulnérables de la ville, notamment le quartier en question. Selon ce document, appelé « Rapport social », les principaux problèmes sociaux sont : l'insécurité alimentaire, le travail des enfants, l'addiction aux drogues, la violence urbaine, l'extrême pauvreté, et les abus sexuels contre les enfants et les adolescents. Le quartier étudié est identifié comme le principal point de vente et de consommation de drogues d'Angico. De nombreux adolescents participent aussi à la commercialisation et à l'utilisation des drogues. Le rapport indique que les homicides sont fréquents dans les rues du quartier étudié, et la plupart de ces meurtres sont liés au trafic de

⁶ Voir l'annexe 2 pour une caractérisation démographique et économique d'Angico.

drogue, que ce soit pour des dettes de consommateurs ou des conflits impliquant différents gangs de dealers.

Selon les responsables de l'école du quartier, de nombreux enfants délaisseraient leur scolarité pour travailler, pour aider leurs parents ou pour travailler dans le secteur commercial. Les enfants seraient souvent menacés physiquement par leurs parents s'ils refusent de travailler. Encore une fois, le quartier étudié est illustratif des problèmes des enfants en situation de mendicité. Il n'est pas rare de les voir mendier aux feux de circulation, par exemple. Les enfants et les adolescents sont par ailleurs particulièrement vulnérables à la violence sexuelle. Une autre vulnérabilité identifiée est l'extrême pauvreté de nombreuses familles. Le rapport indique que dans le quartier étudié la plupart des familles habitent dans des maisons en situation précaire, avec peu d'hygiène, sans accès constant à l'électricité et à l'eau courante. Le rapport pointe aussi l'insécurité alimentaire : le revenu des familles moyennes est presque complètement consacré à l'alimentation, ce qui est un indice d'extrême pauvreté.

2.2. Le contexte politique

En plus des détails sur le fonctionnement du système électoral brésilien — voir dans l'encadré 1.2 le résumé fait par de L'Estoile (2013) —, voyons quelques éléments de l'histoire politique du Ceará qui sont d'importantes clés de lecture pour cette thèse.

La vie politique dans l'État du Ceará a été largement étudiée. Une de ses caractéristiques est que quelques familles ont accaparé les actions et les services de l'État pour leur propre intérêt. Depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, voici comment Cordeiro la caractérise :

L'absence d'autonomie provinciale [vis-à-vis de l'État fédéral], la dépendance exacerbée en période de sécheresse, la privatisation de la politique, dont l'exercice sert des intérêts familiaux, l'utilisation des partis pour entretenir le patronage local, l'impuissance de l'électeur de l'arrière-pays [*sertanejo*], les forces de police comme une extension de la puissance des « *coronéis* », la victoire politique en tant que légalisation de l'arbitraire, le contrôle des postes de l'administration, de l'enseignant au juge, la violence comme la forme la plus efficace d'intimidation des opposants⁷ (Cordeiro 2007, p. 148).

⁷ Traduction du texte original en portugais : « *A ausência de autonomia provincial, a dependência agravada nos períodos de seca, a privatizada da política, com seu exercício administrado a partir de interesses familiares, a utilização dos partidos com objetivos de manutenção do mandonismo local, a impotência do eleitor sertanejo, a força policial como extensão do poder dos "coronéis", a vitória política como legalização do arbítrio, o controle total dos postos da administração, da professora ao juiz, a violência como forma mais eficaz de intimidação dos adversários* ».

Encadré 1.2. Détails sur le fonctionnement du système électoral

« Pour comprendre les analyses qui suivent, il convient de rappeler quelques caractéristiques des élections au Brésil : d'abord, le vote est obligatoire pour les citoyens qui ont entre dix-huit et soixante-dix ans, facultatif entre seize et dix-huit ans et après soixante-dix ans, et pour les analphabètes (qui n'avaient pas accès au vote jusqu'en 1988). Cette obligation fait que le vote concerne massivement les classes populaires. D'autre part, les scrutins obéissent à des règles différentes : les charges exécutives électives de président de la République, gouverneur d'État, de maire — *prefeito* — font l'objet d'un scrutin majoritaire (à un ou deux tours selon les cas) ; en revanche, les titulaires de charges dépendant du pouvoir législatif (députés fédéraux, députés au niveau de l'État ou *vereadores*, c'est-à-dire membres de la Chambre municipale) sont élus selon un système proportionnel personnel (et non par liste). Dans les élections aux charges législatives, l'électeur, alors même qu'il y a plusieurs sièges, vote pour un seul candidat. Les électeurs ont également la possibilité de

voter directement pour un parti (*voto de legenda*). Dans ce cas, cela donne une sorte de bonus aux candidats le mieux placés du parti. Dans le détail, le système est assez complexe et donne lieu à des commentaires experts de la part de ceux qui sont les plus engagés dans le jeu électoral. Ces postes sont très convoités dans la mesure où ils sont très bien rémunérés (un salaire de député municipal, *vereador*, dans une petite commune correspond au moins à dix salaires minimum), sans compter les bénéfices associés, officiels ou non. Du fait du nombre souvent élevé de candidats et de la dispersion des votes, un candidat peut être élu avec quelques centaines de voix dans une commune comptant 20 000 habitants environ. Ce système fait qu'un candidat n'a pas besoin de l'emporter dans l'absolu, mais doit seulement faire mieux que ses concurrents, qui peuvent avoir la même étiquette politique. Pour cela, le plus sûr est de se constituer une "base", une sorte de réduit électoral » (de L'Estoile 2013, p. 122-123).

Il faut noter que les partis politiques brésiliens sont fortement ancrés dans les dynamiques politiques locales, antérieures à la création des partis nationaux et à la redémocratisation en 1945. Ces partis ont dû trouver dans chaque État fédéré des élites politiques pour s'installer et nouer des liens sur des bases personnelles et non idéologiques. La fidélité des groupes familiaux formant la classe politique du Ceará dépendait de la capacité des partis à leur distribuer des ressources (Parente 2007). Cette structure détermine la vie politique du Ceará jusqu'à nos jours, et certaines familles monopolisent l'exercice du pouvoir politique.

Cette introduction a pour objectif de démontrer que la politique des partis au Ceará est floue, ainsi que ses identifications idéologiques. Pour les électeurs, l'histoire personnelle des candidats et des groupes politiques est plus importante que leur dénomination à un moment donné. Les alliances entre les partis suivent aussi une dynamique similaire. Même si les partis sont nationaux, les alliances sont toujours réalisées au niveau de l'État fédéré — et parfois même de la municipalité. Par conséquent, un parti peut faire une alliance nationale pour soutenir un candidat à la présidence, alors que ses membres dans différents États fédérés soutiendront l'opposant en fonction de leurs propres alliances locales.

Aux élections générales de 2014, le Parti des Travailleurs (centre gauche) avait comme principal allié au niveau national le PMDB (centre). Au Ceará, les deux partis ne sont pas

arrivés à un accord sur la candidature au gouvernement de l'État, puisqu'ils étaient composés des groupes politiques opposants. Après une rupture, chaque parti a lancé son propre candidat au gouvernement du Ceará. Le PMDB a eu le soutien des partis de centre et centre droit pour lancer le sénateur Eunício Oliveira. Le PT a lancé Camilo Santana, qui avait le soutien du gouverneur précédent Cid Gomes. Le candidat du PMDB était donc confronté à un dilemme pour faire campagne, en raison de la double alliance du PMDB, avec le PT pour la présidence, avec des partis de droite pour l'État du Ceará. D'un côté, il pouvait s'afficher à côté de Dilma Rousseff, candidate pour le PT à sa réélection à la présidence, et d'un autre côté, il pouvait s'afficher à côté du candidat du PSDB avec qui le PMDB était allié au niveau de l'État. Il semble avoir joué sur les deux tableaux. Il a par exemple fait concevoir deux types d'affiches : une où on le voyait en photo à côté de Dilma Rousseff (PT), et une autre à côté de Aécio Neves (PSDB). Les affiches avec Dilma Rousseff lui permettaient de profiter de la popularité du PT auprès des classes populaires, et à l'inverse, celles avec Aécio Rousseff visaient les classes plus aisées.

Le maire d'Angico à l'époque de l'enquête de terrain, en charge de 2013 à 2016, avait une longue carrière politique dans la municipalité et était membre d'un parti de centre qui composait la base de soutien du gouvernement fédéral du PT. Au Ceará, par contre, le parti en question appuyait le candidat du PMDB au gouvernement, Eunício Oliveira. Le maire a donc rejoint la campagne électorale de 2014, mobilisant des ressources pour que son candidat puisse avoir de bons résultats à Angico. Sachant qu'en 2016 le maire va probablement briguer sa réélection, il espère profiter du soutien d'un gouverneur. Si Angico participe de façon importante à l'élection du candidat du PMDB, le maire pourrait non seulement demander cet appui, mais Angico serait aussi privilégié dans la distribution des ressources du gouvernement du Ceará, ce qui est encore plus important pour la réélection du maire.

Cependant, soutenir le candidat du PMDB n'a pas été une tâche facile, le maire ayant dû aller contre le candidat du PT, parti qui reste très populaire dans le Nordeste. Le maire a donc adopté une stratégie consistant à ne pas mentionner sa position par rapport aux élections présidentielles, tout en concentrant sa campagne sur les personnalités des deux candidats au gouvernement du Ceará. Pour le succès du PMDB au Ceará, de bons résultats à Angico étaient nécessaires, étant donnée la taille de la ville, et le soutien du maire était un grand avantage, celui-ci pouvant mobiliser les ressources de la mairie pour la campagne.

Au premier tour, la campagne électorale à Angico fut relativement calme. Le maire a mobilisé quelques ressources pour soutenir le candidat représentant du PMDB au gouvernement de l'État du Ceará : seulement les fonctionnaires de la mairie occupant des postes de confiance ou des bénévoles ont participé à la campagne, et le travail dans le SAS fut relativement normal. Au cours du mois précédant l'élection, le maire a convoqué tous les employés de la mairie à une réunion dans sa maison. L'objectif était de présenter les candidats qu'il soutenait à tous les niveaux : les députés de l'État et les députés fédéraux, ainsi que le sénateur et le gouverneur.

Malgré cela, le premier tour des élections n'était pas favorable au maire et au PMDB : le candidat représentant du PT a eu environ deux tiers de votes valides à Angico, et au niveau de l'État du Ceará cette différence n'était presque pas significative : 47,81 % pour le PT, et 46,41 % pour le PMDB, soit une différence d'environ 60 000 votes. De cette différence on pouvait tirer deux conclusions importantes, qui ont été commentées par tous à Angico : 1) ce résultat était un échec pour le maire, qui n'avait pas su utiliser ses ressources pour faire une bonne campagne pour son candidat ; et 2) il restait néanmoins une possibilité de victoire au second tour puisque l'écart y était très faible au niveau de l'État au premier tour entre les deux candidats, mais pour cela il faudrait que le maire parvienne à inverser la tendance à Angico.

Ce contexte politique éclairera la compréhension de quelques événements décrits dans ce travail. Les observations menées pour l'analyse des pratiques d'utilisation électorale de l'assistance sociale décrites dans le chapitre 6 se sont concentrées sur la stratégie électorale adoptée par le maire en préparation pour le deuxième tour des élections. Le chapitre 7 porte sur les effets de cette stratégie sur les bénéficiaires du PBF. ■

CHAPITRE 2

FONDEMENTS HISTORIQUES, INSTITUTIONNELS ET THÉORIQUES DE L'ANALYSE



L'étude de la régulation de la pauvreté doit forcément considérer des éléments culturels et historiques du sens donné à la pauvreté et du statut du pauvre dans la société. Étudier cet objet à l'échelle locale est une opportunité pour la recherche empirique — où le regard du sociologue doit se diriger vers des pratiques sociales observables —, et un défi, car il faut connaître et prendre en compte les spécificités culturelles et historiques nationales et locales, pour comprendre les relations sociales et l'organisation institutionnelle.

En considérant que les expressions de la régulation de la pauvreté dans la mise en œuvre de politiques sociales sont notre objet spécifique, l'analyse des données recueillies dans ce travail nécessite une bonne connaissance du contexte historique et culturel, auquel ce chapitre est consacré. C'est un objectif ambitieux pour un espace aussi court et nécessiterait un exposé extensif dépassant le cadre de cette thèse. Nous avons cependant retenu les éléments historiques, institutionnels et théoriques essentiels, exposés dans chacune des trois sections qui composent ce chapitre.

La première, de caractère historique, porte sur les formes de domination dans la région étudiée ainsi que sur l'évolution institutionnelle de l'assistance sociale au Brésil jusqu'aux années précédant la création du Programme *Bolsa Família* (PBF). La deuxième section est consacrée précisément au processus de création du PBF et au fonctionnement du programme. La dernière partie du chapitre est consacrée à la discussion théorique qui donnera les bases pour les analyses qui suivent.

1. L'ACCÈS INCERTAIN DES PAUVRES À LA CITOYENNETÉ

Une perspective historique permet de comprendre la prise en charge des pauvres dans la société brésilienne, notamment au niveau local. Parmi les multiples approches possibles, deux nous sont apparues essentielles : décrire les dynamiques locales de domination et l'évolution institutionnelle de l'assistance sociale. Ce sont deux aspects de la même histoire dont les interactions à l'échelle locale ne doivent pas être négligées, ce à quoi on veillera dans l'ensemble de ce travail.

1.1. L'évolution des formes de domination dans le Nordeste brésilien

Cette section vise à situer ce travail parmi les études portant sur les formes de clientélisme au Brésil — passées et actuelles — ainsi que dans la configuration sociale qui permet la continuité de l'existence du phénomène. Les rapports du type clientélistes ont été transformés par la modernisation des institutions de l'État, tant dans leur conception, que dans les acteurs et les ressources échangées. Nous partageons le principe que le clientélisme ne doit pas être considéré comme une force immuable (*immutable force*), mais comme une relation soumise à un défi constant, à renégociation et changement (Gay 1998). On verra l'histoire des patrons et leurs stratégies de reproduction, ainsi que leur relation de dépendance mutuelle et de légitimation réciproque avec l'État fédéral.

Développement économique, pauvreté et domination

L'occupation de la région semi-aride du Nordeste par les colonisateurs portugais ne s'est faite, de façon significative, qu'à partir du XVII^e siècle. Avant cette période, même si les terres ont été réparties par le Royaume, les expéditions vers l'intérieur du continent étaient sporadiques et avaient pour objectif la recherche de minéraux. Toutes les activités économiques étaient concentrées sur la côte, notamment l'industrie sucrière, située dans les zones plus humides du Nordeste. Ce n'est qu'après le déclin de cette industrie, déplacée vers les îles caraïbes avec l'expulsion des Hollandais qui dominaient la production de sucre au Brésil, qu'une vraie occupation de l'intérieur fut envisagée, même si cela signifiait la destruction des populations amérindiennes qui y habitaient. Une destruction parfois physique, mais aussi culturelle, à travers la conversion religieuse et l'assimilation dans le cadre des intérêts des colonisateurs (Fernandes 1985).

L'élevage du bœuf est un facteur important dans la formation du Semi-aride, et une des premières activités économiques développées dans le Nordeste après la colonisation portugaise. Les ranchs de bétail sont apparus à la fin du XVII^e siècle et ils se sont fortement développés au XVIII^e siècle grâce à l'exportation de viande vers les industries du sucre sur le littoral et au sud du pays — période connue comme « l'Âge du Cuir ». Avec le développement de l'industrie sucrière dans les zones littorales plus productives, les exploitations de bétail étaient poussées vers l'intérieur, où le manque de fourrage pour les animaux incitait les fermiers à un élevage encore plus extensif (Chandler 1972). C'est la grande sécheresse de 1791-1793 qui a mis fin à cette production, en tuant les troupeaux et en obligeant les fermiers à abandonner leurs grandes exploitations (Davis 2001).

L'excédent de terres a permis la consolidation d'une population au *Sertão*, avec le soutien de l'État, qui voyait là une solution aux problèmes sociaux dans les grandes villes littorales. Déjà au XVII^e siècle, des agriculteurs portugais pauvres ont fui la misère pour le *Sertão*, où ils constituèrent les premiers groupes de travailleurs « libres » au Brésil, en élevant des bovins et des mules pour l'industrie du sucre (Furtado 2007, Bursztyn 2008). Au début

du XIX^e siècle, les vagues migratoires vers la région prirent plus d'importance, ajoutant aux Amérindiens et aux esclaves en fuite une masse de pauvres partis à la recherche de terres après avoir quitté l'industrie sucrière (Webb 1974). Cette recherche a été soutenue par l'État, qui leur a accordé les terres occupées entre 1822 et 1850. Tout ceci permit de créer les premiers petits propriétaires de la région. En revanche, ce n'est qu'après 1850 que les nouveaux immigrants, formant la majorité de la population, sont rentrés dans un système de métayers (*meeiros*), occupant ainsi les terres de grands propriétaires.

Il s'agissait surtout d'hommes libres devenus complètement dépendants de cette élite, propriétaire de terres, que l'historien Robert M. Levine (1992) estimait à 1 % de la population de la région. De plus, dans chaque municipalité ou région, le propriétaire possédant le plus de terres recevait le titre de *coronel* (colonel) par l'ancienne Garde impériale, ce qui lui conférait un statut important, une autorité maximale. Les *coronéis* détenaient le pouvoir réel à l'échelle locale — notamment dans les zones rurales —, et la police elle-même était placée sous le commandement de ces *coronéis*. Cette combinaison a permis aux élites de réprimer, en usant nécessairement de violence physique, toutes les tentatives de contestation de ce monopole de terre (Bursztyn 1990, p. 41). Ils contrôlaient aussi les élections et l'accès aux sources d'eau construites avec des ressources publiques, mais concentrées dans ces propriétés.

Le résultat était l'enrichissement de cette élite, qui pouvait donner de l'eau à ses troupeaux de bœufs, activité redevenue dominante dans cette région. D'un autre côté, une énorme population rurale était laissée dans la misère, exposée à la faim, comme durant les grandes sécheresses de 1825 (Cunniff 1970). C'est dans cette configuration sociale qu'on trouve les origines du clientélisme politique qui a marqué le Semi-aride, jusqu'à la fin du XX^e siècle, connu sous le nom de *coronelismo*, tel que définit par Victor Nunes Leal comme « une forme particulière de manifestation du pouvoir privée, à savoir, une adaptation grâce à laquelle les résidus de notre ancien et exorbitant pouvoir privé ont réussi à coexister avec un régime politique d'une vaste base représentative »¹ (2012, 1^{re} éd. 1949, p. 44).

Même avec une précarité croissante, pendant tout le XVIII^e et XIX^e siècle, aucune stratégie de réduction de la vulnérabilité à la faim n'a été pensée pour les pauvres du Semi-aride. L'industrie d'élevage de bœuf a maintenu les élites au pouvoir, qui n'investirent pas les excédents de leur production dans la mise en place d'une infrastructure de distribution d'eau pour la région (Chandler 1972). L'historien Mike Davis soutient la thèse que cette exclusion est le résultat d'un triple effet périphérique : 1) le contrôle du capital économique brésilien par les Britanniques, en particulier pour le marché du coton, dernière tentative de survie des petits agriculteurs ; 2) la décadence de l'économie du Nordeste et l'ascension du Sud, concentré dans les élites du café de São Paulo ; 3) la marginalité de l'intérieur de la

¹ Traduction du texte original en portugais : « *uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa* ».

région face au pouvoir des élites agraires du littoral (Davis 2001, p. 400). Sans une bonne infrastructure de transport pour concourir dans le marché mondial du coton, ou même un marché domestique suffisant, l'idée de construire un système d'irrigation pour développer la région n'était dans l'intérêt ni des élites locales ni des étrangers.

Le résultat de l'absence de l'État dans la région est bien illustré par la Grande Sécheresse de 1877-1879, connue comme la plus grande catastrophe environnementale de l'histoire du Brésil : environ 500 000 vies ont été perdues dans le Nordeste (Nelson & Finan 2009). Au début de la sécheresse, la population rurale, plus pauvre, a commencé la migration vers les régions plus humides de la région. Quand les vagues migratoires sont arrivées dans les capitales du littoral, les élites locales ont décidé d'envoyer les gens en Amazonie — où l'industrie du caoutchouc se développait vite — en renonçant à cet excédent de main-d'œuvre peu chère, par peur de possibles insurrections. Ceux qui restaient dans le Semi-aride essayaient de survivre en cherchant des cactus, normalement donnés aux animaux dans la *caatinga* (Teófilo 1922). Dans son travail détaillé sur cette période, l'historien Roger Cunniff (1970) a quant à lui estimé une mortalité totale entre 0,5 et 1 million de personnes causée par la faim.

Pour nourrir toute la population qui n'avait plus de quoi manger, il aurait fallu importer une énorme quantité d'aliments. Mais l'idéologie du darwinisme social présent dans les élites politiques, associé à l'utilitarisme britannique, a empêché d'importantes actions d'aide par l'Empire. Les importations étaient juste suffisantes pour les plus riches, et les commerçants en ont profité, en augmentant les prix de tous les produits de base. La seule assistance envoyée par le gouvernement impérial était des vaccins, peu nombreux, contre la variole, qui s'est rapidement propagée dans la population du Nordeste, déjà dévastée par la faim, y compris les capitales du littoral (Cunniff 1970). Avec les premiers signes de fin de sécheresse en juin 1879, tous les *sertanejos* réfugiés dans les villes ont été expulsés, même si la pluie n'est arrivée qu'en mars de l'année suivante, après trois ans de sécheresse.

D'autre part, le principal problème d'ordre économique du Semi-aride, à la fin de l'Empire (1889) et au début de la République, était son intégration monétaire avec le reste du pays. Le taux de change de la monnaie brésilienne (*réis* à l'époque) était fixé par le marché en pleine croissance du café, le principal produit d'exportation brésilienne à la fin du XIX^e siècle. Avec la valorisation de la monnaie dans le marché mondial, les prix des principaux produits du Nordeste — le sucre et le coton — ont augmenté avec une diminution de la marge bénéficiaire (Leff 1997). Cette configuration du marché a changé la structure de classes du Nordeste, en poussant la population la plus pauvre vers le Semi-aride. Les moyennes et petites exploitations ont été laissées à la merci des cours du marché international, alors que les élites oligarchiques ont elles reçu un soutien constant du gouvernement, dominé par les élites du Sud (Pang 1981). Sans possibilité de subvenir à leurs besoins, ces agriculteurs ont formé avec les anciens esclaves une masse de main-d'œuvre en surnombre, qui a été forcée de migrer vers le Semi-aride ou vers les exploitations de caoutchouc en Amazonie,

considérées comme extrêmement dangereuses, du fait des maladies tropicales. La migration vers les grands centres de croissance économique n'était pas envisageable, puisqu'après l'abolition de l'esclavage en 1888, les gouvernements locaux et nationaux (fin de l'Empire et début de la République) ont financé l'immigration de l'excédent de main-d'œuvre européenne, qui était employée en priorité (Levine 1992).

La concentration délibérée de la population pauvre au Semi-aride est une des principales origines de la stagnation économique et du sous-développement qui a marqué la région dans les décennies suivantes. L'empêchement de la population de migrer vers le sud était le résultat d'un préjugé culturel et racial des élites du Sud contre les *caboclos* ou *mulatos*, les métisses. Les terres abandonnées du Semi-aride étaient alors la seule option qui leur restait. Cependant, l'abondance de main-d'œuvre avait fait baisser les salaires dans les usines sucrières, et en raison des frais de production réduits, il n'y avait pas de stimulation à l'investissement qui aurait favorisé la productivité (Leff 1997). Le résultat fut que « cette relation de dépendance [des pauvres aux *coronéis*] perdura intacte pendant un peu plus d'un siècle jusqu'aux années 1930, quand la modernité, déjà présente dans la vie politique et sociale du pays, s'imposa au *Sertão* »² (Chacon 2007, p. 85), quand les *coronéis* furent obligés de réviser leurs méthodes de clientélisme afin de rentrer le système politique moderne.

L'« industrie de la sécheresse » et le cercle de la pauvreté

Le système de maintien de la pauvreté du Semi-aride trouve sa base dans cette configuration sociale. L'« industrie de la sécheresse » a été organisée par les élites commerçantes et les *coronéis* qui ont trouvé dans les investissements publics d'urgence, notamment à l'époque des grandes sécheresses, une façon de s'enrichir beaucoup plus efficacement que par les activités agricoles déjà en décadence. Ainsi, dans tout le siècle suivant, la région a été marquée par des détournements de ressources destinées à ce qui était appelé « la lutte contre la sécheresse ». Le développement du Semi-aride est juste devenu une manière d'entretenir l'élite *coronelista* et pendant des décennies, aucun travail significativement important n'a été fait pour réduire la vulnérabilité à la sécheresse des plus pauvres. Le géographe Aziz N. Ab'Sáber trouve à la fin du XX^e siècle « dix millions de pauvres, directement ou indirectement dépendants de la variabilité climatique, des actions et de l'insensibilité humaine de ceux qui avaient le pouvoir : d'anciens et de nouveaux *coronéis* du Nordeste »³ (1999, p. 35).

² Traduction du texte original en portugais : « essa relação de dependência perdura intacta por pouco mais de um século até os anos de 1930, quando a modernidade, que já está presente na vida política e social do país, se impõe ao Sertão »

³ Traduction du texte original en portugais : « Dez milhões de pobres, direta ou indiretamente dependentes da variabilidade climática e das ações e insensibilidade humana dos poderosos: velhos e novos coronéis do Nordeste ».

Tout au long du XX^e siècle, les ressources destinées à cette aide par temps de fortes sécheresses ont été utilisées pour la construction des grands réservoirs d'eau qui ont servi d'outil fondamental pour le clientélisme qui s'est formé dans la région. Sensibilisés par les nouvelles sécheresses du début du XX^e siècle, les États fédérés les plus riches du Sud ont accordé des ressources financières pour aider le Semi-aride, ressources qui auraient pu être utilisées pour construire une infrastructure afin de diminuer les effets des prochaines sécheresses. Ainsi, cet argent a été utilisé pour payer les ouvriers, c'est-à-dire les pauvres de la région qui, sans la pluie, n'auraient pas eu de travail agricole à faire ; ces ouvriers ont obtenu de ce fait un revenu minimal qui leur a permis de survivre. Ces travaux ont été connus sous le nom de « fronts d'urgence », présents dans la région jusqu'à la fin du dernier siècle. En revanche, il n'y avait aucun contrôle concernant l'utilisation de ces ressources, qui étaient envoyées directement aux élites locales. Ainsi, le paiement précaire des ouvriers et les conditions de travail difficiles n'étaient qu'un problème immédiat. Ces grands réservoirs étaient construits dans les propriétés de la même élite politique, et l'accès à la ressource passait ainsi sous le contrôle de ces *coronéis*, qui l'utilisaient comme outil de domination et de maintien de leur propre pouvoir.

Avec la construction de routes dans la région, un important outil de ce système va apparaître dans le Semi-aride, qui reste présent aujourd'hui encore : les camions-citernes. Les *carros-pipa*, comme ils sont appelés couramment, fonctionnent normalement à l'échelle municipale, ou parfois microrégionale, couvrant quelques municipalités. Ces camions ont permis aux *coronéis* d'augmenter leur territoire d'influence, et ont facilité la relation d'échange entre ressources et la contrepartie : le vote. C'est-à-dire que, notamment dans les époques de sécheresses plus fortes, les familles pauvres étaient dépendantes de ceux qui contrôlaient l'accès aux réservoirs et aux moyens de transport de l'eau. Cette garantie de survie n'était donnée qu'avec le soutien politique qui piègeait cette population dans un cercle vicieux de précarité et de dépendance. Malgré l'action publique centrée sur la précarité hydrique, les principaux programmes gouvernementaux ne touchaient que ses aspects conjoncturels avec des fins politiques.

Les coronéis et le pouvoir central : une relation de dépendance

L'État est dépendant des *coronéis* pour des raisons électorales. En effet, ils sont chargés d'organiser les élections mais ils doivent aussi assurer la victoire des candidats choisis par l'État. On parle alors de « votes de licou » (*voto de cabresto*), expression qui donne l'idée d'un « choix électoral "attaché" ou "harnaché", [et qui] désigne le vote des électeurs qui suivent docilement ce que leur indique leur "patron" » (Goirand 1998, p. 199). De L'Estoile (2013, p. 126) clarifie que le terme identifie « les [personnes] dépendant[e]s d'un coronel à un "bétail électoral" mené au vote comme un troupeau ». La contrepartie pour les électeurs est la faveur du *coronel*, qui représente pour eux l'État, et qui cumule les rôles de patron et de banque (Burszty 1990, p. 52-53). Plus spécifiquement :

la superposition du régime représentatif, de portée générale [à toutes les régions du pays], à cette structure économique et sociale inappropriée, ayant incorporé à la citoyenneté active un contingent massif d'électeurs incompetents pour accomplir consciencieusement leur mission politique, a lié les détenteurs du pouvoir public, en grande partie, aux conducteurs du troupeau électoral⁴ (Leal 2012, p. 184).

Depuis 1930, pendant la période de l'« autoritarisme planificateur », le pouvoir des *coronéis* augmente avec l'hypertrophie de l'État interventionniste. Ils accaparent les mécanismes de planification grâce à leurs rôles de médiateurs entre l'État et la population. D'autre part, comme l'identifie Marcel Bursztyn (1990), le déclin économique des activités de propriétaires terriens impose aux *coronéis* la nécessité d'un soutien de l'État. Dans un autre ouvrage, Bursztyn (2008, 1^{re} éd. 1984) identifie une relation d'interdépendance entre le pouvoir central et le pouvoir local fondée sur un impératif de légitimité mutuelle. L'État fédéral ne s'est jamais affranchi de ceux qui détiennent le pouvoir local et ceux-ci ont toujours rétribué le paternalisme du pouvoir central par leur loyauté, au moins *a priori*.

Cette stratégie d'alliance avec les oligarchies locales pour le développement et la mise en œuvre de politiques économiques a été identifiée par Karl Polanyi (1970). Bursztyn (1990, 2008) la caractérise comme une « légitimation réciproque » pour le Nordeste brésilien, en mettant l'accent sur le caractère d'interdépendance politique de cette relation. Pour conclure, le Nordeste du Brésil a incarné dans son histoire le régime de type patrimonialiste, que Max Weber (2008) décrit comme étant caractérisé par le fait que ses dirigeants et ses fonctionnaires considèrent leurs postes comme des propriétés privées, agissant afin de préserver leurs propres avantages, et gouvernant en distribuant des ressources comme des faveurs personnelles à leurs fidèles⁵.

Afin de comprendre l'effet de l'arrivée du PBF dans ce contexte de domination, il nous faut continuer cet exposé historique par une ligne du temps légèrement différente, avec un accent sur le développement de l'assistance sociale au Brésil à partir des années 1930. Ceci nous permettra de combiner les facteurs sociohistoriques caractéristiques du Nordeste avec les modalités institutionnelles de prise en charge des pauvres au Brésil. Nous verrons que le protagoniste du développement de l'assistance sociale au Brésil est le gouvernement fédéral, en particulier pour le PBF.

⁴ Traduction du texte original en portugais : « *A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores do rebanho eleitoral* ».

⁵ C'est aussi ce que Jean-François Médard, en se référant au néopatrimonialisme des États africains, décrit comme un État que se « fait détourné, subverti, colonisé de l'intérieur par ses agents », où il y a une « absence de distinction émique entre biens publiques et patrimoines privés » (1982, p. 6, 24).

1.2. Évolution de l'assistance sociale au Brésil

Cette section a pour objectif de faire un bref bilan historique des politiques sociales brésiliennes à partir des années 1930, pour comprendre le contexte dans lequel le PBF est apparu en 2003. Même s'il marque un nouvel âge des politiques sociales, avec l'introduction des transferts directs d'argent aux pauvres, le programme suit une tendance historique qui a trois éléments principaux : le ciblage au détriment de l'universalisation, l'assistance conditionnée, et la famille en tant que cellule bénéficiaire de l'assistance sociale.

J'adopte une définition d'*assistance sociale* qui rassemble tous les programmes soutenant les individus en situation de pauvreté. Elle est financée par des ressources publiques et fait partie d'une politique plus large de *protection sociale*⁶, qui inclut aussi les assurances sociales⁷. Au Brésil, à partir de la Constitution de 1988, l'assistance sociale est conçue comme faisant partie de la protection sociale avec ses deux autres éléments, la santé — publique et gratuite, d'accès universel — et la sécurité sociale (*previdência social*) — mécanisme public de protection financé par les contributions salariales. L'assistance sociale est fondée sur des institutions permanentes qui ont pour but la réduction et la prévention de la pauvreté (institutionnellement définie). Si la constitution de la société salariale⁸ a rendu possible l'organisation de la protection sociale autour de l'universalisation des assurances sociales — comme dans le cas français — et, en conséquence, a provoqué la diminution de l'assistance sociale (idéalement résiduelle), on observe un mouvement contraire au Brésil : en l'absence de couverture sociale universelle fondée sur les assurances sociales contributives, l'assistance sociale se présente comme le principal pilier de la protection sociale.

Ère Vargas (1930-1945) et période populaire (1945-1964)

C'est à partir des années 1930, dans un contexte d'industrialisation, que le Brésil commence à construire les bases d'une politique sociale, en consolidant le système de protection sociale. Avec la « Révolution de 1930 » dirigée par Getúlio Vargas⁹, la société

⁶ La protection sociale peut être définie comme un ensemble d'« actions publiques prises en réponse à des niveaux de vulnérabilité, de risque et de privation, qui sont considérées comme socialement inacceptables dans une société et un système politique donnés » (Conway, Haan & Norton 2000, p. 5).

⁷ Quelques auteurs, comme Barrientos et Sebantibáñez (2009), considèrent la régulation du marché du travail comme une troisième sphère de la protection sociale.

⁸ Telle que définit par Robert Castel, comme une société dans laquelle la population active est majoritairement salariée et donc « dans laquelle l'identité sociale se fonde sur le travail salarié plutôt que sur la propriété » (1999, p. 483).

⁹ Chef civil de la Révolution de 1930 qui mit fin à la « Vieille république », Getúlio Vargas devient président du Brésil jusqu'à 1945 : le gouvernement provisoire, de 1930 à 1934 dans ; le gouvernement constitutionnel, élu indirectement par le Congrès national, de 1934 à 1937 ; et en tant que président-dictateur de 1937 à 1945, période connue comme *Estado Novo* (l'État nouveau), implanté par un coup d'État. Vargas fut réélu par vote direct dans la Période populaire, exerçant la présidence de 1951 à 1954.

brésilienne connaît une configuration favorable à la politisation de la question sociale : l'ascension de la bourgeoisie urbaine qui disputait le pouvoir aux oligarchies rurales, l'industrialisation et l'urbanisation croissante, l'abolition tardive de l'esclavage, l'intensification du travail salarié, et l'affaiblissement des syndicats comme résultat de l'action délibérée de l'État (Sartori 2012, p. 26).

Dans ce contexte, le Ministère du Travail est créé, ainsi que le système de sécurité sociale (*Sistema Previdenciário*) et les instituts sectoriels de pensions et retraite (*Institutos e Caixa de Aposentadoria e Pensões*). Dans la Constitution de 1934, la sécurité sociale devient un droit du travailleur contributeur. L'État centralise sa gestion, et la participation se fait selon les catégories professionnelles. Par exemple la Loi de l'accident du travail, qui donnait depuis 1919 aux patrons la responsabilité de payer les indemnités, mais qui ne fut appliquée qu'à partir de 1934. Avec cette réglementation, les entreprises étaient obligées de faire un dépôt, dans des fonds gérés par l'État, d'un montant établi par tranche de 50 travailleurs embauchés (Sartori 2012, p. 35).

Si dans l'ère Vargas (1937-1945) les bases de la protection sociale ont été créées, c'est seulement pendant la démocratisation, aussi appelée « Période populaire » (1945-1964), qu'une réforme compréhensive du système a été envisagée, centrée sur trois points : uniformisation des services sur le territoire, unification bureaucratique et universalisation de la sécurité sociale, en suivant le modèle de Beveridge au Royaume-Uni¹⁰. Malgré ces efforts, seuls les deux premiers points ont été réussis, avec comme point d'orgue la création de l'Institut national de sécurité sociale (INSS) qui existe toujours¹¹. L'universalisation des droits sociaux a été négligée à cause des difficultés dans la mise en œuvre effective de ces droits et, en conséquence, le développement de l'assistance sociale était négligeable dans la période populaire.

Dictature militaire (1964-1985)

C'est au début de la dictature militaire (1964-1985) qu'un processus de décentralisation est déclenché, avec la création des départements d'assistance sociale dans les États fédérés et les municipalités du pays (Pochmann 2004, p. 85). Cependant, la transformation la plus importante de la politique sociale dans cette période concerne son financement. La croissance économique du pays était la priorité du gouvernement dictatorial, par laquelle il espérait maintenir sa fragile légitimité. Avec l'industrialisation croissante déclenchée par Vargas, l'augmentation de la population urbaine exclue des politiques de sécurité sociale liées au

¹⁰ D'après l'économiste anglais William Beveridge (1879-1963), le modèle est fondé sur le financement public du système de protection sociale par les impôts payés par tous les citoyens.

¹¹ L'INSS est une institution du gouvernement fédéral, liée au Ministère du travail et de la sécurité sociale, qui reçoit les cotisations pour le maintien du « Régime général de sécurité sociale », responsable du paiement des retraites publiques, pensions de décès, pensions maladie, aide d'accident, et autres bénéfices prévus par la loi.

travail d'un groupe restreint de catégories professionnelles demandait des actions plus importantes. Pour résoudre ce problème sans augmenter les dépenses sociales, le gouvernement obligea les entreprises à payer des cotisations sociales¹² et réduisit les impôts de celles qui offraient des services sociaux à leurs employés.

La politique sociale de la période est ainsi méritocratique-particulariste — ou conservatrice, d'après la typologie de Gøsta Esping-Andersen (1990) —, car elle ignore les couches les plus vulnérables de la population par des actions segmentées mais elle cible en même temps les besoins individuels d'urgence (Sartori 2012, p. 53). Ceci produit une augmentation de la pauvreté dans la période — en nombre de pauvres — ainsi qu'une aggravation des inégalités sociales. Concernant le système d'assistance sociale, la discontinuité et la fragmentation des programmes rendent difficile leur institutionnalisation, ce qui contribue au renforcement d'une conception « assistencialiste » de l'État. L'assistance sociale continue à être une faveur, une aide demandée à l'État, une forme de charité stigmatisante.

Redémocratisation (1985-1994)

Jusqu'à la fin de la dictature militaire on trouvait une protection sociale fondée sur le principe contributif bismarckien¹³ (Mesa-Lago 1997), et l'assistance sociale publique était limitée à un soutien résiduel aux services offerts par des organismes privés et caritatifs (Jaccoud *et al.* 2009). La période postérieure à la dictature militaire est quant à elle marquée par une grande variété d'actions et un ciblage de l'assistance sociale. Divers programmes d'urgence de petite échelle ont été créés. Ces programmes étaient insérés dans des Plans d'urgence de lutte contre la famine et la pauvreté, où le transfert d'aliments jouait un rôle important, et ces programmes visaient aussi à réduire le chômage¹⁴. Le cas brésilien est exemplaire du contexte de l'Amérique latine, où les actions d'assistance sociale avant les années 1980 étaient résiduelles et la protection sociale limitée à quelques groupes de travailleurs formels spécifiques à travers les fonds d'assurance, laissant les plus pauvres sans aucun soutien structurel (Mesa-Lago 2007).

C'est la nouvelle Constitution fédérale de 1988 qui marque une transition du modèle méritocratique-particulariste de protection sociale à celui de l'institutionnalisation de la redistribution, notamment par l'universalisation des politiques sociales existantes et l'augmentation des droits sociaux — par exemple en égalisant les droits des travailleurs

¹² Cette stratégie culmine avec la création du « Fond de sécurité et d'assistance sociale » (*Fundo de previdência e Assistência Social*) en 1970.

¹³ D'après le chancelier allemand Otto von Bismarck (1815-1898), ce modèle de protection sociale est fondé sur le travail, à travers lequel les droits sociaux sont accessibles, et sur la cotisation obligatoire des ouvriers et des employeurs.

¹⁴ *Planos de Emergência*, le PPS-85 et PPS-86, avec le Programme du lait et le Programme d'alimentation populaire (Sartori 2012, p. 63).

urbains et ruraux. On trouve dans la constitution les bases formelles et légales de ce qui pourrait être un *Welfare State* (Mota 1995, 2010), à travers la création de « droits sociaux fondés sur l'universalité, la sécurité sociale et la citoyenneté, au lieu de la charité, du ciblage, de l'accès conditionné ou de l'assurance privée » (Saad-Filho 2015, p. 1229). L'assistance sociale devient un droit indépendant de la contribution à la sécurité sociale et a pour but « la protection de la famille », réglemantée par la Loi organique de l'assistance sociale (LOAS, 1993) qui établit le Système unifié d'assistance sociale (SUAS) (voir encadré 2.1).

C'est aussi avec la nouvelle constitution que les trois niveaux administratifs du pays — fédération, État fédéré et municipalité — renforcent leur indépendance et leur autonomie. La réalité, néanmoins, est loin de cette proposition : la majorité des municipalités n'a ni l'infrastructure ni la tradition bureaucratique nécessaires pour accompagner le développement de ces politiques. Le processus de décentralisation est fait à moitié, avec le transfert de services à des acteurs sans ressources pour les réaliser. Comme les municipalités à qui revient le rôle d'exécutant des politiques formulées et financées par le gouvernement fédéral sont dans l'impossibilité de le faire, ce sont les États fédérés qui s'en chargent (Sartori 2012, p. 91).

La déconnexion entre les aspirations légales et la réalité de l'exécution de la loi a mis en péril la notion même de citoyenneté acquise dans la Constitution de 1988. Ainsi, c'est dans le gouvernement de Fernando Collor de Melo (1990-1992) que culmine un processus de réarrangement des politiques sociales dans un cadre économique néolibéral : réduction des ressources, bureaucratisation et sous-location des services à des acteurs privés (Pochmann 2004, p. 93). Les programmes d'assistance de caractère universaliste sont annulés et la population qui devait être la cible de l'assistance sociale ne voit jamais ces plans en réalité.

Encadré 2.1. Loi organique de l'assistance sociale et Système unifié d'assistance sociale

La Loi organique de l'assistance sociale (LOAS), approuvée par le président Itamar Franco en 1993, introduit l'assistance sociale dans la Sécurité sociale, avec les politiques de santé et d'assurance sociale. La loi établit :

« Art. 1° L'assistance sociale, droit du citoyen et devoir de l'État, est une politique de sécurité sociale non contributive, fournissant les minima sociaux, menée dans le cadre d'un ensemble intégré d'actions d'initiative publique et de la société, pour assurer la satisfaction des besoins fondamentaux.

Art. 2° L'assistance sociale a pour objectifs :

I – la protection sociale, qui vise à garantir la vie, la réduction des méfaits et la prévention de l'incidence des risques, en particulier :

a) la protection de la famille, la maternité, l'enfance, l'adolescence et la vieillesse ;

b) le soutien aux enfants et aux adolescents dans le besoin ;

c) la promotion de l'intégration dans le marché du travail ;

d) la formation et la réadaptation des personnes handicapées et la promotion de leur intégration dans la vie communautaire ; et

e) la garantie d'un salaire minimum de prestations mensuelles pour les personnes handicapées et les personnes âgées qui prouvent ne pas avoir les moyens d'assurer leur maintien ou de l'avoir fourni par leur famille ;

II – la surveillance de l'assistance sociale, qui vise à analyser territorialement la capacité de protection des familles et avec elle l'apparition de vulnérabilités, des menaces, des représailles et des dommages ;

III – la protection des droits, qui vise à assurer le plein accès aux droits dans toutes les dispositions de l'aide sociale ;

Paragraphe unique. Pour la lutte contre la pauvreté, l'assistance sociale est réalisée de manière intégrée aux politiques sectorielles, assurant les minima sociaux et offrant des conditions minimales pour répondre aux contingences sociales et pour promouvoir l'universalisation des droits sociaux » (Brasil 2015b, p. 9-10).

« Art. 6° La gestion d'actions dans le domaine de l'assistance sociale est organisée sous la forme d'un système décentralisé et participatif, appelé le SUAS, avec les objectifs suivants :

I – consolider la gestion partagée, le cofinancement et la coopération technique entre les entités fédérales qui, de façon articulée, mettent en oeuvre la protection sociale non contributive ;

II – intégrer le réseau public et privé des services, des programmes, des projets et des prestations d'assistance sociale [...]

III – établir les responsabilités des entités fédérales dans l'organisation, la réglementation, l'entretien et l'expansion des mesures d'assistance sociale ;

IV – définir les niveaux de gestion, sous réserve de la diversité régionale et municipale ;

V – mettre en oeuvre la gestion du travail et la formation continue dans l'assistance sociale ;

VI – établir une gestion intégrée des services et des allocations ; et

VII – assurer la surveillance de l'assistance sociale et la garantie des droits.

[...]

§ 3. L'organe de coordination de la Politique nationale d'assistance sociale est le Ministère du Développement social et de lutte contre la faim » (Brasil 2015b, p. 12).

Gouvernements de Cardoso (1995-2002)

Au niveau social, les politiques néolibérales qui ont marqué la période postérieure à la Constitution de 1988 ont été consolidées durant les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso, ce qui correspond à une tendance commune à toute l'Amérique latine. Le fond des transformations néolibérales était la charité, le travail volontaire et les partenariats avec le secteur privé (Sitovsky 2010, p. 160), avec des ressources très limitées. Des programmes ciblant les situations d'urgence ont été créés. Dans le discours officiel, ces actions étaient le complément d'une politique sociale plus large et plus universelle : la politique économique de stabilisation de l'inflation. Toute autre politique sociale effective d'universalisation a été ignorée (Sartori 2012, p. 81).

C'est le système de retraite, consolidé avec la nouvelle constitution, qui a souffert le principal démantèlement durant le gouvernement de Cardoso (1995-2002). Face à une politique économique de lutte contre l'inflation et devant aussi faire face à des dépenses sociales augmentées par l'extension du droit à la retraite, le gouvernement a décidé d'en restreindre les coûts par des moyens indirects. Ne pouvant pas modifier l'extension du droit à la retraite, il a augmenté l'âge minimum requis et a modifié le calcul des indemnités en supprimant les pensions proportionnelles, ce qui réduisit ainsi le montant des indemnités.

Cependant, à la fin des années 1990 deux importantes mesures de l'assistance sociale sont mises en place : le Bénéfice de prestation continuée (BPC) en 1997, une allocation égale à un salaire minimum pour des familles pauvres ayant des membres avec des besoins spéciaux (voir encadré 2.2), et la Norme opérationnelle basique (NOB) en 1998, qui régule les transferts de ressources de l'assistance sociale — originaires du gouvernement fédéral — des États fédérés vers les municipalités, transferts qui étaient auparavant faits de façon discrétionnaire. C'est aussi durant le gouvernement de Cardoso (1995-2002) que d'autres programmes de transferts ciblés de revenus sont mis en place. Il s'agit des différentes « bourses », ou allocations, destinées aux familles pauvres (encadré 2.3).

Encadré 2.2. Le Bénéfice de prestation continuée (BPC)

Le BPC est une garantie de revenu de base égale au salaire minimum, qui en suit l'évolution, et un droit établi directement dans la Constitution fédérale et plus tard réglementé dans la LOAS, dirigé vers les personnes handicapées et les personnes âgées de plus de 65 ans, qui doivent, pour l'obtenir, respecter un critère de revenu prévu par la loi [actuellement, il s'agit du revenu familial mensuel brut divisé par le nombre de membres

de la famille qui doit être inférieur à un quart du salaire minimum]. Ce droit à un revenu est constitué comme une disposition efficace qui a traduit le principe de sécurité dans l'assistance sociale, en tant que politique non contributive de responsabilité de l'État. Il s'agit d'une allocation directe de la compétence du gouvernement fédéral, présente dans toutes les municipalités (Brasil 2015b, p. 104-105).

Encadré 2.3. Les allocations fédérales avant le PBF

Bolsa-Alimentação (bourse alimentation) : créée en 2001, elle avait pour objectif la réduction de la mortalité infantile et de la malnutrition dans les familles à faible revenu. Deux millions de familles en ont bénéficié. Les transferts étaient de 15 à 45 R\$ par famille et par mois.

Bolsa-Renda (bourse revenu) : créée en 2001, c'est une aide aux petits agriculteurs touchés par les effets de la sécheresse dans les municipalités en état de catastrophe ou d'urgence publique. La valeur de la prestation allait jusqu'à 60 R\$ mensuels, pour un maximum de trois mois.

Auxílio-Gás (aide gaz) : programme mis en œuvre en 2001, qui comprenait le paiement de 15 R\$ pour chaque famille ayant un revenu mensuel jusqu'à la moitié du salaire minimum, tous les deux mois, afin de permettre l'achat de cartouches de gaz. 4,8 millions de familles en ont bénéficié.

Bolsa-Escola (bourse école) : initié en 2001, le programme aidait des familles ayant des enfants inscrits et fréquentant l'école, et ayant un revenu par membre du foyer inférieur à 90 R\$. La valeur de l'allocation était de 15 R\$ par enfant et par mois, limitée à trois enfants.

On constate ainsi que le système de protection sociale développé au Brésil depuis les années 1920 soutenait certaines catégories de travailleurs du secteur formel, majoritairement urbains et non-pauvres. En faisant cela, l'État cherchait à assurer la stabilité politique tout en socialisant également une partie des coûts de main-d'œuvre du secteur manufacturier émergent (Saad-Filho 2015). Malgré le changement de paradigme de l'assistance sociale promu par la Constitution de 1988, les années 1990 sont marquées par la tendance néolibérale qui a renforcé les assurances privées complétées avec des programmes ciblés, conditionnels et transitoires. Par conséquent, la plupart des bénéficiaires de l'assistance sociale au Brésil sont des travailleurs précaires, et la plupart des transferts servent à la subvention de ces formes de travail (Fagnani 2014).

1.3. Construction d'un nouveau mode d'emprise locale

Reprenons ici la perspective de cette région pour comprendre l'entrecroisement des deux lignes du temps présentées précédemment. Cela nous permettra de comprendre les enjeux de la mise en œuvre du PBF à l'échelle locale, objet central de cette thèse.

Comme on l'a vu au début de cette section, l'histoire du Nordeste du Brésil a été marquée par l'appropriation à des fins privées du pouvoir public par ses dirigeants et ses fonctionnaires locaux, caractéristique d'un régime patrimonialiste selon Weber (2008). Cependant, la croissance et la modernisation de l'État brésilien au cours des décennies 1950-1970 ont remis en question l'hégémonie politique des *coronéis*. À travers la planification des actions de développement conduites à l'échelle fédérale, avec la création de « programmes spéciaux de développement », l'État fédéral s'impose alors à l'échelle municipale avec une structure technique forte qui donne des pouvoirs à un nouvel acteur

dans la région : les bureaucrates¹⁵. Bien que les institutions et les acteurs de l'État fédéral répondent à une logique de gouvernance avec une rationalité économique forte, leur *modus operandi* politique n'est pas différent de celui des élites locales du Nordeste (Bursztyn 1990, p. 88). Ainsi, le mode de reproduction du pouvoir paternaliste des élites locales a été mis en péril par l'exode de la population rurale vers les centres urbains, grâce aux incitations ayant permis la modernisation des latifundia, qui emploient du coup proportionnellement moins de personnel. Avec la perte de leur vaste enclos électoral, la légitimité de la structure de pouvoir paternaliste s'efface : les masses urbaines ne sont pas si facilement contrôlées, comme l'a prévu Leal (2012), ou du moins ce contrôle ne peut pas se faire de la même manière.

Cependant, les transformations du *coronelismo* dans la région n'ont pas signifié la fin des pratiques clientélistes, et des dispositifs — qui seront décrits ci-dessous — permettant le maintien du contrôle de voix ont été mis en place. Avant la fin de la dictature militaire, les partis d'opposition ont gagné de l'espace (après 1982), notamment dans les grands centres urbains et dans le sud du pays, mais le parti officiel (Parti démocratique social – PDS) a tenu le pouvoir dans tous les États fédérés du Nordeste. Cette fidélité des gouvernants locaux envers le régime militaire était entretenue avec des fonds provenant des programmes spéciaux d'aide et de développement, même dans un scénario de crise économique : il s'agissait d'investissements politiques (Bursztyn 1990).

Ce scénario est idéal pour la reproduction du groupe des bureaucrates, qui ont trouvé dans la mise en œuvre de ces programmes la source de leur légitimité. Ils assument ainsi le rôle d'intermédiaires (*brokers*)¹⁶, et permettent, grâce à leur connaissance des institutions, la coexistence de rationalités distinctes dans les relations clientélistes (Lewis & Mosse 2006). Ainsi, peu à peu, l'« industrie de la sécheresse » a été remplacée par l'utilisation des programmes d'assistance sociale, avec une transition de l'aide intermittente vers le transfert permanent de revenus (Bursztyn & Chacon 2011). Ce qu'on observe donc est que les patrons ne sont plus exclusivement légitimés par leur capital économique (liés à la propriété foncière), mais de plus en plus par le capital bureaucratique lié à l'intermédiation des politiques publiques. Marcel Bursztyn (2008) appelle ces médiateurs les « nouveaux *coronéis* » du Nordeste, qui étaient déjà présents dans les années 1970 dans plusieurs programmes gouvernementaux, et dont certains utilisaient leur pouvoir pour appuyer leurs propres candidatures à des postes politiques locaux.

Cette transformation des rapports politiques n'est pas un phénomène nouveau, et les politiques d'assistance sociale à large échelle peuvent avoir un effet de complexification des réseaux de fidélisation d'électeurs en élargissant la population cible et en augmentant

¹⁵ Au Brésil, ces bureaucrates sont connus comme *técnicos* (techniciens), ce qui met en avant le caractère savant de ces individus sur une spécialité donnée, en faisant plus précisément référence au savoir sur le fonctionnement de la machine bureaucratique de l'État.

¹⁶ Une discussion conceptuelle du terme est développée dans la suite du chapitre.

l'objectivation des moyens de contrôle. Plus précisément, selon Jessé Souza (2012) — qui s'appuie sur Weber (2008) —, les formes de domination varient selon le degré d'objectivation du capital, à une domination personnelle, dans le cas des *coronéis*, à une impersonnelle, ancrée dans les institutions. Le dernier cas implique l'opacité et l'automatisation typique des mécanismes qui sont au-delà de la compréhension et du pouvoir d'action des individus.

Dans ce contexte, le PBF¹⁷ est emblématique de la contradiction entre la reconnaissance de la citoyenneté des pauvres et les pratiques locales de domination. D'un côté, le programme représente un pas important vers la reconnaissance de l'assistance sociale comme droit et, comme on en discutera dans le chapitre prochain, un outil important pour l'inclusion citoyenne des pauvres. En effet, le programme combine une structure bureaucratique complexe et le traitement impersonnel des bénéficiaires tant dans sa conception que dans son administration centrale. Cependant, d'un autre côté, le PBF ne remplit pas complètement ces attentes, entre autres pour une raison qui nous intéresse spécifiquement : il dépend dans sa mise en œuvre des institutions liées à la reproduction du pouvoir des élites locales, pour qui les ressources publiques d'aide aux pauvres sont un des outils les plus importants de reproduction de leurs stratégies électorales.

Nous allons démontrer dans ce travail que même avec le PBF, la citoyenneté des pauvres continue d'être soumise à des pratiques de contrôle. Pour revenir à l'hypothèse de base de ce travail, la régulation familialiste de la pauvreté à l'échelle locale s'appuie sur la contradiction créée par le PBF entre la reconnaissance (limitée) de la citoyenneté et son usage à des fins électorales. Dans la prochaine section, nous exposerons les détails de fonctionnement du PBF et les réels pouvoirs réels des mairies dans la mise en œuvre du programme.

2. PRÉSENTATION DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA

Passons maintenant à une présentation complète du PBF. D'abord, nous décrirons le contexte politique et institutionnel dans lequel le PBF a été créé. Cet exposé historique servira de base pour analyser la légitimation politique du programme dans le débat politique national, et pour comprendre les tensions existantes dans sa mise en œuvre à l'échelle locale. Puis nous verrons en détail le fonctionnement du programme avec en priorité les règles et informations essentielles aux analyses qui suivent, notamment ce qui concerne la participation des municipalités à la gestion du programme.

¹⁷ La section suivante est consacrée spécifiquement au PBF.

2.1. Création et évolution du PBF

La réforme néo-libérale de l'État brésilien dans les années 1990 a limité l'évolution de l'assistance sociale prévue dans la Constitution de 1988. Les deux programmes faisant exception, le « Bénéfice de prestation continuée » (voir encadré 2.2 ci-dessus) et les retraites rurales, ont eu un effet important dans la réduction de la pauvreté, couvrant plus de 10 millions de personnes. Concentrés sur les vulnérabilités de la vieillesse, ils n'ont pu réduire la pauvreté chez les enfants (Barros & Carvalho 2003). Les programmes de transferts conditionnels de revenus (PTCR) ont été créés pour combler cette lacune, et leur évolution dans les gouvernements du Parti des travailleurs (PT) (2003-2016) atteste l'importance que ce modèle d'assistance sociale a pris dans le pays. La création du PBF est le produit d'un processus politique et académique (Barrientos 2013b).

Vers le PBF : contexte politique

Les bases légales du PBF se trouvent dans la loi intitulée « Programme garantie de revenu minimal », approuvée en 1991, et dont l'auteur est le Sénateur Eduardo Suplicy (PT). Le projet entra en vigueur seulement en 1995, mais n'a jamais été réglementé.

En 1995, deux PTCR sont mises en place à l'échelle municipale : le Programme *Bolsa-Escola* (bourse-école) à Brasília, créé par le gouverneur Cristovam Buarque (PT, aujourd'hui PPS), et le « Programme de garantie de revenu familial » à Campinas, dans l'État de São Paulo, créé dans la mairie de José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB). Le premier organisait le transfert d'un salaire minimum (100 R\$ et 90 \$ à l'époque), à des familles ayant moins d'un demi-salaire mensuel par personne, avec des enfants entre 7 et 14 ans, résidant à Brasília depuis plus de cinq ans, à condition que l'assiduité scolaire soit d'au moins 90 %. Pour le deuxième programme, la valeur du transfert était la différence entre le revenu familial et un niveau établi à 35 R\$ mensuel par personne. Le programme avait des conditionnalités allant au-delà de l'éducation des enfants : participation des parents à des réunions d'orientation et suivi des enfants par des centres de santé.

L'année suivante, le programme *Bolsa Escola* fut appuyé par le gouvernement fédéral qui offrit à partir 1997 des incitations financières aux municipalités qui l'adoptaient. En 1998, soixante municipalités avaient adopté le programme et en 2000 leur nombre avait explosé à 1 115 (sur 5 507 à l'époque). Ce n'est qu'en 2001 que le programme devint en fait un programme fédéral, sous la tutelle du Ministère de l'Éducation, avec un bénéfice de 15 R\$ par enfant et un maximum de trois enfants¹⁸. Ce montant était très bas en comparaison des programmes de Brasília et de Campinas, et aussi en comparaison du PBF à venir. Dans sa

¹⁸ Aussi en 2001, deux autres programmes de transferts de revenus ont été mis en œuvre : *Bolsa Alimentação* (bourse alimentation), sous la tutelle du Ministère de la santé ; et *Auxílio Gás* (aide gaz) du Ministère de mines et énergie.

première année, le programme était présent dans 5 470 (sur 5 561 à l'époque) municipalités, avec 2,5 millions familles inscrites. Ce chiffre atteint, en 2002, 5,5 millions de familles. Comme le PBF, le *Bolsa Escola* fonctionnait par quotas municipaux, toujours avec un modèle ciblé et non universel.

Le début du premier gouvernement du PT avec le président Lula en 2003 était centré sur l'éradication de la faim à travers le programme *Fome Zero* (Faim zéro), qui avait pour objectif de garantir que chaque Brésilien aurait ses trois repas chaque jour. À la base, les transferts de revenus étaient une partie secondaire du programme — à travers le *Cartão Alimentação* (Carte alimentation). La même année, tous les programmes de transferts de revenus existants ont été fusionnés pour créer le PBF. Rapidement le programme est devenu plus important que *Fome Zero*, dont le PBF était pourtant censé faire partie. Un ensemble de problèmes dans l'administration du *Fome Zero* — comme les coûts administratifs élevés et des scandales de corruption dans la sélection des bénéficiaires — contribuèrent à sa fin précoce, et avant la fin de 2004 le programme fut complètement absorbé par le PBF.

Le gouvernement a maintenu la conception originale du PBF jusqu'à nos jours. Le programme fut constamment amélioré, visant une couverture de 100 % de la population en situation de pauvreté. La principale modification dans le programme fut le lancement du *Plano Brasil Sem Miséria* (Plan Brésil sans misère) en 2011, dans la première année du gouvernement de Dilma Rousseff. L'objectif était d'éliminer l'extrême pauvreté du pays — définie à l'époque par un revenu par mois de moins de 70 R\$ (environ 43 \$), soit environ 16,2 millions de personnes. La principale action du programme était de ne plus restreindre la valeur des allocations du PBF aux familles en extrême pauvreté de façon à ce qu'elles puissent avoir un revenu mensuel de 85 R\$¹⁹ par personne.

Le PBF est largement considéré comme une politique publique efficace. Entre 2003 et 2013, le MDS a reçu 131 délégations de 21 pays voulant mieux connaître le programme (Campello & Neri 2013). Le programme a été promu par le gouvernement en partenariat avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale dans 63 pays (Fagnani 2014), et même le gouvernement de Michel Temer (PMDB) — à partir de mai 2016 —, bien qu'adoptant une posture de réduction de coûts sociaux, a augmenté la valeur des allocations. Dans une perspective historique, le PBF représente une rupture concernant le contrôle des bénéficiaires de l'assistance sociale, vu qu'aucun contrôle institutionnel n'est fait sur l'usage de l'argent versé aux familles — qui est versé directement aux familles par une banque publique (*Caixa Econômica*).

¹⁹ En janvier 2017.

Contexte régional

Ces politiques à caractère ciblé suivent une tendance régionale et diffèrent des politiques sociales antérieures. En Amérique latine, les politiques sociales menées dans les années 1990 augmentent les investissements publics dans l'assistance sociale, mettent en place des programmes de lutte contre la pauvreté à grande échelle (Barrientos & Santibáñez 2009) ce induisent une augmentation de la partie de la protection sociale financée par l'État (Zucco 2013) : on peut considérer qu'il s'agit dans les années 1990 d'une nouvelle ère de politiques sociales. En particulier les PTCR sont une nouvelle forme de protection sociale dans la région, où l'assistance sociale prend un rôle plus important et complexe, par opposition aux actions résiduelles traditionnellement adoptées.

Ces programmes se sont multipliés d'abord en Amérique latine, où 19 pays sur 23 avaient mis en place des PTCR en 2013 (Garcia & Moore 2012). La justification centrale pour la création — et l'expansion rapide — de ces programmes ciblés a été l'effet régressif supposé des politiques universelles, qui en réalité contribueraient à reproduire les inégalités sociales. Pour Alfredo Saad-Filho (2015), le développement concomitant de tels programmes sur la région est dû à la coexistence de la pauvreté, de ressources publiques relativement abondantes et d'institutions d'États bien structurées. On notera aussi que les PTCR ont été initiées par des gouvernements de droite et de gauche (Díaz-Cayeros & Magaloni 2009). Les premiers pays ont été le Chili, l'Uruguay, l'Argentine, Cuba et le Brésil, et aujourd'hui les PTCR sont le type de politique sociale en plus forte croissance dans le monde en développement (Zucco 2013).

Le modèle adopté suit une tendance régionale : le transfert direct de revenus régulier et pour une longue période aux familles les plus pauvres. Cette stratégie visait l'investissement dans le capital humain et matériel de la famille, avec un accent sur les enfants pour rompre avec la pauvreté intergénérationnelle. Un des effets immédiats de ce modèle est le renforcement de la consommation du ménage.

2.2. Fonctionnement du PBF

Cette section présentera les caractéristiques générales du PBF et discutera des caractéristiques spécifiques de son fonctionnement dont la connaissance est nécessaire pour la compréhension de l'enquête et de ses résultats : le statut juridique du programme et le fonctionnement des listes d'attente. D'autres auteurs ont fait une description complète du programme, de sa création et de son développement²⁰. La littérature sur les impacts du PBF

²⁰ Cf. Hall (2006), Lindert *et al.* (2007) et Hallmann (2015).

est abondante, par exemple sur la pauvreté et la réduction des inégalités et l'égalité des sexes²¹.

Créé en 2003, le PBF est actuellement le plus grand programme de transferts conditionnels de revenus au monde en nombre de personnes assistées²², qui cible plus de 14 millions de familles, environ 50 millions de personnes, soit un quart de la population du pays. Le programme a comme critère d'*éligibilité* le revenu familial par habitant mensuel, ciblant les foyers en dessous du seuil de pauvreté et d'extrême pauvreté — défini comme inférieur à 170 R\$ et à 85 R\$ (environ 52 \$ et 26 \$) respectivement²³. Pour maintenir leur l'allocation, les bénéficiaires doivent suivre des *conditionnalités* : il est attendu d'eux que les femmes enceintes fassent des examens médicaux réguliers, ainsi que des bébés, et que les enfants soient vaccinés et scolarisés. Ce sont les femmes aussi qui perçoivent la prestation. Il s'agit d'un choix délibéré, partagé par des PTCR dans d'autres pays. Il vise à favoriser l'autonomisation des femmes au sein de la famille, et repose sur l'idée que les femmes orientent les dépenses des ressources du ménage en priorité pour la protection de l'enfant, et qu'elles feraient des choix plus « rationnels ».

L'expansion du PBF en termes de budget et de couverture au fil des ans témoigne de son succès (voir tableau 2), qui est aussi lié au fait que le programme est vu comme ayant permis de réduire de moitié la population brésilienne qui vit dans l'extrême pauvreté entre 2000 et 2005 (Campello & Neri 2013) (voir fig. 2). Le PBF n'est pas le seul facteur, puisque l'expansion du secteur de travail formel et l'augmentation du salaire minimum ont aussi joué un rôle important. Cependant, Barros *et al.* (2010), par exemple, estiment que les sources de revenus non liés au travail — comme le PBF, mais aussi le BPC — étaient responsables d'environ 50 % de la réduction de la pauvreté et des inégalités au Brésil pour la période de 2001 à 2007.

Depuis son lancement en 2003 jusqu'à aujourd'hui, le nombre de familles bénéficiaires est passé de 3,6 à 13,9 millions, avec des allocations moyennes de 176 R\$ par mois²⁴. Avec la région amazonienne, le Nordeste du Brésil — où se trouve le Ceará — concentre la population la plus pauvre du pays et elle est en conséquence destinataire des allocations moyennes les plus hautes (voir fig. 3).

²¹ Cf. Sánchez-Ancochea & Mattei (2011) et de Brauw *et al.* (2013).

²² Voir annexe 10 pour une comparaison avec d'autres programmes de transferts de revenus en Amérique latine.

²³ En janvier 2017.

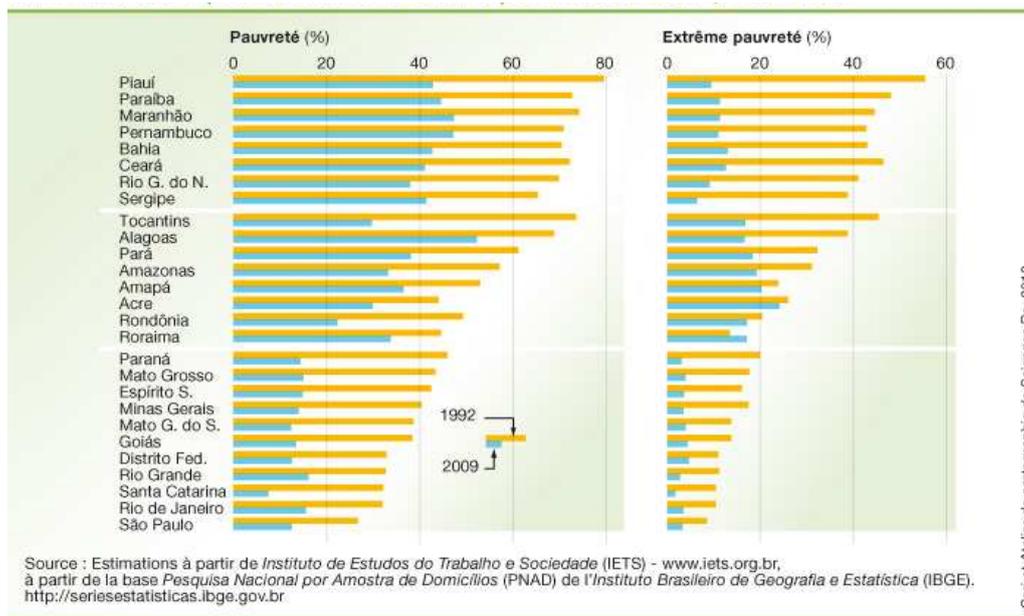
²⁴ À Angico, le montant moyen des allocations était d'environ 150 R\$ en août 2016.

TABLEAU 2. ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA

Année	Familles bénéficiaires (millions)	Allocation moyenne (R\$)	Salaire minimum (R\$)	Budget (en milliards de R\$)	Budget par rapport au PIB
2003	3,6	–	240	3,2	0,19 %
2004	6,5	72,33	260	3,7	0,19 %
2005	8,7	64,18	300	5,6	0,26 %
2006	10,9	59,83	350	7,5	0,31 %
2007	11,0	60,71	380	8,9	0,37 %
2008	10,5	73,06	415	10,6	0,34 %
2009	12,3	81,57	465	12,4	0,37 %
2010	12,7	90,13	510	14,3	0,37 %
2011	13,3	91,85	545	17,3	0,40 %
2012	13,9	116,94	622	21,1	0,44 %
2013	13,8	144,91	678	18,5	0,35 %
2014	14,0	150,27	724	26,1	0,47 %
2015	13,7	167,56	788	27,7	0,47 %
2016	13,9	176,00*	880	28,8**	0,50 %***

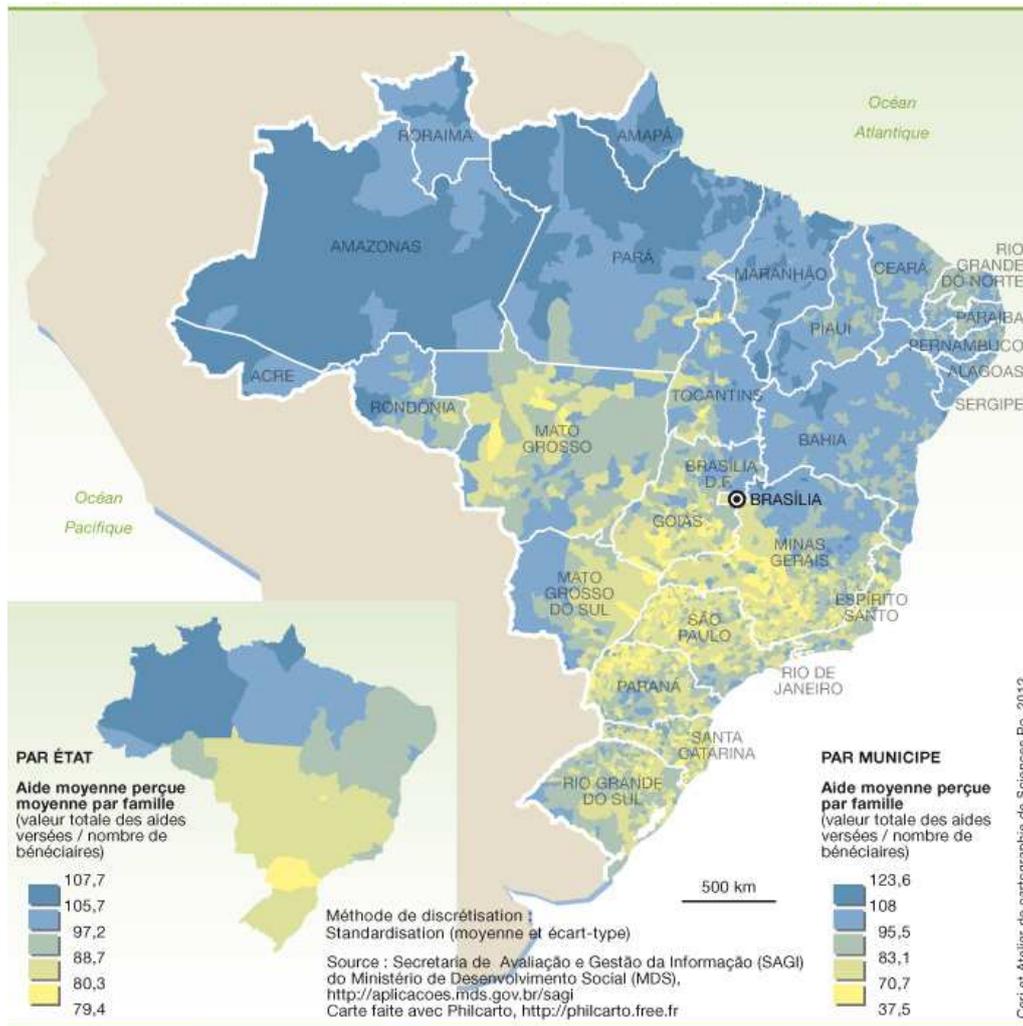
Source : élaboration de l’auteur à partir de données de l’IBGE (Gama 2016, article de presse), d’articles de presse compilés dans l’article « *Evolução do PIB do Brasil* » de *Wikipedia*, et de données publiées par le MDS sur leur site internet. Notes : 1 R\$ = 0,31 \$ en janvier 2017. *Valeur pour septembre 2016 ; **Estimation d’octobre 2016 faite par le Fonds monétaire international (G1 2016, article de presse) ; ***PIB provisoire, et budget prévu en janvier 2016.

FIGURE 2. DIMINUTION DE LA PAUVRETÉ ET DE L’EXTRÊME PAUVRETÉ AU BRÉSIL, 1992-2009



Source : Pero (2012).

FIGURE 3. PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA AU BRÉSIL : AIDES VERSÉES ET BÉNÉFICIAIRES, 2008-2010



Source : Pero (2012), valeurs en R\$.

Le PBF a été réformé avec une complexité croissante depuis sa création : le montant des allocations a changé, des allocations supplémentaires ont été créées, et les critères d'éligibilité des familles ont été modifiés (Osorio & Soares 2014). Si les critères d'accès n'ont pas subi de grands changements, la définition de la valeur exacte des allocations est la boîte noire du PBF, tant pour les bénéficiaires que pour la majorité du personnel municipal. Le montant de l'allocation varie entre 39 R\$ et 372 R\$ (environ 12 \$ et 115 \$ en janvier 2017) en fonction de la composition familiale (voir tableau 3) afin d'élever les revenus des familles au-dessus du seuil de pauvreté²⁵. Depuis 2012, la limite maximale des bénéfices peut être dépassée afin de faire passer les familles au-dessus du seuil d'extrême pauvreté. Le « Bénéfice pour vaincre la

²⁵ Dans l'assistance sociale brésilienne, la « famille » est « l'unité nucléaire, éventuellement élargie à d'autres personnes qui ont des liens de parenté ou d'affinité avec elle, en formant un groupe domestique, vivant sous le même toit et qui se maintient avec la contribution de ses membres » (loi fédérale n° 10 836, le 9 janvier 2004). Ainsi, dans la thèse, « famille » et « ménage » seront utilisés indifféremment.

pauvreté extrême » a été ajouté au PBF dans le cadre du plan *Brasil Sem Miséria*, un projet du gouvernement de Dilma Rousseff (2011-2016) qui rassemble diverses actions.

TABLEAU 3. COMPOSITION DES ALLOCATIONS DU PBF

Bénéfices	Familles cibles	Montant par mois
Bénéfice basique	Extrêmement pauvres	85 R\$ (une fois)
Bénéfice variable	Pauvres et extrêmement pauvres avec femmes enceintes ou allaitantes, enfants jusqu'à 16 ans	39 R\$ par femmes enceintes ou allaitantes, et enfants jusqu'à 16 ans (maximum 5 personnes)
Bénéfice variable jeune	Pauvres et extrêmement pauvres avec adolescents entre 16 et 17 ans	46 R\$ (maximum 2 adolescents)
Bénéfice pour surmonter l'extrême pauvreté	Après le montant reçu par le PBF, celles qui restent dans l'extrême pauvreté	montant permettant d'atteindre un revenu familial par personne de 85 R\$

Source : élaboration de l'auteur, données officielles du MDS (2016).

Même s'il s'agit d'un programme fédéral, le PBF est géré en collaboration avec les municipalités, qui mettent à disposition leurs bureaux et leur personnel pour la gestion du PBF au niveau local. Les ressources originaires du PBF fédéral sont exclusivement destinées à l'investissement d'infrastructure.

La municipalité et le gouvernement fédéral signent un accord d'adhésion (*Termo de adesão*), où le premier s'engage à nommer un coordinateur municipal (*gestor municipal*) responsable de la gestion du programme, à enregistrer les bénéficiaires potentiels dans le « Registre unifié » (*Cadastro Único*) — la base de données nationale contrôlée par le Ministère du Développement social (MDS) et alimentée par les municipalités qui donnent accès à tous les programmes sociaux fédéraux, principalement le PBF —, à tenir à jour cette base de données, à surveiller les conditionnalités et à soumettre la gestion du programme à une instance de contrôle social (*Conselhos municipais de Assistência Social*). Le gouvernement fédéral est de son côté responsable du paiement des allocations aux familles qui satisfont aux exigences du programme, ainsi que de soutenir la gestion et le financement du bureau municipal (Hevia de la Jara 2012). La gestion du programme peut alors être résumée par les étapes suivantes :

- i) le gouvernement fédéral attribue des quotas aux municipalités, fondées sur l'estimation du nombre de personnes « pauvres », déterminé par un seuil national de pauvreté ;
- ii) les municipalités réalisent l'enregistrement des familles potentielles dans une base de données unifiée, le Registre unifié. Les données recueillies sont autodéclarées par les familles, y compris celles relatives au travail informel, pour lesquelles elles ne sont pas

censées fournir de preuves²⁶. Les agents locaux du PBF sont mandés pour demander toutes les sources de revenu (monétaire) des familles, issues d'un travail formel ou informel, d'aides permanentes reçues par les familles, ou d'autres allocations ;

iii) les dossiers sont traités par un système centralisé au niveau fédéral pour déterminer automatiquement l'éligibilité des familles ; la valeur de l'allocation accordée est fondée sur les informations transmises ; le bénéfice est transféré directement à la famille à travers une carte bancaire nominale ;

iv) le système centralisé contrôle sporadiquement les irrégularités (voir encadré 2.4), en croisant les informations familiales avec les déclarations d'impôts et les bases de données du Ministère du Travail (l'emploi informel et non déclaré n'est pas l'objet de vérification) ; une révision automatique des données est aussi faite régulièrement²⁷, en vue d'identifier des irrégularités telles que : l'absence de mise à jour bisannuelle du dossier, la non-conformité aux conditionnalités, le manque d'information ou l'invalidité des numéros d'identification dans le dossier de famille ; les familles présentant des incohérences voient leur allocation bloquée ou suspendue automatiquement et sont signalées aux municipalités ;

v) les bureaux municipaux du PBF sont responsables du suivi des bénéficiaires, ce qui inclut la mise à jour des informations familiales tous les deux ans (au maximum) et le respect des critères d'accès.

L'autodéclaration est un trait constitutif du programme, ce qui veut dire que les agents locaux du PBF ne sont pas censés mettre en doute les données déclarées par les bénéficiaires, même si celles-ci ne peuvent pas être corroborées par des documents. C'est la conséquence d'un choix délibéré du MDS de construire un programme inclusif, dans l'esprit d'un projet de revenu minimal universel. Ce choix révèle la volonté d'accepter les erreurs d'inclusion afin de diminuer les erreurs d'exclusion. La surcouverture était, dans ce cadre, non seulement acceptée, mais voulue, en considérant que : 1) ces familles sont majoritairement proches d'une situation de pauvreté, puisque les allocataires non-pauvres seraient au fur et à mesure identifiés et éliminés du programme ; 2) la pauvreté est dynamique, et des règles très précises risqueraient d'exclure des familles pauvres ; 3) un suivi minutieux et constant des familles représenterait une importante augmentation de coûts de mise en œuvre du programme. Le contrôle global du nombre de bénéficiaires est donc fait à travers les quotas municipaux.

²⁶ Les potentiels bénéficiaires du PBF ne sont pas obligés non plus de fournir leur déclaration de revenus, vu qu'elle n'est obligatoire que pour les personnes ayant un revenu annuel supérieur à 28 123,91 R\$ (8 700 \$) — soit environ 2 300 R\$ (712 \$) par mois, le revenu minimum étant de 880 R\$ (272 \$) en 2016. Les familles ayant un travail formel doivent en présenter les documents.

²⁷ Il n'existe pas beaucoup de données publiques pour mesurer l'ampleur de telles révisions. Dans le seul travail trouvé qui présentait des détails sur ce processus, 8,9 % des familles bénéficiaires ont été vérifiées en 2010 (1,1 sur 12,9 millions), dont 39,1 % ont connu des répercussions (SAGI 2014).

Encadré 2.4. Blocage, suspension et annulation de l'allocation

Dans le processus de vérification, il existe trois procédures bureaucratiques distinctes : blocage, suspension et annulation de l'allocation :

I. Le versement des prestations peut être « bloqué » suite à différents types de vérifications : certaines ne peuvent être effectuées que par le MDS (absence de mise à jour des informations familiales tous les deux ans, par exemple); d'autres peuvent être réalisées par le bureau municipal, comme dans des cas de soupçon de mauvaise déclaration du revenu du ménage ou d'informations familiales erronées. Dans ces cas, le gestionnaire fait un rapport et la famille n'a connaissance du blocage qu'au moment de retirer l'argent, sans être informée de la raison du blocage; ils ont alors six mois pour contester la décision. Si le blocage est levé, les prestations non versées sont restituées.

II. La « suspension » du paiement des prestations (jusqu'à trois mois) résulte de la non-conformité aux conditionnalités. Seul le MDS peut suspendre l'allocation. Après la période de suspension, les paiements reprennent, mais la famille ne reçoit pas les allocations qui ont été suspendues, sauf s'il est avéré que la suspension n'était pas légitime.

III. L'« annulation » exclut la famille du PBF, arrête le versement de nouvelles allocations et empêche tout retrait d'allocations encore créditées qui sont normalement disponibles pendant 90 jours. L'annulation peut se produire par l'action du MDS ou du bureau municipal (dans le cas de démission volontaire ou d'une ordonnance judiciaire). Quand un bénéficiaire perd son allocation (annulation, et non suspension), il est placé en fin de la liste d'attente. Parmi les personnes interrogées, aucune ne connaissait quelqu'un l'ayant alors récupérée.

Bien que les quotas municipaux soient définis par le nombre estimé de personnes en situation de pauvreté, ils ne peuvent pas appréhender la complexité du revenu des familles ni l'instabilité du travail, la fluctuation du revenu et le flux de migration intermunicipal. Le programme intègre cette complexité en n'annulant pas automatiquement les allocations de familles qui sortiraient du profil ciblé. Une fois la prestation bloquée en raison d'une irrégularité, le titulaire de l'allocation dispose d'un délai de six mois pour contacter le bureau municipal du PBF avant que l'allocation ne soit annulée. Les mesures pour la protection de ces bénéficiaires qui pourraient retomber dans la pauvreté contribuent une fois de plus à un problème de couverture du programme. Comme les quotas sont répartis selon des estimations de personnes en situation de pauvreté, et en supposant qu'ils soient exacts, chaque famille qui n'est plus en situation de pauvreté et qui continue à recevoir l'allocation prend la place d'une famille en situation de pauvreté qui ne la reçoit pas.

Il en résulte de longues listes d'attente pour les places rendues disponibles par la sortie de bénéficiaires (volontaires ou non) ou lors des mises à jour des quotas. Dans les listes d'attente, la priorité est donnée aux cas suivants : indigènes, *quilombolas* (groupes ethnoraciaux, dotés de relations territoriales spécifiques, avec la présomption d'ascendance noire liée à la résistance à l'oppression historique), ramasseurs de matériaux recyclables, familles où les enfants travaillent et cas de situations similaires au travail esclave. Ces familles, si elles répondent aux critères de revenus, recevront la prestation même si le nombre d'allocations estimées pour la municipalité a déjà été atteint. Les ménages non

prioritaires sont classés ensuite selon leur revenu et leur nombre d'enfants de moins de 17 ans.

Le choix du bureau local du PBF pour la réalisation des observations de cette étude s'explique par le fait que c'est le lieu où s'effectue la quasi-totalité des activités du programme à l'échelle municipale. La plupart des efforts d'observation ont porté sur les activités liées à l'insertion et à la mise à jour des informations familiales dans le Registre unifié (*Cadastro Único*), impliquant principalement de façon routinière deux ou trois assistantes sociales, et indirectement, deux douzaines d'enquêteurs et la coordinatrice du programme.

3. LA RÉGULATION ET L'INTÉGRATION CITOYENNE DES PAUVRES

Le format choisi pour la mise en œuvre du PBF contribue à la construction de la citoyenneté des pauvres pour qui le contact direct et impersonnel avec l'État, comme celui promu par le PBF, était rare ou inexistant. Le fait que l'allocation soit distribuée aux familles directement depuis une banque publique (*Caixa Econômica*), sans intermédiation des agents locaux, a pour objectif d'éliminer de potentiels détournements de ressources du programme et de réduire l'action des intermédiaires dans sa distribution. Pour un programme ayant pour but explicite de « promouvoir la citoyenneté », le recours à des intermédiaires serait potentiellement une distorsion de son essence même. Dit autrement, si le PBF devenait objet d'utilisation politico-électorale, l'intégration citoyenne des pauvres serait-elle compromise ?

Afin de répondre cette question, il nous faut d'abord passer par une discussion conceptuelle sur deux sujets fondamentaux dans ce travail. Le premier est le « clientélisme » qui, bien qu'il fasse l'objet de nombreuses recherches en sciences sociales au Brésil, notamment dans la région Nordeste, n'a pas encore motivé beaucoup des travaux empiriques dans le contexte du PBF. Puisque cette étude vise à comprendre les mécanismes d'utilisation électorale du PBF, nous allons nous positionner quant à l'usage du terme « clientélisme ». Pour cela, nous allons mettre en place une base théorique solide sur le sujet, en particulier afin d'éviter la reproduction du discours politique d'opposition au programme, qui accuse le PBF d'être « clientéliste ». Ensuite, nous allons discuter la théorie de la *street-level bureaucracy*, que nous allons utiliser dans ce travail pour mieux comprendre le rôle des assistantes sociales dans la mise en œuvre du PBF et leur implication dans la politique électorale, ainsi que leurs relations avec les bénéficiaires du programme pour montrer le lien entre leurs activités quotidiennes et une régulation familialiste de la pauvreté. À la fin de cette section nous reviendrons sur la relation entre la *street-level bureaucracy* et le clientélisme.

3.1. État des savoirs sur les liens entre le clientélisme et le PBF

Dans le Nordeste en particulier, les élites politiques locales ont historiquement profité des programmes d'urgence et des initiatives d'aide sociale pour alimenter un système de domination fondé sur des relations souvent identifiées comme « clientélistes »²⁸. Dans ce contexte, le PBF a été créé pour être une rupture par rapport aux modalités traditionnelles d'aide publique au Brésil. Dans toute l'Amérique latine, les nouveaux programmes de lutte contre la pauvreté étaient conçus pour combattre leur usage électoraliste (Graham 2002, Hall 2006). Un document de 1995 publié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) sur ces programmes, à l'époque du déclenchement de plusieurs d'entre eux dans la région, défendait que « le critère de sélectivité du programme [ciblé] évite la manipulation des bénéficiaires en fonction des clientèles politiques » (Cepal 1995, p. 33). Néanmoins, aujourd'hui, dans plusieurs pays d'Amérique latine, il y a des indices montrant que ces programmes ciblés ont eux aussi été l'objet d'appropriation par des élites politiques à des fins électorales (Barrientos & Santibáñez 2009).

Plusieurs études font état d'une relation vaste et complexe entre les PTCR et le comportement électoral²⁹. La connexion entre ces politiques sociales et les pratiques de distribution de ressources à des fins électorales doit cependant être étayée de façon plus rigoureuse. Il s'agit notamment de distinguer, d'une part, une réponse rationnelle concernant le choix du vote comme rétribution spontanée et, d'autre part, les pratiques discrétionnaires d'inclusion et d'exclusion des bénéficiaires à des fins politiques. En d'autres termes, si les paramètres discrétionnaires de ces programmes sont utilisés pour favoriser des individus ayant un lien personnel avec des élus, cela entraînerait la constitution d'un type spécifique de barrière pour accéder au programme. Sinon, la corrélation entre le fait d'être bénéficiaire et le choix fait lors d'une élection politique gagnerait à être discutée en considérant d'autres facteurs que le clientélisme. Dit autrement, il s'agit de résister à l'utilisation floue du terme « clientélisme » pour définir le comportement de vote des bénéficiaires des PTCR. La fidélisation des électeurs aux partis ou candidats politiques qui promettent la distribution d'allocations peut avoir différentes logiques de fonctionnement.

Nous sommes en accord avec Cesare Mattina selon qui une « vision moraliste dénonciatrice réduit à néant la diversité des phénomènes qui ne sont, à notre sens, ni à condamner, ni à approuver, mais d'abord à analyser en profondeur » (2016, p. 385). Nous partons du principe qu'il est nécessaire au chercheur de prendre du recul par rapport à l'usage courant de cette étiquette, qui a des fins politiques très marquées, visant à disqualifier certaines pratiques politiques qui seraient le résultat d'un sous-développement politique ou citoyen, ou un signe de la non-modernité, un vestige du passé qui refuse de disparaître

²⁸ Ceci est bien documenté, voir : Leal (2012), Faoro (1958), Queiroz (1975), Bursztyn (1990, 2008).

²⁹ Voir entre autres : Hunter & Power (2007), Bohn (2011), Zucco (2013).

(Colabella 2010). Dans ce sens, son usage du terme « clientélisme » dans des travaux scientifiques pour identifier des pratiques spécifiques à certains pays ou régions peut reproduire l'idée que leurs rapports politiques sont « imparfaits, retardés [*atrasadas*] ou inférieurs » (Kuschnir 2007, p. 165). Ainsi, l'analyse qui sera développée a pour objectif de comprendre la « logique culturelle » et les « mécanismes intrinsèques » des rapports politiques, en essayant de suivre la recommandation suivante :

A necessary first step in a rigorous sociology of clientelism is to resist resorting to the prefabricated and stigmatizing images of the exchange of votes for favors. Clientelism must be approached through its least known and least spectacular side: the everyday dealings of political brokers, the practices and perspectives of so-called clients, and the problem-solving network that links "clients", brokers, and political patrons (Auyero 2000, p. 58).

En ce qui concerne le PBF, la question de ses effets secondaires électoraux est de plus en plus présente dans la littérature scientifique. Anthony Hall (2012), en analysant des données pour le Brésil, a identifié une augmentation du soutien au Parti des travailleurs (PT) lors des élections de 2010 dans les localités comptant plus de familles ayant intégré le PBF dans les 18 mois précédant le scrutin. Pui Shen Yoong (2011), dans une étude de cas à Belo Horizonte, conclut que bien que le programme ne soit pas utilisé consciemment comme une stratégie d'achat de votes, il fonctionne comme un élément conditionnant et limitant le choix du vote des bénéficiaires qui cherchent à maximiser les chances de continuation du programme. En menant des entretiens institutionnels, Tracy B. Fenwick (2009) montre comment le PBF a permis le renforcement du pouvoir municipal au détriment de celui de l'État fédéré, permettant aux maires — indépendamment de leur appartenance politique — de bénéficier du crédit politique lié à ce programme. Cependant ces études n'analysent pas des pratiques d'utilisation active du programme, pouvant être considérées comme « clientélistes ». En effet, à ma connaissance, aucun travail ne fait la *démonstration* des telles pratiques dans le cadre du PBF, quelques travaux se limitant à mentionner l'existence de pratiques clientélistes dans le PBF, ou simplement la possibilité que de telles pratiques émergent (Bursztyn & Chacon 2011, Hall 2012).

Les approches méthodologiques, ou les objectifs de ces travaux ne leur permettaient pas de faire une telle démonstration. L'argument macroscopique de l'effet électoral, par exemple ne permet ni d'appréhender les conditions dans lesquelles ces relations se produiraient ni les acteurs concernés. Une enquête par entretiens peut aussi donner des indices importants, mais elle repose sur la perception que les individus ont des phénomènes investigués. Pour ne pas risquer une analyse superficielle des phénomènes observés, passons donc à une discussion conceptuelle autour du « clientélisme ».

3.2. Définir le clientélisme : entre rationalité économique et réciprocité

Le clientélisme moderne constitue bien un objet de recherche difficile, car il se complexifie à mesure que les systèmes politiques le génèrent. Hilgers (2011) rapporte que les sciences sociales soutenaient que le clientélisme était voué à disparaître à mesure que les sociétés modernisées et les politiques sociales impersonnelles émergeraient³⁰. Contredisant ces attentes, le clientélisme a effectivement été adapté aux structures étatiques modernes et au contexte urbain. Le clientélisme s'est montré ainsi un facteur clé pour comprendre le fonctionnement de certains systèmes sociaux (Médard 1976). Dans un système social où le clientélisme joue un rôle important, la dynamique de réciprocité définit le monde politique et toutes les conceptions de démocratie, de civisme et de politique publique (Ansell 2014). La région Nordeste est ainsi un terrain fécond pour l'étude du clientélisme, avec une combinaison de liens politiques personnalisés, d'institutions locales informelles, et de monopolisation du pouvoir public par des groupes oligarchiques.

Deux grands courants ont marqué le développement de l'étude sur le clientélisme : fonctionnaliste et culturaliste. L'approche fonctionnaliste fut inaugurée par l'anthropologue Augustus Pitt-Rivers (1954), qui voyait les relations clientélistes comme une réponse à la relation dysfonctionnelle entre le gouvernement central et la communauté étudiée³¹. Le clientélisme aurait pour fonction d'« équilibrer » les tensions dans les rapports entre les différents niveaux de gouvernance, ou même de maintenir l'ordre social (Foster 1963). Des sociologues et politologues basés aux États-Unis étudiaient les *bosses* et leurs « machines politico-électorales »³² dans ce pays, dont le pouvoir émanait de l'absence d'une administration publique professionnelle, en leur permettant la distribution d'emplois publics dans un schéma de « système des dépouilles » (*spoils system*) (Freedman 1994, Combes & Vommaro 2015). De façon plus large, le terme « machine » se confond avec « patronage », si on considère la définition donnée par James C. Scott (1969, p. 1144), pour qui la « machine » est une organisation cherchant moins à défendre une idéologie politique qu'à assurer des postes à ses dirigeants et à distribuer des revenus à ceux qui la dirigent et qui travaillent pour elle.

Le travail de Edward C. Banfield (1958) sur un village au sud de l'Italie initie l'approche culturaliste. Il montre que les relations de type clientéliste sont fondées sur un ethos spécifique : chaque individu agit selon une morale familiale élémentaire qui place

³⁰ Déjà en 1949, Victor Nunes Leal (2012) avait prédit, dans l'un des livres les plus influents sur le Nordeste brésilien, la fin du clientélisme dans la région avec l'augmentation de l'urbanisation.

³¹ Cette approche a aussi été utilisée par Robert K. Merton (1997), pour qui la machine politico-électorale remplirait des fonctions latentes essentielles, humanisant et personnifiant la bureaucratie.

³² Nous adoptons la traduction du terme « political machines » faite par Mattina (2016), et pour lequel l'Encyclopaedia Britannica donne la définition suivante : « *Political machine, in U.S. politics, a party organization, headed by a single boss or small autocratic group, that commands enough votes to maintain political and administrative control of a city, county, or state* » (en ligne : <<https://www.britannica.com/topic/political-machine>>, consulté le 30 octobre 2016).

l'intérêt familial à court terme au-dessus de tout autre intérêt collectif, et chaque individu agit en pensant que les autres feront de même. L'auteur qualifie ces dispositions de « familialisme amoral », et le voit comme un obstacle au développement politique³³. Cette approche a été reprise plus tard par Robert D. Putnam (1993), qui défend l'idée que le clientélisme aurait empêché le développement d'une culture civique dans quelques régions d'Italie. Les travaux sur le sujet avaient comme objectif d'identifier les entraves culturelles au développement économique et à la stabilisation des institutions politiques modernes.

