



La mise en œuvre d'une stratégie coordonnée et multidimensionnelle, assortie d'objectifs clairs et mesurables, est l'une des plus importantes initiatives des pays cherchant à réduire leurs niveaux de pauvreté. Le plan Brésil sans misère (Plano Brasil Sem Miséria), lancé en 2011, est un bon exemple de ce type de stratégie, qui repose sur la coordination de différents secteurs d'intervention et les synergies qui en résultent.

Cette publication est la première d'une série consacrée par l'Initiative WWP à ce plan¹ qui abordera les thèmes suivants:

- 1. Présentation du plan Brésil sans misère;*
- 2. Seuil d'extrême pauvreté et population cible du plan;*
- 3. Ciblage et stratégie de recherche active;*
- 4. Coordination intersectorielle dans le cadre du plan Brésil sans misère;*
- 5. Coordination entre les autorités au niveau du Gouvernement central, des États et des municipalités;*
- 6. Volet « garantie des revenus»;*
- 7. Volet « accès aux services» et programme Brasil Carinhoso;*
- 8. Stratégie d'intégration productive;*
- 9. Stratégie d'intégration productive en milieu rural;*
- 10. Stratégie de suivi*

Le présent document de présentation décrit le contexte à l'origine du plan Brésil sans misère ainsi que ces principales caractéristiques.

Contexte à l'origine du plan Brésil sans misère

L'existence d'un solide système de protection sociale, le développement de programmes sociaux tels que le programme Bolsa Família et l'élaboration d'outils innovants comme le Registre unique ont permis au Brésil de réaliser de grandes avancées sur le plan des politiques sociales. Tous ces facteurs, combinés à un leadership fort et à une bonne dose de volonté politique, ont facilité la mise en place d'une stratégie coordonnée et multidimensionnelle d'élimination de la pauvreté au niveau national.

Système de protection sociale

D'un point de vue multidimensionnel, l'existence de services publics gratuits et ouverts à tous à l'échelle nationale dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale² a joué un rôle fondamental dans la lutte contre la pauvreté au Brésil.

Le système de sécurité sociale brésilien repose à la fois sur des éléments contributifs (assurance, retraite et pensions associées aux emplois formels) et non contributifs (pensions pour les habitants des zones rurales).

¹ Les publications de cette série s'inspirent d'articles rédigés par l'équipe responsable du plan Brésil sans misère et publiés en 2014 (disponibles sur le site web de l'Initiative WWP).

² En République fédérative du Brésil, ces services sont cofinancés par l'Union (le Gouvernement fédéral), les États et les municipalités (entités locales).

Ces éléments, auxquels s'ajoutent les allocations sociales dont bénéficient les personnes handicapées et âgées à faible revenu, constituent le vaste système de protection sociale brésilien, axé autour de la santé, de la sécurité et de la protection sociale.

Couverture des allocations sociales

Types d'allocations	Population inactive*	Population active
Prestation contributive	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations pour les personnes âgées et handicapées • Allocations pour les personnes victimes de maladies ou d'accidents du travail 	Assurance chômage
Prestation non contributive	Allocations sociales pour les personnes âgées et handicapées	Programme Bolsa Familia

(*) Populations actives ou inactives sur le marché du travail

Programme *Bolsa Familia* et Registre unique

Au tournant du XX^e siècle, certains Brésiliens ne disposaient toujours pas de revenu minimum et rencontraient des difficultés plus ou moins importantes pour accéder aux systèmes universels de santé et d'éducation. Ce groupe se composait d'adultes pauvres en âge de travailler et de leurs enfants.

Depuis le lancement, en 2003, de Bolsa Familia, un programme de transferts monétaires conditionnels³, la couverture a pu être progressivement étendue aux populations qui n'y avaient pas accès jusque-là.

Outre les compléments de revenus que reçoivent les familles bénéficiaires, le programme renforce l'accès à l'éducation et aux services de santé en imposant des conditions dans ces deux domaines. Ce mode de fonctionnement nécessite une coordination étroite entre les services sociaux, d'éducation et de santé, aussi bien au niveau fédéral que dans l'ensemble des États et des municipalités du Brésil.

Le programme Bolsa Familia, qui repose sur une coordination à la fois intersectorielle et fédérale a servi de modèle pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan Brésil sans misère. Le développement du programme Bolsa Familia a également eu pour effet d'améliorer la couverture ainsi que les bases techniques du Registre unique, le principal outil de cartographie de la pauvreté et d'identification des bénéficiaires du plan.

Engagement politique et caractère institutionnel

Enfin, la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse et d'envergure nationale comme le plan Brésil sans misère n'aurait pas été possible sans une volonté politique forte. La détermination du Président de la République⁴ a joué un rôle essentiel afin de garantir l'engagement de tous les ministères, mais aussi des États et des municipalités, sans oublier la société civile, le secteur privé et le milieu universitaire.

Le plan Brésil sans misère a été créé par décret présidentiel⁵. Un secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté a été institué au sein du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim pour coordonner ce plan au niveau national.

³ Ce programme prévoit notamment des versements mensuels sur un compte unique au nom des mères de famille. Les familles participantes s'engagent à continuer d'envoyer leurs enfants à l'école et à faire contrôler la santé des enfants et des femmes enceintes (conditions imposées par le programme).

⁴ Cet engagement se reflète dans la devise du Gouvernement fédéral entre 2011 et 