Le travail de Banfield a suscité une vague de critiques non seulement en Italie, mais aussi dans les pays en voie de développement où sa thèse a été reprise pour « expliquer » le sous-développement. Cet ethos « familialiste » empêcherait les individus de s'engager pour le bien commun, et Banfield ne considère pas qu'il puisse « faire partie d'une configuration qui constitue une adaptation réussie à un climat politique décourageant les associations formelles de toutes sortes »³⁴ (McCorkle 1959, p. 133). D'autres auteurs ont réfuté l'hypothèse du « familialisme amoral », notamment en ce qui concerne la supposition de que le familialisme serait la cause d'un amoralisme extrafamilial (Miller 1974). Au-delà des critiques qui s'appliquent spécifiquement au cas italien, l'important dans le cadre de ce travail est que, malgré les similitudes de termes utilisés, nous ne partageons pas l'hypothèse de Banfield, car cette approche relève d'un ethnocentrisme dont nous voulons nous distancier dans l'étude du politique. Cela veut dire qu'appliquer des normes ou valeurs idéales sur les pratiques citoyennes des bénéficiaires du PBF ne correspond pas non plus à une approche épistémologique appropriée. De plus, imaginer que les principes de bien et de mal — comme l'a formulé Banfield — ne s'appliqueraient pas en dehors du noyau familial est quelque chose qui nous semble s'éloigner de la réalité du Nordeste, et de tout rapport de type clientéliste, régulé par définition par des attentes culturelles.

Ainsi, dans ce travail, on s'intéresse à la manière dont les relations personnelles modèlent les rapports politiques dans une société avec un système politique moderne. Pour l'analyse du clientélisme, l'accent est mis sur le plan microsociologique du phénomène, ainsi que sur attentes culturelles de réciprocité qui précèdent les individus de deux manières : matérielles (biens, services ou soutien) et symboliques (systèmes d'évaluation, de perception et d'action dans les structures mentales des individus).

³³ En fait, pour Banfield, le « familialisme amoral » est tellement fort qu'il empêche le développement d'une machine politico-électorale effective, puisque le vote ne peut pas être vérifié et les patrons ne peuvent pas compter avec l'engagement des personnes qui mettent les avantages de court terme en premier lieu (Banfield 1958, p. 100).

³⁴ Traduction et adaptation du texte original en anglais : « [...] *no serious consideration is given the possibility that "amoral familism" may be part of a configuration that constitutes a successful adaptation to a political climate that discourages formal associations of all varieties* ».

La perspective du « client »

L'imprécision du terme « clientélisme » résulte de son utilisation souvent indistincte de concepts connexes — tels que le patronage ou l'achat de vote — qui lui fait perdre sa valeur scientifique. Une observation au niveau microsociologique permet de lever les confusions. Le clientélisme est une relation personnelle dyadique — même en présence d'intermédiaires (voir encadré 2.5) —, inégale ou asymétrique, fondée sur des échanges réciproques et visant la maximisation des intérêts des deux parties (Léna 1996, Hilgers 2011). L'approche microsociologique permet de prendre de la distance avec le discours politique — présent aussi dans les sciences sociales — parlant de « programmes clientélistes », ou de « gouvernements clientélistes ». Aux niveaux méso et macro, des pratiques clientélistes peuvent exister dans les institutions ou les États fédérés, mais ils ne devraient pourtant pas être décrits comme clientélistes en soi (Hilgers 2011, p. 573).

Encadré 2.5. Complexification des acteurs dans les des rapports clientélistes

La première vague d'anthropologues étudiant le clientélisme proposa un enrichissement de la description et de la conceptualisation des clients. Frederick G. Bailey (1969) fait la distinction entre deux types de clients : le noyau et l'entourage. Le premier est le client loyal, proche du patron ; le deuxième est celui qui entretient une relation plus instrumentale, moins sentimentale et pour cela, plus volatile. Toujours pour obtenir une description et une conceptualisation plus précises, Médard (1976) présente les notions de « réseau clientéliste » et de « pyramide de clientèles ». Cet enrichissement des modèles scientifiques suit une complexification des acteurs empiriquement constatée, qui va de pair avec

le développement des institutions politiques modernes. Cette différenciation des acteurs a été développée jusqu'à l'intégration des intermédiaires (*brokers*) dans l'analyse — et éventuellement dans la définition — du clientélisme. Ce réseau — ou pyramide — est orchestré par une figure centrale (ce qui permet de maintenir la notion dyadique du concept), mais géré par des intermédiaires qui tiennent la base territoriale. Ils peuvent être liés aux partis politiques, à des quartiers et des communautés. Quand ils jouissent d'un poste public, ils sont responsables de l'intermédiation, pour créer des raccourcis pour les clients, au nom du patron, qui peut être inaccessible en tant qu'élu.

Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que les travaux sur le clientélisme étudient le point de vue du client pour identifier l'économie morale permettant d'intégrer le clientélisme dans la norme sociale. Cette lacune a contribué au développement d'une représentation des clients en tant que victimes, dominés, ou inciviques. Le point de vue du client est néanmoins efficace « pour comprendre comment les institutions politiques, formelles et informelles, sont mobilisées par les citoyens » (Combes & Volmmaro 2015, p. 39-40), ce qui est au centre de ce travail. Comprendre le point de vue des clients exige donc de restituer l'ensemble du tissu social dans lequel ils sont insérés, ainsi que les rapports qu'ils entretiennent avec les institutions publiques, et l'extérieur — que ce soit le quartier, la ville, ou la région. Il s'agit de reconstruire la perspective du client pour comprendre la complexité du clientélisme politique (Auyero 1999, 2000).

Le clientélisme vu comme une forme de domination aliénant les sujets et renforçant la pauvreté et la dépendance est une conception très répandue. Le principal argument utilisé pour fonder cette hypothèse est que l'isolement des clients augmente avec le pouvoir du patron, empêchant l'émergence d'une conscience d'intérêt commun, minant leur pouvoir de négociation et les laissant dans l'impossibilité de satisfaire leurs besoins essentiels (Médard 1976)³⁵. Aaron Ansell (2014) a quant à lui souligné qu'une des prémisses les plus généralisées dans les études du clientélisme est l'interprétation fonctionnaliste de la hiérarchie renforcée (*reinforced hierarchy*), où l'idéologie du clientélisme domine les pauvres minant leur pouvoir de négociation et les rendant plus vulnérables. Une acceptation sans réserve par les chercheurs de la dépendance des clients peut les empêcher de voir le clientélisme comme un système en réseau et non pas seulement comme un ensemble de relations dyadiques isolées. En fait, les travaux sur le sujet au Brésil et en Amérique latine en général suggèrent que le clientélisme est un moyen d'accès plus collectif qu'individuel à certains biens (Gay 1998). Dans ce contexte, l'action collective peut être déclenchée par le clientélisme, comme dans les cas de comportement de vote collectif (Auyero 1999).

Le point de départ dans une approche socioculturelle des liens clientélistes est que l'acte électoral est la manifestation d'un lien personnel qui engage entièrement l'individu et non simplement l'expression abstraite d'une opinion fondée en raison (Palmeira 1992, Briquet 1997)³⁶. Dans un travail de conceptualisation du clientélisme, Jean-François Médard (1976) le considère comme une forme de structuration des relations interpersonnelles et un facteur décisif pour la compréhension de certains systèmes sociaux, car il contribue à l'intégration sociale. Cette contribution peut être indirecte, amortissant des conflits ou directe, articulant des groupes hétérogènes. Pour l'auteur, « la relation de dépendance dans le rapport de clientèle est en réalité fondée sur la réciprocité » (*ibid.* p. 109), ce qui implique l'attente d'un retour du service ou de la faveur par l'adhésion politique ou le vote, mais aussi par la reproduction du lien entre les deux parties. Il note que cette relation, bien que bénéfique aux deux parties, repose sur un déséquilibre de la valeur des biens et services échangés, en faveur du client. Ce déséquilibre est le fondement de la continuité de la relation, car il établit une dette sans fin : le client reçoit plus que le patron. Le patron ne finit par gagner que si l'on considère la totalité de ses clients. L'échange inégal est la source de dépendance du client alors que la source de la puissance du patron vient de l'incapacité du client à le rétribuer de manière équivalente. L'intérêt de s'engager dans de telles relations réside dans la différence entre le coût et les avantages — ou la perception qu'on peut en avoir — et non dans le bénéfice comparé (savoir qui gagne le plus entre patron et client). Ce calcul

³⁵ Frances Hagopian (1996) développe cet argument en soulignant que le clientélisme décourage la participation politique au-delà des périodes d'élections, car il est dépourvu de caractère idéologique et interfère avec l'expansion de la démocratie.

³⁶ Richard Banégas (1998) montre, par exemple, que le clientélisme est vu par les clients, dans le cas du Bénin, comme une « vertu éthique et civique », une obligation noble des patrons de distribuer les richesses issues de leurs positions privilégiées.

devient plus complexe si l'on considère que la demande du client est inélastique en raison de ses besoins essentiels, tandis que le patron jouit du monopole de l'offre et ne dépend que marginalement de chaque client.

En plus de cette rationalité économique, Médard (1976) souligne qu'une morale du devoir guide la relation patron-client : la noble obligation du supérieur à aider et à protéger, et l'obligation de l'inférieur à rétribuer de manière équivalente. Si la relation est réduite à la rétribution coercitive, la réciprocité et la légitimité disparaissent et la domination devient pure exploitation au lieu d'une relation clientéliste. Le sentiment d'obligation envers le patron ne peut être possible que grâce à la naturalisation de la relation primaire, situation objectivement inégale, d'où partent les deux acteurs impliqués. Ainsi, les dimensions matérielles et symboliques du clientélisme se complètent afin de fixer une économie morale qui implique des droits et des devoirs, des obligations au-delà de l'échange matériel, des conditions de réciprocité négociées selon un calcul moral (Thompson 1971, Fassin 2009).

Afin de souligner cet aspect, Ansell (2014) a élaboré le terme « hiérarchie intime » (*intimate hierarchy*), comme une alternative à l'usage de « clientélisme » pour le cas du Nordeste brésilien³⁷. Même si « clientélisme » peut comprendre aussi des traits émotionnels et symboliques, le terme d'Ansell cherche à mettre en évidence l'existence d'une égalité morale dans un contexte d'inégalité matérielle intégrée dans cet échange. L'auteur remarque que les clients distinguent les relations clientélistes morales et immorales, en reprenant des normes morales de la sphère familiale. L'important à retenir est que les clients jouent un rôle beaucoup plus actif qu'on ne le pense généralement. Ils négocient une partie des termes dans les relations clientélistes et s'engagent fréquemment dans des échanges avec plusieurs patrons. Il faut remarquer aussi que ces relations ne sont pas toujours amicales : les signes de respect et d'affection peuvent être feints (Auyero 1999), et ils n'excluent pas des sentiments négatifs entre les individus concernés (Scott 1985).

On trouve dans le travail de Benoît de L'Estoile (2014) une contribution pour approfondir cette analyse. Dans son étude de longue durée conduite dans le Nordeste brésilien, l'auteur atteste que les relations interpersonnelles et interfamiliales sont orientées par la norme de la réciprocité (positives et négatives). Les relations avec les hommes politiques sont dans ce contexte la façon la plus commune pour les pauvres de stabiliser l'avenir marqué par l'insécurité, non en termes économiques, mais plutôt en termes de « valeurs potentiellement conflictuelles de sécurité et d'autonomie » (*ibid.* p. S69). D'après de L'Estoile, l'ethnographie permet de dépasser la vision de l'économie comme cadre analytique automatique pour percevoir le monde. Il utilise la notion de « champ d'opportunités » (*field of opportunities*) pour faire référence à l'ensemble des possibilités et des contraintes qui définissent à un moment donné les conditions de vie d'un groupe d'individus. En complément, un « cadre de référence » (*frame of reference*) est le cadre cognitif et normatif

³⁷ Le terme « *compadrio* », qui renvoie à l'idée de parrainage, est à la base de ce concept, très étudié dans la tradition anthropologique des études sur le Nordeste.

utilisé par les individus pour donner un sens à leur monde et agir sur lui. Les cadres de référence intègrent ainsi l'expérience individuelle et collective, et définissent la façon dont le monde est vécu et interprété ainsi que les attentes quant à l'avenir.

Frames of reference are typically associated with a given field of opportunities but in part are autonomous from it; in particular, more than one frame of reference may be associated with a given field of opportunities. This formulation does not imply that the "field of opportunities" somehow exists "outside" of any frame of reference; the very form of any field of opportunities is structured by frames of reference (legal, economic, political, etc.) (de L'Estoile 2014, p. S69).

En utilisant ce cadre analytique, de L'Estoile voit les rapports des pauvres avec les hommes politiques comme une manière de mener leur vie dans une situation de précarité structurelle et d'incertitude radicale quant à l'avenir. Cela veut dire, d'un côté, qu'une interprétation purement économique de ces relations ne rend pas compte de leur complexité, vu qu'elles sont produites par un *cadre de référence* distinct : les patrons ne sont pas toujours choisis en vue de la maximisation des intérêts économiques. De l'autre côté, l'« économie » en tant que cadre de référence peut aussi être utile, car l'analyse des relations entre pauvres et hommes politiques en tant que structures de réciprocité et de confiance est certes valide, mais incomplète, cette relation pouvant aussi être instrumentale, sans liens émotifs. En somme, les pauvres font usage de plusieurs « cadres de référence » qui composent leur « champ d'opportunités » pour faire face à l'avenir marqué par l'insécurité. L'implication d'une telle affirmation est qu'il ne s'agit pas de classer ces rapports entre un clientélisme avec des liens émotifs *ou* une transaction ponctuelle d'achat de vote : ils doivent être compris d'après les normes qui définissent quelles sont les manières admises de réduire l'insécurité vécue.

Clientélisme et concepts proches

Dans cette thèse, nous allons utiliser des concepts voisins du « clientélisme » pour nous référer à quelques phénomènes spécifiques. D'abord, le terme patronage qui est souvent confondu avec le clientélisme. Même s'il reste assez proche, le patronage présuppose la distribution discrétionnaire de postes publics, ce qui n'est pas nécessairement le cas du clientélisme. D'après Tina Hilgers (2011, p. 575), il « implique la répartition des emplois du secteur public par un candidat ou un parti aux fidèles supporteurs qui ont contribué à générer des votes ». Ainsi, compte tenu de sa forte puissance descriptive, une définition précise du terme clientélisme — en évitant son utilisation sans discernement, en le différenciant de son homonyme politique — active un large éventail de comparaisons, spécialement avec des termes corrélés, tels que l'achat de votes et la distribution de ressources publiques entreprise à des fins électorales (*pork barrel*). La différenciation entre eux permet des études d'évolution et transition entre des phénomènes voisins, « ou de types de coexistence, des preuves qui peuvent être pertinents à des changements politiques plus

larges » (Hilgers 2011, p. 585). Pour cette raison, la pertinence sociologique du terme « clientélisme » est évidente, ce qui a encouragé son usage dans cette étude.

Le clientélisme est alors défini comme une relation, plutôt que comme échange isolé de biens ou de services contre un soutien politique, ce qui caractérise plutôt l'achat de votes (*vote-buying*) (Stokes 2005). Les relations clientélistes peuvent impliquer des actions d'achat de vote, mais elles n'ont pas besoin de prendre une telle forme. D'autre part, l'achat de vote ne présuppose pas le clientélisme, vu qu'il peut être fait sans aucun lien personnel entre les parties concernées. Eric Sabourin (2011) — qui s'inspire de la démarche de Temple et Chabal (1995) —, souligne les différences entre les deux phénomènes : dans l'achat de vote, la logique est celle de la concurrence et du profit, tandis que dans le clientélisme, la réciprocité a pour logique de fonctionnement l'honneur et le prestige. En complément, d'après Silke Pfeiffer, l'achat des votes

renvoie donc au moment où un paiement incitatif est offert par un candidat ou par l'agent d'un candidat avec l'intention manifeste de recueillir le vote de la personne qui reçoit le paiement. Il arrive que l'on demande aux électeurs de s'engager à voter pour ou contre un candidat particulier. Ils peuvent également s'engager à s'abstenir de voter (Pfeiffer 2004, p. 92).

Malgré ces différences, l'étude de l'achat de votes est souvent considérée comme un courant d'étude du clientélisme. Cependant, selon Hélène Combes et Gabriel Vommaro (2012), cette distinction a des conséquences méthodologiques : elle permet de mettre l'accent sur la rationalité du choix des patrons et des clients qui cherchent à maximiser leurs profits, et permet de définir l'échange entre deux personnes comme le point d'observation pertinent. La distinction doit également être faite pour séparer ces phénomènes et pour que les attentes réciproques des acteurs impliqués ne soient pas ignorées (Médard 1976). S'il faut faire cette distinction, il ne faut pas détacher l'étude de l'achat de vote des analyses du clientélisme, au risque d'oublier les règles morales locales dans lesquelles ces pratiques sont inscrites et instituées afin d'assurer un minimum d'entraide collective et pour laquelle ces relations — épisodiques ou non — jouent un rôle important dans un contexte de pauvreté (Scott 1976).

✱

Pour conclure, dans cette section nous avons donné tous les outils conceptuels nécessaires pour comprendre les phénomènes liés à l'utilisation politico-électorale du PBF, pour identifier les pratiques clientélistes et les distinguer d'autres pratiques politiques locales. Étant donné le caractère stigmatisant du terme « clientéliste » et sa confusion avec des phénomènes distincts, il est important d'éviter des raccourcis conceptuels pour caractériser le comportement électoral des pauvres. Nous serons donc vigilants dans l'usage du terme « clientélisme », ce qui ne veut pas dire que nous rejetons *a priori* la possibilité de ce phénomène dans le Nordeste. Au long de cette thèse, nous éclairerons comment la relation entre la norme sociale familialiste et le besoin de faire face à la pauvreté interagissent pour

construire une pratique citoyenne spécifique aux pauvres bénéficiaires du PBF dans le Nordeste.

De plus, dans l'investigation de l'utilisation électorale de politiques sociales — y compris dans des relations clientélistes — on gagnerait à dialoguer avec les travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques, notamment ceux sur la bureaucratie dite « de la rue » ou « au guichet ». En ce qui concerne spécifiquement ce travail, ces relations se sont montrées essentielles pour l'utilisation politico-électorale du PBF, comme on le démontrera plus tard. Pour l'instant, voyons les éléments essentiels de ce courant d'étude.

3.3. L'accès aux droits sociaux à l'épreuve des pratiques discrétionnaires des agents locaux

Dans cette sous-section, nous allons reprendre la discussion conceptuelle autour du sujet de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment par la théorie des *street-level bureaucrats*³⁸, et son application en France connue par « relations de guichet »³⁹. Depuis les années 1960, des politologues étudient ce qui est aujourd'hui désigné par l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques (*implementation studies*). Ce courant de recherche s'est développé à partir du constat — aujourd'hui évident — que le processus de formulation de politiques publiques va au-delà la promulgation de législations ou de réglementations. Dans ce courant, Michael Lipsky a proposé de conceptualiser les *street-level bureaucrats*, tels que les assistantes sociales, comme le dernier maillon de la chaîne de formulation des politiques publiques, car c'est seulement dans leur mise en œuvre et dans l'interaction entre ces *street-level bureaucrats* et les citoyens que ces politiques existent⁴⁰.

Dans son ouvrage, Lipsky (1980) définit une *street-level bureaucracy* comme une institution dont les employés interagissent avec le public en ayant un important pouvoir discrétionnaire sur la distribution des services (bénéfices ou sanctions). L'accent mis sur le « niveau de la rue » sert à mettre en évidence la distance (physique et symbolique) entre ces agences et les lieux où les décisions concernant le fonctionnement et les règles bureaucratiques sont prises. L'argument central de Lipsky est que les stratégies adoptées et les mécanismes inventés par les *street-level bureaucrats* pour faire face aux incertitudes et aux

³⁸ Vu que la traduction littérale du terme, « bureaucrates du niveau de la rue », ne fonctionne pas bien en français, nous le garderons en anglais.

³⁹ Même si quelques études fondées sur cette théorie ont été conduites au Brésil (Pires 2009, Oliveira 2012, Lotta 2014, Lotta *et al.* 2014), y compris en étudiant le PBF (Oliveira 2014), je ne considère pas que ces études apportent des avancées conceptuelles, mais sont plutôt une application de la théorie à des cas empiriques. Ainsi, comme ce chapitre est consacré à la construction du cadre théorique, ces études ne sont pas examinées ici.

⁴⁰ Il est important de souligner que le pouvoir discrétionnaire dans ce type de travail est non seulement prévu, mais pensé comme nécessaire dans la majorité des cas, comme dans le cas du PBF. La rencontre entre les agents et les usagers est le moment où la politique publique est mise en œuvre concrètement, et concerne des actions qui ne sont pas réduites ou réductibles à des procédures complètement bureaucratiques. Ce courant de recherche n'a donc pas étudié les actes discrétionnaires en eux-mêmes, mais la façon dont les agents en font usage, ce que nous ferons aussi dans ce travail.

pressions dans leur travail font partie des politiques publiques qu'ils sont chargés d'appliquer.

Selon Lipsky, le comportement des agents est influencé par deux facteurs : le contexte organisationnel et les fonctions d'utilité cognitive-émotionnelles intrinsèques. D'abord, « l'environnement de travail des *street-level bureaucrats* est structuré par des conditions communes qui donnent lieu à des modèles communs de pratiques et affectent la direction que ces modèles prennent » (Lipsky 2010, p. 27). Le deuxième facteur concerne non seulement les dispositions individuelles mais aussi des traits de *l'habitus* partagé par le groupe, en reprenant le concept de Pierre Bourdieu (1979). Cet *habitus* est appelé par Lipsky une « sous-culture occupationnelle » (*occupational subculture*), qui a tendance à faire disparaître les effets produits normalement par les différences de positions dans l'espace social des agents (1980, p. 141). Le contexte organisationnel donne la structure et les limitations matérielles qui influenceront la perception de l'individu sur l'écart entre les objectifs des programmes et les moyens donnés pour son application.

Un autre courant de recherche sera utilisé pour l'analyse des comportements discrétionnaires dans le PBF. Il s'agit de la tradition française d'études des « relations de guichet », fondée sur une microsociologie interactionniste — d'après Goffmann (1974) — reprise notamment par Vincent Dubois (2015)⁴¹. Adaptant et enrichissant la démarche de Lipsky en France à l'aide d'une approche ethnographique, le travail de Dubois contribue à l'analyse du processus de transformation de l'*habitus* des agents en stratégies collectives. Selon lui, il s'agit de comprendre la « sociologie spontanée » mise en œuvre par les agents, qui consiste en « l'activation de schèmes intériorisés au cours de leur expérience personnelle bien plus qu'en l'application de standards institutionnels » (*ibid.* p. 191). La problématique du travail de Dubois est l'anonymat et l'impersonnalité attendus dans le traitement des usagers des institutions d'aide publique, ainsi que les rôles des protagonistes qui dépassent ces attentes. Ainsi, Dubois va au-delà de la conceptualisation de l'interaction entre agents et usagers comme dernière partie de la formulation des politiques publiques. Pour l'auteur, les institutions sont aussi définies par l'usage qui en est fait, quand bien même il excèderait ses règles et les contraintes bureaucratiques. Le travail de l'agent n'est pas défini avec précision, on observe des différences importantes entre chaque individu occupant un même poste⁴². Cela rejoint l'approche de Deborah Rice (2012), qui utilise la théorie de Lipsky pour l'analyse

⁴¹ L'ouvrage de référence ici est « La vie au guichet : administrer la misère » (2015), dont l'objet central est le travail quotidien dans des bureaux des Caisses d'allocations familiales en France, dont les enjeux des relations entre bureaucrates et usagers s'approchent des enjeux analysés dans cette thèse. Dubois partage l'approche théorico-méthodologique de la *street-level bureaucracy*, qui consiste, selon lui, à traduire en actes une « caractéristique structurelle du traitement bureaucratique des individus » (2015, p. 53).

⁴² Le comportement et l'action de chaque agent dépendent de leurs dispositions personnelles, loin de l'idéal type wébérien du bureaucrate impersonnel et objectif, qui exerce son activité sans aucune inclination émotionnelle (Dubois 2015, p. 34). Cette relation peut être marquée par ce que Weber appelle la « domination légale », c'est-à-dire une domination ayant « un caractère rationnel reposant sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens » (2008, p. 110).

des travailleurs sociaux et suggère que la combinaison de ces facteurs détermine si les *street-level bureaucrats* appliquent rigoureusement, adaptent créativement, ou sapent les objectifs du programme dans leur interaction avec les bénéficiaires.

Une des caractéristiques des *street-level bureaucrats* est le déplacement de l'objectif final, le traitement des cas étant leur travail et leur horizon quotidien, et non le résultat de ce traitement. Ceci résulte des conditions de travail spécifiques à ces agents : accès difficile à l'information et complexité de l'objet du travail ; rencontres épisodiques avec les clients⁴³ ; pression pour la prise de décisions rapides. Les agents développent ainsi des routines et des stratégies pour simplifier leur travail, ce qui a un effet non négligeable sur le résultat de leur performance. Cela est fait dans des contextes de travail qui exigent improvisation et des réponses individualisées au cas par cas.

D'un côté, les agents concernés ont l'intérêt à maintenir ou à augmenter leur autonomie, et ils désapprouvent normalement avec succès les efforts de l'administration centrale pour la restreindre. De l'autre côté, Lipsky soutient l'hypothèse que « dans la mesure où les communautés sont indifférentes à la nature de la politique bureaucratique ou ne parviennent pas à exprimer leurs opinions de façon politiquement saillante, les *street-level bureaucracies* produiront des objectifs générés en interne » (2010, p. 46). Ces objectifs seront donc déterminés en partie par les dispositions mentales des agents, affectées par le manque d'information inhérente aux conditions de travail et, donc, plus favorables au traitement injuste ou équivoque des clients. Les groupes marginalisés sont plus susceptibles de connaître ces traitements inéquitables d'autant plus que les programmes sont faiblement consolidés comme droits sociaux.

Dans le cas de l'assistance sociale, la discrétion des assistants sociaux contribue à la construction de leur image comme responsables ultimes du bien-être des usagers, même si dans le sens strict ces agents ne déterminent pas l'action de l'État. Les objectifs mêmes de l'assistance sociale sont souvent contradictoires pour ses agents, vu que la promotion du bien-être des usagers est perçue comme l'opposé de la réduction de la dépendance. En l'absence de règles claires indiquant dans quels cas chacun de ces objectifs doit être poursuivi en priorité, chaque travailleur social doit le décider au cas par cas.

Quels que soient les objectifs des politiques publiques, les *street-level bureaucrats* ont en commun de structurer leur travail en vue de maximiser le contrôle sur leurs clients. Les moyens élémentaires par lesquels les agents exercent leur contrôle sur les clients sont : 1) la distribution de services (bénéfices ou sanctions) fournis par les institutions ; 2) la structuration des interactions entre les clients et les institutions ; 3) la normalisation des rapports : apprendre aux clients comment « être client » ; 4) l'allocation de récompenses et de sanctions psychologiques (Lipsky 2010, p. 60). Le contexte institutionnel qui amène les agents

⁴³ Le mot « client » a été adopté par Lipsky (2010) pour identifier tous les types d'usagers des services fournis par les *street-level bureaucrats*, et ne doit pas être confondu avec le « client » des rapports clientélistes.

à contrôler leurs clients est en contradiction avec le fait que les services sont normalement faits pour les aider. C'est particulièrement le cas pour l'assistance sociale, où l'aide aux plus défavorisés est une mission essentielle des agents, et donc façonne leur identité professionnelle, alors que le contrôle est le résultat d'une pression d'une partie de la société qui voit ses pauvres comme paresseux et ne méritant pas l'assistance. Au-delà de la simplification du travail des agents, le contrôle des clients peut avoir pour objectif conscient et explicite leur socialisation par l'inculcation de normes sociales. Dubois note que cette dimension de contrôle social et de régulation des conflits sociaux est encore plus importante sur les usagers en situation de pauvreté. Selon lui,

lieu de réception de ceux qu'on appelle pudiquement les « exclus », l'accueil [des bureaux de l'assistance sociale] forme plus que jamais un lieu de socialisation, au sens de l'entretien de relations sociales et de l'apprentissage de normes sociales [...] De manière certes différenciée selon leur position sociale, [les usagers] sont dans leur ensemble tendanciellement conduits à se conformer au rôle institutionnellement prescrit, et ce faisant à accepter, au moins dans le face-à-face avec un guichetier, les normes de l'institution (Dubois 2015, p. 39).

La dimension ultime de la vie des clients avec laquelle les *street-level bureaucracies* interfère est la citoyenneté. Pour Dubois (2015), c'est là que l'action de l'État est effectivement produite. Plus spécifiquement pour les clients démunis, le rapport avec les institutions d'assistance sociale est bien souvent leur seul rapport avec l'État, et donc, de l'exercice de leur citoyenneté au sens large.

[Street-level bureaucracies] socialize citizens to expectations of government services and a place in the political community. They determine the eligibility of citizens for government benefits and sanctions. They oversee the treatment (the service) citizens receive in those programs. Thus, in a sense street-level bureaucrats implicitly mediate aspects of the constitutional relationship of citizens to the state. In short, they hold the keys to a dimension of citizenship (Lipsky 2010, p. 4).

Ainsi, l'étude des relations entre individus, autrement dit le niveau microsociologique de l'interaction État-citoyen, nous permettra de comprendre la structure sociale où ces interactions ont lieu : dans le cas analysé ici, il s'agit non seulement de comprendre la place réservée aux bénéficiaires de l'assistance sociale, mais aussi le statut du pauvre dans la société.



De quelle manière clientélisme et *street-level bureaucracies*, généralement traités séparément, se relient-ils ? Dans l'hypothèse où le PBF serait activement utilisé à des fins électorales, la première question est de savoir comment les procédures bureaucratiques du programme peuvent être détournées. Il faut tout d'abord souligner que de telles pratiques auraient pour particularité de n'être pas simplement fondées sur les moyens personnels des

« patrons ». En fait, le contrôle de la bureaucratie des services d'assistance sociale est une prérogative du maire, qui peut donc intervenir dans la distribution de ressources qui ne sont pas originaires de la mairie. On pourrait penser que le cas du PBF est similaire à n'importe quelle utilisation de ressources publiques à des fins électorales. Mais le PBF a transformé le paysage institutionnel de l'assistance sociale, historiquement marginale dans l'ensemble de politiques publiques (Couto, Yazbek & Raichelis 2012) : la massivité du PBF en fait un cas à part, donnant au maire un pouvoir encore plus grand qu'auparavant en comparaison de ses opposants. La prédominance prise par l'assistance sociale résulte de la portée du PBF et de son rôle dans la régulation de la pauvreté.

L'assistance sociale a en effet une fonction de régulation du système social, dans la mesure où le travail social, selon les mots de Jeannine Verdès-Leroux, « correspond, *ex post*, à un projet du contrôle social cohérent » (1978, p. 9). L'auteure remarque qu'à ce projet correspond une idéologie — ou vision de monde — à laquelle les assistantes sociales adhèrent personnellement. Pour notre analyse, l'élément le plus important de leur vision du monde sont les représentations de la pauvreté, que les assistantes sociales peuvent mobiliser dans la partie discrétionnaire de leur travail. Pour lever une éventuelle ambiguïté, je précise que je ne porte aucun jugement de valeur quant au pouvoir discrétionnaire d'une partie du travail des assistantes sociales, qui sera l'objet d'une description et d'une analyse minutieuses dans les chapitres qui suivent.

L'importance de l'usage du PBF à des fins électorales dépend des possibilités de contournement des règles formelles de fonctionnement du programme par les agents chargés de le mettre en œuvre. Précisons par ailleurs que ce travail ne s'intéresse pas aux fraudes dans le PBF, c'est-à-dire à des personnes non-pauvres, aisées, inscrites avec des données truquées pour recevoir l'allocation⁴⁴. Même si ces cas peuvent être aussi faire partie de l'usage du programme à des fins électorales, ils sont de moins en moins nombreux et, vu qu'ils concernent forcément des individus n'étant pas en situation de pauvreté — du moins telle que définie par le programme —, ils ne concernent pas notre étude qui traite de la régulation de la pauvreté.

Dans la construction de ce cadre hypothétique de l'utilisation électorale du PBF, quelques caractéristiques particulières du programme ont été mentionnées. Afin de donner les bases solides pour l'analyse des données empiriques, il nous reste à faire une analyse plus approfondie du cadre institutionnel et politique du PBF, ainsi que de son intégration dans le système social de façon plus large. Le prochain chapitre y est consacré. ■

⁴⁴ À titre d'exemple, le 16 novembre 2016, l'ancien gouverneur de l'État du Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, a été arrêté en raison de fraudes dans le programme municipal de transfert de revenus « *Cheque Cidadão* » de la municipalité de Campos dos Goytacazes, dont sa femme, Rosinha Garotinho (PR), est maire. Après une augmentation disproportionnée de bénéficiaires pendant la période électorale, le Ministère public électoral a trouvé une liste clandestine où figuraient 30 469 bénéficiaires du programme, alors que le chiffre officiel du nombre de bénéficiaires était de 12 954 (Berta 2016, article de presse).

CHAPITRE 3

LE PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA ET LE STATUT DU PAUVRE DANS LA SOCIÉTÉ BRÉSILIENNE



Ce chapitre a pour objectif de discuter les représentations de la pauvreté au Brésil et le rôle que le Programme *Bolsa Família* (PBF) y joue. Pour cela, nous allons utiliser l’outil conceptuel des « régimes d’attachement » qui permet d’analyser la pauvreté à partir de la configuration sociale dans laquelle elle est inscrite, et ainsi d’intégrer dans l’analyse de la régulation de la pauvreté une discussion sur les liens sociaux. Le chapitre est divisé en deux parties. La première commence par une discussion sur les représentations dominantes de la pauvreté et du PBF dans la population brésilienne. Ensuite, nous présentons le cadre conceptuel des régimes d’attachements, son application au cas brésilien et une analyse des caractéristiques du PBF d’après ces éléments. La deuxième partie est consacrée aux enjeux sociaux du programme, dont la reconnaissance du statut du pauvre dans la société est le point central, pour finir avec une discussion sur la construction sociale du PBF en tant que droit ou gratification.

1. LES PAUVRES DANS LA SOCIÉTÉ BRÉSILIENNE

De nombreux auteurs ont discuté de la définition de la pauvreté¹, et nous n’entrerons pas dans cette discussion pour l’instant. Nous adoptons une approche relationnelle de la pauvreté, d’après Simmel (2002) — en suivant Paugam (2009) — et comme nous l’avons détaillé dans l’introduction de la thèse, ce qui nous intéresse est d’étudier le statut donné à ceux qui sont considérés comme pauvres dans la société, et le traitement qui leur est réservé. De plus, notre choix est facilité par notre objet d’étude, le PBF, dont les bénéficiaires sont délimités par des seuils nationaux. Cette approche ouvre la porte à une gamme d’objets normalement ignorés par des disciplines comme l’économie et la science politique.

Je pense notamment à l’étude du statut du pauvre dans la société, sa construction et son évolution avec le temps. Évidemment, il est impératif que la sociologie de la pauvreté aille au-delà de la dichotomie « pauvres et non-pauvres » pour comprendre toute la complexité sociale de la pauvreté. Les travaux sur les expériences vécues de la pauvreté en

¹ À titre d’exemple, nous pouvons mentionner le célèbre ouvrage de Sen (1981), « *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* ». Plus récemment, la proposition d’une méthodologie pour la mesure multidimensionnelle de la pauvreté par Alkire et Foster (2011) a reçu beaucoup d’attention.

sont un bon exemple, comme ceux de Richard Hoggart (1957), et les travaux issus de l'approche culturaliste, comme ceux d'Oscar Lewis (1959, 1961), Michael Harrington (1962) et William J. Wilson (1996)². Toutefois, l'étude de cette relation — des pauvres avec le reste de la société — et ses lieux de conflits sont au centre de l'approche sociologique de la pauvreté. Cette dichotomie doit en effet être un objet d'étude dès que les phénomènes étudiés sont inscrits dans des sociétés où la distinction en entre « pauvres » et « non-pauvres » est un facteur structurant de la vie sociale.

Dans leur étude du PBF, Walquiria Leão Rego et Alessandro Pinzani (2013) utilisent le concept de « souffrance sociale » d'Emmanuel Renault (2008) pour souligner les causes sociales de l'expérience d'injustice vécue par les bénéficiaires. Ils soutiennent qu'une configuration sociale d'humiliation systématique implique que les personnes en situation de pauvreté intériorisent une image d'elles-mêmes faite d'infériorité intellectuelle ou de manque de volonté comme facteurs explicatifs de leur situation : les causes individuelles se substituent ainsi aux causes structurelles. Les personnes en situation de pauvreté ont ainsi toutes les raisons de penser qu'elles méritent une telle humiliation puisqu'elles sont responsables de la situation précaire où elles se trouvent. Les auteurs arrivent alors à une conclusion qui pose problème : la pauvreté matérielle aiguë « entraîne[rait] des sentiments d'humiliation, un manque d'estime de soi et de respect de soi et plus généralement, un sentiment d'aliénation au monde qui peut même conduire à des troubles psychologiques de différents types » (Leão Rego & Pinzani 2013, p. 50). Même si la relation entre pauvreté matérielle et souffrance sociale peut exister, elle n'est pas de causalité simple. D'abord, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une situation de pauvreté relative, et non de pauvreté absolue, car cette souffrance sociale peut aussi être vécue par des personnes en situation de pauvreté dans les sociétés riches, ayant beaucoup plus de biens matériels que leurs homologues au Brésil.

1.1. PBF et représentations de la pauvreté

Le premier pas pour comprendre le statut du pauvre dans la société brésilienne est d'analyser les représentations sociales de la pauvreté et du PBF. En effet nous partageons la prémisse que le développement des politiques d'assistance sociale est lié à ces représentations. Paugam et Selz (2005) identifient deux représentations opposées de la pauvreté en Europe³. D'un côté on trouve une explication par la paresse, qui fait de

² L'approche culturaliste est centrée sur la « culture du pauvre », ou plus exactement, sur les traits culturels spécifiques aux groupes en situation de pauvreté. Cette approche eut à affronter l'effet d'une mauvaise compréhension qui l'a souvent réduite à l'explication directe, isolée, de la pauvreté par la culture, allant jusqu'à dire que les auteurs justifiaient la pauvreté par la culture. Au contraire, ces travaux contribuent à la compréhension des effets de la pauvreté et de savoir comment ces effets contribuent à la reproduire. Il s'agit d'un simple changement de perspective : si la « culture de la pauvreté » contribue au maintien des individus dans la pauvreté, l'augmentation des revenus familiaux, par exemple, pourrait rompre ce cercle vicieux.

³ D'après les sondages Eurobaromètres de 1976, 1989, 1993, 2001.

l'individu le responsable de sa pauvreté et qui permet donc de justifier l'absence d'aide sociale. Cette explication est d'autant plus mobilisée quand le pays concerné est en croissance économique avec un chômage réduit. D'un autre côté, nous avons l'explication de la pauvreté par l'injustice, où les pauvres sont vus plutôt comme des victimes d'un système ou d'un contexte de crise économique. Dans ce cas, l'aide de l'État est plus soutenue.

Dans la sociologie politique que nous nous proposons de faire dans ce chapitre, comprendre les représentations sociales de la pauvreté est essentiel puisque nous partageons de la thèse selon laquelle :

un pays sera d'autant moins disposé à développer des politiques sociales ambitieuses que ses habitants seront nombreux à considérer la pauvreté comme un problème relevant de la responsabilité de chaque individu et, au contraire, qu'un pays sera d'autant plus encouragé à consacrer des moyens pour la lutte contre la pauvreté que ses habitants verront dans ce problème l'effet d'un système d'injustice condamnant les plus démunis à un destin commun (Paugam & Selz 2005, p. 296).

Ainsi, nous allons discuter quelques données d'une enquête par sondage réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population brésilienne autour de ce sujet (IE-UFRJ 2012)⁴. Voyons d'abord quelques questions générales sur le soutien des personnes interrogées aux politiques de redistribution de revenus.

Dans le graphique présenté à la figure 4, les questions ont été ordonnées par le degré d'accord à chaque affirmation (réponse « tout à fait d'accord »). On constate d'abord un relatif consensus des répondants concernant le rôle de l'État pour diminuer les inégalités sociales, notamment quand on considère les deux réponses positives ensemble. La responsabilité de l'État pour aider les pauvres reste largement appuyée par les répondants, 73 % d'entre eux affirmant que des programmes « comme le PBF » doivent continuer. Le soutien global aux affirmations diminue à mesure qu'elles expriment le fait que les pauvres ne sont pas responsables de leur situation de pauvreté, jusqu'à cliver complètement les réponses à la dernière question, quand on demande de façon directe la raison pour laquelle les pauvres restent pauvres : pour 38 % des répondants, le manque d'opportunité n'est pas l'explication, tandis que pour 37 % elle l'est.

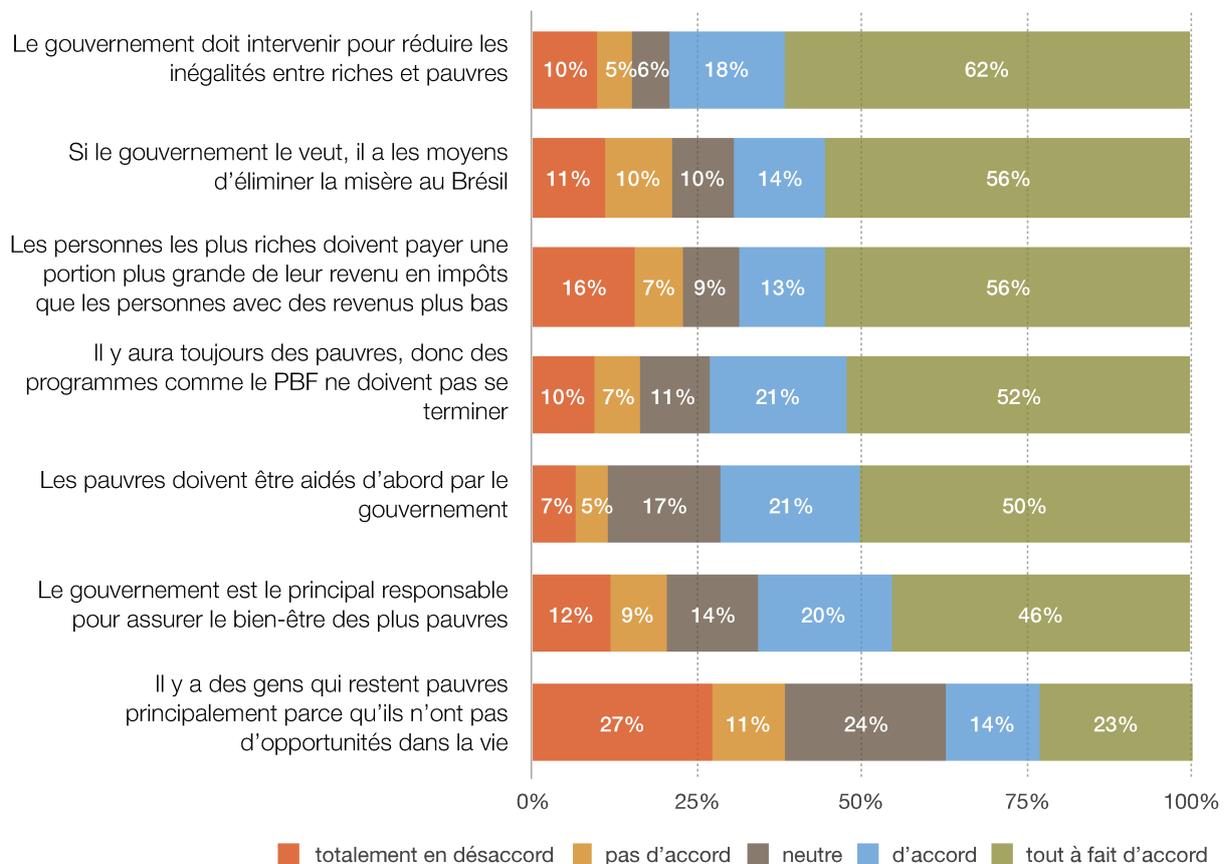
En rassemblant les questions de la figure 4 dans une analyse statistique plus élaborée⁵, l'étude a trouvé des effets significatifs du revenu et de la région géographique sur les résultats. D'abord, les individus avec un revenu familial plus bas se sont montrés plus

⁴ L'enquête « *Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Bolsa-Família* » a été réalisée en 2012 par l'Institut d'économie de l'Université Fédérale du Rio de Janeiro (IE-UFRJ) sous la direction de Lena Lavinas. Le questionnaire a été passé à 2 200 personnes dans un plan d'échantillonnage en trois étapes : 12 UFs, 36 municipalités, avec une sélection d'individus de 16 ans ou plus par quotas.

⁵ Des modèles économétriques *logit* et *probit* ont été utilisés, où les affirmations reprises comme variables dépendantes ont été celles indiquées dans la figure 4, et plus une : « Le Programme Brésil Sans Misère garantit des médicaments gratuits seulement aux enfants en extrême pauvreté : cela est une erreur. Tous les enfants qui en ont besoin devraient recevoir des médicaments gratuitement ».

favorables aux politiques de redistribution et au rôle prééminent de l'État dans la réduction des inégalités. Le soutien à la redistribution est le plus fort pour les familles ayant un revenu familial par mois inférieur à 1 000 R\$. D'un point de vue géographique, la région Nordeste a concentré l'effet marginal le plus important (avec la région Norte présentant des résultats proches). En croisant les réponses, l'étude montre que ceux qui croient que la pauvreté est causée par un manque d'efforts sont moins favorables à l'intervention de l'État pour résoudre les inégalités et réduire la pauvreté.

FIGURE 4. SOUTIEN AUX POLITIQUES DE REDISTRIBUTION DE REVENU

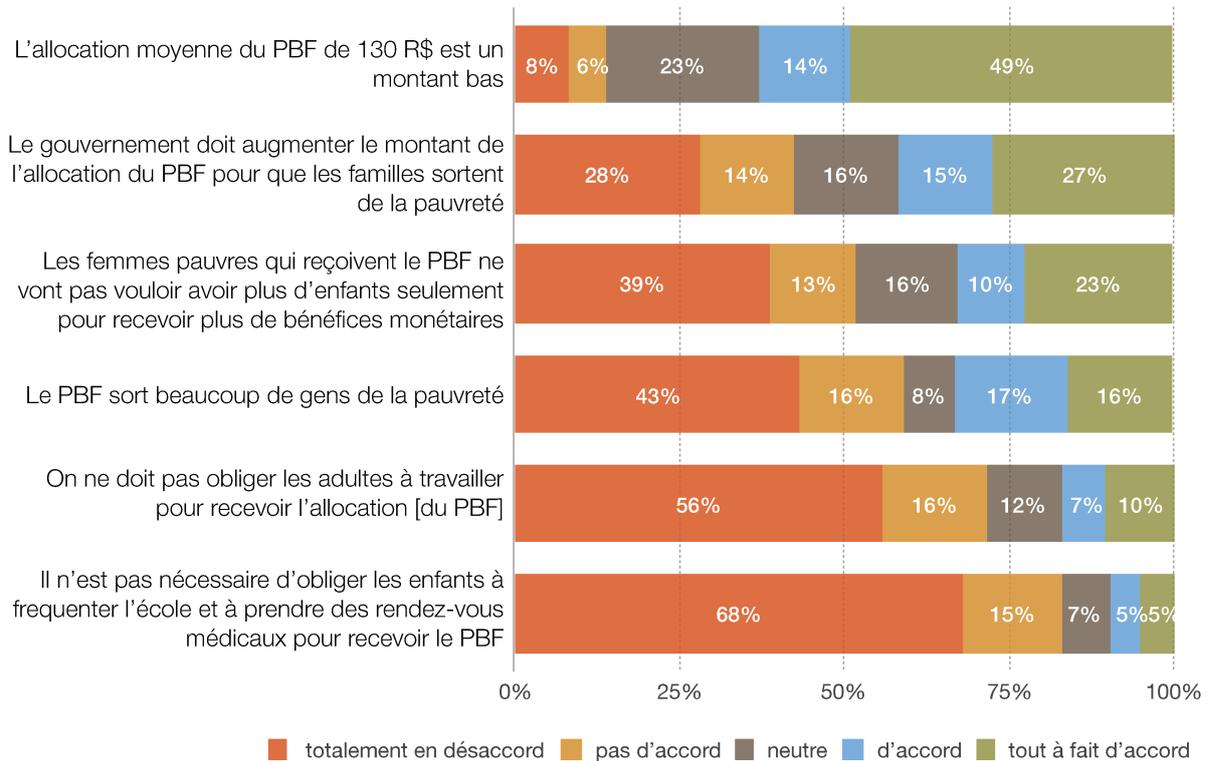


Source : adaptée d'IE-UFRJ (2012)⁶

Si l'appui au PBF reste fort de façon générale, la tendance s'inverse à mesure qu'on rentre dans les détails de fonctionnement du programme et de son expansion, comme le montre le graphique présenté à la figure 5.

⁶ Les affirmations ont été traduites du texte original en portugais : 1) O governo deve intervir para reduzir as desigualdades entre ricos e pobres. 2) Se o governo quiser, tem meios de erradicar a miséria no Brasil. 3) As pessoas mais ricas devem pagar uma porção maior de sua renda em impostos do que as pessoas com rendas mais baixas. 4) Sempre haverá pobres. Logo, programas como o BF não devem acabar. 5) Pobres devem ser ajudados primeiramente pelo governo. 6) O governo é o principal responsável em assegurar o bem-estar dos mais pobres. 7) Tem gente que permanece pobre principalmente porque não tem oportunidades na vida.

FIGURE 5. OPINIONS SUR LE PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA



Source : adaptée d'IE-UFRJ (2012)⁷

Dans la première question de ce deuxième graphique (fig. 5), on trouve la même structure de réponses que dans le graphique précédent, qui pourrait être interprété comme un sentiment positif envers les politiques de redistribution. Cependant, la question ne permet pas de savoir clairement si les 63 % de répondants pensent que le montant moyen du PBF est bas en soi, ou s'il est bas par rapport à ce qu'ils pensent que le montant moyen devrait être. Les réponses à la question suivante laissent penser qu'il s'agit de la première hypothèse. En effet, quant à savoir si le gouvernement doit augmenter le montant de l'allocation du PBF « pour que les familles sortent de la pauvreté », le taux d'accord tombe à 42 % avec un désaccord explicite également de 42 %. Ce rejet peut être expliqué par les réponses aux questions suivantes, qui montrent que le PBF ne fait pas consensus chez les répondants. Plus de 50 % d'entre eux pensent que les femmes pauvres auront plus d'enfants pour recevoir une allocation du PBF plus importante, et 59 % pensent que le PBF n'arrive pas à sortir les gens de la pauvreté. Même si des conditionnalités liées au travail n'existent pas dans le PBF, 72 % des répondants pensent qu'il faut obliger les bénéficiaires à travailler. Et

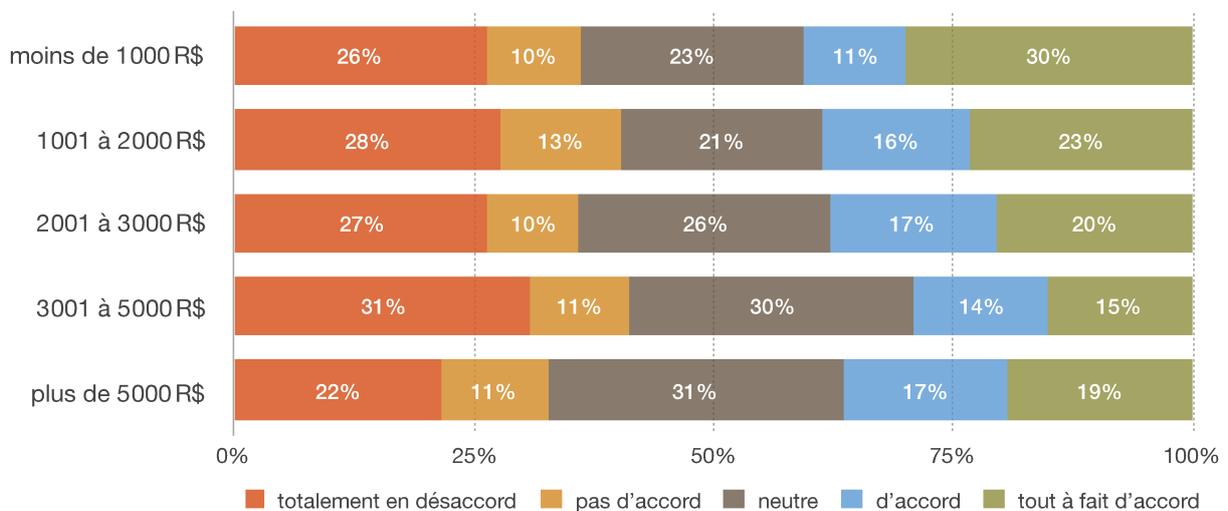
⁷ Les affirmations ont été traduites du texte original en portugais : 1) O benefício médio do BF de R\$ 130 mensais é um valor baixo. 2) O governo deve aumentar o valor do benefício do BF para que as famílias saiam da pobreza. 3) As mulheres pobres que recebem o BF não vão querer ter mais filhos só para receber mais benefícios em dinheiro. 4) O BF tira muita gente da pobreza. 5) Não se deve obrigar os adultos a trabalhar para receber o benefício. 6) É desnecessário obrigar as crianças pobres a frequentar escola e postos de saúde para receber o BF.

finalement, par rapport aux conditionnalités existantes, un total de 83 % des répondants soutiennent leur existence.

On constate ainsi une vision dominante de soutien aux politiques de redistribution et au devoir de l'État d'aider les pauvres (fig. 4). Toutefois, ce soutien ne se traduit ni dans un appui à l'expansion du PBF, ni dans une croyance en son efficacité (fig. 5). De façon similaire, la vision dominante est que l'aide reçue doit être conditionnée, y compris par l'obligation au travail des bénéficiaires adultes. Dans le croisement des réactions à ces affirmations avec les variables sociodémographiques, le seul groupe défavorable à l'adoption de conditionnalités était la catégorie de couleur « noire ou brune ». Être bénéficiaire du programme n'a pas joué un rôle dans ces réponses, ni le fait de connaître un bénéficiaire : les « relations de proximité ne permettent pas de reconnaître les pauvres comme détenteurs de droits, à moins qu'ils remplissent les obligations qui leur sont imposées. Par ailleurs, plus les répondants étaient issus d'une région pauvre, plus ils soutenaient la mise en place de conditionnalités » (IE-UFRJ 2012, p. 107).

Les réponses — ainsi que la formulation des affirmations du questionnaire — nous donnent une image des représentations dominantes de la pauvreté au Brésil. Pour mieux cerner ces représentations, passons maintenant à l'analyse de la distribution de quelques réponses. L'affirmation du premier graphique (fig. 4), « Il y a des gens qui restent pauvres principalement parce qu'ils n'ont pas d'opportunités dans la vie », a fortement clivé les réactions des répondants. On constate un effet significatif ($p < .001$) du revenu familial : plus il est élevé, plus les répondants pensent que la pauvreté n'est pas expliquée par le manque d'opportunités (fig. 6).

FIGURE 6. RÉACTIONS À L’AFFIRMATION « IL Y A DES GENS QUI RESTENT PAUVRES PRINCIPALEMENT PARCE QU’ILS N’ONT PAS D’OPPORTUNITÉS DANS LA VIE » PAR CATÉGORIE DE REVENU FAMILIAL

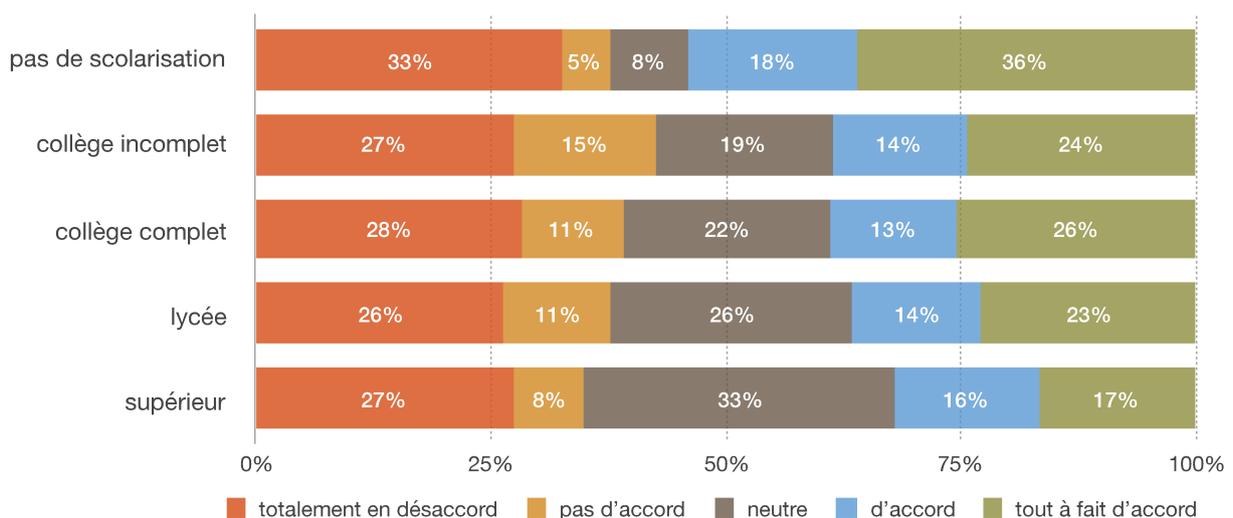


Source : élaboration de l'auteur avec des données d'IE-UFRJ (2012). $N = 1\ 853$, $p < .001$.

Les réactions à l'affirmation sont plus clivées quand on les croise avec une autre variable : le niveau de scolarité, qui a aussi eu un effet significatif sur la distribution des résultats ($p < .001$). La faible tendance observée dans le croisement avec le revenu familial s'accroît (fig. 7). Les individus sans scolarisation formelle sont d'accord à 54 % avec l'affirmation alors que les plus scolarisés le sont à 33 %. En même temps, le niveau de désaccord diminue aussi à mesure qu'on monte dans l'échelle de scolarisation, avec une montée des réponses neutres, qui culminent à un tiers des répondants⁸. Un effet significatif de la région géographique a aussi été trouvé dans la distribution de quelques réponses. Les individus des régions Nord et Nordeste affirment un soutien plus fort aux politiques de redistribution. À titre d'exemple, 66 % des répondants de la région Norte et Nordeste ont déclaré être « totalement d'accord » avec l'affirmation selon laquelle « il y aura toujours des pauvres, donc des programmes comme le PBF ne doivent pas se terminer », tandis que dans les autres régions ce taux tombe à 45 % en moyenne (IE-UFRJ 2012).

Pour conclure, en moyenne, les Brésiliens sont favorables de la redistribution de revenus et au rôle central que l'État y joue. Par contre, la vision des pauvres en tant qu'opportunistes et responsables de leur pauvreté reste majoritaire. Le résultat est donc un soutien faible au PBF, au moins en ce qui concerne la croyance en son efficacité, en conséquence un faible soutien à son expansion. Ces représentations sont dominantes à travers les catégories sociodémographiques, même si chez les plus pauvres on trouve un plus fort soutien à ces politiques. Pour l'existence (voir l'expansion) des conditionnalités, le soutien reste majoritaire, mais cette fois il est même plus fort chez les plus pauvres.

FIGURE 7. RÉACTIONS À L’AFFIRMATION « IL Y A DES GENS QUI RESTENT PAUVRES PRINCIPALEMENT PARCE QU’ILS N’ONT PAS D’OPPORTUNITÉS DANS LA VIE » PAR NIVEAU DE SCOLARISATION



Source : élaboration de l'auteur avec des données d'IE-UFRJ (2012). $N = 2\,226$, $p < .001$.

⁸ Cette tendance croissante des réponses neutres est difficile à interpréter, notamment car nous n'avons pas eu accès à la base de données de l'enquête concernée.

1.2. Liens sociaux et régimes d'attachements

Comme nous l'avons présenté dans l'introduction, le statut des pauvres dans la société brésilienne est caractérisé par un lien de filiation prenant un rôle régulateur des autres liens sociaux⁹, configurant ainsi un régime d'attachement familialiste. Pour la construction de la typologie des régimes d'attachement, Paugam (2016) reprend les facteurs qu'il a utilisés pour la composition des *formes élémentaires de la pauvreté* (voir encadré 3.1). Dans ce travail, nous sommes intéressés à la première des configurations d'attachement et le type de pauvreté correspondante, qui caractérise le Brésil et de manière significative la région Nordeste : la *pauvreté intégrée*.

Encadré 3.1. Les formes élémentaires de la pauvreté d'après Serge Paugam

Une importante partie de l'étude de la pauvreté en tant qu'objet sociologique est la caractérisation des relations d'interdépendance entre les pauvres et le reste de la société. C'est dans ce cadre que Paugam (2005) a créé une typologie des formes élémentaires de la pauvreté. Il propose trois types : la pauvreté intégrée, la pauvreté marginale, et la pauvreté disqualifiante.

La *pauvreté intégrée* est la forme la plus traditionnelle de la pauvreté, qui se trouve notamment dans les pays sous-développés ou en voie de développement. Dans ce type, les pauvres ne forment pas une minorité, et n'expérimentent donc pas une forte stigmatisation sociale. Cette pauvreté est plutôt identifiée à l'ensemble d'une région qui a toujours été dans une situation de sous-développement. C'est un cas vu par l'État et par la société comme un problème social à résoudre par le développement économique. Ce sous-développement et l'assistance sociale minimale sont compensés par des forces de

solidarité ancrées dans un fort réseau social autour de la famille et de la communauté.

La *pauvreté marginale* est marquée par la stigmatisation sociale de ses membres peu nombreux, caractéristique des pays développés, où le débat social est centré sur des inégalités sociales. Le système de protection sociale est bien développé, et le recours aux solidarités familiales est progressivement réduit.

Dans un cadre de forte augmentation du chômage et d'instabilité de l'emploi, un nombre croissant de personnes sont susceptibles d'être reconnues comme « pauvres », caractérisant une *pauvreté disqualifiante*. Dans ce cas, la prise de conscience de l'exclusion peut créer une crainte collective face au risque de tomber dans cette situation, et l'instabilité du marché de l'emploi n'engendre pas de stigmatisation face à l'ensemble de la société. En revanche, les liens sociaux sont affaiblis, bien que le réseau de protection sociale augmente.

Voyons comment ces éléments théoriques s'appliquent au cas du Brésil, et plus spécifiquement, du Nordeste.

⁹ Voir encadré 0.2 dans l'introduction pour la définition des liens sociaux proposée par Paugam (2005).

Le Brésil dans les régimes d'attachement

D'après la typologie des régimes d'attachement établie par Paugam (2016), le Brésil se rapproche du *régime familialiste*, où le lien de filiation prend le rôle régulateur. C'est ce que propose l'auteur, indiquant que les très fortes inégalités et les solidarités familiales importantes s'accompagnent d'un processus de naturalisation de la pauvreté. Dans cette sous-section nous prétendons développer l'application de cette thèse au cas brésilien.

Le *régime d'attachement familialiste* est caractérisé par « une très forte solidarité familiale pour faire face à la pauvreté, laquelle reste massive tant le marché de l'emploi procure peu de protections généralisées et laisse se développer une économie informelle aux franges de la condition salariale minimale » (Paugam 2016, p. 131). Cette solidarité est ainsi la principale source de reconnaissance et de protection pour les individus — pauvres ou non. Cette configuration des liens sociaux est le facteur explicatif de la *pauvreté intégrée* (voir encadré 3.1), où on constate une « naturalisation » de la pauvreté, dans le sens où elle paraît naturelle, comme allant de soi, a-historique et donc immuable. La pauvreté intégrée est ancrée dans une structure d'inégalités sociales rigides et très fortes. Paugam remarque que « ce n'est évidemment pas le fait d'être, à titre individuel, fortement attaché à sa famille qui renforce la naturalisation de la pauvreté, mais le fait de vivre dans une société dont la cohésion repose sur la prééminence du lien de filiation sur les autres types de lien » (*ibid.* p. 134).

Dans le cadre du régime d'attachement familialiste, la naturalisation de la pauvreté — qui renvoie à l'idée que l'individu, avec sa famille, est responsable de sa situation, et ne doit donc compter qu'avec les ressources familiales pour s'en sortir — correspond au rôle régulateur joué par le lien de filiation. Cela signifie une prédominance de la morale familiale sur d'autres domaines de la vie sociale. On l'observe dans ce que Paugam appelle la « routinisation de la domination », dans des formes de protection paternaliste dont le clientélisme fait partie. Dans notre cas, on voit qu'on peut considérer que le clientélisme représente une expression locale de la régulation familialiste de la pauvreté : un moyen de garder la morale familiale au centre de la vie politique, où les relations interpersonnelles s'imposent à toutes les structures politiques informelles. Le lien de citoyenneté est régulé par une structure de réciprocité fondée sur la confiance et le prestige relié à la famille, c'est-à-dire à la norme familiale. Autrement dit, les pratiques ou rapports normalement identifiés comme « clientélistes » sont une expression de la prééminence du lien de filiation sur les autres liens sociaux dans un régime de type familialiste, en particulier sur le lien de citoyenneté. Il s'agit de l'empreinte normative du lien de filiation dans la sphère des relations de pouvoir qui accompagnent l'exercice de la citoyenneté.

Il est bien documenté que dans le Nordeste, les programmes d'urgence et les autres initiatives d'aide sociale ont été historiquement utilisés par des élites politiques locales pour alimenter un système de domination fondé sur le clientélisme politique. Tout se passe

comme si le gouvernement prenait lui-même aussi le rôle de patron devant protéger les individus les plus défavorisés. Dans l'histoire du Ceará, les relations entre l'État et les citoyens sont aussi régulées par le modèle envahissant du clientélisme, comme l'ont observé plusieurs auteurs¹⁰, tout comme les relations entre les différents niveaux du gouvernement¹¹.

Raymundo Faoro (1958) souligne qu'au Brésil, le pouvoir politique n'a pas été exercé pour servir les intérêts des certains groupes spécifiques, mais plutôt en vue de la reproduction d'une même classe politique : le « patronage politique brésilien », défini par la domination de la structure de l'État, source de son prestige et de sa richesse. D'après l'auteur, le pouvoir de ce groupe social est fondé sur le « patrimonialisme » de Weber (2013), une forme de domination traditionnelle, centrée sur les structures familiales, typique des systèmes centralisés qui ont évolué dans des formes modernes de patrimonialisme bureaucratique autoritaire — en opposition à des formes de domination rationnelle-légale qui ont prévalu dans les pays capitalistes d'Europe occidentale.

Plusieurs travaux ont démontré la relation entre la famille¹² et le pouvoir des *coronéis* dans le Nordeste¹³. Maria Isaura P. de Queiroz (1975) défend qu'en fait, l'origine et la source de pouvoir de la structure du *coronelismo*¹⁴ se trouvent dans la solidarité de la famille élargie composant un groupe politique. La famille élargie, étant un groupe d'unités économiques indépendantes, offrirait des avantages économiques pour tous ses membres à travers une solidarité interne qui assure la loyauté des membres à ses leaders :

On peut dire donc que le domaine politique du colonel était le résultat de sa situation économique, en premier lieu, ce qui donnait à l'individu la possibilité d'exercer le pouvoir en le mettant dans une position de faire des faveurs ; l'existence d'une famille élargie était une condition importante de soutien pour la conservation du pouvoir au sein de l'ensemble des parents ; mais parmi les parents, le leader, par excellence, était celui qui présentait les qualités indispensables : le grand *coronel* était toujours un *primus inter pares*¹⁵ (Queiroz 1975, p. 178).

Cette thèse est récupérée par Linda Lewin (1993) dans son étude sur le pouvoir des oligarchies dans l'État de la Paraíba, aussi dans le Nordeste. Sa contribution est de démontrer

¹⁰ Voir Nelson & Finan (2009) et Chacon (2007), à titre d'exemple.

¹¹ Thèse présente dans plusieurs travaux tels que : Leal (2012), Faoro (1958), Queiroz (1975), Bursztyn (1990, 2008).

¹² Dans un sens très large : il s'agit de la place que la famille prend dans la société, qui comprend les valeurs familiales, la morale, mais aussi la solidarité familiale comme étant la plus importante parmi les autres formes de solidarité possibles.

¹³ Voir, entre autres, Chandler (1972), Lewin (1993), Lemenhe (1995).

¹⁴ Comme indiqué dans le chapitre précédent, le *coronelismo* est « une forme particulière de manifestation du pouvoir privée, à savoir, une adaptation grâce à laquelle les résidus de notre ancien et exorbitant pouvoir privé ont réussi à coexister avec un régime politique d'une vaste base représentative » (Leal 2012, p. 44).

¹⁵ Traduction du texte original en portugais : « *Pode-se dizer, pois, que o mando político do coronel era resultante de sua posição econômica, em primeiro lugar, que dava ao indivíduo a possibilidade de exercício do poder colocando-o em situação de fazer favores; a existência de parentela era condição importante de apoio para a conservação do poder dentro do conjunto de parentes; mas entre os parentes, o chefe, por excelência era aquele que apresentasse as qualidades indispensáveis: o grande coronel era sempre um primus inter pares* ».

la résilience de l'influence des liens familiaux sur l'organisation de la politique locale, renforcée par la persistance de fortes inégalités sociales et de la pauvreté généralisée. Dans une société où l'action de l'État est inefficace et où l'identité de classe est faible, la famille reste la plus grande source de sécurité. Ceci est caractéristique du *régime d'attachement familialiste* (Paugam 2016) et le Brésil s'en rapproche : le lien de filiation y a un rôle régulateur, produisant un ensemble de normes auquel les autres liens sociaux sont soumis. Plus spécifiquement, on constate que le lien de filiation régule aussi la vie politique, transformant ainsi le lien de citoyenneté.

1.3. Un attachement familialiste construit par l'assistance sociale

Comme montré dans le chapitre précédent, la famille a un rôle fondamental dans les politiques brésiliennes d'assistance sociale, puisqu'elle est la cellule bénéficiaire principale de ces politiques. Le PBF n'a pas modifié cette tendance, comme son propre nom l'indique : il s'agit d'une « bourse », une « allocation » *pour la famille*, et seulement des familles « entières » en peuvent bénéficier. Par « famille », la loi entend « l'unité nucléaire, éventuellement élargie à d'autres personnes qui ont des liens de parenté ou d'affinité avec elle, en formant un groupe domestique, vivant sous le même toit et qui se maintient par la contribution de ses membres » (loi fédérale n° 10 836, le 9 janvier 2004). Les couples sans enfants n'ont été intégrés comme bénéficiaires du PBF qu'à partir 2011, et les personnes seules ne peuvent toujours pas accéder au programme : ainsi, le « lien familial, mis à part les conditions de revenu, [devient] l'élément déterminant de l'accès au programme » (Fonseca 2001, p. 105).

L'idée de fond est que le succès des politiques sociales dépend de la structure qu'elles choisissent pour cible. La supposition est que la famille fonctionne comme un « filtre redistributif de bien-être » : des règles familiales organiseraient les ressources et les responsabilités en fonction du bien-être de toute l'unité familiale (Medeiros 2000, p. 49). Ainsi, l'action de l'État pour la protection des *individus* en situation de vulnérabilité sociale passe par la famille. Ce choix est aussi dû à la croyance que la réduction de la pauvreté doit passer par le renforcement de l'autonomisation (*empowerment*) des pauvres. Pour la même raison, les femmes sont les cibles prioritaires du programme, pour renforcer leur autonomisation vis-à-vis des autres membres du ménage, et par leur manière de réguler la consommation de la famille, notamment parce qu'elles donnent la priorité aux besoins des enfants.

Dans ce cadre, dans quelle mesure peut-on imaginer que le PBF soit une forme d'expression de la configuration familialiste nationale qui induit une régulation spécifique de la pauvreté ? Nous allons répondre à cette question en analysant deux sujets de débat autour du PBF : la famille et le travail.

Le rôle de la famille dans la légitimation politique du PBF

D'abord, il est nécessaire de comprendre le rôle de la famille dans la légitimation politique du programme. L'expansion des politiques d'assistance sociale dépend de la capacité d'un gouvernement à légitimer une telle décision auprès des électeurs — qui sont ceux qui vont financer ces politiques. Cela nous renvoie aux représentations dominantes de la pauvreté, qui dépendent du type de régime d'attachement, comme décrit auparavant. Dans le régime d'attachement familialiste, comme c'est le cas du Brésil, on constate une naturalisation de la pauvreté, où la représentation dominante culpabilise les pauvres en raison de leur situation. Ces pauvres ne doivent ainsi compter qu'avec leurs ressources familiales pour s'en sortir, et l'aide à ces familles est fortement ancrée sur la rationalité de la charité d'origine catholique. Ce type d'aide est donc aussi attendu dans les relations privées, professionnelles, ou publiques : on n'attend pas la justice des patrons ou de l'État, mais leur bonté. Cela pose un problème pour la justification de l'assistance sociale. Un programme de grande ampleur comme le PBF est légitimé par plusieurs arguments, mais le principal, qui détermine chaque aspect du programme, est le choix de la famille comme cible du programme. Cela permet de contourner la discussion sur la culpabilisation des pauvres, en mettant l'accent sur l'avenir des enfants, qui ne peuvent être tenus responsables de leur situation.

Dans des sociétés ayant une autre configuration des liens sociaux, la pauvreté des enfants est aussi l'objet de l'action publique. Alors que d'autres solutions collectives pourraient être mises en place pour résoudre le problème de la pauvreté des enfants, dans la configuration familialiste, dont le PBF est un exemple, la famille est vue comme la seule apte à résoudre ce problème. Par exemple, cette responsabilité pourrait être donnée à la communauté ou à l'école. Cependant, le *régime d'attachement familialiste* suppose que la famille est la principale responsable de la reconnaissance et de la protection de ses membres, et l'assistance sociale est justifiée pour intervenir et soutenir ceux qui sont incapables de le faire sans aide.

En 2011, les couples sans enfants ont été inclus au PBF, selon une tendance d'expansion des critères d'éligibilité. Cette tendance semble cependant connaître un arrêt avec le nouveau gouvernement de Michel Temer. Dès son arrivée définitive à la présidence en septembre 2016, les actions du Ministère du Développement social (MDS) pour le PBF ont été réorientées selon deux axes principaux : le bien-être des enfants et l'inclusion productive. Le premier aspect a été intégré dans la politique sociale du gouvernement de Temer par la création d'un programme complémentaire au PBF appelé « *Criança Feliz* » (Enfant heureux). Avant son lancement officiel, le président avait annoncé que ce programme serait coordonné par la première dame, puisqu'elle est « très préoccupée avec les questions sociales », selon le président lui-même, et parce qu'étant une mère, elle aurait « tous les prédicats pour aider

dans ce domaine », selon un assistant de la présidence¹⁶ (Iglesias & Barreto 2016, article de presse).

Le programme *Criança Feliz* a été formulé par le responsable du MDS dans le gouvernement de Temer, d'après sa propre expérience dans un programme similaire dans l'État du Rio Grande do Sul, qui vise à renforcer la capacité des familles pauvres à éduquer et à prendre soin de leurs enfants à travers des visites hebdomadaires aux foyers¹⁷. Le programme *Criança Feliz*, de façon similaire, prévoit un suivi des enfants jusqu'à six ans, à travers des « visites régulières à domicile par un professionnel agréé » pour « collaborer à l'exercice de la parentalité, renforcer les liens et le rôle des familles dans l'exercice de la fonction de soins, la protection et l'éducation des enfants jusqu'à l'âge de six ans » (Art. 3^o et 4^o du Décret n^o 8 869 du 5 octobre 2016). Ces visites ont été conçues intentionnellement comme étant une mesure pour faire une évaluation médicale, pédagogique et psychologique des familles, et prévoient une population cible de 4 millions d'enfants déjà bénéficiaires du PBF¹⁸.

Il est important de souligner que le programme *Criança Feliz* vient remplacer une autre initiative qui avait aussi pour objectif de réduire les vulnérabilités sociales des enfants. Il s'agit du programme « *Brasil Carinhoso* » (Brésil affectueux), qui n'a pas été formellement éliminé, mais qui n'a pas été soutenu par le gouvernement de Michel Temer, et selon mes sources dans le MDS, se trouverait de fait « abandonné ». La différence entre ces deux programmes est que le *Brasil Carinhoso* — au-delà de prévoir un supplément dans le montant de l'allocation du PBF — prévoyait l'expansion de l'inscription dans des crèches des enfants des familles bénéficiaires du PBF jusqu'à quatre ans. Cela se ferait par une aide financière permettant de couvrir les frais d'entretien et de prise en charge des enfants à temps complet dans les crèches. Lancé en 2012, ce programme prévoyait de responsabiliser dans le PBF d'autres instances que la famille pour l'éducation des enfants, tout en gardant la famille comme élément central de légitimité du programme. Le *Criança Feliz* de son côté renvoie cette responsabilité exclusivement à la famille, avec un suivi constant — hebdomadaire —, ce qui correspond à une régulation du lien de filiation d'après la typologie de Paugam (2005). C'est-à-dire une régulation de la famille pauvre, avec une définition et une imposition des bonnes pratiques familiales. Cette régulation existait déjà, bien que limitée, dans le PBF, à travers les conditionnalités du programme prévoyant l'obligation de l'envoi des enfants à l'école, leur vaccination, et le suivi médical des femmes enceintes.

¹⁶ Il faut noter que la première dame a une licence en droit, mais n'a jamais travaillé dans ce domaine et, en fait, n'a exercé aucune activité professionnelle depuis 2003. Lors du lancement officiel du programme *Criança Feliz*, la première dame en a reçu le titre d'« ambassadrice », et non de coordinatrice.

¹⁷ Informations disponibles sur le site du programme : <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/o-pim/o-que-e/>>.

¹⁸ Jusqu'au moment de l'écriture (décembre 2016), aucune directive n'a été donnée sur la manière dont ces évaluations seraient faites, et quels professionnels les feraient. Comme tous les services d'assistance sociale, y compris le PBF, ils seront sous la responsabilité des municipalités.

Les influences du workfare : l'« inclusion productive » dans le PBF

Le deuxième axe sur lequel la politique d'assistance sociale brésilienne s'est développée récemment, et de façon plus intense dans le gouvernement de Michel Temer à partir de mai 2016, est l'accent sur les actions d'inclusion productive. À plusieurs reprises dans le développement du PBF, des hommes et des femmes politiques ont tenté d'introduire des éléments de *workfare*¹⁹ dans le programme. Ces dernières années, les partis d'opposition au PT ont tenté à plusieurs reprises de créer des conditionnalités de travail dans le PBF (encadré 3.2). Ces tentatives pour légiférer en ce sens, fondées sur l'idée qu'il ne faut pas que le programme devienne un « moyen de vie » et pour cela qu'il faut forcer les bénéficiaires à s'insérer dans le marché de travail, sont restées vaines jusqu'à la fin du gouvernement de Dilma Rousseff (2011-mai 2016).

Encadré 3.2. Projets de loi concernant le PBF présentés dans la Chambre fédérale des députés

Projet de loi 6021/2009 : conditionne l'octroi de l'allocation du PBF à l'inscription dans des programmes de qualification professionnelle ; prévoit des incitations fiscales pour les entreprises qui embauchent des travailleurs bénéficiaires du PBF (réduction des taux de cotisation de retraite). Auteur : Marcos Montes (DEM/MG).

Projet de loi 7297/2014 : propose l'exemption totale des charges sociales, cotisations de sécurité sociale et impôts relatifs au contrat de travail, pour les entreprises ou les personnes qui embauchent un bénéficiaire du PBF. Auteur : Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR).

Projet de loi 1369/2015 : destine 20 % du total du budget du PBF à l'implémentation et au financement des centres de formation et de qualification professionnelle dans des « activités pratiques ». Auteur : Veneziano Vital do Rêgo (PMDB/PB).

Projet de loi 3084/2015 : vise à conditionner l'octroi de l'allocation du PBF à l'inscription et

à la participation des bénéficiaires à des cours de formation professionnelle ou technique, outre les conditionnalités existantes. L'allocation serait suspendue si le bénéficiaire n'achevait pas la conclusion du cours dans les deux ans à partir du début de l'octroi de l'allocation. Auteur : Danlei de Deus Hinterholz (PSD/RS).

Projet de loi 2105/2015 : prévoit des conditionnalités liées à l'éducation et à la recherche d'emploi : fournir une preuve d'inscription à un cours de formation professionnelle ou technique dans les 90 jours suivant la date du début de l'octroi de l'allocation ; présenter un certificat de fin de cours dans les 90 jours quand celui-ci est achevé ; déposer son curriculum vitae dans des agences de recherche d'emploi. Par ailleurs, l'allocation des bénéficiaires serait suspendue après la quatrième offre d'emploi refusée ou 30 jours après le début d'une activité de travail rémunéré. Auteure : Geovania de Sá (PSDB/SC).

¹⁹ Jean-Claude Barbier (2013) propose de réserver l'utilisation du mot « *workfare* » au cas des États-Unies, et au moins pour le contexte européen, l'auteur suggère de parler d'« activation de la protection sociale » afin de couvrir des phénomènes plus larges, qui ne soient pas restreints à l'assistance sociale et aux obligations imposées aux chômeurs. L'utilisation de ces expressions ici ne représente pas une tentative de rapprocher ces contextes distincts, vu qu'on ne peut pas identifier dans le cas brésilien la formation d'une politique cohérente de *workfare*, ni une tendance vers l'activation de la protection sociale en général.

Dans l'argumentaire du Projet de loi 2105/2015, par exemple, les conditionnalités du programme sont décrites comme favorisant l'accès aux droits sociaux élémentaires, tels que l'éducation, la santé et l'assistance sociale. La meilleure manière de « transformer la réalité » des familles bénéficiaires serait de générer des compétences professionnelles et de l'employabilité, garantissant la viabilité de la « porte de sortie » du programme. Ces nouvelles conditionnalités envisagent le travail à la fois comme un « droit et une obligation » à laquelle déroger priverait du droit à l'assistance sociale.

Même si depuis sa création, les gouvernements du PT ont résisté à transformer le PBF en un programme de *workfare*, il semblerait que le nombre croissant de bénéficiaires jusqu'en 2012 et les critiques des partis d'opposition, relayées par les médias, sur l'incapacité du programme à rendre les bénéficiaires « indépendants », aient eu un effet. Ainsi, dans la première année de gouvernement de Dilma Rousseff (2011-2016), le programme *Brasil Sem Miséria*²⁰ a été lancé avec l'objectif de promouvoir l'inclusion sociale et productive de la population en extrême pauvreté. Le programme, cependant, ne prévoit pas de sanctions pour les bénéficiaires qui n'arriveraient pas à s'insérer dans le marché de travail. Il prévoit plutôt des incitations telles que l'accès à des cours de formation professionnelle, et l'amélioration de services sociaux élémentaires, comme l'accès au réseau public d'eau et d'égout. Le programme prévoit aussi la facilitation d'ouverture de compte bancaire et par conséquent l'accès au microcrédit.

Le gouvernement de Michel Temer prévoit quant à lui l'expansion des conditionnalités liées au travail dans le PBF. Cette expansion est fondée, comme nous l'avons montré au début de ce chapitre, sur le soutien aux conditionnalités existantes par la grande majorité de la population brésilienne (83 % des répondants de l'échantillon représentatif), même parmi la population pauvre, qui soutient aussi la création d'une obligation de travail pour les bénéficiaires (72 %). J'ai eu accès à un document interne de préparation du « Plan national d'inclusion sociale et productive » (*Plano Nacional de Inclusão Social e Produtiva*), qui lance les bases théoriques et les objectifs du plan guide du MDS pour le nouveau gouvernement²¹. Le plan explique en détail la stratégie de « promotion de l'émancipation des bénéficiaires du PBF ». Même si ces stratégies sont plutôt en accord avec les objectifs de la gestion précédente, le raisonnement qui les fonde est différent. Il part du principe que « l'offre abondante d'un ensemble de programmes de promotion sociale ne peut pas résoudre le problème réel de la stimulation au développement dans chaque localité ». Une stratégie plus active est ainsi envisagée, qui prévoit l'ajout de « contreparties sociales » en plus de celles déjà demandées par le PBF (les conditionnalités).

Le document commence par éclairer que les critères d'admissibilité (*portas de entrada*) du PBF seront maintenus. Cependant, le programme sera amélioré pour cibler ceux qui « en

²⁰ Voir chapitre 2, section 2, « Présentation du Programme Bolsa Família ».

²¹ Ce document, daté de 16 juillet 2016 n'a pas encore été officiellement publié, et nous y avons eu accès par un des cadres supérieurs du MDS interviewé dans cette enquête.

ont vraiment besoin ». L'objectif central du plan est de mettre en place des incitations pour émanciper et autonomiser les bénéficiaires du PBF. La stratégie pour cela est d'« améliorer la capacité de génération de revenu par les citoyens » en les soutenant pour qu'ils puissent « chercher et rester dans un emploi formel et augmenter leurs revenus ». Le document insiste, en faisant référence aux initiatives antérieures du MDS, sur le fait que l'émancipation des individus de l'assistance sociale ne peut pas résulter seulement de l'offre de satisfaction des besoins, faisant référence à un manque de « demande » de la part des bénéficiaires. En conséquence, le Plan crée une nouvelle catégorie d'assistés : les familles « en voie d'émancipation de la pauvreté » :

Il est considéré [...] qu'une personne sera dans le processus d'émancipation de la pauvreté lorsque le bénéfice qu'elle reçoit du PBF sera égal ou inférieur à 40 % de ce qu'elle reçoit de son travail ou de son commerce sur une période continue d'un an (à partir de laquelle elle ne sera plus bénéficiaire du programme). Jusqu'à l'expiration d'une période de deux ans à compter du moment où elle avait commencé à gagner un revenu égal ou supérieur à 60 % de ce qu'elle recevait du PBF, la personne dans le processus d'émancipation pourra à nouveau recevoir les avantages du PBF²² si son revenu tombe au-dessous du seuil fixé pour l'entrée dans le programme²³.

Le vocabulaire adopté renvoie à l'idée de dépendance envers l'assistance sociale, à des individus dont la volonté à chercher du travail serait insuffisante pour s'en émanciper. Ce raisonnement est un discours culpabilisant les pauvres de leur situation, sans faire aucune référence au contexte actuel de structure de la production, aux conditions de travail disponibles, aux situations économiques particulières. Pour qu'ils puissent « chercher et rester » dans un travail formel, il serait nécessaire de donner des incitations. Le Plan parle abondamment de « génération de revenu », mais une seule fois, sans détails, de « création d'emplois », en supposant que le travail formel est disponible pour tous. L'objectif donné aux municipalités sera « l'émancipation de la pauvreté de 30 % des bénéficiaires du PBF », avec des « prix » d'incitation aux maires qui attendront certains indices, en complétant la configuration de pénalisation de l'assistance sociale, avec une potentielle augmentation de la stigmatisation des bénéficiaires.

La logique à la base de ces changements correspond au « paradigme de l'activation », qui consiste à « impliquer l'individu et faire [en sorte] qu'il s'implique lui-même afin de collaborer à ce qu'on fait pour lui, de telle sorte que sa propre responsabilité soit toujours

²² Le texte n'est pas clair : prévoit-il un retour automatique des bénéficiaires sans passer par la liste d'attente générée par les quotas municipaux, ou au contraire, suggère-t-il un nouveau mécanisme pour empêcher ceux qui ont déjà perçu le PBF de le recevoir à nouveau 2 ans après en être sorti ?

²³ Traduction du texte original en portugais : « *Considera-se, para efeitos deste Protocolo, que uma pessoa estará em processo de emancipação da pobreza quando o benefício que recebe do Bolsa Família for igual ou menor do que 40% do que auferir com seu emprego ou empreendimento pelo período contínuo de 1 ano (a partir do qual deixará de ser beneficiária do programa). Até o vencimento do período de 2 anos, contados a partir do prazo em que passou a auferir rendimentos iguais ou maiores do que 60% do que recebe do PBF, a pessoa em processo de emancipação poderá voltar a receber os benefícios do Programa Bolsa Família se sua renda cair para o patamar estabelecido para entrada no programa* ».

engagée, y compris dans ses échecs » (Castel 2013, p. 8)²⁴. En ce qui concerne la dimension technique, les exigences de recherche de travail dans des programmes d'assistance sociale peuvent minimiser légèrement les coûts de sélection en décourageant les bénéficiaires irréguliers²⁵, mais il est généralement accepté qu'elles sont davantage une expression des préférences sociales paternalistes (Barrientos 2013a, p. 88).

Cela nous renvoie à la discussion plus large sur l'effet de l'assistance sociale sur l'offre de main-d'œuvre, connu au Brésil comme l'« effet paresse » (*efeito-preguiça*), à propos duquel un bref bilan conceptuel et empirique est nécessaire. Comme souligné précédemment, il est courant d'expliquer la pauvreté par la paresse, dans divers contextes nationaux, d'autant plus fortement que le chômage est réduit (Paugam & Selz 2005). Cette explication

renvoie à une conception morale fondée sur le sens du devoir et l'éthique du travail. Dans cette optique, les pauvres sont en quelque sorte accusés de ne pas suffisamment se prendre en charge eux-mêmes et les pouvoirs publics n'ont donc pas à les aider davantage. Selon cette approche, c'est chaque individu qui est responsable de lui-même et seul son courage peut lui éviter de connaître la pauvreté (*ibid.* p. 296).

Dans les programmes de transferts conditionnels de revenus (PTCR), la valeur des allocations est fixée normalement au-dessous du seuil de pauvreté, ou au moins, bien au-dessous du salaire minimum : c'est le cas par exemple en 2016 où l'allocation moyenne du PBF vaut moins du quart du salaire minimum en 2016 : 176 R\$ contre 880 R\$ (53 \$ et 266 \$). Bien sûr, le montant de l'allocation peut augmenter considérablement en fonction du nombre d'habitants du foyer. L'allocation est calculée en fonction du revenu par personne, ce qui veut dire qu'une famille de cinq personnes avec un seul salaire minimum est toujours qualifiée pour bénéficier du PBF (avec un revenu par personne de 157,60 R\$ pour une ligne d'éligibilité de 170 R\$). Dans ce scénario, le PBF peut-il représenter un vrai inhibiteur dans l'offre de main-d'œuvre salariée ?

Compte tenu de la différence entre la valeur de l'allocation et le salaire minimum, cette hypothèse peut être effective si on considère l'importance du marché d'emploi informel au Brésil, et notamment dans le Nordeste. Plus faible est la différence entre le salaire et l'allocation estimée, plus grande est l'acceptabilité logique de cette hypothèse. Un macro-effet primaire que le PBF peut avoir, et qui a été envisagé dans sa conception, est d'augmenter les salaires informels dans les régions moins développées. J'ai rencontré effectivement quelques bénéficiaires qui ont déclaré avoir augmenté considérablement leurs exigences de salaire par rapport au travail journalier. C'était le cas principalement pour les

²⁴ Ce paradigme a ses origines dans les *Old Poor Laws* en Angleterre, débuté avec l'« *Act for the Relief of the Poor* » de 1601, qui imposaient du travail aux assistés « valides ». Le paradigme a fortement influencé les politiques sociales états-uniennes, notamment dans le *New Deal* à travers l'« *Aid for Families with Dependent Children* » de 1935, qui furent plus tard remplacés, sous le gouvernement de Bill Clinton (1993-2001), par le « *Temporary Assistance for Needy Families* » de 1996.

²⁵ Il ne s'agit pas nécessairement de personnes mal intentionnées mais de la totalité des personnes qui ne devraient pas être bénéficiaires, parce qu'ils n'ont pas le profil du programme.

femmes dans le travail domestique et pour les hommes ayant une expérience en construction civile ou dans les travaux agricoles où selon eux, jusqu'à récemment, une journée de travail pouvait être payée en nature (nourriture). Oliveira et Soares (2012) ont quant à eux formulé des objections conceptuelles à l'hypothèse de l'effet paresse. Au-delà de l'aspect moral de ce comportement — qui peut être objet de stigmatisation —, il pourrait conduire à une dépréciation du capital humain de ces personnes ou à une réduction de leur réseau social. En outre, il y a peu de travailleurs qui peuvent choisir librement le nombre d'heures travaillées, voir l'accès au travail même.

Passons maintenant à une brève confrontation de ces représentations avec les données disponibles de l'effet du PBF sur l'offre de main-d'œuvre. Oliveira et Soares (2012) ont fait un bilan des principaux travaux quantitatifs publiés qui testaient l'hypothèse de l'effet paresse. Le tableau 4 donne les détails de quelques-uns d'entre eux.

TABLEAU 4. SYNTHÈSE DES TRAVAUX ANALYSANT LA PARTICIPATION DES BÉNÉFICIAIRES DU PBF AU MARCHÉ DU TRAVAIL

<i>Source</i>	<i>Base de données</i>	<i>Unité d'analyse</i>	<i>Heures travaillées</i>	<i>Participation au marché de travail</i>
Brito & Kerstenetzky (2010)	PNAD 2006	bénéficiaires et non bénéficiaires	pas testé	plus grande participation des bénéficiaires
Medeiros, Britto & Soares (2007)	PNAD 2004	bénéficiaires et non bénéficiaires	pas testé	réduction de la participation pour un groupe : bénéficiaires femmes chefs de foyer
Ferro, Kassouf & Levison (2009)	PNAD 2003	bénéficiaires et non bénéficiaires	pas testé	augmentation de la participation des mères et des pères bénéficiaires de 3 points de pourcentage
Tavares (2010)	PNAD 2004	mères bénéficiaires et non bénéficiaires	augmentation significative pour tous les groupes	augmentation significative pour tous les groupes
Teixeira (2010)	PNAD 2006	travailleurs formels et informels	secteur formel : réduction entre 0,56 (hommes) et 1,18 heures (femmes) par semaine	augmentation de la participation entre 1,7 (hommes) et 2.5 points de pourcentage (femmes)
Ribas & Soares (2011)	PNAD 2001, 2004, 2006	bénéficiaires dans des zones rurales et urbaines, par région métropolitaine	effets insignifiants	plus grande participation chez les bénéficiaires femmes et les travailleurs secondaires dans le secteur informel dans des zones rurales pauvres

Source : traduit et adapté de Oliveira & Soares (2012).

Ces travaux permettent de rejeter l'hypothèse d'effet paresse et donnent des preuves de l'effet contraire : à même niveau de revenu, les bénéficiaires ont tendance à être plus actifs sur le marché du travail que les non-bénéficiaires, de même pour le nombre d'heures travaillées. Il existe une seule étude montrant une réduction (statistiquement significative) de la participation au marché du travail des bénéficiaires dans le cas précis où les bénéficiaires sont des femmes chefs de famille, c'est-à-dire des femmes ayant la principale source de revenu du foyer (Medeiros, Britto & Soares 2007). Par rapport aux heures travaillées, Teixeira (2010) a trouvé que seules les femmes au-dessous du seuil d'extrême pauvreté avaient réduit leurs heures de travail, proportionnellement à la valeur de l'allocation reçue. Ribas et Soares (2011) ont trouvé des indications (non définitives) que le PBF peut entraîner une hausse du chômage dans les régions métropolitaines de grandes villes, ce qui peut être expliqué par une plus grande patience et une plus forte exigence dans la recherche d'emploi.

Nous pouvons ajouter à ces travaux deux autres qui semblent significatifs. D'abord, celui de Barbosa et Corseuil (2011)²⁶ indique que la réception de l'allocation du PBF ne modifie pas le choix des individus entre le travail formel et informel. Cela considérant, comme le notent les auteurs, que l'hétérogénéité régionale des possibilités d'emploi auxquelles sont confrontées les bénéficiaires peut conduire à différentes postures en ce qui concerne les préférences liées au travail. Dans la même ligne, Foguel et Barros (2010)²⁷ n'ont trouvé aucun effet significatif du PBF (et d'autres PTCR précédents) sur l'offre de travail des hommes et des femmes adultes. Finalement, le travail d'Uceli *et al.* (2014)²⁸, centré sur la région Nordeste, nous paraît particulièrement intéressant. Les auteurs ont réfuté l'hypothèse que la réception de l'allocation réduirait l'offre de travail des individus de cette région. Au contraire, ils ont trouvé une relation positive entre ces deux variables : l'allocation a encouragé les individus à augmenter leur offre de travail.

On retiendra que les résultats de ces enquêtes vont clairement contre l'hypothèse d'un effet paresse²⁹. La réduction de la participation au marché de travail chez les bénéficiaires est faible et limitée à des groupes spécifiques. Un tel effet sur ces groupes est non seulement attendu, par exemple pour les mères qui passent plus de temps à s'occuper de leurs enfants, voir désirable, dans le contexte de la politique sociale.

²⁶ L'unité d'analyse est les « bénéficiaires quasi-inéligibles » et « non-bénéficiaires quasi-éligibles » pour contrôler les différences de revenu ; les données utilisées proviennent de l'enquête « *Pesquisa de Orçamentos Familiares* » de 2008 et 2009, réalisée par l'IBGE.

²⁷ Les auteurs ont utilisé divers modèles de régression linéaire à partir d'une série chronologique de 806 municipalités brésiliennes qui ont été suivies sur cinq ans. Ce panel de municipalités a été construit à partir de microdonnées des versions 2001-2005 de la PNAD.

²⁸ L'unité d'analyse a été « bénéficiaires » et « non-bénéficiaires » ; les données utilisées sont de l'enquête PNAD 2009, réalisée par l'IBGE.

²⁹ Banerjee *et al.* (2015) ont comparé les données provenant d'évaluations aléatoires de PTCR de six pays — Honduras, Indonésie, Maroc, Mexique, Nicaragua et Philippines —, et n'ont trouvé aucune preuve systématique d'un impact des transferts sur les comportements liés au travail, ni chez les hommes ni chez les femmes.



Pour conclure cette section, rappelons que les premières actions qui ont mené à la création du PBF ont été inspirées par une logique d'universalité des droits sociaux, sur la base de la reconnaissance de la citoyenneté des pauvres et de leur droit à participer pleinement à la vie sociale. Comme montré dans le chapitre précédant, ces actions ont eu pour inspiration le « Programme garantie de revenu minimal », approuvé dans le congrès brésilien en 1991. Cependant, à chaque étape de sa construction, le PBF a été transformé pour avoir une plus grande légitimation sociale et politique. Les éléments acquis graduellement contribuaient à une conformation à la norme sociale, qui doit être comprise dans le cadre du *régime d'attachement familialiste* (Paugam 2016), où le lien de filiation prend un rôle régulateur. Dans ce cas spécifique, il s'agit de la régulation du lien de citoyenneté par le lien de filiation, vu que l'économie politique du PBF est fondée sur le fragile équilibre de l'expansion de droits sociaux qui sont moins l'expression de la citoyenneté, qu'une régulation et une protection de la famille. Cette conformation du PBF à la norme familialiste vient historiquement de ce que le programme est explicitement construit pour protéger des familles — et notamment des enfants — et non pas des individus. Par ailleurs, on assiste actuellement à un renforcement de la responsabilisation individuelle pour la sortie de la pauvreté à travers la promotion de l'inclusion productive, qui renforce la représentation que les pauvres sont (seuls) responsables de leur situation, en masquant les facteurs structurels à l'origine de la pauvreté.

Dans le cadre du régime d'attachement familialiste, la famille devient la seule responsable de la protection de ses membres, et les politiques d'assistance sociale en sont la manifestation. Les pauvres ne sont pas vus en tant que membres d'une classe de travailleurs qui a un rapport spécifique à l'organisation de l'économie de marché des sociétés capitalistes. La pauvreté en tant que question sociale est conçue comme résultant d'un ensemble de « familles pauvres qui ont besoin d'un travail d'activation pour résoudre leurs problèmes, qui résultent de leur incapacité » (Couto 2015, p. 671).

2. ENJEUX SOCIAUX DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA

Analyser le PBF d'après la théorie des régimes d'attachements nous permet de relier les caractéristiques du programme aux représentations de la pauvreté, ce qui peut nous aider à mieux identifier le statut du pauvre dans la société. Cette section vise à approfondir cette question, d'abord en analysant la place du PBF dans le paysage de la protection sociale brésilienne, pour ensuite examiner le statut légal actuel du PBF qui empêche sa consolidation en tant que droit.

2.1. La reconnaissance ambivalente du statut du pauvre

Même en considérant les avancées promues par le PBF, il représente la continuation d'une tendance qui a ses origines dans les années qui suivent la Constitution de 1988 : au lieu de garantir des droits sociaux fondés sur le principe de l'universalité — qui garantirait à tous les citoyens des moyens leur permettant d'accéder à leurs droits —, on constate au contraire une augmentation du pilier de l'assistance sociale et le développement de mesures dans le cadre de l'action sociale qui donnent la priorité au ciblage et à l'accès conditionné. Même avec les gains obtenus grâce au programme, d'autres améliorations ne suivent pas spontanément :

rising incomes were not accompanied by comparable improvements in public services and infrastructure, leading to the perception of a deteriorating quality of urban life. These difficulties were compounded by Brazil's economic slowdown. GDP growth rates have declined since 2011; employment growth has tapered off, the minimum wage is rising slowly, the formalization of work has paused, and there is little scope for the further expansion of social programmes. Subcontracting continues to expand, and these jobs pay 40–60 per cent less than comparable formal jobs. This might help to explain the high proportion of low-paid jobs created in the 2000s and the slow recovery of the wage share of income [...]. In sum, pauperism has reached its limits, and further gains in poverty and distribution will require significant policy changes (Saad-Filho 2015, p. 1243).

Cette approche de l'assistance sociale, si elle reste isolée, ne traite que les pires symptômes de la précarité matérielle, sans agir sur les structures de reproduction de la pauvreté. L'effet des PTCR tel que le PBF sur la réduction des vulnérabilités d'urgence est indéniable, mais ces programmes sont autolimitants, devenant moins pertinents à mesure que les revenus augmentent. En même temps, la réduction des allocations ne permet pas l'investissement dans des activités productives, n'étant utilisées que pour la consommation familiale. Ces programmes renforcent la « financiarisation de la reproduction sociale et le soutien de la privatisation des biens et services de base » (Saad-Filho 2015, p. 1238).

On observe, ainsi, deux tendances complémentaires dans le développement de l'*assistance sociale* brésilienne : le ciblage des actions, et sa croissance relativement aux autres institutions de la *protection sociale*.

Le caractère ciblé

Les PTCR suivent un modèle de politique sociale ciblée vers les plus pauvres, un modèle qui présente des incitations perverses où « plus le ciblage est censé être fin, plus les enquêtes sont typiquement invasives »³⁰, comme le remarque Amartya Sen (1995, p. 14). Bien que des seuils de ciblage plus bas peuvent réduire les coûts des programmes avec des

³⁰ Traduction du texte original en anglais : « *The finer the targeting is meant to be, the more invasive would the investigations typically be* ».

allocations, en réduisant simplement le nombre de bénéficiaires, ils augmentent les coûts d'identification des bénéficiaires. De plus, la fluctuation de revenus familiaux engendre aussi un coût important pour tenir à jour la liste des bénéficiaires.

En conséquence, trois problèmes principaux mettent en péril l'efficacité et la légitimité des politiques ciblées. Premièrement, elles sont dissociées de l'objectif d'expansion de la citoyenneté des plus pauvres, dans le sens où elles ne sont pas attachées à l'accès et à la qualité d'autres services de base. Deuxièmement, ces politiques peuvent transformer des problèmes structurels en des stigmates moraux portés par les personnes ciblées. Bruno Lautier (2014, p. 466) pense que le modèle de politique sociale ciblée induit nécessairement une distinction entre les « bons pauvres » et les « mauvais pauvres ». Cela résulte des méthodes de tels programmes, qui ont tendance à récompenser le « bon pauvre » qui accepte une intrusion dans sa vie, notamment de ses revenus, alors que le « mauvais pauvre » va essayer de dissimuler ses moyens de vie. Les conditions matérielles de la vie du « bon pauvre » inspirent la pitié, et il accepte d'être éduqué par les agents des programmes ; le « mauvais pauvre », perçoit les contreparties comme des obligations et leur résiste toujours autant que possible. Et troisièmement, elles comptent sur l'absence de capacité de pression sociale des plus démunis pour exiger des aides de plus grande valeur et des services de meilleure qualité³¹. Il s'agit de la part de l'État d'un choix au rabais, d'une politique reconnue comme insuffisante, mais ayant le mérite d'exister ; elles ne mettent pas en place, cependant, un droit lié à citoyenneté (Lavinias 2007).

Felipe Hevia de la Jara (2012), soutien de son côté que le PBF s'insère en pratique dans une logique de revenu de base universel. L'auteur défend que le fait que le programme ne soit plus restreint depuis 2011 aux familles avec des enfants crée la possibilité pour un couple pauvre sans enfants d'en bénéficier sans conditionnalités³². Le PBF pourrait être considéré de ce point de vue comme une prestation universelle. Cependant, il faut souligner que le bénéfice reste accessible exclusivement aux « familles », les personnes seules ne pouvant pas y accéder. Les valeurs des allocations sont aussi considérablement moins importantes pour les familles sans enfants que pour celles en ayant. De plus, cette approche ignore le statut juridique du PBF, que nous aborderons dans la suite, et qui l'éloigne d'une logique de « droit citoyen ».

³¹ L'auteur soutient que les politiques ciblées engendrent d'autres problèmes, comme le renforcement des pièges de la pauvreté, ou même l'augmentation de la pauvreté : je ne trouve pas dans son travail suffisamment d'indices pour soutenir ces thèses.

³² Pour rappel, les conditionnalités sont des actions que doivent effectuer les bénéficiaires pour maintenir leur allocation ; il y en a deux : examens médicaux des femmes enceintes et des bébés, et scolarisation des enfants. Il faut donc ne pas confondre ces *conditionnalités* avec les *critères d'éligibilité* qui concernent principalement le revenu familial.

L'« assistencialisation » de la protection sociale

Par rapport à la relation entre l'assistance sociale et les autres institutions de la protection sociale, si d'un côté, l'accès aux politiques de santé et de sécurité sociale devient de plus en plus restreint³³ par la marchandisation et la privatisation, l'assistance sociale est élargie, et devient le principal outil de la protection sociale au Brésil (Mota 2010, p. 134). Au-delà des bases matérielles déterminantes à la formation de l'ingénierie de la protection sociale, en tant qu'institution sociale, elle a un caractère politique et idéologique qui révèle le fond de la question sociale dans une société. Depuis les années 1990, Ana E. Mota (*ibid.*) observe au Brésil une tendance à la privatisation et l'« assistencialisation » de la protection sociale.

La discussion politique sur la solidarité n'a jamais été faite au Brésil. En France, elle résulte des Trente Glorieuses, d'une société qui se réjouissait d'un développement rapide, mais qui voyait quand même une petite partie de sa population à la marge de cette richesse³⁴. Au Brésil, la concentration de la richesse augmentait dans les périodes de fort développement économique, et le débat politique est resté organisé autour de la nécessité prioritaire de la croissance économique, le débat sur la socialisation de la richesse restant marginal. En 2003, avec la création du PBF, le choix fut fait de mettre en place un mécanisme de redistribution des revenus sans provoquer dans le pays une réflexion sur la solidarité qui aurait pu accompagner ou conduire à transformer la protection sociale dans son ensemble. Le PBF paraît être un simple adjoint de la protection sociale, sans vraiment en faire partie, mais en même temps, il structure toute l'assistance sociale.

La « question sociale » au Brésil est de réduire la pauvreté, et les programmes ciblés de transfert de revenus constituent le moyen choisi pour y parvenir. On notera que les politiques qui ciblent les périphéries urbaines, ou bien l'agriculture familiale, par exemple, sont aussi destinées aux pauvres, mais visent à résoudre un problème spécifique d'intégration et d'inclusion citoyenne (Lautier 2014). Ce nouveau modèle de protection sociale fait de l'assistance sociale un mécanisme d'intégration, et lui donne un rôle structurant dans les municipalités brésiliennes : l'assistance n'est plus un moyen d'accès à d'autres politiques de protection sociale et de citoyenneté en termes plus larges. Une tension liée à l'impossibilité structurelle de l'assistance sociale de jouer ce rôle intégrateur émerge, en raison de son caractère stigmatisant et, possiblement, renforçateur des conflits de classes. Il s'agit, d'une certaine façon, de remplacer le travail par la garantie de revenu — permettant l'accès à la consommation — comme principal mécanisme d'intégration face à la société.

³³ À titre d'exemple, en 2015, l'exigence de période minimale travaillée pour accéder à l'allocation chômage (4 ou 5 prestations) a augmenté de 6 à 12 mois pour la première demande. Les plus touchés par les nouvelles règles sont les travailleurs ayant une faible stabilité d'emploi, qui sont majoritairement ceux de plus basse qualification.

³⁴ Configurant une *pauvreté marginale*, d'après la typologie de Paugam (2005), présenté dans l'encadré 3.1.

Dans des pays développés où prédomine la notion d'État de bien-être, la combinaison entre sécurité sociale — liée au travail — et assistance sociale — pour les personnes sans travail — est cohérente : la protection universelle est garantie. Dans des pays comme le Brésil, avec une immense population pauvre et économiquement active, restreinte au travail informel et précaire, cette équation devient problématique (Mota 2010, p. 136). L'assistance sociale prend ainsi une proportion énorme sans offrir une vraie protection à ses bénéficiaires.

2.2. L'ambivalence du PBF : droit social ou « bénéfice » ?

Au-delà de la discussion de la place que l'*assistance sociale* prend au sein de la *protection sociale*, le statut légal de l'assistance est aussi l'objet d'un débat intense. Sur le plan théorique, les arguments utilisés pour justifier dans le champ politique l'assistance aux personnes en situation de pauvreté sont normalement divisés en deux groupes : les arguments d'ordre moral, et ceux qui ont pour base une conception politique de justice sociale³⁵. Il existe une obligation morale positive d'améliorer le bien-être d'autrui quand on en a la possibilité, en particulier ceux qui en ont le plus besoin (principe de bienveillance) ; il existe aussi une obligation négative, de ne pas causer de mal à autrui et de minimiser les effets négatifs que nos actions ont sur les autres. Par ailleurs, certains font valoir que le devoir d'aider autrui a son origine dans le modèle de développement qui a mis en place des institutions économiques favorisant les intérêts d'un groupe de la population au détriment du reste de la population (Barrientos 2013a).

Au Brésil, la discussion autour de la dimension « droit » du PBF est souvent développée en deux axes complémentaires. Le premier souligne son impersonnalité et la bonne performance bureaucratique pour refuser les accusations sur le clientélisme (Fenwick 2009, Bohn 2011, Leão Rego & Pinzani 2013, Sugiyama & Hunter 2013, Hunter 2014) ; et le second interprète le programme comme une étape dans un processus plus large de renforcement des objectifs de l'assistance sociale à travers un revenu minimum pour l'exercice de la citoyenneté (Barrientos 2013b), tel que proposé par les défenseurs du revenu minimum inconditionnel. L'objectif de cette sous-section est de faire une discussion préliminaire sur la nature juridique du PBF qui est un programme gouvernemental, une politique d'État. L'accent sera mis sur les aspects techniques et politiques de la création du programme et son développement, et non la perception qu'en ont les bénéficiaires (qui sera reprise ultérieurement).

³⁵ Sur la conception politique de la justice, voir John Rawls (1971, 2001).

La base légale du PBF

Simmel développe aussi une discussion sur la nature de l'assistance sociale en tant que droit des pauvres. Il constate que « l'État a l'obligation d'assister les pauvres, mais à cette obligation il ne correspond pas un droit à l'assistance aux pauvres » (2002, p. 50), ce qui est précisément une caractéristique des politiques publiques d'aide aux pauvres au Brésil. Pour Simmel, le fait que l'obligation d'aide ne soit pas traduite en droit, que l'État ne permet pas aux pauvres de revendiquer l'aide comme un droit, les exclut de fait de la citoyenneté. La reconnaissance du droit à l'assistance serait ainsi la seule manière de « protéger l'aide publique de l'aléatoire et de la dépendance face à des situations financières périlleuses ou à d'autres facteurs d'insécurité » (*ibid.* p. 42)³⁶. Cela a une implication directe sur les destinataires de l'assistance :

En effet, [le pauvre] peut se remettre de l'humiliation, de la honte et du déclassement que la charité implique dans la mesure où celle-ci est conférée et non pas par compassion ou par sens de l'obligation, mais parce qu'il [le pauvre] peut exiger l'exécution d'un droit. [...] En en faisant un droit, son sens intérieur est déterminé et élevé à un statut d'opinion fondamentale concernant la relation entre l'individu et les autres, entre l'individu et la totalité (Simmel 2002, p. 43).

Dans ce sens, en retournant à notre cas d'études, le PBF est-il un « droit des pauvres », qui a été jusqu'alors systématiquement négligé par la société brésilienne ? La pensée de Simmel peut nous aider à comprendre l'importance de la fragilité légale qui soutient le PBF. Comme souligné précédemment dans ce chapitre, le PBF a été conçu dans l'esprit du revenu minimum de base, fondé sur la perspective du paiement de la « dette sociale » en vue de l'expansion de la citoyenneté à travers les politiques publiques qu'a inspiré la Constitution brésilienne de 1988. Cependant, comme démontré dans la première section de ce chapitre, on observe une tendance au ciblage et non à l'universalisation des politiques sociales. Le PBF s'éloigne ainsi des propositions d'un revenu de base qui l'ont inspiré, et suit une formule « hybride » qui sécurise son soutien politique (Britto & Soares 2011). Les tenants d'un revenu de base suggèrent que la plupart des problèmes de la mise en œuvre du PBF, tels que les erreurs de ciblage et le contrôle des conditionnalités, pourraient être minimisés par le passage à un transfert inconditionnel et universel (Barrientos 2013b, p. 901-902), entraînant aussi une réduction des coûts d'administration du programme. Dans cet esprit, plusieurs auteurs (et élus) brésiliens soutiennent l'adoption d'un revenu minimum de base (Suplicy &

³⁶ Le cas de l'Angleterre, auquel Simmel s'intéresse, montre les différences fondamentales entre ces conceptions de l'assistance sociale. Les *Old Poor Laws*, mentionnées ci-dessus, ont établi en 1601 pour la première fois l'obligation légale d'aide aux pauvres. Cependant, ce n'est qu'en 1795 qu'on assiste à un changement de paradigme, quand le *Speenhamland Act* établit une « aide fiscale en espèces attribuée indistinctement [qui] renverse la logique assistancielle et ouvre un droit au secours fondé sur des paramètres économique-démographiques totalement étrangers à la personne du pauvre » (Rodriguez 2013, p. 88). L'acte a été fortement critiqué pour des raisons morales : ses opposants le voyaient comme incitant à l'assistance préférablement au travail, et donc ferait perdre au pauvre sa « dignité, son sens du devoir, de la solidarité et de la responsabilité » (*ibid.* p. 90). Ainsi, en 1834, il donne lieu au *New Poor Law*, qui reprend la logique antérieure d'obligation de travail.

Buarque 1997, Monnerat *et al.* 2007, Suplicy 2007). Cependant, le sujet qui nous intéresse le plus ici est la nature même des droits sociaux dans le cadre du PBF, comme le souligne Robert Castel :

Parler de droits (sociaux), c'est affirmer que la protection de l'individu constitue une exigence incontournable que l'État garantit parce que ces individus sont des citoyens et doivent être traités comme tels. La solidarité à leur égard n'est pas l'exercice d'une bienveillance facultative, mais la reconnaissance du fait qu'ils sont membres de la communauté nationale, et dès lors ont des droits (Castel 2013, p. 6-7).

Dans ce sens, même s'il est présenté comme un droit social, le PBF — avec plus de 13 ans d'existence — repose toujours sur une base légale fragile qui peut facilement être démantelée par le gouvernement fédéral. Cette fragilité participe au manque de sécurité des bénéficiaires concernant la continuité du versement des allocations, ainsi qu'à l'usage électoral du programme, dont les stratégies clientélistes font partie.

Le PBF a été créé par une mesure présidentielle en 2003 et il est devenu une loi fédérale (n° 10 836) le 9 janvier 2004. Le programme a été conçu comme un programme ciblé, et il l'est resté : « l'octroi des bénéfices du PBF a un caractère temporaire et ne génère pas un droit acquis. L'éligibilité des familles pour recevoir ces prestations doit être obligatoirement examinée tous les deux ans »³⁷ (l'article 21 du décret n° 6 392 de 2008). Le PBF est un programme du gouvernement fédéral, il n'est pas une politique sociale constitutionnelle, car il existe des quotas par municipalité. Si le PBF était un droit constitutionnel, il n'y aurait pas de quotas, la distribution serait illimitée. Cela signifie aussi que le gouvernement peut suspendre ou modifier les règles du programme à tout moment. En plus d'être une mesure budgétaire, son statut légal permet l'existence des conditionnalités, car un droit social réel ne pouvait pas avoir de conditions pour être appliqué. Cependant, le programme est fondé sur des lois et des règles bien définies, et que ce soit un droit constitutionnel ou un programme gouvernemental, l'impersonnalité et l'égalité de traitement devraient présider à l'accès de la population au PBF.

Pour Armando Barrientos (2013a), le plus grand défi des PTCR concerne leur institutionnalisation, par laquelle ils acquièrent un statut juridique et administratif, des règles de fonctionnement transparentes, et des moyens efficaces de coordonner leurs activités avec d'autres organismes publics. Pour l'auteur, bien que l'institutionnalisation du PBF soit en cours, et bien que le PBF soit reconnu comme un cas exemplaire, le processus est en stagnation. Le programme a beau être ancré dans un ministère et régi par des lois, il ne constitue pas un droit acquis, et il est perçu par ses bénéficiaires comme tel, constat que nous ferons aussi dans ce travail. De plus, le gouvernement dispose d'une grande marge de manœuvre pour modifier les paramètres du programme, y compris les valeurs des

³⁷ Traduction du texte original en portugais : « *A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos* ».

allocations, qui ne sont pas reliées au salaire minimum. Le PBF reste loin de l'institutionnalisation conférée à d'autres programmes de protection sociale qui ont été progressivement mis en place pour fournir certaines garanties sociales, telle que l'allocation pour les familles pauvres avec des personnes handicapées (BPC), un droit irréversible : une fois les critères d'admissibilité atteints et l'attribution faite à une famille, l'allocation ne peut plus être supprimée (Jaccoud *et al.* 2009).

Il faut remarquer qu'au Brésil, les PTCR ont été développés en dehors de l'assistance sociale, avec une organisation bureaucratique indépendante, même si on note récemment un rapprochement d'agendas — non sans tensions — entre les deux structures (Bichir 2016). Ces tensions sont fondées particulièrement sur deux facteurs : 1) la différence fondamentale de base légale des deux domaines. Alors que l'assistance sociale est un droit constitutionnel réglementé par la loi, le PBF reste un programme de gouvernement, objet constant de débat politique ; et 2) l'assistance est ancrée sur une catégorie professionnelle avec un haut niveau d'organisation, tandis que le PBF a été conçu et reste dirigé par des économistes, et ne s'appuie que de façon indirecte sur le travail social, puisque sa mise en œuvre n'exige pas la présence de travailleurs sociaux. Même si les assistantes sociales sont souvent employées par les bureaux municipaux du PBF, le fait que leur participation ne soit pas obligatoire implique aussi que leurs décisions peuvent être ignorées par les coordinateurs locaux, en fragilisant *a priori* le droit des bénéficiaires. Hevia de la Jara (2012) note que ce « manque de coordination » du PBF avec l'assistance sociale institutionnelle s'exprime par l'absence complète de conditionnalités liées à ce domaine — qui pourrait être faite par les Centres de référence de l'assistance sociale (CRAS), par exemple, déjà responsables du suivi des familles « vulnérables » — comme le fait le PTCR chilien « *Chili Solidario* ».

Pour conclure, Lautier (2014) souligne que le principal problème en ce qui concerne le statut légal des PTCR est qu'ils sont fondés sur un argument moral et, en conséquence, leur légitimité auprès des individus dépend de valeurs individuelles. En opposition, si ces programmes étaient fondés sur un droit, que l'auteur considère comme extérieur à la morale, leur légitimité universelle serait assurée.

Les conditionnalités : devoirs citoyens ou contrôle des pauvres ?

Une importante caractéristique du programme qui doit être discutée ici est son caractère conditionnel. En échange des transferts reçus, les bénéficiaires doivent observer quelques obligations associées à l'investissement dans le capital social de leurs familles. L'existence même des conditionnalités révèle une contradiction au sein du PBF, entre ses objectifs et l'économie politique qui lui garantit une légitimité sociale. Le programme a été conçu pour éradiquer la faim et la pauvreté extrême et en conséquence de cet objectif, la discussion sur la sortie du programme — ce qu'on appelle la « porte de sortie » — est restée marginale, hors des préoccupations des décideurs du gouvernement fédéral. En même

temps, avec la constante augmentation du nombre de bénéficiaires du programme (jusqu'à 2012), la discussion sur la permanence indéfinie des bénéficiaires dans le programme a pris de l'importance, renforcée par la crise économique que le pays connaît depuis 2014. Le MDS a commencé ainsi à diffuser des données pour défendre que des personnes sortaient volontairement du programme, comme signe de bon fonctionnement du PBF.

Dans ce contexte, les conditionnalités du PBF servent à augmenter l'acceptation du programme parmi la population non bénéficiaire, à justifier un investissement dans le capital social des pauvres, notamment des enfants, puisque les deux conditionnalités existantes pour le moment ciblent la scolarisation des mineurs et la santé des femmes enceintes et de leurs bébés. L'argument en faveur des conditionnalités est qu'elles déclencherait un cercle vertueux de droits et de devoirs, en demandant une contrepartie aux familles assistées, et qu'elles auraient un caractère « pédagogique ». Pour le cas de la scolarisation, par exemple, le programme ne fait rien d'autre que de payer les parents pour qu'ils respectent la loi, puisqu'elle exige précisément que chaque enfant, dont les parents sont légalement responsables, aille à l'école. Les controverses que pourrait créer le fait de récompenser en argent ceux qui ne font que respecter la loi semblent inhibées par les fortes inégalités sociales. En revanche, dans la perspective de Simmel, lorsque l'assistance aux pauvres est fondée sur une finalité, et n'est pas la conséquence de l'égalité des droits des citoyens, « le droit de revendication des pauvres finit par se réduire à rien » (2002, p. 45).

De plus, les résultats du programme évalués par des indicateurs de santé et d'éducation sont très limités, ce qui démontre avant tout une faible qualité des services de santé et d'éducation, qui n'ont rien à voir avec le PBF (Sánchez-Ancochea & Mattei 2011). L'existence de conditionnalités liées à la santé et à l'éducation est révélatrice de la présupposition que les problèmes d'accès à ces services viennent des individus, et non pas de la qualité et de l'abondance de l'offre (Schwartzman 2009). Ainsi, l'État, qui a l'obligation de fournir ces services, au lieu d'améliorer leur qualité, menace les pauvres qui n'y accèdent pas de leur enlever l'allocation du PBF, alors que l'accès à celui-ci devrait être un droit³⁸. Pour Lautier (2014), les conditionnalités sont nécessaires pour la justification du programme vu qu'elles participent à une logique de transformation des pauvres « inutiles » en producteur de leur propre capital humain. Les pauvres seront ainsi moralisés en travaillant sur eux-mêmes, sur leurs corps et leurs compétences, ainsi qu'en devenant de « bons » parents, voisins ou membres des « bonnes » communautés³⁹.

³⁸ Même s'il ne faut pas respecter plusieurs fois les conditionnalités pour provoquer l'annulation définitive des allocations, elles peuvent être temporairement suspendues ; de plus, le plus important ici est le sentiment de contrôle et de limitation d'accès expérimenté par les bénéficiaires.

³⁹ L'accent mis sur le contrôle des conditionnalités renvoie au caractère régulateur et normatif du programme, qui peut être aussi compris comme une forme de biopolitique, comme le souligne Francisco de Oliveira (2006, article de presse), en faisant référence au terme de Michel Foucault (1974). Admettre la dimension biopolitique du PBF c'est reconnaître qu'il participe à une forme d'exercice du pouvoir sur la vie des pauvres pour définir leur comportement. D'après les termes de Foucault, en ciblant un groupe spécifique de la société, le programme participe à une forme de contrôle positif (voir Lavergne & Beserra 2016).



Les principes d'aide aux pauvres sur lesquels le PBF a été fondé sont l'objet de contestations par une partie des représentants politiques, et sont progressivement mis de côté. Ainsi, le sentiment de rejet du programme, et de façon générale de rejet des programmes de lutte contre la pauvreté, se renforce dans les discours politiques. Cette contestation vient des représentations dominantes de la pauvreté dans l'ensemble de la société brésilienne, et de façon plus forte dans les classes supérieures. Ces représentations sont aussi mobilisées par des membres de la bureaucratie du PBF à l'échelle locale qui ont, comme on le verra ensuite, un impact sur la mise en place du programme. ■

PARTIE II

EFFETS INATTENDUS DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE SOCIALE

“

[...] the disparity between the form of government and the substance of citizenship I analyze in Brazil suggests that all democracies—emerging and established—are normally disjunctive in their realization of citizenship. It indicates not only that the timing and substance of citizenship's development vary in different historical and national contexts but also that this development is never cumulative, linear, or evenly distributed. Rather, citizenship always simultaneously expands and erodes in uneven ways.

”

James Holston, « Insurgent Citizenship » (2008, p. 14-15).

CHAPITRE 4

ASSISTANTES SOCIALES ET BÉNÉFICIAIRES : UNE INÉGALITÉ DE POSITIONS



Ce chapitre a pour objectif de mettre en évidence les frontières symboliques et matérielles de classe qui structurent la relation entre les assistantes sociales et les bénéficiaires du Programme *Bolsa Família* (PBF). Pour cela, nous commençons par situer les assistantes sociales dans l'espace social et pour décrire ensuite les conditions objectives de travail qui conditionnent la mise en œuvre du programme. L'accent est mis sur la vision que les assistantes sociales ont du PBF et de ses bénéficiaires. Ensuite, nous verrons le point de vue des bénéficiaires, non seulement en ce qui concerne leurs visions du PBF et de ses agents, mais aussi leurs rapports plus larges avec des individus de classes plus élevées.

1. QUI SONT LES ASSISTANTES SOCIALES ? L'HABITUS ET LE TRAVAIL SOCIAL

Afin de mieux fonder l'analyse développée dans ce chapitre, il faut considérer qui sont les assistantes sociales et de quoi leur travail est fait. Cette section portera sur leur origine sociale et la structure du marché de l'emploi dans la région, et vise à reconstituer le contexte social qui conditionne leurs représentations et leurs actions dans la mise en œuvre du PBF. Pour cela, nous allons utiliser le concept d'*habitus*, tel que défini par Bourdieu (1979), qui est un système de dispositions acquises et intégrées, largement partagées à travers une classe, une catégorie ou un groupe, qui tend à reproduire les conditionnements de leur origine. Il est générateur et principe unificateur des pratiques, et il unifie un groupe d'individus partageant des conditions homogènes d'existence, à travers des pratiques similaires (*ibid.* p. 112).

Notre analyse de l'*habitus* des assistantes sociales est fondée sur le travail de Jeannine Verdès-Leroux (1978), qui a développé une étude sur le travail social en France. Nous suivons son approche consistant à « relier les caractéristiques génériques des agents à la nature des opérations qu'ils effectuent » (*ibid.* p. 57). Voici le chemin théorique pris par l'auteure :

Pour rendre compte du sens unitaire des pratiques qui sont objectivement accordées aux fonctions globales de l'institution, on demande la raison d'être des conduites aux façons de procéder des agents, c'est-à-dire qu'on utilise la notion d'*habitus*, comme

système durable et transposable de schèmes de perception, d'appréhension et d'action. Plus spécifiquement que l'appartenance à une fraction des classes dont il est le produit, ce système de dispositions définit le groupe des agents qui en sont dotés [...] Exercée par une fraction dominée, mais objectivement intégrée sur le plan culturel et moral à la classe dominante dont elle reproduit l'arbitraire culturel et moral, et disposant, dans les limites de son mandat, d'une autorité déléguée sur les couches dominées, l'action du travail social conduit à poser la question de la légitimité de l'intervention, question qui, si on envisage du point de vue de la population qui en est la cible, amène celle de la *violence symbolique* nécessaire à l'imposition (Verdès-Leroux 1978, p. 10).

Quand l'auteure parle des assistantes sociales comme « une fraction dominée, mais objectivement intégrée sur le plan culturel et moral à la classe dominante », nous ne pouvons pas le comprendre comme un partage de l'*habitus* avec les classes supérieures. Pour les assistantes sociales étudiées ici, nous allons voir que la distance sociale qui les sépare des classes aisées — notamment quand on considère la société brésilienne dans son ensemble — est immense. Cependant, Verdès-Leroux identifie dans l'action de ce groupe en France la reproduction de registres argumentatifs caractéristiques de la « classe dominante ». C'est parce que leurs actions participent à cette reproduction de valeurs qu'on peut dire que ce groupe est « dominé, mais objectivement intégré » à cette classe, ou situé « dans une position subalterne et déléguée » à elle (*ibid.* p. 58). La perspective de Verdès-Leroux, que nous voulons rejoindre dans ce chapitre, est de comprendre « l'adhésion personnelle des [assistantes sociales] à la vision du monde dominante » et les conséquentes « relations ambiguës à l'égard des formes symboliques de la domination » (*ibid.*). Nous chercherons moins à décrire les liens entre les assistantes sociales et une classe dominante¹, qu'à observer et à décrire leurs relations avec les bénéficiaires du PBF, relations dans lesquelles s'exprimeront les représentations dominantes de la pauvreté dans ce groupe.

1.1. Accès aux postes et conformation à l'*habitus* du groupe

Pour comprendre l'*habitus* de ce groupe spécifique — les assistantes sociales d'Angico —, il est important de prendre en compte les conditions d'accès à l'emploi indiquées ci-dessus. Étant la ville la plus importante de sa région, Angico est la principale destination pour les jeunes de la région souhaitant accéder à l'enseignement supérieur, dans des établissements privés ou publics². Le diplôme de premier cycle en service social peut se

¹ Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, la représentation selon laquelle les pauvres seraient opportunistes et responsables de leur situation est répandue parmi toutes les catégories sociodémographiques de la population brésilienne, et de façon plus forte chez les classes supérieures — celles avec un revenu familial mensuel supérieur à 5 000 R\$ (environ 1 550 \$ en janvier 2017).

² En règle générale, les établissements publics d'enseignement supérieur au Brésil sont les plus réputés et sont gratuits ; les établissements privés, payants et moins réputés, sont devenus une option très populaire chez les jeunes de classes moins élevées grâce à un programme fédéral de financement public, par lequel les étudiants peuvent rembourser l'État dans des conditions favorables. Le programme est la cause de l'expansion des établissements privés d'enseignement supérieur dans tout dans le pays.

préparer dans un des divers établissements d'enseignement supérieur de la ville, qui recrute environ 300 étudiants chaque année pour ce cours et en diplôme au moins une centaine par an. La licence en service social attire surtout les jeunes femmes des classes moyennes qui cherchent une ascension sociale par l'emploi public dans les bureaux municipaux d'assistance sociale. Il y a peu d'autres débouchés à ce diplôme : les ONG sont rares, et dans d'autres bureaux publics, il n'existe pas de postes spécifiques pour des assistants sociaux. À l'exception d'un cas, les expériences professionnelles de toutes les assistantes sociales interviewées avaient pour cadre exclusif les bureaux d'assistance sociale dans différentes municipalités de la région.

Les mairies étant presque leur seule source d'emploi, y travailler implique d'accepter une situation de travail qui est loin d'être idéale. Dans le SAS d'Angico, seulement cinq assistantes sociales sur environ 80 avaient un contrat permanent obtenu après un concours public. Aucune des quinze assistantes sociales interrogées n'a jamais eu un contrat permanent de travail³. Celles qui restent longtemps dans la même mairie sont embauchées année après année avec un contrat temporaire, ce qui ne leur donne ni protection ni perspective de carrière, et aucune augmentation de salaire si elles n'arrivent pas à des postes de coordination. Avant de compléter les douze mois, leurs contrats sont interrompus afin de rompre le lien d'emploi continu qui leur ouvrirait des droits en tant que salariées. Le mois suivant elles sont réembauchées avec un contrat temporaire. Malgré la précarité de ce type de contrat, il est le seul disponible, et il paye plus que tout autre emploi de niveau inférieur auquel elles pourraient accéder si elles n'avaient pas ce diplôme en service social.

Les maires choisissent ce type de contrat de travail principalement pour s'octroyer la liberté d'employer des personnes directement liées à eux et à leurs réseaux, et comme moyen d'étendre ces réseaux. Ceci est une forme de « patronage », défini comme la distribution d'emplois publics à ceux qui ont contribué à l'obtention de votes ou en ont le potentiel (Hilgers 2011, p. 575). Cette caractéristique de l'administration publique brésilienne est connue dans le Ceará sous le nom de *derrubada*, le bouleversement : la substitution de tout le personnel de la mairie quand un nouveau gouvernement local se forme. Cette pratique est attestée depuis 1870 (Cordeiro 2007). La Constitution de 1988 prévoit que le personnel de l'administration publique à tous les niveaux de la fédération doit être recruté par des concours publics, mais permet aussi des exceptions temporaires.

La législation en vigueur à Angico (voir encadré 4.1) ouvre la possibilité à des embauches sans concours pour des postes « en commission » et « de confiance », réservés à la haute administration et à la direction des secrétariats et programmes. Pour tout autre cas, la loi prévoit l'embauche de personnel pour une durée déterminée, pour des « cas de besoin

³ Pour devenir un agent public au Brésil il est nécessaire de passer un concours public, avec des sélections à contrôle externe. Outre les concours publics, d'autres types d'emploi peuvent offrir une protection équitable pour les employés, comme les *estatutários* ou *celetistas*. Aucune assistante sociale rencontrée dans l'enquête n'avait ce type de contrats, ce qui est encore le cas pour 53,9% des travailleurs sociaux dans les bureaux municipaux d'assistance sociale dans le pays (Brasil 2015a).

temporaire d'intérêt public exceptionnel », sans plus de précisions. Ces postes peuvent avoir une durée maximale de 24 mois, et toute extension est interdite.

Encadré 4.1. Législation en vigueur sur l'embauche des fonctionnaires publics

Constitution fédérale de la République du Brésil (amendement constitutionnel n° 19, 1998)

Art 37. L'administration publique directe et indirecte de l'une des compétences de l'Union, les États [fédérés], le District fédéral et les municipalités doivent obéir aux principes de légalité, d'impersonnalité, de moralité, de publicité et d'efficacité ainsi qu'au principe suivant : [...]

IX – la loi établira les cas d'embauche à durée limitée pour répondre à un besoin temporaire d'intérêt public exceptionnel.

Loi organique d'Angico, Chapitre « De l'administration publique »

Article — L'administration publique directe, indirecte ou fonctionnelle de tous les pouvoirs de la municipalité obéit aux principes de légalité, d'impersonnalité, de moralité, de la publicité et ainsi qu'à ce qui suit :

[...] L'accès à un poste ou un emploi public se fait par un concours public [...] sauf les nominations aux postes en Commission

déclarés en loi de libre nomination et licenciement ; [...] Les postes en Commission et les fonctions de confiance doivent être exercés de préférence par des fonctionnaires occupants des postes de la carrière technique ou professionnelle, dans les cas et conditions prévus par la loi ; [...] La loi établira les postes relevant de contrats à durée déterminée pour répondre à un besoin temporaire d'intérêt public exceptionnel.

Loi complémentaire d'Angico, « Statut des fonctionnaires du pouvoir exécutif »

Article — L'embauche de personnel pour une durée déterminée de l'administration directe, des autorités locales et des fondations publiques municipales, sera limitée en cas de besoin temporaire d'intérêt public exceptionnel, conformément à l'art. 37, alinéa IX de la Constitution fédérale, et [...] de la loi organique municipale.

§ – La durée maximale de l'emploi temporaire prévue par cet article sera d'une période fixe de 24 (vingt-quatre) mois, après quoi il ne pourra y avoir aucune extension en aucune circonstance.

Le manque de clarification du « besoin temporaire d'intérêt public exceptionnel » permet aux mairies d'utiliser ce type de contrat. À l'exception des cas où un profil technique est absolument requis, les concours publics sont rares. Les postes en commission et les postes de confiance sont multipliés au maximum et les contrats temporaires dépassent la limite des 24 mois par l'interruption et la reprise sporadique. Dans les deux cas, il n'y a pas de critères de sélection prévus par la loi, puisqu'ils sont « de libre nomination et licenciement ». De ce fait, ces postes sont généralement occupés par ceux qui ont des contacts personnels dans la mairie. Plus la municipalité est petite, moins il y a de postes disponibles, ce qui augmente l'importance du réseau personnel. Dans les villes moyennes et grandes, comme Angico, les réseaux personnels ne déterminent pas toujours l'accès à ces postes. Dans les bureaux d'assistance sociale, certains postes sont prévus pour être occupés par des agents ayant un profil spécifique — des assistantes sociales ou des psychologues —, ce qui complique l'éventuelle distribution de ces postes aux personnes intégrant le réseau personnel des élus.

Cela ne veut pas dire que les concours publics seront privilégiés. Les postes destinés aux travailleurs sociaux servent aussi à l'extension du réseau d'influence, et leurs occupants seront incités à prendre part aux campagnes électorales, par exemple pour conserver leur emploi. De toute manière, le réseau personnel joue un rôle majeur dans l'accès à des postes les plus élevés, « en commission » ou de confiance, pour lesquels un concours public n'est pas prévu, et qui ne doivent pas être occupés par des employés ayant un profil spécifique. La distribution de ces postes a ainsi une fonction fondamentale dans l'entretien des machines politico-électorales :

By exploiting the public purse to provide posts that may be dealt out according to political criteria, the machine party gains a staple means of maintaining internal discipline and cohesion. The diverse groups and individuals comprising the party are linked together by such material rewards as patronage, while these posts supply the party with a cadre of political workers who are constantly available to the organization and who will be responsive to commands from the leadership (Scott 1969, p. 1151).

À Angico, environ la moitié des assistantes sociales rencontrées dans le cadre de cette enquête avait des liens directs ou indirects avec des élus, alors que c'était le cas de la majorité des personnes rencontrées pour les postes plus élevés dans la hiérarchie du SAS (fig. 8), dans les postes dits « de confiance ». D'après les informations données par les assistantes sociales interviewées, tous les postes de coordination de bureaux ou de responsables de projets concernant un large public — relevant de ce que l'on appelle « protection sociale de base »⁴ — étaient occupés par des personnes « de confiance » du maire ; c'est-à-dire avec un lien direct (en général familial) au maire ou à l'un de ses proches, pouvant être mobilisé à des fins électorales. La distribution de ces postes fonctionne comme des faveurs personnelles faites à ses fidèles (et à ses proches) dans une logique paternaliste⁵.

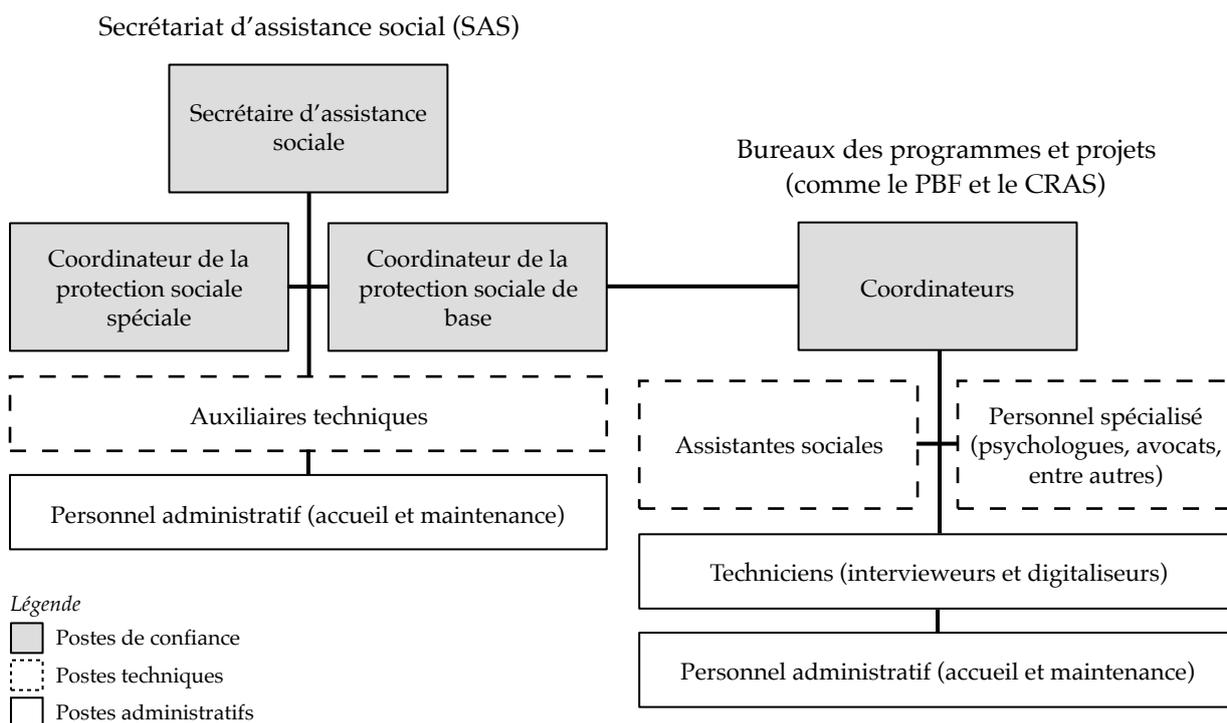
En conséquence, les postes dits « stratégiques », les plus visibles et les plus convoités, sont occupés par des individus issus de classes supérieures, généralement des proches des élus ou d'hommes d'affaires liés à la vie politique, rarement diplômés en service social. Ceci se vérifiait dans le cas du PBF et du Centre de référence de l'assistance sociale (CRAS). La coordinatrice du PBF faisait partie du cercle proche du maire. Elle avait des entreprises dans sa propre famille qui fournissaient des services d'infrastructure à la mairie. La coordinatrice du CRAS était la femme d'un élu local du même parti que le maire (qui vers la fin de la période d'enquête a été remplacée par la nièce d'un autre élu). L'exemple extrême a été observé dans deux municipalités voisines, où le poste le plus élevé dans le SAS était occupé au moment de l'enquête (2014) par les femmes des maires. Placer la responsabilité de l'assistance sociale dans les mains des premières dames est un phénomène traditionnel au

⁴ En opposition à « protection sociale spéciale », qui offrent des services spécialisés et continus pour les familles et les individus en situation de violation des droits (physique, psychologique, sexuelle, le trafic des personnes, et d'autres).

⁵ Voir chapitre 2, section 1.1, « L'évolution des formes de domination dans le Nordeste brésilien ».

Nordeste, fréquent dans les petites municipalités⁶. Ce phénomène atteste le potentiel électoral et le caractère de « charité personnelle » de l'aide publique, en identifiant les services d'assistance sociale à la personne du maire. De plus, il a contribué à construire l'image qu'au Brésil l'assistance sociale est du domaine des femmes, ce qui est renforcé et reflété par la prédominance des femmes dans les professions de l'assistance sociale jusqu'à nos jours.

FIGURE 8. HIÉRARCHIE ORGANISATIONNELLE DU SECRÉTARIAT D'ASSISTANCE SOCIALE (SAS)



Source : élaboration de l'auteur.

Par ailleurs, comme souligné avant, les hauts fonctionnaires de l'assistance sociale sont souvent originaires de classes plus élevées, car l'accès à ces postes leur est garanti par des liens familiaux ou d'amitié avec les élus. Il est attendu des personnes ne faisant pas partie de ces classes une conformité, ce qui est généralement en accord avec leurs aspirations d'ascension sociale. C'est le cas non seulement pour l'accès aux postes les plus élevés (coordinatrice), mais s'applique aussi aux postes d'assistantes sociales — qui sont elles-mêmes socialement très loin des fonctionnaires plus précaires du SAS, comme les techniciens et personnels administratifs. Pour devenir une assistante sociale dans ce scénario — le moment où un individu récemment diplômé commence son premier emploi à la mairie —,

⁶ Et plus récemment, comme mentionné dans le chapitre 3, Michel Temer, qui a assumé de façon permanente la présidence après la destitution de Dilma Rousseff en septembre 2016, a placé sa femme comme « ambassadrice » d'un nouveau programme d'assistance sociale complémentaire au PBF, le *Criança Feliz*.

un ajustement est donc nécessaire. Bourdieu explique ce processus d'ajustement comme le produit des mécanismes qui guident les individus les mieux adaptés à ces positions, prenant la forme d'une « "vocation" comme adhésion anticipée » ; ou d'une « cooptation fondée sur l'harmonie immédiate des dispositions » (*ibid.* p. 123) pour ceux occupant déjà ces positions. Cette adaptation ou prédisposition se manifeste au niveau de l'apparence et du comportement, qui doivent correspondre à ceux des classes supérieures. Ainsi, la formulation de l'habitus du groupe reçoit l'influence directe de l'habitus d'une classe plus élevée, dans un processus de sélection ou l'exclusion des personnes et des comportements sans aucun caractère formel.

Une dimension fondamentale de l'habitus de Bourdieu est son essence classificatoire : « à la fois un *principe générateur* de pratiques objectivement classables et *système de classement* [...] de ces pratiques » (1979, p. 190). Cela explique la relation entre les caractéristiques fondamentales des conditions économiques et sociales et les traits distinctifs associés à la position correspondante dans une société donnée. Ainsi, chaque position ou condition de groupe est définie par ce qui le différencie de ce qu'elle n'est pas : « l'identité sociale se définit et s'affirme dans la différence » (*ibid.* p. 191). Ce processus d'« altérité » est commun aux « pauvres » et aux « non-pauvres » : c'est un processus de démarcation « où la différence se traduit par l'infériorité en appliquant des codes moraux différentiels à différentes catégories sociales »⁷ (Krumer-Nevo & Benjamin 2010, p. 695). Dans les bureaux d'assistance sociale d'Angico, la ligne de démarcation la plus forte est celle qui sépare les individus sans et avec éducation universitaire, qui oppose les fonctionnaires occupant les postes plus élevés et le personnel administratif. Les assistantes sociales, indépendamment de leur origine sociale, font partie du groupe le plus élevé, et doivent ainsi se différencier des autres. Le signe le plus visible de différenciation entre les deux catégories d'employés est le vêtement, vu que les assistantes sociales et hauts fonctionnaires ne sont pas obligés à faire usage des uniformes. Les assistantes sociales entretiennent parfois des relations d'amitié avec les fonctionnaires qui occupent un rang moins élevé, mais ces relations sont limitées aux individus originaires de classes pas trop basses, qui ne voient pas les postes administratifs comme correspondants à leurs compétences (voir encadré 4.2). Les interactions entre ces techniciens et les assistantes sociales sont aussi limitées aux moments où les cadres supérieurs ne sont pas présents : c'est une stratégie de différenciation que les assistantes sociales emploient dans leur environnement de travail.

Pour conclure, dans les moments-clés de la formation de l'habitus des assistantes sociales — dont la formation universitaire et l'apprentissage des tâches quotidiennes sont les plus évidents — l'entrée dans l'institution est marquante. Les réseaux personnels des individus jouent un rôle important non seulement à l'entrée, mais aussi dans leurs carrières dans l'institution.

⁷ Traduction du texte original en anglais : « *In which difference is translated to inferiority by applying differential moral codes to differing social categories* ».

Encadré 4.2. Les relations d'amitié entre assistantes sociales et techniciens

L'enquête étant centrée sur les assistantes sociales, j'ai passé peu de temps avec le personnel administratif dans les bureaux où s'est déroulée l'enquête. J'ai pu cependant observer la relation de proximité que certaines assistantes sociales entretenaient avec des techniciens. Le technicien le plus proche des assistantes sociales était João, 26 ans. N'ayant pas une éducation supérieure, João voyait son poste comme temporaire, comme quelque chose de nécessaire pour le moment, qui lui donnait la possibilité de payer des études complémentaires. Son but était de partir d'Angico grâce à un concours public. Il avait déjà essayé plusieurs concours, mais toujours sans succès, et il disait : « c'est une question de temps, ça va venir ». Le concours public était une bonne option pour lui, comme pour beaucoup de gens au Brésil, pour accéder à un poste respecté et bien payé sans passer par des études universitaires. Comme la concurrence est grande, João dédie ses soirées aux études,

qui constituent son principal sujet de conversation avec les assistantes sociales (et avec moi). Ses interactions avec les assistantes sociales sont réservées à ces moments, quand il les rejoint rapidement, même quand elles travaillent encore (les assistantes sociales sont plus libres pour l'organisation de leur temps, tandis que les autres fonctionnaires doivent compter les heures travaillées). Dès qu'un haut fonctionnaire rentrait dans la salle des assistantes sociales, João quittait la conversation et se retirait. Dans les sorties informelles organisées par les assistantes sociales — auxquelles j'étais parfois présent — João était invité seulement si aucun haut fonctionnaire n'y était. Il me racontait qu'il n'avait pas amis parmi ces fonctionnaires, et que les assistantes sociales étaient les seules personnes proches qu'il avait dans le travail. À l'exception d'un autre collègue technicien, il n'avait non pas plus d'amitiés parmi le personnel administratif.

1.2. Frontières symboliques entre assistantes sociales et bénéficiaires

La relation entre les assistantes sociales et les bénéficiaires est marquée par des frontières symboliques de classe, ici comprises comme « un système de règles qui guide l'interaction en affectant qui se réunit pour engager dans quel acte social » (Lamont & Fournier 1992, p. 12), Plus spécifiquement,

Symbolic boundaries are the conceptual distinctions that we make between objects, people, and practices. [They] constitute a system of classification that defines a hierarchy of groups and the similarities and differences between them. They typically imply and justify a hierarchy of moral worth across individuals or groups (Small *et al.* 2010, p. 17).

Si, d'un côté, des signes de distinction sont prévisibles vu les différences sociales et matérielles extrêmes qui séparent ces groupes, la manifestation de ces signes doit être comprise dans une logique de distinction en partie intentionnelle, ce que Bourdieu appelle l'*hexis* corporelle, une « mythologie politique réalisée, incorporée, devenue disposition permanente, manière durable de se tenir, de parler, de marcher, et, par là, de sentir et de penser » (Bourdieu 1980, p. 117). L'*hexis* corporelle suit une logique de différenciation qui construit des frontières symboliques jouant un rôle déterminant dans les relations entre assistantes sociales et bénéficiaires du PBF.

C'est dans leur apparence qu'on remarque les premiers signes de ces frontières. Même si l'élargissement (encore faible) de l'accès aux études universitaires a permis l'existence d'assistantes sociales issues des classes moins aisées, mais toujours loin des classes populaires cibles du PBF, intégrer ce groupe exige une conformation esthétique. Cela se voit facilement dans les talons et vêtements neufs ; le maquillage et les cheveux coiffés ; les accessoires, de grandes boucles d'oreilles et des bracelets dorés ; les *iPhones* ; les sacs de marques. Les assistantes sociales, comme tous les fonctionnaires peuvent utiliser des t-shirts fournis par le SAS, avec des logos institutionnels. Ceci est commun chez les fonctionnaires de niveau plus bas que les assistantes sociales, et parfois même obligatoire, dans le cas des chauffeurs ou des agents d'accueil. Chez les assistantes sociales, l'utilisation de ce type d'uniforme n'était pas courante, de même que chez les fonctionnaires de haut niveau, pour qui les vêtements représentent une opportunité d'exposition de signes distinctifs de classe.

Aucun effort pour cacher ou ne pas mettre en évidence ces signes distinctifs n'a pu être observé, à l'exception des moments où elles ne se sentaient pas suffisamment en sécurité pour se promener avec de tels signes distinctifs, devenus alors ostentatoires, dans certains lieux des quartiers où elles travaillaient. Au contraire, les assistantes sociales avaient parfois tendance à manifester ouvertement certains attributs de leur position sociale, par exemple quand elles tenaient des conversations sur d'importants achats ou sur leurs voyages à la capitale en présence d'une ou deux bénéficiaires qui attendaient dans la salle pour un rendez-vous. Lors des rencontres au bureau du PBF on note les différences entre les accessoires portés par les assistantes sociales et ceux des bénéficiaires, qui n'ont pas de bijoux dorés, pas de sacs de marque ou de lunettes de soleil, contrairement aux assistantes sociales. Quand les rencontres ont lieu à leur foyer (rencontres qui ne sont jamais annoncées), les bénéficiaires sont dans la sphère domestique, privée. Elles portent alors toujours des tongs et des vêtements simples. Jamais de maquillage ou de cheveux lissés (qui sont réservés aux occasions spéciales).

Dans ces rapports, les bénéficiaires prennent une posture passive, avec un ton doux pour répondre aux questions posées et faire le récit des problèmes rencontrés. Dans les rares moments où les bénéficiaires expriment leur indignation relativement à un problème avec le PBF, les assistantes sociales répondent par l'incompréhension : « madame, ce que vous me racontez n'est pas possible, vous vous êtes trompée » dit une des assistantes sociales à une bénéficiaire qui décrit les fluctuations constantes dans la valeur de son allocation. Si les bénéficiaires s'expriment avec plus d'intensité, les assistantes sociales leur demandent de se contrôler, en mettant en avant leur pouvoir bureaucratique : « dans ces conditions ça je ne peux rien faire pour vous, je suis ici pour faire mon travail et vous devez me respecter ». L'empathie et l'amitié des assistantes sociales sont réservées à un nombre restreint de bénéficiaires : à celles « qui ont vraiment besoin », « qui ont beaucoup souffert », « qui essaient de se battre contre les aléas de la vie ». C'est là, quand on va au-delà des apparences

qui marquent ces relations, qu'on trouve les frontières symboliques les plus pertinentes pour la construction de leur relation en tant qu'agents avec les bénéficiaires de l'assistance sociale.

Outre ces rencontres, les assistantes sociales et les bénéficiaires n'habitent pas dans les mêmes quartiers ni ne fréquentent les mêmes lieux. Lors de mes visites à Angico, aucune des assistantes sociales dans le bureau municipal n'avait été auparavant bénéficiaire du PBF ou de l'assistance sociale en général. Les assistantes sociales mettent en œuvre des stratégies de différenciation intentionnelles pour marquer et accentuer la distance qui les sépare des bénéficiaires. Pour une assistante sociale, être une employée publique et participer à l'administration d'un programme fédéral est un signe de distinction.

Dans le processus de formation du groupe d'assistantes sociales, classe et catégorie professionnelle contribuent à la formation d'un habitus spécifique. Étant un système de comportement qui génère des pratiques individuelles et collectives, l'habitus provoque « spontanéité sans conscience » (Souza 2012). L'habitus fait ainsi partie des mécanismes de naturalisation des constructions sociales, tels que les représentations de la pauvreté qui définissent aussi les rapports entre assistantes sociales et bénéficiaires, y compris les pratiques de différenciation mise en place par les premières.

1.3. Frontières spatiales et inégalités des positions

Tandis que les frontières symboliques sont un mécanisme de catégorisation sociale culturellement construite, la relation entre assistantes sociales et bénéficiaires est aussi marquée par des frontières spatiales : une configuration spatiale qui encadre ces rencontres. Cette configuration reflète l'asymétrie de la relation, et sert à la renforcer et à maintenir le pouvoir des assistantes sociales sur les bénéficiaires, caractéristique propre des relations de *street-level bureaucracy*. La rencontre entre ces deux acteurs a lieu dans deux occasions : chez les bénéficiaires et au bureau du PBF, et dans les deux cas, toutes les conditions favorisent la passivité des bénéficiaires et le contrôle de l'interaction par les assistantes sociales.

Dans le premier cas, à l'occasion des visites aux foyers, le premier signe de cette asymétrie est que les bénéficiaires n'en sont jamais prévenues. Les assistantes sociales arrivent normalement en voiture officielle (avec le logo du PBF) et avec un chauffeur qui entre parfois dans les maisons avec les assistantes sociales (la raison principale, selon les assistantes sociales elles-mêmes, est la sécurité, vu qu'il s'agit presque toujours de quartiers pauvres avec des taux élevés de violence). À plusieurs reprises en accompagnant des assistantes sociales dans leurs visites, la bénéficiaire était occupée à des tâches domestiques ou professionnelles, se réveillait d'une sieste, ou s'occupait de ses enfants. La visite était, presque toujours, clairement une perturbation. Aucune option ne leur était donnée par l'assistante sociale sinon de la recevoir et de s'engager à lui répondre (voir encadré 4.3).

Encadré 4.3. Les visites surprises des assistantes sociales aux foyers.

Les premiers mots échangés dans le cadre des visites aux foyers indiquent clairement qu’au moment où on devient bénéficiaire du PBF, on doit être prête à toute inspection à n’importe quel moment, comme l’indique cette observation faite en septembre 2013 :

[l’assistante sociale Ana frappe à la porte, qui est partiellement ouverte, et appelle la bénéficiaire par son prénom]

Bénéficiaire : Oui, c’est moi.

Ana : Bonjour Madame, je m’appelle Ana, assistante sociale du [programme] *Bolsa*

Familia. [silence en attendant que la porte soit ouverte] Je dois vous poser quelques questions, OK ?

Bénéficiaire : Mais c’est par rapport à quoi exactement ?

Ana : Ne vous inquiétez pas, c’est des choses basiques, ça ne prend pas beaucoup de temps. On parle ici, ou peut-on rentrer ? Lui [en m’indiquant], c’est mon stagiaire qui m’accompagne, il peut rentrer aussi ?

(avec Ana, 25 ans, assistante sociale PBF, sans parrains politiques, novembre 2014).

Outre les visites au foyer, un moment important de rencontre entre les assistantes sociales et les bénéficiaires a lieu dans le bureau du PBF. Ces rencontres peuvent être demandées par les bénéficiaires de façon spontanée, à l’accueil du bureau, ou, ce qui est plus courant, demandées par les assistantes sociales lors de leurs visites au foyer. Dans le premier cas, les agents d’accueil sont chargés d’éviter les rencontres inutiles avec les assistantes sociales — qui ont une lourde charge de travail — et pour cela ils demandent en détail les raisons pour lesquelles la bénéficiaire sollicite un entretien. La règle est d’essayer de résoudre les problèmes sans rencontrer une assistante sociale, directement avec les agents d’accueil — en général en demandant aux bénéficiaires d’attendre plus de temps pour que la situation se normalise ou d’accepter la normalité d’un problème connu —, ou avec des techniciens. Dans le cas d’une demande de rendez-vous « valide », ces agents doivent être sûrs que la bénéficiaire est en possession de tous les documents nécessaires pour la suite (voir encadré 4.4). À plusieurs reprises, durant le peu de temps où j’attendais les assistantes sociales pour nos rencontres, j’ai vu des bénéficiaires être renvoyées chez elles par l’agent d’accueil.

Que ce soit lors des rencontres au foyer ou au bureau, une autre pratique atteste l’asymétrie de la relation : le contrôle absolu du dossier familial. Dans toutes les périodes de l’enquête, je n’ai jamais vu une bénéficiaire avoir accès à son dossier. Plus spécifiquement, le dossier est tenu par les assistantes sociales de façon à cacher ce qui est écrit ou ce qu’elles regardent. Dans quelques cas, les assistantes sociales indiquaient une donnée spécifique pour étayer leur propos, mais gardaient toujours le dossier sous leur contrôle. Ces actions résultent de la manière dont les assistantes sociales conçoivent leur rôle dans le PBF, qui ne correspond pas toujours à celui qui est attendu par les prescriptions du programme.

Encadré 4.4. L'accueil et la description du bureau du PBF

Quand le passage par l'accueil est réussi, les bénéficiaires prennent une place dans la salle d'attente, prévue pour accueillir une quarantaine de personnes. C'est une salle équipée d'une télévision et d'une fontaine à eau. Le couloir qui donne accès aux autres salles est « fermé » par une chaîne en plastique qui pend d'un mur à l'autre. Les bénéficiaires ne peuvent pas dépasser cette limite sans autorisation. Chaque personne qui traverse la barrière la referme après, ce qui arrive à peu près toutes les dix secondes. Les salles à accès limité sont : la salle des intervieweurs, celle des assistantes sociales et celle de la coordination.

La salle des intervieweurs comporte une vingtaine de tables, l'une à côté de l'autre, avec deux chaises face à face, pour l'intervieweur et l'interviewé. Dans cette salle se réalisent les inscriptions dans le programme et la mise à jour des informations concernant le dossier familial.

La salle de la coordination est d'accès exclusif aux trois personnes qui y travaillent et la porte reste fermée toute la journée — le motif principal est la climatisation de la salle. Sauf des cas très rares, les bénéficiaires n'accèdent

pas à cette salle. Les assistantes sociales s'y rendent seulement dans de rares cas pour discuter avec la coordinatrice du programme.

Finalement, la salle des assistantes sociales reste aussi avec la porte fermée — aussi à cause de la climatisation. Un agent d'accueil y contrôle les bénéficiaires qui y rentrent, une à une. La salle est en fait partagée avec un autre groupe de fonctionnaires, qui sont chargés de numériser les dossiers remplis par les intervieweurs, que ce soit lors d'une création de dossiers ou d'une mise à jour. L'espace est divisé par un mur bas, laissant aux assistantes sociales une grande table. D'un côté de la table se trouvent un ordinateur et trois places qui font face à la porte. La bénéficiaire accueillie s'assoit de l'autre côté, faisant face aux assistantes sociales présentes — qui peuvent être plus d'une. De son côté se trouvent d'autres chaises, où d'autres agents viennent s'asseoir pour discuter avec les assistantes sociales, ainsi que des stagiaires ou d'autres invités. D'aucune manière, même en considérant le bureau entier, il n'existe de possibilité de rencontre privée avec une assistante sociale.

1.4. Contestation de leur rôle dans le programme

Le PBF a été créé avec l'objectif de minimiser le pouvoir discrétionnaire des agents locaux dans la détermination de la nature et du montant des bénéfices fournis. Il serait ainsi une « intervention sociale bureaucratique », où les agents ne feraient qu'appliquer des règles et des normes pour identifier ceux qui ont le droit à l'assistance, au lieu d'une « intervention individualiste », où les agents auraient le pouvoir discrétionnaire d'évaluer les cas individuels et d'établir les besoins et les interventions nécessaires (Paugam 2002).

Même si les municipalités continuent à faire la gestion locale du programme, l'allocation déterminée par un indicateur est versée directement aux familles. Le principal rôle des municipalités est donc de garantir la qualité de la base de données sur les bénéficiaires même si la marge de manœuvre des agents est limitée *a priori* par le caractère autodéclaratoire des informations de base lors de l'inscription au programme — mesure prise explicitement en vue de réduire le pouvoir discrétionnaire des agents locaux.

Pour ne pas dépendre d'évaluations formelles, privilégiant la simplicité de l'information autodéclarée, le PBF ne prévoit pas l'emploi d'assistantes sociales pour la gestion du programme, mais l'encourage. Ainsi, les assistantes sociales revendiquent collectivement un rôle qui va au-delà de leurs attributions bureaucratiques et pour cela elles s'appuient sur leur formation professionnelle :

Nous ne sommes pas des bureaucrates, il n'y a pas de sens à employer des assistantes sociales pour faire ce travail si l'on n'attend pas [de nous] une évaluation sérieuse des besoins de ces personnes. Un technicien ne pourrait pas faire notre travail, ils n'ont pas la même sensibilité que nous⁸ (*Ana, 25 ans, assistante sociale PBF, sans parrains politiques, novembre 2014*).

Elles revendiquent un travail complexe — en opposition avec les attributions prévues — ne pouvant être réduit à de simples procédures, et donc ne pouvant pas être exercé par un employé sans qualification. Il s'agit donc d'un rejet du rôle de bureaucrate qui leur est attribué par le programme. D'ailleurs, plusieurs assistantes sociales ont déclaré ne pas avoir assez de pouvoir d'action dans le cadre du programme. Comme montré dans l'encadré 4.5, cette contestation de leur rôle implique aussi la contestation du format du programme.

Il y existe ainsi une disjonction entre leurs attentes professionnelles associées au statut de leur poste et leurs attributions strictes. Par contre, cette disjonction n'est jamais source de conflits chez les assistantes sociales ou dans l'administration du programme, puisque le rôle qu'elles revendiquent est largement accepté (au niveau de l'administration centrale) ou même souhaité (au niveau local). Ce cadre se distingue de l'analyse de Merton sur les bureaucrates qui expérimentent une « discordance entre leur place au sein de la hiérarchie et leur position face au public » (1997, p. 195). Dans le PBF, les assistantes sociales ne rencontrent pas d'objections à l'exercice de tâches qui vont au-delà leurs attributions bureaucratiques, et leur pouvoir est renforcé par leurs actes et par leur position acquise dans l'administration du programme.

Cette configuration fait apparaître l'asymétrie de leur relation avec les bénéficiaires et met en évidence qu'elle est loin de ce qu'elle est censée être : la rencontre du citoyen avec l'administration publique — qui peut être considérée en soi comme l'expression de la citoyenneté (Hasenfeld 1985) —, le moment d'activation des droits sociaux plutôt que l'inégalité de la relation, où les assistantes sociales ont un pouvoir absolu sur les bénéficiaires et sur leurs interactions. L'intervention bureaucratique envisagée, avec une application rigoureuse des règles par les agents pour identifier ceux qui ont droit à l'assistance (Paugam 2002) est contestée systématiquement par les assistantes sociales, car cela les priverait de ce qui leur paraît essentiel dans leur métier : la sensibilité pour évaluer les besoins au cas par cas et déterminer les interventions nécessaires. L'adoption informelle (parce que non prévue)

⁸ Traduction du texte original en portugais : « *A gente não é burocrata, não faz sentido empregar assistente social pra fazer esse trabalho se não se espera uma avaliação séria das necessidades das pessoas. Um técnico não poderia fazer nosso trabalho, eles não tem a mesma sensibilidade que a gente* ».

d'une intervention individualiste, où les agents ont le pouvoir discrétionnaire d'évaluer chaque cas exige des bénéficiaires une adaptation aux règles informelles de mise en œuvre du programme. L'attente par les assistantes sociales du consentement des usagers est une caractéristique typique des relations de *street-level bureaucracy*, résultat de la reconnaissance du pouvoir de décision des agents. Un certain nombre de pratiques visent à obtenir la conformité des usagers, comme le non-respect de l'intimité, l'isolement des usagers entre eux, et un système compétitif de distribution de récompenses (Lipsky 2010, p. 119). Voyons maintenant ce que les bénéficiaires du PBF pensent de tels rapports.

Encadré 4.5. Comment « perfectionner » le PBF : le point de vue des assistantes sociales

Moi, j'adore le PBF, je trouve que c'est une révolution, vraiment. La seule chose que je changerais serait de mettre en place un meilleur suivi des familles [bénéficiaires]. Si on les voyait tout le temps, on pourrait vraiment évaluer leur situation, parce que tu le sais que ça change tout le temps... parfois ils ont besoin de plus et parfois, moins. Et tu vois, ça dépasse le revenu, parce qu'il y a des gens qui n'ont pas beaucoup, mais qui peuvent compter sur des proches, qui ont déjà une petite maison, etc. Après il y en a d'autres qui n'accèdent même pas au programme, et qui ont pourtant trop de dépenses, parce qu'il faut payer le loyer, le transport, parfois aider des proches qui n'habitent pas avec eux... tout ça, on ne le voit pas dans le revenu. C'est pour ça qu'on [les assistantes sociales] ne peut pas rester qu'avec ça [le revenu], il faut regarder plus attentivement. Et après on a nos moyens pour insérer cette évaluation dans l'allocation, mais ce n'est pas facile.

(Joana, 26 ans, assistante sociale PBF/CRAS, sans parrains politiques, novembre 2013).

- Penses-tu que les personnes les plus pauvres ont la notion de ce qu'est le programme et qu'elles ont le droit d'y accéder ?

Oui, mais il y a les plus pauvres des pauvres, n'est-ce pas? Quand il y a une enquête, que les assistantes sociales vont faire, et que [la bénéficiaire] a quelque chose de plus, un peu

plus qu'un autre qui n'a presque rien, alors vous êtes hors profil. Et [les bénéficiaires] ne veulent pas sortir du profil. Normal, non ? Là, les omissions d'informations commencent. Et puis [on a] également le croisement de données, des audits, qui sont... disons, une confirmation de ce que [les bénéficiaires] ne me disent pas. Et voici la responsabilité de l'assistante sociale, elle fera un rapport, disons que cette personne est vraiment hors du profil. C'est là où je pense qu'il y a un problème : par exemple, ils [le MDS] ont dit qu'ils allaient prévoir des peines pour les personnes qui utiliseraient le programme de mauvaise foi, des personnes de haut niveau ou de niveau moyen, qui sont dans le programme.

- Puniton du genre retourner l'argent reçu ou répondre à des charges criminelles ?

Rendre l'argent, parce que c'est de l'argent public, non ? Vous êtes en train d'endommager le gouvernement. Automatiquement il devrait y avoir une punition. Comme dans d'autres programmes. Par exemple, le BPC. Alors pourquoi pas le PBF ? Jusqu'à présent, on n'a pas eu [...] de personne qui a dû mettre la main à la poche et retourner l'argent. Des personnes comme ça, ayant un pouvoir d'achat un peu plus haut, qui n'a pas besoin du programme, omettant, falsifiant des informations...

(Mara, 40 ans, coordinatrice de l'Assistance sociale de base du SAS, sans parrains politiques, octobre 2014 — entretien enregistré)

2. POINTS DE VUE DES BÉNÉFICIAIRES SUR LE PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA ET LES ASSISTANTES SOCIALES

Après avoir considéré les distinctions de classe perçues par les bénéficiaires dans leurs rapports avec les assistantes sociales, on verra le point de vue de celles-là sur ce qu'elles nomment des « événements aléatoires » de la bureaucratie du PBF.

2.1. Les rapports de classes

L'argument principal de cette sous-section est que les relations entre ces deux groupes sont déterminées par des rapports de classes. Plus précisément, les bénéficiaires identifient chez les assistantes sociales des comportements produits par des représentations de la pauvreté qu'elles retrouvent dans toutes leurs interactions avec des personnes de classe plus élevée. Pour le démontrer, on analysera des extraits d'entretiens avec les bénéficiaires : premièrement, leurs impressions sur les discours critiquant le PBF dans un cadre général et deuxièmement leurs visions de leurs relations avec les assistantes sociales.

Même si la question n'était pas posée directement à toutes les interviewées, dix-neuf (sur 35) bénéficiaires ont déclaré avoir déjà entendu des personnes dire que le PBF « rend les gens paresseux », que parmi les bénéficiaires « il n'y a que des gens qui ne veulent pas travailler », ou « je voudrais bien que le PBF se termine pour voir qu'est-ce que tous ces gens [les bénéficiaires] vont faire ». Elles étaient unanimes à affirmer, d'abord, qu'elles ne pensaient pas que cela soit vrai. Quelques bénéficiaires ont affirmé qu'à chaque fois qu'elles entendent ces « critiques » faites au programme, elles prenaient la défense du programme et de ses bénéficiaires. Pour elles, il s'agit de « préjugés » envers le programme et les « pauvres ». Dans leurs discours, elles ont fait part des préjugés les plus communs, à commencer par ceux sur le travail, et soulignent l'importance de l'allocation dans le contexte de pauvreté. Cependant, certaines n'étaient pas prêtes à en discuter avec ces personnes. La honte provoquée par la stigmatisation est une des raisons qui inhibe la manifestation d'une opinion dans ces situations (encadré 4.6).

Quatorze des bénéficiaires rencontrées sont des travailleuses domestiques, de façon permanente ou à la journée. Le travail domestique est un des lieux de rencontre privilégiés entre les bénéficiaires et les personnes de classes supérieures, et fait partie des situations mentionnées par les interviewées où elles ont entendu de telles critiques faites au programme. Le discours critique envers les classes hautes a été trouvé notamment chez les bénéficiaires les plus jeunes, ce qui influencera leur avis sur leur droit d'être aidé, ce qu'on verra à la fin du chapitre.

La manière dont les bénéficiaires perçoivent dans leur quotidien les représentations de la pauvreté est significative pour la compréhension de la construction de leur propre image

en tant que bénéficiaires. Mais quel est le rapport entre cette perception et leur relation avec les assistantes sociales et l'administration du PBF ? Mon argument est que les assistantes sociales sont vues par les bénéficiaires premièrement comme des membres des classes hautes, ce qui produit un effet d'anticipation sur la manière d'être vues et traitées. Comme on le verra ensuite, les bénéficiaires interrogées pensent que les assistantes sociales intègrent dans leur rapport avec elles les mêmes représentations que celles d'autres personnes de classes supérieures.

Encadré 4.6. Les réactions des bénéficiaires face aux préjugés

– *Quel est votre sentiment envers le PBF ?*

Je suis fière du programme. C'est une reconnaissance des droits des pauvres, enfin, n'est-ce pas ? Après, c'est vrai qu'il y a beaucoup de gens qui ne l'aiment pas... ils pensent que le PBF fait devenir les gens paresseux.

– *Avez-vous déjà entendu ça personnellement ?*

Pas à moi directement, mais oui. Parfois dans des salles d'attente des hôpitaux, ou avec des patrons...

– *Et comment réagissez-vous quand les gens disent ça ?*

Je n'aime pas dire que je suis bénéficiaire. Je ne pense pas que cela est vrai, les gens ne vont pas arrêter de travailler, bien sûr. Mais j'ai honte de la façon dont les personnes vont me regarder, qu'ils vont penser ça de moi. Et ce n'est pas vrai.

38 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2006, travailleuse informelle sporadique (n° 19).

– *Avez-vous déjà entendu des critiques envers le PBF ?*

Oui, il y a des gens qui pensent qu'on veut vivre qu'avec l'allocation, mais je te dis : elle ne suffit pas pour vivre. Je préférerais travailler si

je pouvais. Et d'autre, il y a des gens qui disent qu'on a plus d'enfants pour gagner plus... tu penses que je vais avoir plus d'enfants pour les voir souffrir ?

30 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 14).

– *Avez-vous déjà entendu des critiques envers le PBF ?*

Les gens [en situation de pauvreté] ont vraiment besoin [de l'allocation] pour survivre, et on entend que les bénéficiaires ne veulent pas travailler. C'est de l'ignorance cette pensée, je pense qu'ils ne connaissent pas notre réalité. Seulement avec l'argent du PBF on ne peut pas vraiment soutenir une famille, donc comment on va arrêter de travailler ?

– *De qui avez-vous entendu ce genre de critique ?*

Des riches, toujours. Je l'ai déjà beaucoup entendu, des dentistes, enseignants, dans la mairie. J'entends des critiques des patrons aussi, mais ne suis-je pas là pour travailler de la même façon ? C'est absurde ! Ils sont en colère parce que les pauvres s'habillent comme les riches maintenant, c'est ça.

27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Ces effets d'anticipation et cette inégalité perçue par les bénéficiaires coexistent avec de bonnes relations — déclarées par 8 des 35 interviewées — ou des relations indifférentes — déclarées par 7 interviewées. Les bonnes relations sont marquées par l'intimité, par exemple quand les assistantes sociales demandent des nouvelles des enfants, ou accompagnent une

grossesse. Dans deux cas particuliers⁹, ces relations résultent des procédures administratives du PBF qui ont été favorables aux bénéficiaires.

Cependant, les rapports négatifs ont été majoritaires : 14 des 35 interviewées ont déclaré avoir eu de mauvaises relations avec les assistantes sociales, de différentes manières. Trois bénéficiaires ont tout simplement déclaré avoir été traitées d'une mauvaise façon dans le bureau du PBF. Il faut souligner que cela a été dit en réponse au questionnement relatif aux assistantes sociales, et non relatif aux agents de façon générale. Ensuite, cinq bénéficiaires ont dit qu'elles « n'aiment pas les visites aux foyers », ou qu'elles en ont peur. Comme dans les rapports positifs, les procédures administratives jouent un rôle ici aussi : une bénéficiaire¹⁰ – qui a déjà eu des problèmes avec son allocation dont les efforts pour les régler ont été infructueux — dit que les assistantes « ne veulent pas nous [les bénéficiaires] aider, elles ne font pas d'effort pour comprendre notre situation ». Deux autres bénéficiaires¹¹ ont aussi fait référence au manque d'effort fait par les assistantes sociales pour comprendre leur situation, et les deux ont eu des problèmes avec leur allocation qu'elles n'ont pas réussi à résoudre dans leurs visites au bureau du PBF. Les erreurs produites par des « préjugés » ou des « évaluations incorrectes » des assistantes sociales sont particulièrement nocives pour leur relation avec les bénéficiaires (voir encadré 4.7).

En guise de conclusion, une bénéficiaire¹² exprime bien l'argument principal évoqué avant : « les assistantes sociales sont comme tous les autres : elles nous regardent d'en haut, comme si l'on n'était pas égales ». La façon de les regarder, de ne pas les croire, l'agressivité : le comportement des assistantes sociales est vu par les bénéficiaires non seulement comme une caractéristique spécifique de leur travail, mais aussi comme un signe de leur position de classe ancrée dans leurs activités de travail. Le « préjugé » et l'« injustice » expérimentés par les bénéficiaires dans leurs rapports avec les assistantes sociales sont la prolongation d'un sentiment plus large qui concerne toutes les interactions avec des personnes des classes plus hautes, dont le PBF et les activités afférentes sont un lieu de manifestation. Il est important de souligner que ces impressions des bénéficiaires ne peuvent pas être transposées à l'ensemble des assistantes sociales, notamment dans d'autres contextes au Brésil. Nous rappelons que cette analyse est restreinte aux interactions entre ces deux groupes dans la mise en œuvre du PBF, ce qu'on verra en détail dans le prochain chapitre.

⁹ 28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 3) ; et 24 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2010, femme au foyer (n° 6).

¹⁰ 40 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 5).

¹¹ 27 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle (n° 10) ; et 26 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle (n° 24).

¹² 27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Encadré 4.7. Les tensions entre bénéficiaires et assistantes sociales

« Je n’ai jamais eu une bonne relation avec [les assistantes sociales]. Depuis la première fois, ça a été pas sympa. Une assistante sociale est venue pour voir si mon ex-mari habitait ici. Je lui ai dit que non, mais elle est rentrée chez moi et a regardé dans chaque coin, comme s’il était caché là ! C’est ridicule... Je répétais qu’elle pouvait aller voir sa maison, qui n’était pas très loin, mais elle ne me répondait même pas. Elle pensait vraiment que je mentais, comme ça. Et c’est comme ça partout, elles ne nous croient jamais ».

23 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, travailleuse domestique informelle (n° 34).

Cette autre bénéficiaire va au-delà et caractérise les assistantes sociales comme « agressives », se sentant jugée durant leurs

rencontres. Elle l’explique en disant que les assistantes sociales « viennent dans nos maisons et ne nous posent pas des questions, elles tirent leurs propres conclusions si elles aiment la personne ou pas ». Pour elle, les décisions bureaucratiques prises par les assistantes sociales dépendent de leur relation personnelle avec les bénéficiaires, ou du moins de leurs « impressions » qui ne prennent pas en compte une analyse complète de la situation. La bénéficiaire a déjà eu des problèmes avec son allocation et elle regrette d’avoir perdu deux mois d’allocation à cause d’une suspension qui a finalement été prouvée comme étant incorrecte après plusieurs visites au bureau du PBF.

24 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, femme au foyer (n° 33).

2.2. Les justifications du « droit » à l’assistance sociale

La littérature existante sur la dimension « droit » du PBF¹³ ne permet pas de comprendre comment la mise en œuvre du programme elle-même masque aux bénéficiaires le fait qu’il est un droit social — même si c’est un programme gouvernemental et non un droit constitutionnel — auquel les bénéficiaires devraient avoir un accès égal et impersonnel. Certaines bénéficiaires interrogées ont formulé une justification de leur droit au PBF comme le droit à une vie digne, qui fait écho au principe de l’inconditionnalité¹⁴ : l’aide aux personnes dans la pauvreté comme une reconnaissance de leur humanité et de leur droit à la pleine citoyenneté. L’assistance sociale assurerait ainsi les besoins fondamentaux des personnes pour qu’elles puissent exercer leurs droits de citoyens.

Cette justification se trouve, par exemple, dans l’image du PBF comme un droit d’avoir quelque chose en retour de la part du gouvernement. Le PBF est alors une compensation du paiement des impôts, qui doit être proportionnelle à ses besoins (encadré 4.8). Dans le discours de plusieurs bénéficiaires, le PBF est ainsi perçu comme « la reconnaissance de leurs besoins ». De la même façon, les expressions « notre droit » et « droit des pauvres » étaient

¹³ Voir chapitre 3, section 2.2, « L’ambivalence du PBF : droit social ou “bénéfice” ? ».

¹⁴ « Dans le secteur de l’urgence, la notion d’inconditionnalité apparaît comme une autre modalité d’accueil et de soutien des personnes, repoussant les limites d’accès aux services de protection. Quand la conditionnalité maintient assez élevés des seuils d’accès et peut devenir un facteur d’exclusion, l’inconditionnalité élargit les portes d’entrée dans des dispositifs ouverts à tous » (Vidal-Naquet 2005, p. 10-11).

utilisées indifféremment. Ces bénéficiaires avaient un sentiment de soulagement : « ils nous ont enfin regardés ».

Encadré 4.8. Avoir enfin « quelque chose en retour » de l'État

« Combien de notre argent vont à eux [le gouvernement] ? Tout ce que nous faisons contribue au gouvernement. Recevoir quelque chose en retour est le droit de chaque Brésilien. Combien d'argent les riches reçoivent-ils ? Ce que nous recevons n'est pas beaucoup. Les riches dépensent autant d'argent sur des choses stupides... ils dépensent pour des chaussures ce que nous gagnons en un mois. Nos dépenses augmentent, alors nous devons recevoir plus ». Les conditions matérielles de son quartier sont très différentes des autres quartiers plus riches, où l'on trouve de l'asphalte, un système d'égouts et où l'accès à l'eau est garanti. Dans son quartier, le plus pauvre d'Angico, la population elle-même a mis de l'asphalte dans certaines rues. Il n'y a

pas de système d'égouts et l'eau est disponible un jour sur deux ou trois.

33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse informelle sporadique (n° 28).

« On paye des impôts dans tout ce qu'on achète, n'est-ce pas ? Où est donc cet argent ? On paye ces impôts pour quoi donc ? On n'a pas de réseau d'égouts ici [dans le quartier], les écoles sont de mauvaise qualité, même chose pour les hôpitaux. Au moins on a ça [le PBF]. S'ils n'arrivent pas à faire quelque chose pour nous, à rendre notre vie un peu meilleure, c'est bon qu'ils nous la [l'allocation] donnent directement donc ».

27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Si la vision du PBF en tant que droit n'est pas isolée parmi les bénéficiaires (13 des 35 enquêtées) — en utilisant le mot « droit » ou des expressions connexes qui pourraient donner l'idée d'un droit impersonnel —, cela n'a pas été le discours dominant. Même celles qui ont partagé l'avis montré dans l'encadré 4.8 ont également décrit une réalité parallèle imposante : l'insécurité face à la continuité du versement de l'allocation. Toutes les personnes interrogées ont manifesté la peur, ou l'incompréhension dans une certaine mesure, sur la façon dont le programme fonctionne. Cette incompréhension est renforcée par les cas connus où la valeur de l'allocation est considérée comme disproportionnée (inférieure ou supérieure) par rapport au besoin perçu de la famille. En même temps, les bénéficiaires démontrent une sorte d'acceptation de la façon dont le programme fonctionne, ainsi qu'un manque de compréhension sur ses « mystères ». L'annulation définitive de l'allocation peut être vue comme « injuste », mais quand même acceptée : « mais c'est comme ça » (*mas é assim mesmo*)¹⁵. On note que cette résignation est l'expression d'un sentiment plus large de acceptation aux aléas de la vie caractéristique de la culture de la population du Semi-aride, qui s'appuie sur la religion catholique pour faire face à la pauvreté extrême et aux contraintes environnementales de la région. Ces aléas de la vie, comme le sont aussi les problèmes avec la bureaucratie du PBF, sont une expression de la volonté de Dieu, qui doit être acceptée. Les implications d'un tel raisonnement seront analysées dans le chapitre qui suit.

¹⁵ 45 ans, 4 enfants, allocataire de 2004 à 2014, travailleuse informelle sporadique (n° 23).

CONCLUSION

Ce chapitre avait pour objectif d'établir les représentations que les assistantes sociales et les bénéficiaires du PBF avaient les uns des autres, ainsi que leurs visions du programme et de son fonctionnement. Sans prétendre établir de relations déterministes, nous avons pu faire le lien entre les conditions sociales et d'emploi des assistantes sociales et leur rapport au PBF et à ses bénéficiaires. Les assistantes sociales participent à la reproduction des représentations dominantes de la pauvreté au Brésil, qui est plus intense chez les classes supérieures. Cela s'explique en partie par la position subordonnée de ce groupe avec les classes supérieures locales. Cela ne veut pas dire que les assistantes sociales partagent l'habitus de telles classes, ou qu'elles s'identifient en tant que « classes dominantes », mais plutôt qu'elles manifestent une bonne volonté culturelle fondée sur un désir d'ascension sociale. Ceci est encore plus évident quand on considère la domination des services municipaux d'assistance sociale par des individus issus de classes plus élevées, résultat direct des conditions d'accès à l'administration publique municipale.

Leur rapport avec les bénéficiaires est aussi marqué par de fortes inégalités de positions sociales ainsi que dans l'administration du programme. Cette inégalité de position est vue par les bénéficiaires comme l'expression de l'appartenance des assistantes sociales aux classes supérieures : les bénéficiaires considèrent que leurs rapports avec les assistantes sociales sont similaires à ceux qu'elles ont avec leurs patrons. Ceci génère des tensions entre ces deux groupes, tensions qui sont apparentes, et qui ont un impact sur la manière dont les bénéficiaires comprennent le PBF. Il est important de souligner encore une fois que les analyses faites dans ce chapitre ne peuvent pas être généralisées a priori à d'autres contextes, même au Brésil. Elles sont restreintes aux interactions entre bénéficiaires et assistantes sociales dans la mise en œuvre du PBF.

Le fait que les assistantes sociales soient vues par les bénéficiaires comme proches des classes supérieures semble résulter directement de deux facteurs. D'abord de la fonction exercée par les assistantes sociales dans le cadre du PBF, où elles contrôlent les bénéficiaires bien au-delà des demandes explicites du programme, dans une contestation explicite de leurs attributions prévues par le programme. Deuxièmement, même si à Angico plusieurs assistantes sociales sont originaires de classes moyennes, ce groupe reste dominé par des individus de classes hautes, puisque les postes les plus hauts sont réservés dans leur majorité à des personnes ayant des liens familiaux avec des élus. Pourtant les travailleurs sociaux forment au Brésil un groupe professionnel qui est loin des classes supérieures, qui est à l'origine de la reconnaissance des droits sociaux des plus pauvres, et on notera aussi que les filières universitaires qui préparent au travail dans les services sociaux sont dominées par la pensée marxiste. Dans notre cas, nous avons montré que la distance sociale qui sépare les assistantes sociales et les bénéficiaires reste énorme, en particulier dans le Nordeste.

Nous avons trouvé que les assistantes sociales des classes supérieures — normalement les coordinatrices des bureaux — et celles qui proviennent des classes moyennes partagent les mêmes représentations de la pauvreté et la même vision du PBF. Ces représentations correspondent aux représentations dominantes dans la population brésilienne (voir chapitre précédent), et vont sûrement à l'encontre du rôle historique que les assistantes sociales jouent dans la lutte contre la pauvreté, notamment dans la formulation des lois et des politiques publiques. Il nous reste à expliquer comment ces différentes représentations et tensions entre ces deux groupes affectent la mise en œuvre du PBF, et pourquoi il n'est pas nécessairement perçu comme un droit par les bénéficiaires. Cela vient en partie de la fragilité institutionnelle du programme, mais c'est surtout dans sa mise en œuvre et à travers les interactions des bénéficiaires avec ses agents qu'on trouve l'explication de cette représentation. Ceci est l'objet du chapitre suivant. ■

CHAPITRE 5

LE CERCLE VICIEUX DE LA MÉSINFORMATION : RENFORCEMENT DE L'INSÉCURITÉ DES PAUVRES ET DES REPRÉSENTATIONS DE LA PAUVRETÉ



L'administration fédérale du Programme *Bolsa Família* (PBF) essaie de mettre en avant dans ses discours que le programme met en place un droit, régulé par des lois fédérales. Les assistantes sociales connaissent et reconnaissent cette base légale, ce caractère de droit. Mais nous allons montrer qu'elles appliquent le programme en suivant une vision personnelle — bien que socialement constituée : un acte d'aide temporaire dont les bénéficiaires devraient, selon elles, ne pas dépendre. Elles font écho à une configuration sociale plus vaste des rapports sociaux, qui détermine aussi le débat politique sur la pauvreté et le PBF. Dans ce contexte, voici la première question à laquelle ce chapitre vise à répondre : comment les pratiques discrétionnaires des assistantes sociales affectent les perceptions des personnes en situation de pauvreté sur leur droit à bénéficier du PBF ? Autrement dit, la relation entre assistantes sociales et bénéficiaires du PBF est-elle une relation bureaucratique, fondée sur le lien de citoyenneté ?

Ensuite, nous allons analyser la façon dont ces conceptions et ces pratiques sont assimilées par les bénéficiaires du PBF, et notre argument principal est que les efforts des assistantes sociales pour mieux distribuer les ressources du programme — analysés dans le chapitre précédent — sont déterminés par le classement qu'elles font entre « pauvres méritants » et « pauvres non méritants », ce qui produit de l'insécurité parmi les bénéficiaires. Cela affecte donc la possibilité pour les bénéficiaires du programme de le reconnaître comme un droit social, renforcé par la fragilité du statut juridique du PBF¹ et par l'existence de procédures bureaucratiques ambiguës.

Pour cela, l'approche ethnographique s'est montrée particulièrement féconde. Elle m'a permis lors de l'observation du quotidien des assistantes sociales — dans les visites aux foyers ou lors de l'accueil des bénéficiaires dans le bureau du PBF — d'identifier dans leurs pratiques les conséquences des représentations qu'elles se faisaient des bénéficiaires.

¹ Comme discuté dans le chapitre 3, section « 2.2. Une propriété sociale incertaine : droit social ou "bénéfice" ? ».

1. LES ASSISTANTES SOCIALES EN TANT QUE *STREET-LEVEL BUREAUCRATS*

Comment les représentations décrites dans la section précédente sont-elles intégrées dans les pratiques des assistantes sociales ? Cette section reviendra sur des traits spécifiques du fonctionnement des unités d'assistance sociale ainsi que sur les règles du PBF permettant aux assistantes sociales d'avoir des comportements discrétionnaires. Ces pratiques et ces justifications seront analysées en utilisant la théorie de la *street-level bureaucracy* de Lipsky. On portera une attention spécifique aux décisions arbitraires et inégales prises par les différentes assistantes sociales pour juger les bénéficiaires en tant que méritants ou non méritants, au-delà des règles établies. Ces pratiques d'inspection engagent une morale des dépenses du foyer et visent à normaliser la vie des bénéficiaires, des pratiques inscrites dans une logique de paternalisme institutionnel.

L'idée centrale de Lipsky (1980) est que les *street-level bureaucrats*, dont les travailleurs sociaux font partie, doivent être conceptualisés comme le dernier maillon de la chaîne d'élaboration des politiques publiques, car c'est uniquement dans l'interaction qu'ils ont avec les citoyens que ces politiques prennent vie. Selon Lipsky, le comportement de ces agents dépend de deux facteurs : du contexte organisationnel et des fonctions d'utilité cognitive-émotionnelles intrinsèques. Le contexte organisationnel renvoie à la structure et aux limitations matérielles qui influenceront la perception de l'individu sur l'écart entre les objectifs des programmes et les moyens pour leur mise en œuvre. Rice (2012), en utilisant la théorie de Lipsky pour l'analyse des travailleurs sociaux, suggère que la combinaison de ces facteurs détermine si les *street-level bureaucrats* « appliquent rigoureusement », « adaptent créativement », ou « sapent » (*undermine*) les objectifs du programme dans leur interaction avec les bénéficiaires.

Dans la politique sociale, la discrétion est généralement prévue ou attendue. En général, il est accepté qu'une évaluation purement quantitative pour déterminer le besoin d'une famille n'est pas suffisante, c'est pourquoi les assistants sociaux sont nécessaires pour la mise en œuvre de ces politiques. C'est le cas du PBF où si l'admissibilité au programme est fondée sur un indicateur unique (revenu), la participation des assistants sociaux est encouragée par l'administration centrale du programme (mais pas obligatoire). Dans les lignes directrices et les formations fournies aux agents locaux, les assistants sociaux ont comme tâche prioritaire dans les visites aux foyers. Par ailleurs, les agents locaux (normalement des assistants sociaux) ont le pouvoir de bloquer l'allocation de la famille, s'ils estiment que la famille n'est pas admissible au programme ; la décision est alors notifiée à la famille, sans lui donner de raison².

² Des exemples de mobilisation de cette prérogative bureaucratique est mobilisée seront présentés dans la prochaine section.

Comme on l'a vu précédemment, la gestion du PBF est faite à l'échelle locale par les bureaux municipaux du programme, dont les assistantes sociales sont les principaux agents, dans une relation structurellement inégale avec les bénéficiaires. Dans le cas des bureaux d'aide sociale en France, Dubois note que : « placés en situation de demandeurs, surtout s'ils sont pauvres et dépendants des prestations versées par l'organisme auquel ils se rendent, les [bénéficiaires] subissent un traitement administratif sur lequel ils n'ont guère de prise » (Dubois 2015, p. 115). Dans le cas du PBF, toutes les procédures administratives sont faites personnellement. Une fois que le dossier familial est inséré dans le système numérique, les bénéficiaires ne devraient reprendre contact avec le bureau que tous les deux ans, ou à chaque changement dans le foyer, à leur propre initiative. Cependant, d'autres rencontres vont avoir lieu dans cet intervalle, et ce pour plusieurs raisons.

En règle générale, les assistantes sociales du PBF n'interfèrent pas dans le processus d'inclusion des bénéficiaires et leur travail est presque en totalité réservé à la vérification des irrégularités. Ces irrégularités sont signalées automatiquement par le système central du MDS, pour plusieurs raisons (qui peuvent ou non bloquer la prestation). Par exemple, tous les dossiers sont censés être mis à jour tous les deux ans, faute de quoi le bureau municipal en est averti. De même si des incohérences d'informations sont constatées, telles que le changement de statuts d'emploi formel des membres de la famille, qui est vérifié une fois par an. Le non-respect des conditionnalités — scolarisation d'enfants et rendez-vous médicaux de femmes enceintes — peut aussi déclencher ce processus de vérification. Lorsque des ménages sont signalés au bureau municipal, les assistantes sociales vont les visiter.

La vérification au foyer devient aussi un moment de mise à jour du dossier. Autrement dit, les assistantes sociales ne se limitent pas à vérifier une donnée spécifique, mais puisque le statut d'emploi, le revenu et la composition familiale peuvent changer assez rapidement, elles vérifient toutes les informations du dossier en vue d'optimiser la visite. En outre, comme le dit une assistante sociale, c'est la meilleure opportunité qu'elles ont pour faire une « vraie » vérification des informations données par les bénéficiaires au moment de l'inscription au programme. En fait, il est interdit aux enquêteurs faisant passer le questionnaire au moment de l'inscription de faire opposition aux réponses données. Pour plusieurs assistantes sociales, c'est un des problèmes du programme, puisque selon elles les bénéficiaires « peuvent dire n'importe quoi » (voir encadré 5.1).

On comprend mieux la disposition d'esprit et les pratiques des assistantes sociales qui vont alors tout faire pour résoudre ce « problème fondamental » du programme lors des visites. Avec le dossier en mains, les assistantes sociales posent à nouveau les questions et sur quelques points précis, mettent en œuvre des stratégies pour « extraire la vérité » des bénéficiaires, comme on le verra ensuite.

Encadré 5.1. L'autodéclaration des données familiales dans le PBF vue par les assistantes sociales

Dans la pause déjeuner au milieu de la journée, je suis avec deux assistantes sociales et deux autres techniciens, et je commence une discussion sur la dernière bénéficiaire qui est passée à la salle quelques minutes avant. Elle est venue demander que son compagnon soit retiré du dossier de la famille. Une des assistantes sociales demande si elle a les papiers du divorce, auquel la bénéficiaire répond qu'ils n'ont jamais été mariés. L'assistante pose plusieurs questions par rapport à la relation et au final dit qu'il faudra donc une visite au foyer pour valider la demande. Je pose la question si cela est courant et elle me dit : « tout le temps ». Un technicien, qui est enquêteur, raconte que le principal problème est qu'ils sont censés croire tout ce

que les bénéficiaires racontent et que comme elles ne connaissent pas les règles du programme, elles essaient tout ce qu'elles peuvent pour « gagner plus ». L'assistante sociale Paula (23 ans, PBF/CRAS, avec parrains politiques) ajoute : « cela est le grand problème du PBF : elles [les bénéficiaires] savent qu'elles peuvent dire n'importe quoi, et que nous sommes obligés de les croire. Au moins dans ce premier moment. Après on trouve nos moyens, mais ça peut prendre des mois. Si on avait des ressources pour aller faire l'inscription de toutes les familles chez elles, ça serait différent. À la fin, le travail, c'est nager à contre-courant » (Salle des assistantes sociales, bureau du PBF, octobre 2015).

Dans les rendez-vous des bénéficiaires avec les assistantes sociales au bureau (spontanés ou planifiés), aucun effort n'est fait pour que la rencontre se passe dans une ambiance de confidentialité ou de discrétion. Les rencontres ont lieu dans la salle des assistantes sociales, partagée par les assistantes sociales et d'autres agents administratifs. Ces rencontres peuvent se faire en présence d'autres assistantes sociales qui ne sont pas directement engagées sur le dossier. Les bénéficiaires viennent pour résoudre des problèmes que les agents d'accueil ne peuvent pas traiter parce qu'ils n'ont pas accès à la base de données, le Registre unifié, où se trouve le dossier numérique de chaque famille. Quand les assistantes sociales visitent les foyers et que des problèmes restent en suspend, elles demandent aussi aux bénéficiaires de revenir au bureau pour les résoudre et dans ce cas les bénéficiaires ont un rendez-vous et demandent à voir les assistantes sociales directement.

Ces rencontres ont souvent pour objet des questions intimes sur les familles des bénéficiaires, ou certains aspects examinés minutieusement par les assistantes sociales, comme la composition familiale et les activités salariées. Les bénéficiaires le savent et elles essaient alors de mettre en avant leurs difficultés, pour justifier rationnellement leur demande ou comme une stratégie de sensibilisation des assistantes sociales. De leur côté, les assistantes sociales éliminent cette dimension de ces rencontres qui ne servent pas à parler des difficultés de la vie ou des contraintes auxquelles les bénéficiaires font face ; ce ne sont pas des moments d'écoute :

Il y a des gens qui disent que l'assistante sociale est la psychologue des pauvres [rires] : c'est bien comme ça que [les bénéficiaires] nous voient parfois, mais il ne faut pas ! Moi je suis professionnelle et je suis ici pour faire fonctionner le programme et pas pour écouter les problèmes des autres. Moi, j'en ai assez (*Roberta, 25 ans, CRAS, avec parrains politiques, novembre 2014*).

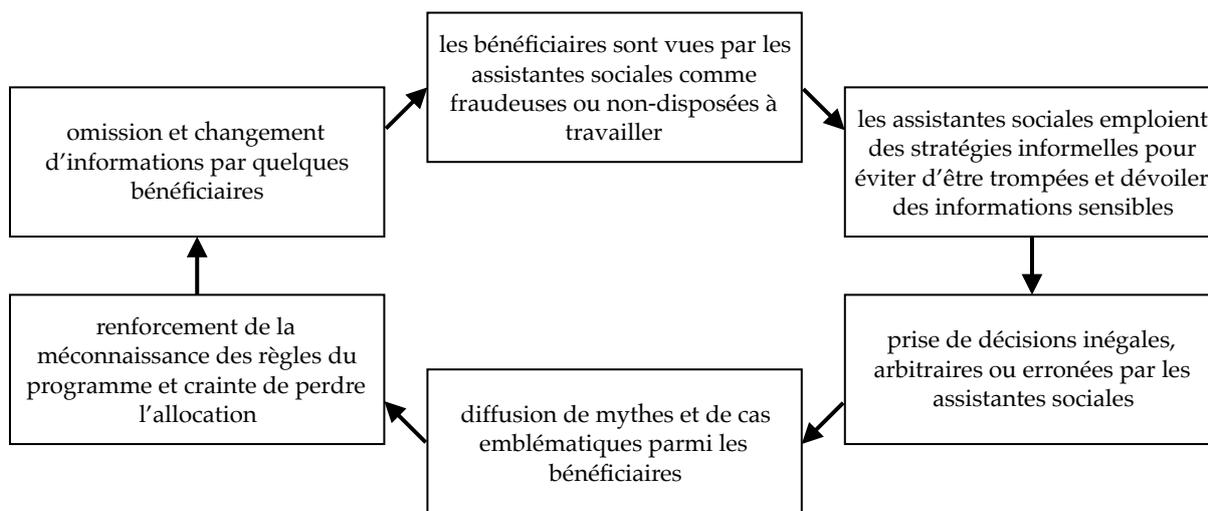
Ainsi, les assistantes sociales limitent leurs interactions au niveau instrumental et formel, se justifiant avec les règles et les procédures du programme chaque fois que les bénéficiaires évoquent quelque fait de leur intimité. Parallèlement, les assistantes sociales évaluent les cas bien au-delà de leurs obligations, à partir des représentations qu'elles ont des bénéficiaires, comme on l'a vu dans le chapitre précédent. En somme, elles alternent des traits de leur personnalité, parfois mettant en avant leur côté compréhensif, parfois le côté formel de leur fonction bureaucratique.

2. LE CERCLE VICIEUX

Dans cette section nous allons montrer comment les assistantes sociales n'essaient pas de saper les objectifs du PBF délibérément, mais adaptent créativement les procédures bureaucratiques du programme pour mieux les faire correspondre à leur vision de l'assistance sociale. Elles intègrent ainsi leurs représentations de la pauvreté dans leurs pratiques bureaucratiques de façon à classer les bénéficiaires comme « méritants » ou « non méritants » l'aide sociale, afin d'assurer une « bonne » distribution des ressources du programme. La mésinformation sur le PBF résulte de la complexité de ses règles de fonctionnement mais elle est renforcée délibérément par les assistantes sociales afin de donner moins de pouvoir aux bénéficiaires qui pourraient essayer de les tromper en vue du maintien ou de l'augmentation injustifiée de leur allocation. Il en résulte l'insécurité des bénéficiaires envers leur droit social. Les assistantes sociales contribuent ainsi à créer un climat d'insécurité et de passivité chez les bénéficiaires, tout en mettant en péril la consolidation des droits sociaux que des politiques publiques pourtant légalement fragiles telles que le PBF pourraient atteindre. Ce processus fonctionne comme un cercle vicieux explicité à la figure 9.

Cette section examinera chacune des étapes du cercle vicieux, en soulignant la causalité qui les relie. Puisqu'il s'agit d'une causalité circulaire, aucune des étapes ne peut être considérée comme une véritable variable indépendante qui démarre un effet de chaîne. Nous allons commencer avec les représentations des assistantes sociales puisqu'elles sont le principal point d'observation selon l'approche méthodologique choisie dans ce travail. Certaines variables intermédiaires ont été secondairement intégrées dans l'analyse. Il convient de noter que la présentation des principales variables est une question de simplification plutôt qu'un modèle exhaustif. C'est-à-dire que chaque étape reçoit l'influence d'autres facteurs secondaires dont l'explicitation complète est impossible. L'identification des étapes a été fondée sur les données déjà présentées dans ce chapitre et le précédent.

FIGURE 9. LE CERCLE VICIEUX DE LA MÉSINFORMATION



Source : élaboration de l'auteur.

2.1. Les bénéficiaires sont vues par les assistantes sociales comme fraudeuses ou non disposées à travailler

Cette section se concentrera sur les représentations des assistantes sociales sur le PBF et ses bénéficiaires. Leurs discours seront analysés en deux parties : la famille et le travail. L'objectif est de mettre en évidence comment les assistantes sociales définissent la nature déviante d'une série de comportements d'ordre personnel ou familial. Cette analyse servira à la compréhension de plusieurs des étiquettes utilisées par les assistantes sociales pour décrire les bénéficiaires, tels que « méritants », « vrais pauvres », « en besoin », « paresseux », entre autres. La discussion développée ici servira à baser l'analyse développée par la suite, à savoir comment ces représentations influencent le travail des assistantes sociales, et par suite, la distribution des ressources de l'assistance sociale.

Famille et autonomie : la hiérarchie morale des dépenses familiales

Leão Rego et Pinzani (2013) identifient les conséquences de l'intériorisation des préjugés sur les pauvres dans les discours des bénéficiaires : c'est parce qu'ils ont intériorisé une hiérarchie morale de dépenses à réaliser avec l'argent du PBF qu'ils ressentent un sentiment de blâme quand ils n'arrivent pas à la suivre. Si, d'une part, les auteurs montrent que cette représentation est enracinée dans le discours des classes supérieures, de l'autre, ils ne discutent pas les facteurs qui influencent sa reprise par les bénéficiaires, au risque de laisser entendre que ce serait un processus spontané, voir « naturel ». D'après l'approche des études culturelles (Small *et al.* 2010), les catégories de représentations deviennent la clé de lecture de l'action et de l'intentionnalité des acteurs impliqués. Loin d'être un phénomène

« naturel », l’internalisation des représentations formulées par d’autres se fait à travers des mécanismes institutionnalisés d’interaction avec les membres d’autres classes. Ces frontières symboliques sont réactualisées et vécues par les acteurs au moment de leurs interactions, par exemple entre employeur et employé, entre agent et usager de services publics et, en ce qui concerne l’objet de ce travail, entre assistantes sociales et bénéficiaires. Ces interactions sont un des moments où l’intériorisation des représentations de la pauvreté est faite.

L’approche choisie dans cette étude a permis l’identification des représentations des assistantes sociales sur la moralité des dépenses des familles bénéficiaires. Ceci est une question importante non seulement dans la sociologie de la pauvreté, mais aussi dans le débat public, dans lequel l’image des pauvres peut être déterminée par l’idée qu’on se ferait d’une utilisation mauvaise ou immorale de l’argent. Cette représentation peut éventuellement servir des fins politiques, en délégitimant l’assistance sociale de transfert direct en espèce. Le travail de Perrin-Heredia soutient l’hypothèse que le comportement des agents qui interagissent avec les bénéficiaires ne dépendrait pas uniquement de leurs dispositions personnelles, mais serait imprégné par un paradigme de la norme économique :

Les différentes définitions de la norme économique que ces *street-level bureaucrats* adoptent, les interprétations contrastées de la déviance économique auxquelles ils ont recours ainsi que l’étude des relations qu’ils entretiennent malgré la diversité des institutions auxquelles ils sont rattachés, suggère paradoxalement l’existence d’un paradigme dominant sur lequel se fonde la construction des jugements de déviance économique (Perrin-Heredia 2013, p. 306).

Les assistantes sociales d’Angico partageaient ce paradigme. Dans les interactions avec les bénéficiaires, l’usage de l’argent originaire du PBF est un objet de constante attention. D’abord, comme une grande partie de leur travail consiste à estimer le revenu familial, leur principale stratégie pour y arriver est de vérifier les dépenses. Les assistantes sociales en profitent pour juger l’usage des ressources (encadré 5.2).

Encadré 5.2. L’avis d’une assistante sociale sur la valeur et la finalité des allocations

– *Pensez-vous que la valeur de l’allocation est suffisante, en moyenne ?*

Paula : Ça dépend, vraiment... mais normalement, oui, c’est plus que suffisant.

– *Plus que suffisant ? Pourquoi ça ?*

Paula : Je comprends que le PBF existe pour garantir le bien-être des enfants, n’est-ce pas ? Et bien sûr, pour que les gens puissent manger et ne pas rester dans la misère. Alors, comment on explique aux personnes le fait qu’une famille pauvre, lorsqu’elle commence à

recevoir l’allocation, s’achète une télévision, un appareil DVD... et même une moto ! En fait, ici tu sais que beaucoup de gens appellent la « bourse famille » la « bourse moto », non ? [Rires] C’est bien vrai ça. Si tu vas dans les petites villes par ici tu verras qu’il y a plein de nouveaux magasins de moto. Depuis quand penses-tu qu’ils y sont ? Depuis que le PBF est arrivé. Et donc on dira que ces familles ont besoin de l’allocation ? Ce n’est pas vraiment du besoin, non ? (23 ans, PBF/CRAS, avec parrains politiques)

L'identification d'une famille « dans le besoin » ou non passe donc par l'évaluation de ses dépenses. Quand certaines dépenses ne sont pas jugées prioritaires, cela indique, selon les assistantes sociales, une famille n'ayant pas vraiment besoin de l'allocation. Il est important de souligner que cette évaluation est faite de façon spontanée et informelle : les agents locaux du PBF ne sont pas censés la faire. Formellement, toute action de vérification du revenu déclaré doit être faite ou demandée par le MDS. À travers les récits recueillis, quatre catégories de dépenses sont classées comme prioritaires ou acceptables par les assistantes sociales :

1. *Les enfants*. Les dépenses pour les enfants, quelle qu'en soit la nature, sont systématiquement jugées prioritaires par les assistantes sociales, en particulier celle faite pour acquérir du matériel scolaire (la plus mentionnée). Vu que l'objectif déclaré du PBF est l'incitation à la scolarisation des enfants — d'où il tire d'ailleurs sa principale conditionnalité —, les familles qui déclarent que l'allocation est essentielle pour l'acquisition du matériel scolaire, ou pour des dépenses liées à la prise en charge des femmes enceintes et des bébés — vêtements, couches, alimentation, etc., sont identifiées par les assistantes sociales comme faisant un bon usage de l'argent reçu. Cela dit, il est important de souligner que les coûts liés au matériel scolaire sont plus importants en début d'année, et ne représente pas une partie importante du montant total reçu.

2. *Le foyer*. Les dépenses pour le foyer sont placées aussi en haute priorité. Cette catégorie rassemble divers coûts : alimentation, médicaments, paiement du loyer, règlement des factures d'électricité et acquisition d'appareils électroménagers de cuisine. Pour ces derniers, il existe des limites que les bénéficiaires sont censés respecter : certains appareils électroniques typiques du foyer ne sont pas considérés par les assistantes sociales comme des dépenses prioritaires, par exemple la télévision, le lecteur de DVD ou la chaîne stéréo.

3. *L'investissement dans une activité de travail*. Malgré le fait que l'utilisation de l'argent originaire du PBF soit dans ce cas vue comme un « bon investissement » par les assistantes sociales, ces cas restent très isolés, par exemple ces femmes vendant dans la rue des aliments de leur propre fabrication. L'argent perçu par le PBF est alors vu comme pouvant donner à ces femmes exactement ce qu'il faudrait pour déclencher un mouvement de sorti de la pauvreté par le travail. Dans un contexte agricole, l'argent reçu par le PBF est plus couramment investi dans l'activité de travail, soit par des femmes engagées dans la production agricole de la famille — et donc qui peuvent en augmenter le capital financier — soit directement dans leurs propres productions, comme des jardins ou d'autres productions artisanales.

4. *Le bien-être de la femme*. À plusieurs reprises, tant les bénéficiaires que les assistantes sociales ont fait référence à l'allocation du PBF comme « l'argent de la femme ». Quand les assistantes sociales ont la suspicion que le mari ou le compagnon serait en charge de la gestion de l'argent, elles essaient d'intervenir ou au moins de garantir que la femme est d'accord avec son usage. Cela dit, « l'argent de la femme » peut aussi être utilisé pour son

loisir et son bien-être — bien sûr, tant que la hiérarchie des dépenses est respectée et que les catégories précédentes sont couvertes. Ainsi, l'achat de vêtements ou d'accessoires simples est encouragé, ainsi que la pratique de petits passe-temps, comme le crochet ou la culture de fleurs.

Les dépenses qui n'entrent pas dans ces catégories sont classées par les assistantes sociales comme « futiles » ou « injustifiées », et constituent des preuves que la famille n'est pas dans une situation de besoin critique. Les dépenses « injustifiées » le plus souvent mentionnées étaient l'achat d'une moto ou d'une voiture, de téléphones portables, ou d'objets perçus comme d'usage prioritairement masculin, ainsi que l'alcool ou les drogues. Bien que dans le PBF il n'existe aucune orientation institutionnelle sur la manière dont les bénéficiaires doivent dépenser l'argent reçu, pour les assistantes sociales, les dépenses déviantes — d'après la terminologie employée par Perrin-Heredia (2013, p. 323), qui comprennent non seulement les dépenses « futiles », mais aussi celles qui ne sont pas faites en respectant la hiérarchie des dépenses — déterminent l'identification des foyers comme « non méritants » ou « sans besoin réel » de l'assistance sociale. Bien que la création des programmes de transferts conditionnels de revenus (PTCR) avait comme objectif l'augmentation du pouvoir d'action des familles aidées par le transfert en espèce à usage libre, la conduite des bénéficiaires reste sous surveillance. La hiérarchisation morale des dépenses visible dans le travail des assistantes sociales est invariablement « imposée via ces agents et les dispositifs institutionnels par lesquels ils agissent » et donc « peut être considérée comme une morale d'institution qui fonctionne comme une morale de classe » (*ibid.* p. 328).

L'assistance sociale et le travail : l'effet paresse

Dans les conversations avec les assistantes sociales, je posais systématiquement la question suivante : comment le PBF pourrait-il être amélioré ? Les réponses de toutes les assistantes sociales commençaient par des suggestions ou des critiques liées à l'insertion des bénéficiaires dans le marché de travail, comme si le programme inhibait l'offre de travail. Chacune avait un exemple à donner — ou connaissait quelqu'un qui connaissait un exemple, comme on verra ensuite — d'une famille bénéficiaire dont les membres préféraient compter avec l'allocation plutôt que de travailler. Les exemples donnés décrivaient non seulement des préférences, mais aussi des comportements de refus actif : des personnes qui refusaient une

offre d'emploi pour ne pas perdre leur allocation³. Ce phénomène, ou à vrai dire, cette hypothèse, a gagné au Brésil le nom d'« effet paresse » (*efeito preguiça*).

Cette discussion trouve ses racines dans des représentations sociales largement partagées dans la société, y compris par les assistantes sociales du PBF, comme indiqué au début de cette sous-section. Ces représentations s'expriment chez elles principalement à travers deux critiques centrales faites au programme : l'absence de durée maximale pour l'allocation et le fait que les bénéficiaires ne soient pas obligés de chercher du travail. Toutes les assistantes sociales rencontrées, y compris celles occupant des postes élevés dans la hiérarchie de l'administration municipale, ont fait référence à ces deux caractéristiques du PBF. L'assistante sociale Ana (25 ans, PBF, sans parrains politiques), par exemple, dit que « le PBF devrait avoir une durée fixe, pour que les gens s'activent vraiment pour trouver un emploi ». L'assistante sociale Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques) a suggéré qu'à la fin d'une hypothétique période limitée, une évaluation soit faite pour renouveler le « contrat », « si la famille en a vraiment besoin [de l'allocation] ». Presque toutes les assistantes sociales pensent que le caractère permanent du PBF constitue son « grand problème » (ainsi que son caractère autodéclaratoire).

Dans l'encadré 5.3, on trouve le discours d'une assistante sociale selon lequel la situation de pauvreté où les bénéficiaires se trouvent est difficile à changer et que le PBF peut les y aider. En outre, grâce à l'aide reçue, elle pense que les bénéficiaires pourraient sortir de la pauvreté à la condition suffisante d'y mettre toute leur volonté. Ainsi, le fait que les assistantes sociales n'observent pas de mouvement de sortie du PBF — ce qui veut dire que les revenus des bénéficiaires n'ont pas augmenté en moyenne — est une preuve pour elles que les bénéficiaires ne feraient pas suffisamment d'efforts, et qu'une limite dans la durée du programme pourrait les y inciter. En déclarant que la pauvreté ne devrait pas être une raison suffisante pour être assisté, elles partagent là une représentation de la pauvreté assez généralisée selon laquelle les individus sont responsables de leur situation (Krumer-Nevo & Benjamin 2010). C'est la vision dominante actuellement au Brésil (IE-UFRJ 2012), comme nous l'avons vu auparavant. Cette critique est soutenue par l'idée que les bénéficiaires non seulement ne cherchent pas de travail, mais le refusent, comme le montre le deuxième extrait de l'encadré 5.3, qui illustre un dialogue tenu avec presque toutes les assistantes sociales, à l'exception de Márcia, qui trouvait que les offres de travail formel n'étaient pas assez courantes et qui ne pensait pas que les bénéficiaires les refusent.

³ Pour Lipsky (2010), les *street-level bureaucrats* ont tendance à chercher dans leur environnement la validation empirique de leurs points de vue. Leurs conceptions du public tendent à les dégager de toute responsabilité envers le destin des membres du public, en justifiant les décisions qui auront un effet direct sur leur vie. Pour cela, ils valident leur point de vue par l'illustration (« je sais que c'est vrai parce que j'ai eu un client qui... »), en mettant en avant leur propre expérience comme facteur le plus important pour la compréhension non seulement des cas auxquels ils font face, mais de tout l'univers des usagers. Selon Lipsky, la *validité par l'illustration* sera utilisée proportionnellement à la nécessité qu'aura l'agent de faire face aux incertitudes de sa prise de décision et de ses conséquences (2010, p. 115).

Encadré 5.3. Sur la durée des allocations et l'« effet-paresse »

« Je suis sûre que si le PBF avait une durée fixe, par exemple trois ou cinq ans, je ne sais pas, les gens y rentreraient déjà en pensant : “j’ai ce temps-là pour changer ma vie. L’allocation va m’aider, et dans cette période je dois tout faire pour sortir de la pauvreté”. Ce n’est pas pour ça que le PBF a été créé ? Pour que les gens sortent de la pauvreté ? Genre, “voilà l’opportunité de ma vie : je vais gagner de l’argent comme ça, gratuitement, et tout ce que je dois faire est de l’utiliser pour sortir de cette situation”. Je crois vraiment qu’il peut aider, mais pour ça les gens doivent vraiment en profiter et tout donner. Ce n’est pas pour rien qu’on le reçoit. C’est avec un engagement de changer sa vie. Après, si tout le monde fait ça, il n’y aura plus d’allocations pour aider d’autres personnes » (Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, septembre 2013).

– Natalia, t’es d’accord avec les gens qui disent que le PBF fait que les gens travaillent moins ?

Malheureusement on le voit. J’ai déjà vu plusieurs cas...

– Tu veux dire des gens qui ne cherchent pas du travail pour pouvoir maintenir l’allocation, c’est bien ça ?

Oui, c’est ça.

– Donc là tu ne parles pas des personnes qui ne trouvent pas de travail ?

Ah non, du travail il y en a ! Maintenant on entend partout comme c’est difficile de trouver une *diarista* [femme de ménage embauché par journée], ou quelqu’un à la campagne pour faire de petits travaux. Les gens ne veulent plus travailler, c’est sérieux ça.

– Bon, mais là tu parles des travaux qui sont normalement très mal payés et qui sont durs quand même. Tu ne penses pas que le PBF donne donc la possibilité pour les gens de ne plus se soumettre à ces types de conditions de travail ?

Oui, il y a ça, mais pas que. Pour un travail avec un contrat formel aussi.

– Tu veux dire avec tous les droits payés ? Mais c’est donc le salaire minimum, ça fait beaucoup d’argent. Ça fait genre quatre fois l’allocation moyenne, non ?

Oui, je sais. Mais quand même. Si on pense comme ça, ce n’est vraiment pas possible, mais le fait est que les gens préfèrent gagner 200 R\$ [88 \$] et rien faire, ou faire des petits boulots de temps en temps, que travailler vraiment pour quatre fois plus avec tous les droits payés. C’est comme ça (Natalia, 28 ans, CRAS, avec parrains politiques, octobre 2014).

[Il y a] des personnes comme ça, avec un pouvoir d’achat un peu plus haut, qui n’ont pas besoin du programme, omettant, falsifiant des informations...

– Mais là tu parle des cas beaucoup plus loin du profil [cible du PBF] ou non ?

Non, il y a aussi des gens qui commencent même dans le PBF, pauvres et tout, et commencent à avoir une meilleure perspective de vie, qui n’en ont plus besoin, mais continuent encore [dans le PBF]. Ils vont monter les échelons, vont se qualifier, et auront accès à d’autres services qui complètent le PBF, et ils grandissent. Mais ils grandissent et ne veulent pas quitter le PBF. Et cette prise de conscience de devoir le quitter doit avoir lieu au sein du CRAS [Centre de référence de l’assistance sociale], du PBF : si vous êtes dans une bonne situation, votre rôle est de sortir et de laisser de la place à d’autres personnes. Vous avez eu l’opportunité. Le PBF devrait avoir une limite de temps, je crois. Par exemple 4 ou 5 ans. Dans ces années, vous avez la possibilité de partir, de disposer d’une autonomie, d’avoir votre autonomisation (Mara, 40 ans, coordinatrice de l’Assistance sociale de base du SAS, sans parrains politiques, octobre 2014 — entretien enregistré).

Les assistantes sociales essaient ainsi de motiver les bénéficiaires à trouver du travail en les stigmatisant d'être assisté et en propageant l'idée que le programme pourrait se terminer dans un avenir proche (encadré 5.4).

Encadré 5.4. La fin imminente du PBF

« Il faut qu'on parte du principe que personne ne veut dépendre de l'assistance sociale indéfiniment, n'est-ce pas ? Je suis assistante sociale et je pense qu'il faut aider ceux qui en ont besoin, mais idéalement ce n'est pas pour toute la vie quand même. Donc je leur dis ça, j'essaie de les sortir de cette idée que le PBF serait là pour toujours, qu'on ne peut pas en dépendre pour toujours, que le mieux est de trouver un emploi pour être indépendant » (*Alana, 31 ans, assistante sociale CRAS, sans parrains politiques, septembre 2014*).

« Je leur dis de ne pas attendre d'être dans la pire situation pour aller chercher du travail. Je leur dis qu'on ne peut pas compter avec ça, que le PBF peut terminer n'importe quand. Je leur demande toujours : qu'est-ce que vous feriez si l'allocation s'arrêtait demain ? » (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, octobre 2015*).

J'accompagne l'assistante sociale Milena (25 ans, CRAS, sans parrains politiques) dans quelques visites à des familles suivies par le CRAS. Sur le chemin [on marchait dans les rues], Milena me demande ce que je pense du PBF. Je lui renvoie la question, et sa réponse est qu'elle « aime bien », qu'il y a beaucoup de gens qui en ont besoin, mais qu'il y a aussi beaucoup de personnes *acomodadas*

[confortables, habituées à une situation, sans envie de la changer], qui « ne vivent que de ça [l'allocation] », et que le programme devrait avoir une limite de temps, ou au moins des actions d'intégration des bénéficiaires dans le marché du travail. Elle me dit qu'elle avait entendu qu'une députée (ou une candidate, elle n'était pas sûre) voulait imposer l'obligation aux bénéficiaires de participer à des cours de formation professionnelle et « les obliger à travailler » pour ne plus avoir besoin de l'allocation. Au cours de l'une des visites à des bénéficiaires du CRAS, Milena commença à poser des questions sur le PBF, ce que j'ai interprété en ma faveur, puisque je ne lui avais pas demandé et que j'étais là clairement et uniquement pour l'accompagner. Elle demanda aux bénéficiaires : « Que pensez-vous du programme ? », « Et s'il se termine ? », « Pensez-vous qu'il devrait être comme ça, en continu ? », « Quels sont ses défauts ? ». Son intonation était claire et la personne interrogée défendait le programme dans ses réponses, en soulignant son importance dans le revenu et pour couvrir les dépenses élémentaires du foyer, tout en essayant de ne pas sembler en dépendre, en disant que si le programme arrivait à une fin, elle trouverait un moyen : « on doit être prêts pour tous les scénarios » (*Cahier de terrain, octobre 2015*).

Les récits trouvés dans les encadrés 5.3 et 5.4 rejoignent la rhétorique identifiée par Perrin-Heredia (2013) sur le refus des agents à « faire de l'assistantat » (*assistencialismo*)⁴. Comme on le voit ici aussi, cette rhétorique structure la pensée des assistantes sociales sur le PBF et ses bénéficiaires, et représente une forme de contestation de leur rôle de bureaucrate dans un programme ayant une « déviance vers l'assistantat » qu'elles pourraient corriger.

⁴ Nicolas Duvoux (2009) relie la croissance de cette rhétorique en France à la permanence des allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) — aujourd'hui RSA — : « [d]e plus en plus, cette dépendance [au RMI] est dénoncée comme le produit d'une véritable 'culture de l'assistantat', renvoyant explicitement le phénomène à sa dimension culturelle » (p. 13).

Les représentations de la pauvreté des assistantes sociales influencent directement la façon dont elles voient les bénéficiaires du PBF. Elles reconnaissent que la situation de pauvreté dans laquelle les bénéficiaires se trouvent est difficile à changer et que le PBF peut faciliter la sortie de la pauvreté si une forte volonté y est engagée. Si, d'un côté, les assistantes sociales voient leur profession comme nécessaire pour aider ceux qui se trouvent dans des situations d'extrême pauvreté, de l'autre côté, la pauvreté généralisée — celle qui ne s'exprime pas par des situations extrêmes — est plutôt perçue comme résultant d'un manque d'effort. Le fait que la majorité des bénéficiaires du PBF continuent à recevoir l'allocation après des années est selon elles une preuve qu'ils n'ont pas fait assez d'effort.

Dans leur vision, le PBF peut aussi encourager les bénéficiaires à rester dans leur situation de pauvreté, vu que l'allocation leur permet d'accéder à un niveau de vie acceptable. Les bénéficiaires auraient ainsi tendance à ne pas faire d'efforts pour trouver un travail qui augmenterait leur revenu et leur permettrait de sortir du programme. Même confrontées au scénario où les bénéficiaires devraient choisir entre rester avec l'allocation ou avoir un travail formel — sachant qu'il est irréaliste qu'ils aient effectivement le choix pour la majorité d'entre eux —, les assistantes sociales ont soutenu leur vision en faisant appel à des cas d'illustration suffisants pour « prouver » leur point de vue.

Ces représentations constituent le point de départ des assistantes sociales dans leur rapport avec les bénéficiaires, mais on verra qu'elles sont aussi le produit du cercle vicieux. Point de départ, car ces représentations existent chez les individus avant même tout travail au sein du PBF : elles sont une reproduction des représentations de la pauvreté formées au sein de leurs classes d'origine.

2.2. Les assistantes sociales emploient des stratégies informelles pour éviter d'être trompées et dévoiler des informations sensibles

Les assistantes sociales ont le pouvoir discrétionnaire de choisir les informations qui seront prises en compte dans l'évaluation informelle, évaluation qui va au-delà de leurs obligations formelles et qui va déterminer le mérite des bénéficiaires : les signes non exposés sont privilégiés et les informations données spontanément sont ignorées. Tous les efforts de justification faits par les bénéficiaires sont systématiquement ignorés, traités comme de potentielles stratégies de fraude. Seules les informations « dévoilées » et « découvertes », qui étaient avant « camouflées » ou « dissimulées », pour reprendre des expressions utilisées par les assistantes sociales, sont considérées comme valables pour la « vraie évaluation ».

Cette évaluation est prévue dans les procédures bureaucratiques pour deux raisons : une demande de blocage ou un changement de la valeur du revenu familial dans le dossier. L'admissibilité au programme est fondée sur un indicateur objectif unique : le revenu familial. De ce fait, les assistantes sociales comprennent que toute évaluation qualitative ou subjective qu'elles pourraient faire doit être reflétée dans cet indicateur pour être prise en

compte, à travers le simple changement de la valeur du revenu déclaré. Elles peuvent aussi simplement demander le blocage du bénéfice, ce qui est prévu dans le cas des indications (non précisées) que la famille n'est pas admissible au programme. Cependant, cette procédure est réservée aux cas extrêmes pour deux raisons : 1) il s'agit d'une rupture possiblement définitive, contre laquelle les bénéficiaires ne peuvent généralement rien ; 2) il est moins probable qu'une bénéficiaire conteste un changement de valeur du revenu que la suspension totale du bénéfice, ce qui peut rendre cette stratégie moins efficace.

La façon la plus simple d'arrêter la prestation, ou de changer sa valeur, est de modifier le montant du revenu familial déclaré et d'attendre que cette modification soit prise en compte dans le calcul de l'allocation versée. Une fois la modification faite et le dossier mis à jour dans le système numérique, le changement du montant de l'allocation n'est plus qu'une question de temps. Une fois le changement effectif, les bénéficiaires peuvent le contester, mais dans ce cas il faut à nouveau changer la valeur du revenu familial, ce qui demande un effort de preuve au bénéficiaire et d'attendre que le nouveau calcul soit fait automatiquement. L'objectif des assistantes sociales est de pousser la famille vers la quête d'emploi (voir encadré 5.5).

Encadré 5.5. La fonction des blocages d'allocations d'après les assistantes sociales

– *Quand est-ce que vous [les assistantes sociales] demandez le blocage des allocations ?*

Ana : Nous faisons le blocage quand on pense que quelque chose ne va pas avec la famille. Là on peut la bloquer ou même réduire la valeur [de l'allocation]. Avec l'allocation suspendue, même de façon non définitive, ils [les bénéficiaires] seront au courant qu'on ne peut pas compter avec le PBF pour toujours. Il y a

des familles qui gagnent trop, en plus de toute aide [financière] des proches qu'ils ne déclarent pas. Si on laisse comme ça, ils n'ont pas de raison de travailler. Ainsi, on fait cette petite réduction quand on sent que la famille n'a pas besoin de tout ça [le montant reçu] et donc [l'allocation] devient insuffisant. Là, il faut bouger et aller chercher du travail (25 ans, assistante sociale PBF, sans parrains politiques, septembre 2014).

Cependant, dans le contexte de pauvreté, la majorité des bénéficiaires ont des activités professionnelles informelles, saisonnières ou payées à la journée, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas fournir de preuves de leurs salaires. En utilisant ce qu'elles identifient comme une « sensibilité acquise dans leur formation », les assistantes sociales évaluent pour chaque cas si le ménage est admissible ou pas pour recevoir l'allocation et si les valeurs fournies sont justes.

Il est aussi important de considérer comment les assistantes sociales intègrent les représentations de la pauvreté dans leurs activités quotidiennes et la cohérence entre leur vision du monde et leurs pratiques bureaucratiques. Pour cela nous avons repris l'approche utilisée par Dubois :

Cela implique de saisir ce que les individus importent dans leurs pratiques dans l'institution de ressources, compétences ou dispositions sociales constituées en dehors de l'institution et de situer en même temps la place de cette dernière dans l'espace des relations qui détermine les conditions d'existence de ceux qui s'y adressent (2015, p. 18).

Pour l'auteur, cette approche, inaugurée par le travail de Lipsky (2010), contribue à éviter « l'atomisation microsociologique en faisant une place importante à l'actualisation des structures sociales dans les routines quotidiennes de l'administration » (Dubois 2015, p. 51). Le processus qui donne lieu à ces activités quotidiennes passe par la construction sociale des usagers dans l'esprit des assistantes sociales, construction « normalement dissociée des facteurs objectifs et ouverte aux influences du préjugé, du stéréotype, et de l'ignorance » (Lipsky 2010, p. 69). Dans notre cas, il s'agit de l'influence des représentations dominantes de la pauvreté sur les assistantes sociales. Ainsi, les *street-level bureaucrats* rationalisent souvent (et donc justifient) la formulation de leurs stratégies comme étant le résultat de leur expérience, de la connaissance concrète de la réalité qu'ils seraient les seuls à vraiment connaître (par opposition aux concepteurs des politiques). Lipsky dit cependant que ces rationalisations sont le résultat d'un effort (même s'il n'est pas conscient) des agents pour réduire la distance entre leurs limitations personnelles, leurs conditions de travail, et le service idéal qu'ils sont censés fournir, même si cela implique la distorsion ou l'éloignement de cet idéal (2010, p. xv).

Dans ce contexte, il faut souligner que cette reconnaissance des droits des bénéficiaires est systématiquement évoquée par les assistantes sociales dans la définition de leur travail. Pourtant, l'idéal du travail social en tant qu'instrument de réalisation concrète des droits sociaux est masqué par d'autres pratiques qui prennent plus d'importance dans le quotidien des assistantes sociales, notamment par la volonté d'identifier les fraudeurs du programme, pour garantir, selon elles, les droits des « vrais pauvres ». Dit autrement, la reconnaissance des droits promus par le PBF est partiellement contestée. Pourtant, l'assistance sociale est un droit inaliénable, reconnu par la constitution de 1988, pour ceux qui en ont besoin. Ce qui est remis en question par les pratiques des assistantes sociales, ce sont les différents aspects du PBF qui entraîneraient que ces droits n'atteignent pas leurs justes destinataires. Cela se manifeste de deux façons complémentaires : dans la contestation de leur rôle dans le programme et dans l'emploi de techniques et de stratégies de « correction » de ce qu'elles voient comme une « erreur » de conception. Dans le chapitre précédent, nous avons abordé le sujet de la contestation que les assistantes sociales font de leur rôle dans le PBF. Voyons maintenant comment ce sentiment se traduit en techniques de « correction ».

Techniques et stratégies de « correction »

Les assistantes sociales demandent souvent à inspecter la maison. Elles posent des questions sur des objets trouvés ou sur la disposition de l'espace quand elles supposent une

incohérence avec le nombre ou le profil des personnes déclarées comme résidentes. Les stratégies utilisées par les assistantes sociales peuvent être partagées en deux grands groupes : l'emploi de techniques d'enquête et la manipulation des procédures bureaucratiques.

Dans le premier groupe, on trouve tout ce que font les assistantes sociales pour « dévoiler » des informations sensibles que les bénéficiaires « ont tendance à omettre ou à modifier ». Tout d'abord, les rencontres en face à face, au foyer ou dans leur bureau, sont préparées en détail. Les questions qui sont posées avec indifférence, comme des actes routiniers et automatiques, sont en fait choisies avec attention, pour chaque rencontre, et combinées avec une série d'autres éléments qui vont au-delà des mots choisis. Une de ces techniques, quand elles s'aperçoivent qu'une information fautive est donnée, est de faire comme si elles ne l'avaient pas vu, mais par contre d'en faire voir l'effet négatif sur le montant de l'allocation, pour que la bénéficiaire elle-même reconnaisse son « erreur ». Dubois a rencontré des cas similaires, qu'il appelle des « situation[s] goffmanienne[s] de dissimulation réciproque » (2015, p. 142) entre allocataire et agent d'accueil.

Pour contrôler les réponses données par les bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les habitants du foyer, une pratique commune est de se renseigner sur la vie des bénéficiaires auprès des voisins, après ou avant une visite — qui n'est, rappelons-le, jamais annoncée. Cette technique est particulièrement utilisée en cas de divorce ou de séparation, pour vérifier que le compagnon n'a pas été enlevé du dossier familial pour diminuer le revenu familial et ainsi augmenter le montant de l'allocation (encadré 5.6).

Par ailleurs les entretiens répétés faits avec les bénéficiaires, à diverses occasions différentes, avec des intervalles de temps importants, permettent la comparaison des réponses données. Les assistantes sociales utilisent comme indicateur de vérité la cohérence des détails donnés par les bénéficiaires dans leurs réponses à des questions posées dans le même ordre et formulées de manière similaire.

La dernière technique d'enquête observée systématiquement était l'évaluation de l'état de la maison et des objets s'y trouvant, pour identifier des incohérences avec la valeur du revenu familial déclaré. En rappelant que la grande majorité des familles bénéficiaires ont un revenu instable et informel, l'objectif principal, selon les assistantes sociales, est d'aider la famille à trouver « la bonne valeur ». Si cela est une pratique courante, utilisée par les assistantes sans distinction, l'évaluation des biens matériels est engagée dès que le revenu déclaré — même après les dépenses détaillées — paraît faux (encadré 5.7).

Encadré 5.6. Techniques de vérification du statut des conjoints

« Ça, on le voit toujours [l'omission des membres de la famille]. On ne peut pas croire à ce qu'elles disent tout le temps. Et maintenant moi-même, je le sais déjà quand ce n'est pas vrai. On connaît une maison où un homme habite. Donc c'est facile à découvrir : j'évite la porte juste à côté, il faut aller un peu plus loin, sinon ils peuvent être au courant [du mensonge]. On se renseigne sur le mari, on ne dit même pas le non de la femme. Si personne ne sait qu'ils ont divorcé, évidemment c'est pas vrai » (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, octobre 2015*).

J'ai assisté une fois, avant une visite, à la mise en œuvre de cette technique par l'assistante sociale Denise (28 ans, PBF, sans parrains politiques) qui cherchait à vérifier une séparation. Lors d'une première visite au bureau, la bénéficiaire lui avait demandé la modification du dossier, mais n'étant pas mariée, auquel cas elle aurait pu fournir une attestation de divorce, l'assistante sociale a conditionné la modification du dossier à une visite. Les deux conversations qu'elle a eues avec des voisins de la bénéficiaire en question ont débuté sans que Denise ne se présente formellement ni ne porte aucun signe visible d'identification la liant au PBF :

Denise : Madame, bonjour, ça va bien ? Je cherche le Monsieur José, il habite là ?

Voisine : Non, madame, personne avec ce non n'habite ici.

Denise : Ah bon ? Bizarre, je dois avoir le mauvais numéro. Vous ne connaissez pas un José ici dans la rue ? Je suis sûre que c'est la bonne rue.

Voisine : Ah, oui, je pense. Là, en face.

Denise : Et c'est bien le José marié avec la madame Maria, n'est-ce pas ?

Voisine : Oui, voilà, c'est là juste en face.

Denise : Et ils habitent toujours là tous les deux ?

Voisine : Oui, madame.

Denise : Et quand est-ce que c'était la dernière fois que vous l'avez vu par ici ?

Voisine : Là, il y a deux, trois jours, je pense...

Denise : Mais il habite vraiment là, vous le voyez bien souvent ici ?

Voisine : Oui, je le vois souvent.

Denise : Merci bien, je vais voir s'ils sont là. Bonne journée.

Après deux autres conversations, qui se sont déroulées de la même façon, Denise m'explique l'objet de la vérification : une demande de modification du dossier qui a été faite il y a plus d'un mois, quand la bénéficiaire avait dit que cette séparation définitive avait eu lieu trois mois avant. Le fait que des voisines aient vu le compagnon dans la rue récemment indiquerait le contraire. Au milieu de la visite, après que la bénéficiaire ait confirmé la séparation, Denise lui dit que ses voisins ont vu son compagnon dans la maison et lui demande des explications. Visiblement déconcertée, la bénéficiaire dit que les visites sont normales, vu que son ex-compagnon vient voir les enfants et qu'ils ont une relation amicale. Denise lui explique ensuite qu'elle ne peut pas pour le moment retirer l'homme du dossier, ainsi que son revenu, vu qu'ils « ont toujours des relations ». Elle explique que les modifications du dossier sont définitives et qu'elles doivent correspondre à des changements définitifs. Pour conclure, Denise lui explique que « si d'ici quelques mois, vous êtes toujours séparés, vous pouvez revenir me voir, et je viendrai faire une nouvelle visite ».

Dans un autre cas, dans une visite au foyer dont le dossier marquait « séparée », et dans lequel aucun homme ne figurait, le fils de la bénéficiaire traverse le salon en courant et dit : « je serai avec papa ! ». Après la visite, l'assistante Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques) me dit qu'elle a regardé où l'enfant était allé et qu'il était rentré dans une maison pas très loin dans la même rue, ce qui indiquait selon elle que le couple n'était pas séparé. « Pour être sûre », Joana a demandé le blocage temporaire de l'allocation, « pour voir si elle vient dire quelque chose », c'est-à-dire, contester le blocage. Joana pense que ce « blocage préventif » pourrait produire deux effets : la résignation de la bénéficiaire qui indiquerait une acceptation de la découverte de son mensonge ou l'absence de nécessité de l'allocation ; ou une action de contestation qui donnerait l'occasion pour l'assistante sociale de faire un deuxième entretien.

Encadré 5.7. L'évaluation informelle des biens des bénéficiaires du PBF

« Quand on fait une visite, la première chose à faire est de mettre à jour le revenu familial. Et la vérité est qu'elles [les bénéficiaires] ne le savent jamais. Ou au moins pas bien. On demande d'abord et il y a des gens qui disent, par exemple, 100 R\$ [30 \$]. Alors, on sait bien que ce n'est pas vrai, ce n'est pas possible, ils payent le loyer, ils mangent... Donc c'est mieux de demander leurs dépenses et de faire le calcul ensemble. Alors, 100 pour le loyer, 50 pour ceci, 50 pour cela..., bon on arrive à 300 R\$. Voilà, c'est simple : le revenu ne peut pas être moins que les dépenses, au moins pas tous les mois. Après, combien reste-t-il à la fin du mois ? Et voilà, on arrive à une valeur. C'est bien clair que là on parle des familles qui n'ont pas un vrai patrimoine, elles ne peuvent pas accumuler de l'argent. Comment mettrait-on de l'argent de côté avec un revenu de 400 R\$ [123 \$] et 4 ou 5 bouches à nourrir ? C'est clair qu'il y a dans le PBF des familles qui ne sont pas dans des situations extrêmes, mais elles sont minoritaires. Si l'on trouve un cas d'une famille avec un revenu de 400 R\$ et des dépenses qui vont jusqu'à 380, voir 420, comment on achète une télé à 1000 R\$ [309 \$] ? Ou sinon, télé, plus stéréo, plus canapé, etc. Et quand on demande, elles disent que c'est des cadeaux, ou des trucs vieux, ou que la moto garée dans le salon appartient à un ami qui a demandé de la garder là... mais c'est clair que ce n'est pas ça. On peut l'ignorer, mais est-ce que cela est juste ? Et ça ne veut pas dire que ce sont des familles riches, qui n'ont pas le profil du PBF, ça peut être pire : ils l'ont, mais ils choisissent de dépenser leur argent pour des choses bêtes, alors que la maison n'est pas bien entretenue, et qu'on voit que les enfants ne sont pas bien nourris. Ça, c'est le pire pour moi » (Helena, 24 ans, PBF, avec parrains politiques, septembre 2014)

– Et les familles qui sont un peu au-dessus de la ligne de la pauvreté ? Si la femme a un revenu dont elle ne déclare pas, qui la met un peu au-dessus de la ligne : comment identifier ces cas ?

C'est difficile. Parce que quand elle omet ce revenu, comment vais-je la démentir ? Il n'y a aucun moyen. Donc ça va avec le bon sens des assistantes sociale, je pense que c'est une lecture [de la situation]. Nous, assistantes sociales, nous avons un sixième sens. Mais c'est pas tout le monde qui le développe. Mais c'est une lecture. C'est aussi un cycle : je [le bénéficiaire] vais bien maintenant, demain, peut être pas. Je [le bénéficiaire] dois signaler ce changement. Maintenant, pour prouver que le revenu qu'elle n'a pas dit, et je suis sûr qu'elle a, je ne peux pas.

– Et qu'est-ce que ça devient dans le rapport écrit par l'assistante sociale ?

Eh bien, elle peut contextualiser ce qu'elle a vu, mais il ne peut pas l'affirmer.

– Elle ne peut pas demander le blocage [de l'allocation] ?

À mon avis, non. Seulement si elle est sûre. Mais le PBF est auto-déclaratif, et vous [la bénéficiaire] êtes co-responsable de l'information fournie. Et vous pouvez être puni, non ? Mais voici le bon sens, la lecture de la personne — parce qu'on remarque lorsque la personne est en train de mentir. Il y a un lien avec la lecture spatiale, ce qui est dans la maison, un moto, il y a ça. Une maison toute meublée, télévision, un réfrigérateur qui parle [rires]. Là, l'assistante sociale rend son rapport sur la base de l'information qui était visible. Et le bon sens, elle va dire quelle est la décision.

(Mara, 40 ans, coordinatrice de l'Assistance sociale de base du SAS, sans parrains politiques, octobre 2014 — entretien enregistré)

Dans les visites où j'ai accompagné les assistantes sociales, plusieurs appareils électroménagers ont été pris en compte dans leur évaluation, ainsi que des travaux récents dans la maison, voitures ou motos, et d'autres objets personnels — notamment appartenant aux femmes — tels que sacs, chaussures, et bijoux. Comme l'indique l'assistante sociale

Helena dans l'extrait ci-dessus, ces signes démontrent non seulement une tentative de fraude, mais aussi une mauvaise utilisation de l'argent (d'après une hiérarchie morale de dépenses). Perrin-Heredia a aussi trouvé des cas similaires, où l'absence « de crédit, de voiture et d'abonnement à des chaînes télévisées sont des comportements qui [...] méritent respect et sont autant de preuves de la capacité de la personne en difficulté à se passer de biens et services qui "grèvent" considérablement le budget » (2013, p. 323).

Au-delà de ces techniques d'enquête, plusieurs stratégies de manipulation des procédures bureaucratiques ont été observées. Tel est le cas du formulaire de déclaration (annexe 11) signé par les bénéficiaires du programme, témoignant que les informations données par eux sont vraies. Les assistantes sociales racontent comment elles mettent l'accent sur la nature juridique du document, en particulier la partie où il est dit : « passible de poursuites pénales et civiles à la suite de fraudes commises ». L'assistante sociale Ana (25 ans, PBF, sans parrains politiques) dit : « nous leur faisons un peu peur » et, en riant, raconte comment, ironiquement, à ce moment, les répondants ont « tendance à se souvenir » d'une autre source de revenu ou d'autres informations sensibles. Les assistantes sociales affirment souligner et exagérer, au moment opportun, les conséquences légales de tentatives de fraude. Pour Joana (26 ans, assistante sociale PBF/CRAS, sans parrains politiques), cela est une « toute petite tentative pour réduire les fraudes », dont elle ne mesure pas l'effet.

Cette stratégie fait partie d'un groupe plus large de distorsions et d'omissions d'informations des règles du programme auxquelles les assistantes sociales ont recours pour donner moins d'éléments aux bénéficiaires pour commettre des fraudes (encadré 5.8).

Encadré 5.8. L'omission des règles du PBF envers les bénéficiaires

« Je crois que presque toutes les bénéficiaires essaient d'augmenter le montant de leur allocation en déclarant un revenu qui est faux. Elles le savent : si on dit qu'on gagne moins, l'allocation va augmenter. Elles ne vont pas dire quand il y a quelqu'un qui leur donne de l'argent, comme un oncle ou une tante, ou un « extra » qu'elles reçoivent chaque mois en faisant n'importe quoi. Ce qu'elles ne savent pas, ce sont les règles plus fines de calcul de

l'allocation et c'est là qu'elles se font avoir. Moi même je ne connais pas toutes les règles fines du programme, c'est compliqué. Et elles [les bénéficiaires], c'est mieux qu'elles ne sachent pas trop, sinon elles pourraient tout calculer d'abord et ça serait plus compliqué de trouver leurs mensonges » (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, septembre 2013*).

L'exemple ci-dessus illustre un comportement dont l'absence a été frappante pendant l'enquête de terrain : l'explication du fonctionnement du programme aux bénéficiaires. Dans très peu de cas les assistantes sociales expliquaient des procédures du programme liées au traitement des dossiers et au calcul de l'allocation. Cela était restreint à des éléments qu'elles considéraient comme « élémentaires », que la majorité des bénéficiaires devaient savoir, ou pour les bénéficiaires avec lesquelles les assistantes sociales avaient le plus de proximité et d'empathie. Mais généralement, les questions des bénéficiaires relatives à ce sujet ne

recevaient que des réponses évasives telles que : « je ne sais pas exactement » ou « ça dépend ». Lipsky a constaté l'existence de cette pratique de contrôle sur les usagers dans toutes les catégories de *street-level bureaucrats* :

Giving or withholding information is another way in which services may be rationed. Clients experience the giving or withholding of information in two ways. They experience the favoritism of street-level bureaucrats who provide some clients with privileged information, permitting them to manipulate the system better than the others. And they experience it as confusing jargon, elaborate procedures, and arcane practices that act as barriers to understanding how to operate effectively within the system (Lipsky 2010, p. 90).

Finalement, pour comparer les réponses données par les bénéficiaires en différentes occasions, les assistantes sociales peuvent exiger leur présence au bureau du PBF, ou une visite au foyer, sans besoin réel. Les deux possibilités sont utilisées dans des circonstances distinctes, mais avec un objectif commun : produire un changement de contexte, en espérant que le temps passé entre les deux rendez-vous fera en sorte que la bénéficiaire oublie sa première réponse si celle-ci n'est pas vraie. Dans le cas où le deuxième rendez-vous est donné au bureau, l'assistante sociale Ana explique qu'il peut avoir une fonction supplémentaire :

Chaque fois que j'ai un doute ou que je ne suis pas certaine des réponses données, ou que je vois un truc qui ne va pas dans la maison, je demande que la bénéficiaire vienne me voir au bureau. Je lui dis de venir avec tous les papiers, parce que je ne peux pas rester à la maison en attendant qu'elle les cherche tous. Comme ça, elle sent que je me suis méfiée d'elle et donc si elle a dit un mensonge, elle ne viendra même pas, ou sinon elle viendra changer l'information, comme si c'était une erreur, tu vois ?⁵ (25 ans, assistante sociale PBF, sans parrains politiques, novembre 2014).

Ce qui ressort du récit d'Ana c'est que le bureau sert à intimider les bénéficiaires devant les formalités à accomplir et que tous les dispositifs décrits auparavant⁶ servent de frontières spatiales et symboliques entre les bénéficiaires et les agents du PBF.

Ces pratiques d'investigation ont été observées systématiquement dans le quotidien des assistantes sociales, motivées par l'intention de dévoiler des informations que les bénéficiaires pourraient avoir omises ou modifiées pour augmenter le montant de leur allocation. En faisant cela, les assistantes sociales assument un rôle de contrôle actif de la vie des bénéficiaires, en les classant en tant que méritants ou pas l'assistance sociale, en

⁵ Traduction du texte original en portugais : « *Cada vez que eu to com uma dúvida ou que eu não tenho certeza das respostas dadas, ou que eu vejo alguma coisa estranha na casa, eu peço pra beneficiária vir me ver no Bolsa. Eu falo pra vir com todos os documentos, porque eu não posso ficar esperando na casa o tempo que ela procura tudo. Assim, ela sente que eu estou desconfiada e se ela tiver dito alguma mentira, ela nem vem, ou então ela vem mudar a informação, como se fosse um erro, sabe?* ».

⁶ Par exemple l'accueil du PBF qui fonctionne comme une barrière pour l'accès aux assistantes sociales, ou l'absence de système de rendez-vous qui ne garantit pas aux bénéficiaires de pouvoir rencontrer une assistante sociale (voir chapitre 4, section 1.3).

comparant les familles qui reçoivent l'allocation et celles qui ne la reçoivent pas. Les assistantes sociales critiquent le caractère autodéclaratif des données fournies au PBF par les familles. L'obligation bureaucratique de croire la bénéficiaire est désapprouvée et régulièrement contestée. Ayant un contrôle total du dossier de la famille, elles intègrent leur évaluation du mérite et du besoin de la famille dans ce chiffre, qui affectera le maintien ou non de l'allocation et la définition de sa valeur.

En plus de ne pas considérer que leurs actions soient opposées ou en contradiction avec les règles du programme, elles ne pensent pas non plus que l'administration centrale du programme puisse avoir des objections à ces stratégies. Même si leurs attributions sont claires — formulées par l'administration fédérale du programme —, elles sont incohérentes avec leurs compétences et leur formation en tant qu'assistantes sociales. Le fait même qu'elles soient employées pour développer le travail d'évaluation des bénéficiaires les autorise à faire « tout ce qu'elles peuvent » pour la bonne mise en œuvre du programme. Ces pratiques sont ainsi considérées par les assistantes sociales simplement comme des stratégies « normales » pour mieux atteindre les objectifs du programme, en « adaptant créativement » (Rice 2012) les règles de mise en œuvre du programme.

2.3. Prise de décisions inégales, arbitraires ou erronées par les assistantes sociales

L'étape précédente soulève des questions d'ordre méthodologique dont les réponses sont essentielles pour la compréhension du cercle vicieux : quelles sont les motivations des assistantes sociales pour participer aussi volontairement à cette recherche et comment se fait-il qu'elles aient été d'accord pour donner tous ces détails sur leurs comportements discrétionnaires, en sachant qu'ils vont bien souvent au-delà des règles du programme ? Une première raison est que dans l'administration, ces comportements ne sont pas objets de répréhension ; ils sont librement partagés entre les agents comme des techniques improvisées. Dans la perspective de la *street-level bureaucracy*, ces agents sont en train d'adapter créativement le programme pour bien atteindre ses objectifs plus larges.

En outre, il existe une deuxième raison, plus significative, à laquelle cette sous-section est consacrée. Il s'agit d'une justification centrale qui appuie toutes les pratiques décrites dans la sous-section précédente : la bonne utilisation des ressources du programme pour qu'il atteigne les « vrais pauvres » et les « pauvres méritants ». À cause des quotas municipaux, les assistantes sociales savent que chaque famille ayant le mauvais profil (avec un revenu supérieur à la limite), et recevant l'allocation, prend la place d'une autre famille ayant le bon profil dans la file d'attente⁷. Elles assument ainsi le rôle de bonnes bureaucrates qui veulent optimiser l'utilisation des ressources publiques, mais aussi d'acteurs de justice sociale, leur poste leur donnant une position privilégiée d'action.

⁷ Ceci est le résultat de la conception du programme qui crée des files d'attentes : voir chapitre 2, section 2.2.

Les attributions revendiquées par les assistantes sociales, celles qui vont au-delà de celles qui leur sont dévolues, deviennent, de leur point de vue, essentielles pour le bon fonctionnement du programme. Plus précisément, il leur faut identifier et radier du PBF les « non-pauvres » et les « pauvres non méritants ». Le sentiment d'utilité pratique a été la raison la plus mentionnée par les assistantes sociales pour expliquer pourquoi elles aimaient travailler dans le PBF. À la différence de la majorité des projets d'assistance sociale, le PBF représente une opportunité de « faire la différence » en faveur des bénéficiaires, avec un effet visible et rapide (encadré 5.9).

Encadré 5.9. L'opportunité de « faire la différence »

– *Tu aimes bien travailler dans le PBF ?*

J'adore, franchement. Malgré les problèmes [on discutait des pratiques liées à la politique électorale dans le programme], je n'ai pas envie de changer [d'endroit de travail].

– *Mais pourquoi exactement ?*

Tu vois, avant je travaillais dans un CRAS et avant ça dans des projets d'aide à des familles aux besoins spécifiques [dans une municipalité voisine]. C'était sympa et tout, mais tu ne peux pas imaginer l'effort que je devais faire pour trouver un panier d'aliments pour quelqu'un qui en avait besoin... parfois il y en avait de disponible, parfois pas. Et qu'est-ce qu'on dit à

des gens qu'on sait bien qui ont vraiment besoin de cette aide-là ? Alors, on dit : « écoute, vous savez que vous ne pouvez pas compter avec ça, on va vous aider si on peut, mais ce n'est pas toujours possible », voilà ce qu'on dit. Mais on le fait dégoutée, vraiment. Après, à l'époque électorale on peut trouver de tout, donc là on profite... mais bon, t'as compris, non ? Ici [dans le PBF], on fait vraiment la différence pour eux [les bénéficiaires]. Pouvoir dire à quelqu'un « je vais résoudre ça pour vous » et savoir que mon travail va faciliter la reprise d'une allocation perdue, quelque chose avec lequel on peut vraiment compter chaque mois : cela me donne de la satisfaction (*Ana, 25 ans, PBF, sans parrains politiques, novembre 2015*).

L'assistante sociale Ana a mentionné plusieurs fois dans nos échanges ses inquiétudes par rapport au programme, mais elle a toujours dit clairement la satisfaction que ce travail lui donnait. L'extrait de l'encadré 5.9 renforce aussi l'interprétation selon laquelle les assistantes sociales n'essaient pas de miner délibérément le programme. Elles croient que certaines personnes en ont réellement besoin. Leurs stratégies informelles — mais structurées et partagées — sont leurs instruments pour adapter de façon créative le programme en vue de bien identifier les familles « qui en ont vraiment besoin », comme on le verra ensuite.

Les décisions discrétionnaires des assistantes sociales fonctionnent dans les deux sens : pour « aider » ceux pour lesquels elles considèrent que les règles du programme sont « injustes », ou pour punir ceux qu'elles considèrent être « trop aidés » ou « injustement bénéficiaire ». Les assistantes sociales établissent donc une classification des bénéficiaires, entre des « pauvres méritants » et « non méritants ». Cette classification aide les assistantes sociales à vivre avec la contradiction entre leur rôle d'assistante sociale et les représentations de la pauvreté qu'elles portent.

Le premier de ces profils est évoqué dans leurs discours lorsqu'elles rencontrent des situations critiques de pauvreté. Leur empathie est réservée aux personnes dans des situations d'extrême vulnérabilité, à ceux « qui en ont vraiment besoin, qui ont beaucoup souffert, qui tentent de lutter contre les aléas de la vie ». Les assistantes sociales mobilisent alors une disposition altruiste préalablement acquise. La « vocation à aider », que plusieurs d'entre elles ont choisie comme caractéristique centrale de leur profession, est ainsi mise en cohérence avec leurs pratiques discrétionnaires. On note donc que les émotions entrent en jeu, en plus des critères objectifs de la mise en œuvre des programmes.

Plusieurs traits ont été identifiés par les assistantes sociales comme distinctifs des « pauvres méritants ». La volonté de ne pas dépendre de l'assistance est l'élément principal de ce mérite : il est nécessaire de montrer que des efforts sont faits pour sortir de la précarité. La honte d'être assisté est vue comme un trait de noblesse qui renforce le « droit » de l'assistance d'après les assistantes sociales (encadré 5.10).

Encadré 5.10. Sur les bénéficiaires « qui ne veulent pas dépendre du PBF »

« Quand je trouve une famille qui se bat pour s'en sortir, qui travaille dur et qui ne veut pas dépendre du PBF, ça me donne de l'espoir ! J'ai des cas de gens qui me disent : "vous pensez que c'est le moment de me désinscrire du PBF ?", et c'est moi qui leur dis d'attendre un peu plus, jusqu'au moment où ils trouvent un travail un peu plus stable, ou qu'ils terminent de payer leurs dettes. Mais on voit bien qu'ils ne le veulent pas » (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, novembre 2013*).

Depuis mes premières visites au CRAS (octobre 2014), l'assistante sociale Sofia (24 ans, CRAS, sans parrains politiques) insistait pour que je rencontre une bénéficiaire du PBF qu'elle trouvait « exemplaire ». À plusieurs reprises Sofia l'utilisait comme exemple dans ses discours et quand je l'ai enfin rencontré, Sofia l'introduisit ainsi : « Voilà Carolina dont je te parlais. Carolina, raconte-lui quel est ton rêve le plus grand », à quoi Carolina répondit,

pour la plus grande satisfaction de Sofia : « de ne plus être bénéficiaire du PBF ». Ensuite Sofia m'expliquait que, pour Carolina, être bénéficiaire du PBF était une honte [*uma vergonha*] et qu'elle faisait tout son possible pour quitter le programme. Sofia continue : « je la mets dans le maximum de cours du CRAS [de formation professionnelle] que je peux. Je pense que rapidement elle va trouver un bon travail et sortir du programme ». Je demande directement à Carolina pourquoi elle a honte d'être bénéficiaire du programme, ce à quoi elle répond : « Ce n'est pas que j'ai honte... c'est juste qu'il y a beaucoup de gens qui ont encore plus besoin que moi. Je suis jeune, j'ai envie de travailler, mais je ne trouve que des choses très loin d'ici et j'ai mes deux petits enfants, je ne peux pas travailler toute la journée, je n'ai personne pour s'occuper d'eux. Le PBF m'a beaucoup aidé, mais j'ai envie de retourner travailler, c'est tout » (*Cahier de terrain, octobre 2015*).

L'opportunité d'élever leurs enfants personnellement a été un des principaux avantages du programme pour les bénéficiaires interviewées. La spécificité du discours qui a retenu l'attention de Sofia dans l'encadré 5.10 est la manifestation explicite de la volonté de travailler. Durant toute la conversation, le mot « honte » n'apparaît pas, et le rêve de « ne plus

être bénéficiaire du PBF » était plutôt lié à la difficulté de trouver un emploi lui permettant de passer du temps avec ses enfants, plutôt qu'à la peur d'être stigmatisée en tant qu'assistée⁸.

Dubois (2015) a identifié dans les « relations de guichet » que la compassion tient en partie à la possibilité pour l'agent de se projeter dans la situation à laquelle il est confronté. Les caractéristiques démographiques y jouent un rôle important, qui ont été identifiées aussi à Angico. Les jeunes mères ou les mères célibataires étaient l'objet d'une plus grande compassion de la part des assistantes sociales. L'absence d'un compagnon ou de proches pourvoyeurs, par exemple, étaient mis en avant comme la condition majeure pour mériter le PBF (encadré 5.11). À part ceux qui n'ont pas une bonne raison pour ne pas travailler, ou sont en train de chercher du travail, l'empathie des assistantes sociales s'adresse aussi aux cas d'extrême pauvreté comme des familles dans des situations exceptionnelles telles que : des SDF, des collecteurs d'ordures, des familles ayant des membres drogués ou malades ou ayant des enfants de tempérament difficile. Les assistantes sociales considèrent ces cas spécialement « méritants », parce qu'elles estiment qu'ils sont dans l'impossibilité de changer leur situation de vie. Cela doit néanmoins s'accompagner d'une démonstration de bonne volonté pour s'en sortir de la part des responsables familiaux.

Encadré 5.11. Les bénéficiaires « exemplaires »

« Je trouve que le PBF a été créé pour ça : ces filles [avec des enfants] ont besoin d'aide, comment peuvent-elles se sortir de la pauvreté avec deux gosses dans les bras ? Comment vont-elles travailler ? Et les enfants ? Elles n'ont personne pour les aider. Le père [des enfants] on ne sait pas, la famille n'a rien à offrir ou est très loin. Il y en a beaucoup qui envoient leurs enfants pour être élevés par des proches à la campagne, mais ce n'est pas toujours facile ça... La majorité de ces filles travaillaient, ou faisaient des études, et sont tombées enceintes. Alors, ça arrive, et il faut les aider, non ? » (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, novembre 2013*).

« J'ai une femme ici [accompagnée par le CRAS] qui est l'exemple de quelqu'un qui a vraiment besoin du PBF. La pauvre [dans le sens de quelqu'un qui inspire la pitié] a cinq enfants, et ils ne sont pas faciles [de

tempérament]. Il y en a un qui n'a même pas douze ans et qui va chaque jour mendier dans la rue pour s'acheter des bonbons. Il sait qu'il n'a pas le droit, mais il trouve toujours un nouveau lieu et personne ne sait où le trouver. Et parfois il s'en va pour des jours ! La femme devient folle... elle vient ici demander notre aide pour le retrouver. Elle a tellement peur qu'il commence à prendre du crack [drogue, forme base libre de la cocaïne]. Et ce n'est pas tout. Après, elle a d'autres enfants qui lui donnent du boulot. Je pense qu'il y en a une qui vole tout ce qu'elle trouve à la maison. L'ex-mari n'aide en rien, c'est un alcoolique qui vient de temps en temps pour demander de l'argent. Bref, à la fin, la seule manière pour qu'elle [la bénéficiaire] et les plus petits puissent manger c'est le PBF. Et je ne vois pas de changement possible dans sa situation de si tôt... » (*Carla, 30 ans, assistante sociale CRAS, sans parrains politiques, octobre 2015*).

Si les données recueillies peuvent être utilisées pour la construction d'une typologie des assistantes sociales selon leurs postures face au PBF, ils donnent davantage lieu à une

⁸ Même si je reconnais que ce sentiment peut exister, et que je l'ai trouvé ailleurs.

analyse des différentes postures que les assistantes sociales prennent en fonction des situations dans lesquelles les bénéficiaires se trouvent. Pour des cas comme celui décrit ci-dessus, les assistantes sociales mettent en évidence leur rôle d'aide à ceux qui en ont besoin ; tandis que dans les cas où les besoins matériels ne sont pas assez évidents, elles sont plutôt des bureaucrates en train de mettre en œuvre une politique publique, où aucune règle ne peut être ignorée (Maynard-Moody & Musheno 2003). Les assistantes sociales utilisent ces cas « exemplaires » régulièrement dans leur discours pour démontrer par contraste que l'allocation n'est pas un facteur décisif de survie pour certaines familles. Ces cas sont vus à travers des lunettes de classe et le discours stigmatisant de la pauvreté décrit dans la section antérieure est immédiatement mobilisé.

Pour les familles que les assistantes sociales ne classent pas comme ayant des besoins suffisamment urgents, on constate un « détachement moral » (Hughes 1996) : vu qu'il s'agit presque toujours d'une situation de précarité importante, l'assistante sociale doit prendre une posture sévère, en empêchant le potentiel bénéficiaire de faire part de ses souffrances. À plusieurs reprises, à la suite d'une visite au foyer ou d'un rendez-vous au bureau où les assistantes sociales prenaient cette posture, elles prenaient l'initiative de me justifier leur manière de faire sans que je les y invite (encadré 5.12).

Encadré 5.12. Le « détachement moral » face à la précarité

Le dialogue suivant décrit un de ces moments, qui s'est déroulé après une visite particulièrement tendue dans une famille, où la bénéficiaire a contesté énergiquement le blocage de son allocation et l'assistante sociale Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques) refusait de demander la réversion de la procédure :

Tu vois ce à quoi je dois faire face chaque jour ?
Ce n'est pas facile...

– Oui, c'était tendu. Mais t'étais déterminée, non ?
Tu n'as jamais eu des doutes sur ta décision ?

Bah non, on ne peut pas. Si on commence à douter, elles [les bénéficiaires] le perçoivent. Il faut bien montrer qu'il n'y a pas de possibilité d'être convaincue par ses arguments, parce que je te dis, il y en a des gens qui parlent bien, on ne peut pas se faire avoir.

– Tu veux dire qu'il n'y avait rien qu'elle pouvait te dire pour changer ton avis ?

Bien sûr non ! [en riant] Quel type d'assistante sociale serais-je si j'étais convaincue trop facilement ? Sérieux, elles vont dire de tout pour avoir cette petite allocation, tu ne croirais pas les choses que j'ai déjà entendues.

– Je comprends. C'est juste que j'ai trouvé quand même que la dame là allait pas très bien au niveau argent...

Mais il y en a d'autres pires, c'est ça qu'il faut avoir toujours en tête. Je ne dis pas qu'elle n'en avait pas besoin, c'est juste qu'il faut prendre une décision et la tenir jusqu'au bout. Si quand on arrive à la maison et on voit des trucs vieux, la maison en mauvais état et cetera, et on change d'avis à chaque fois... là on n'aurait pas d'allocations suffisantes pour tous ceux qui viennent demander (septembre 2013).

Une des stratégies des assistantes sociales pour construire leur justification est de se concentrer sur la pression qu'elles expérimentent dans leur quotidien, et que cela ne doit pas

être une raison pour faire une mauvaise mise en œuvre de la politique publique. Elles estiment leur détachement émotionnel nécessaire à leur rôle de bureaucrate.

Pour conclure, les ressources limitées du PBF et le nombre de personnes sur la liste d'attente sont utilisés pour justifier la coexistence des deux postures prises par les assistantes sociales. Leur travail est alors présenté comme crucial pour la réalisation des objectifs du programme, avec l'obligation pour cela d'être le plus strict possible dans la recherche des fraudes pour éviter que certains ne reçoivent à tort l'allocation. La distinction entre les pauvres « méritants » et « non méritants » permet aux assistantes sociales de justifier, dans un contexte de ressources rares, leur tri des (potentiels) bénéficiaires (*client-processing*) en évitant un engagement moral et personnel avec toutes les personnes rencontrées.

Bien que les stratégies employées par les assistantes sociales soient partagées entre elles et enseignées aux nouveaux membres du groupe, elles restent relativement individuelles, tout comme le jugement porté sur le mérite d'une famille à recevoir l'allocation et les évaluations faites sur la base des détails qui varient pour chaque assistante sociale et qui ont des poids distincts. Comme il s'agit toujours de stratégies informelles, non régulées, les décisions ne peuvent qu'être inégales.

Par ailleurs, les assistantes sociales admettent le caractère exceptionnel de certaines situations où elles font un effort pour changer le statut d'une famille dont le revenu ne correspond pas à leur propre évaluation de la situation. Cela peut être fait dans les deux sens : inclure une famille dont le revenu n'est pas assez bas pour être admissible au programme, ou en exclure une autre dont l'assistante sociale trouve que le revenu est complétement suffisamment par d'autres facteurs non monétaires. Les assistantes sociales agissent de même pour changer le montant de l'allocation.

En plus de l'imprévisibilité des résultats générés par ces pratiques, il faut considérer aussi que cette prise de décision dépend aussi de la capacité des bénéficiaires à « convaincre » les assistantes sociales de leur besoin. Même celles qui se trouvent dans le profil cible du programme se sentent obligées de faire un effort pour se montrer méritantes de l'assistance. En ajoutant cette variable, les résultats générés par les stratégies informelles d'évaluation des assistantes sociales deviennent encore plus imprévisibles et inégaux.

2.4. Diffusion de mythes et de cas emblématiques parmi les bénéficiaires

Du point de vue des bénéficiaires, le PBF fait des « fautes » et des « erreurs » constamment. Les failles du système comprennent des dysfonctionnements, des injustices, et des décisions arbitraires. Dans leurs discours, la distinction entre des erreurs commises par le programme ou par ses agents n'est pas toujours claire. S'il est clair pour elles que les évaluations des assistantes sociales sont déterminantes pour l'octroi de l'allocation, dans plusieurs cas, quand elles demandent aux assistantes sociales des explications sur les

« erreurs » dans leurs allocations, les assistantes sociales elles-mêmes blâment le « système » sans plus de détail. Les erreurs concernent non seulement les blocages ou annulations, mais aussi le calcul du montant de l'allocation. Généralement bien informées des allocations de leurs proches, les bénéficiaires constatent rapidement ce qu'elles estiment être des erreurs dans la distribution des allocations : « une telle voisine est plus pauvre et gagne moins que moi », par exemple, comme formulé par plusieurs interviewées.

Au-delà des hypothèses diffusées par les assistantes sociales, les bénéficiaires elles-mêmes créent leurs propres explications pour donner du sens au fonctionnement du PBF. Confrontées aux effets des procédures bureaucratiques aléatoires ou inégalitaires, et n'étant pas capables de les expliquer, les bénéficiaires entretiennent la diffusion de mythes à propos du PBF, comme l'encadré 5.13 met en évidence. Le dernier extrait d'entretien y présenté éclaire de plusieurs manières la mésinformation autour du programme parmi les bénéficiaires. Premièrement, les ressources des allocations du PBF sont versées aux bénéficiaires directement depuis la sphère fédérale — précisément, depuis une banque fédérale publique. La mairie n'est responsable que de l'administration du programme au niveau local, et des ressources associées à cette gestion. Une annulation d'allocation libère des ressources pour une autre bénéficiaire et dans aucun cas cette ressource ne peut être détournée à une autre fin. Deuxièmement, l'explication avancée par la bénéficiaire n'est possible que si la personne avec qui elle avait eu un problème personnel était ou la coordinatrice du programme, ou une assistante sociale, ou bien coopérait avec une assistante sociale.

Encadré 5.13. Des mythes sur le fonctionnement du PBF

Une bénéficiaire (26 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle, n° 24) a eu son allocation bloquée pendant plus d'un an sans savoir pourquoi. Elle a essayé de résoudre le problème plusieurs fois dans le bureau du PBF et chaque fois les assistantes sociales lui disaient que l'allocation serait débloquée bientôt. Cependant, le déblocage n'arrivait pas jusqu'à ce que quelques mois avant notre rencontre l'allocation reprenne. La mésinformation affecte aussi les bénéficiaires n'ayant déclaré aucun problème avec leur allocation. Tel est le cas d'une autre bénéficiaire (28 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle, n° 27), qui n'était pas sûre du mode de calcul du montant de l'allocation : « Je crois que ça va augmenter progressivement avec le temps, comme avec d'autres personnes que je connais ». Son allocation a en effet augmenté pendant les premiers mois de vie de l'un de ses enfants, mais après cette période, elle a été réduite à nouveau. Elle pense que ce fut une augmentation spécifique pour cette phase, mais elle n'a jamais cherché à découvrir ce qui était arrivé.

Une autre bénéficiaire (31 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, employée domestique, n° 25) a expliqué que, d'après l'assistante sociale du PBF, son allocation était bloquée à cause d'un « grand achat de mobilier » fait par elle. Vu que l'achat avait été fait dans un grand magasin, à crédit, elle pense qu'il est possible que le PBF central l'ait repérée par son numéro d'identification et constaté que l'achat n'était pas compatible avec son revenu déclaré. Après cet entretien, je me suis renseigné à ce propos avec les assistantes sociales Denise (28 ans, PBF, sans parrains politiques) et Fernanda (23 ans, PBF, avec parrains politiques), qui m'ont

expliqué que cela est en fait une de leurs hypothèses : en l'absence d'indices expliquant la raison d'un blocage automatique, elles ont identifié que quelques bénéficiaires avec leurs allocations bloquées avaient fait un achat mobilier dans des grands magasins. Ana (25 ans, PBF, sans parrains politiques) et Fernanda admettent ne pas en être sûres, mais l'avaient dit aux bénéficiaires dans cette situation. Elles me demandent aussi si je peux le vérifier quand je serai à Brasília, directement au MDS. Après l'avoir fait, je leur ai dit que ce n'était en fait pas vrai.

Une troisième bénéficiaire (33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse informelle sporadique, n° 28) a vu son allocation bloquée pendant un an. Dès le début elle s'est rendue au bureau du PBF pour en vérifier la cause et elle a constaté qu'il s'agissait d'un problème avec les conditionnalités (poids des jeunes enfants). Ce type de suspension est prévu dans le programme jusqu'à trois mois, non remboursables. Après avoir réglé le problème (elle est retournée au centre médical pour bien peser l'enfant), l'allocation n'a été remise en place qu'un an plus tard, sans raison apparente. En l'absence d'explication donnée au bureau du PBF, elle est arrivée à une conclusion : « Beaucoup de gens ont l'allocation coupée [bloquée ou annulée] sans savoir quel est le problème. Il y a des gens qui disent que c'est le maire qui les a volées, mais je pense pas, je le trouve honnête. Je pense que le PBF est coupé pour que les hommes politiques puissent voler dans d'autres niveaux. Mais avec moi, je pense que c'était à cause d'un problème que j'ai eu avec une fille qui travaille là-bas [dans le bureau du PBF]. C'est quelque chose de personnel, mais je pense qu'elle a fait quelque chose... ».

La définition du montant des allocations est aussi un objet de spéculation de la part des bénéficiaires. Durant les entretiens, dès que nous abordions le sujet des problèmes avec l'allocation, les exemples de voisines, amies ou proches abondaient dans le discours des bénéficiaires. Leur propre cas était toujours comparé avec d'autres, et il n'était pas rare qu'elles connaissent non seulement la situation avec l'allocation de plusieurs de leurs

voisines, mais aussi les valeurs spécifiques de chacune. Cela donnait lieu à des évaluations sur les « erreurs » et la « justice » du PBF (encadré 5.14).

Encadré 5.14. L'incompréhension face aux événements aléatoires et arbitraires

Une bénéficiaire n'a jamais eu de problèmes avec le programme, mais dit ne pas comprendre pourquoi certaines de ses voisines ont perdu l'allocation [par blocage ou annulation], alors qu'« elles en ont besoin encore plus que moi ». Elle a fait un calcul simple qui prend en compte le nombre d'enfants, leurs âges et les revenus approximatifs d'autres familles pour me montrer qu'elles devraient recevoir une allocation plus importante que la sienne. Selon elle, ses voisines ne savent pas non plus la raison pour laquelle cela leur est arrivé.

30 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 17).

– *Avez-vous déjà eu des problèmes avec votre allocation ?*

Non, jamais. Mais je connais beaucoup de gens qui l'ont perdu sans raison.

– *Pensez-vous que c'est parce qu'elles n'étaient plus dans le profil du programme ?*

Non, pas celles que je connais. Et en même temps, certaines personnes n'en ont pas besoin et le reçoivent quand même. Je connais aussi des gens comme ça. Je n'en ai pas beaucoup besoin parce que je travaille, mais je connais des gens qui sont dans la misère et n'ont aucune aide, et ces autres-là qui ont l'allocation et ont plus que moi même. Ce n'est pas correct ça.

25 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, employée domestique (n° 26).

Le même calcul est fait pour déterminer le mérite des bénéficiaires sur la base des cas connus : si une famille « pauvre » avec des enfants n'arrive pas à avoir son allocation de façon permanente, une autre famille « non pauvre » ne devrait pas être assistée, et ceci amène les bénéficiaires à questionner plus encore le fonctionnement du programme. Cela s'applique aussi à des variations dans le montant de l'allocation, qu'à peu près toutes les interviewées ont déjà expérimentées, la plupart du temps sans en connaître la raison. Comme l'allocation du PBF est formée par plusieurs éléments variables qui sont cumulés pour définir le montant final, à chaque changement d'âge de leurs enfants, les bénéficiaires anticipent un possible changement apparemment aléatoire de l'allocation. Ces variations peuvent être aussi expliquées par une volonté personnelle des acteurs politiques : une récente augmentation dans la valeur des allocations a été interprétée par quelques bénéficiaires interviewées comme résultat de la période électorale.

Les bénéficiaires rassemblent leurs connaissances des cas et des explications reçues pour formuler des hypothèses sur le fonctionnement du programme. Cette connaissance prend une place particulièrement importante puisqu'elle est fondée dans la réalité, et les explications contradictoires reçues sont ignorées ou désapprouvées, au moins dans un premier moment. En outre, les agents du PBF contribuent eux aussi à cette formulation spontanée d'hypothèses, vu qu'ils ont une connaissance limitée des règles du programme. Plusieurs fois des assistantes sociales m'ont demandé de leur confirmer des hypothèses. Elles

n'étaient pas certaines de la validité de leurs explications, mais cela n'a pas été une barrière pour les diffuser. Elles aussi font confiance à leurs connaissances empiriques. Il faut souligner que la grande majorité de ces hypothèses n'ont pas de liens avec les règles officielles du programme. D'abord, il est possible que les cas concernés soient de simples erreurs. Le plus probable, par contre, est que l'étape précédente du cercle vicieux engendre une distribution irrégulière des ressources — c'est-à-dire contradictoires aux règles du programme. En conséquence, les hypothèses deviennent des mythes, largement diffusés parmi les bénéficiaires et les agents du programme.

2.5. Renforcement de la méconnaissance des règles et crainte de perdre l'allocation

La diffusion des mythes et des hypothèses erronées sur le fonctionnement du programme a deux effets principaux : le renforcement de la méconnaissance des règles du programme, et la génération d'une crainte de perdre l'allocation chez les bénéficiaires. Le premier effet est auto-explicatif. Ces mythes ont une grande légitimité chez les bénéficiaires puisqu'ils sont fondés sur leurs observations de cas voisins ou bien sont diffusés par les agents du programme. La complexité croissante du programme au cours des années — par la sophistication des mécanismes de sélection et l'addition de plusieurs variables dans le calcul de l'allocation — a engendré l'utilisation de schémas simplificateurs. Étant au mieux des simplifications de mécanismes complexes, sinon des explications erronées, la méconnaissance du programme et de son fonctionnement est généralisée.

La caractéristique la plus importante du point de vue des bénéficiaires sur les procédures bureaucratiques du PBF est l'absence quasi totale de connaissance des règles du programme. Ceci, cependant, n'est pas surprenant, puisque même certaines assistantes sociales ont également déclaré avoir des malentendus au sujet de certains des éléments du programme et sa complexité croissante rend difficile pour quiconque de saisir ses détails les plus fins. Face à des difficultés avec leurs propres allocations, les bénéficiaires ont tendance à ne pas comprendre ce qui leur est arrivé, et cela ne semble pas être une spécificité de notre étude de cas (voir encadré 5.15).

Comme on l'a vu dans la sous-section 2.2 de ce chapitre, les assistantes sociales sont unanimes à dire qu'il est essentiel au bon déroulement de leur travail de ne pas expliquer toutes les règles du programme aux bénéficiaires. Ceci selon elles pour éviter les tentatives de fraudes, mais aussi pour maintenir leur autorité et renforcer leur pouvoir dans les discussions sur les problèmes avec l'allocation. Cette stratégie est aussi adoptée quand les assistantes sociales sont confrontées à des questions auxquelles elles ne savent pas répondre. La pratique courante est d'éviter de répondre ou d'inventer quelque chose qui satisfera la bénéficiaire pour le moment. La stratégie d'omission des explications et la diffusion des « hypothèses » aux bénéficiaires semblent avoir un effet : 24 des 35 bénéficiaires interviewées

ont eu avec leur allocation des problèmes inexplicables — des réductions dans le montant de l'allocation, des blocages ou des suspensions de l'allocation.

Encadré 5.15. L'effet des processus de vérification du Registre unifié (*Cadastró Único*)

Dans une étude sur les processus de vérification du Registre unifié familles en 2010 (SAGI 2014), parmi toutes les familles qui ont vu leur allocation annulée (272 469), seulement 29,6 % avaient eu une augmentation du revenu familial justifiant une sortie du programme. Dans les autres cas, ce sont le désintérêt motivé par les complications rencontrées et la bureaucratie (23,3 %), ainsi que la mésinformation (34 %), qui expliquent la sortie du programme. Certaines bénéficiaires ne savaient pas que l'allocation avait une durée illimitée, d'autres ignoraient l'obligation de mettre à jour le dossier de la famille. D'autres

bénéficiaires (13,2 %) ne parvenaient pas à accomplir les procédures bureaucratiques nécessaires en raison de problèmes de locomotion ou de santé, de manque des papiers nécessaires et de mauvais accueil dans le bureau du PBF. Ces chiffres donnent une idée des difficultés auxquelles les bénéficiaires font face dans le maintien bureaucratique de leurs allocations. Comme il sera argumenté par la suite, la complexité des règles de fonctionnement du programme que ni les bénéficiaires ni les assistantes sociales ne connaissent totalement pose un réel problème d'accès au programme.

Chacune des bénéficiaires interrogées connaissait aussi un cas, une voisine, une proche, ayant perdu son allocation sans raison apparente. Des hypothèses sont faites, des explications formulées : « Je pense que le PBF a en fait une durée limitée », ou « l'assistante sociale lui a rendu visite ». Une bénéficiaire⁹ raconte avoir entendu d'une assistante sociale que le PBF avait été conçu « pour avoir un début, un milieu et une fin, mais qu'il avait été prolongé momentanément, et pouvait se terminer à tout moment ». Les conditionnalités du programme n'ayant pas été mentionnées souvent, les bénéficiaires voient ces annulations comme résultant d'erreurs, et non comme un possible non-respect des conditionnalités. Rapidement les bénéficiaires reconnaissent qu'il y a des choses au-delà de leur compréhension dans le fonctionnement du PBF. Comme souligné auparavant, lorsqu'un blocage est effectué par le bureau municipal, les bénéficiaires en sont informées lorsqu'elles essaient de retirer leur allocation, sans explication.

Les exemples ici utilisés démontrent comment, dans le cas du PBF et de son bureau municipal, « l'institution elle-même, son fonctionnement, sa hiérarchie, restent presque toujours entourée d'un voile de mystère », comme le dit Dubois dans son étude en France (2015, p. 118). Pour l'auteur, la méconnaissance par les usagers des mécanismes institutionnels des services d'assistance sociale entretient l'inégalité de leur relation avec les agents d'accueil. Cette inégalité est ancrée sur l'image que ces agents sont les « interprètes autorisés » de règles qui ne sont pas toujours claires. Dans cette même ligne, en l'appliquant au cas brésilien, Antonádia Borges (2012) conceptualise l'administration publique comme

⁹ 30 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 17).

une forme de « sorcellerie », son fonctionnement étant suffisamment obscur pour que ses usagers mêmes créent un système de croyances et de mythes pour lui donner du sens :

Les personnes confrontées à un moment donné aux énigmes de la bureaucratie obtiennent des résultats variables : de la même manière que le guérisseur peut apaiser la souffrance et la maladie d'un malade et ne pas avoir le même succès avec un autre ; ou le malade avec un autre guérisseur. En fonction de la configuration de la bureaucratie à un moment donné, il existe un certain nombre de relations qui sont prescrites. Bien sûr, tout le monde ne pénètre pas dans ces relations de la même manière, mais les énigmes (documents, formulaires, etc.) nécessitent un engagement prenant la forme d'une enquête. Le doute est ainsi une condition sine qua non pour que l'État, ainsi que la sorcellerie, aient une existence atemporelle et le pouvoir qui leur est propre¹⁰ (*ibid.* p. 483).

Cela a un effet particulièrement significatif pour l'analyse du cercle vicieux : la peur de perdre l'allocation. Cette peur peut être le résultat du caractère aléatoire du programme d'après le recoupement de plusieurs mythes et hypothèses. La presque totalité des bénéficiaires interviewées connaissait des familles ayant perdu leur allocation sans raison apparente et par conséquent elles avaient aussi peur d'être « victimes » de telles « erreurs » ou « injustices ». Cela était visible durant leurs rencontres avec les assistantes sociales où la majorité des bénéficiaires manifestaient des signes de stress. Elles m'expliquaient ne pas savoir quoi dire aux assistantes sociales et plusieurs d'entre elles ont déclaré « ne pas aimer » ou « avoir peur » des visites aux foyers, quand d'autres déclaraient avoir été mal traités par les assistantes sociales.

2.6. Omission et changement d'informations par quelques bénéficiaires

La visite des assistantes sociales au foyer est un moment stressant pour les bénéficiaires qui, rassemblant toutes les informations disponibles, sentent que leur allocation est en péril, étant obligées de « prouver » leur besoin matériel. Les assistantes sociales elles-mêmes reconnaissent qu'à plusieurs reprises elles se rendent compte que quelques bénéficiaires sont en train de leur fournir des informations fausses ou imprécises qui vont affecter négativement leur allocation, par peur ou manque d'information. Elles corrigent les cas qui relèvent selon elles d'une « erreur honnête » ou les cas qu'elles estiment « désespérés », autrement dit les cas d'extrême pauvreté (voir encadré 5.16).

¹⁰ Traduction du texte original en portugais : « *Pessoas que enfrentam os enigmas da burocracia em momentos particulares, encontram saídas diferentes: da mesma forma como um curandeiro pode aplacar o sofrimento e a doença de um enfermo e não ter o mesmo sucesso com outro doente. Ou o doente com outro curandeiro. Dependendo do padrão da burocracia de um determinado momento, existe uma série de relações que são prescritas. Claro que nem todo mundo entra nessas relações da mesma maneira, mas os enigmas (documentos, formulários etc.) exigem um envolvimento em forma de investigação. A suspeição é, portanto, condição sine qua non para que o Estado, assim como a Bruxaria, tenham a existência atemporal e o poder que lhes é singular* ».

Encadré 5.16. Les mensonges et les « erreurs honnêtes »

– *Comment sais-tu quand les bénéficiaires ne disent pas la vérité ?*

Ah, on connaît les cas, on les attend déjà. Par exemple, je vois souvent les bénéficiaires qui veulent enlever leurs enfants de plus de 16 ans du dossier. Elles viennent et disent qu'ils sont partis habiter chez le père, ou chez la grand-mère. Là on le sait déjà que c'est parce qu'elles pensent qu'ils ne sont plus comptés comme « enfants » et que s'ils ne travaillent pas, elles seront punies. Elles ne savent pas qu'on ne fait pas ce type de distinction. Bien sûr que les valeurs peuvent changer, mais enlever l'enfant du dossier veut dire enlever une personne comptant dans le partage du revenu,

l'allocation sera donc diminuée. Je l'ai vu plusieurs fois et quand on s'en rend compte et qu'on voit que la famille est dans le besoin, on l'explique : « mais Madame, vous savez que si votre enfant sort du dossier, l'allocation va diminuer, non ? Même s'il a plus de 16 ans. ». Et elles répondent : « Ah, bon ?! Donc il faut bien le laisser, c'est ça ? ». Nous rions de ça à chaque foi, et on leur dit qu'il faut le laisser, si le gamin habite au foyer, bien sûr. Mais ça on le sait déjà, elles le disent vite fait : « Oui, oui, désolé, je pensais qu'il ne pourrait pas rester après 16 ans... ». (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, septembre 2013*).

Cela dit, même s'il n'est pas possible de déterminer quelle est l'ampleur des tentatives des fraudes, quelques bénéficiaires donnent des réponses fausses ou inexactes en vue de la continuité ou de l'augmentation du montant de l'allocation. En fait, les données recueillies et le cercle vicieux décrit suggèrent que cette pratique va aussi concerner des bénéficiaires se trouvant dans le profil cible du programme, mais qui ont peur de perdre leur allocation. La ligne qui sépare une « erreur honnête » et une tentative de fraude n'est pas claire, et varie en fonction de l'assistante sociale, qui va employer différentes techniques pour faire son évaluation.

Dans les entretiens avec les bénéficiaires, ce sujet n'a pas été abordé directement. Je ne voulais pas risquer de mettre en péril le rapport de confiance en posant la question de savoir si elles avaient déjà menti aux assistantes sociales, d'autant moins que d'autres sujets de nature encore plus délicate seraient abordés à la suite. Par contre, une fois établit dans la conversation l'insécurité de la bénéficiaire envers la continuité de l'allocation, la peur des rapports avec les assistantes sociales, et le manque de connaissance sur le fonctionnement du programme, il n'était pas difficile de constater que changer ou omettre des informations était une pratique possible. Plusieurs bénéficiaires disaient ne pas savoir quoi dire aux assistantes sociales, et dans les visites où j'ai accompagné les assistantes sociales, il était courant que les bénéficiaires changent de réponses au cours de l'entretien quand les assistantes sociales réitéraient leurs questions de manière plus agressive.

L'image du PBF auprès de ses bénéficiaires est plurielle et complexe, sans doute. Le discours sur leur « droit » et les efforts faits pour accréditer leurs demandes sont intégrés dans une seule réalité : elles doivent prouver non seulement qu'elles ont le droit de bénéficier du programme, mais aussi qu'elles le méritent. Et si elles sont convaincues que leur admissibilité au programme peut être mise en doute si elles n'arrivent pas à convaincre les

assistantes sociales — que la majorité des bénéficiaires voient comme porteuses de préjugés contre elles —, il devient légitime pour elles d'exagérer ou d'omettre des informations qui pourraient les aider dans leur tâche.

3. ATTITUDES FACE AUX « PROBLÈMES » DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA

Les malentendus et l'incompréhension sur les règles de fonctionnement du PBF contribuent chez les bénéficiaires à une attitude largement répandue de passivité face aux problèmes avec leurs allocations. Parmi un ample répertoire de réactions possibles et individualisées, nous démontrerons ici comment ces attitudes sont limitées par leur perception du pouvoir des agents du PBF et par l'insécurité largement partagée face à la possibilité de suspension de l'allocation. L'acceptation des événements auxquels elles sont soumises est donc leur principale et leur meilleure option, du moins de leur point de vue ; autrement dit, est d'attendre le règlement automatique des problèmes, ou de ne rien faire pour éviter le pire : la perte définitive de l'allocation.

Depuis l'étude sur le processus de révision du Registre unifié mentionné ci-dessus (SAGI 2014), 39,5 % des familles qui ont eu des sanctions ont réussi à recouvrer leur allocation. Pour interpréter ce chiffre, il faut savoir que pour débloquer le versement, le bénéficiaire a jusqu'à six mois pour contester la décision¹¹. Après cette période, l'allocation est annulée définitivement¹². Pour que cette contestation soit possible, elle suppose une réunion de plusieurs facteurs : la notification immédiate aux familles, la disponibilité du responsable de la famille pour se rendre au bureau du PBF — ce qui à la fois suppose la compréhension que la visite doit être faite, et que le blocage est erroné —, et l'acceptation de la demande par les agents. Comme mentionné dans la section précédente, la bureaucratie, la mésinformation et les problèmes dans l'accueil au programme ont été mentionnés par les bénéficiaires comme autant de raisons pour ne pas se rendre au bureau du PBF : en 2010, 75 500 sur 272 469 cas de blocage dans tout le pays ont finalement eu leur allocation définitivement annulée. Ceci montre qu'une part importante des bénéficiaires ne parvient pas à avoir un traitement approprié de leur cas. Le résultat est le sentiment que l'incertitude, la fatalité ou le hasard dominant le fonctionnement du PBF (encadré 5.17).

¹¹ Pour Lipsky (2010), la possibilité de contester les décisions prises par les *street-level bureaucrats* est un des facteurs qui contribuent à la légitimité de leurs décisions. Pour cela, il faut que les procédures de contestations soient publiques et connues, mais en même temps, coûteuses à utiliser, rarement abouties, et, quand elles aboutissent, que cela ne soit pas bien connu (*ibid.* p. 134).

¹² Dans le cas de non respect des conditionnalités, la période observée pour l'annulation définitive de l'allocation est de 12 mois.

Encadré 5.17. La passivité, le hasard et la fatalité

Une interviewée, qui avait son allocation bloquée pour plusieurs mois, après avoir reçu une explication de l'assistante sociale, a décidé de ne pas retourner au bureau du PBF. L'assistance sociale lui avait expliqué que le blocage était résultat d'un grand achat de meubles que le « gouvernement peut identifier à travers son numéro d'identification ». Même si elle est convaincue que son ménage correspond au profil cible du programme, elle préfère attendre, en croyant qu'au fil du temps l'allocation reprendra.

31 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, employée domestique (n° 25).

– Avez-vous déjà eu des problèmes avec votre allocation ?

Ça fait déjà 3 mois que mon allocation est bloquée... mais je ne sais pas la raison. C'est ça qu'est marquée dans le papier qui sort du distributeur automatique. J'essaie chaque mois pour voir si la situation est réglée, mais pas encore.

– Avez-vous pensé à aller au [bureau du] PBF pour voir qu'est-ce qu'ils disent ?

Oui, mais je préfère ne pas y aller... Je pense que c'est mieux de le laisser comme ça. Il y a des gens qui y vont et reviennent avec rien [une interruption définitive]. Mieux vaut ne pas risquer.

– Comment ça ? C'est qu'ils peuvent découvrir d'autres erreurs dans votre allocation ?

Il n'y a pas d'erreurs avec moi, je fais tout bien, toutes les conditionnalités, tout va bien. C'est qu'on ne sait jamais. Si l'on y est, ils peuvent toujours trouver des raisons pour suspendre mon allocation. C'est juste que c'est mieux d'attendre. Tout va se régler.

22 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2013, travailleuse domestique informelle (n° 22).

Lors d'une visite au MDS dans mon dernier séjour de terrain, après avoir entendu une exposition de mon travail, un agent qui travaillait à l'administration centrale du PBF me raconta un cas qui l'avait frappé dans une visite à un bureau municipal. C'était une femme allant chaque mois avec inquiétude retirer son allocation dans le distributeur automatique et qui, dès qu'elle voyait les billets sortir, disait soulagée « Grâce à Dieu, ç'a marché cette fois ! ».

Le deuxième extrait de l'encadré 5.17 montre que la bénéficiaire, même en étant sûre qu'il n'y a pas de problèmes avec son allocation, a peur de se rendre au bureau du PBF pour vérifier une possible erreur dans le blocage de son allocation. Cet extrait pourrait laisser penser que l'interviewée cache quelque chose, mais le fait que sept autres bénéficiaires aient déclaré le même sentiment, en appuyant leur argumentation sur des cas de connaissances ayant perdu leurs allocations sans raison apparente après une visite au bureau, laisse penser que le témoignage en question est transparent. Cette incompréhension peut être due à l'ignorance de la bénéficiaire elle-même, d'une honte pour expliquer les raisons du blocage à ses connaissances, ou même d'un manque d'explication par les agents du bureau. La quantité et la solidité des récits des différentes bénéficiaires suggèrent un mythe qui affecte le comportement des bénéficiaires au point que la peur les décide à ne pas vérifier une possible erreur pour régler le problème.

Les sept bénéficiaires mentionnées ci-dessus sont celles qui ont déclaré explicitement une crainte de perdre l'allocation suite à une visite non obligée au bureau, avec des

expressions comme : « c'est mieux de ne pas risquer [la perte de l'allocation] ». Seize autres bénéficiaires ont déclaré ne pas chercher le bureau du PBF spontanément, quelles que soient les circonstances. Dans ce groupe il y a celles qui pensent que ça ne sert à rien ; d'autres qui ont essayé une ou deux fois sans résultat et ne le font plus ; et encore d'autres qui préfèrent attendre le règlement des problèmes « automatiquement », ou « avec le temps ». Cette posture passive est renforcée par le partage d'expérience avec des connaissances qui voient leurs problèmes résolus avec le temps. Dans le PBF, c'est seulement pour non-conformité aux conditionnalités que l'allocation peut être suspendue pour un temps déterminé. Les problèmes liés aux conditionnalités ne peuvent pas déclencher un blocage temporaire ou l'annulation définitive de l'allocation, mais seulement une suspension jusqu'à trois mois non remboursables¹³. Le cas le plus courant de non-respect des conditionnalités est une absence trop longue des enfants à l'école et la suspension fonctionne alors comme une punition, l'allocation reprenant son versement normal le mois suivant.

Les deux groupes confondus — 23 sur 35 bénéficiaires interviewées — ont déclaré ne pas chercher le bureau du PBF pour résoudre des problèmes avec leurs allocations. Cette passivité ne concerne pas seulement les problèmes de blocage, mais les doutes ou les éclaircissements généraux dont les bénéficiaires pourraient avoir besoin. Un cas donne un aperçu sur cette question : une bénéficiaire¹⁴ se rend au bureau du PBF pour savoir pourquoi sa prestation avait été réduite, mais à l'accueil on lui dit qu'il était « préférable de ne rien faire », que changer les données de la famille « pourrait tout compliquer ». Alors la bénéficiaire a décidé de ne rien faire. L'accueil qui lui a été fait est peut-être le résultat d'une certaine mauvaise volonté de la part des agents, pour des raisons inconnues. Le fait est que cette passivité est généralisée chez les bénéficiaires, dès que « tout va à peu près bien avec l'allocation ». Cette expression dans le contexte d'insécurité exprime que l'allocation est maintenue, ou qu'il existe des signes suffisants d'une reprise imminente. Dans ce cadre de « normalité », la passivité est la règle révélatrice du rapport des bénéficiaires avec l'institution.

Il est important de faire une distinction entre deux faits qui peuvent se confondre dans les discours des bénéficiaires : l'incertitude par rapport à la continuation du PBF et l'incertitude par rapport à la continuité du versement de l'allocation. Il faut noter en premier lieu que ces deux impressions sont simultanément présentes chez les bénéficiaires, mais qu'il s'agit de phénomènes distincts, avec des causes et des conséquences spécifiques. L'incertitude envers la continuité du versement de l'allocation est fondée sur les erreurs et les événements arbitraires de la mise en œuvre du programme, plus directement liés à l'échelle locale — où les assistantes sociales sont les principales responsables et reconnues par les bénéficiaires comme tel. L'incertitude par rapport à la continuation du programme renvoie à son existence même, qui peut être affectée par la conjoncture politique nationale.

¹³ Pour les détails sur le fonctionnement du PBF, voir Chapitre 2, section 2.2.

¹⁴ 38 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2006, travailleuse informelle sporadique (n° 19).

Considérant cette distinction, la posture d'acceptation décrite avant est aussi liée aux impressions des bénéficiaires sur la fragilité de la continuation du programme.

Dans son étude, Dubois reconnaît aussi que les allocataires peuvent adopter d'autres attitudes que la passivité comme « se glisser dans ses failles et rendre problématique l'ordre pacifié de l'institution » (Dubois 2015, p. 40). Ce que Dubois appelle l'« adaptation à l'institution » par ses usagers, à travers la redéfinition des rôles, a été observé dans le PBF par Sugiyama et Hunter (2013) dans leur enquête menée aussi dans le Nordeste :

Focus group participants reported that instead of turning to a local official for help they used bureaucratic (mainly federal) channels to overcome confusion and roadblocks. Several indicated that bank tellers at the *Caixa Econômica*¹⁵ had provided guidance. Others remarked on having called the [0-800] number provided by the MDS. One participant even reported that her daughter “called Brasília” to find out why she hadn't received her [PBF] card and had her problem resolved. Participants apparently feel they can turn to bureaucratic channels for assistance. Besides reducing local political intervention, such institutional means of problem solving seem to have created more uniform administration of the program across municipal governments (*ibid.* p. 56).

Par contre, notre enquête n'est pas arrivée aux mêmes résultats. Du point de vue des bénéficiaires interrogées, les agents — notamment les assistantes sociales — ne sont pas seulement des bureaucrates, des agents de transmission des droits : ces agents ont un pouvoir réel sur la distribution des ressources. La contestation des procédures bureaucratiques — des « erreurs » ou « problèmes » avec l'allocation — est donc réservée aux cas extrêmes, quand l'allocation est définitivement perdue. Les sentiments exprimés par les interviewées dans des expressions comme « on ne le sait jamais », « c'est mieux de ne pas le toucher », « c'est mieux de ne pas risquer », entre autres, témoignent de l'incertitude vécue et de la passivité qu'elles engendrent pour conserver leur allocation. L'appel au numéro officiel, ou la visite aux sites internet du programme n'ont pas été mentionnés dans les entretiens. Les seuls documents auxquels les bénéficiaires ont fait référence n'ont pas été distribués par des fonctionnaires du PBF, mais par des agents des candidats politiques locaux : c'est-à-dire des matériaux électoraux sur les visions des candidats sur le programme, ou des campagnes de diffamation des adversaires.

CONCLUSION

En bref, les assistantes sociales ont un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leur travail, et leurs actions sont engendrées par leurs propres représentations du programme et de ses bénéficiaires. Les bénéficiaires du PBF quant à eux sont presque absolument ignorantes de toutes les règles du programme. Lorsque les bénéficiaires font face à des

¹⁵ Banque publique responsable de la distribution des ressources du PBF.

difficultés avec leurs propres allocations, elles ne comprennent pas ce qui leur est arrivé et propagent des explications erronées et des mythes sur le PBF. Ces malentendus sur le fonctionnement du PBF contribuent à une posture d'acceptation des aléas et des injustices de la bureaucratie. Le cercle vicieux ici analysé nous permet de prévoir que plus les stratégies de dévoilement d'informations utilisées par les assistantes sociales seront agressives, plus l'insécurité générée chez les bénéficiaires sera grande quant à la continuité du versement de leurs allocations et qu'ainsi elles seront plus incitées à modifier ou à omettre des informations conditionnant l'accès au programme. Si les assistantes sociales estiment que des tentatives pour les tromper augmentent, cela renforce leur image de bénéficiaires fraudeuses, et renforce la nécessité de stratégies invasives et agressives. Voilà le cycle vicieux identifié.

Quand on considère les procédures bureaucratiques du PBF, et notamment quand on les compare avec la grande majorité des actions d'assistance sociale l'ayant précédé ou qui lui coexistent, on pourrait penser qu'elles engendrent un traitement impersonnel de la population ciblée et ne font que mettre en œuvre un droit social, et que le PBF aurait viabilisé ainsi au niveau des relations entre les pauvres et les agents de l'État une expression du lien de citoyenneté. Nous espérons avoir prouvé dans ce chapitre que cela n'est pas toujours le cas. En revendiquant un rôle différent de celui qui leur est accordé dans la mise en œuvre du programme, les assistantes sociales du PBF rejettent le modèle d'intervention bureaucratique prévu par les règles du PBF, visant le respect de la dignité de l'individu, et la diminution de la stigmatisation associée à l'assistance sociale (Paugam 2002). En opposition, la façon dont les assistantes sociales voient le programme et le rôle qu'elles doivent y jouer s'approche d'une intervention individualiste, au cas par cas, qui justifie une intrusion dans la vie privée et induit une attitude moraliste par rapport à la famille et à l'utilisation de l'argent — notamment celui des allocations. On constate ainsi une tension entre la reconnaissance de la citoyenneté des pauvres et les expressions locales de la régulation familialiste de la pauvreté : l'administration centrale du PBF attend un traitement impersonnel des bénéficiaires, traitement mis en œuvre par des institutions qui sont en même temps responsables de l'assistance sociale paternaliste (avec une intervention individualiste) et qui sont directement liées à la reproduction du pouvoir des élites politiques locales.

En conséquence, quelques bénéficiaires expérimentent une insécurité permanente par rapport à leurs allocations, ce qui est empiriquement opposé à l'octroi d'un droit social. Dans l'impossibilité de pouvoir compter sur la protection complète de l'État en ce qui concerne la reconnaissance d'un tel droit, d'autres formes de protection peuvent être activées. C'est dans ce contexte, et seulement ainsi, qu'on peut comprendre la mobilisation de la structure du PBF à des fins électorales. La grande quantité des ressources du programme (par rapport à l'assistance sociale classique) et ses règles de fonctionnement ne sont pas suffisantes pour empêcher le sentiment d'insécurité chez les bénéficiaires. C'est ce sentiment d'insécurité qui va pouvoir être utilisé par des hommes et des femmes politiques, et leurs agents, comme on le démontrera dans les chapitres suivants. ■

CHAPITRE 6

L'ASSISTANCE SOCIALE ET LA POLITIQUE ÉLECTORALE



Ce chapitre a pour objet l'utilisation politico-électorale de l'assistance sociale, notamment du Programme *Bolsa Família* (PBF). Deux axes d'observation ont été choisis pour conduire cette analyse : la description du fonctionnement de la « machine politico-électorale » (chapitre 6), et le point de vue des bénéficiaires de l'assistance sociale (chapitre 7). L'objectif ici est de décrire la dynamique des rapports entre des électeurs pauvres — les bénéficiaires du PBF — et les élus et candidats politiques, afin de répondre aux questions suivantes : qui sont les acteurs impliqués ? Quel est le contenu de la relation (qu'échangent-ils) ? Quelle est la temporalité de la rencontre (relations à long terme ou épisodes isolés) ? Plus spécifiquement, l'objectif du chapitre est de décrire la mobilisation de la machine politique à l'époque des élections à Angico. Pour cela nous ferons dans une première partie le récit ethnographique des pratiques observées au sein de l'assistance sociale à Angico, avec des détails de leur mise en œuvre dans chaque unité observée. Ensuite nous analyserons les différentes postures prises par les assistantes sociales concernant leurs participations dans ces pratiques. Enfin, nous conclurons avec une analyse des facteurs qui permettent l'utilisation électorale du PBF.

Avant tout, il est important de rappeler qu'à ma connaissance, aucun travail ne fait la démonstration de l'utilisation active du PBF à des fins électorales, et c'est précisément la contribution de ce chapitre. Au niveau institutionnel, notre approche rejoint celles qui disent que le processus d'usage électoral des programmes de transferts conditionnels de revenus (PTCR) peut intervenir dans plusieurs moments de la mise en œuvre du programme : lors de la sélection des bénéficiaires, du choix des institutions et du personnel responsable, mais aussi dans la manipulation des bénéficiaires par des élus pour obtenir des récompenses politiques (Adato & Hoddinott 2010). Pour éclaircir ce dernier phénomène, il faut aussi prendre en compte les dynamiques politiques à l'échelle locale pour deux raisons. La première est que les candidats politiques sortants considèrent normalement la « redistribution tactique » de politiques sociales comme partie d'une stratégie électorale (Dixit & Londregan 1996). La deuxième raison est que, non seulement pour le PBF, mais dans la majorité des PTCR, les élites politiques locales qui influencent les politiques publiques locales et qui ont le pouvoir de mobiliser des votes — les « *caciques electorales* », « *political bosses* », ou les « *coronéis* » qui continuent à exister dans le Nordeste du Brésil — ont été intégrées dans la structure d'administration de ces programmes (Brun & Diamond 2014).

Dans ce chapitre, nous verrons que l'utilisation de l'assistance sociale à des fins électorales dépend directement des pratiques informelles de mise en œuvre du programme décrites dans le chapitre précédent. Plus précisément, l'insécurité créée et renforcée par les rapports entre les assistantes sociales et les bénéficiaires permet l'utilisation électorale de l'assistance sociale, d'autant plus que les programmes concernés n'arrivent pas à se consolider en tant que droits acquis, et que leur mise en œuvre et la distribution des ressources afférentes ont toujours un caractère personnalisé ou discrétionnaire, comme nous espérons l'avoir déjà démontré.

Ce chapitre est fondé principalement sur les informations données par les assistantes sociales et doit être interprété comme leur vision du phénomène. Les récits ont été recueillis au fur et à mesure que les assistantes sociales les vivaient. Nos rencontres tous les deux ou trois jours — vu que le temps passé à Angico était partagé entre deux institutions distinctes — ont garanti le suivi des expériences vécues par les assistantes sociales. En outre, à plusieurs reprises j'ai été personnellement témoin des événements dont on pouvait rediscuter ensuite. Cela veut dire que même si les données recueillies sont constituées principalement d'entretiens et de conversations avec les assistantes sociales, leur sujet était toujours des événements présents. La combinaison de l'observation directe et des entretiens répétés s'est montré ainsi le principal avantage de l'approche méthodologique choisie.

1. L'UTILISATION POLITICO-ÉLECTORALE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

Dans le contexte brésilien, en particulier dans le Nordeste, plusieurs études indiquent le rôle historique du clientélisme dans l'intégration sociale et la reproduction des inégalités. Bursztyn et Chacon (2011) attirent l'attention sur une nouvelle configuration politico-économique nécessaire pour comprendre ces phénomènes. Ils font référence au remplacement des anciennes pratiques liées à l'«industrie de la sécheresse»¹ par celles utilisant les programmes d'aide sociale, ce qui nécessite et correspond à la transition de l'aide intermittente vers le transfert permanent de revenus. Cette nouvelle configuration — bien qu'efficace pour réduire les plus grandes vulnérabilités — n'empêche pas le «renouvellement et la continuité des pratiques clientélistes» (*ibid.* p. 34). Dans la nouvelle configuration, on assiste à une persistance d'intermédiaires détournant des biens publics à des fins privées et qui assurent leur légitimité par des mécanismes paternalistes. On observe donc que les patrons ne sont plus exclusivement légitimés par leur capital économique (lié à

¹ Voir chapitre 2, section 1.1, «L'évolution des formes de domination dans le Nordeste brésilien».

la propriété foncière), mais de plus en plus par le capital bureaucratique lié à la mise en œuvre des politiques publiques².

Dans ce cadre, les politiques de protection sociale à large échelle peuvent avoir un effet de complexification des machines politico-électorales en élargissant la population cible et en augmentant l'objectivation des moyens de contrôle³. Dans plusieurs cas, le budget du PBF dépasse à lui seul le budget total des transferts du Fonds de participation des municipalités⁴. Cela veut dire que, dans ces municipalités, la population reçoit directement du gouvernement fédéral un montant total plus grand que la valeur reçue par la mairie pour toutes autres dépenses.

Quels sont les rapports personnels entre candidats politiques et électeurs ? Comment la machine politico-électorale est-elle mobilisée à l'époque des élections à Angico ? Qui en fait partie activement et passivement ? Quelles sont les stratégies des partis concurrents ? Les réponses mettront en évidence les détails du fonctionnement de la machine politico-électorale observée à Angico.

1.1. La politique du point de vue des acteurs locaux

Dans la tentative d'appréhender en détail l'organisation de la machine politico-électorale, les termes « clientélisme » et « achat de vote » étant stigmatisant, leur utilisation a été évitée. En aucun cas je n'ai utilisé des termes ou des définitions sur ces sujets que les personnes interrogées n'auraient pas utilisés elles-mêmes. J'ai privilégié l'utilisation de termes populaires pour décrire des différentes étapes ou aspects des rapports entre candidats politiques et électeurs. L'appropriation par moi-même de ces termes populaires et leur utilisation dans mes rapports avec les participants de l'enquête faisait partie de l'approche ethnographique.

Par conséquent, deux précautions ont été prises pendant l'enquête de terrain : 1) observer les stratégies de formulation, de dénonciation, de justification et d'omission des termes avant de les utiliser avec les personnes interrogées ; et 2) recueillir les définitions locales de l'utilisation électorale des politiques publiques, pour éviter d'imposer à mes interlocuteurs mes propres catégories de pensées et des mots dont ils ne feraient pas usage.

² Bursztyn (2008) appelle ces médiateurs les « nouveaux *coronéis* » du Nordeste, qui étaient déjà présents dans les années 1970 dans plusieurs programmes gouvernementaux, et dont certains utilisaient déjà leur pouvoir pour appuyer leurs propres candidatures à des postes politiques locaux.

³ Plus précisément, selon Souza (2012), les formes de domination varient selon le degré d'objectivation du capital, allant d'un capital personnel, personifié (comme dans le cas des *coronéis*) à un capital impersonnel, ancré dans les institutions. Le dernier cas implique l'opacité et l'automatisation de mécanismes qui vont au-delà la compréhension et du pouvoir d'action des individus.

⁴ Le *Fundo de Participação dos Municípios* est une mesure de redistribution locale d'une partie des impôts prélevés par l'Union prévue dans la Constitution de 1988. Toutes les municipalités reçoivent un quota en fonction de leur taille, de leur population et du revenu par personne. Pour de nombreuses municipalités, les fonds reçus sont plus importants que le revenu total collecté au niveau local.

Ces précautions ont permis non seulement de comprendre comment ces phénomènes sont perçus, mais aussi comment les acteurs adaptent leur comportement en fonction des attentes du chercheur sur le sujet. Ceci doit être pris en compte dans l'analyse du discours des personnes interrogées, notamment en considérant que le terme « clientélisme » n'apparaît pas fréquemment. Au Brésil, même si le terme est bien connu, il est souvent employé dans le monde académique et politique, mais n'est pas d'usage populaire courant.

Les termes alternatifs les plus couramment utilisés ont été : « *politicage* » (*politicagem*), intermédiaires (*intermediários* et *atravessadores*), et parrainage (*apadrinhamento*). Le premier terme, « *politicage* », renvoie dans ce contexte à la confusion entre politique électorale et politiques publiques, exprimant une manipulation ou ruse intentionnelle — qui comprend l'achat de votes avec des ressources et des services publics. Chaque fois qu'un élu ou un fonctionnaire public fait usage de ressources publiques à des fins explicitement électorales, l'étiquette « *politicage* » est utilisée. Le terme a un sens négatif et il n'est jamais employé par de hauts fonctionnaires. Il s'agit d'une étiquette normative, de dénonciation qui d'une façon générale traduit l'idée de corruption. Toutes les pratiques qui sont décrites dans ce chapitre et le prochain sont systématiquement définies comme « *politicage* ».

Les deux termes qui font référence au personnage de l'intermédiaire⁵, *intermediários* et *atravessadores*⁶, n'ont pas toujours le même sens. Comme pour des *brokers* dans la littérature états-unienne, ces intermédiaires sont vus aussi comme des facilitateurs dans l'accès aux services publics. Évidemment, ils sont soumis à des règles informelles qui déterminent l'acceptabilité de leurs actions, et qui changent pour chaque programme et chaque agence. Ils ne doivent pas être confondus avec les agents des candidats politiques responsables de l'achat de vote direct, même si ces deux rôles peuvent être pris par la même personne⁷. Les intermédiaires des politiques publiques sont directement liés à l'administration publique locale — normalement en occupant des postes distribués par le maire — et ont une liaison personnelle avec les coordinateurs des programmes et des projets publics.

La dernière catégorie, *apadrinhamento*, fait référence au lien spécifique entre « patron » et « clients ». Le terme vient de la relation de parrainage des enfants dans le baptême catholique. Dans le Nordeste, les *coronéis* étaient invités à parrainer des enfants pour établir un lien presque familial avec d'autres familles. Ce lien garantissait la protection du patron face aux aléas de la vie et la pauvreté, et la fidélité des clients, notamment pour le vote. À

⁵ Les individus prenant ce rôle sont identifiés de différentes manières dans la littérature académique de langue française, le terme « intermédiaire » étant le plus courant. Bursztyn (1982), dans son étude sur le Nordeste brésilien, a préféré le terme « médiateur » pour la traduction en français. Olivier de Sardan et Bierschenk (1993) ont choisi le terme « courtier » pour identifier ce type d'acteurs dans les projets d'aide au développement en Afrique.

⁶ Celui qui traverse quelque chose.

⁷ Cette différenciation est importante pour souligner le pouvoir des agents liés aux candidats sortants. Les candidats de l'opposition doivent faire leur campagne électorale sans compter avec des ressources publiques, et sans intermédiaires occupants des postes publics qui pouvant utiliser ces ressources à des fins électorales.

Angico, le terme était utilisé pour identifier une relation durable entre un élu ou ses intermédiaires et des citoyens, normalement usagers des politiques publiques de distribution discrétionnaire auxquelles le parrainage donne un accès privilégié. Il renvoie donc à la garantie (ou à l'attente d'une garantie) d'un bon piston⁸ : recommandation ou privilège accordé à quelqu'un pour obtenir un avantage. *Apadrinhamento* peut aussi faire référence au lien entre l'élu et ses protégés à qui le premier garantit l'emploi dans une institution publique, configurant des pratiques de patronage. L'accès à des postes élevés est normalement réservé à quelqu'un qui a un parrain important, le meilleur étant le maire lui-même. Il s'agit donc d'une expression de (néo)patrimonialisme, une confusion entre intérêts privés et publics (Weber 2008, Médard 1982).

Quant au terme « clientélisme », qui porte un caractère normatif et moral fort, il est apparu à quelques reprises lors de discussions sur la nature illégale des activités décrites et observées. Les acteurs l'utilisent peu, car il est fortement stigmatisant, sauf pour faire référence à des phénomènes tels que l'achat de vote, le patronage, et le ciblage électoral de ressources publiques. C'est donc à travers l'utilisation de termes alternatifs que j'ai pu appréhender les différentes sphères des rapports entre candidats politiques et électeurs pauvres, et le rôle que l'assistance sociale y joue.

Dans mes premières conversations avec les assistantes sociales, pour aborder le sujet de l'achat de vote, j'attendais qu'elles choisissent les termes et qu'elles formulent leurs propres définitions. En général, elles commençaient avec des euphémismes n'entraînant pas de transgressions juridiques ou éthiques. Elles décrivaient des actions d'achat de vote — qui seront détaillées dans le chapitre suivant — en parlant de « faire campagne », de « travailler dans les élections », de « demander le support » ou de « demander des votes ». Peu à peu, je les confrontais avec l'imprécision de ces termes pour décrire les activités dont j'étais témoin. L'assistante sociale Márcia (28 ans, CRAS, sans parrains politiques), hésitante, me posa la question : « Tu veux dire que c'est de l'achat de vote, non ? ». En comprenant l'hésitation comme l'expression d'une honte, j'ai insisté sur le fait que je ne la jugeais pas, ou que je n'essayais pas de l'incriminer. Elle m'a interrompu pour compléter mon explication en disant « oui, je sais, tu veux comprendre tout le “dispositif de politicage” (*esquema de politicagem*)⁹, n'est-ce pas ? D'accord, allez, je te raconte ».

1.2. La place des assistantes sociales parmi les différents acteurs concernés

Le premier pas pour comprendre le fonctionnement de la machine politico-électorale d'Angico est de situer les acteurs concernés par rapport aux interactions possibles et observées. Les trois groupes les plus importants sont : les élus, les assistantes sociales et les

⁸ Le terme a aussi un équivalent brésilien : *pistolão*.

⁹ L'expression utilisée en portugais porte un sens encore plus négatif que « dispositif » : le mot *esquema*, quand il fait référence à l'organisation de pratiques, a le sens d'inégalité ou de caractère informel.

usagers de l'assistance sociale. Un quatrième groupe d'acteurs d'importance secondaire dans la mise en place de la machine politico-électorale est formé par les hauts fonctionnaires de l'assistance sociale et les intermédiaires entre candidats politiques et électeurs — même s'ils ne forment pas un groupe homogène.

Des stratégies de fidélisation d'électeurs par la distribution de biens ou de services sont adoptées de façon assez répandue par les différents partis politiques. Quantifier ce phénomène est un défi méthodologique évident, puisqu'il s'agit de pratiques illégales ou stigmatisées pour tous les acteurs concernés. L'approche la plus efficace est de mener l'enquête chez les électeurs, ce qui implique une difficulté à qualifier l'action des candidats politiques et de leurs agents. Puisque l'assistance sociale est au centre de l'étude, les stratégies d'achat de vote étudiées ne concernent que les hommes politiques ayant un pouvoir sur la distribution des ressources publiques. Au Brésil, il s'agit des candidats politiques ayant le soutien des maires, puisque la municipalité est le niveau de pouvoir responsable de l'exécution de toutes les politiques sociales. En conséquence, les usagers de l'assistance sociale — c'est-à-dire les bénéficiaires du PBF et d'autres programmes de plus petite échelle — sont les cibles des stratégies électorales observées. Le chapitre suivant sera consacré à leur point de vue dans leur engagement dans ces relations.

Pour mettre en place le système d'utilisation de l'assistance sociale à des fins électorales, élus et candidats politiques comptent sur la participation des employés des secrétariats d'assistance sociale — qu'elle soit volontaire ou forcée. Les assistantes sociales, comme les autres employés du secrétariat d'assistance sociale, doivent participer aux campagnes électorales afin de maintenir leur emploi. Alors que d'autres employés sont engagés dans des activités normales de campagnes — telles que la participation à des rassemblements, l'utilisation de matériel publicitaire, et éventuellement des activités d'achat de vote —, les assistantes sociales sont quant à elles censées franchir un pas de plus. Elles doivent faire leur travail tout en tâchant de convaincre les usagers de voter pour le candidat soutenu par le maire (ou directement pour lui-même). Pour cela, il leur est demandé de faire usage de leur relation d'intimité avec les usagers ou à défaut de leur connaissance des besoins des usagers pour utiliser l'aide sociale comme élément de négociation. Elles peuvent par exemple ouvrir l'accès à des ressources normalement indisponibles ou à de nouvelles ressources disponibles spécifiquement en période électorale.

L'engagement des assistantes sociales dans les campagnes électorales doit être compris dans le contexte de leurs possibles carrières, avec et sans le soutien des « parrains politiques ». D'après les assistantes sociales interviewées, l'accès à des postes stratégiques et à des postes de coordination dans les dispositifs de l'assistance sociale d'Angico — qui sont

très bien rémunérés par rapport aux salaires locaux¹⁰ — est presque exclusivement réservé aux personnes ayant des parrains politiques. Ces liens de « parrainages » sont normalement fondés sur des liens familiaux avec des députés municipaux ou des personnes liées directement au maire. Tel est le cas en particulier de la coordinatrice générale du SAS : la personne qui occupait le poste au moment des élections de 2014 y était depuis seulement un mois. Elle avait remplacé une personne de la famille du maire, qui avait occupé le poste pendant deux ans et avait été licenciée par demande du Ministère public du Ceará — institution de contrôle indépendante des trois pouvoirs de la République — dans une action visant à identifier tous les employés proches des élus dans la municipalité¹¹. Selon plusieurs personnes au sein du SAS, cette personne proche du maire continuait sa coordination en coulisses, et à l'occasion des élections de 2014, se dédiait surtout à l'organisation de la campagne politique au sein du SAS.

Ce dispositif met en évidence le rôle des intermédiaires dans les rapports entre hommes politiques et électeurs pauvres au Brésil, qui sont reliés directement aux candidats et aux partis politiques, contrairement par exemple aux *punteros* en Argentine (Auyero 1999, Zarazaga 2014) qui représentent un quartier ou une zone géographique déterminée. Ces agents sont récompensés par leur travail quand le patron gagne des élections et leur donne alors accès à des emplois publics, renforçant le lien entre eux. Plus le patron a confiance dans l'agent, plus le poste offert sera important, importance mesurée non seulement par le statut ou le salaire du poste, mais aussi par son utilité dans le processus électoral.

1.3. L'utilisation politico-électorale du PBF : stratégies cachées de la coordination locale

Les activités d'achat de vote menées dans les bureaux d'assistance du PBF et du Centre de référence de l'assistance sociale (CRAS) se distinguent dans leur mise en œuvre tout en faisant partie d'une même structure et qui concerne les mêmes acteurs avec le même objectif : contraindre le vote des usagers de l'assistance sociale en utilisant les ressources des institutions. Elles se différencient seulement dans l'objet de la négociation, spécifique à chaque appareil de l'assistance sociale. Le PBF est un programme fédéral dont les ressources et les règles de fonctionnement sont externes à la municipalité, bien qu'elle les exécute. Ainsi, l'utilisation politico-électorale du PBF ne se fait pas de manière aussi explicite que dans le

¹⁰ À titre de comparaison, en 2016, pour un salaire minimum de 880 R\$ (1 R\$ = 0,31 \$ en janvier 2017), les assistantes sociales touchaient un salaire de 2 000 R\$ (30 heures), les coordinatrices du Centre de référence de l'assistance sociale (CRAS) et du PBF recevaient 2 500 R\$, tandis que les postes plus élevés dans le SAS étaient rémunérés entre 4 000 et 5 000 R\$. Quant à la secrétaire d'assistance sociale, qui fait partie de l'échelon le plus élevé de l'administration municipale, elle touchait 8 000 R\$.

¹¹ Le népotisme est interdit par loi fédérale applicable à toutes les échelles du pouvoir. Cependant, ce type de vérification n'est qu'occasionnellement fait par le Ministère public de façon aléatoire, qui n'a pas les ressources pour un contrôle effectif des municipalités. On verra plus loin un exemple de ce type de contrôle dans l'histoire d'une municipalité voisine d'Angico (chapitre 7, section 3.1).

CRAS, dont les ressources sont originaires de la municipalité. En plus d'avoir des règles précisant la population cible, les ressources du PBF sont versées directement aux familles bénéficiaires, ce qui devrait empêcher *a fortiori* de conditionner sa distribution au soutien politique. Comment donc est-il possible que le programme soit utilisé à des fins électorales ?

L'utilisation politico-électorale du PBF à Angico est enracinée dans un très fort conflit entre les assistantes sociales et la coordination du programme. Le PBF n'établit pas de règles sur l'occupation des postes de coordination, laissant la mairie les pourvoir. Il n'y a pas d'obligations de formation ou d'expérience. À Angico, ce sont des personnes de confiance du maire n'ayant normalement pas de formation professionnelle dans le domaine social qui occupent ces postes (c'était le cas dans trois des quatre municipalités voisines visitées¹²). Ces personnes ont un pouvoir qui va bien au-delà des attributions bureaucratiques et dépassent largement le pouvoir des assistantes sociales. En effet, les décisions des assistantes sociales, dont l'embauche n'est pas prévue par le PBF même si cela est la pratique courante, n'ont formellement pas un caractère définitif¹³ et peuvent être ignorées ou renversées par la coordination locale du programme.

Lors de l'enquête dans le PBF d'Angico, cette tension entre les assistantes sociales et la coordination s'est révélée être au centre de la question de l'utilisation politico-électorale du PBF. D'abord, j'ai pu vérifier que les assistantes sociales font face à une interférence constante de la coordinatrice du programme, Olivia, et développent un répertoire de stratégies afin d'éviter les conflits (voir encadré 6.1).

¹² Ces postes, comme tous les postes de coordination de l'administration publique brésilienne, sont appelés, et ce n'est pas un hasard, « postes de confiance ».

¹³ Le « compte rendu » (*Parecer social*) fait « préférentiellement » par un travailleur social certifié est prévu par le PBF, et concerne une évaluation faite à des situations qui exigent un avis technique ou scientifique. Cependant, le PBF prévoit que dans l'inexistence de travailleurs sociaux dans la municipalité, la coordinatrice du programme peut faire les rapports (MDS 2015).

Encadré 6.1. Le conflit entre les assistantes sociales et la coordinatrice du PBF

Une fois que l'assistante sociale Denise (28 ans, PBF, sans parrains politiques) eu mentionné le « politicage » comme étant le principal problème lié à son travail, nous avons pu aborder de façon plus ouverte l'interférence de la coordinatrice du programme, Olivia, dans le travail quotidien du PBF. Denise est fière de sa connaissance du programme, et je constate qu'elle est une référence pour les autres assistantes sociales. Par ailleurs, chaque fois qu'elle a un doute, elle dit qu'elle consulte des collègues plus expérimentés d'autres villes. Quand elle est appelée par la coordinatrice du PBF, Olivia, pour donner des explications sur ses rapports, elle s'appuie toujours sur les règles du MDS. Et Olivia lui répond régulièrement : « je ne veux pas entendre parler du Ministère ici ! », dans une tentative de renforcer l'autorité locale de la coordination sur le fonctionnement du programme. Selon Denise, ses décisions et ses rapports ne sont jamais définitifs.

En reconnaissant le pouvoir d'Olivia sur les décisions du programme, Denise a développé un répertoire de stratégies pour essayer de la convaincre plutôt que d'entrer vainement en conflit avec elle. Pour illustrer leurs relations, Denise m'explique qu'avant d'évoquer des règles du programme comme argument, elle devait reconnaître leurs positions respectives en disant : « Je sais que le patron ici c'est vous, mais... ». Cet échange a lieu typiquement quand Olivia veut discuter avec les assistantes sociales de leurs décisions, mais cela n'est pas toujours le cas. Il arrive régulièrement que Denise constate que ses rapports ou ses recommandations de procédures sont ignorés ou renversés. Elle s'en rend compte quand certaines bénéficiaires reviennent au bureau du PBF pour demander des explications par exemple à propos d'un versement bloqué pour

lequel l'assistante sociale avait dit à la bénéficiaire qu'il serait débloqué. Denise accède alors au système numérique du Registre unifié (*Cadastró Único*) et vérifie que sa recommandation est bien enregistrée dans le dossier de la famille, mais constate que l'action n'a pas été exécutée. Dans ces cas, elle sait que la seule explication est que la coordinatrice Olivia a renversé la procédure et elle va donc la voir. Denise lui explique la situation des besoins de la famille, en donnant l'impression de ne pas avoir compris pourquoi sa recommandation n'a pas été acceptée — elle fait comme si c'était une erreur du système — et insiste pour qu'Olivia le fasse. Si sa demande est rejetée, il ne reste à Denise qu'à expliquer à la bénéficiaire qu'elle a fait de son mieux, mais que c'est la coordination qui pose problème, et recommande donc à la bénéficiaire de discuter directement avec Olivia. De cette façon, Denise s'exonère de toute responsabilité sans entrer en conflit direct avec la coordinatrice.

Un épisode similaire a été décrit par l'assistante sociale Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques), à qui Olivia a demandé de « faire une visite et bloquer l'allocation » parce qu'elle a « vu la bénéficiaire dans le bureau du PBF portant un sac de marque ». Joana raconte qu'elle a réalisé la visite et a trouvé une maison extrêmement précaire et ne pas connaître l'origine du sac qui à son avis pouvait être un cadeau ou même une contrefaçon. Joana rapporte ce qu'elle a vu et demande donc que l'allocation continue. Après un certain temps, sachant qu'il s'agissait d'un cas retenant particulièrement l'intérêt d'Olivia, Joana a constaté que l'allocation avait été bloquée malgré son rapport. Elle dit que ses tentatives pour en discuter et convaincre Olivia sont restées vaines.

Après avoir constaté que la coordinatrice du PBF prenait régulièrement des décisions contre celles des assistantes sociales, j'ai cherché à comprendre ses motivations en enquêtant auprès des assistantes sociales. Pour elles, ce sont des motivations « personnelles » qu'elles ne connaissent pas forcément. Cependant, le renversement des décisions des assistantes sociales n'était pas aléatoire, mais utilisait des connaissances personnelles d'Olivia — au-delà

de ses attributions dans la coordination du PBF — la renseignant sur la situation matérielle des familles bénéficiaires. Et, sur la base de ces renseignements, Olivia semblait poursuivre un objectif similaire à celui des assistantes sociales : éliminer du programme les bénéficiaires ne le méritant pas (voir encadré 6.2).

Encadré 6.2. La connaissance de la coordinatrice du PBF sur les bénéficiaires

Ana (25 ans, assistante sociale PBF, sans parrains politiques) dit qu'Olivia « connaît tout le monde » (*conhece todo mundo*), en faisant référence aux bénéficiaires du programme, et qu'elle prend ses décisions en utilisant cette connaissance. Chaque fois qu'une assistante sociale lui a demandé des explications sur des renversements, Olivia a évoqué soit des signes

dans l'apparence des bénéficiaires qui lui donnait l'impression qu'il ne s'agissait pas d'une « vraie pauvre » (*pobre de verdade*) — des cheveux défrisés, un sac « chic », des chaussures « de gens riches » — soit une explication vague : « je connais bien le cas » (*conheço bem esse caso*).

Au-delà des interactions avec les bénéficiaires dans le bureau du PBF, les assistantes sociales Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques) et Ana affirment qu'Olivia entretient un contact intense avec des bénéficiaires dans son propre quartier, y compris des locataires de maisons lui appartenant. Pour Ana, cette connaissance est aussi le résultat d'un réseau d'agents liés à la coordinatrice — qui ne sont pas employés dans le PBF — l'informant sur la vie des bénéficiaires dans leur entourage ou leur zone d'action. En se basant sur ces informations, Olivia demande aux assistantes sociales de conduire des visites, d'effectuer des blocages directement, ou elle renverse les décisions des assistantes sociales.

L'existence de cette structure d'intermédiaires informels qui fourniraient des informations sur les bénéficiaires à la coordinatrice indique qu'elle ne cherche pas simplement à « faire de la place » dans le PBF pour de « vrais pauvres », ce que cherchent par ailleurs toutes les assistantes sociales interrogées. Quelques indices ont été trouvés pour établir une motivation électorale au comportement d'Olivia.

Le premier indice est son quartier de résidence, où seule l'assistante sociale Helena (24 ans, PBF, avec parrains politiques) était autorisée à conduire des visites de vérification du programme pendant la période électorale. En routine, les assistantes sociales prennent un quartier par jour pour conduire leurs visites chez les familles signalées par le MDS. Un rapport de ces visites doit être fait, normalement suivi d'une décision concernant un blocage. Au-delà de ce cas, en 2014, où deux quartiers étaient réservés à Helena, aucune répartition de quartier par assistante sociale n'a été faite pendant les trois ans où j'ai enquêté auprès du bureau du PBF, les assistantes sociales faisant leurs visites selon les besoins du moment.

Le deuxième indice est la relation de la coordinatrice du PBF avec les locataires des maisons dont elle est propriétaire. Au-delà du contact personnel avec des bénéficiaires, cette relation est aussi marquée par le contrôle de l'exercice de leurs droits politiques. D'après les assistantes sociales Joana et Ana (25 ans, PBF, sans parrains politiques), Olivia a interdit aux

locataires d'afficher du matériel de campagne pour le parti d'opposition sur les murs de leurs maisons — une pratique courante au Brésil dans les périodes électorales. Je n'ai pas tout de suite associé ce fait au PBF, vu que les assistantes sociales elles-mêmes le racontaient pour démontrer la relation personnelle d'Olivia avec le maire d'Angico, et que son engagement dans les élections allait jusqu'à avoir un comportement abusif envers les locataires de ses maisons. Pour Joana et Ana, le fait que ses locataires étaient des bénéficiaires n'était pas spécialement significatif. On nectar que l'effet de cette interdiction s'étend bien au-delà des locataires eux-mêmes, à travers les discussions qu'elle génère dans les quartiers pauvres (voir encadré 6.3).

Encadré 6.3. L'interdiction faite aux bénéficiaires du PBF de soutenir des candidats politiques

Dans le quartier où les entretiens avec les bénéficiaires ont été menés — qui n'est pas le même que celui des locataires de la coordinatrice du PBF — quelques bénéficiaires m'ont raconté avoir connaissance de cas où les agents du SAS interdiraient aux bénéficiaires du PBF d'afficher des signes de soutien aux candidats de l'opposition au maire. Une bénéficiaire me raconte ce qui s'est passé avec une de ses cousines :

« Ce n'est pas qu'ils [des personnes liées au maire] lui ont dit "non, c'est interdit", ils sont plus malins que ça. Ils ont d'abord demandé à ma sœur si elle était bénéficiaire du PBF, à quoi elle a répondu "oui". Après ils ont demandé qui lui a donné les affiches, et elle a dit qu'elle les a prises dans la rue, où des gens les distribuait. Après elle m'a dit qu'ils ont raconté plein de bêtises, en disant que c'est ingrat de sa part, que le maire fait beaucoup d'effort pour que le PBF marche bien. Ils lui ont demandé si elle avait quelques problèmes avec son allocation, qu'ils pouvaient le régler. Mais elle a dit non, qu'elle n'avait pas de problèmes. Et là ils ont dit "tiens, quand tu auras un problème ça va être difficile pour nous de régler ça, parce qu'on va donner la priorité aux

gens qui ont donné leur soutien au maire. Mais bon, on espère qu'il ne va rien arriver avec ton allocation, n'est-ce pas ?" Tu imagines ce que ma sœur a pensé après ça, non ? Elle a trop peur, et veut enlever les affiches de sa maison, mais je lui ai dit non. S'ils osent toucher son allocation, on va faire un scandale ».

30 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 17).

L'assistante sociale Natalia (28 ans, CRAS, avec parrains politiques), qui n'était pas au courant que la coordinatrice du PBF louait des maisons ou qu'elle était personnellement impliquée dans de tels événements, raconte que quelques bénéficiaires lui ont demandé si elles pouvaient afficher du matériel de campagne sur les murs de leurs maisons sans risque pour la continuité du versement de l'allocation du PBF. Cette histoire montre encore une fois que le rôle des rumeurs dans la construction de mythes autour du PBF ne doit pas être négligé : nous avons là un cas où un fait de petite ampleur — quelques locataires se voyant interdire par la coordinatrice du PBF l'affichage de matériel de campagne sur leur maison — a un effet sur le comportement des bénéficiaires d'un autre quartier.

Un troisième indice montre l'implication directe de la coordinatrice : plusieurs bénéficiaires que j'ai rencontrés connaissaient la coordinatrice par son nom et la mentionnaient spontanément. Quand j'ai posé des questions sur d'éventuels problèmes avec leurs allocations, on me répondait couramment « j'ai vérifié cela auprès d'Olivia », ou « je vais voir Olivia pour régler ça ». La fréquence de l'évocation du nom de la coordinatrice ne

correspond ni aux règles du programme ni aux pratiques quotidiennes de travail du bureau du PBF : aucune rencontre entre bénéficiaires et coordinatrice n'est strictement nécessaire pour le déroulement du programme.

Finalement, le quatrième indice concerne des activités d'achat de vote explicites, directement liées à la coordination du programme¹⁴. Joana dit savoir qu'Olivia a une liste de personnes à protéger des blocages. Cette liste serait fournie — et constamment mise à jour — par les agents liés au maire, composée des numéros d'identification des familles bénéficiaires à qui cette « protection » est promise en retour de leur soutien politique. De même, elle aurait une liste des bénéficiaires soutenant le parti d'opposition au maire et qu'il faut donc sanctionner (voir encadré 6.4).

Encadré 6.4. La limite d'engagement d'une assistante sociale dans l'utilisation électorale du PBF

En 2014, l'assistante sociale Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques) me raconte la principale raison pour laquelle elle a décidé de quitter le PBF et de demander un transfert au CRAS. Au début des préparations des élections de 2014, en juillet, Joana reçoit une liste d'environ 15 foyers accompagnée d'une petite note écrite par la coordinatrice en disant « faire une visite et demander le blocage ». Dans leur quotidien, les assistantes sociales cherchent elles-mêmes les foyers à visiter dans la journée parmi les dizaines de dossiers qui attendent une visite de vérification, et cette liste avec nom, adresse et numéro d'identification des familles lui semblait étrange. Joana a quand même fait les visites pour mettre les dossiers à jour. Elle dit que seuls deux cas étaient effectivement des cas qui demandaient le blocage, et que peut-être deux autres auraient perdu leur allocation suite à une augmentation du revenu. Pour le reste, Joana ne voyant aucune raison de demander le blocage, ne l'a pas fait. Le lendemain, la coordinatrice est venue la voir et lui a demandé si les blocages avaient été faits. Joana lui a alors expliqué ce qu'elle avait trouvé dans ses visites. Olivia lui dit qu'elle a « perdu son temps », et qu'elle a demandé à Joana de faire simplement le

blocage. Joana essaie de la convaincre, comme dans d'autres situations, mais sans succès. Olivia lui dit en définitive de faire les blocages et d'« arrêter de faire semblant de ne pas savoir ce qui se passe ». Je lui demande donc de quoi elle parlait et ce qu'elle a fait. Joana répond :

« Ce n'est pas que je ne savais pas ce qu'ils font là dans le SAS, c'est juste que je n'aime pas être impliquée comme ça au milieu de ces trucs d'achat de vote. C'était évidemment des punitions de bénéficiaires qui étaient liés à l'autre candidat [de l'opposition], ou qui ont mis des affiches sur leurs maisons. Tu vois, j'ai déjà vu Olivia disant à des bénéficiaires "c'est le maire qui te donne ça", et même si je sais que ces trucs existent un peu partout, je ne pensais pas qu'Olivia me demanderait quelque chose comme ça, explicitement. J'ai fait donc... j'ai fait les blocages parce qu'elle ne m'a pas donné d'option. Si je ne l'avais pas fait, j'aurais été sûrement licenciée. Mais c'était trop pour moi. Si c'était comme ça déjà au début de la campagne, tu imagines après en septembre, octobre ? Le lendemain j'ai cherché une amie qui travaille dans le SAS et je lui ai demandé si elle pouvait me placer ailleurs. Je pense qu'une semaine après j'étais déjà dans le CRAS ».

Olivia semble ne pas faire ce genre de demande à l'assistante sociale Denise (28 ans, PBF, sans parrains politiques), certainement parce qu'elle sait que Denise connaît très bien les

¹⁴ Sugiyama et Hunter (2013), dans leur étude au Pernambuco et à Bahia, ont trouvé que 14,9 % (n = 1 100) des bénéficiaires interviewées croyaient que le PBF était utilisé pour l'achat de votes.

règles du programme. Denise pense qu'Olivia accepte parfois de revenir sur certaines de ses décisions arbitraires quand elle craint que les bénéficiaires qui lui en font la demande appellent une chaîne de télévision pour se plaindre. Denise dit qu'Olivia a très peur de cela, et que les seules fois où elle a vu Olivia accepter la demande d'une bénéficiaire ayant eu son allocation bloquée sans motif faisaient suite à une menace de celle-ci d'appeler la presse.

Je lui ai ensuite demandé si ce ne serait pas beaucoup plus facile pour la coordinatrice d'avoir une assistante sociale qu'elle pourrait contrôler et ainsi éviter les incohérences dans le système (des rapports ignorés ou renversés). Denise regarde dans la salle et me demande à voix basse que nous en parlions après, en dehors du bureau. À l'heure du déjeuner, nous sortons ensemble¹⁵ et Denise me dit que ma question est tout à fait pertinente : c'est le cas d'Helena (24 ans, PBF, avec parrains politiques), la plus jeune des assistantes sociales. Denise dit ne pas savoir avec quelle fréquence Olivia fait des demandes exclusives à Helena, mais mentionne le fait qu'Helena soit la seule à avoir un quartier « exclusif ». En plus, dans quelques cas où il lui est arrivé d'avoir une confrontation avec Olivia sur ses décisions, Helena a été appelée à donner une troisième opinion, après visite. Denise ne sait pas si les visites ont été faites, mais chaque fois que cela est arrivé, Helena donnait un avis différent du sien. Dans un cas où la bénéficiaire est retournée voir Denise, la bénéficiaire lui a dit qu'aucune autre personne du PBF n'était venue la voir.

En somme, la coordinatrice du PBF agit comme une « portière » (*gatekeeper*) du PBF en faisant la liaison entre les bénéficiaires du programme et le maire d'Angico¹⁶. Cette utilisation politico-électorale du PBF est faite avec ou sans les assistantes sociales. Olivia semble chercher un moyen de maintenir de telles activités sans devoir entrer à tout moment en confrontation directement avec les assistantes sociales. Elle essaie d'abord d'orienter leur travail, en motivant le blocage des allocations par des explications. Si cela ne marche pas, elle peut quand même renverser les décisions des assistantes sociales, qui occasionnellement vont le contester. C'est dans ces moments qu'Olivia affirme son autorité, toujours sans faire référence explicitement aux activités illégales. Pour éviter des confrontations directes avec les assistantes sociales, Olivia fait aussi usage d'Helena, à qui elle peut faire totalement confiance.

J'ai compris plus tard la raison de cette confiance. Helena est en fait la nièce d'un député d'Angico lié au maire, et sa filiation et sa fidélité dans les campagnes électorales lui ont garanti une promotion assez rapide au sein du SAS. Juste après les élections de 2014, où Helena semble avoir eu un rôle fondamental pour maintenir les activités d'achat de vote dans le PBF, elle a été promue pour être coordinatrice du CRAS où j'ai mené mon enquête, le CRAS où l'assistante Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques) était partie travailler après trois ans dans le PBF. Helena était non seulement la plus jeune, mais aussi la

¹⁵ Je profitais des pauses déjeuner pour discuter avec différentes personnes du PBF.

¹⁶ Un rôle similaire a été observé par Javier Auyero (2000) quant aux intermédiaires (*brokers*) du Parti Péroniste en Argentine.

moins expérimentée des assistantes sociales, n'ayant travaillé qu'une année dans le PBF. À titre de comparaison, Joana avait trois années d'expérience dans le PBF et une dans le CRAS ; et d'autres travaillaient dans le CRAS depuis plusieurs années.

Comme on le verra ensuite, le CRAS en question s'est montré très important pour le maintien de la machine politico-électorale dans l'assistance sociale d'Angico, et le fait d'y placer une coordinatrice dans laquelle le maire pouvait avoir totale confiance était essentiel.

1.4. La machine politico-électorale dans le CRAS : l'achat explicite de vote

Le lendemain du premier tour des élections de 2014, compte tenu de la mauvaise performance du candidat soutenu par le maire, l'ambiance tranquille de la campagne électorale à Angico a changé. Dès le lundi suivant, le premier tour du dimanche 5 octobre 2014, tous les employés du SAS ont été appelés pour des réunions d'urgence avec les coordinateurs de la campagne¹⁷. J'ai commencé mon enquête dans le CRAS le lendemain, et l'assistante sociale Joana (26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques), avec qui j'avais déjà un lien de confiance depuis l'année d'avant, m'a raconté les détails de cette réunion. Chaque coordinateur était responsable de deux ou trois unités d'assistance sociale, et ils étaient des employés du SAS participant déjà activement à la campagne électorale. L'injonction faite lors de ces réunions par les coordinateurs de la campagne était claire : « travailler ou être licencié » (*ou trabalha ou vai par rua*), où « travailler » signifiait coopérer dans la campagne, et plus précisément, demander les votes de tous les usagers de l'assistance sociale.

Par conséquent, un guide des opérations à faire a été donné aux assistantes sociales : aux personnes déclarant déjà soutenir le candidat du maire, les employés de la mairie devaient renforcer les services de l'assistance sociale et dire que l'on comptait avec leurs votes pour le « maintien du bon travail de l'assistance sociale ». Aux personnes indiquant voter pour le candidat adverse, les agents — dont des assistantes sociales — devaient offrir des marchandises et des produits correspondant aux besoins les plus importants des familles en retour de leur soutien politique. Une fois l'offre acceptée, les agents devaient prendre note du nom et de l'adresse ainsi que des biens promis¹⁸. Parmi les produits et services mis à disposition pour la campagne, au-delà des ressources normalement disponibles dans l'unité — des paniers d'aliments et de lait —, on trouvait : la facilitation de rendez-vous médicaux,

¹⁷ Rappelons que le Centre de Référence de l'Assistance Sociale (CRAS) est une des unités de service du Secrétariat l'Assistance Sociale (SAS), qui est lui-même l'un des secrétariats de la mairie d'Angico.

¹⁸ À une occasion j'étais dans le bureau de la coordinatrice du CRAS avec l'assistante sociale Laura (35 ans, CRAS, sans parrains politiques), bureau que les assistantes sociales utilisaient régulièrement quand celle-là n'était pas présente. Aline le permettait car c'était la seule salle avec climatisation, ce qui en faisait le lieu préféré de tout le personnel. Dès que nous sommes entrés, Laura m'a montré un papier sur la table, entre nous. Il s'agissait de la « liste de demandes », avec les noms, adresses et les biens ou services promis par les assistantes sociales aux personnes ayant promis de soutenir le candidat du maire.

des matériaux de construction, des prothèses, des fauteuils roulants, des bouteilles de gaz, et couches jetables¹⁹.

Concernant le choix des candidats à la présidence, la consigne était de ne pas en discuter. Si le sujet était abordé, il suffisait de déclarer que « notre candidat est avec lui... » et de compléter avec le nom du candidat soutenu par la famille. Cela n'était possible que grâce aux alliances faites par le PMDB, parti du candidat soutenu par le maire d'Angico, comme expliqué en détail avant²⁰. Le PMDB était le principal allié du PT au niveau national (briguant la vice-présidence dans la candidature de Mme Rousseff), tandis que dans l'État du Ceará le PMDB et le PSDB (centre droit et principal parti d'opposition au PT à ce moment) étaient alliés en opposition au parti du gouvernement.

À Angico, entre les deux tours de scrutin, du 5 au 26 octobre, jour du second tour, les services du SAS ont été suspendus, sauf ceux qui ne dépendaient pas uniquement de la municipalité, tels que le PBF. Un fonctionnement minimal était assuré avec le moins de personnel possible, et le reste du personnel participait aux activités liées à la campagne électorale. Dans le CRAS où j'étais, une sortie collective a été organisée dès le 6 octobre pour commencer à couvrir systématiquement les rues des quartiers dont le CRAS avait la charge.

À la suite d'une plainte anonyme, la Police fédérale est venue sur site. Les agents du CRAS ont fait semblant que l'activité concernait le travail du CRAS, et ont arrêté la campagne pour la journée. La coordination a alors décidé de changer de stratégie pour les jours suivants : plutôt qu'un quadrillage systématique des rues, les agents ont formé des binômes et ont été répartis sur différentes zones pour camoufler l'objectif de leur action. Le groupe d'opposition était également actif dans les quartiers cibles de l'action du SAS, où il cherchait à prendre sur le fait les employés de la mairie qui feraient campagne sur leurs heures de travail — ce qui est illégal, passible de sanctions administratives et pénales — au point de rentrer dans des maisons au moment des visites pour vérifier ce que certains binômes faisaient.

Dans le CRAS, l'atmosphère était particulièrement agitée. Depuis le début de la campagne électorale — en juillet 2014 —, certains employés avaient été licenciés pour leur implication (avérée ou présumée) avec l'opposition. Dans certains cas dont j'ai été témoin, plutôt que de mettre en œuvre des stratégies d'évasion pour éviter une participation active²¹, un refus explicite de participer à certaines activités de la campagne a conduit à un licenciement. Ces licenciements ont été justifiés auprès de la coordinatrice du CRAS au motif que ces gens seraient des « informateurs » de l'opposition, divulguant au parti d'opposition les stratégies utilisées, et qu'ils seraient les auteurs de plaintes anonymes provoquant des

¹⁹ Dans une certaine mesure, il s'agit d'une mise à jour des pratiques qui font partie de la mémoire collective de la région, où les *coronéis* donnaient aux électeurs allant pieds nus le pied droit de la chaussure avant l'élection, et le pied gauche après, seulement dans le cas d'une victoire du candidat.

²⁰ Voir chapitre 1, section 2.2, « Le contexte politique ».

²¹ Ce que les assistantes sociales identifient comme « *fazer corpo mole* » ou « *enrolar* ».

enquêtes de la Police fédérale. L'encadré 6.5 donne des exemples des tensions dans le CRAS liées à ces faits.

Encadré 6.5. Les licenciements arbitraires et les tensions entre les assistantes sociales

Dans la première semaine de l'enquête en 2014, je fus témoin du licenciement d'une psychologue du CRAS. Juste après l'avoir rencontrée, elle a été appelée en urgence pour voir un employé du SAS. Dès qu'elle est partie, les assistantes sociales m'ont raconté qu'elle serait probablement licenciée, puisque l'employé qu'elle devait voir était un des coordinateurs de la campagne dans le SAS, et qu'il n'avait pas d'autres raisons de la voir personnellement. Les assistantes sociales discutaient entre elles des possibles raisons pour ce licenciement, ne croyant pas qu'elle soit par ailleurs une « informatrice ». Elles étaient toutes étonnées, car la psychologue ne s'opposait pas à travailler dans la campagne. Lors de son retour une heure plus tard, elle est effectivement allée chercher ses affaires pour s'en aller. Je n'étais pas présent dans la salle à ce moment, vu qu'elle pleurait et que les autres assistantes sociales voulaient lui parler. Plus tard j'ai appris que le licenciement était vraisemblablement le résultat des travaux d'une commission d'enquête sur la parenté des employés de la mairie avec les ennemis politiques du maire : une rumeur dans le SAS qui a été confirmée par ce cas selon les assistantes sociales. Ces licenciements auraient

encore comme objectif de libérer des places pour leur redistribution pour des alliés politiques.

Dans la deuxième semaine de la campagne électorale entre les deux tours de scrutin, l'assistante sociale Bruna (23 ans, CRAS, sans parrains politiques) est venue au CRAS avec la chemise officielle de l'unité. Apparemment, une de ses collègues l'aurait alors dénoncée aux personnes liées à la campagne. En effet, porter la chemise officielle aurait été interprété comme l'expression d'une réticence à travailler dans la campagne, puisqu'habillée ainsi, elle ne pouvait pas sortir dans les rues sans être identifiée comme travailleuse du CRAS. La coordinatrice de l'unité, Aline, qu'on avait prévenu de ce problème par téléphone, était censée la punir. Elle a alors appelé tout le personnel pour une réunion et a expliqué le « coup bas » porté par cette personne qui avait dénoncé Bruna, car elle-même n'interprétait pas l'acte de Bruna comme un refus, seulement comme une insouciance. Aline m'a expliqué ensuite que si la personne avait dénoncé, c'était par ambition politique, pour démontrer aux responsables de la campagne sa propre fidélité envers le maire.

Dans la semaine du second tour, les visites aux foyers ont été intensifiées, ainsi que les tensions. Le jeudi soir, trois jours avant les élections du 26 octobre, tous les employés du SAS ont été appelés à participer à un rassemblement dans l'un des quartiers les plus vulnérables d'Angico. Le vendredi, pendant la journée — et donc pendant l'horaire de travail de toutes les assistantes sociales — une réunion avait été organisée pour leur transmettre des instructions : on leur a demandé d'être des contrôleurs du parti²² dans les lieux de votation des quartiers où elles travaillaient, afin de « mettre la pression » sur les usagers de l'assistance sociale et lui faire respecter la parole donnée lors de la négociation²³.

²² Chaque parti a le droit de choisir des contrôleurs dans chaque lieu de vote.

²³ Il faut remarquer que cette stratégie ne vise pas la vérification des votes donnés, vu qu'au Brésil le vote se fait au secret.

Après une journée d'élection sans incident, le résultat tomba : le candidat au poste de gouverneur soutenu par le maire d'Angico avait perdu l'élection. Les assistantes sociales étaient incertaines de l'avenir proche, estimant que des représailles allaient se produire contre elles, et que les « promesses » faites aux électeurs ne seraient pas respectées. Certaines envisageaient déjà d'honorer elles-mêmes les promesses les plus urgentes, tout en restant dans une stratégie de temporisation quand des gens venaient dans l'unité pour réclamer ce qui leur avait été promis, en restant évasives, sans leur répondre directement, en demandant plutôt qui leur avait fait la « visite », et en expliquant que cela concernait plutôt le « secteur des bénéficiaires » du SAS.

Les relations entre la coordinatrice et les assistantes sociales du CRAS se sont révélées différentes de celles au PBF. En effet, contrairement au PBF, il était impossible pour Aline de dissimuler les activités d'achat de vote dans le travail quotidien du CRAS, puisqu'elle était censée suspendre toutes les activités d'assistance sociale pour employer toutes les ressources disponibles pour la campagne électorale. Cela s'explique par le contrôle complet des services du CRAS par la mairie, contrairement au PBF où une suspension des travaux pendant quelques semaines serait vue par le MDS. La façon dont les bénéficiaires perçoivent les services des deux unités suit la même logique : le CRAS est parfaitement identifié comme un service promu par la mairie d'Angico, et un arrêt temporaire de services municipaux n'est pas un phénomène perçu comme étrange ou anormal.

Cela dit, ma position dans le CRAS était plus délicate qu'au PBF, vu que je n'ai révélé à aucun moment à Aline mon intérêt pour les activités concernant les élections. Elle a accepté sans restriction que je suive les assistantes sociales dans leurs « activités quotidiennes », ce que je considère comme révélateur de son engagement paradoxal dans l'usage de son unité dans la campagne électorale. Bien qu'elle ne discutait pas en ma présence des sujets liés à la campagne, les assistantes sociales du CRAS m'ont garanti qu'Aline ne leur avait donné aucune consigne quant à leur participation à mon enquête. Aline n'a pris aucune précaution pour me cacher la participation de ses employés à la campagne électorale, ce qui était assez simple à faire, à commencer par restreindre ma présence au CRAS durant les jours de campagne les plus actifs. À plusieurs reprises, Aline me voyait partant ou rentrant au CRAS avant ou après les sorties de campagne, en compagnie des assistantes sociales, ce qui lui indiquait très clairement que je savais avec précision ce qui se passait. J'ai demandé aux assistantes sociales que j'interviewais si Aline était au courant des questions que je leur posais, des activités que je suivais, et aucune d'entre elles n'a pu me donner une réponse définitive. En général, elles pensaient qu'Aline le savait, sans néanmoins en être sûres. Aline ne leur posait aucune question à mon égard et les assistantes sociales ne lui commentaient pas non plus nos conversations. Chaque jour Aline me demandait si tout allait bien avec l'enquête, et si j'avais besoin de quelque chose d'autre.

Les assistantes sociales semblaient avoir une très bonne relation avec Aline, faisant preuve de démonstrations affectives régulières. Roberta (25 ans, CRAS, avec parrains

politiques) me disait bien aimer Aline, que c'était une « très bonne personne ». Pour Laura (35 ans, CRAS, sans parrains politiques), Aline est aussi une « victime » de la machine politico-électorale d'Angico, même si Aline en a coordonné directement toutes les activités. Aux yeux de plusieurs assistantes sociales, Aline « fait de son mieux étant données les conditions ». Elles savent qu'Aline n'occuperait pas son poste si elle entrait en confrontation avec le maire. Aline est perçue comme une « bonne coordinatrice », car elle fait ce qu'elle est obligée de faire tout en étant « juste avec ses employés », « parfois [en] les défendant » face à ses propres supérieurs, et elle est aussi « très soucieuse des besoins des bénéficiaires ». Coordonner l'action du CRAS pour la campagne électorale est vu comme partie intégrante du poste de coordinatrice. Les assistantes sociales préfèrent que le poste de coordinatrice soit occupé par quelqu'un d'expérimenté dans le domaine. Ainsi, le fait qu'Aline ait accédé à son poste grâce à un parrain politique — connu par tous les employés du CRAS — n'interfère pas avec le respect que les assistantes sociales ont pour elle.

Dans l'avant-dernier jour de mon séjour à Angico en 2014, Aline a annoncé au personnel son départ du CRAS, ce qui m'a donné l'occasion de discuter avec elle de façon plus ouverte de son engagement dans la campagne électorale²⁴. Elle me dit que son départ a été motivé par des raisons personnelles, qu'elle l'avait demandé avant même les élections même, mais ses supérieurs lui ont demandé de rester à la coordination du CRAS jusqu'à la fin de la période électorale. Elle ne cache pas son mécontentement vis-à-vis des derniers événements : « je ne peux plus gérer ce politicage », en racontant comment il a été difficile pour elle de « perdre de très bons employés pour des raisons politiques absurdes » qui sont « toujours au-delà de [sa] portée ». Sans mentionner directement les activités électorales qu'elle a coordonnées personnellement au CRAS, elle dit que l'unité est « très vulnérable au politicage », « très ciblée par les hommes et femmes politiques à cause de sa zone de couverture », en faisant référence aux trois quartiers les plus pauvres et les plus peuplés d'Angico.

Pour étayer son propos, Aline m'explique que la prochaine coordinatrice a déjà été choisie : Helena (24 ans, avec parrains politiques), que plus tard je confirmerai être effectivement la jeune assistante sociale du PBF sur qui sa coordinatrice, Olivia, comptait pour développer l'utilisation politico-électorale du programme. C'est dans cette conversation que j'apprends qu'Helena est la nièce d'un député proche du maire, avec qui le mari d'Aline est ami. Selon elle, c'est dans le quartier où le CRAS est localisé — le plus peuplé d'Angico — que ce député a sa base électorale. Aline utilise l'expression « corral électoral » (*curral eleitoral*), qui renvoie à l'expression populaire « vote de licou » (*voto de cabresto*)²⁵. Je demande à Aline pourquoi Helena a été promue coordinatrice dans la période postélectorale :

²⁴ L'entretien s'est déroulé dans son bureau, le 12 novembre 2014, et nous étions seuls.

²⁵ Expression qui donne l'idée d'un « choix électoral "attaché" ou "harnaché", désigne le vote des électeurs qui suivent docilement ce que leur indique leur "patron" (Goirand 1998, p. 199) (comme décrit dans le Chapitre 2) ; de L'Estoile (2013, p. 126) clarifie que le terme identifie « les [personnes] dépendant[e]s d'un *coronel* à un "bétail électoral" mené au vote comme un troupeau ».

Postélectoral ? Ces gens-là ne savent pas ce que c'est ça. Mettre Helena ici c'est pour bien préparer le terrain pour les élections municipales [de 2016]. Ils ne prennent même pas de temps pour respirer, la campagne a déjà commencé. Avec sa nièce ici, le député va faire du CRAS le siège de sa campagne. Je pense qu'on aura deux ans sans de bons services ici. Et notre travail est essentiel, t'as vu ça, non ? Nous, en tant qu'assistantes sociales, nous avons un devoir avec ces gens qui normalement n'ont rien, absolument rien ! T'as visité des familles qu'on assiste ici, non ? T'as déjà vu des gens pauvres comme ça ? Chaque fois qu'une assistante sociale m'amène un cas différent, je suis choqué. Quand on pense qu'on a vu de tout, il y a toujours une nouvelle famille dans une situation encore pire. Et c'est pour ça que le travail du CRAS ne doit pas s'arrêter. C'est de ça que j'ai peur²⁶.

Dans son discours, Aline laisse entendre qu'elle estime avoir fait son possible pour réduire l'utilisation électorale du CRAS, ou du moins qu'elle a maintenu de bons services malgré l'inévitable interférence des activités électorales. Ensuite elle explique comment elle a pu gérer l'ensemble du personnel, en protégeant les assistantes sociales compétentes, par exemple celles qui ont besoin d'une journée de travail flexible, qui seraient immédiatement licenciées si la nouvelle coordinatrice n'a pour objectif que le bon fonctionnement des campagnes électorales.

Quand je lui demande si le placement d'Helena à son poste était une demande directe du maire, elle évite de répondre, en disant que « ce sont les règles du jeu... mais le maire est un homme très bon et juste, malgré ce que tu as pu entendre ». Comme on l'a déjà dit, tous les postes de coordination sont distribués à des alliés politiques, y compris pour Aline, qui est la femme d'un conseiller lié au maire. Aline essaie de se différencier des personnes complètement soumises aux « politicages », et même si elle est arrivée à son poste par ses contacts, elle pense être assez qualifiée et faire de son mieux avec. Cela correspond à l'image que les assistantes sociales ont d'elle.



En synthèse, les activités ici décrites ont eu lieu presque tous les jours entre le premier et le deuxième tour des élections de 2014, du 5 au 26 octobre, à l'exception des jours où les employés étaient censés être à de grands rassemblements, ou quand les coordinateurs de la campagne soupçonnaient que des agents de l'opposition ou la police fédérale étaient actifs dans les quartiers couverts par le CRAS. Avec l'aide des assistantes sociales Márcia, Joana, Bruna et Carla — toutes sans aucun lien familial avec des élus —, nous avons compté 15

²⁶ Traduction du texte original en portugais : « Pós-eleitoral? Essa gente não sabe o que é isso não. Colocar a Helena aqui é pra preparar o terreno para as eleições municipais. Eles não para nem pra respirar, a campanha já começou. Com a sobrinha aqui, o deputado vai fazer do CRAS a sede da campanha. Eu acho que a gente vai ter dois anos sem bom serviço aqui. E nosso trabalho é essencial, você viu isso, né? A gente, como assistente social, tem um dever com essa gente que normalmente não tem nada, absolutamente nada! Você visitou as famílias que a gente acompanha, né? Você já viu gente pobre desse jeito? Cada vez que uma assistente social me traz um caso diferente, eu fico chocada. Quando a gente pensa que já viu de tudo, tem sempre uma família nova numa situação pior ainda. E é por isso que o trabalho do CRAS não deve parar. É disso que eu tenho medo ».

jours dédiés exclusivement aux sorties pour demander le support politique et l'achat de vote associé. À Angico il y a huit CRAS au total, et le CRAS où s'est déroulée l'enquête était le plus grand²⁷. Selon elles, toutes les unités étaient impliquées dans la campagne électorale, mais elles n'ont pas pu confirmer si dans tous les cas des stratégies explicites d'achat de vote ont été faites, comme chez elles.

Il est aussi important de souligner que le maire d'Angico joue un rôle de coordination générale de toutes les pratiques décrites. Même quand les agents ne reçoivent pas ses ordres directement — étant donné la taille et la complexité du réseau —, c'est en son nom qu'ils agissent. De plus, la population cible de ces actions reconnaît cette autorité : ils savent que les agents représentent le maire, entre autres car ces agents sont, dans leur majorité, des employés de la mairie.

2. POSTURES PRISES PAR LES ASSISTANTES SOCIALES : ASSIMILATION, RÉSIGNATION, CONTESTATION

J'ai pu constater que l'inconfort provoqué par les dilemmes éthiques relatifs à l'utilisation politique de l'assistance sociale était constamment présent dans les discours des assistantes sociales. Dans le cas des CRAS, par exemple, les assistantes sociales doivent faire usage de leur connaissance du terrain et de leur contact intense avec les bénéficiaires pour atteindre les objectifs d'achat de vote qu'on leur impose. Leur relation avec les usagers du CRAS se construit à travers des visites régulières aux foyers, mais aussi dans des réunions de suivi se réunissant régulièrement dans l'unité²⁸, pour les personnes âgées et les femmes enceintes par exemple. Ce sont des personnes avec qui les assistantes sociales entretiennent souvent une relation étroite. L'assistante sociale Roberta (25 ans, CRAS, avec parrains politiques) l'affirme : « en toute sécurité, je pourrais demander n'importe quoi à ces personnes et elles le feraient volontiers, grâce à notre relation ». Cela ne signifie pas, au contraire même, que les assistantes sociales acceptent l'instrumentalisation de leur relation avec les usagers à des fins politiques, bien que leur engagement dans de telles pratiques puisse être forcé. Comment se sentent-elles lorsqu'elles sont obligées d'entrer en confrontation avec les usagers de l'assistance sociale, de leur mentir et de les menacer ? Quelles sont leurs formes d'engagement politique et de contestation dans ce contexte ?

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les assistantes sociales ont un statut d'emploi précaire, où les licenciements sans justifications sont courants. Le maintien en poste est quant à lui conditionné à la participation aux campagnes électorales, ce qui implique normalement la participation aux achats de vote. Cela ne concerne pas exclusivement

²⁷ Il y avait huit ou neuf assistantes sociales dans le CRAS où l'enquête s'est faite, tandis qu'on en trouve en moyenne cinq dans les autres.

²⁸ Les détails sur le fonctionnement du CRAS ont été fournis dans le chapitre 1, « 1.1. La collecte du matériau ».

l'assistance sociale. En fait, tous les employés de la mairie sont systématiquement recrutés pour participer aux campagnes électorales du côté du candidat sortant ou de ses alliés. Les employés qui jouissent d'un statut d'emploi stable — ce qui n'était pas le cas des assistantes sociales rencontrées — peuvent refuser de participer, mais ils s'exposent alors à être la cible d'autres types de sanctions, comme le blocage dans la progression de carrière²⁹. En général, un compromis est trouvé pour que ces employés participent à des activités moins impliquantes, comme la participation à des rassemblements électoraux hors horaires de travail ou l'utilisation de matériaux publicitaires de campagne. Les activités qui demandent un engagement moral plus important sont imposées aux employés ayant des contrats temporaires, comme c'est le cas pour les assistantes sociales.

Comme il est difficile pour les assistantes sociales de se faire employer en dehors des mairies, elles acceptent généralement de participer activement aux campagnes électorales. Cela les force à agir en contradiction avec leur éthique de travail — en particulier pour celles qui instrumentalisent leur relation avec les usagers de l'assistance sociale — ou illégalement, quand les activités électorales sont réalisées pendant les heures de travail et qu'il s'agit d'achat direct de votes. Dans ce contexte, à partir des données recueillies, trois attitudes face à cette participation ont été identifiées : l'assimilation, la résignation et la contestation.

Le premier type de posture concerne les assistantes sociales qui ont complètement assimilé la logique de participation politique au sein de la mairie. Elles s'engagent dans les activités électorales avec enthousiasme, par ambition politique ou professionnelle. Dans les activités d'achat de vote, ces assistantes sociales faisaient un usage particulièrement efficace de leurs connaissances des besoins des usagers. C'était le cas de l'assistante sociale Alana (31 ans, CRAS, sans parrains politiques), qui usait de menaces voilées, disant aux usagers que le CRAS pourrait être fermé en perdant le soutien que la mairie aurait d'un gouverneur allié. Alana était la seule assistante sociale se rapprochant de cette posture sans lien personnel avec des élus. Elle a manifesté une forte ambition de carrière dans le SAS et, selon elle, la participation active dans les campagnes lui garantissait alors non seulement de conserver son poste, tout en augmentant ses chances de promotion. Les autres assistantes sociales se rapprochant de cette attitude sont les cinq ayant une relation de parrainage qui précède leur placement à la mairie³⁰. Cette participation sans réserve dans les campagnes électorales se fait dans une logique de réciprocité, puisque plusieurs d'entre elles ont obtenu leur emploi précisément grâce à des liens de parrainage. Dans les périodes électorales, ces personnes organisent des actions d'achat de vote, vu qu'elles sont des personnes de confiance pour conserver le secret.

²⁹ Une assistante sociale (Márcia, 28 ans, CRAS, sans parrains politiques) et deux cadres de l'assistance sociale ont déclaré être allés vivre et travailler à Angico après avoir constaté qu'à cause de leur opposition à la participation aux campagnes électorales, leurs carrières étaient « gelées » dans leurs municipalités d'origine.

³⁰ Les assistantes sociales Aline, Fernanda, Natalia, Paula et Roberta.

Le deuxième type de posture correspond aux assistantes sociales qui se résignent par obéissance à participer aux campagnes électorales afin de garder leur emploi. Nous avons identifié six assistantes sociales qui s'en rapprochent³¹. Elles ne le font pas avec enthousiasme comme celles du type précédent, et ne vont jamais prendre d'initiative. Elles ne participent aux activités que quand elles y sont obligées. Il s'agit des personnes n'ayant pas de parrain politique garantissant leur emploi, et pour qui la participation aux activités électorales est la seule option pour assurer la continuation de leur travail, d'autant plus nécessaire qu'elles n'envisagent pas vraiment d'autres possibilités de travail en dehors de la mairie, et qu'elles ont de forts liens à Angico rendant inenvisageable un déménagement. La pression de la nécessité de conserver leur poste explique leur posture « neutre », de participation complète dans toutes les activités, sans interférer avec leurs valeurs morales.

Elles ne sont pas nombreuses à assumer cette posture, car elles savent que les assistantes sociales ayant des liens familiaux avec des élus ont un avantage pour occuper les postes les plus élevés dans l'administration, comme le dit l'une d'entre-elles :

J'ai déjà essayé de lutter contre [les obligations de travailler dans les campagnes], mais ça ne change rien. C'est comme ça. À la fin nous sommes forcées de le faire quand même. Je ne vais pas chercher à les aider, mais je ne peux pas dire « non » tout le temps, parce que je ne peux pas perdre cet emploi. Tu sais où on peut travailler comme assistante sociale ici [à Angico] ? Nulle part. Je sais que je suis fixée ici, que je n'ai pas d'avenir dans le SAS, parce que les personnes avec des parrains [politiques] sont toujours privilégiées. Mais je dois rester quand même, donc je fais ce que je dois faire³² (Laura, 35 ans, assistante sociale CRAS, sans parrains politiques).

Le troisième type rassemble les quatre assistantes sociales pour qui la participation aux activités de campagne électorale présente un problème moral majeur³³. Il s'agit des assistantes sociales ayant besoin de leur emploi temporairement, mais qui cherchent d'autres opportunités ailleurs, préférentiellement en dehors des mairies, ou qui briguent un concours public qui leur garantirait leur emploi. Elles sont généralement prêtes à déménager, et quelques-unes ont manifesté la volonté de partir vers des villes plus grandes (la capitale du Ceará ou d'autres capitales dans la région). L'absence d'un besoin urgent d'emploi contribue à leur résistance aux activités électorales. Elles y prennent part pour ne pas risquer de perdre leur emploi, mais elles vont essayer d'échapper aux activités non obligatoires, en faisant le minimum nécessaire. En plus de la violation de leur éthique professionnelle, ce qui empêche ces assistantes sociales de « bien dormir » c'est la violation de la confiance des personnes avec qui elles entretiennent un lien affectif. Ceci semble être une situation de souffrance

³¹ Les assistantes sociales Bruna, Carla, Laura, Milena, Mara et Sofia, toutes sans parrains politiques.

³² Traduction du texte original en portugais : « *Eu já tentei lutar contra, mas não muda nada. É assim mesmo. No final a gente é obrigada a fazer do mesmo jeito. Eu não vou lá ficar ajudando, mas eu não posso dizer "não" o tempo todo, por que eu não posso perder esse emprego. Você sabe onde a gente pode trabalhar de assistente social aqui? Lugar nenhum. Eu sei que eu estou presa aqui, que eu não tenho futuro na SAS, por que as pessoas com padrinhos vão sempre ser privilegiadas. Mas eu tenho que ficar do mesmo jeito, então eu faço o que eu preciso fazer* ».

³³ Les assistantes sociales Ana, Denise, Joana et Márcia, toutes sans parrains politiques.

psychologique au travail, puisque ces individus n'arrivent pas à s'adapter à la norme de l'institution qui est l'absence de séparation entre les affaires politiques et la gestion de l'assistance sociale. Ayant des options limitées, elles essaient d'adopter certaines pratiques de contestations pour maintenir leur intégrité éthique (voir encadré 6.6).

Encadré 6.6. Un exemple de stratégies de contestation des assistantes sociales

L'assistante sociale Carla (30 ans, CRAS, sans parrains politiques) me raconte comment elle a participé à la campagne électorale de 2014 sans mettre à mal ses principes éthiques. Quand elle rencontre un bénéficiaire, elle se présente comme une assistante sociale de la mairie, mais souligne qu'elle n'est pas là pour « travailler »,

mais pour « demander le soutien » (*pedir apoio*) au candidat gouverneur soutenu par le maire d'Angico. Pour Carla, le fait de dire clairement que sa visite est de nature personnelle pourrait empêcher les usagers de voir la demande comme directement liée à l'assistance sociale.

L'indignation de certaines assistantes sociales a été exacerbée par la disponibilité temporaire de ressources et de services alloués à l'achat de votes comparativement à la difficulté de les obtenir dans des périodes ordinaires, même pour les familles en situation très vulnérable. Certaines d'entre elles profitent de la disponibilité de ces ressources exceptionnelles pour aider les familles ayant les plus grands besoins. Un cas illustre bien les dilemmes moraux auxquels sont confrontées les assistantes sociales : c'est la seule fois où l'assistante sociale Márcia (28 ans, CRAS, sans parrains politiques) a reçu une réponse négative à une demande de vote. Une mère dans une situation extrêmement vulnérable, avec un bébé ayant des besoins médicaux spécifiques, avait eu une mauvaise expérience personnelle avec le maire. Quand Márcia lui demanda de voter pour le candidat soutenu par le maire, elle dit donc qu'elle ne pouvait pas, tout en s'excusant avec effusion, étant donné le respect qu'elle a pour les assistantes sociales. Ce à quoi Márcia lui répondit : « Non, non, non, c'est moi qui dois présenter mes excuses de vous demander ça. Mais ne vous inquiétez pas, je vais obtenir ce dont vous avez besoin de toute façon, votez pour qui vous voulez ».

3. L'UTILISATION ÉLECTORALE DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA

Cette section a pour objectif d'analyser les caractéristiques du PBF et de sa gestion locale, et les conditions institutionnelles qui permettent son utilisation à des fins électorales. Pour cela, les données seront complétées par des entretiens menés dans quatre municipalités voisines d'Angico, ainsi que des entretiens avec des cadres du PBF fédéral. Qui profite politiquement du PBF ? Peut-il servir simultanément des partis rivaux à différents niveaux ?

3.1. Les déterminants de l'utilisation politico-électorale du PBF

L'utilisation de ressources publiques à des fins électorales est une pratique courante depuis longtemps dans la région Nordeste (voir chapitre 2). Qu'est-ce qui rend alors le PBF pertinent pour la recherche de l'utilisation politico-électorale des politiques publiques au Brésil? Y a-t-il une particularité liée au fonctionnement du programme ou les pratiques qu'on y a observées sont-elles seulement l'expression d'une structure problématique plus générale des politiques publiques dans la région? Même si une réponse définitive à ces questions ne peut pas être donnée par une étude de cas, nos résultats suggèrent que l'utilisation politico-électorale du PBF est en continuité avec les pratiques préexistantes à l'intérieur du secrétariat municipal d'assistance sociale, mais avec une dynamique et une pertinence politique propres, sans précédentes.

Le rôle des SAS a changé considérablement avec l'arrivée du PBF. Ces secrétariats étaient un outil permettant aux maires de se construire une image d'hommes généreux, qui « aident les pauvres ». Le responsable du secrétariat devait sûrement être à la fois quelqu'un en qui le maire pouvait avoir confiance, mais aussi une personne reconnue par la population comme directement liée à lui, pas un simple allié politique. Les ressources n'étaient pas abondantes, limitant le nombre de personnes aidées. Ces ressources étaient souvent complétées par des ressources propres des maires, mais avec une distribution parfois hors du cadre de l'assistance sociale, de façon à renforcer le caractère personnel.

L'arrivée du PBF en 2003 transforme ce paysage, et du jour au lendemain ce secrétariat devient l'un des plus importants dans le scénario politique, contrôlant plus de ressources publiques que tous les autres bureaux publics dans la plupart des municipalités de petite taille. De plus, la valeur électorale immense du PBF est indéniable, ce qui place le SAS au centre de toutes les attentions. Les stratégies d'utilisation électorale du PBF observées ne peuvent pas se produire en dehors du programme simplement parce que les autres programmes d'aide sociale n'ont pas l'ampleur nécessaire pour avoir un impact électoral significatif. C'est pour cette raison que les maires placent leurs personnes de confiance à la coordination de ce secrétariat et du bureau municipal du PBF, et avec peu d'effort ils arrivent à convertir les ressources disponibles en soutien politique. Le fait que le PBF soit géré exclusivement par le secrétariat municipal d'assistance sociale, sans qu'aucune autre institution locale puisse vérifier les activités liées au programme, facilite l'action des maires. Le MDS prévoit que la gestion du programme soit suivie par un comité social qui rassemblerait plusieurs acteurs clés de la société, mais l'action de ces comités n'a jamais atteint l'objectif prévu dans la conception du programme, et à Angico, il n'interfère pas avec la mise en œuvre du PBF.

Mais toutes les municipalités ont-elles une utilisation politico-électorale du PBF? Si oui, l'action des maires utilise-t-elle les mêmes moyens? Quelques facteurs principaux en ce qui concerne la culture politique locale et la robustesse des institutions concernées sont

apparus comme essentiels pour répondre à ces questions. Pour cela, nous allons comparer Angico avec des municipalités voisines. L'annexe 12 présente un résumé des entretiens et la description de chaque municipalité, qui seront ici désignées par « A », « B » et « C ».

Interactions avec les institutions fédérales

Les institutions fédérales ont une image positive au sein des administrations publiques municipales, notamment dans les petites municipalités. Ceci parce que les agents fédéraux ont une solide formation scolaire, et que les institutions fédérales ont une tradition bureaucratique forte. Ainsi, les interactions avec les institutions fédérales peuvent avoir un effet important dans l'administration publique municipale, en renforçant les bonnes pratiques par imitation, ou en décourageant les mauvaises par crainte.

Dans la municipalité voisine « A », les agents locaux disent que le PBF n'est plus utilisé (explicitement) pour l'achat de vote depuis que la municipalité a été l'objet d'un audit par le Contrôleur général de l'Union (CGU)³⁴ quelques années avant. Quelques mois avant l'audit, un grand nombre d'employés municipaux du PBF étaient bénéficiaires irréguliers du programme, ce qui aurait été un grave problème pour la mairie et ces employés. Les agents de la CGU ont passé environ trois semaines dans la ville, en faisant un travail méticuleux. L'épisode a « traumatisé » le personnel, et selon les deux interviewés, a contribué à la construction de l'image du programme comme « intouchable » pour des activités « illégales », même si la secrétaire du SAS reste la femme du maire. La reproduction de cette image a garanti le maintien de quelques employés « clés » dans le PBF : des personnes non liées au maire, mais connues pour leur expérience dans la bonne gestion du programme.

Cela indique une volonté du maire de ne pas faire usage du PBF à des fins électorales. En fait, même à Angico, si l'on compare le PBF avec le CRAS, on voit déjà une grande différence d'approche, car les activités électorales sont nettement plus restreintes et cachées dans les bureaux du PBF. En effet, le bureau du PBF à Angico a lui aussi été l'objet d'un audit quelques années avant, provoquant la démission de plusieurs techniciens inscrits eux-mêmes comme bénéficiaires du programme. Cet audit est devenu un cas connu dans la région. Cette pratique d'inscrire des employés dans le programme, pratique décrite par les assistantes sociales d'Angico, n'a jamais été répétée depuis.

La municipalité voisine « B » montre comment le renforcement positif des bonnes pratiques peut aussi avoir un impact sur l'utilisation politique des ressources du PBF. Cette municipalité est reconnue comme une des plus efficaces du Ceará dans la gestion du PBF, et sa coordinatrice est souvent sollicitée pour aider dans des formations d'agents au niveau de

³⁴ La *Controladoria Geral da União* (CGU) était une branche du gouvernement fédéral chargé d'aider le président pour la trésorerie, les biens publics et les politiques de transparence du gouvernement. Le bureau a été dissout le 12 mai 2016 par le gouvernement provisoire de Michel Temer, après la suspension de la présidente Dilma Rousseff. C'est le Ministère de la transparence, de la supervision et du contrôle qui a hérité de ses fonctions.

l'État du Ceará organisées par le MDS. À partir de 2005 (avec un maire d'un parti d'opposition au gouvernement fédéral du PT), quand la municipalité a été reconnue par le MDS pour l'excellence de sa gestion du PBF, la responsable du SAS a encouragé les employés ayant le plus d'expérience à poursuivre leur travail, en les plaçant dans des postes élevés dans la hiérarchie, et ce au détriment de personnes ayant des parrains politiques. Cela est aussi le cas de la coordinatrice du PBF, qui est entrée au SAS sur concours public. La coordinatrice dit ne jamais avoir reçu une demande des hommes ou femmes politiques en vue de favoriser quelqu'un dans le PBF, directement ou indirectement. Elle n'arrive même pas à « visualiser un tel fait », tout en reconnaissant que le PBF est très vulnérable à ce type de stratégie, pour « traiter avec les plus pauvres, et donc les plus faciles à être manipulés ».

Dans la municipalité « B », il semble qu'il y ait un cercle vertueux de bonne gestion et d'élimination des mauvaises pratiques liées à l'utilisation électorale du programme. Si de telles pratiques subsistent — et probablement elles existent encore, même si la coordinatrice ne le (re)connait pas —, elles sont fondées uniquement sur la manipulation de l'information faite par des candidats politiques, c'est-à-dire la mise en scène théâtrale d'un pouvoir qui se présente comme garant et responsable personnellement des bienfaits du programme. Contrairement à Angico, ces candidats ne font pas usage des agents du PBF dans de telles pratiques. Comme dans la municipalité « A », le fait le plus significatif qui atteste du caractère « intouchable » du PBF est que depuis 2005, la grande majorité du personnel a été maintenue, malgré l'alternance politique dans la mairie.

Organisation collective des usagers

D'après la coordinatrice du PBF de la municipalité « B », en raison de cette culture politique déjà institutionnalisée, toute personne qui voudrait essayer d'utiliser la structure du PBF à des fins électorales aurait des difficultés non seulement avec les employés, mais aussi avec les bénéficiaires du programme. Elle a confiance en ce que les bénéficiaires sont suffisamment informés des règles du programme pour qu'elles ne soient pas « trompées » par des intermédiaires essayant de profiter du programme. Une assistante sociale — elle aussi entrée dans le SAS par concours public — confirme que dans les rares occasions où les employés découvrent une bénéficiaire ayant reçu une promesse d'un intermédiaire, ils sont alors chargés de clarifier « la nature du programme comme un droit social ». Après ces années où les bénéficiaires se sont habituées à un traitement exclusivement bureaucratique du PBF, on peut supposer qu'une ingérence politique dans le PBF provoquerait une opposition organisée des bénéficiaires.

Ce scénario hypothétique est connu par Olivia, la coordinatrice du PBF d'Angico. Selon les assistantes sociales interviewées, Olivia ne revenait sur ses décisions arbitraires par rapport à des allocations que quand les bénéficiaires menaçaient d'appeler des chaînes de télévision pour le révéler. On peut donc dire que quelques bénéficiaires à Angico connaissent

l'intérêt public de tels événements. Ce qui manque peut-être pour qu'un changement se produise serait une organisation collective entre les bénéficiaires, pour que les pressions ne viennent plus seulement de quelques individus isolés.

Forces d'opposition politique

La force de l'opposition politique est aussi un facteur déterminant dans l'utilisation électorale de l'assistance sociale. La taille de la municipalité n'est pas ici pertinente, car les petites municipalités sont souvent fortement divisées en factions politiques qui vont au-delà des partis politiques, où l'opposition est constante et peut décourager de telles pratiques. C'est le cas de « C », une petite municipalité où le PBF ne compte qu'avec quatre employés : la coordinatrice, une assistante sociale, et deux techniciens. C'est l'assistante sociale Márcia, du CRAS d'Angico, qui m'a recommandé cette visite de sa ville de naissance, où le « politicage » est, selon elle, « organisé » (encadré 6.7).

Encadré 6.7. Le « politicage » désorganisé d'Angico

« Le “politicage” ici [à Angico] est très désorganisé. Là où je travaillais avant [municipalité voisine “C”], la machine de demande de votes est beaucoup plus efficace. Quand je travaillais dans la mairie là-bas, on avait des réunions obligatoires toujours à la fin de la journée de travail, pour ne pas risquer de confusion avec l'utilisation de ressources publiques. Elles se tenaient toujours dans les maisons des agents du maire, avec des listes de

présence, ou dans la maison du maire à l'heure du déjeuner. Ils faisaient comme ça parce que la ville est divisée en deux vraies factions, et donc l'opposition était tout le temps attentive [*em cima*] : si quelqu'un [employé de la mairie] faisait quelque chose de stupide comme ça, d'aller demander un vote dans l'horaire de travail, c'était mort » (Márcia, 28 ans, CRAS, sans parrains politiques, octobre 2014).

Ce que Márcia appelle un « politicage organisé » serait une structure d'achat de vote qui ne fait pas l'utilisation explicite des ressources de l'administration publique, qui serait alors facilement découverte par l'opposition. Les entretiens avec la coordinatrice et l'assistante sociale de la municipalité « C » ont vite éclairé la place du PBF. Elles se sont montrées complètement à l'aise pour décrire toutes les activités de la machine politico-électorale qui se produisaient dans la municipalité parce qu'elles n'étaient pas concernées : le PBF a été « oublié par les hommes politiques d'ici ». Ceci expliquerait aussi pourquoi la mairie ne mettait pas beaucoup de ressources à disposition de la gestion du programme, qui fonctionne avec le minimum possible depuis qu'elles y sont arrivées, il y a plus de cinq ans. Selon elles, le PBF « n'a pas de valeur électorale pour eux, parce que tout le monde sait que le maire pourrait en faire usage, c'est trop évident, et ici ils doivent être plus intelligents que ça pour s'en sortir... donc on est laissées tranquilles ». Ce qui ne veut pas dire que personne n'essaie d'en profiter. L'assistante sociale raconte qu'à chaque période d'élections, des bénéficiaires viennent chez eux pour éclairer des doutes concernant le programme et l'avenir

de leurs allocations, ce qui serait le signe d'une tentative de désinformation à leur encontre. De plus, le groupe d'opposition au maire compte sur ses supporteurs pour dénoncer des stratégies électorales qui ferait usage des ressources publiques : des bénéficiaires qui sont liées à l'opposition se rendent souvent au bureau du PBF pour avoir des explications des raisons pour lesquelles leurs allocations ont été bloquées, et « rapidement menacent d'aller à la police en disant que le blocage était le résultat de leur filiation avec l'opposition ». Les employés du PBF racontent qu'ils ont dû plusieurs fois donner des explications des règles du programme directement à l'avocat des bénéficiaires — toujours la même personne, probablement employée du parti d'opposition.

En guise de conclusion, en comparant ces cas avec Angico, on constate que l'interaction de ces trois facteurs — les forces d'opposition politique, l'organisation collective des usagers, les interactions avec les institutions fédérales — résulte en des pratiques institutionnelles qui peuvent varier substantiellement. Spécifiquement dans le cas des institutions d'assistance sociale, ces facteurs produisent une « tradition d'accueil » (Dubois 2015) des bénéficiaires, qui est reproduite par les employés et dans une certaine mesure respectée par les élus³⁵. Même si l'on manque d'un nombre suffisant de cas pour l'élaboration d'une typologie, on peut esquisser des cas extrêmes. D'un côté des institutions avec une autonomie complète vis-à-vis de la mairie, accompagnée d'une culture politique fondée sur une plus grande séparation entre (certaines) des ressources publiques et la politique électorale. De l'autre, des institutions publiques dont les actions sont dépeintes comme des faveurs personnelles du maire, où la confusion entre la politique électorale et le gouvernement est normalisée auprès des usagers et des agents de l'assistance sociale.

En ce qui concerne le personnel des bureaux du PBF, travailleurs sociaux ou coordinateurs, leur attitude varie également en fonction de leur relation avec la politique locale. Quand ils soutiennent le maire sortant (généralement par réciprocité du poste donné ou en raison de liens familiaux), ils expriment dans des discours idéalisés une plus grande défense de l'intégrité des services de l'assistance sociale, ce qui est loin de la réalité. Lorsqu'un employé n'est pas un partisan du maire, ou que la stabilité de son emploi ne dépend pas de lui, les critiques émergent facilement (en supposant une relation de confiance établie avec le chercheur). Ceux qui arrivent à garantir leur autonomie dans l'institution sont des individus qui combinent des compétences de gestion et de négociation politiques, contribuant à une bonne réputation auprès des institutions supramunicipales.

³⁵ Sur son cas d'étude, Dubois note : « Il existe à Béville une "tradition" d'accueil que les agents interrogés font remonter au milieu des années 1970, période durant laquelle une directrice "en avance sur son temps" s'intéresse de près à "la relation avec l'allocataire". [...] L'"esprit" amené par cette directrice dont les agents anciens parlent avec admiration, reste pour une part présent » (2015, p. 166).

3.2. Légitimité réciproque : la persistance d'une relation de dépendance entre les pouvoirs fédéral et municipal³⁶

Même si le manque d'information des bénéficiaires n'est pas le seul facteur qui permette l'utilisation politico-électorale du PBF, ce déficit d'informations est néanmoins décisif pour augmenter le pouvoir des autorités locales sur les bénéficiaires du programme. Existe-t-il une raison expliquant que le gouvernement fédéral ne traite pas le problème directement par une action de publicité contre l'usage électoral du programme ?

Ansell (2014) a trouvé des indices qui pourraient éclairer cette question. L'auteur a conduit une enquête sur l'utilisation politique du *Fome Zero* (Faim zéro), un projet parapluie qui rassemblait plusieurs actions de lutte contre la faim et la misère, y compris le PBF, dans la première année du gouvernement Lula³⁷. Au début du programme *Fome Zero*, des stratégies administratives pour contourner les maires et démanteler les structures d'utilisation électorale des politiques publiques ont été mises en place. L'administration du programme au niveau local était faite par un comité de gestion municipale, ce qui a déclenché l'hostilité des élites politiques locales dans la région Nordeste. Sans entrer dans les détails, Ansell dit que la mesure a été vue comme contraire aux structures hiérarchiques traditionnelles qui valorisent l'histoire personnelle, et finalement la pression des maires sur le gouvernement fédéral a été suffisante pour que la mesure soit supprimée.

Le poste de coordination du programme a alors été créé pour remplacer le comité, incluant au passage les maires dans le processus, tout en exigeant une formation obligatoire pour être coordinateur. Par ailleurs, un processus viable de sélection de bénéficiaires ne permettant pas que les allocations deviennent une monnaie électorale était défini³⁸. Même si ce conflit date, il est très peu probable que le gouvernement fédéral soutienne à nouveau une mesure qui mènerait à une confrontation directe avec les maires et les élites locales. D'autres études plus récentes — bien que moins complètes que l'ethnographie d'Ansell — sont en accord avec cette hypothèse. Pour Hunter et Power (2007), le partage des opérations administratives du PBF avec les mairies a été un choix stratégique du gouvernement Lula pour garantir le soutien au programme, permettant aux élites locales — indépendamment de leur appartenance politique — de récolter certains des avantages d'un programme extrêmement populaire³⁹. Fenwick (2009) montre que ce renforcement du pouvoir municipal a été construit au détriment de celui de l'État fédéré, car les mairies ont obtenu la mise en

³⁶ Le terme de « légitimation réciproque » a été emprunté à Bursztyn (1990) et sera présenté en détail dans la section.

³⁷ Le programme *Fome Zero* et sa relation avec le PBF ont été présenté dans le Chapitre 2, section 2.

³⁸ Il faut remarquer qu'à cette étape, le PBF était un projet pilote, et que les allocations disponibles ne couvraient pas la totalité de la population en situation de pauvreté. La sélection des premiers bénéficiaires suivait des critères de priorité, mais était encore en grande partie discrétionnaire.

³⁹ De façon similaire, Weitz-Shapiro (2012) a trouvé que l'implication des maires dans la sélection des bénéficiaires d'un programme d'assistance sociale en Argentine (*Programa Nacional de Seguridad Alimentaria*) visait à obtenir du crédit auprès des citoyens à travers la mise en œuvre d'un programme national.

œuvre de la distribution des ressources issues directement du gouvernement fédéral, sans devoir négocier avec des intermédiaires, et sans pour autant que l'argent transite par les mairies puisqu'il va directement aux familles.

Dans deux études sur le Nordeste brésilien, Bursztyn (1990, 2008) a identifié une relation de dépendance entre les autorités publiques nationales et locales qu'il a appelée « légitimation réciproque ». En bref, depuis sa création en 1889, l'État républicain a été confronté à un nombre croissant d'électeurs — le suffrage ayant été élargi à tout homme adulte en 1891 —, et à la nécessité d'un contrôle local d'une population dispersée. De l'autre côté, les propriétaires fonciers, les *coronéis*, avaient besoin de soutien pour faire face à une crise économique. Ainsi, les élites locales et nationales ont formé une alliance d'autolégitimation qui était fondée sur le contrôle de vote (vote de licou) dans les zones contrôlées par les *coronéis*.

Cette structure est devenue une constante dans les relations entre les trois niveaux de l'administration publique du pays, et le PBF semble avoir été capturé par ce rapport d'interdépendance entre le gouvernement fédéral et local. En synthèse, le PBF est un outil que les élites locales peuvent utiliser pour fidéliser une population croissante et de plus en plus urbaine, où les mécanismes de réciprocité ne peuvent pas conserver leur caractère personnel. Avec la croissance relative du pouvoir bureaucratique face au pouvoir économique des élites, de nouveaux acteurs ont trouvé dans l'intermédiation des politiques publiques la légitimation nécessaire pour prendre la place des *coronéis*, donnant lieu à une nouvelle élite technocratique émergente. Dans quelques cas, la transition était moins abrupte et les vieilles oligarchies ont réussi à établir des alliances avec le nouveau gouvernement fédéral, principalement par une alliance au niveau national entre le PT et le parti de centre PMDB. D'une façon ou d'une autre, la nécessité d'une légitimité mutuelle est restée.

Si cette légitimation était autrefois dépendante des ressources financières envoyées par le gouvernement fédéral et utilisées par les élites locales, maintenant elle est fondée sur des transferts en espèces versés directement aux bénéficiaires. Le contrôle est complexe, mais la logique reste la même : un maire peut utiliser le PBF comme une ressource politique, quel que soit son parti, sans risquer le bénéfice tiré par le gouvernement fédéral, vu comme responsable — ou créateur, dans le cas du PT — du programme⁴⁰.

Le rôle des partis politiques

À l'époque de l'enquête, le maire d'Angico appartenait à un parti allié au gouvernement fédéral de la présidente Dilma Rousseff (PT), parti largement reconnu comme étant à l'origine de la création du PBF. Si le maire avait été issu d'un parti d'opposition au

⁴⁰ C'était le cas jusqu'aux élections de 2014, où le PT était au pouvoir depuis 2003, quand le gouvernement de Lula a créé le PBF.

gouvernement, l'existence d'une structure d'utilisation politico-électorale du PBF telle que celle d'Angico serait-elle possible ?

Le gouvernement fédéral est non seulement le responsable des ressources et de l'administration générale du PBF, mais le PT, qui occupait la présidence du pays au moment des élections, est aussi associé à l'identité même du programme, à travers l'image de son « père » charismatique, l'ex-président Lula. Cela veut dire que même si les mairies sont responsables de la mise en œuvre et du contrôle du programme, et peuvent utiliser le pouvoir discrétionnaire des agents en leur faveur, elles ne pourront pas s'en servir facilement contre le PT au niveau fédéral. En d'autres termes, l'utilisation du PBF pour contraindre les votes des bénéficiaires suppose un soutien complet — même s'il est feint — à l'existence du programme. Comme on le verra dans le chapitre suivant, le PT profite d'une image positive largement répandue chez les bénéficiaires du PBF, qui soutiennent le PT entre autres par rejet des partis qui critiquent le programme. Ainsi, rien n'empêche que des maires qui ne sont pas directement liés au PT fassent une utilisation électorale du programme. Cependant, pour que la stratégie soit efficace, le maire doit mettre en avant son pouvoir local sur la distribution du programme, pour gagner le vote du bénéficiaire quand celui-ci voterait pour le PT au niveau national.

Cette stratégie correspond tout à fait à la culture et aux pratiques électorales au Brésil. Deux facteurs doivent être mentionnés afin de soutenir cet argument. Premièrement, en ce qui concerne la culture électorale, et spécialement dans la région étudiée, l'appartenance ou l'affinité avec un parti n'est pas l'élément le plus pertinent pour expliquer le choix d'un candidat par l'électeur. Par exemple, accrocher une affiche à la porte de sa maison est le résultat d'un « engagement » en faveur d'un candidat ou d'une faction, et non à un parti politique ou une idéologie⁴¹ : « plus qu'un choix individuel, le vote a le sens d'un engagement. Pour l'électeur, ce qui est en jeu dans une élection n'est pas de choisir des représentants, mais d'être situé sur un côté de la société. Et, tout comme le vote, la déclaration publique qui précède le vote est un engagement »⁴² (Palmeira 1992, p. 27).

Cette identification peut fonctionner dans un mouvement de bas en haut, lorsque le contact personnel avec un candidat engendre l'engagement politique en faveur d'un parti — ou un côté de l'espace politique — et le comportement électoral qui en résulte à tous les niveaux ; ou de haut en bas, lorsque l'affinité avec une personnalité politique charismatique augmente l'empathie avec les candidats de niveaux inférieurs du même groupe politique. Ces pratiques peuvent être complémentaires les unes aux autres, et les hommes et femmes politiques locaux peuvent les utiliser pour façonner des stratégies différentes pour recueillir

⁴¹ Le terme « engagement » a été choisi par Liliane Bernardo et Benoît de L'Estoile pour traduire *adesão* — littéralement « adhésion » — dans la traduction d'Heredia et Palmeira (2013), travail qui sera discuté en profondeur dans le chapitre suivant.

⁴² Traduction du texte original en portugais : « *mais do que uma escolha individual, acertada ou não, o voto tem o significado de uma adesão. Para o eleitor, o que está em pauta em uma eleição não é escolher representantes, mas situar-se de um lado da sociedade. E, em se tratando de adesão, tanto quanto o voto, pesa a declaração pública antecipada do voto* ».

des votes. Par exemple, quand un politicien local fait face à une résistance des électeurs à soutenir des candidats qui ne seraient pas soutenus par Lula, ce qui est son cas, il peut encourager les électeurs à voter pour le PT au niveau national et tout en faisant confiance à leur relation interpersonnelle au niveau local. Pour cela, il donne sa garantie qu'il travaillera avec et non pas contre le gouvernement fédéral en ce qui concerne les intérêts des électeurs.

Deuxièmement, certaines pratiques politiques et électorales favorisent un comportement de vote multipartiste et réduisent l'identification personnelle avec des partis politiques. La classification des partis ou candidats à gauche ou à droite est hors de portée (ou intérêt) des électeurs ordinaires, notamment en ce qui concerne les politiques sociales telles que le PBF : à titre d'exemple, dans les élections de 2014, tous les candidats à la présidence ont affirmé leur compromis avec le maintien ou l'expansion des politiques sociales mises en place par les gouvernements du PT. Le changement constant d'alliances rend également difficile à identifier si un parti est favorable ou défavorable à un programme ou à une politique spécifique. En outre, comme souligné avant, il est fréquent que le même parti s'aligne avec différents groupes politiques en fonction du niveau des scrutins. Les élections locales et nationales étant tenues séparément, tous les quatre ans avec deux ans entre les deux, les candidats locaux peuvent tenter d'occulter leurs alliances formelles dans les élections précédentes si cela les arrange.

Combinant ces deux aspects, la personnification du comportement de vote et les pratiques d'alliances politiques floues, il est possible de comprendre comment un candidat local, d'un parti d'opposition au PT au niveau national peut bénéficier politiquement du PBF en mettant en place certaines stratégies électorales comme celles décrites dans ce chapitre.

CONCLUSION

La couverture de l'aide sociale a augmenté considérablement dans le Semi-aride durant la dernière décennie, en particulier grâce au PBF. Les ressources mises à disposition des municipalités pour la mise en œuvre de programmes d'assistance sociale ont augmenté, en plus des ressources du PBF versées directement aux familles bénéficiaires. Malgré l'augmentation des ressources disponibles, la consolidation de ces institutions est à la traîne, vu qu'elles sont susceptibles d'être soumises aux machines politico-électorales impliquant leur personnel et leurs ressources. Dans ce chapitre nous avons démontré la mise en œuvre du système d'utilisation électorale du PBF, coordonné par le maire, dans lequel la participation des assistantes sociales est essentielle. Cette participation peut être forcée ou volontaire, en fonction de leurs liens politiques personnels et de leurs aspirations professionnelles. Même si ce travail n'a pas pour objectif de généraliser ses résultats à d'autres contextes que celui d'Angico, quelques éléments montrent comment l'utilisation politico-électorale du PBF pourrait persister, se reproduire.

À ce stade, il convient de se demander : comment le PBF a changé l'utilisation électorale des ressources publiques ? Peut-on parler de « clientélisme » dans ce contexte ? Le clientélisme, d'après la définition présentée plus haut⁴³, est une relation personnelle dyadique, inégale ou asymétrique, fondée sur des échanges réciproques et visant la maximisation des intérêts des deux parties. Un aspect du clientélisme qui mérite discussion dans le cas d'Angico est l'asymétrie des rapports. Il est établi que « la relation de dépendance dans le rapport de clientèle est en réalité fondée sur la réciprocité » (Médard 1976, p. 109). Plus spécifiquement, cette réciprocité doit être bénéfique aux deux parties, mais légèrement déséquilibrée en faveur du client en ce qui concerne la valeur des biens et services échangés. Ce déséquilibre est le fondement de la continuité de la relation, car il établit une dette sans fin. L'échange inégal est la source de dépendance du client alors que la source de la puissance du patron vient de l'incapacité du client à le rétribuer de manière équivalente. Deux caractéristiques distinguent le cas du PBF des cas classiques. Premièrement, l'effort du patron est réduit, car il n'a pas besoin d'utiliser ses propres moyens pour acquérir la faveur de ses clients. On peut même considérer qu'il dispose de ressources virtuellement illimitées, car elles concernent toute la population en situation de pauvreté de la municipalité, qui forme la totalité des clients potentiels. Deuxièmement, la valeur reçue par le bénéficiaire est bien plus grande que dans des rapports clientélistes classiques avec des échanges des biens ou services. L'accès au PBF donne aux clients une source de revenus sans fin prévue, ce qui représente pour la plupart d'entre eux un montant bien plus important que toute autre source de revenu stable disponible. Dans l'enquête, j'ai demandé aux usagers de l'assistance sociale le montant offert pour un achat de vote, et la valeur *maximale* rapportée était de 50 R\$, tandis que l'allocation du PBF a une valeur moyenne de 150 R\$ par mois pour Angico⁴⁴.

Un plus grand bénéfice en faveur du client n'entraîne pas nécessairement un plus grand pouvoir pour lui dans les rapports clientélistes. L'usage du PBF augmente le pouvoir d'un patron par rapport aux autres qui ne peuvent pas exercer d'influence directe sur la distribution des allocations, de façon réelle ou apparente. La diminution de la compétition entre les patrons — avec le risque d'aboutir à un monopole des candidats sortants à la mairie — résulte en une diminution du pouvoir de négociation des clients :

Where democratic processes exist, would-be clients may also have opportunities to access resources through publicly regulated procedures, increasing the price of their loyalty to a patron. However, where patrons are sparse or form a hermetic class and few or no alternatives for accessing resources exist, clients have less power to negotiate. [...] the relationship involves a series of face-to-face exchanges in which the person of greater status gains power through elements such as the vote, favors owed, or loyalty, and the person of lesser status gains special treatment or resources that are not readily available to everyone in the same, or similar, positions (Hilgers 2011, p. 573).

⁴³ Voir chapitre 2, section 3.2, « Définir le clientélisme : entre rationalité économique et réciprocité ».

⁴⁴ Valeur approximative relative en août 2016, entre 15 \$ et 45 \$.

Si dans un contexte de compétition clientéliste « normal » les patrons sont en concurrence pour obtenir le soutien des clients potentiels, le PBF donne au patron qui contrôle la mairie des ressources sans équivalents. S'il ne fait pas de doute sur le fait que le PBF permet aux maires d'utiliser des ressources publiques à des fins électorales, l'établissement de rapports clientélistes repose sur d'autres facteurs qui ne les concernent pas. Il nous reste à éclairer l'intérêt des bénéficiaires du PBF (ou de potentiels allocataires) à s'engager dans des relations clientélistes. Le chapitre suivant y est dédié. ■

CHAPITRE 7

LE PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA ET LA RATIONALITÉ DU VOTE



Si des changements économiques structurels ont un effet direct sur le comportement électoral, il est aussi vrai que l'identification politique peut être influencée par le type de politique sociale mise en œuvre (Fiorina 1977)¹. Pour décrire en détail ces mécanismes, une approche localisée doit être privilégiée, en intégrant un grand nombre de variables pour ne pas simplifier et caricaturer la réalité. Dans les études sur le comportement électoral des pauvres, des simplifications peuvent renforcer des stéréotypes de « mauvais citoyens », et génèrent souvent une interprétation équivoque sur la « culture de la pauvreté ». Pour le cas du Programme *Bolsa Família* (PBF), cette pensée a été reprise par des hommes et femmes politiques au Brésil pour suggérer que les bénéficiaires du programme devraient perdre leurs droits politiques².

L'hypothèse selon laquelle les programmes de transferts conditionnels de revenus (PTCR) tels que le PBF favorisent électoralement les candidats politiques sortants est bien étayée par des travaux récents. Parmi plusieurs travaux déjà cités, celui de Cesar Zucco (2013) se distingue pour avoir démontré l'effet non négligeable des PTCR dans trois élections présidentielles au Brésil : en 2002, 2006 et 2010. Zucco est le premier à avoir démontré la forte corrélation entre mise en œuvre de PTCR et chance de succès électoral des candidats sortants, aussi pour la période antérieure au PBF, quand les programmes en question n'étaient très médiatisés. L'effet positif du PBF est généralement associé au PT, mais Zucco montre que le PSDB a aussi bénéficié des PTCR quand il était le parti sortant en 2002, même si son candidat (José Serra) a perdu les élections. En bref, ces programmes sont « tout simplement un nouveau mécanisme efficace pour renforcer l'avantage des candidats sortants dans les régions les plus pauvres du pays, un avantage qui existait déjà avant les PTCR » (*ibid.* p. 820).

¹ Pour le PBF, selon une enquête réalisé en 2007 (Encarte Tendências 2007), 79,5 % des bénéficiaires du PBF approuvait le gouvernement, gouvernement, tandis que ce nombre diminue légèrement à 72,8% pour ceux qui n'en sont pas bénéficiaires, mais connaissaient quelqu'un qui l'était, pour tomber à 46,1% pour ceux qui n'en étaient pas bénéficiaires ni ne connaissaient personne dans cette situation.

² À titre d'exemple, le député de l'État de São Paulo, Aldo Demarchi (DEM), a dit dans un entretien le 27 octobre 2014, penser que « ceux qui dépendent du gouvernement doivent avoir leur titre d'électeur temporairement suspendu. Ils ne devraient pouvoir revoter qu'une fois indépendant de l'Etat » [*eu acho que quem depende do governo precisa ter temporariamente o seu título de eleitor suspenso. Ele deveria sim votar a partir do momento em que ele saísse da dependência do Estado*] (Balza 2016, article de presse).

En ce qui concerne l'utilisation *de facto* des PTCR à des fins électorales, la question posée par différents auteurs est de savoir si elle a évolué vers un nouveau partenariat entre hommes politiques et citoyens fondé sur le droit à l'assistance sociale, ou de savoir si les PTCR ont contribué à l'exclusion de ceux qui ne font pas partie du groupe des électeurs loyaux aux candidats détenant le pouvoir de distribution des programmes (De La O 2015, Bucheli 2015).

Concrètement, il s'agit de définir quel est le rôle joué par les PTCR dans les pratiques dites « clientélistes ». D'abord, comme nous l'avons dit avant, nous devons résister à l'utilisation floue du terme « clientélisme » souvent employé pour désigner le comportement de vote des bénéficiaires des PTCR, en cherchant les logiques qui expliquent la fidélisation des électeurs aux partis ou aux candidats politiques identifiés comme responsables de l'octroi des allocations. Il faut considérer que la réciprocité ou l'obligation que les bénéficiaires peuvent avoir envers les responsables des programmes sociaux peut être le résultat de la peur de perdre l'allocation (Baez *et al.* 2012). Après, des stratégies actives peuvent aussi être utilisées et des électeurs peuvent être plus inclinés à voter pour les candidats sortants à la suite d'une promesse d'inscription dans des programmes sociaux, comme cela a été identifié dans les élections mexicaines de 2000 (Cornelius 2004)³.

Dans ce contexte, la question concrète à poser est : comment les bénéficiaires du PBF choisissent-ils leurs candidats politiques ? Ce chapitre vise à répondre à cette question en analysant la rationalité du vote des bénéficiaires du PBF. Grâce à des entretiens approfondis, il est possible de comprendre la logique du vote des bénéficiaires, et comment cette logique est intégrée à l'achat de vote. Nous souhaitons ainsi rejoindre la démarche d'Heredia et Palmeira (2013) et dépasser l'opposition dichotomique entre le vote « "clientéliste", stigmatisé, et le vote "idéologique" jugé plus "citoyen" » — comme l'a formulé de L'Estoile (2013, p. 122) dans la présentation de la traduction française de l'article d'Heredia et Palmeira. Ainsi, notre analyse a pour objectif de comprendre la « logique culturelle » et les « mécanismes intrinsèques » des rapports politiques, d'après une approche socioculturelle.

Trois sections composent le chapitre. La première section développe une analyse des valeurs et des normes sociales qui sont à la base de l'engagement dans les rapports avec élus et candidats politiques, où nous construisons un type idéal pour ensuite analyser les attitudes des bénéficiaires dans ces relations qui s'éloignent du type idéal. La deuxième section analyse le rôle spécifique du PBF dans le choix des candidats présidentiels. La dernière section examine les événements qui se sont déroulés à Angico dans les derniers jours de campagne électorale en 2014, pour mettre en évidence les stratégies de contrôle des votes des pauvres employées.

³ Díaz-Cayeros *et al.* (à paraître) ont identifié une influence du PTCR *Oportunidades* au Mexique sur le choix du vote, où des électeurs traditionnellement de gauche ont voté pour un candidat de droite afin d'obtenir les allocations du programme.

1. NORME SOCIALE DU VOTE : LA POLITIQUE ÉLECTORALE LOCALE

Le système électoral moderne au Brésil ne permet pas l'identification des électeurs individuels, le vote se faisant au secret dans un isoloir. Les rapports politiques personnalisés ne peuvent donc pas être analysés à partir du vote d'une personne, mais plutôt à partir de son soutien déclaré à un candidat. Ce soutien doit être visuellement clair, généralement par l'utilisation de matériel de campagne — tels que des drapeaux, des autocollants et des t-shirts. Le soutien des individus-clés dans une communauté, un quartier ou une famille est particulièrement important pour les candidats. Palmeira (1992) appelle ces individus « des électeurs ayant des votes multiples », et ils reçoivent des biens de plus grande valeur ou sont recherchés pour les distribuer ou collecter des demandes d'autres résidents. À Angico, tandis que la valeur normale des paiements pour l'achat de vote est d'environ 50 R\$ (15 \$), ces personnes-clés reçoivent deux ou trois fois ce montant⁴. Au-delà des biens échangés les plus courants — comme les paniers d'aliments, du matériau de construction pour les maisons, et de l'argent en espèce⁵ —, les offres prennent aussi des formes exceptionnelles : une bénéficiaire dit attendre des prothèses dentaires, une promesse qui devrait être réalisée une fois qu'elle aura terminé un traitement en cours ; un politicien a promis à une autre de l'enregistrer en priorité dans le programme fédéral de distribution de maisons populaires⁶, mais comme le candidat n'a pas gagné les élections, il ne va rien faire pour elle.

L'approche socioculturelle choisie met l'accent sur le plan microsociologique des rapports politiques, sur les attentes culturelles de réciprocité qui précèdent les individus en deux dimensions fondamentales : matérielles (produits, services ou soutien) et symboliques (modèles d'évaluation et de perception dans les structures mentales des sujets). Le Nordeste du Brésil est caractérisé par une tradition historique de rapports politiques personnalisés. Ce travail soutient que, à travers l'héritage historique, le poids anthropologique de la gratitude a le pouvoir de transformer le PBF en « don »⁷ en créant un lien de réciprocité entre le donneur et le receveur. En conséquence, la représentation du PBF en tant que droit social est fragilisée.

Les rapports politiques personnalisés sont ainsi analysés à partir de l'univers culturel des pauvres, en mettant l'accent sur l'économie morale de l'intégration de tels rapports dans la norme sociale, en « restituant le sens que [ces pratiques] ont dans l'univers social concerné » (de L'Estoile 2013, p. 122). Le travail d'Ansell (2014) a contribué à l'application de cette approche au cas brésilien. Selon lui, les pauvres classent les relations avec des élus et

⁴ Ces chiffres sont conformes aux conclusions de Schaffer et Baker (2015) sur la plus grande probabilité des personnes qui agissent comme nœuds de réseau d'être bénéficiaires de paiements « clientélistes ».

⁵ Voir le chapitre précédent pour plus de détails sur les biens et services échangés.

⁶ Le programme *Minha Casa, Minha Vida* (Ma Maison, Ma Vie), mis en place en 2009, prévoit la construction — par le secteur privé — de logements avec une aide progressive au financement pour les familles dont le revenu mensuel n'excède pas 5 000 R\$ (1 548 \$).

⁷ Dans le sens anthropologique de réciprocité selon Mauss (1925).

candidats politiques comme morales ou immorales, en reprenant des normes morales de la sphère familiale. Pour de L'Estoile (2014), comme discuté dans le chapitre 2, les rapports avec des hommes politiques sont pour les pauvres du Nordeste une forme de stabilisation d'un avenir incertain. Dans ce contexte, les individus ne s'engagent pas dans ces relations toujours en vue de la maximisation des intérêts économiques, ni exclusivement en raison de l'engagement dans des structures de réciprocité et de confiance. Pour l'auteur, ces relations doivent être expliquées par les différents « cadres de référence » qui composent les « champs d'opportunités » des pauvres pour faire face à cet avenir incertain.

Dans cet esprit, je propose une analyse des rapports politiques du point de vue de l'électeur pauvre, motivés à la fois par des intérêts économiques et par des normes de réciprocité. Chaque individu ou groupe construit son système d'évaluation de ces relations en faisant usage des cadres de référence disponibles dans un contexte donné. Malgré le fait que ces cadres sont fondés sur des logiques différentes, ils font partie d'un même champ d'opportunités qu'ils structurent.

1.1. Le rapport des bénéficiaires du PBF avec la politique

Recevoir des biens des candidats politiques ou chercher le SAS dans la période d'élections en raison de la disponibilité des ressources est un fait considéré comme normal par toutes les bénéficiaires interviewées. Elles sont aussi habituées à être approchées par des hommes et femmes politiques ou leurs agents⁸ pour acheter leur vote, au point de les reconnaître facilement, puisque ce sont toujours les mêmes qui passent dans le quartier. Les bénéficiaires considèrent aussi qu'il est « normal » d'être abordé par des assistantes sociales pour la même raison.

Concernant la distribution de biens par les candidats politiques, aucune interviewée n'a déclaré refuser ces offres. Cependant, la manière dont ces offres influencent le choix d'un candidat politique est variable, et l'on identifie trois types d'attitudes : *réciproque*, *instrumentale* et *indifférente*. À partir de ces attitudes, nous allons analyser comment plusieurs dimensions de la citoyenneté des pauvres interagissent entre elles. Pour cela nous construisons un type idéal d'expérience vécue de la régulation de la citoyenneté et nous la confrontons ensuite avec les données empiriques. C'est une démarche de Weber (1971), où les types idéaux servent d'outil d'analyse, construits pour intégrer logiquement les formes d'actions empiriquement constatées.

⁸ Ces agents agissent comme des intermédiaires, ou *brokers*, qui tiennent la base territoriale du réseau clientéliste (qui peut prendre la forme d'une pyramide), orchestré par une figure centrale (ce qui garde la notion dyadique du concept), comme détaillé dans le chapitre 2, « 3.2. Définir le clientélisme : entre rationalité économique et morale du devoir ».

La construction du type idéal

Notre type idéal est fondé sur la littérature mobilisée dans cette thèse et sur une partie des données recueillies : nous l'appelons le type « personnaliste », qui correspond à l'attitude *réciproque* envers les rapports politiques personnels. Notre objectif n'est pas d'homogénéiser les expériences des bénéficiaires interrogées, mais au contraire, en partant d'un type idéal bien défini, nous souhaitons comprendre les différences qui caractérisent les expériences de la population bénéficiaire du PBF. Ce type idéal est défini selon les deux dimensions de la citoyenneté analysées dans la thèse : *l'accès aux droits sociaux* et *l'exercice des droits politiques*. Chacune comprend deux catégories d'analyse.

La première dimension concerne l'accès aux droits sociaux. Le premier critère à être considéré est la « perception de l'assistance sociale » qu'ont les bénéficiaires, qui peut être perçue comme une *faveur* ou un *droit*. Malgré le fait que cet aspect concerne une réalité qui va au-delà des dynamiques locales de la régulation de la pauvreté — qui concerne, par exemple, le débat politique autour de la pauvreté —, cette perception se matérialise à l'échelle locale, dans les interactions que les bénéficiaires ont avec les agents de l'assistance sociale, et dans leurs rapports avec les membres des classes supérieures. La deuxième catégorie d'analyse de cette dimension est le « sentiment de sécurité », qui concerne notamment l'avis des bénéficiaires sur le PBF. Nous avons démontré dans le chapitre 5 que, de façon générale, la faible sécurité expérimentée par les bénéficiaires en ce qui concerne la continuité du versement des allocations du PBF est le résultat direct des pratiques discrétionnaires inégales et aléatoires des assistantes sociales du programme.

La deuxième dimension d'analyse correspond à l'exercice des droits politiques. Dans cette dimension, nous avons identifié, premièrement, la catégorie « vote donné en échange de services d'AS », qui fait référence à la place prise par l'assistance sociale dans la détermination du vote des bénéficiaires. Il est important de souligner que lors des entretiens, cette question n'a jamais été posée directement. Nous avons catégorisé les interviewées par une analyse de leurs discours, pour distinguer celles qui ont lié leurs votes au fait de recevoir un bien ou service de l'assistance sociale. Cette catégorie d'analyse ne traduit pas toute la complexité des rapports avec les candidats politiques, mais reflète directement le niveau de besoin matériel des familles bénéficiaires et la manière dont ce besoin influence le choix des candidats. En fonction de l'urgence du besoin, le pouvoir des candidats — réel ou perçu — d'avoir un effet direct et immédiat sur la vie des bénéficiaires a un poids différent dans leur choix. De plus, cette catégorie concerne aussi le vote en tant qu'expression de la *réciprocité* dans la relation, et non pas l'expression d'un *échange* de quelque chose. La distinction des motivations sous-jacentes est faite dans la deuxième catégorie de cette dimension. Pour cette seconde catégorie, le « rapport avec des candidats politiques », nous avons identifié trois types de postures : *réciproque*, *instrumentale* et *indifférente*. Ce rapport va au-delà du besoin matériel familial en intégrant des facteurs culturels et moraux qui déterminent la place prise par les échanges avec des candidats politiques dans l'exercice des droits politiques. Ce

facteur confronte la norme sociale qui régule ces rapports avec des expériences passées (personnelles ou par des proches) et l’image des hommes politiques. Les trois postures serviront de support pour l’analyse de déviations de notre type idéal, que nous allons décrire maintenant. L’annexe 13 présente une répartition des bénéficiaires interviewées selon les types d’attitudes, détaillant les informations concernant chaque catégorie d’analyse du type idéal.

Le type idéal « personnaliste »

Le type idéal *personnaliste* concerne les individus qui respectent la *réciprocité* dans la relation avec des candidats politiques — posture manifestée par dix interviewées⁹. Le tableau 5 synthétise les principales caractéristiques du type idéal *personnaliste*, d’après les dimensions et critères d’analyse utilisés, que nous allons détailler.

TABLEAU 5. LE TYPE IDÉAL « PERSONNALISTE »

<i>droits sociaux</i>		<i>droits politiques</i>	
<i>perception de l’assistance sociale</i>	<i>sentiment de sécurité</i>	<i>vote en échange de services d’assistance sociale (PBF et autres)</i>	<i>rapport avec des candidats politiques</i>
faveur	faible	oui	réciroque

Source : élaboré par l’auteur.

Pour ce type idéal, les dimensions matérielles et symboliques de relations avec des candidats politiques se complètent afin de fixer une économie morale qui implique des droits et des devoirs, des obligations au-delà de l’échange matériel, des conditions de réciprocité négociées selon un calcul moral (Thompson 1971, Fassin 2009), ancrées dans des valeurs familiales et de respect mutuel. La distribution des biens ou services d’assistance sociale est une opportunité pour que ces candidats puissent démontrer qu’ils sont des « hommes de parole »¹⁰, et qu’ils sont capables de s’acquitter des promesses faites. Ceux qui sont déjà connus pour ne pas avoir tenu leurs promesses sont considérés comme de simples sources de fonds d’urgence dans les périodes électorales. Ce type de rationalité de vote s’approche de celle décrite par Heredia et Palmeira (2013, p. 130) comme l’engagement (*adesão*) de l’individu — et de sa famille — sur le long terme, au-delà du « temps de la politique » qui est

⁹ Entretien n° 8, 9, 15, 19, 22, 26, 27, 28, 31 et 32.

¹⁰ « *Homem de palavra* » est une expression courante dans le Nordeste pour identifier les personnes honnêtes. Ansell (2014), dans son ethnographie des programmes sociaux au Nordeste, a aussi trouvé que c’était un des principaux critères utilisés par les électeurs pauvres dans l’évaluation des candidats politiques.

celui de la campagne électorale. La dynamique de réciprocité est renforcée aussi par un « engagement explicite et public de la parole, [...] reconnu comme quelque chose qui crée une obligation (*compromisso*), un lien qui implique l'honneur des protagonistes » (*ibid.* p. 135). Le terme de « hiérarchie intime » (*intimate hierarchy*), élaboré par Ansell (2014), met en évidence l'égalité morale dans le contexte de l'inégalité matérielle intégrée dans cette relation. Bien qu'ils ne soient pas essentiels, les biens ou services reçus dans le cadre de cette relation ont un poids important dans le vote. Pour le cas analysé ici, il s'agit presque toujours de services offerts par l'assistance sociale municipale, et facilités ou intercédés par les élus et candidats politiques. Le fait de distribuer des biens ou des ressources publiques n'est pas un critère négatif dans l'évaluation des candidats, si ce comportement est accompagné d'une vraie préoccupation pour les électeurs¹¹ (voir encadré 7.1).

Encadré 7.1. L'attitude « réciproque » dans les rapports avec des candidats politiques

— *Quel est votre principal critère pour choisir un candidat ?*

J'essaie de voter pour les candidats décents, tu vois ? Ceux qui font des promesses et ne les réalisent pas, qui viennent ici [dans le quartier] seulement en période électorale et après disparaissent, ils ne gagnent pas notre vote deux fois. Malheureusement, ceux-ci sont la majorité. Le problème est qu'il y a des gens qui oublient facilement ces choses [les promesses non payées] et votent pour eux à nouveau en échange d'un panier d'aliments. Mais mon vote ils ne l'auront pas. On a besoin de beaucoup de choses ici, un panier d'aliments tous les quatre ans c'est rien.

28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 3).

— *Quelles sont vos impressions sur le maire d'Angico ?*

J'aimais bien le maire, mais il m'a promis beaucoup de choses et ne les a pas réalisées. J'ai de la famille pour qui il a fait personnellement plein de promesses pendant les élections, et après il a disparu. Il a laissé les contacts de ses agents et tout, mais après ils ont tous disparu. Après, dans ces élections les agents du maire m'ont promis des paniers d'aliments aussi, mais je sais qu'ils ne vont pas les donner. Maintenant je ne vote plus pour ceux qui font des promesses vides, j'ai besoin de voir les résultats avant.

25 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, employée domestique (n° 26).

Les bénéficiaires évaluent aussi les candidats sur le contact direct qu'ils ont avec eux, leur disponibilité et leur volonté de les servir : ils parlent d'hommes « bons » et « décents ». En ce qui concerne la perception de l'assistance sociale, chez le type *personnaliste* la vision dominante est que l'assistance sociale — y compris le PBF — est un bénéfice accordé aux pauvres dû à la préférence que l'on entretient à leur égard. L'assistance sociale est un acte de compassion, de bonté et donc, personnalisé. Elle n'est pas identifiée comme émanant de

¹¹ Heredia et Palmeira (2013, p. 137) ont aussi identifié une condamnation du recours à l'argent ou à des biens matériels « en dehors de la médiation de l'obligation, quand cela vise à défaire des obligations préexistantes », ce qui s'approche de la dénonciation faite par des personnes interviewées des candidats politiques qui disparaissent après la période des élections. Ansell (2014) a trouvé que la distribution de l'argent en espèce et de l'alcool au lieu des ressources plus durables (comme du matériel de construction) est un facteur négatif dans l'évaluation des candidats politiques.

l'État, mais plutôt des personnes qui l'administrent ou qui ont créé certains programmes, comme c'est le cas des premières dames responsables de l'assistance sociale municipale, et aussi comme est le cas du PBF avec l'ex-président Lula. La faible sécurité est exprimée par une crainte de perdre l'allocation à n'importe quel moment, ou par une position de précaution consistant à ne pas compter avec ce revenu supplémentaire. En conséquence, l'acceptation face aux hasards est attendue de ces bénéficiaires, qui trouvent « normale » la fin du versement de l'allocation sans raison claire. L'engagement dans les relations avec des candidats politiques est une manière d'augmenter la stabilité du PBF dans le contexte de pauvreté structurelle, en accord avec de L'Estoile (2014), discuté auparavant.

En conséquence, on trouve que le vote sert pour entretenir ces relations, donné en échange de services de l'assistance sociale. Mais cela n'est pas fait d'une façon ponctuelle, isolée, ou simplement comme un échange. Le rapport de *réciprocité* de ces individus signifie que l'engagement dans des relations durables — parfois intimes — avec des candidats politiques est privilégié, ancrées dans des valeurs familiales et de respect mutuel. Si la norme est que les élus et les candidats politiques doivent respecter les promesses faites, quel que soit leur coût, les bénéficiaires n'entreront pas dans de telles relations avec ceux jugés incapables de les respecter.

Les déviations du type idéal

La construction du type idéal *personnaliste* est un outil permettant l'analyse des données. Il sert prioritairement à l'identification de ce que Weber (1971) appelle des déviations, des cas empiriques qui sont éloignés du type idéal. On constate une première déviation chez les bénéficiaires ayant manifesté une posture *réciproque* dans leurs rapports avec les candidats politiques : quatre interviewées¹² se sont éloignées du type idéal dans la façon dont elles voient l'assistance sociale, la percevant comme un *droit*, et non comme une *faveur*. Cette contradiction existant entre la perception des bénéficiaires de leurs droits et la réalité à laquelle elles sont confrontées est révélatrice. L'idée que le PBF est un droit dont elles peuvent bénéficier est renforcée, entre autres, par la portée nationale du programme et la complexité de sa structure en comparaison de l'assistance sociale traditionnelle. Cependant, dans la pratique bureaucratique, les bénéficiaires sont confrontées à des barrières ou à des difficultés pour accéder au programme. Pour cela, cette vision du PBF en tant que droit n'est pas systématiquement accompagnée d'un sentiment de sécurité, et c'est précisément là que les relations de *réciprocité* construites avec les candidats politiques jouent un rôle important. Cette déviation confirme l'importance de ces relations dans l'accès aux politiques publiques, même quand les bénéficiaires les voient comme un droit. Pour mieux éclairer ce point, voyons maintenant le cas des bénéficiaires qui ne partageaient pas la posture *réciproque*.

¹² Entretiens n° 8, 22, 26 et 28.

Une posture *instrumentale* a été identifiée — 11 des 35 interviewées¹³ —, et correspond aux bénéficiaires qui cherchent activement la meilleure offre, même parmi différents candidats politiques, et pour qui l'élément déterminant leur vote est la valeur des biens ou des services reçus. Cette instrumentalisation des rapports avec les candidats politiques ne doit pas être confondue avec un désintérêt envers ces relations, mais plutôt d'une désaffection ou d'un détachement : au lieu de s'engager dans une relation durable et de respect avec les candidats politiques, ces bénéficiaires les voient seulement dans leur dimension matérielle. Les individus qui prennent cette attitude donnent leur vote aux candidats politiques « qui sont prêts à faire le plus » pour elles. Pour cela, elles acceptent toutes les offres et elles négocient avec les agents pour maximiser leurs profits, en les poussant à surenchérir avant d'arrêter leur choix pour le vote. Au-delà des biens offerts couramment, le PBF a aussi été mentionné comme facteur décisif dans leur choix. Dans ce cas, être « aidé » dans le processus d'inscription dans le programme, ou avoir quelqu'un qui peut « résoudre un problème de blocage », représente un bénéfice plus important que les offres normalement reçues. Pour celles qui partagent cette vision instrumentale des rapports politiques personnels, la potentialité d'un effet immédiat et pratique sur leurs vies est le facteur le plus important (voir encadré 7.2). Cela révèle la valeur d'une offre de garantie du maintien de l'allocation dans un cadre d'incertitude constante.

L'obligation de la réciprocité chez ces bénéficiaires n'a pas un caractère moral, mais utilitaire, opportuniste, car elles sont prêtes à accepter une meilleure offre disponible. En conséquence, les échanges concernent ici plutôt des achats de votes, des transactions économiques normalement vides de liens émotifs. Cela n'implique pas une absence de règles morales : les patrons qui ne payent pas leurs promesses sont ici aussi mal perçus, et les bénéficiaires peuvent refuser de voter pour eux même s'ils ont fait l'offre la plus haute. Pour ces bénéficiaires, l'assistance sociale est plus perçue comme une faveur que comme un droit. De même que pour le type idéal *personnaliste*, le sentiment de sécurité envers le PBF est très faible, ce qui conduit les bénéficiaires à « vendre » leur vote.

¹³ Entretiens n° 2, 5, 7, 10, 14, 17, 20, 21, 24, 30 et 35.

Encadré 7.2. L'attitude « instrumentale » dans les rapports avec des candidats politiques

— *Quand vous avez un problème avec votre allocation, qui cherchez-vous pour le résoudre ?*

Je suis allé plusieurs fois dans le [bureau du] PBF pour résoudre mon problème [allocation bloquée pendant plusieurs mois], mais toujours rien. Ils me disent que l'allocation va être débloquée, et puis rien. Cette semaine [quelques jours avant le second tour des élections de 2014], un employé du SAS est passé chez moi et m'a demandé si j'avais des soucis avec mon allocation. Quand je lui ai expliqué, il m'a dit qu'il peut le résoudre si je vote pour le candidat soutenu par le maire pour être gouverneur. Donc maintenant j'attends, et je vais voter pour lui.

— *Et pensez-vous qu'il est un bon candidat ?*

Pas mieux ou pire que l'autre. Ils sont tous pareils. J'ai juste besoin de débloquent mon allocation.

40 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 5).

— *L'année dernière, à l'époque des élections, avez-vous reçu des offres en retour de votre vote ?*

Oui, ils [les agents des candidats] viennent toujours ici dans le quartier. Ils m'ont offert de l'argent, des paniers d'aliments, des choses comme ça.

— *Et avez-vous reçu des offres liées au PBF ?*

Non, jamais, mais je connais des gens qui en ont eues. J'aimerais bien recevoir une offre comme celle-là, je voterais tout de suite pour qui ils veulent, pas de problème ! [rires].

45 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 30).

— *Quand vous avez un problème avec votre allocation, qui cherchez-vous pour le résoudre ?*

J'ai une connaissance dans le SAS qui m'a toujours aidé, même pour obtenir mon [allocation du] PBF. Je suis toujours reconnaissante de lui pour cela.

— *Et est-ce qu'il vous a demandé quelque chose en retour pour cette faveur ?*

Non, non ! Tu veux dire des gens qui demandent de l'argent et ce genre de chose, non ? J'ai entendu parler de ça. Mais non, cette connaissance ne m'a rien demandé. Bien sûr, on sait comment la politique fonctionne, et pour maintenir son travail le maire doit continuer, parce que c'est lui le parrain de cette connaissance à moi. Du coup, il m'a demandé de voter pour le maire pour qu'il puisse continuer dans le SAS. C'est tout, et je le fais avec plaisir !

31 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2006, femme au foyer (n° 32).

— *Quelqu'un du SAS ou du PBF est passé chez vous en demandant votre soutien à leur candidat ?*

Oui, une assistante sociale du PBF est passée. Elle m'a demandé de voter pour son candidat pour garantir la continuation du travail du PBF.

— *Elle vous a dit que si son candidat ne gagnait pas l'élection vous pourriez avoir des problèmes avec votre allocation ?*

Non. Je n'ai jamais eu de problèmes avec mon allocation, mais je connais beaucoup de cas comme ça, qu'on ne sait pas pourquoi on perd l'allocation. Donc j'ai voté pour son candidat parce qu'elle est la personne qui peut couper mon allocation.

33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse domestique informelle (n° 35).

Une troisième déviation importante concerne les répondantes — 12 sur 35 — qui ont déclaré que les offres n'avaient pas de poids dans leur décision, et pour cela on les identifie comme *indifférentes* à la distribution de biens et services à des fins électorales. Cela ne veut pas dire une contestation complète d'engagement dans ce type de relation. Ces bénéficiaires

acceptent des offres d'achat de vote, mais disent lors des entretiens n'avoir aucun sentiment d'obligation envers ces échanges, et donc de ne pas en tenir compte au moment du vote. Leur posture est plutôt passive dans le sens où elles ne cherchent pas les patrons ou ses intermédiaires, mais ne nient pas leurs offres. Elles acceptent les offres de tous les agents ou candidats politiques, y compris de candidats concurrents. Leur posture face aux agents varie : il y en a qui acceptent les offres sans promettre de voter pour le candidat¹⁴, et celles qui promettent leur vote à tous¹⁵ (voir encadré 7.3).

Encadré 7.3. L'attitude « indifférente » dans les rapports avec des candidats politiques

— *Avez-vous déjà reçu des offres en échange de votre vote ?*

Oui, tout le monde ici. Et j'accepte toutes les offres, bien sûr, parce que j'en ai besoin. Mais je trouve ridicules ceux qui idolâtrèrent les hommes politiques, qui font la fête parce qu'ils lui ont touché la main. Je n'ai pas de respect pour les hommes politiques. Ils sont tous pareils. Les choses qu'ils me donnent ne changent rien à cela, et n'influencent pas du tout mon vote. En fait, je n'ai pas beaucoup d'espoir que les hommes politiques puissent changer quelque chose dans ma vie.

30 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle (n° 4).

— *Comment faites-vous pour choisir vos candidats ?*

Je vois des gens qui vendent leur vote pas cher, sans réfléchir si le candidat est bon ou non. J'accepte les offres, mais je ne promets mon vote à personne ! Ils me donnent des choses et s'attendent à ce que j'aime mieux leurs candidats, mais ce n'est pas comme ça que je fais mon choix. On discute ensemble avec mes proches pour décider pour qui voter. Ce qu'on cherche est de savoir qui va faire le plus pour les pauvres. C'est pour ça que je n'aime pas les candidats qui essaient d'acheter des votes le jour des élections. On sait qu'ils vont disparaître après.

31 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, employée domestique (n° 25).

L'évaluation des candidats politiques se concentre sur leur capacité à tenir leurs promesses, les actions effectives pour l'aménagement des quartiers, la santé, l'éducation des enfants, le contenu des programmes quand il s'agit d'un vote national, et l'affinité intuitive avec le candidat. Par ailleurs, ces bénéficiaires ont démontré une solide représentation de l'assistance sociale comme droit, et conçoivent cet instrument comme un égalisateur de citoyenneté. Cette vision a été exprimée par quelques bénéficiaires interviewées comme la reconnaissance des besoins des pauvres par l'État, ou comme un retour en leur faveur des impôts qu'elles payent comme les autres citoyens.

Cette représentation de l'assistance sociale se traduit en une croyance en la sécurité de la continuité du versement des allocations du PBF, fondée sur la confiance dans leur droit d'accès au programme et connaissance de ses règles. En conséquence, elles contestent féroce­ment les problèmes bureaucratiques qui menacent leur accès au programme. Par

¹⁴ Entretiens n° 6, 11, 12, 16, 25, 29, 33 et 34.

¹⁵ Entretiens n° 1, 3, 4, 23, et 25.

contre, quelques bénéficiaires d'attitude *indifférente* peuvent ressentir une insécurité quant au versement effectif du PBF — comme les bénéficiaires qui ont une faible conscience du caractère de droit de l'assistance sociale. C'est la conséquence de leur perception de ce qui se passe dans la mise en œuvre du programme et du constat que, dans la pratique, les règles du PBF ne sont pas respectées. Une expression de l'éloignement de ces individus du type idéal *personnaliste* est que les tentatives d'achat de vote peuvent même être vues comme un facteur négatif dans l'évaluation des candidats. De façon similaire, nous avons identifié un jugement négatif des personnes qui ne font pas une évaluation plus approfondie des candidats politiques et pour qui les biens distribués sont déterminants dans le choix de vote.

1.2. La prise en charge des pauvres

Comment ces variations des cas empiriques par rapport au type idéal s'intègrent dans notre analyse de la régulation familialiste de la pauvreté ? Pour répondre à cette question, il faut savoir comment les bénéficiaires choisissent leurs candidats politiques. Le quartier le plus pauvre d'Angico n'a aucune organisation communautaire, et aucune tentative de mobilisation collective de grande échelle pour les élections n'a été réalisée. Cependant, les interviewées disent prendre en considération l'avis des voisins ou des membres de la famille plus expérimentés pour décider de leur vote¹⁶, et même si la question n'a pas été posée directement, aucune interviewée n'a mentionné de leaders religieux prenant ce rôle.

Un critère, présent dans le discours des bénéficiaires indépendamment du type d'attitude, ressort dans cette évaluation : la manière dont sont pris en charge les pauvres. Tout d'abord l'honnêteté des candidats est évaluée à l'aune des promesses tenues. Des promesses non tenues sont perçues comme une instrumentalisation des électeurs pauvres. En tant qu'homme politique, bénéficiant d'une position aisée, il a l'obligation morale d'aider ceux qui sont dans le besoin. Par ailleurs, cette aide ne peut pas être limitée à la période électorale. Puisque les besoins sont permanents, la préoccupation des élus pour ses électeurs doit l'être également. C'est pourquoi les tentatives d'achat de vote qui ne sont pas accompagnées d'actions à plus long terme peuvent être vues comme négatives.

L'encadré 7.4 montre que les interviewées ont avec le maire d'Angico des rapports paternalistes, et que les élus doivent agir comme de bons pères de famille. En bref, au-delà des pratiques décrites dans le chapitre précédent concernant l'assistance sociale, le maire est connu pour distribuer de façon permanente des biens et services aux pauvres avec ses propres moyens. Il le fait dans les institutions de la mairie, mais aussi dans sa propre maison, où environ la moitié des interviewées est déjà allée quand elles se sont trouvées en situation de besoin extrême. La disponibilité du maire pour recevoir personnellement les pauvres de

¹⁶ Une dizaine d'interviewées l'ont mentionné explicitement en réponse à la question « Comment choisissez-vous vos candidats ? ». Douze autres ont répondu positivement quand je leur demandais si l'avis de connaissances avait un effet important dans leur décision.

façon continue lui confère une bonne image : 16 sur 35 interviewées ont déclaré leur fidélité sans restriction envers lui, notamment parce qu'« il est le seul qui fait quelque chose pour les pauvres » (ou des formulations similaires), ou lui ont déjà demandé des biens ou services personnellement, ou ont déclaré avoir de bonnes impressions de lui.

Encadré 7.4. « Ils ne gagnent pas mon vote deux fois »

— *Comment choisissez-vous vos candidats politiques ?*

Je vote pour qui je veux, seulement pour ceux qui prouvent être décents. Ceux qui promettent des choses et ne les remplissent pas, qui apparaissent seulement au moment des élections, ne gagnent pas mon vote deux fois. C'est pour ça que j'aime le maire. Il connaît ceux qui souffrent, les pauvres. Il ne nous a jamais abandonnés. Peu importe sa situation, même quand il a plein de problèmes, si on a besoin, on peut aller chez lui et il ne nous fermera jamais la porte.

28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 3).

— *Quelle est votre impression du maire d'Angico ?*

J'ai déjà reçu plein de choses du maire, il ne m'a jamais abandonnée. Notamment des

paniers d'aliments, chaque fois que j'en ai besoin. Et il m'a aussi aidé avec des rendez-vous médicaux. C'était très important, parce que j'avais une maladie qui m'obligeait à voir un médecin chaque semaine. Il a tout arrangé pour moi, même pour les médicaments !

35 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 20).

« J'aime le maire parce qu'il est un homme bon. J'ai déjà été reçue par lui, il m'a écouté et m'a aidé. Il est le seul à s'occuper des pauvres ici, même quand il n'était pas à la mairie. Je vote pour lui à chaque fois, parce que ce qui importe pour moi c'est ce qu'ils [hommes politiques] peuvent faire pour les autres, pour le quartier, et pas seulement pour moi. »

33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse informelle sporadique (n° 28).

Même si beaucoup des interviewées s'éloignent du type idéal *personnaliste* ici construit, on note que le caractère familialiste se maintient dans les rapports avec la vie politique et les hommes politiques. Cela doit être compris dans le contexte du régime d'attachement familialiste (Paugam 2016)¹⁷. En bref, un régime d'attachement est la structure de régulation normative des liens sociaux dans une société donnée¹⁸. Un des types idéaux construits par l'auteur est le *régime d'attachement familialiste*, qui identifie « une très forte solidarité familiale pour faire face à la pauvreté, laquelle reste massive tant le marché de l'emploi procure peu de protections généralisées et laisse se développer une économie informelle aux franges de la condition salariale minimale » (*ibid.* p. 131). Cette solidarité est ainsi la principale source de reconnaissance et de protection pour les individus — pauvres ou non. La pauvreté est vue

¹⁷ Une exposition plus complète de la théorie des régimes d'attachement a été faite dans le Chapitre 2.

¹⁸ Pour rappel, les liens sociaux proposés par Paugam (2005) sont : le lien de filiation, le lien de participation élective, le lien de participation organique, le lien de citoyenneté. « Dans chaque régime d'attachement, les quatre types de liens peuvent avoir une fonction d'intégration et/ou une fonction de régulation. Un lien intégrateur est un lien qui attache l'individu aux groupes alors qu'un lien régulateur a une fonction supplémentaire de tessiture, qui consiste à produire un ensemble de règles et de normes susceptibles de se traduire par une extension de son influence aux autres liens, jusqu'à infléchir leur conception normative initiale » (Paugam 2016, p. 128).

comme « naturelle » dans le sens où elle est inéchangeable, ancrée dans une structure d'inégalités sociales rigides et très fortes.

Le rôle régulateur pris par le lien familial dans ce régime s'exprime, par exemple, par la prédominance de la morale familiale dans la vie politique. Heredia et Palmeira (2013) l'ont identifié comme

un processus d'établissement de liens qui passe par certaines « loyautés primordiales », par la solidarité familiale, par les relations de parenté, d'amitié, de voisinage. Dans ce type de société, le lien familial, en particulier, est très important. Même lorsqu'il ne s'agit pas de militer pour une faction de manière permanente, les obligations sociales envers les membres de la famille s'étendent à la sphère politique (Heredia & Palmeira 2013, p. 133).

Dans ce régime, les pratiques souvent identifiées comme « clientélistes » correspondent à une expression de la régulation familialiste de la pauvreté : un moyen de garder la morale familiale au centre de la vie politique, où les relations interpersonnelles s'imposent à toutes les structures politiques formelles. Cela peut être accompagné par une dynamique de réciprocité, qui dans certains contextes particuliers, définit ainsi le monde politique et toutes les conceptions de démocratie, de civisme et de politiques publiques (Ansell 2014).

Cette prééminence des valeurs familiales peut aussi être observée dans un autre aspect des rapports des bénéficiaires avec la politique locale. Il s'agit d'un effet amortisseur des relations interpersonnelles sur l'image négative associée à la corruption. Ce phénomène a été démontré dans plusieurs études¹⁹. Au Brésil, Sabourin (2011) trouve aussi des électeurs au Nordeste qui sont prêts à rétribuer l'aide reçue même si l'homme politique en question est « un voleur ». Pour comprendre ce comportement, il est utile d'intégrer un autre facteur. Au Pernambuco, voisin du Ceará, Carlos Pereira et Marcus A. Melo (2015) ont trouvé dans une enquête économétrique expérimentale que l'investissement public réduit l'impact négatif des actes de corruption sur la probabilité de réélection des maires, même quand les électeurs sont informés de l'implication du candidat. Les données présentées dans cette thèse confirment qu'en plus des investissements publics, la distribution de biens ou de ressources publiques a aussi cet effet parce qu'elles ont un impact direct et concret dans la vie des électeurs pauvres.

Ceci est visible dans la relation que plusieurs interviewées — se rapprochant de différents types d'attitudes décrits avant — ont avec le maire d'Angico. Bien que je sois dans l'impossibilité de donner des détails sur le passé du maire, il suffira de dire que les suspicions d'actes de corruption du maire sont bien connues à Angico. Même s'il n'a pas encore été condamné, il a déjà été la cible de plusieurs sanctions administratives qui ont été relayées par les médias locaux. Pourtant, les interviewées démontraient des sentiments

¹⁹ À titre d'exemple, Chang et Kerr (2009) identifient une plus grande tolérance pour la corruption chez les électeurs qui appartiennent à un réseau de patronage en Afrique, bien qu'ils soient plus au courant de l'implication de leur patron dans des actes de corruption que les électeurs en dehors du réseau. Les auteurs ont utilisé des données relatives à 18 démocraties d'Afrique sous-saharienne.

positifs envers le maire — 16 sur 35 — en raison de sa disposition à « aider les plus pauvres ». Si la distribution de biens peut être vue comme « des faveurs personnelles qu'il fait juste pour acheter des votes et ne rien faire pour les pauvres »²⁰, la vision dominante est qu'« il est le seul à savoir ce que les pauvres vivent », comme l'a dit plusieurs interviewées (voir encadré 7.4). La distribution de biens et de services de l'assistance sociale, ainsi que de biens issus de ses moyens propres, lui a garanti une image de bonté, de quelqu'un qui respecte ses promesses, qui fait quelque chose « de vrai pour les pauvres ».



En bref, nous sommes dans un contexte où l'offre et l'acceptation de produits et de services en échange d'un soutien politique sont constantes. Cependant, les électeurs qui participent à de tels rapports ne se sentent pas tous obligés de tenir leur part de l'engagement. Dans une large mesure, cela se produit précisément parce que les électeurs n'ont généralement pas confiance dans les candidats politiques. Cela ne veut pas dire que la distribution de biens et services à des fins électorales est inutile. Au contraire, elle est efficace pour les candidats et les élus qui respectent les termes de réciprocité, et punit ceux qui ne le font pas, en sapant leur réputation.

Le choix du candidat résulte de l'empathie et d'une évaluation positive de son histoire. Les candidats qui ne remplissent pas les promesses perdent des points dans cette évaluation, et seront moins pris au sérieux si une tentative d'achat de vote survient à nouveau. Ces données montrent que les électeurs pauvres ont un rôle actif dans ces rapports : ils négocient souvent les conditions de la relation et s'engagent fréquemment dans des échanges avec plusieurs candidats politiques. Ce qui est constant dans ces rapports, même s'ils sont très variés, c'est la force des valeurs familiales dans l'exercice de la citoyenneté des pauvres, ainsi que la motivation sous-jacente d'assurer la sécurité matérielle. Mais le rôle pris par le PBF dans l'évaluation des candidats politiques par les bénéficiaires va au-delà leur attitude vis-à-vis de la distribution de biens, de relations réciproques ou d'achat de vote. En fait, il y a plusieurs facteurs distincts expliquant le vote aux élections présidentielles, et le PBF y joue un rôle différent que celui qu'il joue dans les élections locales. Voyons maintenant comment cela se passe.

2. LE RÔLE DU PROGRAMME BOLSA FAMÍLIA DANS LE CHOIX DES CANDIDATS PRÉSIDENTIELS

Dans le chapitre et la section précédents, nous avons décrit le rôle joué par les services d'assistance sociale dans les rapports politiques personnels à l'échelle locale. L'utilisation

²⁰ 27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

politico-électorale du PBF représente l'opportunité pour les bénéficiaires d'assurer la continuité de leurs allocations. Il s'agit d'une stratégie déclarée pour échapper à l'incertitude concernant l'administration du programme. Deux mécanismes existent : l'achat de vote simple, en échange de biens ou de services de l'assistance ; la demande personnalisée des assistantes sociales, qui utilisent leur connaissance des familles assistées — et parfois leur relation d'intimité avec eux — pour exercer une influence sur le vote. « Demande de soutien » est la façon dont les usagers de l'assistance sociale appellent le plus fréquemment la participation des assistantes sociales et d'autres employés du SAS dans la campagne électorale. Ce « soutien » était souvent demandé pour que le Centre de référence de l'assistance sociale (CRAS) ne soit pas fermé. Quand je demande explicitement à une bénéficiaire²¹ si elle croit que l'unité pourrait fermer dans le cas où le candidat en question aurait perdu l'élection, elle me répond « non », mais elle dit aussi craindre que certaines assistantes sociales soient licenciées, ce dont elle a déjà été témoin au cours de la campagne électorale. Malgré cela, l'incertitude du futur du CRAS a un effet sur elle : « ça serait dommage qu'il ferme... il est là tout à côté de chez moi ! ». De plus, l'avis des assistantes sociales sur les sujets politiques est respecté : c'est l'avis d'une personne qui « sait des choses », comme l'a indiqué une autre bénéficiaire²².

Ces deux formes d'influence sont aussi observées dans le PBF, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, d'abord avec la médiation de l'inscription et la résolution des « problèmes » liés à l'allocation (comme achat de vote simple), et aussi par l'engagement personnel des assistantes sociales (relation de long terme). En addition, le PBF influence le vote des pauvres d'une autre manière : il est un des facteurs mentionnés pour le choix des candidats présidentiels.

2.1. Comment le PBF influence-t-il le vote ?

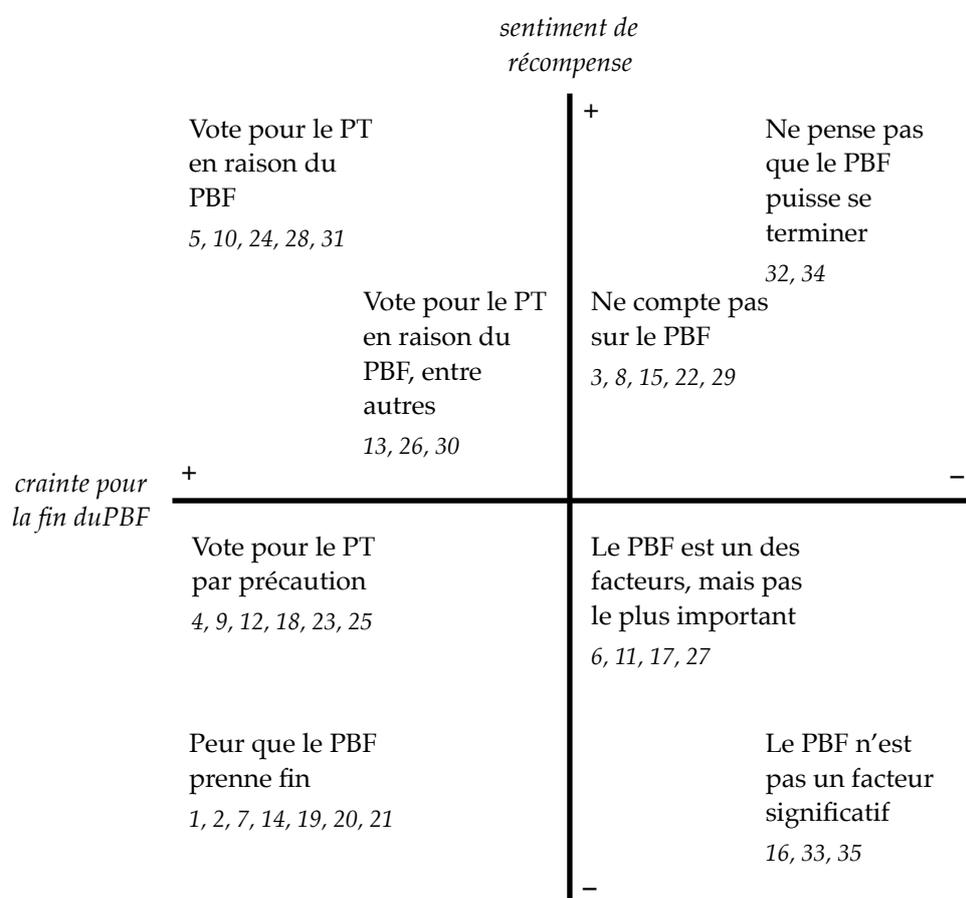
Le PBF détermine en partie le choix des candidats présidentiels par les bénéficiaires, même si aucun effort n'a été constaté de la part du maire d'Angico pour contraindre ce choix. C'était peut-être une stratégie électorale de sa part pour ne pas perdre les votes des bénéficiaires qui soutenaient fortement un autre candidat à la présidence que lui. Toutes les interviewées de notre échantillon ont déclaré avoir voté pour la réélection de Dilma Rousseff à la présidence de la république. On notera cependant qu'il y a des bénéficiaires du PBF qui ont voté différemment, même si nous n'en avons aucun dans notre échantillon construit de façon aléatoire. Cependant, notre objectif ici est de comprendre le rôle que joue le PBF dans le choix du vote pour le PT. Nous avons identifié deux facteurs principaux pris en compte par les bénéficiaires interviewées pour choisir leur vote : la volonté de récompenser le PT pour le PBF ; la crainte des bénéficiaires face à l'interruption du programme (pour diverses raisons).

²¹ 23 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, travailleuse informelle sporadique (n° 31).

²² 28 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle (n° 27).

Notons que ces deux facteurs, qui correspondent au contexte politique national, sont en accord avec notre analyse précédente sur les déviations du type idéal *personnaliste* et la régulation familialiste de la pauvreté. Comme nous l’avons soutenu, les deux caractéristiques communes à toutes les bénéficiaires interviewées sont le rapport politique paternaliste et la volonté de réduire l’insécurité matérielle. Pour représenter les postures et justifications données par les interviewées quant au choix de leur vote à la présidence de la république, nous avons choisi la forme d’un graphique (figure 10), ordonné selon deux axes qui représentent les deux facteurs les plus importants selon les bénéficiaires pour le choix de leurs votes.

FIGURE 10. L’INFLUENCE DU PBF DANS LE VOTE POUR LE PT — SCRUTIN PRÉSIDENTIEL



Source : élaboration de l’auteur.

Avant de rentrer dans les détails de chaque réponse, une précision est nécessaire. Le choix de représenter l’intensité de ces deux sentiments résulte du fait que toutes les bénéficiaires interviewées les ont manifestés dans une certaine mesure, et que toutes voient le PBF très positivement, étant un complément important pour le revenu familial.

Dans le cadre supérieur gauche, on trouve le *vote pour le PT en raison du PBF*. Ce vote correspond à une forte association du PBF à la personne de Lula, et à tous ceux qu'il soutient. C'est un vote de récompense au PT comme créateur du programme, mais aussi comme garant de sa continuation avec une forte crainte de perdre l'allocation. Le sentiment commun est la crainte que le PBF disparaisse avec le gouvernement du PT. Cette personnification du programme existe depuis Lula, et a été transmise à Dilma Rousseff qui a pris sa suite à la présidence de l'État fédéral. Cette crainte incite les bénéficiaires à écouter des rumeurs disant que d'autres candidats (une fois élus) mettraient fin au PBF. Dans le même cadre, se trouvent aussi les bénéficiaires qui ont mentionné explicitement le PBF comme une des principales raisons de leur vote, mais pas la seule. Le sentiment de récompense résultant du PBF est ainsi plus faible que pour la première catégorie, car il est associé chez ces bénéficiaires à des perceptions positives du gouvernement venant d'autres facteurs, tels que la croissance économique ou l'amélioration des services publics. Le fait que le PBF ne soit pas la seule motivation du vote indique aussi une crainte plus faible — qui peut résulter d'un niveau économique ou d'une situation de travail moins précaire (voir encadré 7.5).

Encadré 7.5. Le PBF et le vote pour le PT (I)

— *Pensez-vous au PBF au moment de choisir votre candidat à la présidence ?*

Bien sûr, je pense toujours à ça. Avant je pensais que seul le PT continuerait le programme, et pour cela j'ai toujours voté pour eux. Maintenant, avec cette crise [économique], je pense que le PBF terminera de toute façon. Mais bon, je vote quand même pour le PT, je l'ai toujours fait, et je pense qu'il y a plus de chance pour que le programme continue si Dilma reste [à la présidence].

40 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 5).

— *Pensez-vous au PBF au moment de choisir votre candidat à la présidence ?*

Comment ne pas le faire ? Le programme appartient à Dilma, les autres ne le continueraient pas, j'en suis sûre. Mais je ne vote pas pour elle seulement pour ça. Il y a des gens qui pensent qu'on ne connaît pas la politique, et qu'on vote seulement en pensant au PBF. Mais ils ne savent pas tout ce qui a changé dans la vie des pauvres. Bien sûr que le PBF est très bien, mais c'est pas que ça. Tout a changé. T'es trop jeune pour te rappeler, mais je te dis : si t'étais venu ici avant, il y a une dizaine d'années, je suis sûre que tu n'arrives même pas à imaginer la misère de tout le Nordeste.

45 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 30).

Également avec un fort sentiment de récompense, on trouve dans le cadre supérieur droit celles qui *ne pensent pas que le PBF puisse se terminer*. Leur vote est très faiblement motivé par une perspective d'avenir, puisqu'elles pensent qu'aucun autre parti ne va mettre fin au programme. Le faible sentiment d'insécurité est aussi partagé par celles qui *ne comptent pas sur le PBF*, puisqu'elles pensent qu'il peut se terminer à tout moment (encadré 7.6). Cette absence de sentiment d'insécurité a donc une signification opposée à la catégorie précédente.

Ces bénéficiaires essaient de ne pas compter sur le revenu additionnel, et ne pensent pas que leur vote puisse influencer l'avenir du programme. Ainsi, leur motivation majeure est de récompenser le parti pour avoir créé le PBF, mais pas seulement.

Encadré 7.6. Le PBF et le vote pour le PT (II)

— *Avez-vous entendu des rumeurs sur la position des candidats à la présidence par rapport au PBF ?*

Tout le temps. J'ai entendu dire plusieurs fois qu'Aécio [candidat PSDB] terminerai le programme. Aussi sur Marina [candidat PV] j'ai entendu pareil. Mais ce sont des bêtises ça, je ne les prends pas au sérieux. Je pense franchement que le PBF peut terminer à n'importe quel moment, donc cela n'affecte pas mon vote. Je ne compte pas sur cette allocation, il faut faire sa vie indépendamment de ça. C'est pour ça qu'on a vu des réductions [dans la valeur] des allocations après les élections. Ils

veulent nos votes et après on est laissé sans rien. Je ne fais confiance à aucun politicien. Je pense même que Dilma et Lula ont volé aussi, même si j'ai voté pour Dilma l'année dernière. Mais je ne savais pas du tout ces choses-là [accusations de corruption de son gouvernement massivement médiatisées en 2015]. C'est pour ça que maintenant je vais voter pour les nouveaux. Je pense qu'ils vont voler un peu moins...

27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Le cadre inférieur droit rassemble les bénéficiaires motivées par un faible sentiment de récompense envers le PT, et aussi par une faible crainte pour la fin du programme. À l'extrême, on trouve celles qui considèrent que *le PBF n'est pas un facteur significatif* pour décider leur vote. Il s'agit des interviewées qui ont dit évaluer les candidats selon d'autres critères, notamment leur honnêteté. L'autre catégorie se compose des bénéficiaires pour qui *le PBF est un des facteurs, mais pas le plus important* au moment de voter. Cette relative indifférence par rapport à l'avenir du programme dénote une faible crainte des deux catégories que le programme soit arrêté. Cette posture plus neutre par rapport à l'influence du PBF dans le choix des candidats résulte de ce qu'elles ne croient pas qu'un gouvernement d'un autre parti que le PT puisse mettre fin au PBF, et ignorent par conséquent les rumeurs (voir encadré 7.7).

Enfin, le cadre inférieur gauche représente les bénéficiaires dont les votes sont motivés plutôt par la crainte de la fin du programme que par un sentiment de récompense, et rassemble relativement plus de bénéficiaires que les trois derniers. Leur vote est un moyen pragmatique d'augmenter les chances de continuation du programme. Ce type de vote a été manifesté par des interviewées qui manifestent explicitement la *peur que le programme prenne fin* comme motivation pour le vote, et celles qui adoptent une posture prudente, et *votent pour le PT par précaution* : elles ne font pas confiance à toutes les rumeurs diffusées, et sont incertaines quant à la possibilité des candidats d'interférer avec la continuation du programme. De toute façon, elles préfèrent ne pas prendre de risques (encadré 7.8).

Encadré 7.7. Le PBF et le vote pour le PT (III)

— *Pensez-vous au PBF au moment de choisir votre candidat à la présidence ?*

Oui, j’y pense, et on entend beaucoup de choses, mais c’est difficile parce que tous les candidats disent les mêmes choses, font les mêmes promesses... à la fin, on ne saura jamais, donc il ne faut pas croire les choses que les gens disent. À la fin, ils vont tous dire les mêmes choses l’un de l’autre, non ? Donc il ne faut pas se prendre la tête là-dessous.

24 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2010, femme au foyer (n° 6).

— *Pensez-vous au PBF au moment de choisir votre candidat à la présidence ?*

Je pense que non, parce que c’est mon droit. J’ai vérifié les règles du programme, et je sais

que je peux en bénéficier. Je connais des gens qui ne se battent pas pour recevoir l’allocation même en étant dans le profil cible, et je trouve ça absurde.

— *Et n’avez-vous pas peur que le programme se termine ?*

Les gens en parlent, mais je ne sais pas s’il peut terminer. Et qui serait le fou qui le ferait ? Qui irait voter pour quelqu’un qui a mis fin au PBF ? Je te dis déjà : ici, personne. Donc je ne pense pas qu’il va terminer. Maintenant qu’ils nous ont donné ça, ils ne peuvent pas l’enlever. Je ferai un scandale, et je suis sûre que je ne serai pas la seule [rires] !

24 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, femme au foyer (n° 33).

Encadré 7.8. Le PBF et le vote pour le PT (IV)

— *Avez-vous entendu des rumeurs sur la position des candidats à la présidence par rapport au PBF ?*

J’ai entendu un peu de tout, mais je ne crois pas à ces choses. Mais j’ai tellement peur que le PBF termine. Pour être sûre, je vote pour le parti de Lula parce qu’il va sûrement continuer avec le programme. C’était Lula qui l’a créé, et donc je sais que Dilma va le maintenir. Elle a même augmenté la valeur ces dernières années. Il y a des gens qui ne l’aiment pas, qui pensent qu’elle est pire que Lula, mais je suis content avec ce qu’elle a fait avec le PBF. L’autre [candidat opposant] on ne le connaît pas bien. Je ne pense pas qu’il va arrêter le programme, mais peut être qu’il ne va pas continuer à augmenter la valeur de l’allocation. Je ne sais pas. Pour être sûre, je ne pense pas deux fois : mon vote a été pour Dilma [dans le premier tour], et il va à elle à nouveau.

31 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, employée domestique (n° 25).

— *Êtes-vous contente avec le PBF ?*

Ah, il [le PBF] est une très grande bonté, je suis très heureuse avec cet argent en plus. Et [la valeur de] mon allocation a augmentée ces derniers mois, et je pense qu’il y a un lien avec la période électorale.

— *Et cela aura un poids sur votre décision pour le candidat à la présidence ?*

Je ne pense pas, non. C’est clair qu’on entend qu’un candidat va mettre fin au PBF, mais je ne sais pas si un nouveau président peut mettre fin au PBF. De toute façon, je préfère voter pour le PT pour être sûre qu’il continuera.

27 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2007, employée domestique (n° 9).

On constate que la personnification du programme est assez forte avec le PT, et surtout avec Lula. Ceci explique aussi la raison pour laquelle Lula est apparu dans tout le pays en photographie sur des affiches de campagne électorale à côté de plusieurs candidats politiques du PT, et notamment à côté de la présidente et candidate à sa réélection, Mme Rousseff, ainsi que sur des affiches de candidats de partis alliés. Bien que n'étant pas un candidat politique en 2014, et qu'il ait alors mis fin à sa carrière politique, son image était de grande valeur, et les données ici présentées contribuent à en comprendre la raison.

En guise de conclusion, il nous faut maintenant relier ces données à notre analyse globale : comprendre les justifications et les motivations du vote dans le cadre normatif et moral qui leur donne un sens. Les justifications des votes des bénéficiaires du PBF aux élections présidentielles doivent aussi être interprétées dans le rapport paternaliste et le besoin matériel de la famille. Ces deux facteurs interagissent pour définir la motivation principale du vote pour le PT. Même quand le PBF est vu comme un droit — en opposition à la vision selon laquelle il serait une faveur personnelle —, le besoin matériel extrême peut servir de motivation pour ce vote. De façon similaire, quand le sentiment de récompense n'est pas fort, le vote pour le PT vise à augmenter les chances de continuation du PBF.

2.2. Rationalité de vote ou clientélisme ?

Les rumeurs diffusées sur la position des candidats politiques — notamment à la présidence — vis-à-vis du PBF sont un objet de controverse constante parmi les bénéficiaires du programme. Ces rumeurs ne sont pas seulement originaires des bénéficiaires elles-mêmes, mais sont renforcées dans les campagnes électorales : les candidats liés au PT revendiquent souvent la responsabilité du parti dans la création du programme en soulignant l'opposition des autres partis. De leur côté, les partis les plus importants d'opposition au PT tentent de museler leurs membres publiquement connus pour être opposés au PBF, et garantissent la continuation du programme — voir son expansion²³. On constate cet effort, par exemple, chez le principal parti de centre droit, le PSDB, depuis les élections présidentielles de 2006 — quand Lula a été réélu. Malgré les efforts réalisés pour neutraliser l'effet positif que le PBF peut avoir sur l'image du PT, les données recueillies dans cette étude montrent que le programme continue à être un facteur important dans le choix

²³ Dans le gouvernement provisoire de Michel Temer (PMDB), débuté le 12 mai de 2016, la rhétorique gouvernementale sur le programme se teinte d'austérité en donnant la priorité à l'« efficacité » du programme. Le nouveau ministre du développement social a démontré depuis le début une volonté à réduire le nombre de bénéficiaires, en ciblant le programme pour les « plus pauvres ». Cette rhétorique, cependant, n'a pas été dominante chez les partis libéraux pendant les campagnes électorales présidentielles. À titre d'exemple, dans les élections de 2014, le candidat Aécio Neves (PSDB) a présenté au Sénat fédéral un projet de loi pour que le versement des allocations puisse être prolongé d'une période additionnelle de six mois après que le bénéficiaire soit sorti du profil cible du programme ; la candidate Marina Silva (PSB, et aujourd'hui REDE) a quant à elle suggéré l'introduction d'un treizième mois d'allocation à la fin de l'année.

du vote pour ce parti. Comme il s'agit de rumeurs, des incohérences, des contradictions peuvent aussi surgir comme le montre la conversation suivante :

– *Pensez-vous au PBF au moment de choisir votre vote ?*

Je considère beaucoup le PBF pour choisir mon vote. C'est pour ça que je vote toujours pour Lula et Dilma. Et ici [au Ceará], j'ai entendu dire que si Camilo [candidat représentant du PT] gagne les élections, il va mettre fin au PBF.

– *Mais n'est-il pas aussi du PT ?*

Ah oui, c'est le même parti que Dilma. Donc il ne va pas mettre fin au programme. Mais l'autre [Eunício Oliveira, candidat représentant du PMDB] non plus, parce qu'il est avec le maire [d'Angico]²⁴.

28 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle (n° 27).

Dans une lecture rapide, on pourrait penser que l'interviewée fait une simple confusion entre les noms des partis et des candidats. Sa dernière remarque montre le contraire : le candidat qui est « avec le maire » ne représente pas un risque pour le PBF, parce que le maire est celui qui l'administre localement. Et une fois qu'elle réalise que l'autre candidat, celui dont elle sait qu'il est opposé au maire, est en même temps du PT, elle arrive à la conclusion que la rumeur est fautive : ni l'un ni l'autre ne peuvent menacer la continuation du programme²⁵.

Dans ce contexte, un effet positif du PBF dans les résultats des candidats sortants était attendu, comme décrit dans l'introduction de ce chapitre. Dans une étude sur les élections de 2002, 2006 et 2010, Zucco (2013) a trouvé un effet très important des PTCR — le PBF, mais aussi ses prédécesseurs — sur la performance des candidats présidentiels sortants, mais aucun signe d'un effet de tels programmes sur l'identification aux partis politiques. L'auteur conclut que les PTCR ont un effet important à court terme, mais pas assez pour provoquer l'alignement des électeurs à long terme. En conséquence, il s'agirait d'un type de vote à rationalité économique. Les données regroupées ici montrent que ce calcul économique est complexe : les bénéficiaires ne votent pas en prenant en considération seulement la plus grande chance de continuation du programme — d'autant plus que depuis les élections présidentielles de 2006, tous les candidats majeurs appuient l'expansion du PBF. Ames *et al.* (2010), par exemple, défendent que, dans les élections de 2010, moins de 10 % des électeurs pensaient qu'un des principaux candidats à la présidence puisse diminuer ou arrêter le programme. Le modèle ici présenté contribue 1) à identifier que la crainte de la discontinuation du programme et la récompense envers son créateur sont les deux

²⁴ Traduction du texte original en portugais : « *Eu considero muito o PBF pra escolher meu voto. É por isso que eu sempre voto no Lula e na Dilma. E aqui, eu ouvi falar que se o Camilo ganhar a eleição ele vai terminar o PBF. [...] Ah é, é o mesmo partido da Dilma. Então ele não vai terminar o programa não. Mas o outro também não, porque ele está com o prefeito* ».

²⁵ Il faut remarquer que, indépendamment des partis ou position vis-à-vis du PBF, les gouverneurs des États fédérés n'ont aucune influence sur la gestion du programme.

principaux facteurs relatifs au PBF déterminant le vote pour le PT et 2) à comprendre comment ces facteurs interagissent.

Il est important de souligner que les comportements de vote à l'échelle des élections présidentielles ici présentés ne peuvent pas être traités comme concernant des rapports clientélistes. Le clientélisme suppose le rapport entre deux individus, direct ou par intermédiaire(s). De façon similaire, l'achat de vote se configure comme une action délibérée d'échange de biens ou de services par le vote ou le support politique. La personnification du programme, la diffusion des rumeurs sur sa discontinuation, ou même le sentiment d'entraide font partie de la façon dont la citoyenneté est construite dans un système de régulation familialiste de la pauvreté. Ils doivent être analysés comme tels : ils produisent un effet non seulement sur le choix du vote, mais aussi sur l'organisation sociale des bénéficiaires de l'assistance sociale.

2.3. Le contrôle des voix des pauvres

Est-il possible de savoir avec certitude si l'utilisation électorale de l'assistance sociale offre de bons résultats aux candidats politiques dans les systèmes électoraux anonymes modernes ? Dans les élections de 2014, les résultats électoraux d'Angico donnent quelques indications. En concentrant les ressources dans les quartiers pauvres et très peuplés, le maire a tenté de renverser les résultats entre le premier et le second tour en faveur de son candidat au gouvernement de l'État du Ceará. Mais les promesses n'ont pas été payées entre les deux tours. Et son candidat a obtenu moins de voix proportionnellement et en absolu au deuxième tour (tableau 6). Compte tenu des limites de l'enquête, on établit une corrélation entre le non-paiement des promesses et la dégradation des performances du candidat du maire, sans pouvoir affirmer de causalité. Cette causalité, cependant, peut être envisagée à partir de quelques entretiens menés avec des bénéficiaires qui, motivées par le non-paiement des promesses, ont dit avoir eu un vote punition (encadré 7.9). D'autres facteurs que l'enquête n'a pas interrogés ont pu aussi jouer. On peut penser aussi que le parti adverse aurait lui payé ses promesses ce qui aurait entraîné la perte de voix pour le candidat du maire. Mais rappelons deux faits : 1) le parti adverse ne dispose pas des agents de la mairie ni des ressources afférentes ; et 2) je n'ai observé pratiquement aucun agent du parti adverse faisant des actions d'achat de vote entre les deux tours.

TABLEAU 6. RÉSULTATS DES ÉLECTIONS DE 2014 POUR LE GOUVERNEUR DE L'ÉTAT DU CEARÁ

Échelle	Candidat	1 ^{er} tour		2 ^{ème} tour	
		%	Voix	%	Voix
Ceará	Santana (PT)	47,81	2 039 233	53,35	2 417 668
	Oliveira (PMDB)	46,41	1 979 499	46,65	2 113 940
Angico*	Santana (PT)	66,00	–	75,00	–
	Oliveira (PMDB)	33,00	–	25,00	–

Source : *Repositório de dados eleitorais*, TRE Ceará <<http://www.tre-ce.jus.br/>>. Notes : *Pour assurer la confidentialité, les données relatives aux résultats des élections à Angico sont approximatives, et en conséquence les données absolues ne sont pas fournies.

Encadré 7.9. Les conséquences du non-paiement des promesses

— [Le lendemain du second tour des élections 2014] Avez-vous reçu beaucoup d'offres pour donner votre vote à quelqu'un ?

Oui, tout le temps ! Mais tu sais, ce ne sont pas tous [les candidats] qui reviennent pour payer leurs promesses. Au contraire : au moment de venir demander nos voix ils sont nombreux, ils promettent n'importe quoi. Après pour les payer c'est une autre histoire.

— Comment faites-vous donc pour décider pour qui voter ?

Il faut juste attendre pour voir qui revient. Ils pensent que nous sommes bêtes, mais ils ne savent rien. Pour le maire même, pas mal de gens sont venus chez moi demander de voter pour son candidat. À ce moment-là ils sont tous très sympas, et ils disent qu'ils peuvent résoudre tous les problèmes. Combien penses-tu de ces gens-là sont revenus pour payer leurs promesses ? Aucun. Bien sûr que je n'ai pas voté pour lui. On ne fait pas ça.

— Et finalement pour qui avez-vous voté ?

Je ne sais plus, pour l'autre, je pense. Mais ce n'était pas pour celui du maire, et je suis content de savoir qu'il n'a pas gagné !

28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2009, femme au foyer (n° 15).

— Vous rappelez-vous pour qui vous avez voté dans les dernières élections [2014] ?

Pas tous, non... Pour le président j'ai voté pour Dilma. Après les autres je ne me rappelle plus.

— Je comprends, ça fait beaucoup de temps. Alors, je vous rappelle seulement les candidats du second tour au gouvernement du Ceará : il y avait Camilo Santana, [représentant] du PT, qui a gagné, et Eunício Oliveira, [représentant] du PMDB. Vous rappelez-vous qui vous avez choisi de ces deux ?

Ah oui, j'ai voté pour Camilo, parce que l'autre était le candidat du maire, et je ne l'aime pas du tout.

— Pourquoi ?

Parce qu'il est un menteur. Ils nous ont promis un tas de choses dans la campagne et après ils nous a abandonnés. J'avais besoin d'un fauteuil roulant pour ma mère et un de ses gens m'avait promis de le donner tout de suite. Je l'ai attendu jusqu'au dernier jour, et rien. Je ne l'ai jamais vu.

— Mais avez-vous réussi à avoir le fauteuil roulant par l'autre candidat ?

Non, finalement une connaissance m'a aidé pour ça. Mais le problème est que le maire me l'a promis. Je l'aimais bien avant ça, il m'a aidé plusieurs fois. Mais après ça j'ai dit « ça suffit ». Donc j'ai voté pour l'autre.

25 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, employée domestique (n° 26).

Comme décrit dans le chapitre précédent, les activités d'achat de vote ont été réalisées presque tous les jours entre le premier et le deuxième tour des élections de 2014. En bref, 15 jours ont été en consacrés exclusivement à ces activités, dans le CRAS enquêté et les huit autres CRAS de la ville, localisés dans les quartiers les plus vulnérables. Considérant qu'aucune des promesses n'a été remplie, l'insatisfaction dans les quartiers en question était inévitable. Comme indiqué auparavant dans ce chapitre, l'opinion de voisins et membres de la famille est essentielle dans le choix du vote des bénéficiaires, et la capacité des candidats à tenir leurs promesses est le premier facteur d'évaluation. Dans ce cas précis, les bénéficiaires interrogées devaient choisir entre voter pour « le candidat de l'assistante sociale » — souvent en prenant en compte leur relation d'intimité — ou écouter leurs proches leur disant de ne pas voter pour lui parce qu'il n'a pas rempli ses promesses. En conséquence, les assistantes sociales ont aussi vu leur image dégradée auprès des bénéficiaires interrogées. Certaines ont tenté d'y remédier en employant des stratégies de circonstance (voir encadré 7.10).

Encadré 7.10. Stratégies de circonstance employées par les assistantes sociales

Le lendemain des élections, dans la salle des assistantes sociales, une dame arrive et demande : « comment on fait pour le fauteuil roulant qui m'a été promis pendant la campagne ? » Les assistantes sociales m'avaient averti que les personnes allaient rapidement passer pour demander les promesses qui leur avaient été faites. Les assistantes ne répondaient pas directement à la dame, mais lui demandaient qui était venue la voir, ce qui leur permettait de se défausser en disant que la personne travaillait au SAS, et donnaient des indications pour qu'elle puisse y aller.

En ce qui concerne les listes des « demandes » passées à la coordination de la campagne, les

assistantes sociales n'avaient reçu aucune instruction, mais elles croient que rien ne n'allait être fait. Certaines envisageaient déjà de payer elles-mêmes les promesses les plus urgentes. Alana (31 ans, assistante sociale CRAS, sans parrains politiques) me disait qu'anticipant le résultat, elle avait évité à tout prix de faire des promesses explicites. Pour cela, elle se présentait en tant qu'assistante sociale du CRAS, tout en disant clairement qu'elle n'était pas là pour travailler, mais « pour demander un soutien à son candidat ». Au moment d'offrir des services, elle se limitait à ceux déjà disponibles dans le CRAS, pour garder le contrôle de la situation (*Cahier de terrain, octobre 2014*).

Les votes perdus sont en partie au moins le résultat direct de l'échec du maire dans la réalisation de ses promesses. Une partie de ceux qui ont changé leur vote l'a fait pour punir le maire, ou en conséquence d'une réévaluation morale de son caractère. Par ailleurs, les électeurs qui attendaient la meilleure offre pour « donner » leurs votes l'ont fait à d'autres candidats, même si cela signifiait recevoir un bien de valeur plus basse que ce qui avait été promis précédemment par les agents du maire. En anticipant ces réactions, la non-réalisation des promesses de distribution de biens s'est révélée une stratégie électorale de contrôle délibéré et réussi des voix des pauvres. Nous développons une analyse de cette stratégie de ses motivations dans l'annexe 14.

CONCLUSION

Ce chapitre a permis de caractériser trois attitudes dans les rapports avec des candidats politiques, à partir d'entretiens avec des bénéficiaires du PBF. On a vu que le rôle pris par les rapports avec des candidats politiques dans la rationalité du vote des pauvres ne peut pas être considéré comme homogène, distant d'un type idéal *personnaliste*. Cette hétérogénéité remet en question aussi les théories sur le clientélisme qui essaient d'expliquer la totalité des rapports avec des candidats politiques uniquement par l'économie ou par la culture, exclusivement. Les approches économique et culturaliste sont en effet généralement choisies en fonction de leur convergence avec les données recueillies. Cependant, comme nous l'avons démontré dans ce chapitre, différentes formes de rationalité peuvent coexister et être utilisées par les électeurs.

Par ailleurs, nous avons vu la nécessité de différencier les rapports politiques personnels au niveau local et l'influence du PBF dans le vote pour la présidence. Le discours relatif au « potentiel clientéliste » des programmes sociaux, repris pour le cas du PBF par quelques médias et les partis d'opposition au PT, ne parvient pas à expliquer la rationalité du vote des pauvres, tout en (re)produisant une représentation des pauvres comme étant des mauvais citoyens qui « ne savent pas voter ». Le fait que des politiques sociales soient vues par leur population cible comme des facteurs positifs dans l'évaluation des candidats politiques qui les ont créées ne doit pas être confondu avec des stratégies politico-électorales qui opèrent au niveau local. Ces stratégies, d'ailleurs, peuvent être aussi mises en œuvre par des partis d'opposition à ceux qui sont « récompensés » au niveau fédéral, comme l'atteste le cas d'Angico.

Enfin, il est nécessaire de faire un point sur ce que les données présentées dans ce chapitre révèlent de notre objet de recherche. Heredia & Palmeira (2013) ont souligné l'importance d'analyser le vote dans le contexte culturel où il s'exprime :

Notre sens commun intellectuel nous porte à associer automatiquement le vote et la citoyenneté. Cela tient sans doute au rôle qu'a historiquement joué dans plusieurs pays le lien entre vote et citoyenneté, lien qui, chaque fois qu'il a été socialement affirmé, a eu des conséquences importantes pour le développement de la démocratie. Il ne s'agit pas pour autant d'un processus simple. L'instauration du suffrage universel n'induit pas mécaniquement l'adoption de valeurs liées à la démocratie représentative. Cela ne tient pas à une forme d'ignorance de la part des électeurs, mais au fait que le vote, comme tout autre outil institutionnel, n'existe pas dans un vide culturel ou social (Heredia & Palmeira 2013, p. 142).

Dans le cas d'Angico, nous voyons que même si le vote des bénéficiaires du PBF est loin d'être homogène, la morale familiale, et la nécessité de faire face à une « situation de précarité structurelle et d'incertitude radicale quant à l'avenir » (de l'Estoile 2014) sont les deux facteurs qui guident le choix du vote. L'exercice de leur citoyenneté doit être compris dans ce contexte, et non d'après un idéal de citoyenneté abstrait. ■

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le Brésil a atteint le premier objectif du Millénaire pour le développement en réduisant de moitié la proportion de sa population vivant dans l'extrême pauvreté, et ce près de 10 ans avant la date proposée (Campello & Neri 2013). Entre 2003 et 2011, ce que l'on définit au Brésil comme la « classe moyenne »¹ a vu ses effectifs augmenter de 65,8 à 105,4 millions de personnes, devenant le groupe majoritaire de la population (Pereira 2015). Le Programme *Bolsa Família* (PBF) n'est ni le seul ni le principal responsable de ces transformations, mais, conjointement avec l'expansion du secteur de travail formel et l'augmentation du salaire minimum², il a joué un rôle important. D'autres auteurs défendent que le PBF a permis une expansion de la citoyenneté des pauvres, et même de la démocratie brésilienne de façon plus générale. Les données présentées dans ce travail nuancent la portée de ces affirmations.

Le PBF n'a jamais fait consensus au Brésil. Sa légitimité politique a été assurée pendant plusieurs années par la bonne performance économique du pays sous les gouvernements du Parti des travailleurs (PT), et par la mise en avant des effets positifs issus du programme. Même si l'existence du PBF n'est aujourd'hui que marginalement contestée dans la sphère politique, l'opposition à la manière dont il est conçu n'a jamais cessé. Le débat politique sur le programme ne se concentre pas seulement sur le montant des ressources ou le nombre de bénéficiaires, mais principalement sur la nature même de l'aide sociale. Cette opposition n'est pas une force politique minoritaire. Au contraire, elle trouve ses racines dans les représentations sociales dominantes de la pauvreté dans le pays. L'État y est vu comme le principal responsable pour aider les pauvres, et l'aide sociale en soi est soutenue. Cependant,

¹ La « classe C », une catégorie composée de ceux qui ont un revenu familial mensuel entre 1 064 R\$ et 4 591 R\$ (entre 329 et 1 421 \$ en janvier 2017). Les autres catégories sont : classe A et B, avec un revenu familial supérieur à 4 591 R\$; classe D, entre 768 R\$ et 1 064 R\$; classe E, inférieur à 768 R\$.

² Barros *et al.* (2010) estiment que les sources de revenus non liés au travail — comme le PBF, mais aussi le BPC — étaient responsables d'environ 50 % de la réduction de la pauvreté et des inégalités au Brésil pour la période de 2001 à 2007.

les désaccords sur le PBF se font sur la manière d'aider les pauvres. Les pauvres sont majoritairement vus comme profiteurs de l'aide fournie par l'État, avec le stéréotype largement diffusé de la femme faisant des enfants pour augmenter son allocation. De façon encore plus consensuelle, l'idée d'une aide sociale de type paternaliste et normative — où le *comportement* des bénéficiaires est la cible de l'action sociale — est très répandue, dans laquelle il faut maintenir les conditionnalités liées aux soins des enfants et à l'obligation de travailler.

Dans un tel contexte, nous ne pouvons pas ignorer l'effet que l'opinion publique peut avoir sur la continuation du PBF. Le soutien politique généralisé que le programme a acquis parmi les grands partis politiques et ses principaux représentants peut donner une fausse impression de stabilité du programme, comme s'il était tenu pour acquis. Hall (2013) considère très peu probable que le programme soit contesté par les élus, à moins qu'ils soient intéressés par un « suicide politique ». Quelques bénéficiaires interviewées dans notre enquête ont aussi exprimé une telle perception : « qui est le fou qui va mettre fin au PBF ? », nous dit l'une d'elles. Cette pensée est directement associée à l'attribution du succès du PT grâce au programme, ce qui paraît être surestimé par rapport à l'effet isolé qu'il a effectivement eu dans les victoires récentes du parti. De plus, ce consensus apparent ne peut être que provisoire : à partir du moment où les partis politiques estimeront que le PBF a un effet électoral négatif, le soutien au programme ne sera plus aussi largement partagé. C'est-à-dire que si le rejet envers le PBF augmentait chez les non-bénéficiaires de façon importante, on peut attendre un « contrecoup » électoral au bénéfice des premiers partis qui viendraient à mobiliser un tel sentiment.

Ce scénario devient plus probable dans le contexte de crise économique, où les politiques sociales tendent à être réduites. Cela est lié non seulement à la demande (ou acceptation) sociale pour une politique d'austérité où l'assistance aux pauvres peut être présentée et vue comme un coût superflu, mais aussi à la stigmatisation des bénéficiaires comme non-contributeurs au bon fonctionnement de l'économie. La régulation de la pauvreté par l'assistance sociale opère en cycles (Piven & Cloward 1971), et les représentations sociales de la pauvreté se transforment selon ces cycles (Paugam & Selz 2005). Dans le cas du Brésil, on observe que la crise économique s'accroissant depuis 2015 peut déclencher la réduction de ces politiques. Le changement de gouvernement en 2016, dont le président n'a pas eu à passer par le scrutin des élections, qu'il ne briguera probablement pas en 2018³ a accéléré ce processus.

C'est dans ce contexte que nous avons cherché à comprendre les dynamiques de régulation familialiste de la pauvreté à l'échelle locale. Nous avons démontré que les individus responsables de la mise en œuvre du PBF ne sont pas protégés ou isolés de ces

³ Son inéligibilité va probablement être confirmée par le Ministère public s'il venait à se présenter (Bergamo 2016, article de presse), pour une condamnation suite à des dons illégaux à des campagnes de deux candidats à la députation fédérale de son parti en 2014 (Barifouse 2016, article de presse).

dynamiques. Au contraire, même les assistantes sociales partagent ces représentations dominantes de la pauvreté, et les intègrent dans leur travail. Nous avons ainsi identifié dans les relations entre bénéficiaires et assistantes sociales du PBF un cercle vicieux qui a pour origine et finalité précisément ces représentations sociales des pauvres. En « adaptant créativement » les règles du PBF, les assistantes sociales essaient de le « perfectionner » d'après leurs perceptions de la manière dont les ressources du programme pourraient être mieux distribuées. En cherchant à identifier les « vrais pauvres » ou les « bons pauvres », elles emploient une série de stratégies informelles qui fonctionnent comme une barrière d'accès au PBF. Plus les stratégies de dévoilement d'informations utilisées par les assistantes sociales sont agressives, plus l'insécurité envers la continuité des allocations chez les bénéficiaires est grande, et plus ces derniers tendent à modifier ou omettre des informations les concernant. Quand les assistantes sociales estiment que les tentatives pour les tromper augmentent, cela renforce l'image de bénéficiaires fraudeuses, et légitime leurs stratégies d'enquête invasives et agressives.

Alors, même si ce phénomène est intéressant en soi en ce qui concerne l'étude de la régulation de la pauvreté, nous avons trouvé qu'il ne peut pas être isolé de la relation entre le PBF et la politique électorale, qui est loin d'être simple. Même si la littérature sur l'effet électoral des PTCR est bien développée, on sait peu de choses sur l'utilisation active des tels programmes à des fins électorales. Plusieurs travaux mentionnent la possibilité d'existence des pratiques clientélistes ; d'autres en parlent comme quelque chose d'évident, sans présenter de preuves, ou confondent clientélisme avec d'autres phénomènes proches (patronage, achat de vote), mais qui ont une logique de fonctionnement très différente ; rares sont ceux qui présentent des preuves de l'existence de telles pratiques, ce que ce travail a pour ambition de faire, tout en problématisant l'usage du terme « clientélisme » pour identifier ce type de rapports entre bénéficiaires du PBF et candidats politiques.

Ce travail contribue à réfuter de façon définitive, conceptuellement et empiriquement, les affirmations telles que « le PBF est clientéliste », ou qu'il a créé un « clientélisme universalisé » (Hall 2013, p. 171). En octobre 2016, au milieu des élections municipales, un ministre de la Cour suprême du Brésil a dit, dans une déclaration publique : « Avec un PBF généralisé, ils veulent un modèle de fidélisation [électorale] qui peut les maintenir pour l'éternité au pouvoir. Maintenant, l'achat de vote est institutionnalisé »⁴. Ces affirmations ont un objectif politique — la disqualification du programme par l'emploi d'une étiquette stigmatisante — ou essaient de faire passer pour du clientélisme ce qui est un choix politique des électeurs. D'un point de vue normatif, ce type d'affirmations masquent aussi le détournement électoraliste qui peut exister dans la mise en œuvre du PBF. Mais elles servent à stigmatiser des rapports sociaux — en les isolant de leur contexte d'origine et en ignorant leur signification — en les jugeant d'après une référence idéale de citoyenneté.

⁴ Traduction du texte original en portugais : « *Com o Bolsa Família, generalizado, querem um modelo de fidelização que pode levar à eternização no poder. A compra de voto agora é institucionalizada* » (Falcão 2016, article de presse).

Ces affirmations ont aussi pour effet de disqualifier le vote des pauvres. Par exemple, les bénéficiaires du PBF qui votent aux élections présidentielles motivés par le PBF sont dépeints comme « ignorants », ou même comme des sous-citoyens qui ne devraient pas avoir droit au vote⁵. Ce type de discours est fondé, depuis la réélection de Lula en 2006, sur la corrélation entre le vote pour le PT et le fait d'être bénéficiaire du PBF. Le comportement électoral des pauvres, fondé (en partie) sur l'intérêt matériel est ainsi traité comme preuve du clientélisme *du* ou *dans* le PBF. Il est cependant difficile d'imaginer que l'étiquette « clientéliste » puisse être mobilisée pour identifier le même type de rationalité de vote chez les non-pauvres. De plus, nous avons démontré dans cette thèse que le vote des bénéficiaires du PBF n'a pas de motivations homogènes, même quand il s'adresse à un même parti. Le vote peut être l'expression d'une récompense envers le parti que les électeurs identifient comme responsable des améliorations dans leurs vies, ou il peut être l'expression d'une rationalité économique pour augmenter la probabilité de la continuation du PBF dans le contexte électoral chaotique, une manière de défendre leurs intérêts.

Au niveau local, le PBF joue aussi un rôle important dans les dynamiques électorales, mais d'une façon très différente. Si le gouvernement fédéral est vu comme le responsable de la création et du maintien du programme, c'est la mairie qui est responsable de la sélection des bénéficiaires et du règlement des problèmes bureaucratiques. Plus qu'un rôle administratif, les bénéficiaires reconnaissent à la bureaucratie municipale un pouvoir discrétionnaire dépassant le rôle formellement attribué aux mairies dans le PBF. Ceci est établi par l'observation ethnographique des pratiques à Angico, et le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie n'est pas une exagération des bénéficiaires, une généralisation de cas isolés, ou une confusion avec des fraudes qui peuvent exister — mais qui sont en fait très rares. Le programme est mobilisé par les élus et les candidats politiques (liés à la mairie) dans leurs échanges avec les bénéficiaires (ou de potentiels bénéficiaires) en vue d'obtenir leur soutien politique. Pour cela, ils s'appuient sur l'insécurité généralisée expérimentée par les bénéficiaires en ce qui concerne la stabilité du versement des allocations. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il existe une hétérogénéité dans la manière dont chaque individu intègre les actions des candidats politiques.

Le PBF peut effectivement être utilisé pour initier et maintenir une relation personnelle de type clientéliste entre électeur et candidat politique. Par exemple en facilitant l'insertion d'un individu dans le programme ou en résolvant un problème lié à sa bureaucratie — de façon réelle ou théâtralisée — actions importantes qui appellent des contre-dons, vu le caractère durable du PBF. Ainsi, le PBF permet la reproduction de rapports politiques *réciproques*, qui se rapprochent du type idéal *personnaliste* ici développé. Cependant, il ne faut pas supposer que tous les bénéficiaires du PBF — ou tous les pauvres — s'engagent de la même manière dans de telles pratiques. La réciprocité en tant que norme culturelle n'est pas

⁵ Comme l'a suggéré le député de l'État de São Paulo, Aldo Demarchi (DEM), précédemment cité (Balza 2016, article de presse).

une caractéristique homogène des rapports politiques des pauvres du Nordeste, ou dans n'importe quel autre contexte. En effet, nous avons pu observer aussi une attitude *instrumentale* dans de tels rapports, où la réciprocité ne détermine pas la façon dont les individus interagissent avec les candidats politiques. Dans ces cas, les individus reconnaissent le pouvoir des candidats sur la distribution et l'accès à des ressources rares — notamment le PBF — et font usage de ces interactions en vue d'obtenir le meilleur résultat. Il s'agit alors d'une transaction qui suit classiquement une relation d'achat de vote — autrement dit une interaction isolée au lieu d'une relation à longue durée —, où le comportement de l'électeur est fondé sur le manque de confiance dans la volonté des candidats à remplir leurs promesses, tout en reconnaissant leur pouvoir. Sans nouer de liens considérés comme immuables, les individus chercheront la meilleure « offre ». Enfin, une troisième attitude a aussi été identifiée, et concerne les individus qui sont *indifférents* aux interactions avec les candidats ou ses agents pour choisir leur vote. Cela ne veut pas dire qu'ils refusent de s'engager dans ces interactions, mais que ces interactions ne déterminent pas le candidat qui recevra le vote. Chaque attitude a des règles spécifiques de fonctionnement. Elles ont été identifiées pour les bénéficiaires du PBF dans le contexte spécifique d'Angico. Ce modèle ne prétend pas être exhaustif. Sûrement, il y aura d'autres types d'attitudes au-delà de ceux décrits ici. L'existence d'attitudes diverses permet aussi de supposer que le rapport que les pauvres du Nordeste brésilien ont avec la politique de manière générale n'est pas homogène, pas plus que la signification de l'influence que le PBF a sur leur vote.

Cependant, un sentiment domine l'expérience des bénéficiaires du PBF et joue un rôle important dans leur rapport avec la politique locale : l'insécurité envers la continuité du versement de l'allocation. L'approche ethnographique nous a permis de constater que ce sentiment est à la base de la logique de l'utilisation électorale du PBF. La source de ce sentiment se trouve dans les rapports que les bénéficiaires ont avec les agents responsables de la mise en œuvre du programme, notamment les assistantes sociales, dont la participation dans les stratégies d'utilisation électorale du PBF doit être analysée de façon encore plus détaillée.

Nous avons trouvé que la précarité d'emploi à laquelle les assistantes sociales de la mairie d'Angico font face les oblige à jouer le rôle d'« intermédiaires » dans les rapports entre bénéficiaires et candidats politiques. Essayer d'échapper à ces obligations signifie accepter le risque de perdre leur emploi. Quelques assistantes sociales peuvent aussi jouer ce rôle volontairement, motivées par des intérêts politiques, soit par réciprocité envers le parrain qui leur a donné leur emploi, soit par ambition de rentrer dans le cercle proche du maire pour gagner sa faveur et faciliter leur ascension professionnelle.

Que les assistantes sociales soient motivées ou dépourvues d'intérêts politiques est indifférent pour les bénéficiaires sollicités lors de distributions de ressources à des fins électorales : les bénéficiaires reconnaissent dans les assistantes sociales une possibilité de

contrôle de l'accès au PBF. Autrement dit, quels que soient leurs liens personnels avec des élus et leurs opinions sur de telles pratiques, du point de vue des bénéficiaires, c'est la même personne qui entreprend ces actions exceptionnelles et les actions ordinaires d'assistance sociale. Quand une assistante sociale « demande le soutien » — suivant l'expression utilisée pour l'achat de vote ou pour l'exigence de contrepartie — à une bénéficiaire du PBF pour le maire ou pour ses alliés politiques, cette demande amène en soi quelque chose qui va au-delà cette interaction spécifique. En fait, la demande est imprégnée de significations qui forment l'image de l'assistance sociale et du PBF, fondées sur toutes les interactions passées entre ces deux individus. À ce moment, l'assistante sociale n'est pas, pour les bénéficiaires, comme n'importe quel autre agent du maire que ces personnes sont habituées à recevoir et à écouter. Il s'agit de la même personne qui a un énorme contrôle — voire absolu pour quelques bénéficiaires — sur la distribution des allocations du PBF. En fait, même quand ce ne sont pas les assistantes sociales qui font cette demande, la confusion entre les deux rôles — agent de l'État et agent politique — reste établie. Cela arrive quand un des agents liés au maire évoque le PBF, le pouvoir de la mairie ou du Secrétariat d'assistance sociale, ou même celui des assistantes sociales *de la mairie* pour distribuer de telles ressources. Enfin, appuyé sur ces références, cet agent peut aussi promettre d'influer sur des « problèmes bureaucratiques » auxquels les bénéficiaires font face — ou qu'ils craignent.

*

**

Il est maintenant important de souligner la connexion qui existe entre les différents sujets étudiés dans cette thèse qui sont les composantes d'un seul objet sociologique de recherche : la régulation familialiste de la pauvreté. On comprend que le PBF n'est pas l'objet central de la recherche, que des résultats similaires auraient certainement pu être obtenus en prenant comme point de départ empirique un autre programme d'assistance sociale. En ce sens, le PBF a fonctionné dans cette recherche comme une amorce pour l'étude de notre objet, puisqu'il rassemble de façon privilégiée plusieurs éléments du débat et de l'expérience vécue de la pauvreté au Brésil. Ceci résulte de son rôle fondamental dans la régulation de la pauvreté au Brésil, depuis sa création en 2003. À partir de l'étude de cette politique publique, nous avons pu relier successivement les représentations sociales de la pauvreté à l'intervention sociale de l'État — depuis la sphère institutionnelle de formulation des lois et des politiques publiques à leur mise en œuvre —, et cette intervention de l'État à la politique et aux pratiques électorales. La façon dont ces éléments se relient dérive de la prédominance de la morale familiale sur d'autres domaines de la vie sociale dans un contexte de fortes inégalités sociales, configurant un régime d'attachement familialiste (Paugam 2016). Dans ce travail nous avons analysé de façon particulière la prééminence des valeurs familiales dans l'exercice de la citoyenneté des pauvres.

D'abord, l'aide sociale dépend de l'organisation familiale : le pauvre n'est pas intitulé à cette aide, qui n'est pas *de facto* son droit. Les agents responsables de la mise en œuvre du

PBF jugent les bénéficiaires à partir d'une solidarité familiale attendue pour faire face à la pauvreté. Devant composer avec des ressources limitées par les quotas municipaux d'allocations, et motivés par cette condition, ces agents veulent identifier les « vrais pauvres », ceux qui ont « vraiment besoin » des allocations. Au-delà de la précarité objective de ces familles, les agents prennent aussi en compte la disposition des responsables familiaux à sortir de la pauvreté, pour identifier ceux qui « méritent » l'assistance sociale. Pour les autres, n'ont pas « vraiment besoin » ou qui « dépendent » volontairement des allocations, ces agents utilisent leur pouvoir discrétionnaire pour empêcher l'octroi des allocations, les bloquer, ou réduire leur montant d'après une évaluation — personnelle et forcément inégale — de chaque famille.

Ces actions des responsables de la mise en œuvre du PBF sont la conséquence des représentations sociales de la pauvreté qui ne sont pas restreintes à ces individus, pas plus qu'Angico. Il s'agit de la vision d'une pauvreté « naturalisée », où les pauvres sont vus comme responsables de leur situation et doivent agir de façon correspondante. D'après ces représentations, le PBF a un rôle idéal à jouer dans la régulation de la pauvreté : fournir une aide temporaire seulement aux familles qui subissent des besoins extrêmes. Pour maintenir cette aide, les familles doivent observer des conditionnalités qui ont pour fonction de renforcer de bonnes pratiques familiales et la protection des enfants, et qui sont vues comme la contrepartie d'un « bénéfice » reçu. La création de nouvelles conditionnalités liées à l'obligation de « faire travailler » des membres des familles bénéficiaires est aussi fortement soutenue. Tout mouvement contraire à cette logique dans les règles de fonctionnement du PBF, qui n'est pas cohérent avec cette vision de la pauvreté, sera non seulement peu accepté par la population générale, mais fera aussi face à des pratiques de contestation et d'adaptation par les agents responsables pour la mise en œuvre du programme.

En ce qui concerne la vie politique, la morale familiale est toujours au centre. Les élus et candidats politiques sont évalués d'après leurs capacités de remplir leurs promesses et de prendre charge de ceux qui ont plus besoin. La distribution de biens et de services de l'assistance sociale est ainsi le moment privilégié pour qu'ils puissent montrer ces valeurs et légitimer leur position de représentants élus. Ceux qui n'arrivent pas à le prouver, ou qui à un moment déterminé vont contre leur parole, sont punis par électeurs. Ainsi, la distribution électorale des ressources de l'assistance sociale n'est pas vue comme quelque chose de pour laquelle les élus sont évalués négativement ; c'est la *manière* dont cette distribution est faite qui compte. La preuve en est que les candidats politiques qui font cette distribution à tort, qui n'apparaissent que dans les périodes de campagne électorale pour « acheter des votes », sont vus et traités comme des sources d'argent facile, et l'engagement dans des rapports avec eux ne contraint pas le vote des bénéficiaires interviewées.

Dans ce contexte, les pratiques que l'on identifie couramment comme « clientélistes » dérivent de la prédominance de la morale familiale dans la sphère politique. Les liens durables fondés sur la réciprocité entre électeurs et élus ou candidats politiques sont

l'expression maximale d'un type idéal *personnaliste* des rapports politiques et le PBF y joue un rôle important. Cependant, cela n'est pas la seule manière — ni la principale, pour le cas analysé — dont les pauvres bénéficiaires du PBF interagissent avec ces hommes politiques, comme souligné au début de cette conclusion. Au-delà des différences de postures vis-à-vis des rapports politiques, le besoin de faire face à la pauvreté est déterminant dans la façon dont ces individus interagissent avec la politique et tous les acteurs du politique. En adoptant différentes postures selon leur besoin spécifique, selon leurs expériences passées avec des élus, ainsi que d'après l'évaluation collective des candidats politiques faite principalement au sein des familles élargies, les pauvres du Nordeste construisent la pratique de leur citoyenneté.

Par ailleurs, nous voulons éviter que notre étude soit interprétée comme caractérisant une citoyenneté « dysfonctionnelle » — suivant la mise en garde d'Holston (2008). En effet, nous ne considérons pas que la prééminence des valeurs familiales sur d'autres domaines de la vie sociale soit une barrière au développement politique, pas plus que l'expression d'un « amoralisme » (Banfield 1958). Une « intrusion » des valeurs familiales dans la politique peut être vue comme « illégitime » (Kuschnir 2007), mais elle ne fait qu'exprimer les valeurs normatives d'une société sur une dimension de la vie sociale qui est la politique. Cela dit, le terme « clientélisme » peut nous aider à comprendre des rapports entre les pauvres et les élus et les candidats politiques qui utilisent l'assistance sociale, et le PBF spécifiquement, à des fins électorales, mais pas de façon généralisée. Les pratiques et les comportements analysés ici révèlent, au contraire, une complexité dans l'exercice de la citoyenneté des pauvres du Nordeste, qui ne peut pas être réduite par l'utilisation aveugle d'un concept tellement stigmatisé.

Nous avons ainsi traité de l'accès aux droits sociaux et de l'exercice des droits politiques des pauvres. Notre analyse concerne non seulement le statut des pauvres dans la société brésilienne, mais aussi la pratique de leur citoyenneté. Nos résultats sont certes situés géographiquement, mais nous espérons qu'ils sont significatifs pour l'étude de la pauvreté au Brésil de façon plus large, et dans d'autres contextes nationaux où une régulation familialiste de la pauvreté peut se produire.

*

**

Arrivé à la fin de ce travail, quelques considérations sur l'avenir du programme doivent être faites, fondées sur les résultats de l'enquête, sur les leçons que le cas d'Angico peut offrir. Ces points seront présentés sous la forme de propositions, même s'ils ne sont pas des suggestions novatrices. Au contraire, les racines des points qui seront discutés se trouvent bien avant la création du PBF, dans les principes établis par la Constitution de 1988, souvent appelée dans le contexte de l'histoire politique du Brésil la « Constitution citoyenne ». Ces points serviront à discuter le conflit qui existe entre les forces politiques

d'expansion de la citoyenneté brésilienne — qui ont été reprises dans la création du PBF — et l'empreinte de la norme familialiste sur les représentations et les modes d'organisation de l'assistance sociale au Brésil.

Le PBF doit être protégé des contextes politiques et électoraux et devenir un droit social acquis. En conséquence, même si on garde la famille comme unité cible du programme, les quotas municipaux d'allocations doivent être éliminées, et les montants versés reliés à l'ajustement annuel du salaire minimum. Le sentiment généralisé d'un droit au PBF pourrait empêcher ou réduire drastiquement l'emploi du programme à des fins électorales, et ce sentiment semble loin d'être atteint dans le cadre institutionnel actuel. Pour que cela puisse être accompli, au-delà d'un consensus sur le besoin de rendre effectif, de faire vivre un principe constitutionnel, les partis politiques doivent considérer que le PBF bénéficie disproportionnellement à un parti, et que le renforcement de son statut légal pourrait résoudre ce problème. Cela a bien été le cas pendant plusieurs années avec le PT, comme nous en avons abondamment parlé dans ce travail. Des partis de l'opposition au gouvernement du PT ont essayé à quelques reprises de le faire, mais la majorité alliée au gouvernement l'a empêché pour éviter que ces partis-là recueillent des avantages électoraux en le faisant. En même temps, aucune tentative de la part du PT n'a été faite dans ce sens, indiquant que la personnalisation du PBF avec les élus et candidats politiques de ce parti a été considérée comme avantageuse, ou le coût politique de le faire trop élevé, et ainsi le *statu quo* a été préféré. Le contexte politique actuel présente un avenir incertain pour le programme. Avec la destitution de la présidente Dilma Rousseff (PT) en 2016, une alliance politique de centre droit revient au pouvoir, et aura pour la première fois l'occasion de profiter électoralement du PBF. Ce qui nous semble probable est que les partis au pouvoir vont toujours essayer de résister au changement de statut légal du PBF vu que, de cette façon, ils peuvent plus facilement instrumentaliser la personnalisation des rapports politiques.

Étendre la population cible, en augmentant le seuil de pauvreté. Un ciblage très restreint est accompagné de coûts supplémentaires de mise en œuvre et incite les agents locaux à exercer leur pouvoir discrétionnaire et utiliser de moyens informels pour identifier les bénéficiaires éligibles. Moins de restriction dans le critère unique d'éligibilité au programme pourrait renverser cette tendance. On estime que ce point trouverait des résistances multiples. L'expansion d'une population cible du PBF est forcément accompagnée par une idée que la population pauvre augmente, ce qui peut être instrumentalisé par des partis d'opposition au gouvernement que le ferait. Cela peut être aussi manipulé comme une augmentation de l'« assistanat », au lieu d'un scénario idéal où le programme devrait « faire sortir » les gens de la pauvreté, et donc voir sa population bénéficiaire diminuer. De cette façon, même si les coûts globaux du programme pourraient diminuer ou être les mêmes pour une population aidée plus importante, une préférence sera certainement donnée par les responsables du programme aux mesures plus strictes qui donneraient des incitations aux pauvres à ne plus

dépendre du programme, dans une logique de responsabilisation des pauvres pour leur pauvreté qui reste dominante.

Diminuer objectivement le pouvoir discrétionnaire des agents locaux. Les bénéficiaires se trouvent actuellement sans instruments effectifs de contestation des décisions prises par les agents locaux du PBF, ne pouvant compter que sur leur capacité individuelle de négociation ou de mobilisation de ressources informelles. Cela peut être fait de plusieurs manières, à commencer par le fait que tout changement majeur dans le dossier de la famille devrait être approuvé par la famille, et en cas d'opposition, que les familles devraient pouvoir accéder à des instances de contestation autres que les mairies. L'idée originale d'un comité de gestion du PBF à l'échelle municipale qui aurait dû rassembler plusieurs acteurs sociaux a été abandonnée pour renforcer le pouvoir de la mairie dans la mise en œuvre du programme. Ceci montre la dépendance du gouvernement fédéral aux pouvoirs locaux en ce qui concerne le soutien aux politiques publiques. Le résultat pour le PBF a été un conflit latent en ce qui concerne le type d'intervention sociale, où l'État fédéral poussait vers une intervention bureaucratique, et les municipalités préféraient une intervention individualisée, où le pouvoir discrétionnaire des agents locaux a été le lieu privilégié du partage d'attributions du programme, et donc l'outil pour son utilisation active à des fins électorales.

Cette diminution du pouvoir discrétionnaire global des bureaux locaux doit être accompagnée par une augmentation relative du pouvoir des assistantes sociales. Leurs décisions ne font pas actuellement autorité et dépendent de leur relation avec la coordination locale du programme, qui elle-même dépend de sa relation avec la mairie. La priorité des instances fédérales doit être d'aider ou de donner des incitations aux municipalités pour recruter et stabiliser l'emploi des assistantes sociales⁶ et renforcer leur rôle dans le programme. Cependant, de façon similaire au point précédent, cela concerne la capacité des mairies à influencer la mise en œuvre du PBF. Une pression du secteur du service social — qui est une catégorie professionnelle organisée au Brésil — n'a pas été possible jusqu'à présent à cause du premier point ici discuté : le fait que les règles de fonctionnement du PBF peuvent être modifiées à tout moment par le gouvernement fédéral. Autrement dit, une pression de la part des assistantes sociales pourrait générer même leur exclusion complète de la mise en œuvre du programme. En même temps, notre enquête montre que même dans le cas où ces assistantes sociales seraient plus indépendantes des mairies, une intervention bureaucratique de leur part n'est pas souhaitée par elles-mêmes de façon homogène. Au contraire, les assistantes sociales d'Angico revendiquaient un rôle encore plus discrétionnaire dans l'évaluation des besoins des familles pauvres et dans la décision des montants des allocations.

⁶ Le PBF a déjà un mécanisme d'incitation financière de bonnes pratiques municipales, l'Indice de gestion décentralisée (IDG), mais que ne traite pas de la nature de contrat de travail des employés des bureaux municipaux du PBF.

Éliminer les conditionnalités et offrir des « bonus » aux familles dont les enfants vont à l'école ou font suivre des bébés, dans le sens où ces suppléments seraient des aides pour la prise en charge des enfants. Ceci pourrait transformer la façon dont les bénéficiaires voient leurs « obligations » qui n'iraient alors plus à l'encontre de leur droit effectif à l'aide sociale, qui devrait être sans restrictions. La population brésilienne semble majoritairement favorable au renforcement des conditionnalités du PBF, et il me semble peu probable que cette opinion change avant que le programme lui-même ne soit transformé pour devenir un droit social établi, ouvert à tout citoyen en ayant besoin. Ce point, cependant, demanderait une volonté politique très forte de la part du gouvernement fédéral, pour aller contre une résistance politique importante, y compris au sein de la structure bureaucratique du programme. Cela est la conséquence d'une vision paternaliste de l'assistance sociale, dans le sens où elle sert à décider à la place des pauvres eux-mêmes ce qui est le mieux pour leur propre bien. Ce rôle régulateur du comportement des pauvres a pour principe qu'il faut les forcer à adopter des pratiques considérées comme socialement désirables et qu'ils ne feraient pas sans obligation. Cela est particulièrement vrai pour les conditionnalités liées au travail, que les gouvernements du PT n'ont pas mis en place même si elles sont largement soutenues, malgré plusieurs tentatives faites par des partis politiques qui se trouvent actuellement au pouvoir, pour les créer.

*

**

On constate ainsi que le mouvement politique de reconnaissance des droits sociaux des pauvres, qui a gagné force dans la période de redémocratisation (à partir 1985) et a inspiré la création du PBF, se trouve actuellement affaibli. Le moment politique et économique actuel favorise le rejet d'un modèle d'assistance sociale fondé sur le droit, et aussi le renforcement de la responsabilisation des pauvres de leur pauvreté. Ainsi, peu à peu, le PBF s'éloigne des propositions qui l'ont inspiré en premier lieu.

En admettant qu'une configuration de liens et de normes sociales d'une société ne change pas si facilement, on peut dire que ces forces politiques ont été le produit d'un contexte historique spécifique, et qu'ils ne sont pas l'expression d'un modèle de régulation familialiste. Leur ascension à la sphère dominante du pouvoir politique est peut-être une exception. Dans ce contexte, le PBF a été une forme d'adaptation de ces conceptions de la politique au contexte brésilien, en assumant une forme hybride de politique sociale. L'équilibre entre ces deux idéologies politiques semble être avoir arrivé à un point d'inflexion.

Après treize ans de PBF, une conception citoyenne de l'assistance sociale semble n'avoir pas été assimilée au Brésil, et notre cas d'étude montre que cette résistance peut être trouvée aussi chez les agents responsables de la mise en œuvre du programme, y compris chez les assistantes sociales. Une régulation familialiste de la pauvreté s'impose sur les dimensions les plus citoyennes du PBF. Les points que nous avons discuté ici montrent les

raisons pour lesquelles il est actuellement difficile de renforcer le PBF pour en faire un droit social acquis.

Plusieurs autres suggestions pourraient être faites dans cet esprit, mais celles-ci me paraissent être les plus urgentes pour la protection des avancées déjà conquises par le Programme *Bolsa Família*. De plus, elles sont urgentes pour déclencher un débat nécessaire sur le déni au droit à l'assistance sociale prévu dans la Constitution brésilienne et, en conséquence, sur le statut et la solidarité avec les pauvres au Brésil. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Ab'Sáber A. N. (1999), « Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida », *Estudos Avançados*, vol. 13, n° 36, « Dossiê Nordeste Seco », pp. 7-59.
- Adato M. & Hoddinott J. (2010), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Alkire S. & Foster J. (2011), « Counting and multidimensional poverty measurement », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n° 7-8, pp. 476-487.
- Ames B., Machado F., Rennó L., Samuels D., Smith A. & Zucco C. (2010), « Brazilian Electoral Panel Survey », *IADB Working Paper*.
- Ansell A. (2014), *Zero Hunger: Political Culture and Antipoverty Policy in Northeast Brazil*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Auyero J. (1999), « "From the client's point(s) of view": How poor people perceive and evaluate political clientelism », *Theory and Society*, vol. 28, pp. 297-334.
- Auyero J. (2000), « The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account », *Latin American Research Review*, vol. 35, n° 3, pp. 55-81.
- Ávila M. P. (2013), « Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família ? », *Política e Trabalho*, vol. 38, n° 1, pp. 105-122.
- Baez J., Camacho A., Conover E. & Zárate R. A. (2012), « Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior ». *Policy Research Working Paper*, n° 6215, pp. 1-10.
- Bailey F. G. (1969), *Stratagems and Spoils : a Social Anthropology of Politics*, Oxford, Basil Blackwell.
- Banerjee A. V., Hanna R., Kreindler G. & Olken B. A. (2015), « Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide », *HKS Working Paper* n° 076. Disponible sur : <<http://ssrn.com/abstract=2703447> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2703447>>.
- Banfield E. C. (1958), *The moral Basis of a Backward Society*, New York, The Free Press.
- Barbier J-C. (2013), « Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale », in Castel R. & Duvoux N. (dir.), *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses Universitaires de France, lavedesidees.fr.
- Barbosa A. L. N. de H. & Corseuil C. H. L. (2011), « Bolsa Família, Escolha Ocupacional e Informalidade no Brasil », *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Ipea, vol. 47, pp. 29-36.
- Barrientos A. (2013a), *Social Assistance in Developing Countries*, New York, Cambridge University Press.

- Barrientos A. (2013b), « The Rise of Social Assistance in Brazil », *Development and Change*, vol. 44, n° 4, pp. 887-910.
- Barrientos A. & Santibáñez C. (2009), « New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America », *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, n° 1, pp. 1-26.
- Barros R. P. & de Carvalho M. (2003), « Desafios para a Política Social Brasileira », *Texto para Discussão do IPEA*, n° 985, Rio de Janeiro, IPEA.
- Barros R., de Carvalho M., Franco S. & Rosane M. (2010), « Markets, the State, and the Dynamics of Inequality in Brazil », in López-Calva L. F. & Lustig N. (dir.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, New York/Washington DC, UNDP/Brookings Institution Press, pp. 134-174.
- Becker H. (2001), « The Epistemology of Qualitative Research », in Emerson R. M. (dir.), *Contemporary Field Research: perspectives and formulations*, Long Grove, Waveland Press, pp. 317-330.
- Banégas R. (1998), « “Bouffer l’argent”. Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », in Briquet J.-L. & Sawicki F. (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bichir R. M. (2016), « Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil », *Novos Estudos*, vol. 104, pp. 111-136.
- Bohn S. R. (2011), « Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula’s Electoral Base », *Latin American Research Review*, vol. 46, n° 1, pp. 54-79.
- Böhnke P. (2008) « Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes », *Journal of European Social Policy*, vol. 18, n° 2, pp. 133-150.
- Borges A. (2012), « Ser embruxado: notas epistemológicas sobre razão e poder na antropologia », *Civitas*, vol. 12, n° 3, pp. 469-488.
- Bourdieu P. (1979), *La Distinction*, Paris, Les Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun ».
- Bourdieu P. (1980), *Le Sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu P. (1993), *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil.
- Brasil (2012), *Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão*, Brasília, Conselho Federal de Serviço Social, 10^e éd.
- Brasil (2015a), *Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Brasil (2015b), *Lei orgânica da assistência social (LOAS)* [recurso eletrônico]: Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Briquet J.-L. (1997), *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin.
- Brito A. S. & Kerstenetzky C. L. (2010), « Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas », in *Encontro Nacional de Economia*, n° 38, Anais... Salvador, ANPEC.

- Britto T. & Soares F. V. (2011), « Bolsa Família and the citizen's basic income: a misstep? », *IPC-IG Working Paper*, n° 77, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Brun D. A. & Diamond L. (2014), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bucheli J. F. (2015), « Conditional cash transfer schemes and the politicisation of poverty reduction strategies », *Análisis Político*, vol. 2015/1, n° 83, pp. 19-31.
- Bursztyn M. (1982), « Autoritarisme, politiques de développement régional et légitimation dans le Nordeste brésilien. Essai sur le rapport pouvoir local-pouvoir central ». Thèse de 3e cycle (dir. Salama P.), Université Paris I, Institut d'Études du Développement Économique et Social.
- Bursztyn M. (1990), *O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- Bursztyn M. (2008), *O poder dos donos*, Rio de Janeiro, Garamond ; Fortaleza, Banco do Nordeste (1^{re} éd., 1984).
- Bursztyn M. & Chacon S. S. (2011), « Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordestino », *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 19, pp. 30-61.
- Campello T. & Neri M. C. (dir.) (2013), *Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania*, Brasília, IPEA.
- Castel R. (1999), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, coll. Folio essais (n° 349), Gallimard.
- Castel R. (2013), « De la protection sociale comme droit », in Castel R. & Duvoux N. (dir.), *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses Universitaires de France, [laviedesidees.fr](http://lavedesidees.fr).
- Cepal (1995), *Focalización y pobreza*, Santiago du Chili, Cuadernos de la Cepal.
- Chacon S. S. (2007), *O Sertanejo e o caminho das águas*, (Série Teses e Dissertações vol. 8.), Fortaleza, BNB.
- Chandler B. J. (1972), *The Feitosas and the Sertão dos Inhamuns; the history of a family and a community in northeast Brazil, 1700-1930*, Gainesville, University of Florida Press.
- Chang E. C. C. & Kerr N. N. (2009), « Do Voters Have Different Attitudes toward Corruption? The Sources and Implications of Popular Perceptions and Tolerance of Political Corruption », *Afrobarometer Working Papers* 116. Disponible sur : <http://afrobarometer.org/publications/wp116-do-voters-have-different-attitudes-toward-corruption-sources-and-implications>.
- Colabella L. (2010), « Patrões e clientes ou redistribuição entre iguais? Uma revisão sobre clientelismo político e suas transposições contextuais », *Maná*, vol. 16, n° 2, pp. 387-310.
- Combes H. & Vommaro G. (2015), *Sociologie du clientélisme*, Paris, La Découverte, « coll. Repères ».
- Conway T., de Haan A. & Norton A. (dir.) (2000), *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*, London, The Department for International Development (DFID).
- Cordeiro C. (2007), « O Ceará na segunda metade do século XIX », in Souza S. de (dir.), *Uma nova história do Ceará*, Fortaleza, Edições Demérito Rocha, pp. 135-161.

- Cornelius W. (2004), « Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics », in Domínguez J. I. & Lawson C. H. (dir.) *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Redwood, Stanford University Press, pp. 47-65.
- Couto B. R. (2015), « Assistência social: direito social ou benesse? », *Serviço Social & Sociedade*, n° 124, pp. 665-677.
- Couto B., Yazbek M. C., Raichelis R. (2012), *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, São Paulo, Cortez.
- Cunniff R. (1970), « The Great Drought: Northeast Brazil, 1877-1880 », PhD Dissertation, Austin, Texas University.
- Davis M. (2001), *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*, London, Verso.
- de Brauw A., Gilligan D. O., Hoddinott J. F. & Shalini R. (2013), « The Impact of Bolsa Família on Women's Decision-Making Power », *World Development*, vol. 59, pp. 487-504.
- De La O A. L. (2015). *Crafting Policies to End Poverty in Latin America: The Quiet Transformation*, New York, Cambridge University Press.
- de L'Estoile B. (2013), « Présentation : Un regard ethnographique sur la politique », *Genèses*, vol. 2013/4, n° 93, pp. 118-126.
- de L'Estoile B. (2014), « "Money Is Good, but a Friend Is Better" », *Current Anthropology*, vol. 55, n° S9, pp. S62-S73.
- Díaz-Cayeros A. & Magaloni B. (2009), « Aiding Latin America's Poor », *Journal of Democracy* vol. 20, n° 4, pp. 36-49.
- Díaz-Cayeros A., Esteves F. & Magaloni B. (à paraître), *Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism, and Poverty Relief in Mexico*, New York, Cambridge University Press. [manuscrit provisoire en ligne : <<http://www.stanford.edu/~magaloni/dox/2012strategiesvotebuying.pdf>>, consulté le 10 novembre 2016]
- Dixit A. & Londregan J. (1996), « The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics », *The Journal of Politics*, vol. 58, n° 4, pp. 1132-1155.
- Dubois V. (2015), *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris, Éditions Points.
- Duvoux N. (2009), *L'autonomie des assistés : sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France.
- ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2009), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2008-2009*, Santiago du Chili, United Nations publication.
- Eiró F. (2012), « Assistance sociale et pauvreté rurale : étude du changement social et de l'évolution de la dépendance dans le Semi-aride brésilien », Mémoire de master en Sociologie, Paris, École des hautes études en sciences sociales.

- Eiró F. (2014), « Resenha: Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo, Editora da Unesp, 2013. 241 pp. », *Tempo Social*, vol. 26, n° 2, pp. 317-333.
- Encarte Tendências (2007), *Revista Opinião Pública*, vol. 13, n° 1, pp. 219-229.
- Encyclopaedia Britannica (2016), *Political Machine*, en ligne : « <https://www.britannica.com/topic/political-machine> » [consulté le 30 octobre 2016].
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Fagnani E. (2014), « Política Social e Desigualdade », *Texto para Discussão* n° 238, Campinas, Instituto de Economia, Universidade de Campinas.
- Faoro R. (1958), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora Globo.
- Fassin D. (2009), « Les économies morales revisitées », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 2009/6 (64e année), pp. 1237-1266.
- Fenwick T. B. (2009), « Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família », *Latin American Research Review*, vol. 44, n° 1, pp. 102-131.
- Fernandes F. (1985), *Nova República?*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Ferro A. R., Kassouf A. L. & Levison D. (2009), « The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil », in *Encontro Nacional de Economia*, n° 37. Disponible sur : <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-dde4869521f17def1b2e6c6111aa203.pdf>>.
- Fiorina M. P. (1977), « An Outline for a Model of Party Choice », *American Journal of Political Science*, vol. 21, n° 3, pp. 601-625.
- Foguel M. N. & Barros R. P. de (2010), « The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities », *Estudos Econômicos*, vol. 40, n° 2, pp. 259-293.
- Fonseca A. M. M. da (2001), *Família e política de renda mínima*, São Paulo, Cortez.
- Foster G. M (1963), « The dyadic contract in Tzintzuntzan : patron-client relationship », *American Anthropologist*, vol. 65, n° 6, pp. 1280-1294.
- Foucault M. (1974), « La naissance de la médecine sociale », *Dits et écrits*, T. III, Paris, Gallimard.
- Freedman A. (1994), *Patronage. An American Tradition*, Chicago, Nelson-Hall Publishers.
- Furtado C. (2007), *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras (1^{re} éd., 1959).
- Gay G. (1998), « Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 65, pp. 7-24.
- Garcia M. & Moore C. (2012), *The Cash Dividend*, Washington, DC, World Bank.
- Goffman E. (1974), *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit.

- Goirand C. (1998), « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro », in Briquet J-L. *et al.* (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 111-144.
- Graham C. (2002), *Public attitudes matter: A conceptual framework for accounting for political economy in safety nets and social assistance policies*, Washington, DC, The World Bank.
- Hagopian F. (1996), *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, New York, Cambridge University Press.
- Hall A. (2006), « From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula », *Journal of Latin American Studies* vol. 38, n° 4, pp. 689-709.
- Hall A. (2012), « The Last Shall be First: Political Dimensions of Conditional Cash Transfers in Brazil », *Journal of Policy Practice*, vol. 11, n° 1-2, pp. 25-41.
- Hall A. (2013), « Political Dimensions of Social Protection in Brazil », in Midgley J. & Piachaud D. (dir.), *Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 166-183.
- Harrington M. (1962), *The Other America. Poverty in America*, New York, Macmillan.
- Hasenfeld Y. (1985), « Citizens' Encounters with Welfare State Bureaucracies », *Social Service Review*, vol. 59, n° 4, pp. 622-635.
- Hallmann A. G. (2015), « Como funciona o bolsa família? Melhores Práticas na Implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionadas na América Latina e Caribe », *Nota técnica do BID*, n° 856.
- Heredia B. M. A. & Palmeira M. (2013), « Le vote comme engagement », *Genèses*, vol. 4, n° 93, pp. 127-143.
- Hevia de la Jara F. (2012), « La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados: Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil », *Gestión y Política Pública*, vol. XX, n° 2, pp. 331-379.
- Hilgers T. (2011), « Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels », *Theory and Society*, vol. 40, n° 5, pp. 567-588.
- Hoggart R. (1957), *The uses of literacy: Aspects of working-class life with special references to publications and entertainments*, London, Chatto and Windus.
- Holston J. (2008), *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, New Jersey, Princeton University Press.
- Hughes E. C. (1996), *Le Regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Hunter W. (2014), « Making Citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula », *Journal of Politics in Latin America*, vol. 6, n° 3, pp. 15-37.
- Hunter W. & Power T. J. (2007), « Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006 », *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n° 1, pp. 1-30.
- IBGE (2012), *Censo demográfico 2010*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

- IE-UFRJ (2012), *Relatório Técnico Final, Projeto: Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Bolsa-Família*, Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- INSA, Instituto Nacional do Semiárido (2012), *Sinopse do Censo Demográfico para o Semiárido Brasileiro*, Campina Grande, INSA.
- INSA, Instituto Nacional do Semiárido (2013), « Mapa do Semiárido Brasileiro », en ligne : <<http://www.insa.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/mapa-%C3%A1rea-semi%C3%A1rido.pdf>> [consulté le 7 décembre 2016].
- Jaccoud L., Hadjab P. D. E-M. & Chaibub J. R. (2009), « Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008) », *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*, IPEA, n° 17, pp. 175-250.
- Krumer-Nevo M. & Benjamin O. (2010), « Critical Poverty Knowledge: Contesting Othering and Social Distancing », *Current Sociology*, vol. 58, n° 5, pp. 693-714.
- Kuschnir K. (2007), « Antropologia e Política », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, n° 64, pp. 163-167.
- Lamont M. & Fournier M. (dir.) (1992), *Cultivating differences: Symbolic boundaries and the making of inequality*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lautier B. (2014), « O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina », *Caderno CRH*, vol. 27, n° 72, pp. 463-477.
- Lavergne R. F. & Beserra B. (2016), « The Bolsa Família Program: Replacing Politics with Biopolitics », *Latin American Perspectives*, publié en ligne le 13 janvier.
- Lavinias L. (2007), « Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social », *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 12, n° 6, pp. 1463-1476.
- Lavinias L. (2013), « 21st Century Welfare », *New Left Review*, vol. 84, pp. 5-40.
- Leal V. N. (2012), *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras (1^{re} éd., 1949).
- Leão Rego W. & Pinzani A. (2013), *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo, Editora da Unesp.
- Leff N. (1997), « Economic Development in Brazil, 1822-1923 », in Haber S. (dir.), *How Latin America fell behind*, Stanford, Calif.
- Lemenhe M. A. (1995), *Família, Tradição e Poder: o caso dos Coronéis*, São Paulo/Fortaleza, Annablume/Edições UFC.
- Léna P. (1996), « Les rapports de dépendance personnelle au Brésil : permanences et transformations », *Lusotopie* (Paris, Karthala), vol. III, « L'oppression paternaliste au Brésil », pp. 111-122.
- Levine R. M. (1992), *Vale of Tears: revisiting the Canudos massacre in Northeastern Brazil, 1893-1897*, Berkeley, University of California Press.

- Lewin L. (1993), *Política e Parentela na Paraíba: Um estudo de caso da oligarquia de base familiar*, Rio de Janeiro, Record.
- Lewis D. & Mosse D. (dir.) (2006), *Development brokers and translators: The ethnography of aid and agencies*, West Hartford, CT, Kumarian Press.
- Lewis O. (1959), *Five Families: Mexican Cases Studies in the Culture of Poverty*, New York, Basic Books.
- Lewis O. (1961), *The Children of Sanchez: Autobiography of a Mexican Family*, New York, Vintage Books Random House.
- Lindert K., Linder A., Hobbs J. & de la Brière B. (2007), « The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context », *SP Working Papers*, n° 0709, World Bank.
- Linhart R. (1980), *Le sucre et la faim : enquête dans les régions sucrières du Nordeste brésilien*, Paris, Éditions de Minuit.
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lotta G. S. (2014), « Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas », *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 19, n° 65, pp. 186-206.
- Lotta G. S., Pires R. R. C. & Oliveira V. E. (2014), « Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas », *Revista do Serviço Público*, vol. 65, n° 4, pp. 463-492.
- Martin B. (2012), « Quelles “mesures” pour quantifier la pauvreté ? Les indicateurs produits par les organisations internationales », *CERISCOPE Pauvreté*, En ligne : <<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part1/quelles-mesures-pour-quantifier-la-pauvrete>> [consulté le 17 novembre 2016].
- Mattina C. (2016), *Clientélismes urbains : gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mauss M. (1925), « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *L'année sociologique*, nouvelle série, vol. 1.
- Maynard-Moody S. & Musheno M. (2003), *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- McCorkle T. (1959), « Ethnology and Ethnography: The Moral Basis of a Backward Society. Edward C. Banfield », *American Anthropologist*, vol. 61, pp. 133-134.
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*, Brasília, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). Disponible sur : <ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO%20-%20Manual_Gestao_Bolsa_Familia_18082015%20-%20print.pdf> [consulté le 16 novembre 2016].
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2016), *Website*, Disponible sur : <<http://www.mds.gov.br>> [consulté le 20 février 2016].

- Médard J.-F. (1976), « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 26, n° 1, pp. 103-131.
- Médard J.-F. (1982), « L'État sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néopatrimonialisme ? », *Travaux et Documents*, CEAN-IEP.
- Medeiros M. (2000), « A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina », *Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 22, pp. 47-71.
- Medeiros M., Britto T. & Soares F. (2007), « Transferência de renda no Brasil », *Novos Estudos*, vol. 79, pp. 5-21.
- Merton R. K. (1997), *Eléments de théorie et de méthode scientifique*, Paris, Armand Colin (1^{re} éd. en anglais, 1953).
- Mesa-Lago C. (1997), « Social Welfare Reform in the Context of Economic- Political Liberalization: Latin American Cases », *World Development*, vol. 25, n° 4, pp. 497-517.
- Mesa-Lago C. (2007), « Social Security in Latin America: Pension and Health Care Reforms in the Last Quarter Century », *Latin American Research Review*, vol. 42, n° 2, pp. 181-201.
- MI, Ministério da Integração Nacional (2005), *Nova Delimitação do Semiárido brasileiro*, Brasília, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.
- Miller R. (1974), « Are Familists Amoral? A Test of Banfield's Amoral Familism Hypothesis in a South Italian Village », *American Ethnologist*, vol. 1, n° 3, pp. 515-535.
- MMA, Ministério do Meio Ambiente (2010), *Monitoramento do desmatamento nos biomas brasileiros por satélite: monitoramento do bioma Caatinga 2002 a 2008*, Brasília, Centro de Sensoriamento Remoto – CSR/IBAMA, Disponible sur : <<http://www.scribd.com/doc/100803919/relatrio-tnico-caatinga-72-pdf>>.
- Monnerat G. L., Senna M. de C. M., Schottz V., Magalhães R. & Burlandy L. (2007), « Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família », *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 12, n° 6, pp. 1453-1462.
- Mota A. E. (dir.) (1995), *Cultura da crise e segurança social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*, São Paulo, Cortez.
- Mota A. E. (dir.) (2010), *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*, São Paulo, Cortez.
- Nelson D. R. & Finan T. J. (2009), « Praying for Drought: Persistent Vulnerability and the Politics of Patronage in Ceará, Northeast Brazil », *American Anthropologist*, vol. 111, n° 3, pp. 302-316.
- Oliveira A. (2012), « Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas », *Revista de Administração Pública*, vol. 46, n° 6, pp. 1551-1573.
- Oliveira B. R. de (2014), « A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base », *Revista do Serviço Público*, vol. 65, n° 4, pp. 517-544.
- Oliveira L. F. B. & Soares S. S. D. (2012), « O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho », *Textos para discussão*, n° 1738, Rio de Janeiro, IPEA.

- Olivier de Sardan J-P. (1995), « La politique du terrain : sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, vol. 1, pp. 71-109.
- Olivier de Sardan J-P. & Bierschenk T. (1993), « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, vol. 5, pp. 1-6.
- Osorio R. G. & Soares S. S. D. (2014), « O Brasil sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família », in MDS, *O Brasil sem miséria*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp. 747-762.
- Palmeira M. (1992), « Voto: racionalidade ou significado? », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 7, n° 20, pp. 26-30.
- Pang E. (1981), « Banditry and Messianism in Brazil, 1870-1940: An Agrarian Crisis Hypothesis », *PCCLAS Proceedings*, vol. 8, pp. 1-23.
- Parente, F. J. C. (2007) « O Ceará dos "coronéis" (1945 a 1986) », in Souza S. de (dir.), *Uma nova história do Ceará*, Fortaleza, Edições Demérito Rocha, pp. 381-408.
- Paugam S. (2002), *La société française et ses pauvres : l'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige » (1^{re} éd., 1993).
- Paugam S. (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses Universitaire de France.
- Paugam S. (2008), *Le lien social*, Paris, Presses Universitaire de France, coll. « Que sais-je ? ».
- Paugam S. (2009), *La disqualification sociale*, Paris, Presses Universitaire de France (1^{re} éd., 1991).
- Paugam S. (2016), « La perception de la pauvreté sous l'angle de la théorie de l'attachement. Naturalisation, culpabilisation et victimisation », *Communications*, vol. 2016/1, n° 98, pp. 125-146.
- Paugam S. & Duvoux N. (2008), *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige ».
- Paugam S. & Selz M. (2005), « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970 », *Économie et Statistique*, vol. 383-384-385, pp. 283-306.
- Pereira A. W. (2015), « Bolsa Família and democracy in Brazil », *Third World Quarterly*, vol. 36, n° 9, pp. 1682-1699.
- Pereira C. & Melo M. A. (2015), « Reelecting Corrupt Incumbents in Exchange for Public Goods: Rouba mas faz in Brazil », *Latin American Research Review*, vol. 50, n° 4, pp. 88-115.
- Pero V. (2012), « Bolsa Família : une nouvelle génération de programmes sociaux au Brésil », *CERISCOPE Pauvreté*. En ligne : <<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/bolsa-familia-une-nouvelle-generation-de-programmes-sociaux-au-bresil>> [consulté le 17 novembre 2016].
- Perrin-Heredia A. (2013), « La mise en ordre de l'économie domestique », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, pp. 303-329.
- Pfeiffer S. (2004), « L'achat de votes et ses répercussions sur la démocratie : des preuves d'Amérique latine », in Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, Paris, Karthala.

- Pires R. R. C. (2009), « Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação », *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 14, n° 54, pp. 147-187.
- Pitt-Rivers A. (1954), *The People of the Sierra*, London, Weidenfeld and Nicholson.
- Piven F. F. & Cloward R. A. (1971), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage Books.
- Pochmann M (2004), « Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil », *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n° 2, pp. 3-16.
- Polanyi K (1970), *The great transformation*, Boston, Bencon.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Queiroz M. I. P. de (1975), « O coronelismo numa interpretação sociológica », in Fausto B (dir.), *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano*, São Paulo, Difel, t. III, vol. 1, pp. 153-190.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA, Havard University Press.
- Rawls J. (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, MA, Belknap Press.
- Renault E. (2008), *Souffrances sociales. Philosophie, psychologie et politique*, Paris, La Découverte.
- Ribas R. P. & Soares F. V. (2011), « Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere? », Disponible sur SSRN : <<https://ssrn.com/abstract=1728287>>.
- Rice D. (2012), « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation », *Administration & Society*, vol. 45, n°9, pp. 1038-1062.
- Rodriguez J. (2013), « De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act », in Castel R. & Duvoux N. (dir.), *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses Universitaires de France, laviedesidees.fr.
- Rosa G. (1994), *Grande Sertões : Veredas*, Rio de Janeiro, Nova Aguilar.
- Saad-Filho A. (2015), « Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil », *Development and Change*, vol. 46, n° 6, pp. 1227-1252.
- Sabourin E. (2011), « Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista », *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 19, n° 1, pp. 5-29.
- SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (2014), « Estudo sobre o perfil das famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral », *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, n° 16, « Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, 2011-2014 », Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp. 35-38.
- Sánchez-Ancochea D. & Mattei L. (2011), « Bolsa Familia, poverty and inequality: Political and economic effects in the short and long run », *Global Social Policy*, vol. 11, n° 2-3, pp. 299-318.
- Sartori E. (2012), *Família e proteção social: todos sob o mesmo teto*, Campinas, Papel Social.

- Schwartzman S. (2009), « Bolsa família: mitos e realidades », *Interesse Nacional*, vol. 2, n° 7, pp. 20-28.
- Scott J. C. (1969), « Corruption, Machine Politics, and Political Change », *The American Political Science Review*, vol. 63, n° 4, pp. 1142-1158.
- Scott J. C. (1976), *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven, Yale University Press.
- Scott J. C. (1985), *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*, New Haven, Yale University Press.
- Sen A. (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, New York.
- Sen A. (1995), « The political economy of targeting », in van de Walle D. & Nead K. (dir.), *Public Spending and the Poor*, Baltimore/Washington, John Hopkins University Press/World Bank.
- Silva M. O., Yasbek M. C. & Di Giovanni G (2007), *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*, São Paulo, Cortez.
- Simmel G. (2002), *Les pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige » (1^{re} éd. en allemand, 1907).
- Sitovsky M. (2010), « Particularidades da expansão da assistência social no Brasil », in Mota A. E. (dir.), *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*, São Paulo, Cortez.
- Small M. L., Harding D. J. & Lamont M. (2010), « Reconsidering Culture and Poverty – Introduction », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 629, pp. 6-27.
- Souza J. (2012), *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Stokes S. (2005), « Perverse accountability. A formal model of machine politics with evidence from Argentina », *American Political Science Review*, vol. 99, n° 3, pp. 315-325.
- Strauss A. (1992), *Miroirs et masques : une introduction à l'interactionisme*, Paris, Éditions Métailié.
- Sugiyama N. B. & Hunter W. (2013), « Whither Clientelism? Good Governance and Brazil's Bolsa Família Program », *Comparative Politics*, vol. 46, n° 1, pp. 43-62.
- Suplicy E. M. (2007), « O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania », *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 12, n° 6, pp. 1623-1628.
- Suplicy E. M. & Buarque C. (1997), « Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros », *Estudos Avançados*, vol. 11, n° 30, pp. 79-93.
- Teixeira C. G. A. (2010), « Heterogeneity analysis of the Bolsa Familia Programme effect on men and women's work supply ». *IPC Working Paper*, n° 61, International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponible sur : <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>>.
- Temple D. & Chabal M. (1995), *La réciprocité ou la naissance des valeurs humaines*, Paris, l'Harmattan.
- Teófilo R. M. (1922), *História da seca no Ceará, 1877-1880*, Rio de Janeiro, Imprensa Inglesa.

- Thompson E. P. (1971), « The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century », *Past & Present*, vol. 50, pp. 76-136.
- Uceli A. F., Gomes M. F. M., Cunha D. A. da & Moreira R. B. (2014), « O Programa Bolsa Família e a oferta de trabalho na região Nordeste no ano de 2009 », *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 45, n° 4, pp. 7-16.
- Verdès-Leroux J. (1978), *Le travail social*, Paris, Éditions de minuit, « coll. Le sens commun ».
- Vidal-Naquet P. A. (2005), « Le paradoxe de l'urgence sociale », *Revue Projet*, vol. 284, n° 1, pp. 10-19.
- Webb K. (1974), *The changing face of Northeast Brazil*, Nova York, Columbia University Press.
- Weber M. (1971), *Économie et société*, tome I, Paris, Plon.
- Weber M. (2008), « Économie et Société : Les types de domination », in Gras A. & Yotti Y., *Sociologie-ethnologie : auteurs et textes fondateurs*, Paris, Publications de la Sorbonne, pp. 106-126.
- Weber M. (2013), *La domination*, Édition critique française établie par Yves Sintomer, Paris, La Découverte.
- Weitz-Shapiro R. (2012), « What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism », *American Journal of Political Science*, vol. 56, n° 3, pp. 568-583.
- Wilson W. J. (1996), *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, New York, Knopf.
- Yoong P. S. (2011), *Buying Out the Poor? Bolsa Família and the 2010 Elections in Brazil*. Middlab, pp. 1-44. Disponible sur : <<http://middlab.middlebury.edu/files/2111/05/Final.pdf>>.
- Zarazaga R. (2014), « Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case », *Latin American Politics and Society*, vol. 56, n° 3, pp. 23-45.
- Zucco C. (2013), « When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10 », *American Journal of Political Science*, vol. 57, n° 4, pp. 810-822.

ARTICLES DE PRESSES

- Balza G. (2014), « Deputado defende que beneficiário do Bolsa Família seja proibido de votar », *UOL*, 29 octobre. En ligne : <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/10/29/deputado-defende-que-beneficiario-do-bolsa-familia-seja-proibido-de-votar.htm>> [consulté le 9 novembre 2016].
- Barifouse R. (2016), « O presidente Michel Temer está inelegível pela Lei da Ficha Limpa? », *BBC Brasil*, 31 août. En ligne : <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37240587>> [consulté le 27 décembre 2016].
- Bergamo M. (2016), « Ministério Público pretende impugnar eventual candidatura de Temer em 2018 », *Folha de S. Paulo*, 3 août. En ligne : <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2016/08/1798224-ministerio-publico-pretende-impugnar-eventual-candidatura-de-temer-em-2018.shtml>> [consulté le 27 décembre 2016].
- Berta R. (2016), « Campos tinha 'lista clandestina' de beneficiários do Cheque Cidadão: Ministério Público encontrou 17 mil nomes ocultos em empresa que executa projeto », *O Globo*, 16 novembre. En ligne : <<http://oglobo.globo.com/brasil/campos-tinha-lista-clandestina-de-beneficiarios-do-cheque-cidadao-20475115#ixzz4QDCcknoa>> [consulté le 17 novembre 2016].
- Falcão J. (2016), « Gilmar Mendes diz que Bolsa Família é 'compra de voto institucionalizada', *O Globo*, 21 octobre. En ligne : <<http://oglobo.globo.com/brasil/gilmar-mendes-diz-que-bolsa-familia-compra-de-voto-institucionalizada-20334383>> [consulté le 31 octobre 2016].
- G1 (2016), « FMI mantém previsão para o PIB do Brasil em 2016 e 2017 », *G1*, 4 octobre. En ligne : <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/fmi-mantem-previsao-para-o-pib-do-brasil-em-2016-e-2017.html>> [consulté le 17 novembre 2016].
- Gama A. (2016), « Após 10 anos, benefício médio do Bolsa Família cai e reduz poder de compra », *UOL Notícias*, 20 mars. En ligne : <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/03/20/apos-10-anos-beneficio-medio-do-bolsa-familia-cai-e-reduz-poder-de-compra.htm>> [consulté le 17 novembre 2016].
- Iglesias S. & Barreto E. (2016), « Marcela Temer assumirá cargo em programa social », *O Globo*, 1^{er} septembre. En ligne : <<http://oglobo.globo.com/brasil/marcela-temer-assumira-cargo-em-programa-social-20030560>> [consulté le 9 novembre 2016].
- Oliveira F. de (2006), « Entrevista da 2a/Francisco de Oliveira », *Folha de São Paulo on-line*, 24 juillet. En ligne : <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2407200614.htm>> [consulté le 9 novembre 2016].

ANNEXES

Annexe 1. Présentation du Semi-aride brésilien	264
Annexe 2. Caractérisation démographique et économique d'Angico	269
Annexe 3. Liste des entretiens avec des bénéficiaires du PBF	270
Annexe 4. Notices biographiques des assistantes sociales interviewées	272
Annexe 5. Textes originaux des encadrés	274
Annexe 6. Glossaire	290
Annexe 7. Liste complète des sigles	291
Annexe 8. Attestation de consentement éclairé	293
Annexe 9. Rapport social du CRAS	295
Annexe 10. Tableau comparatif des PTCR en Amérique latine	300
Annexe 11. Déclaration de responsabilité de données fournies au PBF	301
Annexe 12. Sur les municipalités voisines à Angico	302
Annexe 13. Division des bénéficiaires interviewées par type d'attitudes	307
Annexe 14. Le non-paiement des promesses comme stratégie électorale	308

ANNEXE 1. PRÉSENTATION DU SEMI-ARIDE BRÉSILIEN

Cette annexe est dédiée à la présentation la région Semi-aride où se trouve le cas étudié¹, une délimitation territoriale anciennement connue comme « *polígono das secas* » (polygone des sécheresses). Cette brève caractérisation fournira quelques éléments géographiques, physiques et sociaux de la région, en vue de bien contextualiser la pauvreté et les inégalités sociales qui font l'objet de ce travail, et d'expliciter la situation de précarité du groupe social étudié.

Le territoire brésilien est divisé administrativement en cinq régions : *Norte*, *Nordeste*, *Centro-Oeste*, *Sudeste*, et *Sul* (fig. 11). La plus grande partie du Semi-aride est située dans la région Nordeste, mais ces deux délimitations territoriales ne doivent pas être confondues. Le nom *Sertão* est utilisé dans la tradition populaire pour désigner la région, et ses habitants s'identifient comme *sertanejos*. Il n'existe pas de consensus sur l'origine du nom, mais sur le terrain, plusieurs personnes interrogées parlaient de la relation avec le mot *desertão*, grand désert en portugais. Une deuxième version décrit le nom comme dérivé du mot latin *sertanus*, signifiant « zone vide » ou « inhabitée », qui à son tour est dérivé de *sertum*, qui signifie « bois ».

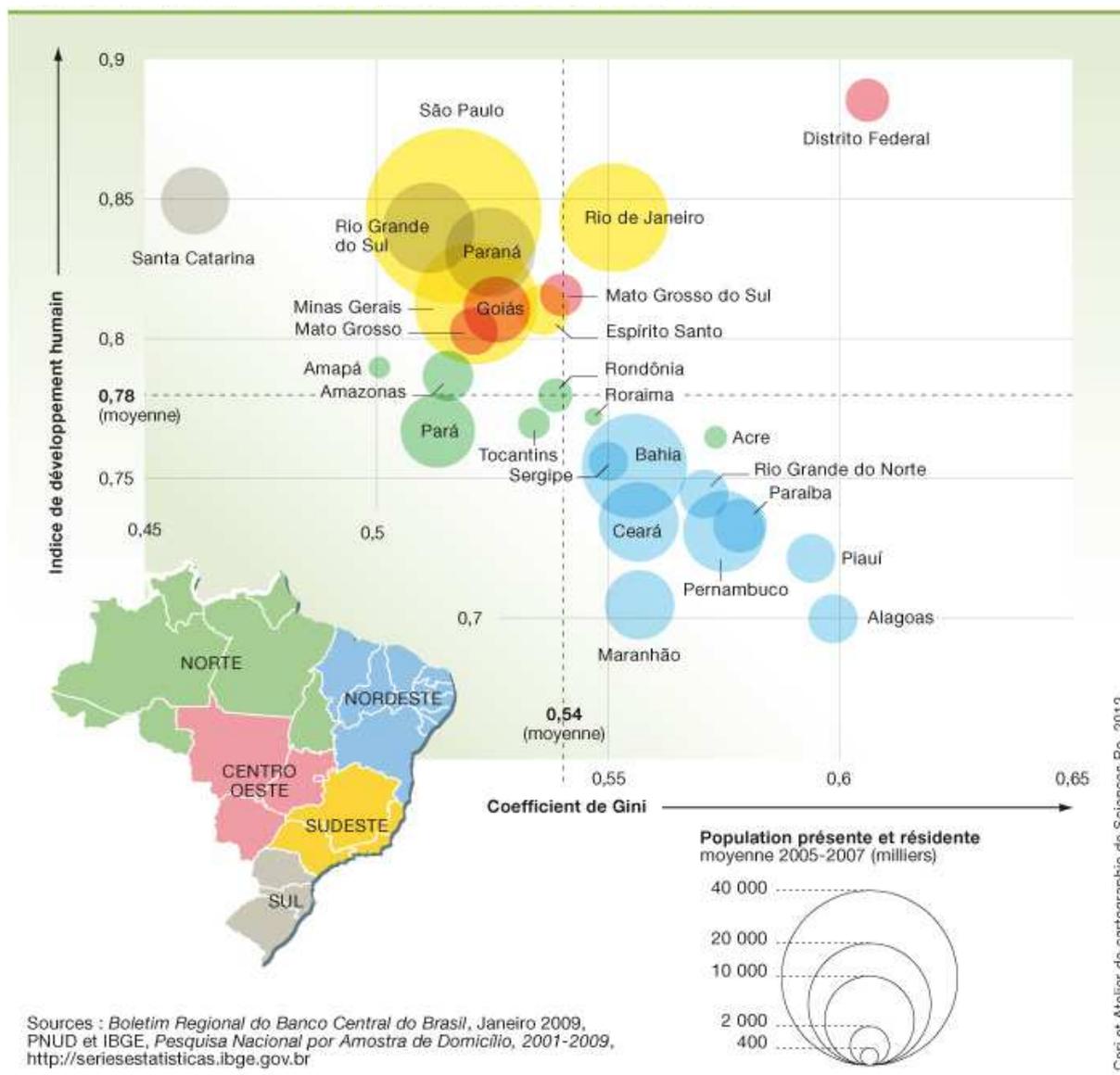
Même si ces deux noms sont presque équivalents, le nom officiel « Semi-aride » est préféré dans ce travail pour caractériser la région d'étude, car il se réfère à une délimitation plus précise. On peut aussi remarquer que c'est le terme revendiqué par la plupart des organisations et mouvements qui travaillent dans la région. En dépit du risque de confusion autour du terme « semi-aride », un adjectif qui qualifie le climat de la région, il est la meilleure option pour traduire le nom officiel de la région.

Depuis la période de la colonisation, au XVI^e siècle, le Nordeste est traditionnellement divisé en trois zones, selon des caractéristiques physiques et climatiques : *zona da mata*, *agreste*, et *sertão*. La première zone correspond à la zone côtière, où les Portugais sont arrivés et ont installé les premières villes du territoire. Il s'agit d'une zone extrêmement fertile, avec un climat tropical, qui s'enfonce de quelques kilomètres dans le continent à partir de la mer. La moyenne des précipitations annuelles y varie entre 1 500 et 2 200 mm (Ab'Sáber 1999). Ensuite, l'*agreste* constitue une bande de transition climatique entre la *zona da mata* tropicale et le *sertão* semi-aride. La moyenne des précipitations annuelles y varie entre 900 et 1 000 mm (Ab'Sáber 1999), et l'on y trouve la *caatinga* qui est la végétation native prédominante de cette zone, comme au *sertão*, mais avec une structure plus arborée. Avec la *zona da mata*, ces deux régions ont été marquées par l'industrie de la canne à sucre, une des plus importantes activités économiques de l'histoire de la région — et du Brésil. C'est une activité économique caractérisée par une organisation sociale inégalitaire, symbole de la période de l'esclavage,

¹ Une version antérieure de cette annexe figure dans le mémoire de Master présenté par l'auteur (Eiró 2012).

bien représentée dans l'ouvrage classique de Gilberto Freyre (1997), « Maîtres et esclaves ». Les inégalités sociales dans la région ont perduré après la fin de l'esclavage, pendant tout le XX^e siècle. En France, c'est Robert Linhart qui a fait connaître cette situation dans son ouvrage « Le sucre et la faim » en 1980.

FIGURE 11. COEFFICIENT DE GINI/IDH ET POPULATION AU BRÉSIL



Source : Martin (2012).

En quittant l'agreste vers l'intérieur, on trouve le *sertão*, aussi appelé le Nordeste semi-aride, ou plus récemment, le Semi-aride brésilien. Il s'agit d'un territoire physique, écologique, et anthropogéographique (Ab'Sáber 1999), partagé en neuf Unités de la Fédération brésilienne (UF), huit au Nordeste, et le *Minas Gerais* dans la région Sudeste. Dans sa nouvelle délimitation politique, on trouve 1 133 municipalités dans le Semi-aride, pour une superficie de 969 589,4 km² (MI 2005). Le gouvernement fédéral utilise plusieurs critères

pour inclure une municipalité dans le Semi-aride : 1) une pluviométrie annuelle moyenne de moins de 800 mm (mais qui peut descendre jusqu'à 200 mm dans quelques régions) ; 2) un indice d'aridité inférieur à 0,5, calculé par la relation entre les précipitations et l'évapotranspiration potentielle pour une période comprise entre 1961 et 1990 ; 3) un risque de sécheresse de plus de 60 %, en prenant comme base la période comprise entre 1970 et 1990.

Le Semi-aride représente 11,53 % du territoire brésilien, et 56,46 % de la région Nordeste. L'importance de ce territoire est encore plus frappante si l'on regarde la superficie qu'il occupe dans chaque État fédéré : 92,97 % du territoire du Rio Grande do Norte, 87,60 % au Pernambuco, 86,74 % au Ceará, 86,20 % au Paraíba, 69,31 % à Bahia, 59,41 % au Piauí, 50,67 % au Sergipe, 45,28 % en Alagoas, et 17,49 % au Minas Gerais.

Caractérisation physique : le climat semi-aride et la *caatinga*

Les régions semi-arides dans le monde sont caractérisées par un ensemble d'attributs d'ordre climatique, hydrique et phytogéographique, comme le bas niveau d'humidité, le manque ou les irrégularités des précipitations, de longues périodes de sécheresse, des sols pauvres en matières organiques, et l'absence de rivières pérennes (Ab'Sáber 1999).

Dans le Semi-aride brésilien, il y a deux saisons : un hiver sec, d'une durée de cinq à huit mois, et un été pluvieux qui dure entre quatre et sept mois. Cependant, la majorité des précipitations se concentre sur trois mois, ce qui provoque de longues périodes sans pluie (MMA 2010). D'autre part, la distribution des précipitations est irrégulière dans l'espace et dans le temps, ce qui rend les indices de pluviométrie inefficaces pour une bonne compréhension du climat de la région.

Une des principales caractéristiques du Semi-aride est d'ailleurs le déficit hydrique : pour chaque millilitre d'eau précipitée, trois millilitres sont évaporés à cause des hautes températures, environ 28° C de moyenne annuelle (Malvezzi 2007, Ab'Sáber 1999). Pendant la plus grande partie de l'année (entre six et neuf mois), cette relation entre l'eau précipitée et évaporée est négative, et même les bonnes saisons de pluie ne peuvent pas laisser la terre humide pendant très longtemps.

Ces conditions climatiques ont formé le seul biome exclusivement brésilien : la *caatinga*, la couverture végétale prédominante dans le Semi-aride, qui peut être classifiée comme « savane de steppe ». Aziz Nacib Ab'Sáber explique qu'il s'agit d'une végétation « presque complètement caducifoliée — grise pendant les mois secs, très verte durant les mois pluvieux — avec quelques intrusions de plantes xérophytes, représentées par plusieurs familles et espèces de cactacées » (Ab'Sáber 1999, p. 10). La densité de la végétation n'empêche pas son utilisation comme pâturage naturel, très important jusqu'à aujourd'hui pour l'élevage du bétail et des chèvres. Le Ministère de l'Environnement a estimé que le biome *caatinga* a été réduit de 53,62 % en 2008 par rapport à sa couverture originelle (MMA 2010).

Concernant la disponibilité de l'eau dans la région, les connaissances accumulées sur le climat permettent de conclure que la faiblesse des précipitations n'est pas la principale cause

de l'offre insuffisante en eau, mais que c'est surtout sa mauvaise répartition, associée à un taux d'évapotranspiration élevé, qui provoque un phénomène de sécheresse récurrent (MI 2005, p. 2). L'irrigation à grande échelle n'est possible qu'au bord des grandes rivières, et elle est rarement pratiquée par les petits agriculteurs. L'agriculture irriguée est globalement minoritaire dans la région (Ab'Sáber 1999).

Caractérisation sociale : qui sont les *sertanejos* aujourd'hui ?

En 2010, la population du Semi-aride comptait 22 598 318 habitants (11,8 % de la population brésilienne), soit 42,6 % de la population de la région Nordeste et 28,1 % de la région Sudeste, avec le nord de l'État de Minas Gerais². Le niveau d'urbanisation du Semi-aride est supérieur à celui du reste du pays, 62 % de ses habitants vivant en milieu urbain.

Par ailleurs, 93,4 % des 1 135 municipalités comptent moins de 50 000 habitants (catégorie « petite »), où habitent 65,2 % de la population totale de la région. La densité de population, de 23,06 habitants par km², est supérieure aux régions Norte et Centro-Oeste, et inférieure aux autres régions.

En ce qui concerne la composition « raciale et de couleur » de la population, le Semi-aride suit la même structure que le Brésil, avec une majorité de 59,6 % autodéclarée comme brun (*parda*), 31,7 % blancs, 7,1 % noirs, 1,1 % asiatiques, et 0,4 % indigènes.

De même, le modèle de fertilité suit une structure similaire à l'ensemble du pays, marquée par des taux de fécondité les plus élevés chez les femmes âgées entre 20-24 ans. Par ailleurs, le taux de fécondité pour l'ensemble des femmes a aussi changé, il est aujourd'hui comparable à celui des pays développés ainsi qu'aux autres régions du Brésil, avec une moyenne de 1,72 enfant par femme. Des taux inférieurs à 2,1 sont évocateurs d'une fertilité insuffisante pour assurer le remplacement de la population. La diminution du taux de fécondité dans le Semi-aride est la conséquence des changements qui ont eu lieu dans tout le pays, en particulier en ce qui concerne le phénomène d'urbanisation, l'arrivée des femmes sur le marché du travail, l'accès à la contraception et l'augmentation de leurs niveaux de scolarité (INSA 2012).

Concernant la structure d'âge, la population du Semi-aride présente un cadre stable, avec un indice de vieillissement — relation entre le nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus et le nombre d'enfants jusqu'à 15 ans — similaire à celui du Brésil, de 42,55 et 44,83 respectivement. En termes de comparaison, la région Norte présente l'indice le plus bas, avec 21,84, dû à la récente occupation territoriale d'une population de jeunes migrants attirés par la présence de terres disponibles. Au Nordeste, en dehors du Semi-aride, l'indice tombe à 36,02 ce qui montre également une migration des populations plus jeunes, de la côte vers les capitales. Cette hypothèse est confirmée par la composition des sexes, qui montre un surplus d'hommes de moins de 24 ans, puis une inversion progressive.

² Les données utilisées ont été obtenues à partir du dernier recensement de 2010, réalisé par l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique (IBGE 2012).

En matière d'éducation, on constate une diminution importante de l'analphabétisme, et ce dans tout le Brésil. Dans l'ensemble du pays, ce taux est tombé de 13,63 % à 9,6 % entre 2000 et 2010. Même si le Semi-aride a aussi connu une réduction de l'analphabétisme plus importante que la moyenne nationale, il reste relativement important : de 32,6 % en 2000 à 24,3 % en 2010. Ces données démontrent que la précarité dans la région a aussi un rapport avec l'abondance et la qualité des services publics.

ANNEXE 2. CARACTÉRISATION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE D'ANGICO

En conformité avec l'approche d'anonymat choisie, toutes les données statistiques secondaires utilisées pour la description d'Angico seront présentées en valeurs approximatives, avec une marge de 5 %.

Angico est une des plus grandes municipalités du Ceará, classée dans la catégorie officielle des municipalités de taille « moyenne » — celles qui comptent entre 100 000 et 500 000 habitants. Le choix de cette municipalité s'explique par sa pertinence sur la scène politique du Ceará, son importance socio-économique, et son statut de taille moyenne dans l'intérieur du Nordeste Semi-aride. Son récent processus de développement économique et urbanistique dans une zone à prédominance rurale illustre les transformations qui se produisent non seulement dans le Semi-aride, mais dans plusieurs régions à travers le pays. Angico a actuellement un taux d'urbanisation supérieur à 90 %, alors que le Ceará l'est à 75,1 %.

Angico a connu un développement social important dans les dernières décennies, comme le montre l'évolution de l'indice de développement humain municipal (IDHM). En 1991, Angico avait un IDH « très bas », qui a évolué vers un niveau « bas » en 2000, et « moyen » en 2010, d'après la classification du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)³. Le pourcentage de personnes en situation de pauvreté a diminué radicalement, d'environ 60 % en 1991, à 45 % en 2000, et finalement 25 % en 2010. Le taux des personnes en extrême pauvreté a suivi une progression similaire : 30 % en 1991, 20 % en 2000 et 5 % en 2010. L'indice de Gini a également baissé, de 0,60 en 1991 et 2000 à 0,55 en 2010.

Entre 2000 et 2010, le taux de la population active de 18 ans ou plus est passé de 60 % en 2000 à 65 % en 2010. Également, le taux de chômage (le pourcentage de la population active qui était au chômage) est passé de 15 % en 2000 à 10 % en 2010. Pour la même période, le travail informel a augmenté, de 35 % à 40 %. Ce sont les secteurs du commerce et des services qui sont les plus importants à Angico, où l'on trouve plus de 60 % des personnes employées. Moins de 20 % le sont dans l'industrie, 10 % dans le secteur de construction et 5 % dans le secteur agricole.

³ L'indice, composé par les indicateurs de revenu, de longévité et d'éducation, est catégorisé comme suit : 0 – 0,499 : très bas ; 0,500-0,599 : bas ; 0,600 - 0,699 : moyen ; 0,700 - 0,799 : haut ; 0,800 - 1 : très haut.

ANNEXE 3. LISTE DES ENTRETIENS AVEC DES BÉNÉFICIAIRES DU PBF

n°	date	âge	occupation*	nombre d'enfants	âge des enfants	bénéficiaire depuis	participation au CRAS
1	20/10/2014	35	femme au foyer	2	9, 7	2007	oui
2	21/10/2014	32	femme au foyer	3	11, 10, 7	2007	non
3	21/10/2014	28	employée domestique	3	8, 5, 1	2007	non
4	24/10/2014	30	travailleuse domestique informelle	2	12, 9	2010	sporadique
5	24/10/2014	40	travailleuse informelle sporadique	2	15, 9	2005	non
6	24/10/2014	24	femme au foyer	3	6, 3, 2	2010	sporadique
7	24/10/2014	32	femme au foyer	1	8	2007	oui
8	26/10/2014	30	femme au foyer	2	9, 5	2007	non
9	26/10/2014	27	employée domestique	2	5, 2	2007	non
10	26/10/2014	27	travailleuse domestique informelle	3	10, 9	2010	sporadique
11	26/10/2014	43	travailleuse informelle sporadique	2	17, 12	2005	non
12	27/10/2014	22	femme au foyer	2	7, 3	2010	sporadique
13	27/10/2014	27	femme au foyer	2	10, 6	2006	non
14	27/10/2014	30	femme au foyer	2	10, 8	2007	non
15	1/11/2014	28	femme au foyer	3	6, 4, 1	2009	oui
16	1/11/2014	29	employée domestique	3	7, 5, 5	2013	non
17	13/10/2015	30	travailleuse informelle sporadique	3	6, 8, 10	2005	oui
18	13/10/2015	28	femme au foyer	2	8, 4	2007	non
19	13/10/2015	38	travailleuse informelle sporadique	3	10, 5, 3	2006	non
20	14/10/2015	35	femme au foyer	3	12, 10, 5	2007	non

n°	date	âge	occupation*	nombre d'enfants	âge des enfants	bénéficiaire depuis	participation au CRAS
21	14/10/2015	24	employée domestique	2	6, 4, enceinte	2009	oui
22	14/10/2015	29	travailleuse domestique informelle	2	8, 6	2013	non
23	15/10/2015	45	travailleuse informelle sporadique	4	24, 21, 17, 14	2004-2014	non
24	15/10/2015	26	travailleuse domestique informelle	2	8, 5	2010	sporadique
25	15/10/2015	31	employée domestique	1	7	2012	sporadique
26	15/10/2015	25	employée domestique	2	4, 3	2011	sporadique
27	19/10/2015	28	travailleuse domestique informelle	4	14, 11, 3, 1	2010	oui
28	19/10/2015	33	travailleuse informelle sporadique	3	15, 14, 11	2008	oui
29	19/10/2015	27	employée domestique	1	11	2010	non
30	20/10/2015	45	travailleuse informelle sporadique	4	18, 16, 12, 10	2005	non
31	20/10/2015	23	travailleuse informelle sporadique	2	4, 2	2011	sporadique
32	20/10/2015	31	femme au foyer	3	12, 8, 3	2006	non
33	21/10/2015	24	femme au foyer	1	3	2012	sporadique
34	21/10/2015	23	travailleuse domestique informelle	2	4, 3	2011	non
35	21/10/2015	33	travailleuse domestique informelle	3	9, 8, 5	2008	non

Note : *Comme noté auparavant, toutes les interviewées sont des femmes. Concernant leur travail, les « employées domestiques » travaillent en continuité dans une seule maison, et sont donc employées par un seul patron. En opposition, les « travailleuses domestiques informelles », les « *diaristas* », n'ont pas de contrat de travail, mais sont payées à la journée ou à la demi-journée de travail, dans une combinaison de maisons permanentes — où elles travaillent entre 2 et 8 fois par mois — et de travaux sporadiques. Finalement, les « travailleuses informelles sporadiques » n'ont pas une activité de travail constante, mais sont employées de façon sporadique, pour du travail domestique, mais pas seulement, par exemple pour des services de nettoyage professionnel, pour être serveuses, faire du marketing de rue, entre autres.

ANNEXE 4. NOTICES BIOGRAPHIQUES DES ASSISTANTES SOCIALES INTERVIEWÉES

Noms fictifs, âge au moment de la première rencontre.

Alana, 31 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS où s'est déroulée l'enquête depuis janvier 2014. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2014.

Aline, 38 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Fortaleza. Coordinatrice du CRAS étudié entre 2012 et 2014 (jusqu'à la fin des élections de 2014), et coordinatrice du PBF d'Angico en 2016. Son mari est assesseur d'un élu d'Angico. Première rencontre en octobre 2014.

Ana, 25 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du PBF de 2014 à 2015 (premier emploi). Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2014.

Bruna, 23 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS depuis janvier 2015 (premier emploi). Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en novembre 2015.

Carla, 30 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS depuis janvier 2014. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2014.

Denise, 28 ans, originaire d'une municipalité voisine d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du PBF depuis 2013 et avant employée du PBF de sa municipalité d'origine pendant deux ans. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2013.

Fernanda, 23 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du PBF depuis 2014 (premier emploi). A déclarée avoir des « proches dans la politique », mais n'a pas donné des détails. Première rencontre en octobre 2014.

Joana, 26 ans, originaire d'une municipalité proche d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du PBF de 2011 à février 2014, et du CRAS de mars 2014 à janvier 2015, quand elle est devenue enseignante à plein temps dans la faculté locale. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en août 2013.

Laura, 35 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS depuis janvier 2013, après avoir travaillé dans plusieurs SAS des municipalités de la région. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2014.

Mara, 40 ans, originaire de Fortaleza (capitale du Ceará), assistante sociale formée à Fortaleza. Coordinatrice du domaine de l'assistance sociale de base du SAS. Ancienne coordinatrice du PBF d'une municipalité voisine d'Angico. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en août 2013 (deux de nos conversations ont été enregistrées).

Márcia, 28 ans, originaire d'une municipalité voisine d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Elle a été employée du PBF d'une petite municipalité voisine d'Angico, puis au CRAS d'Angico entre 2014 et 2015, puis elle est allée travailler dans un projet social de sa municipalité d'origine. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2014.

Milena, 25 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS depuis novembre 2014. Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2015.

Natalia, 28 ans, originaire d'une municipalité voisine d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS depuis janvier 2015, elle a déjà travaillé dans d'autres bureaux du SAS d'Angico. Son père est assesseur d'un élu d'Angico. Première rencontre en novembre 2015.

Olivia, environ 55 ans, originaire d'Angico, pas de formation supérieure. Coordinatrice du PBF de 2012 à 2016. « Personne de confiance du maire » selon plusieurs interviewées, sa famille a des sociétés qui fournissent de services à la mairie. Première rencontre en août 2013.

Paula, 23 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du PBF de 2014 à juillet 2015, et du CRAS depuis août 2015. Son père « travaille avec la politique » à Angico, mais elle n'a pas donné de détails. Première rencontre en octobre 2014.

Roberta, 25 ans, originaire d'une municipalité voisine d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS de janvier à décembre 2014 (premier emploi). Nièce du maire d'une municipalité proche, appartenant au même parti que celui du maire d'Angico. Première rencontre en octobre 2014.

Sofia, 24 ans, originaire d'Angico, assistante sociale formée à Angico. Employée du CRAS depuis janvier 2014 (premier emploi). Aucun lien familial avec des élus connu. Première rencontre en octobre 2014.

ANNEXE 5. TEXTES ORIGINAUX DES ENCADRÉS

Dans cette annexe, les textes originaux en portugais des extraits d'entretiens utilisés dans les encadrés de la thèse sont présentés. Nous rappelons que les entretiens n'ont pas été enregistrés (à l'exception de quelques entretiens avec l'assistante sociale Mara), et que ces dialogues ont été reconstruits *a posteriori* pour leur donner vie, fondés sur les notes prises pendant les entretiens et consolidées chaque jour. L'objectif est de permettre au lecteur de mieux s'appropriier les données brutes, dont nous présentons ici la version originale en portugais. Les originaux des extraits hors encadrés ont été donnés en note de bas de page ou entre crochets à travers la thèse.

Introduction

Aucun encadré n'a été traduit directement d'un texte en portugais.

Chapitre 1

Aucun encadré n'a été traduit directement d'un texte en portugais.

Chapitre 2

Encadré 2.1. Loi organique de l'assistance sociale (LOAS) et Système unique d'assistance sociale

A LOAS, aprovada pelo presidente Itamar Franco em 1993, introduz a assistência social na Seguridade social, junto às políticas de saúde e previdência social. A LOAS prevê :

“Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente :

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice ;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (BRASIL 2015b, p. 9-10).

“Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social [...]

III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

[...]

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” (Brasil 2015b, p. 12).

Encadré 2.2. Le Bénéfice de prestation continuée (BPC)

O Benefício de Prestação continuada (BPC) constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da Loas, dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na lei [atualmente, cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo]. Tal direito à renda se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado. Trata-se de prestação direta de competência do governo federal, presente em todos os municípios (Brasil 2015b, p. 104-105).

Chapitre 3

Aucun encadré n’a été traduit directement d’un texte en portugais.

Chapitre 4

Encadré 4.1. Législation en vigueur sur l’embauche des fonctionnaires publics

Constituição federal da República do Brasil (emenda constitucional nº 19, 1998)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Lei Orgânica de Angico, Capítulo “Sobre a administração pública”

Art. A Administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes do Município, obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...) a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos ressalvadas as nomeações para cargos em Comissão declarados em Lei de livre nomeação e exoneração; (...) os cargos em Comissão e as funções de confiança devem ser exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional,

nos casos e condições previstas em Lei; (...) a Lei estabelecerá os cargos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Lei Complementar municipal de Angico, “Estatuto dos servidores do poder executivo”

Art. A contratação de pessoal por tempo determinado da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas municipais, restringir-se-á a atender os casos de necessidade temporária, de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, inciso IX da Constituição Federal e do art. 18, inciso [...] da Lei Orgânica Municipal.

§ - O prazo máximo de contratação temporária de que trata este artigo será por tempo determinado de 24 (vinte e quatro) meses, findo o qual, não poderá haver prorrogação em nenhuma hipótese.

Encadré 4.3. Les visites des assistantes sociales aux foyers.

[l’assistante sociale Ana frappe à la porte, qui est partiellement ouverte, et appelle la bénéficiaire par son prénom]

Beneficiária: Sim, sou eu.

Ana: Olá senhora, meu nome é Ana, assistente social do Bolsa Família. *[silence en attendant que la porte soit ouverte]* Preciso fazer algumas perguntas pra senhora, tá bom ?

Beneficiária : Mas é de quê exatamente ?

Ana: Não se preocupa, é coisa básica, não demora muito não. A gente conversa aqui, ou pode entrar? Ele *[en m’indiquant]*, é meu estagiário que me acompanha, ele pode entrar também?

Encadré 4.5. Comment « perfectionner » le PBF

Eu adoro o PBF, acho que é uma revolução, de verdade. A única coisa que eu mudaria seria colocar um acompanhamento melhor das famílias. Se a gente encontrasse elas o tempo todo, a gente poderia avaliar mesmo a situação delas, porque você sabe que muda o tempo todo... às vezes elas precisam de mais e às vezes, de menos. E olha, vai além da renda, porque tem gente que não tem muito, mas que pode contar com seus parentes, que já tem uma casinha, etc. Depois tem outros que não conseguem nem chegar ao bolsa, e que tem muitas despesas, porque precisa pagar aluguel, transporte, à vezes ajudar parente que não moram com eles... tudo isso, a gente não vê na renda. Por isso que a gente [assistentes sociais] não pode ficar só com isso [renda], tem que olhar com mais atenção. E aí a gente tem nosso jeito pra colocar essa avaliação dentro do benefício, mas não é fácil (*Joana, 26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques, novembre 2013*).

– *Você acha então que a população mais pobre tem noção do que é o programa e de que tem direito a ele?*

Tem, mas assim, tem os pobres dos pobres, não é verdade? Quando chega uma averiguação, que os assistentes sociais vão fazer, que você tem algo a mais, um pouco a mais do que um outro que não tem quase nada, então você tá saindo do perfil. E eles não querem sair do perfil. Óbvio, né? Aí começa as omissões de informações. E aí gera também o cruzamento de dados, as auditorias, que aí é uma... vamos dizer assim, uma confirmação daquilo que tu não me disseste. E aí vem a responsabilidade do assistente social, que ele vai fazer um laudo, dizer que aquela pessoa está realmente fora do perfil. Aonde eu acho que peca: por exemplo, eles disseram que iam ter punições para pessoas que estavam utilizando o programa de má-fé, que tem pessoas de alto nível, ou então de médio nível, que esteja usufruindo do programa.

– *Do tipo devolver o dinheiro ou responder processo criminal?*

Tipo devolução do dinheiro, por que é dinheiro público, né? Você está lesando o poder público. Automaticamente era tipo uma punição. Como tem outros programas aí. Como por exemplo o BPC. Então por que não o PBF? Até hoje ainda não teve esse caso exitoso de uma pessoa colocar a mão no bolso e devolver o dinheiro. Pessoas com poder de compra um pouco maior, que não tem necessidade disso [PBF] omitindo, falsificando informações.

(Mara, 40 ans, coordinatrice de l'Assistance sociale de base du SAS, sans parrains politiques, octobre 2014 – entretien enregistré)

Encadré 4.6. Les réactions des bénéficiaires face aux préjugés

– *Como a senhora se sente em relação ao Bolsa Família?*

Eu tenho orgulho. É um reconhecimento do direito dos pobres, enfim, né? Assim, é verdade que tem muita gente que não gosta... eles pensam que o Bolsa Família faz as pessoas preguiçosas.

– *A senhora já ouviu isso pessoalmente?*

Não pra mim diretamente, mas sim. As vezes nas salas de espera de hospital, ou com os patrões.

– *E como a senhora reage quando as pessoas dizem essas coisas?*

Eu não gosto de dizer que sou beneficiária. Eu acho que isso não é verdade, a gente não vai parar de trabalhar, claro. Mas eu tenho vergonha do jeito que os outros vão olhar pra mim, que eles vão achar isso de mim. E não é verdade.

38 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2006, travailleuse informelle sporadique (n° 19).

– *A senhora já escutou críticas ao Bolsa Família?*

Já, tem que gente que pensa que a gente quer viver só com a bolsa, mas eu te digo: não é bastante pra viver não. Eu gostaria de trabalhar se eu pudesse. E outra coisa, tem gente que diz que a gente tem mais filho pra ganhar mais... você acha que eu vou botar filho no mundo pra ver eles sofrer?

30 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 14).

– *A senhora já escutou críticas ao Bolsa Família?*

A gente precisa mesmo pra viver, e a gente escuta que os beneficiários não querem trabalhar. É uma ignorância esse pensamento, eu acho que eles não conhecem nossa realidade. Só com o dinheiro do Bolsa a gente não sustenta uma família não, então como é que para de trabalhar?

– *De quem a senhora escutou esse tipo de crítica?*

De gente rica, sempre. Eu já escutei e muito, de dentista, professor, na prefeitura. Eu escuto essas críticas de patrão também, mas eu não to lá pra trabalhar do mesmo jeito? É um absurdo! Eles estão é com raiva porque os pobres se vestem que nem os ricos agora, é isso.

27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Encadré 4.7. Les tensions entre les bénéficiaires et les assistantes sociales

Eu nunca tive uma relação boa com elas [assistentes sociais]. Desde a primeira vez, não foi legal. Uma assistente social veio ver se meu ex-marido morava aqui. Eu disse que não, mas ela entrou na minha casa e olhou em cada canto, como se ele tivesse escondido lá! É ridículo... Eu repetia que ela podia ir olhar a casa dele, que não era tão longe, mas ela nem me respondia. Ela pensava mesmo que eu tava mentindo, desse jeito. E é assim em todo canto, elas não acreditam nunca na gente.

23 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, travailleuse domestique informelle (n° 34).

Encadré 4.8. Avoir enfin « quelque chose en retour » de l'État

Quanto do nosso dinheiro não vai pra eles [governo]? Tudo que a gente faz contribui com o governo. Receber alguma coisa de volta é um direito de todo brasileiro. Quando dinheiro os ricos recebem? O que a gente recebe não é muito. Os ricos gastam tanto dinheiro com coisa besta... eles gastam num sapato o que a gente ganha num mês. E nossas despesas aumentam, então a gente devia ganhar mais.

33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse informelle sporadique (n° 28).

A gente não paga imposto em tudo que a gente compra? Cadê esse dinheiro então? A gente paga esses impostos pra quê então? A gente não tem esgoto aqui, as escolas são ruins, mesma coisa para os hospitais. Pelo menos a gente tem isso [PBF]. Se eles não conseguem fazer alguma coisa pela gente, melhorar um pouco nossa vida, é bom que eles dão direto pra gente então.

27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Chapitre 5

Encadré 5.1. L'autodéclaration des données familiales dans le PBF selon les assistantes sociales

[...]

L'assistante sociale Paula ajoute : « é o grande problema do Bolsa Família: elas [beneficiárias] sabem que podem dizer qualquer coisa e a gente é forçada a acreditar. Pelo menos nesse primeiro momento. Depois a gente dá nosso jeito, mas isso pode levar meses. Se a gente tivesse mais recursos pra fazer o cadastro de todas as famílias em casa, aí seria diferente. No fim, o trabalho é nadar contra a corrente.

Encadré 5.2. L'avis d'une assistante sociale sur la valeur et la finalité des allocations

– *Você acha que o valor do benefício [do Bolsa Família] é suficiente, em média?*

Paula : Depende, de verdade... mas normalmente, sim, mais que suficiente.

– *Mais que suficiente ? Por quê ?*

Paula : Eu entendo que o Bolsa existe pra garantir o bem-estar das crianças, né? E claro, para que as pessoas possam comer e não ficar na miséria. Então, como a gente explica pras pessoas o fato de uma família pobre, assim que ela começa a receber os benefícios, compra uma televisão, um DVD... e até moto! Na verdade, você sabe que aqui tem muita gente que chama o Bolsa família de "bolsa moto", né? [Risos] É bem verdade isso. Se você vai nas cidadzinhas por aqui você vai ver que tem um monte de loja nova de moto. Desde quando você acha que eles chegaram? Desde que o Bolsa Família chegou. E a gente vai dizer que essas famílias precisam do benefício? Isso não é necessidade mesmo, né?

Encadré 5.3. Sur la durée des allocations et l'« effet-paresse »

"Eu tenho certeza que se o PBF tivesse uma duração fixa, tipo três ou cinco anos, sei lá, as pessoas já entrariam pensando: 'eu tenho esse tempo pra mudar minha vida. O benefício vai me ajudar, e nesse período eu tenho que fazer de tudo pra sair da pobreza'. Não é pra isso que o PBF foi criado? Para que as pessoas saiam da pobreza? Tipo, 'é essa a oportunidade da minha vida: eu vou ganhar dinheiro assim, de graça, e tudo que eu preciso fazer é usar ele pra sair dessa situação'. Eu acredito de verdade que ele pode ajudar, mas para pra isso as pessoas precisam aproveitar ele e dar tudo. Não é pra nada que a gente recebe isso. É com um compromisso pra muda sua via. Depois, se todo mundo fizer isso, vai ter mais benefício pra ajudar outras pessoas" (*Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, septembre 2013*).

[Tem] pessoas com poder de compra um pouco maior, que não tem necessidade disso [PBF] omitindo, falsificando informações.

– *Mas aí você está falando de casos muito longe do perfil ou não?*

Não, tem também pessoas que começam mesmo no PBF, carentes e tudo, e começam a ver uma perspectiva melhor de vida, que não precisa mais, mas mesmo assim continua. Ele vai galgando degraus, ele vai se qualificando, ele vai tendo acesso aos outros serviços que complementam o PBF, e vai crescendo. Mas ele cresce e não quer deixar o PBF. E essa consciência dentro dos CRAS, do PBF, que tem que deixar: se você está em boa situação, seu papel é sair e deixar outras pessoas entrarem. Você já teve oportunidade. O PBF precisava ter um limite de permanência, eu acredito. Por exemplo 4

ou 5 anos. Dentro desses anos você tem oportunidade de sair, de ter autonomia, de ter seu empoderamento.

(Mara, 40 ans, coordinatrice de l'Assistance sociale de base du SAS, sans parrains politiques, octobre 2014 – entretien enregistré)

– *Natalia, você concorda com isso que as pessoas falam que o Bolsa Família faz com que as pessoas trabalhem menos?*

Infelizmente a gente vê isso. Eu já vi vários casos...

– *Você está falando de pessoas que não procuram trabalho pra poder manter a bolsa, é isso?*

Isso mesmo.

– *Então aí você está falando de gente que não encontra trabalho?*

Ah não, trabalho tem! Agora a gente escuta pra todo lado como é difícil achar uma diarista, ou alguém no sítio pra fazer um serviço. As pessoas não querem mais trabalhar, é sério isso.

– *Bom, mas você está falando de trabalhos que normalmente são bem mal pagos, e ainda assim que são pesados. Você não acha que o Bolsa Família dá a possibilidade para essas pessoas de não se submeterem a esse tipo de condições de trabalho?*

Sim, tem isso, mas não só. Pra trabalho com contrato formal também.

– *Você quer dizer com todos os direitos pagos? Mas então é salário mínimo, e é bastante dinheiro. Não é praticamente quatro vezes a bolsa média?*

É, eu sei. Mas mesmo assim. Se a gente pensa desse jeito, aí não é possível mesmo, mas o fato é que as pessoas preferem ganhar 200 reais pra não fazer nada, ou fazer um servicinho de vez em quando, do que trabalhar de verdade e ganhar quatro vezes mais com todos os direitos pagos. É desse jeito *(Natalia, 28 ans, CRAS, avec parrains politiques, octobre 2014)*.

Encadré 5.4. La fin imminente du PBF

“Precisamos partir do princípio de que ninguém quer depender de assistência social por tempo indeterminado, né? Eu sou assistente social e acho que a gente tem que ajudar quem precisa, mas o ideal é que também não seja pra vida toda. Então eu falo isso pra elas, eu tento tirar delas essa ideia de que o Bolsa está aí para sempre, que a gente não pode depender dele para sempre, que é melhor para encontrar um trabalho a ser independente” *(Alana, setembro de 2014)*.

“Eu falo pra elas não esperarem para estar na pior situação para ir procurar trabalho. Eu falo que a gente não pode contar com isso, que o Bolsa pode acabar a qualquer momento. Eu sempre pergunto: o que você faria se a bolsa acabasse amanhã?” *(Fernanda, 23 ans, assistente sociale PBF, avec parrains politiques, outubro de 2015)*.

[...]

Encadré 5.5. La fonction des blocages d'allocations d'après les assistantes sociales

– *Quando é que vocês [assistentes sociais] pendem o bloqueio do benefício ?*

A gente faz o bloqueio quando a gente pensa que tem alguma coisa errada com a família. Aí a gente pode bloquear, ou até reduzir o valor [do benefício]. Com o benefício suspenso, mesmo se não for definitivo, eles [os beneficiários] ficam sabendo que não pode contar com o Bolsa Família pra sempre. Tem gente que ganha demais, fora toda ajuda [financeira] que recebem dos parentes e não declaram. Se a gente deixa assim, eles não tem motivo pra trabalhar. Aí a gente faz essa pequena redução quando a gente sente que a família não precisa de tanto, et aí ele [benefício] fica insuficiente. Aí tem que se mexer e ir procurar trabalho *(Ana, 25 ans, PBF, sans parrains politiques, septembre 2014)*.

Encadré 5.6. Techniques de vérification de statut des conjoints

“A gente vê isso o tempo todo [omissão de membros da família]. A gente não pode acreditar sempre no que elas dizem. E agora eu mesmo, eu já sei quando não é verdade. A gente conhece a casa que tem homem vivendo. Então é fácil de descobrir: eu pulo a porta logo do lado, tem que ir um pouco mais longe, se não eles podem estar por dentro [da mentira]. A gente pergunta sobre o marido, nem diz o nome da mulher. Se a pessoa não sabe que eles estão separados, claro que não é verdade” (Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, octobre 2015).

[...]

Denise : Senhora, bom dia, tudo bom? Eu estou procurando o senhor José, ele mora aqui?

Voisine : Não, senhora, ninguém com esse nome mora aqui não.

Denise : Ah é? Estranho, eu devo estar com o número errado. A senhora não conhece nenhum José aqui na rua, não? Eu tenho certeza que era nessa rua.

Voisine : Ah, acho que sim. Ali em frente.

Denise : E esse é o José marido da Maria, né?

Voisine : Isso mesmo, é logo ali na frente.

Denise : E eles ainda moram os dois ali mesmo?

Voisine : Sim, senhora.

Denise : E quando foi a última vez que a senhora viu ele por aqui?

Voisine : Tem uns dois ou três dias, eu acho...

Denise : Mas ele mora mesmo ali né? A senhora vê ele sempre aqui?

Voisine : Sim, eu vejo ele sempre.

Denise : Muito obrigado, eu vou ver se eles estão lá. Bom dia.

[...]

Encadré 5.7. L'évaluation informelle des biens des bénéficiaires du PBF

Quando a gente faz uma visita, a primeira coisa é atualizar a renda familiar. E a verdade é que elas [as beneficiárias] nunca sabem. Ou pelo menos não exatamente. A gente pergunta primeiro e tem gente que diz, por exemplo, 100 reais. Então, a gente sabe muito bem que não é verdade, que não é possível, eles pagam aluguel, comem... Então é melhor perguntar as despesas e fazer o cálculo junto. Então, 100 pro aluguel, 50 pra isso, 50 pra outra..., bom, chegamos a 300 reais. Tá aí, é simples: a renda não pode ser menor que as despesas, pelo menos não todo mês. No final, quanto sobra no fim do mês? E pronto, a gente chega num valor.

É claro que a gente tá falando de famílias que não tem um patrimônio de verdade, elas não podem juntar dinheiro. Como que junta dinheiro com uma renda de 400 reais e 4 ou 5 bocas pra alimentar? É claro que tem família no PBF que não estão assim em situação extrema, mas elas são minoritárias. Se a gente encontra o caso de uma família com renda de 400 reais e despesas que vão até 380, as vezes 420 reais, como é que compra uma televisão de mil reais? Ou senão, televisão, mais aparelho de som, mais sofá, etc. E quando a gente pergunta, elas dizem que é presente, ou coisa velha, ou que a moto ali na sala é de um amigo que pediu pra guardar ali... mas é claro que não é isso. A gente pode ignorar, mas é justo isso? E isso não quer dizer que são famílias ricas, que não tem o perfil do PBF, pode ser pior: eles são, mas escolhem gastar o dinheiro com essas coisas bestas, e a casa mal cuidada, e que a gente vê que as crianças não estão bem alimentadas. Isso é o pior pra mim (Helena, septembre 2014).

– *E a família que está um pouco acima da linha da pobreza? Se a mulher tem uma renda que ela não declara, que joga ela um pouco acima da linha. Como identificar esses casos?*

É difícil. Por que quando ela omitir essa renda, como eu vou desmentir? Não tem como. Então vai pelo bom senso da assistente social, eu acho que é uma leitura. Nós, assistentes sociais, temos um sexto sentido olhar. Mas nem todo mundo desenvolve ele. Mas cabe da leitura do técnico. É um ciclo: hoje eu estou bem, amanhã eu posso não estar. Eu preciso informar essa mudança que aconteça. Agora pra comprovar aquela renda que ela não falou, e eu tenho certeza que ela tem, eu não posso.

– *E o que isso vira no laudo?*

Bom, ela pode situacionar o que ela visualizou, mas ela não pode afirmar.

– *Ela não pode pedir o bloqueio?*

Na minha concepção não. Só se ela tiver certeza. Mas o PBF é auto-declaratório, e você é co-responsável das informações dadas. E pode ser punido, né? Mas aí vai do bom senso, da leitura da pessoa — por que a gente percebe quando a pessoa está mentindo. Vai da leitura espacial, o que é que tem na casa, tem uma moto, tem isso. Uma casa toda mobiliada, televisão, geladeira que fala [risos]. Aí a assistente social faz seu relatório baseada nas informações que foram possíveis de ter, visíveis. E no seu bom senso, ela vai dizer qual é o parecer.

(Mara, 40 ans, coordinatrice de l'Assistance sociale de base du SAS, sans parrains politiques, octobre 2014 — entretien enregistré)

Encadré 5.8. L'omission des règles du PBF aux bénéficiaires

Eu acho que quase todos os beneficiários tentam aumentar o valor do benefício declarando uma renda que é falsa. Eles sabem: se diz que ganha mesmo, o benefício aumenta. Eles não vão dizer quando tem alguém que dá dinheiro pra eles, como um tio ou tia, ou um extra que elas ganham cada mês fazendo qualquer coisa. O que elas não sabem é as regras mais detalhadas do cálculo do benefício, e é aí que elas são pegadas. Eu mesmo não conheço todas as regras específicas do programa, é complicado. E elas, é melhor que elas não saibam demais, senão elas vão poder fazer os cálculos antes e aí seria mais complicado pegar as mentiras *(Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, septembre 2013)*.

Encadré 5.9. L'opportunité de « faire la différence »

– *Você gosta de trabalhar no PBF ?*

Eu adoro, de verdade. Apesar dos problemas [on discutait des pratiques liées à la politique électorale dans le programme], eu não tenho vontade de mudar [d'endroit de travail].

– *Mas por que exatamente ?*

Olha, antes de eu trabalhava num CRAS e antes disso em projetos de ajuda a famílias com necessidades especiais [município vizinho]. Era legal e tudo, mas você não imagina o esforço que eu devia fazer pra conseguir uma cesta básica pra alguém que precisava... Às vezes tinha disponível, às vezes não. E o que é que a gente diz pras pessoas que a gente sabe que precisam de verdade dessa ajuda? Então, a gente diz: “escuta, a senhora sabe que não pode contar com isso, a gente vai ajudar a senhora se a gente pode, mas nem sempre é possível”, é isso que a gente diz. Mas a gente faz isso triste, de verdade. Depois, na época de eleição a gente consegue de tudo, então a gente aproveita... mas assim, você entendeu, né? Aqui [no PBF], a gente faz a diferença mesmo pra eles [as beneficiárias]. Poder dizer a alguém “eu vou resolver isso pra senhora” e saber que meu trabalho vai facilitar conseguir o benefício que tinha sido perdido, que é uma coisa que a gente pode contar todo mês: isso me dá satisfação *(Ana, 25 ans, PBF, sans parrains politiques, novembre 2015)*.

Encadré 5.10. Sur les bénéficiaires « qui ne veulent pas dépendre du PBF »

“Quando eu encontro uma família que luta pra se virar, que trabalha duro e que não quer depender da Bolsa, isso me dá esperança! Eu tenho casos de pessoas que dizem: ‘você acha que é a hora de sair do PBF?’, e sou eu que diz pra eles esperarem um pouco mais, até a hora que eles acham um trabalho um pouco mais estável, ou que eles terminem de pagar as dívidas. Mas a gente vê que eles não querem” (Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, novembre 2013).

Depuis mes premières visites au CRAS (octobre 2014), l’assistante sociale Joana, qui travaillait dans le PBF à l’époque de ma première visite sur le terrain (2013), insistait pour que je rencontre une bénéficiaire du PBF qu’elle trouvait « exemplaire ». À plusieurs reprises Joana l’utilisait comme exemple dans ses discours et quand je l’ai enfin rencontré, Joana l’introduisit ainsi : « Essa é a Carolina que eu te falei. Carolina, conta pra ele qual seu maior sonho », à quoi Carolina répondit, pour la plus grande satisfaction de Joana : « de não ser mais beneficiária do PBF ». Ensuite Joana m’expliquait que, pour Carolina, être bénéficiaire du PBF était une honte [uma vergonha] et qu’elle faisait tout son possible pour quitter le programme. Joana continue : « eu coloco ela no máximo de curso do CRAS [de formação profissional] que eu posso. Acho que rapidinho ela vai achar um bom trabalho e sair do programa ». Je demande directement à Carolina pourquoi elle a honte d’être bénéficiaire du programme, ce à quoi elle répond : “Não é que eu tenho vergonha... é que tem muita gente que precisa ainda mais que eu. Eu sou nova, tenho vontade de trabalhar, mas só encontro coisa muito longe daqui e eu tenho meus dois filhos pequenos, não posso trabalhar o dia inteiro, não tenho ninguém pra cuidar deles. O PBF me ajudou muito, mas eu tenho vontade de voltar a trabalhar, é só isso” (Cahier de terrain, octobre 2015).

Encadré 5.11. Les bénéficiaires « exemplaires »

“Eu acho que o PBF foi criado pra isso : essas meninas [avec des enfants] precisam de ajuda, como é que elas podem sair da pobreza com dois meninos no braço? Como é que elas vão trabalhar? E as crianças? Elas não têm ninguém pra ajudar. O pai [des enfants], a gente não sabe, a família não tem nada pra oferecer ou tá muito longe. Tem muita que manda seus filhos pra serem criados por parentes na roça, mas não é sempre fácil isso... A maioria dessas meninas trabalham, ou estudam, e engravidaram. Então, acontece, e tem que ajudar, né?” (Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, novembre 2013).

Eu tenho uma mulher aqui [accompagnée par le CRAS] que é um exemplo de alguém que precisa de verdade do PBF. A pobrezinha tenha cinco filhos, et eles não são fáceis de lidar. Tem um que não tem nem doze anos e todo dia vai pedir na rua pra poder comprar doce. Ele sabe que não tem direito de fazer isso, mas ele sempre acha um lugar novo e ninguém sabe onde achar. E às vezes ele some por dias! A mulher fica louca... Ela vem aqui pedir nossa ajuda pra encontrar ele. Ela tem tanto medo que ele se meta com crack. E não é só isso. Depois, ela ainda tem outros filhos que dão trabalho. Eu acho que tem uma que rouba tudo que ela acha na casa. O ex-marido não ajuda em nada, é um alcoólatra que aparece de vez em quando pra pedir dinheiro. Assim, no final, a única maneira pra ela e pros pequenos comer é o PBF. E eu não vejo uma mudança possível na situação dela assim tão cedo” (Carla, 30 ans, CRAS, sans parrains politiques, octobre 2015).

Encadré 5.12. Le « détachement moral » face à la précarité

Tá vendo o que eu tenho que enfrentar todo dia ? Não é fácil...

– *É, é tenso. Mas você estava determinada, né? Hora nenhuma você teve dúvida da sua decisão?*

Ah não, a gente não pode. Se a gente começa a duvidar, elas percebem. Tem que mostrar bem que não tem jeito de ser convencida pelos argumentos dela, porque eu vou te falar, tem gente que fala bem, a gente não pode se deixar enganar não.

– *Você quer dizer que não tem nada que ela pudesse ter dito que mudaria sua opinião?*

Claro que não! [risos] Que tipo de assistente social eu seria se eu fosse convencida tão fácil assim? Sério, elas vão dizer de tudo pra ganhar esse benefício, você não acredita nas coisas que eu já ouvi.

– *Entendi. É que eu tive a impressão que aquela senhora não tava muito bem de dinheiro...*

Mas tem piores, é isso que tem que lembrar sempre. Eu não to dizendo que ela não precisava, mas é que tem que tomar uma decisão e levar até o final. Se quando a gente chega na casa e a gente vê coisas velhas, a casa em mal-estado e etcetera, e a gente muda de opinião cada vez... aí não teria benefício suficiente pra todos que viriam pedir (*Joana, 26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques, septembre 2013*).

Encadré 5.13. Des mythes sur le fonctionnement du PBF

[...]

Autre bénéficiaire (33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse informelle sporadique, n° 28), par exemple, a vu son allocation bloquée pendant un an. Dès le début elle s'est rendue au bureau du PBF pour en vérifier la cause et elle a constaté qu'il s'agissait d'un problème avec les conditionnalités (poids des jeunes enfants). Ce type de suspension est prévu dans le programme jusqu'à trois mois, non remboursables. Après avoir réglé le problème (elle est retournée au centre médical pour bien peser l'enfant), l'allocation n'a été remise en place qu'un an plus tard, sans raison apparente. En l'absence d'explication donnée au bureau du PBF, elle est arrivée à une conclusion : "Muita gente tem o benefício cortado sem saber qual é o problema. Tem gente que diz que é o prefeito que roubou, mas eu acho que não, eu acho que ele é honesto. Eu acho que o PBF é cortado para os políticos poderem roubar em outros níveis. Mas comigo, acho que foi por causa de um problema que eu tive com uma moça que trabalha lá [dans le bureau du PBF]. É uma coisa pessoal, mas eu acho que ela fez alguma coisa..."

Encadré 5.14. L'incompréhension face aux événements aléatoires et arbitraires

[...]

– *A senhora já teve problema com seu benefício?*

Não, nunca. Mas eu conheço muita gente que perdeu sem razão.

– *A senhora acha que é porque elas não saíram do perfil do programa?*

Não, pelo menos não as que eu conheço. Ao mesmo tempo, certas pessoas não precisam disso e recebem mesmo assim. Eu também conheço gente assim. Eu não preciso muito porque eu trabalho, mas eu conheço gente que estão assim na miséria e não têm ajuda nenhum, e essas outras aí que têm o benefício et têm mais do que eu mesmo. Não tá certo isso.

25 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, employée domestique (n° 26).

Encadré 5.16. Les mensonges et les « erreurs honnêtes »

– *Como é que você sabe quando as beneficiárias não dizem a verdade?*

Ah, a gente conhece os casos, a gente já espera elas. Por exemplo, eu sempre vejo beneficiárias que querem tirar os filhos de mais de 16 anos do cadastro. Elas vêm e dizem que eles foram morar com o pai, ou com a avó. Aí a gente já sabe que é porque elas pensam que eles não contam mais como "crianças" e como eles não trabalham, elas serão punidas. Mas elas não sabem que a gente não faz esse tipo de distinção. Claro que os valores podem mudar, mas tirar a criança do cadastro quer dizer tirar

uma pessoa que conta na divisão da renda, e aí o benefício vai diminuir. Eu já vi várias vezes e quando a gente se dá conta e que a gente vê que a família precisa, a gente explica: “mas senhora, a senhora sabe que se a criança sai do cadastro, o benefício vai diminuir, né? Mesmo se ele tem mais de 16 anos”. Aí elas respondem: “ah é? Então é melhor deixar, é isso?”. A gente ri toda vez, e diz que é pra deixar, se o menino mora na casa, claro. Mas isso a gente já sabe, elas dizem rapidinho: “é, é, desculpa, eu pensava que ele não podia ficar depois de 16 anos...” (Fernanda, 23 ans, assistante sociale PBF, avec parrains politiques, septembre 2013).

Encadré 5.17. La passivité, le hasard et la fatalité

[...]

– *A senhora já teve algum problema com seu benefício?*

Tem 3 meses já que meu benefício tá bloqueado... mas eu não sei porque. É o que diz no recibo que sai do caixa eletrônico. Eu tento todo mês pra ver se a situação já arrumou, mas ainda não.

– *A senhora já pensou em ir no Bolsa pra ver o que eles dizem?*

Já, mas eu prefiro não ir... Eu acho que é melhor deixa assim. Tem gente que vai e volta sem nada. Melhor não arriscar.

– *Como assim? É que eles podem descobrir outros erros com seu benefício?*

Não tem nenhum erro comigo, eu faço tudo certinho, todas as condicionalidades, tudo tá bom. É que a gente não sabe nunca. Se a gente tá lá, eles podem sempre achar razão pra suspender meu benefício. É só que é melhor esperar mesmo. Tudo vai se arrumar.

22 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2013, travailleuse domestique informelle (n° 22).

Chapitre 6

Encadré 6.3. L’interdiction faite aux bénéficiaires du PBF de soutenir des candidats politiques

[...]

“Não é que eles (pessoas ligados ao prefeito) falaram “não, não pode” pra ela, eles são mais espertos que isso. Primeiro eles perguntaram pra ela se ela era beneficiária do PBF, no que ele respondeu “sim”. Depois eles perguntaram quem deu os cartazes pra ela, e ela disse que ela pegou na rua, onde tinha gente distribuindo. Aí ela me disse que eles falaram um monte de besteiras, dizendo que era ingrato dela, que o prefeito faz tanto esforço pro PBF funcionar bem. Eles perguntaram se ela tava com algum problema com a bolsa dela, que eles podiam arrumar. Mas ela disse que não, que não tinha problema. E aí eles falaram ‘mas aí, quando você tiver um problema vai ser difícil pra gente arrumar isso, porque a gente vai dar prioridade para as pessoas que deram apoio pro prefeito. Mas bom, a gente espera que não vai acontecer nada com sua bolsa, né?’ Você imagina o que minha irmã pensou depois disso, né? Ela tá morrendo de medo, e quer tirar os cartazes da casa, mas eu disse que não. Se eles se atreverem a mexer na bolsa dela a gente faz um escândalo”.

30 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 17).

Encadré 6.4. La limite d’engagement d’une assistante sociale dans l’utilisation politico-électorale du PBF

[...]

“Não é que eu não sabia o que eles fazem lá na Secretaria, é só que eu não gosto de me meter assim no meio dessas coisas de compra de voto. Era claro que era punição de beneficiários que estavam ligados com o outro candidato [da oposição], ou que colocaram cartazes nas casas. Você vê, eu já vi Olivia dizendo pra beneficiária ‘é o prefeito que te dá isso’, e mesmo se eu sei que essas coisas tem em todo lugar, eu não achava que a Olivia ia me pedir coisa desse tipo assim, abertamente. Então eu fiz... eu fiz os bloqueios porque ela não me deu opção. Se eu não fizesse, era demitida com certeza. Mas foi demais pra mim. Se já tava assim no começo da campanha, imagina depois em setembro, outubro? No

dia seguinte eu procurei uma amiga que trabalha na Secretaria e perguntei pra ela se ela podia me colocar em outro lugar. Acho que uma semana depois eu já tava no CRAS” (Joana, 26 ans, PBF/CRAS, sans parrains politiques).

Encadré 6.8. Le « politicage » désorganisé d’Angico

“A *politicagem* aqui [em Angico] é muito desorganizada. Lá onde eu trabalhava antes [município vizinho ‘C’] a máquina de pedir voto é mais eficaz. Quando eu trabalhava na prefeitura lá, a gente tinha reunião obrigatória sempre no fim do dia de trabalho, pra não correr risco de confundir com utilização de recurso público. Era sempre na casa dos cabos do prefeito, e com lista de presença, ou na casa do prefeito na hora do almoço. Eles faziam assim porque a cidade é dividida em duas facções de verdade, então a oposição tava o tempo todo em cima: se alguém [empregado da prefeitura] fazia alguma coisa idiota assim, de ir pedir voto na hora de trabalho, já era (Márcia, 28 ans, CRAS, sans parrains politiques, octobre 2014).

Chapitre 7

Encadré 7.1. « L’attitude « réciproque » dans les rapports avec des candidats politiques

– Qual o principal critério da senhora pra escolher um candidato?

Eu tento votar nos candidatos que prestam, sabe? Esses que fazem promessas e não cumprem, que vêm aqui só na época de campanha e depois desaparecem, esses não ganham meu voto duas vezes. Infelizmente eles são a maioria. O problema é que tem gente que esquece essas coisas muito fácil e votam neles de novo em troca de uma cesta básica. Mas meu voto eles não vão ter não. A gente precisa de muita coisa aqui, uma cesta básica a cada quatro anos não é nada.

28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 3).

– Como a senhora faz pra escolher seus candidatos?

Eu vejo gente que vende o voto barato, sem pensar se o candidato é bom ou não. Eu até aceito as ofertas, mas eu não prometo meu voto pra ninguém! Eles me dão coisas e ficam na esperança que eu vá gostar mais dos candidatos deles, mas não é assim que eu escolho não. A gente conversa junto com os parentes pra decidir em quem votar. A gente tenta saber quem vai fazer mais pelos pobres. É por isso que eu não gosto de candidato que tenta comprar voto no dia de eleição. A gente sabe que eles vão desaparecer depois.

31 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, employée domestique (n° 25).

Encadré 7.2. L’attitude « instrumentale » dans les rapports avec des candidats politiques

– Quando a senhora tem um problema com seu benefício, quem a senhora procura pra resolver?

Eu já fui várias vezes no Bolsa pra resolver meu problema [*allocation bloquée pendant plusieurs mois*], mas sempre dá nada. Eles dizem que o benefício vai ser desbloqueado, e nada. Essa semana [*quelques jours avant le second tour des élections de 2014*], uma pessoa lá da Secretaria passou aqui em casa e me perguntou se eu tava com algum problema com meu benefício. Quando eu expliquei pra ele, ele me disse que ele pode resolver se eu votar pro candidato do prefeito pra governador. Aí agora eu to esperando, eu vou votar nele.

– A senhora acha que ele é um bom candidato?

Nem melhor nem pior. É tudo igual. Eu só preciso desbloquear meu benefício.

40 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 5).

– No ano passado, na época das eleições, a senhora recebeu oferta em troca do seu voto?

Sim, eles [agentes] vêm sempre aqui no bairro. Me ofereceram dinheiro, cesta básica, coisas desse tipo.

– E a senhora recebeu ofertas relacionadas ao PBF?

Não, nunca, mas eu conheço gente que recebeu. Bem que eu queria receber uma oferta assim, eu votaria na hora pra quem eles quisessem, sem problema! [risos]

45 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 30).

– Quando a senhora tá com problema com seu benefício, quem a senhora procura pra resolver?

Eu tenho um conhecido na Secretaria que sempre me ajudou, até pra receber meu Bolsa Família. Eu sou muito agradecida dele por isso.

– E ele te pediu alguma coisa de volta por esse favor?

Não, não! Você quer dizer de gente que pede dinheiro ou coisa desse tipo, né? Eu ouvi falar disso. Mas não, esse conhecido não me pediu nada. Claro, a gente sabe como a política funciona, e pra manter o trabalho o prefeito tem que continuar, porque ele é o padrinho desse conhecido meu. Então ele me pediu pra votar no prefeito pra ele poder continuar na Secretaria. Só isso, e eu fiz com prazer.

31 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2006, femme au foyer (n° 32).

– Alguém da Secretaria ou do Bolsa Família passou na casa da senhora pedindo apoio pro candidato deles?

Sim, uma assistente social do PBF passou. Ela pediu pra eu votar no candidato dela pra garantir a continuação do trabalho do Bolsa.

– Ela disse pra senhora que se o candidato dela não ganhasse a eleição a senhora poderia ter problemas com seu benefício?

Não. Eu nunca tive problema com meu benefício, mas eu conheço muito caso disso, que a gente não sabe porque perde o benefício. Então eu votei pro candidato dela porque ela é a pessoa que pode cortar meu benefício.

33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse domestique informelle (n° 35).

Encadré 7.3. L'attitude « indifférente » dans les rapports avec des candidats politiques

– A senhora já recebeu ofertas em troca do seu voto?

Já, todo mundo aqui. E eu aceito todas as ofertas, claro, porque eu preciso. Mas eu acho ridículo essas pessoas que idolatram os políticos, que fazem uma festa porque pegaram na mão de um. Eu não tenho respeito por político não. É tudo igual. As coisas que eles me dão não mudam nada, não influencia meu voto de jeito nenhum. Na verdade, eu não tenho muita esperança que os políticos podem mudar alguma coisa na minha vida.

30 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2010, travailleuse domestique informelle (n° 4).

– Quais são as impressões da senhora sobre o prefeito?

Eu gosto do prefeito, mas ele me prometeu coisas e não cumpriu. Eu tenho parente que ele prometeu pessoalmente um monte de coisa nas eleições, e depois sumiu. Ele deixou contato dos seus cabos e tudo, mas depois todo mundo sumiu. Aí nessas eleições os cabos me prometeram cestas básicas também, mas eu sei que eles não vão dar. Agora eu não voto mais nesses que fazem promessas vazias, eu preciso ver resultado antes.

25 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, employée domestique (n° 26).

Encadré 7.4. « Ils ne gagnent pas mon vote deux fois »

– *Como a senhora escolhe seus candidatos?*

Eu voto em quem eu quero, só naqueles que provam que são decentes. Esses que prometem coisas e não cumprem, que só aparecem na hora de eleição, não ganham meu voto duas vezes. É por isso que eu gosto do prefeito. Ele conhece os que tão sofrendo, os pobres. Ele nunca abandonou a gente. Não interessa sua situação, mesmo quando ele tá cheio de problema, se a gente precisa, a gente pode ir na casa dele e ele nunca vai fechar a porta pra gente.

28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 3).

– *O que é que você acha do prefeito?*

Eu já recebi muita coisa do prefeito, ele nunca me deixou na mão. Principalmente as cestas básicas, toda vez que eu preciso. Ele também me ajudou a conseguir umas consultas. Era muito importante, porque eu tinha uma doença que eu tinha que ver o médico toda semana. Ele arrumou tudo pra mim, até os remédios!

35 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2007, femme au foyer (n° 20).

Eu gosto do prefeito porque ele é um homem bom. Eu já fui recebida por ele, ele me escutou e me ajudou. Ele é o único a cuidar dos pobres daqui, até quando ele não tava na prefeitura. Eu voto nele toda vez, porque pra mim o importante é que o que eles podem fazer pelos outros, pelo bairro, e não só pra mim.

33 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2008, travailleuse informelle sporadique (n° 28).

Encadré 7.5. Le PBF et le vote pour le PT (I)

– *A senhora pensa no PBF na hora de escolher seu candidato pra presidente?*

Claro, eu sempre penso nisso. Antes eu pensava que só o PT continuaria o programa, aí eu votava só neles. Agora, com essa crise, eu acho que o PBF vai acabar de todo jeito. Mas assim, eu ainda voto no PT, sempre votei, e eu acho que tem mais chance do programa continuar se a Dilma ficar.

40 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 5).

– *A senhora pensa no PBF na hora de escolher seu candidato pra presidente?*

Como é que não pensa? O programa é da Dilma, os outros não vão continuar com ele, certeza. Mais eu não voto nela só por isso não. Tem gente que acha que a gente não sabe de política, que a gente só vota pensando no PBF. Mas eles não sabem tudo que mudou na vida dos pobres. Claro que o PBF é muito bom, mas não é só isso. Mudou tudo. Você é muito novo pra se lembrar, mas eu te digo: se você tivesse vindo aqui antes, uns 10 anos atrás, eu tenho certeza que você nem consegue imaginar a miséria que era aqui no Nordeste.

45 ans, 4 enfants, allocataire depuis 2005, travailleuse informelle sporadique (n° 30).

Encadré 7.6. Le PBF et le vote pour le PT (II)

– *A senhora escutou algum boato sobre a posição dos candidatos pra presidente quanto ao PBF?*

O tempo todo. Eu ouvi falar várias vezes que o Aécio acabaria com o programa. Da Marina eu também ouvi a mesma coisa. Mas é besteira isso, eu não levo a sério não. Eu acho mesmo que PBF pode acabar qualquer hora, então isso não afeta meu voto. Eu não conto com esse benefício não, tem que se virar independente dele. É por isso que a gente vê redução do benefício sempre depois de eleição. Eles querem nosso voto e depois deixa a gente sem nada. Eu não confio em político nenhum. Eu acho que a Dilma e Lula roubaram também, mesmo se eu votei nela ano passado. Mas eu não sabia de todas essas coisas. É por isso que agora eu vou votar nos novos. Acho que eles vão roubar um pouco menos...

27 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2010, employée domestique (n° 29).

Encadré 7.7. Le PBF et le vote pour le PT (III)

– *A senhora pensa no PBF na hora de escolher seu candidato pra presidente?*

Eu penso sim, e a gente ouve falar muita coisa, mas é difícil porque todos os candidatos dizem as mesmas coisas, as mesmas promessas... no final a gente não sabe nunca, então não pode acreditar em tudo o que a gente fala... No final, eles vão todos dizer a mesma coisa, não é? Então não pode esquentar a cabeça com isso não.

24 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2010, femme au foyer (n° 6).

– *A senhora pensa no PBF na hora de escolher seu candidato pra presidente?*

Acho que não, porque é meu direito. Eu já conferi as regras do programa, e eu sei que eu posso ter o benefício. Eu conheço gente que não briga pra receber o benefício mesmo tendo o perfil, e eu acho isso um absurdo.

– *E a senhora não tem medo que o programa acabe?*

As pessoas falam isso, mas eu não sei se pode acabar. Quem seria o doido que faria isso? Quem ia votar em alguém que acabou com o PBF? Eu te digo já: aqui, ninguém. Então eu não acho que ele vai terminar. Agora que eles deram isso pra gente, ele não podem tirar não. Eu faria um escândalo, e eu tenho certeza que eu não faria sozinha não [risos]!

24 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, femme au foyer (n° 33).

Encadré 7.8. Le PBF et le vote pour le PT (IV)

– *A senhora escutou boatos sobre a posição dos candidatos à presidência quanto ao PBF?*

Eu escutei um pouco de tudo, mas eu não acredito nessas coisas. Eu tenho tanto medo que o PBF acabe. Pra ter certeza, eu voto no partido do Lula porque ele vai continuar com certeza o programa. Foi o Lula que criou ele, então eu sei que a Dilma vai manter. Ela até aumentou o valor esses últimos anos. Tem gente que não gosta dela, que acha que ela é pior que o Lula, mas eu estou feliz com o que ela fez com o PBF. O outro a gente não conhece bem. Eu não acho que ele vai acabar com o programa, mas talvez ele não continue aumentando o benefício. Não sei. Pra ter certeza, eu não penso duas vezes: meu voto foi pra Dilma [no primeiro turno], e vai pra ela de novo.

31 ans, 1 enfant, allocataire depuis 2012, employée domestique (n° 25).

– *A senhora está feliz com o PBF?*

Ah, ele é uma bondade muito boa, eu estou muito feliz com esse dinheiro a mais. E meu benefício aumentou nesses últimos meses, e eu acho que tem a ver com o período de eleição.

– *E isso vai ter algum peso na decisão da senhora pra presidente?*

Não, acho que não. É claro que a gente escuta que um candidato vai acabar com o PBF, mas eu não sei se um novo presidente pode acabar com ele. De todo jeito, eu prefiro votar no PT pra ter certeza que ele vai continuar.

27 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2007, employée domestique (n° 9).

Encadré 7.9. Les conséquences du non-paiement des promesses

– [Le lendemain du second tour des élections 2014] A senhora já recebeu muita oferta pra votar pra alguém? Ah, o tempo todo! Mas você sabe, não são todos que voltam pra pagar as promessas. O contrário: na hora de vir pedir voto eles não um monte, prometem de tudo. Depois pra cumprir é outra história.

– Como a senhora faz então pra decidir em quem votar?

É só esperar pra ver quem volta. Eles pensam que a gente é besta, mas eles não sabem de nada. Pro prefeito até, quanta gente veio aqui em casa pedir pra votar no candidato dele. Nessa hora eles são bem simpáticos, e falam que vão resolver todos os problemas. Quantos desses você acha que voltaram pra pagar as promessas? Nenhum. Claro que eu não votei nele. Isso não se faz.

– E no final a senhora votou em quem?

Sei mais não, pro outro, eu acho. Mas não foi pro do prefeito não, e eu fiquei feliz de saber que ele não ganhou!

28 ans, 3 enfants, allocataire depuis 2009, femme au foyer (n° 15).

– A senhora se lembra em quem votou nas últimas eleições [2014]?

Em todos não... pra presidente eu votei na Dilma. Mas para os outros eu não lembro, mais.

– Eu entendo, já faz muito tempo. Então, eu te lembro só dos candidatos do segundo turno pro governo do Ceará: tinha o Camilo Santana, do PT, que ganhou e o Eunício Oliveira do PMDB. A senhora se lembra qual desses dois escolheu?

Ah sim, eu votei no Camilo, porque o outro era o candidato do prefeito, e eu não gosto dele de jeito nenhum.

– Por que ?

Porque ele é um mentiroso. Ele prometeu um monte de coisa pra gente na campanha, e depois ele abandonou a gente. Eu tava precisando de uma cadeira de rodas pra minha mãe e um dos cabos dele me prometeu que ia me dar na hora. Eu esperei até o último dia e nada. Nunca mais vi ele.

– Mas a senhora conseguiu a cadeira de rodas pelo outro candidato?

Não, no final uma conhecida me ajudou nisso. Mas o problema é que o prefeito me prometeu. Eu gostava dele antes disso, ele me ajudou várias vezes. Mas depois disso eu disse “chega”. Aí eu votei no outro.

25 ans, 2 enfants, allocataire depuis 2011, employée domestique (n° 26).

ANNEXE 6. GLOSSAIRE

Dans cette thèse, certains termes ont été conservés dans leur version originale, en portugais du Brésil, car il n'était pas possible, ou pas souhaitable, de les traduire en français. Ce sont pour la plupart des termes régionaux spécifiques qui n'ont pas d'équivalent dans d'autres langues. Je présente ici ces termes, accompagnés d'une définition.

<i>Angico</i>	Nom fictif de la municipalité de cette étude, située dans l'État du Ceará, dans le Semi-aride brésilien. Il s'agit du nom populaire d'un arbre typique du Brésil (<i>Anadenanthera macrocarpa</i>), abondant dans le Nordeste, aussi connu sous le nom d'Angico-vermelho.
<i>caatinga</i>	Couverture végétale prédominante dans le Semi-aride, qui peut être classifiée comme « savane de steppe ». Seul biome exclusivement brésilien.
<i>Cadastro Único</i>	« Registre unifié », base de donnée unifiée pour les programmes sociaux, liée au Ministère du Développement social du gouvernement fédéral.
<i>coronel</i> (pl. <i>coronéis</i>)	Littéralement « colonel », autorité suprême d'une région ou municipalité durant l'époque impériale. Titre donné par la Garde Impériale au plus important propriétaire de terres d'une région.
<i>coronelismo</i>	Système de domination et de clientélisme politique qui a marqué le Semi-aride jusqu'à la fin du XX ^e siècle. Voir <i>coronel</i> .
<i>Nordeste</i>	Littéralement « Nord-Est », nom d'une des cinq régions du Brésil, qui comprend neuf États : Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe.
<i>nordestino</i>	Originaire de la région Nordeste du Brésil.
<i>politicagem</i>	« Politicage », expression populaire, renvoie à la confusion entre politique électorale et politiques publiques, exprimant une manipulation ou une ruse intentionnelle — qui comprend l'achat de votes avec des ressources et des services publics.
<i>sertanejo</i>	Habitant du <i>Sertão</i> .
<i>sertão</i>	Nom traditionnel utilisé pour désigner le Semi-aride. Voir annexe 1.
<i>voto de cabresto</i>	Expression qui donne l'idée d'un « choix électoral "attaché" ou "harnaché", [et qui] désigne le vote des électeurs qui suivent docilement ce que leur indique leur "patron" » (Goirand 1998, p. 199). De L'Estoile (2013, p. 126) clarifie que le terme identifie « les [personnes] dépendant[e]s d'un <i>coronel</i> à un "bétail électoral" mené au vote comme un troupeau ».

ANNEXE 7. LISTE COMPLÈTE DES SIGLES

CEPAL	Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CGU	Contrôleur général de l'Union <i>Controladoria Geral da União</i>
CRAS	Centre de référence de l'assistance sociale <i>Centro de Referência de Assistência Social</i>
IBGE	Institut brésilien de géographie et de statistique <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
INSS	Institut national de sécurité sociale <i>Instituto nacional do seguro social</i>
LOAS	Loi organique de l'assistance sociale <i>Lei Orgânica da Assistência Social</i>
MDS	Ministère du Développement Social ⁴ <i>Ministério do Desenvolvimento Social</i>
PBF	Programme <i>Bolsa Família</i>
P1MC	Programme Un million de citernes <i>Programa Um Milhão de Cisternas</i>
PNAD	Enquête nationale par sondage auprès des ménages <i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTCR	Programme(s) de transferts conditionnels de revenus
RSA	Revenu de solidarité active
SAS	Secrétariat d'assistance sociale (municipale) ⁵
SDF	Sans domicile fixe (en portugais, le terme utilisé est « habitants de la rue ») <i>Moradores de rua</i>
SUAS	Système unifié d'assistance sociale (SUAS) <i>Sistema Único de Assistência Social</i>
UF	Unité de la Fédération brésilienne <i>Unidade da Federação</i>

⁴ En mai 2016, le gouvernement provisoire de Michel Temer (PMDB) a fusionné le MDS avec le Ministère du Développement agricole, en créant le Ministère du Développement social et agricole (MDSA).

⁵ Nom générique. Dans chaque municipalité, le Secrétariat responsable des services d'assistance sociale reçoit des noms et des attributions différentes.

Liste de sigles des partis politiques mentionnés

DEM	Démocrates <i>Democratas</i>
PDS	Parti démocratique social <i>Partido Democrático Social</i>
PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien <i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i>
PPS	Parti populaire socialiste <i>Partido Popular Socialista</i>
PSD	Parti social-démocrate <i>Partido Social Democrático</i>
PSDB	Parti de la social-démocratie brésilienne <i>Partido da Social Democracia Brasileira</i>
PT	Parti des travailleurs <i>Partido dos Trabalhadores</i>
REDE	Réseau Durabilité <i>Rede Sustentabilidade</i>

ANNEXE 8. ATTESTATION DE CONSENTEMENT ÉCLAIRÉ

Version originale en portugais

Termo de consentimento esclarecido

Convidamos o(a) Sr(a) a participar da pesquisa realizada por **Flávio Henrique E. de Oliveira**, a qual pretende **conhecer os impactos e limites do programa Bolsa Família na região [...] cearense**.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista(s) e/ou acompanhamento de suas atividades cotidianas. Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa estão relacionados à sua identificação, e para evitá-los, **sua identidade não será divulgada em eventuais publicações ou a terceiros**, sendo guardada em sigilo, assim como qualquer informação complementar que possa identificá-lo(a).

Se você aceitar participar, estará contribuindo para **um maior conhecimento da aplicação do programa Bolsa Família e da cultura política local**.

Se depois de consentir em sua participação, o(a) Sr(a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, mesmo depois das interações com o pesquisador, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O(a) Sr(a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Para qualquer outra informação, o(a) Sr(a) poderá entrar em contato com o pesquisador, ou com o orientador da pesquisa, professor **Marcel Bursztyn**:

Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS, Campus Universitário Darcy Ribeiro Gleba A - Asa Norte – Brasília-DF, CEP 70.904-970 – Fones: (61) 3107-6000 / 6001

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado(a) sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Datado e assinado pelo(a) participante (ou sua impressão digital) e pelo pesquisador responsável.

Traduction française

Attestation de consentement éclairé

Madame, Monsieur, nous vous invitons à participer à l'enquête menée par **Flávio Henrique E. de Oliveira**, qui cherche à **connaître les impacts et les limites du Programme Bolsa Família dans la région [...] au Ceará**.

Votre participation est volontaire et sera faite par entretien et/ou par le suivi de vos activités quotidiennes. Les risques découlant de votre participation à l'enquête sont liés à votre identification, et pour les éviter, **vos identité ne sera divulguée ni dans les publications ni à des tiers**, et sera gardée secrète, ainsi que toute information supplémentaire qui pourrait permettre de vous identifier.

Si vous acceptez de participer, vous contribuerez à une meilleure compréhension de l'application du programme *Bolsa Família* et de la culture politique locale.

Si, après avoir donné le consentement à participer, vous renoncez à continuer, vous avez le droit et la liberté de retirer votre consentement à n'importe quel moment de l'enquête, même après avoir eu des interactions avec le chercheur, quelle qu'en soit la raison et sans aucun dommage pour votre personne. Vous n'aurez aucune charge et ne recevrez aucune rémunération. Pour toute autre information, vous pouvez contacter le chercheur ou le superviseur de l'enquête, le professeur Marcel Bursztyn :

Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS, Campus Universitário Darcy Ribeiro Gleba A - Asa Norte – Brasília-DF, CEP 70.904-970 – Fones: (61) 3107-6000 / 6001

Consentement après information

Moi, _____, j'ai été informé et j'ai compris ce que le chercheur veut faire et les raisons pour lesquelles il a besoin de ma contribution. Par conséquent, je suis d'accord pour participer au projet, sachant que je ne vais pas gagner quoi que ce soit et que je peux partir quand je veux. Les deux exemplaires de ce document sont à signer par moi et par le chercheur, et chacun de nous gardera une copie.

Daté, signé par le participant (ou son empreinte digitale) et le chercheur responsable.

ANNEXE 9. RAPPORT SOCIAL DU CRAS



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SECRETARIA
CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL-CRAS



RELATÓRIO SOCIAL – DIAGNÓSTICO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO CRAS –

Durante os meses de os técnicos do CRAS realizaram um diagnóstico com a finalidade de identificar as áreas de vulnerabilidade social nos bairros

O diagnóstico foi construído em três fases: A primeira fase foi a realização de uma reunião de planejamento entre os técnicos do supracitado equipamento. A segunda fase consistiu na visita dos técnicos às escolas e equipamentos da Secretaria da Saúde. Os técnicos deste equipamento reuniram-se com os membros da diretoria, professores e outros profissionais das escolas e equipamentos da saúde objetivando investigar quais eram as vulnerabilidades sociais apresentadas por alunos e usuários dos equipamentos citados. A terceira fase referiu-se à discussão de todos os dados coletados e a redação deste Relatório.

As escolas visitadas pelos técnicos deste CRAS foram as seguintes:

Os equipamentos da Saúde visitados foram: 2 PSFs (Bairro e a Unidade Pronto Atendimento (UPA –). Como citado previamente, as reuniões com as equipes das instituições tiveram como objetivo detectar quais as principais vulnerabilidades da área de abrangência de cada região. As famílias e funcionários dos equipamentos mencionaram sobre as peculiaridades vivenciadas em cada uma das realidades, se diferenciando umas das outras. As particularidades em questão foram o uso demasiado de drogas ilícitas, negligência com os infantes destituindo os responsáveis quanto a sua implicação na educação, cuidado e zelo daqueles.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SECRETARIA
CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL-CRAS



Conforme relatado nas reuniões, as maiores vulnerabilidades detectadas na área de abrangência do CRAS – [REDACTED] foram: Insegurança Alimentar, Crianças em situação de trabalho infantil, Dependência Química, Violência Urbana, Extrema Pobreza e abuso sexual contra crianças e adolescentes. Cada uma das características será detalhada abaixo:

A questão da dependência química, principalmente entre os jovens brasileiros, é um das grandes dificuldades que a sociedade moderna enfrenta. Os bairros acobertados pelo CRAS – [REDACTED] não fogem desta realidade. Os técnicos deste CRAS utilizaram três métodos para identificar pessoas que eram dependentes químicas: As visitas domiciliares, a investigação nas ruas e o relato de pessoas por meio das visitas nas escolas e equipamentos de saúde. De acordo com essa investigação, os técnicos puderam identificar o alto índice de pessoas em situação de dependência química residentes na área de abrangência do CRAS - [REDACTED]. Todavia, as famílias acompanhadas pelo CRAS, ao responderem o Prontuário SUAS e serem questionados se há dependentes de álcool e/ou drogas na família, dificilmente confirmam tal presença. É válido ressaltar que o bairro [REDACTED] é um dos principais setores de venda e consumo de drogas do município de [REDACTED], sendo a [REDACTED] um dos pontos de maior concentração de usuários de drogas do bairro, principalmente usuários de crack. Desta forma, ressaltamos a importância de um trabalho de conscientização, já em realização por este CRAS, sobre os perigos da dependência química, principalmente no público alvo mais vulnerável: As crianças e adolescentes do bairro [REDACTED].

Ao se tratar de crianças em situação de trabalho infantil, essa questão também foi identificada como uma das vulnerabilidades decorrentes em que as crianças e adolescentes dos bairros acobertados pelo CRAS – [REDACTED] estão inseridas. O relato dos pais e funcionários extraídos através das visitas nas escolas foi a principal fonte de informação sobre crianças em situação de trabalho infantil. Segundo os funcionários das escolas, várias crianças deixam de participar de suas atividades escolares para trabalhar, seja ajudando os



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SECRETARIA
CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL-CRAS



pais em seus empregos ou trabalhando remuneradamente no setor do comercial de [REDACTED]. É inegável que [REDACTED] é um grande fator de favorecimento comercial para todos os comerciantes locais. Todavia, muitas crianças dos bairros acobertados por este CRAS acabam por se estabelecerem, nestas épocas, em situação de trabalho infantil, muitas vezes coagidos pelos próprios pais, que prometem não apenas uma parca remuneração, mas muitas vezes são ameaçadas fisicamente ao negarem se trabalhar nestas ocasiões. Crianças em situação de mendicância é uma das vulnerabilidades identificadas nos bairros acobertados pelo CRAS [REDACTED]. Não é incomum identificá-las pedindo esmolas nos semáforos dos supracitados bairros, mesmo embora os equipamentos que protegem os direitos das crianças trabalhem ativamente para erradicar tal situação.

O abuso sexual contra crianças e adolescentes também apresenta-se como uma das principais vulnerabilidades identificadas nos bairros [REDACTED]. O principal método de investigação acerca do abuso sexual contra crianças foi o relato dos funcionários das escolas visitadas pelos técnicos deste CRAS. Segundo professores, coordenadores e direção destas escolas, várias crianças, de ambos os gêneros, são vítimas de abuso sexual. Os técnicos deste CRAS, ao tomarem conhecimento destas delicadas situações, reuniram-se para planejar intervenções objetivando tomar as medidas cabíveis (acompanhamento familiar, inserção das crianças nos S.C.F.V. e encaminhamento para o CREAS e Conselho Tutelar) nestas determinadas situações.

Outra vulnerabilidade identificada nos bairros de abrangência deste CRAS é a extrema pobreza em que várias famílias estão condicionadas. Os métodos de investigação desta vulnerabilidade foram: Visitas domiciliares, relatos individuais nas ocasiões dos preenchimentos dos Prontuários SUAS e a observação investigativa dos técnicos do CRAS [REDACTED] a fim de realizar este diagnóstico. Através dos prontuários, podemos identificar que das 975 famílias em acompanhamento por este equipamento, 325 estão em



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SECRETARIA
CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL-CRAS



situação de extrema pobreza (renda per capita abaixo de R\$ 77,00), representando 33,4% destas famílias. Claramente pode-se observar que este percentual de famílias em extrema pobreza distancia-se da realidade identificada pelos técnicos em suas investigações, seja através das visitas domiciliares ou por observações investigativas com a finalidade de realizar este diagnóstico (objetivando futuras intervenções). A equipe técnica, ao realizar constantes observações *in loco* da situação sócio-econômica dos residentes do bairro [REDACTED] [REDACTED] puderam diferenciar essas duas realidades, pois muitas das famílias do referido bairro habitam residências em situação precária, com parca higiene, situação de insegurança alimentar, falta de acesso à energia elétrica e água canalizada e outras situações que caracterizam extrema pobreza.

Concomitantemente às vulnerabilidades discursadas, outro ponto importante detectado refere-se à insegurança alimentar, observada através de buscas ativas, acompanhamento familiar e relatos individuais de cada usuário dos serviços socioassistenciais. As referidas informações são respaldadas nas rendas mensais familiares, benefícios assistenciais, renda per capita e situações trabalhistas. Haja vista que quanto menor o nível econômico da família, maior a proporção da renda gasta com alimentação. O que equivale dizer que as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, são famílias que se enquadram no contexto de insegurança alimentar. Em consonância com os dados apresentados relacionados às famílias que estão em situação de extrema pobreza 325 famílias relatam viver em situação de insegurança alimentar, também representando 33,4% das famílias acompanhadas pelo CRAS [REDACTED]. É válido ressaltar que XX destas famílias foram encaminhadas para a Cozinha Comunitária do [REDACTED] tendo acesso a uma refeição diária (almoço) de Segunda a Sexta, tendo como contrapartida alguns dos membros de cada família realizarem algumas atividades, uma vez por semana, na Cozinha.

Para finalizar, a última das vulnerabilidades detectadas na área de abrangência do CRAS [REDACTED] trata-se da violência urbana, principalmente no bairro [REDACTED]



PREFEITURA MUNICIPAL DE [REDACTED]
SECRETARIA [REDACTED]
CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL-CRAS

Os métodos de investigação utilizados para a identificação da violência urbana foram os seguintes: Visitas domiciliares, relatos da comunidade e relatos dos profissionais nas visitas realizadas aos equipamentos da saúde e educação. O tráfico de drogas é uma realidade cotidiana no bairro [REDACTED], fazendo com que vários adolescentes se envolvam na comercialização e uso das drogas. Não é incomum homicídios ocorrerem nas ruas do bairro [REDACTED], sendo a maior parte desses assassinatos relacionados ao tráfico de drogas, seja por dívidas de usuários ou por conflitos envolvendo chefes do tráfico. Os técnicos também puderam observar, através dos relatos de algumas crianças e adolescentes, que a violência urbana faz parte do cotidiano desses jovens, sendo estes familiarizados com todos os tipos de violação de direitos, haja vista os mesmos vivenciarem a violência no próprio seio familiar (violência doméstica). Entretanto, é importante relatar que a equipe CRAS [REDACTED] já atua na busca combater esta vulnerabilidade entre crianças e adolescentes dos bairros acobertados pelo referido equipamento, através dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e acompanhamento familiar.

Atenciosamente,

[REDACTED]

Diretora do CRAS [REDACTED]

[REDACTED] Ceará. [REDACTED] de 2014

ANNEXE 10. TABLEAU COMPARATIF DES PTCR EN AMÉRIQUE LATINE

Pays	Programme	Année de référence	ménages couverts (en milliers)	personnes couvertes (en milliers)	% de la population totale couverte	% de la population pauvre couverte ^a	% de la population extrêmement pauvre couverte ^a	dépenses 2009 ^{b,c} (% du PIB)	Sources de financement
Argentine	<i>Asignación Universal por Hijo</i>	2010	756 ^d	3400	8.3	46.4	> 100.0	0.20	Gouvernement de l'Argentine
Bolivie	<i>Bono Juancito Pinto</i>	2009	...	1729	17.5	32.4	50.7	0.33	Gouvernement de la Bolivie, World Bank
Brésil	<i>Bolsa Família</i>	2010	12583	51 590 ^d	26.4	84.6	> 100.0	0.47 ^e	Gouvernement du Brésil, World Bank
Chili	<i>Chile Solidario</i>	2008	333 ^f	1 147 ^f	6.8	51.7	> 100.0	0.11	Gouvernement du Chili
Colombie	<i>Familias en Acción</i>	2010	2 589 ^g	11 651 ^{d,g}	25.2	56.5	> 100.0	0.39 ^e	Gouvernement de Colombie, IDB, World Bank
Équateur	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>	2010	1 179 ^h	6 100 ^{d,h}	44.3	> 100.0	> 100.0	1.17	Gouvernement de l'Équateur, IDB, World Bank
Mexique	<i>Oportunidades</i>	2010	5561	27 247 ^d	24.6	62.8	> 100.0	0.51	Gouvernement du Mexique, IDB, World Bank
Paraguay	<i>Tekoporã</i>	2010	99 ⁱ	554 ⁱ	8.6	13.9	25.2	0.36 ⁱ	IDB
Pérou	<i>Juntos</i>	2009	410	2 253 ^d	7.6	21.2	60.6	0.14	Gouvernement du Pérou
Uruguay	<i>Asignaciones familiares</i>	2009	91 ^d	390	11.6	84.6	> 100.0	0.45	Gouvernement de l'Uruguay
Totale pour l'Amérique latine et les Caraïbes			25 263 ^j	113 449 ^{j,k}	19.3	47.5 ^l	> 100.0 ^l	0.40 ^k	

Source: Adapté de : ECLAC (2009), et mises à jours, fondé sur des données officielles.

Notes: ^a Les erreurs d'inclusion et exclusion n'ont pas été pris en compte. Les pourcentages qui excèdent 100 % signifient que la couverture est volontairement supérieur aux estimations des populations cibles ; ^b Sauf indication contraire, les données correspondent au budget pour chaque programme ; ^c projections du PIB ; ^d La couverture est estimée sur la base du nombre de familles bénéficiaires et taille moyenne des ménages urbains dans le quintile le plus pauvre de l'année la plus récente pour l'information qui est disponible à partir de la base de données statistiques du CEPALSTAT (BADEINSO) de l'ECLAC ; ^e Budget exécuté ; ^f Bénéficiaires du programme *Puente* ; ^g Comprend les familles autochtones et déplacées ; ^h Comprend les bénéficiaires qui sont des personnes âgées ou des personnes handicapées ; ⁱ Comprend les programmes *Ñopytyvo* et *ProCountry II* ; ^j Total concerne tous les pays pour lesquels des informations sont disponibles ; ^k Moyenne pondérée ; ^l Moyenne simple.

ANNEXE 11. DÉCLARATION DE RESPONSABILITÉ DE DONNÉES FOURNIES AU PBF



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

ANEXO I

MODELO DE TERMO DE DECLARAÇÃO

1) Eu, _____, NIS _____, declaro, sob as penas da lei, que todas as pessoas listadas abaixo moram no meu domicílio e possuem o seguinte rendimento total detalhado para cada pessoa, incluindo remuneração de doação, de trabalho, ou de outras fontes:

RELAÇÃO DOS COMPONENTES DA UNIDADE FAMILIAR MORADORES DO DOMICÍLIO				
Nº	NOME	Data de Nascimento	Ocupação	Renda Bruta Mensal
01				
02				
03				
04				
05				
06				
07				
08				
09				
10				
11				
12				

2) Declaro ter clareza de que:

- As famílias que podem participar do Programa Bolsa Família são aquelas com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00 ou aquelas com renda mensal por pessoa até R\$ 140,00 que possuem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, mulheres grávidas ou que estão amamentando; 154,00
- É ilegal deixar de declarar informações ou mesmo prestar informações falsas para o Cadastro Único, com o objetivo de participar ou de se manter no Bolsa Família, ou em qualquer outro programa social. As famílias que fraudam o Bolsa Família terão o benefício cancelado e serão obrigadas a devolver todos os valores recebidos indevidamente, além de responder penal e civilmente pelas fraudes cometidas;
- A qualquer tempo poderei receber visita domiciliar de Servidor do município para avaliar se a situação socioeconômica da minha família está de acordo com as informações prestadas no Cadastro Único;

Assumo o compromisso de atualizar o cadastro, sempre que ocorrer alguma mudança nas informações de minha família: endereço, rendimento e trabalho, nascimento ou óbito, entre outras.

Local e data

Assinatura do Responsável pela Unidade Familiar

ANNEXE 12. SUR LES MUNICIPALITÉS VOISINES À ANGICO

Municipalité « A »

Population : ~15 000

IDH-M : ~0,600

PIB par personne : ~5 000 R\$

Économie : agriculture et tourisme

Parti politique du maire (2013-2016) : PSD

Personnes interviewées : Coordinatrice du PBF, assistante sociale du PBF, ancien coordinateur et employé du PBF.

Une employée (Mara) du SAS d'Angico m'a mis en contact avec la Secrétaire d'assistance sociale de la municipalité « A », sous la direction de laquelle elle avait déjà travaillé. La Secrétaire, qui était aussi la femme du maire, m'a envoyé directement au PBF, où j'ai interviewé la coordinatrice du PBF, une assistante sociale, et un technicien qui était aussi l'ancien coordinateur du PBF. Le bureau n'avait toujours pas d'assistante sociale un mois avant ma visite, et la coordinatrice était la seule à faire les visites de vérification demandées par le MDS.

La coordinatrice a adopté une posture défensive dès que j'ai abordé le sujet des « intermédiaires », en donnant plusieurs exemples mettant en avant son professionnalisme et celui de son équipe. Elle me racontait que lorsque quelqu'un venait chez elle pour « faire avancer » le processus d'inscription en évoquant une relation avec le maire, elle répondait que « le maire ne peut faire ou défaire le PBF ». Des bénéficiaires disaient souvent à la coordinatrice qu'ils étaient allés voir la première dame, qui était aussi la Secrétaire de l'assistance sociale, pour essayer de « résoudre des problèmes liés au PBF ». La coordinatrice a alors « négocié » avec la secrétaire pour ne plus dire aux bénéficiaires que les problèmes seraient réglés immédiatement, en lui démontrant qu'il était nécessaire de respecter les règles du programme.

Par ailleurs, la coordinatrice et l'assistante sociale partagent l'idée selon laquelle le programme encourage l'acceptation d'une situation déplorable, et même que les bénéficiaires font « enfant après enfant pour ne jamais quitter le programme ». En outre, elles se plaignent qu'une quantité importante de gens aient le PBF sans avoir le bon profil. Même en ayant connaissance de ces cas, elles préfèrent ne pas s'impliquer personnellement par crainte de représailles, car dans une petite ville, « tout le monde connaît tout le monde ». À plusieurs reprises, des bagarres ont commencé dans les bureaux du PBF lorsque des bénéficiaires voyant leurs allocations bloquées accusaient les employés d'en être responsables.

La coordinatrice est arrivée à ce poste sur indication de la Secrétaire d'assistance sociale⁶, qui est allée la chercher au Secrétariat de l'éducation, son domaine d'origine. J'estime qu'en conséquence de son lien avec la Secrétaire, elle a pris une position protectrice concernant les informations relatives à l'usage politique du programme. D'autre part, elle n'a pas hésité à répondre à mes questions, en affirmant ne pas avoir peur d'éventuelles représailles, puisqu'elle n'avait rien à perdre. Ceci faisait écho au cas d'un collègue entré au SAS par concours public avant même la création du PBF, et qui avait subi de fortes représailles politiques en conséquence de sa posture contre l'usage politique du programme. Elle l'a protégé et l'a placé sur un poste de « contrôleur », c'est-à-dire un travail de nuit consistant à vérifier toutes les activités faites pendant la journée par les autres employés du PBF. Lorsque je lui ai demandé si je pouvais lui parler le jour même, la coordinatrice a accepté, en posant comme condition que je n'en parle à personne d'autre au sein du PBF — et, bien qu'elle m'ait assuré que tout le monde connaissait le travail qu'il faisait, ce qui permettait précisément d'éviter les tentatives de fraudes puisque les autres techniciens savaient que leur travail serait contrôlé.

Ce technicien est entré au SAS par un concours public en 2001. Entre 2006 et 2009, il a été le coordinateur du PBF. Nous nous sommes retrouvés à 19 heures dans le bureau du PBF, et je suis entré directement dans le sujet qui m'intéressait. Le technicien estime que les cas d'intermédiaires sont isolés, et que quand ils y sont confrontés, les agents du PBF expliquent aux bénéficiaires qu'aucune intermédiation n'est nécessaire, et que le fonctionnement du programme suit ses propres règles.

En 2004, la coordination du programme a été appelée à la chambre des députés de la municipalité pour donner des explications sur une exclusion massive de bénéficiaires. Le technicien explique que cet événement concernait un « nettoyage » de la base de données après les premières années d'inscription sans attention. D'autres sources rapportent aussi l'inclusion aveugle de personnes au début du programme, en raison d'une structure de contrôle faible. Selon le secrétaire, cette « enquête » menée par les députés n'a pas eu d'effets, vu que le « nettoyage » était soutenu par le MDS, et par le secrétaire de l'assistance sociale de l'époque, préoccupé par la neutralité et l'efficacité du programme, dont il a d'ailleurs hérité de la coordination les années suivantes.

Un deuxième événement a eu un impact important sur la gestion du PBF dans la municipalité. Une procédure de vérification a été faite par l'agence fédérale responsable (la CGU) en 2005. Selon l'interviewé, quelques mois avant l'arrivée des agents fédéraux un grand nombre d'employés du PBF était bénéficiaires du programme, ce qui avait d'ailleurs déclenché la procédure selon lui. Les agents sont restés environ trois semaines dans la municipalité, et leur travail fut méticuleux. Ceci a sans doute contribué à la construction de l'image du programme comme « intouchable ».

Quand je lui ai posé des questions à propos du vote des bénéficiaires, il reconnaît qu'ils votent pour le PT, sans aucun doute, en particulier parce qu'ils croient que le programme finira si le parti n'était plus à la présidence. Ce fait l'irrite, et il admet qu'il essaie de contre-attaquer cette vision des choses. Pour lui, et il cite là le discours d'un collègue (ingénieur) de son autre travail, la classe moyenne travaille dur pour payer les impôts qui vont d'un côté aux pauvres, et de l'autre à la corruption.

⁶ Voir la figure 8, dans le chapitre 4, qui la précise l'importance de la position hiérarchique de la Secrétaire : elle est au-dessus de la coordinatrice.

Municipalité « B »

Population : ~100 000

IDH-M : ~0,700

PIB par personne : ~9 000 R\$

Économie : agriculture, extraction minière et tourisme

Parti politique du maire (2013-2016) : PMDB

Personne interviewée : Coordinatrice du PBF

Je suis arrivé à la municipalité « B » sur indication de l'assistante sociale Denise, qui avait travaillé avant dans le PBF de cette municipalité. J'ai alors été mis en contact avec la coordinatrice du PBF. J'ai adopté une posture plus directe que d'ordinaire, puisqu'après avoir obtenu la confiance de Denise — ce qui m'a demandé beaucoup d'efforts par rapport à d'autres assistantes sociales — elle m'avait assuré que la personne en question était très sensible au sujet, et que sa permanence à la coordination du PBF pendant les gestions de plusieurs partis à la mairie l'attestait. De plus, elle était rentrée au SAS par un concours public. Malgré cela, elle a résisté à aborder le sujet, mais après lui avoir donné des exemples de ce que j'avais vu à Angico, elle a mieux compris l'intérêt que je portais à ce sujet. L'entretien a duré trois heures. La coordinatrice est au SAS de la municipalité depuis 2001, et elle a passé un concours public en 2002 dans la même institution (le seul à l'époque dans le PBF), en tant que technicienne (sans niveau universitaire requis). Peu après, elle a terminé ses études universitaires et a gagné des postes de confiance dans le secrétariat. En 2005, elle assume la direction du PBF, et la conserve jusqu'au moment de l'enquête. La municipalité est reconnue comme exemplaire dans la gestion du PBF, et la coordinatrice démontre une connaissance impressionnante du programme.

La coordinatrice ne peut pas expliquer pourquoi sa municipalité se distingue de la majorité des autres municipalités qu'elle connaît dans la région, où elle reconnaît l'existence de l'« usage politique » du programme. Elle me raconte qu'à partir 2005 (dans un gouvernement local d'opposition au gouvernement fédéral du PT), la secrétaire d'assistance sociale encourage l'excellence de la gestion au sein du secrétariat et l'interviewée gagne de la place pour travailler librement. Depuis lors, elle me dit ne jamais avoir reçu une demande d'avantage personnelle d'un candidat politique, d'un maire ou d'un conseiller municipal, directement ou indirectement. Selon elle, si cela ne se passe pas au PBF, qui est « le plus vulnérable pour traiter avec les pauvres, qui sont les plus faciles à manipuler », il y a peu de chances que cela arrive dans d'autres secrétariats. En même temps, elle admet ne pas pouvoir assurer qu'un tel usage des ressources publiques n'ait pas lieu dans d'autres services de l'assistance sociale que ceux du PBF. Elle croit qu'en raison de cette culture politique déjà institutionnalisée, toute personne qui voudrait essayer d'utiliser la structure du PBF à des fins politiques rencontrerait des difficultés non seulement des employés, mais aussi des bénéficiaires. Selon elle, dans les rares cas où quelqu'un essaie de jouer l'intermédiaire au moment de l'inscription au programme, ses employés sont chargés de bien clarifier auprès du bénéficiaire la nature de la prestation « comme étant un droit ». De plus, elle attribue la bonne gestion au fait que le bureau maintient le même personnel depuis 2005, à quelques exceptions près.

La coordinatrice suggère que le programme devrait être, pour chacun des bénéficiaires, d'une durée limitée (cinq ans). Cela encouragerait les familles à sortir du programme plus vite, ce qui devrait être accompagné par une amélioration des services fournis par les

municipalités. De cette façon, des dossiers des familles seraient créés pour accompagner chaque cas. Lorsque je la questionne sur les conséquences d'une telle résolution, notamment sur ce qui se passerait si un grand nombre de familles n'arrivaient pas à franchir la ligne de pauvreté une fois le délai limite écoulé, elle admet qu'elles devraient continuer à être assistées, suivies, mais que la chose la plus importante serait qu'elles auraient eu la perspective d'une limite dans le temps, en ajoutant que la possibilité d'une continuité de l'allocation pourrait être gardée secrète face aux familles.

Municipalité « C »

Population : ~10 000

IDH-M : ~0,600

PIB par personne : ~2 500 R\$

Économie : agriculture et extraction minière

Parti politique du maire (2013-2016) : PSDB

Personnes interviewées : Coordinatrice du PBF, et assistante sociale du PBF

L'assistante sociale Márcia, du CRAS d'Angico, m'a recommandé la visite dans les services du PBF d'une petite municipalité où elle avait travaillé avant d'aller à Angico. Le bureau du PBF ne compte qu'avec quatre employés : la coordinatrice, une assistante sociale et deux techniciens. À travers le contact de Márcia, l'entretien avec la coordinatrice et l'assistante sociale s'est déroulé tranquillement et de façon très ouverte. Ensemble, et démontrant une relation d'intimité entre elles, elles ont commencé la conversation avec : « donc, Márcia nous a dit que tu voulais savoir comment le politicage se passe ici, non ? T'as du temps ? Parce qu'il y en a pas mal des histoires ! [rires] ». En fait, elles se sont montrées complètement à l'aise pour décrire toutes les activités d'utilisation électorale des politiques publiques qui se produisaient dans la municipalité parce qu'elles n'étaient pas concernées : le PBF a été « oublié par les hommes politiques d'ici ». Ceci expliquerait aussi pourquoi la mairie ne mettait pas beaucoup de ressources à disposition de la gestion du programme, qui fonctionne avec le minimum possible depuis qu'elles y sont arrivées, il y a plus de cinq ans. Selon elles, le PBF « n'a pas de valeur électorale pour [les hommes politiques], parce que tout le monde sait que le maire pourrait en faire usage, c'est trop évident, et ici ils doivent être plus intelligents que ça pour s'en sortir... donc on est laissées tranquilles ».

Ce qui ne veut pas dire que personne n'essaie d'en profiter. L'assistante sociale raconte qu'à chaque période d'élections des bénéficiaires viennent chez eux pour éclaircir des doutes concernant le programme et l'avenir de leurs allocations, ce qui serait le signe d'une tentative de désinformation à leur encontre. De plus, le groupe d'opposition au maire compte sur ses supporteurs pour dénoncer des stratégies électorales qui ferait usage des ressources publiques : des bénéficiaires qui sont liées à l'opposition se rendent souvent au bureau du PBF pour avoir des explications sur les raisons pour lesquelles leurs allocations ont été bloquées, et « rapidement font des menaces d'aller à la police en disant que le blocage était le résultat de leur filiation avec l'opposition ». Les employés du PBF racontent qu'ils ont dû plusieurs fois donner des explications des règles du programme directement à l'avocat que des bénéficiaires amenaient — toujours la même personne, probablement employée par le parti d'opposition.

En faisant écho à ce que Márcia m'avait déjà raconté, elles me racontent ce qu'elles connaissent des « schémas de corruption dans les élections », ce qui veut dire pour elles les stratégies d'achat de voix. Leurs sources sont majoritairement des « amies » qui travaillent dans d'autres bureaux de la mairie, y compris le Secrétariat d'assistance sociale (SAS), vu qu'elles-mêmes ne sont pas « invitées » à y participer. Elles décrivent une structure très organisée, avec des réunions à la fin de la journée de travail, dans les maisons des agents du maire, et avec des listes d'appels. La période de campagne informelle semble être aussi beaucoup plus large que dans d'autres municipalités, où des réunions de préparation avec tous les employés de la mairie commencent plus d'un an avant les élections. Selon elles, cette période sert aussi à renforcer l'attachement des groupes et des familles de la municipalité aux « factions politiques » correspondantes. Elles insistent sur le fait que cet attachement est très important, et que les personnes sont fidèles à leurs groupes. Pour cela, la période des élections est à la fois tendue, car les conflits augmentent, mais aussi sans grandes surprises, parce que chacun « connaît son rôle » et fait bien son « travail », ce qui ne laisse pas beaucoup de place à des « erreurs » qui pourraient être découvertes par l'opposition et dénoncées aux institutions responsables (Police fédérale et Ministère public).

ANNEXE 13. DIVISION DES BÉNÉFICIAIRES INTERVIEWÉES PAR TYPE D'ATTITUDES

n° entretien	<i>droits sociaux</i>		<i>droits politiques</i>	
	<i>perception de l'assistance sociale</i>	<i>sentiment de sécurité</i>	<i>vote en échange de services d'assistance sociale (PBF et autres)</i>	<i>rapport avec des candidats politiques</i>
8	droit	faible	oui	réciproque
9	faveur	faible	oui	réciproque
15	faveur	faible	oui	réciproque
19	faveur	faible	oui	réciproque
22	droit	faible	oui	réciproque
26	droit	fort	oui	réciproque
27	faveur	faible	oui	réciproque
28	droit	fort	oui	réciproque
31	faveur	faible	oui	réciproque
32	faveur	faible	oui	réciproque
2	faveur	faible	oui	instrumental
5	faveur	faible	oui	instrumental
7	faveur	faible	oui	instrumental
10	faveur	faible	oui	instrumental
14	faveur	faible	oui	instrumental
17	faveur	faible	oui	instrumental
20	faveur	faible	oui	instrumental
21	faveur	faible	oui	instrumental
24	faveur	faible	oui	instrumental
30	faveur	faible	oui	instrumental
35	droit	fort	oui	instrumental
1	droit	faible	non	indifférent
3	droit	faible	non	indifférent
4	faveur	faible	non	indifférent
6	droit	faible	non	indifférent
11	droit	faible	non	indifférent
12	faveur	faible	non	indifférent
16	droit	fort	non	indifférent
23	faveur	faible	non	indifférent
25	droit	faible	non	indifférent
29	droit	faible	non	indifférent
33	droit	fort	non	indifférent
34	droit	fort	non	indifférent
13	droit	fort	?	?
18	faveur	faible	oui	?

Source : élaboration de l'auteur.

ANNEXE 14. LE NON-PAIEMENT DES PROMESSES COMME STRATÉGIE ÉLECTORALE

Aux élections générales de 2014⁷ le PT (centre gauche) avait comme principal allié au niveau national le PMDB (centre). Au Ceará, chaque parti a lancé son propre candidat au gouvernement de l'État. Le maire d'Angico à l'époque de l'enquête était membre d'un parti du centre⁸ qui composait la base de soutien du gouvernement fédéral du PT. Au niveau de l'État du Ceará, par contre, le parti en question appuyait le candidat représentant du PMDB, pour qui le maire d'Angico avait fait campagne dans sa ville. Si Angico participait de façon importante à l'élection de ce candidat, le maire pourrait en retour non seulement demander son appui pour sa propre réélection en 2016 (élections municipales), mais Angico serait aussi privilégié dans la distribution des ressources du gouvernement du Ceará, autre atout essentiel pour la réélection du maire. Étant donnée la taille de la ville, de bons résultats à Angico étaient nécessaires au succès du PMDB au niveau de l'État du Ceará, et le soutien du maire était un grand avantage, celui-ci pouvant mobiliser les ressources de la mairie pour la campagne.

Le fait est que le candidat représentant du PT a eu environ deux tiers des votes à Angico, alors qu'au niveau de l'État du Ceará la différence avec le candidat représentant du PMDB n'était pas significative. Ce résultat était vu comme la conséquence d'une mauvaise campagne électorale du maire, qui devait renverser la tendance au second tour pour permettre au candidat du PMDB de l'emporter à Angico et donc aussi au Ceará. C'est à ce moment précis, le 5 octobre 2014, que les stratégies d'achat de vote décrites dans cette étude ont commencé pour la durée des trois semaines suivantes, jusqu'aux jours précédant le deuxième tour, le 26 octobre.

Mais un événement inattendu a eu lieu au cours de la semaine précédant le deuxième tour. En anticipant la défaite de son candidat au gouvernement du Ceará, le maire a disparu de la scène publique, n'intervenant plus dans la campagne, alors que ses principaux alliés politiques — dont le président de la chambre des députés de la ville et d'autres élus — ont commencé à faire campagne pour le candidat adverse, Camilo Santana (PT). On suppose que le maire d'Angico a accepté de voir sa popularité auprès des pauvres diminuée en échange du soutien du futur gouverneur et une disponibilité présumée des ressources, avec lesquelles il aurait la possibilité de regagner sa popularité. Cette hypothèse — dont les indices sont forts, mais qui ne peut pas être prouvée — suppose que le maire a préféré anticiper le soutien

⁷ Élection présidentielle, des gouverneurs des États fédérés, les sénateurs et les députés fédérés.

⁸ On rappelle que le nom de ce parti n'est volontairement pas donné pour garder l'anonymat d'Angico.

du gouverneur pour les élections municipales en détriment de sa popularité immédiate. Il cherchait ainsi à obtenir : 1) la garantie que le PT ne lancerait pas un autre candidat à la mairie d'Angico ; 2) le soutien du gouverneur pour les élections, ou au moins une absence d'opposition ; et 3) la préférence pour Angico lors du choix des œuvres d'infrastructures financées par le gouvernement du Ceará (phénomène est identifié par *pork-barreling* dans la littérature anglophone).

Tout d'un coup, la pression sur les assistantes sociales pour intensifier les activités d'achat de votes a diminuée, et il n'y avait aucun signe d'une livraison des promesses faites aux familles jusqu'à ce point. Les fonctionnaires du SAS pensaient que le maire avait changé de bord, en comptant sur la victoire évidente du candidat représentant du PT — indiquée par les sondages — et qu'il essayait en fait maintenant d'obtenir son soutien pour les élections municipales de 2016.

Le résultat a été cinglant : le candidat représentant du PMDB a même perdu des votes à Angico en référence au premier tour, en chiffres absolus et en pourcentage de votes valides (voir le tableau 6 dans le chapitre 7). La décision de ne pas remplir les promesses faites a eu un effet négatif sur l'image du maire et le candidat qui avait son support. Par rapport au premier tour, le deuxième tour à Angico a eu moins abstentions, et le candidat du PMDB a reçu moins de votes absolus, ce qui indique que le gain en votes du candidat du PT s'est fait au détriment des votes de son adversaire. Alors que partout ailleurs dans l'État du Ceará, le scénario fut différent : le candidat du PMDB a gagné des votes, augmentant légèrement le pourcentage comparé entre les tours tout en étant loin du gain des votes du candidat du PT, qui a remporté le second tour avec 53,35 % des voix. ■

TABLE DES MATIÈRES

<i>Table des illustrations</i>	<i>ix</i>
<i>Table des encadrés</i>	<i>x</i>
<i>Liste des sigles les plus utilisés</i>	<i>xii</i>
<i>Note au lecteur</i>	<i>xiii</i>

Introduction

L'étude de la régulation locale de la pauvreté	3
1. Construction de l'objet d'études	8
2. Chemins théoriques et empiriques	13
3. Justification de l'objet	15

PARTIE I

FONDEMENTS DE L'ANALYSE

Chapitre 1

Présentation de l'enquête et du cas d'études	21
1. Les enjeux méthodologiques et axiologiques de la recherche	22
1.1. La collecte du matériau	22
1.2. Les points d'observation	25
<i>Au bureau du PBF</i>	
<i>Au CRAS</i>	
1.3. Rapport avec les personnes interrogées	27
2. Angico : le lieu de l'enquête	31
2.1. L'assistance sociale d'Angico	31
2.2. Le contexte politique	32

Chapitre 2

Fondements historiques, institutionnels et théoriques de l'analyse	37
1. L'accès incertain des pauvres à la citoyenneté	38
1.1. L'évolution des formes de domination dans le Nordeste brésilien	39
<i>Développement économique, pauvreté et domination</i>	
<i>L'« industrie de la sécheresse » et le cercle de la pauvreté</i>	
<i>Les coronéis et le pouvoir central : une relation de dépendance</i>	
1.2. Évolution de l'assistance sociale au Brésil	45
<i>Ère Vargas (1930-1945) et période populaire (1945-1964)</i>	
<i>Dictature militaire (1964-1985)</i>	
<i>Redémocratisation (1985-1994)</i>	
<i>Gouvernements de Cardoso (1995-2002)</i>	

1.3. Construction d'un nouveau mode d'emprise locale	51
2. Présentation du Programme Bolsa Família	53
2.1. Création et évolution du PBF	54
<i>Vers le PBF : contexte politique</i>	
<i>Contexte régional</i>	
2.2. Fonctionnement du PBF	56
3. La régulation et l'intégration citoyenne des pauvres	63
3.1. État des savoirs sur les liens entre le clientélisme et le PBF	64
3.2. Définir le clientélisme : entre rationalité économique et réciprocité	66
<i>La perspective du « client »</i>	
<i>Clientélisme et concepts proches</i>	
3.3. L'accès aux droits sociaux à l'épreuve des pratiques discrétionnaires des agents locaux	73
 <i>Chapitre 3</i>	
Le Programme Bolsa Família et le statut du pauvre dans la société brésilienne	79
1. Les pauvres dans la société brésilienne	80
1.1. PBF et représentations de la pauvreté	81
1.2. Liens sociaux et régimes d'attachements	87
<i>Le Brésil dans les régimes d'attachement</i>	
1.3. Un attachement familialiste construit par l'assistance sociale	90
<i>Le rôle de la famille dans la légitimation politique du PBF</i>	
<i>Les influences du workfare : l'« inclusion productive » dans le PBF</i>	
2. Enjeux sociaux du Programme Bolsa Família	99
2.1. La reconnaissance ambivalente du statut du pauvre	100
<i>Le caractère ciblé</i>	
<i>L'« assistencialisation » de la protection sociale</i>	
2.2. L'ambivalence du PBF : droit social ou « bénéfice » ?	103
<i>La base légale du PBF</i>	
<i>Les conditionnalités : devoirs citoyens ou contrôle des pauvres ?</i>	
 PARTIE II 	
EFFETS INATTENDUS DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE SOCIALE	
 <i>Chapitre 4</i>	
Assistantes sociales et bénéficiaires : une inégalité de positions	111
1. Qui sont les assistantes sociales ? L'habitus et le travail social	112
1.1. Accès aux postes et conformation à l'habitus du groupe	113
1.2. Frontières symboliques entre assistantes sociales et bénéficiaires	119
1.3. Frontières spatiales et inégalités des positions	121
1.4. Contestation de leur rôle dans le programme	123
2. Points de vue des bénéficiaires sur le Programme Bolsa Família et les assistantes sociales	126
2.1. Les rapports de classes	126
2.2. Les justifications du « droit » à l'assistance sociale	129
Conclusion	131

Chapitre 5

Le cercle vicieux de la mésinformation : renforcement de l'insécurité des pauvres et des représentations de la pauvreté	133
1. Les assistantes sociales en tant que street-level bureaucrates	135
2. Le cercle vicieux	138
2.1. Les bénéficiaires sont vues par les assistantes sociales comme fraudeuses ou non disposées à travailler	139
<i>Famille et autonomie : la hiérarchie morale des dépenses familiales</i>	
<i>L'assistance sociale et le travail : l'effet paresse</i>	
2.2. Les assistantes sociales emploient des stratégies informelles pour éviter d'être trompées et dévoiler des informations sensibles	146
<i>Techniques et stratégies de « correction »</i>	
2.3. Prise de décisions inégales, arbitraires ou erronées par les assistantes sociales	154
2.4. Diffusion de mythes et de cas emblématiques parmi les bénéficiaires	159
2.5. Renforcement de la méconnaissance des règles et crainte de perdre l'allocation	163
2.6. Omission et changement d'informations par quelques bénéficiaires	165
3. Attitudes face aux « problèmes » dans la mise en œuvre du Programme Bolsa Família	167
Conclusion	170

Chapitre 6

L'assistance sociale et la politique électorale	173
1. L'utilisation politico-électorale de l'assistance sociale	175
1.1. La politique du point de vue des acteurs locaux	176
1.2. La place des assistantes sociales parmi les différents acteurs concernés	178
1.3. L'utilisation politico-électorale du PBF : stratégies cachées de la coordination locale	180
1.4. La machine politico-électorale dans le CRAS : l'achat explicite de vote	187
2. Postures prises par les assistantes sociales : assimilation, résignation, contestation	193
3. L'utilisation électorale du Programme Bolsa Família	196
3.1. Les déterminants de l'utilisation politico-électorale du PBF	197
<i>Interactions avec les institutions fédérales</i>	
<i>Organisation collective des usagers</i>	
<i>Forces d'opposition politique</i>	
3.2. Légitimité réciproque : la persistance d'une relation de dépendance entre les pouvoirs fédéral et municipal	202
<i>Le rôle des partis politiques</i>	
Conclusion	205

Chapitre 7

Le Programme Bolsa Família et la rationalité du vote	209
1. Norme sociale du vote : la politique électorale locale	212
1.1. Le rapport des bénéficiaires du PBF avec la politique	213
<i>La construction du type idéal</i>	
<i>Le type idéal « personnaliste »</i>	
<i>Les déviations du type idéal</i>	
1.2. La prise en charge des pauvres	221
2. Le rôle du Programme Bolsa Família dans le choix des candidats présidentiels	224

2.1. Comment le PBF influence-t-il le vote ?	225
2.2. Rationalité de vote ou clientélisme ?	230
2.3. Le contrôle des voix des pauvres	232
Conclusion	235
Conclusion générale	237
Bibliographie	249
Annexes	263
Annexe 1. Présentation du Semi-aride brésilien	264
Annexe 2. Caractérisation démographique et économique d'Angico	269
Annexe 3. Liste des entretiens avec des bénéficiaires du PBF	270
Annexe 4. Notices biographiques des assistantes sociales interviewées	272
Annexe 5. Textes originaux des encadrés	274
Annexe 6. Glossaire	290
Annexe 7. Liste complète des sigles	291
Annexe 8. Attestation de consentement éclairé	293
Annexe 9. Rapport social du CRAS	295
Annexe 10. Tableau comparatif des PTCR en Amérique latine	300
Annexe 11. Déclaration de responsabilité de données fournies au PBF	301
Annexe 12. Sur les municipalités voisines à Angico	302
Annexe 13. Division des bénéficiaires interviewées par type d'attitudes	307
Annexe 14. Le non-paiement des promesses comme stratégie électorale	308
Table des matières	310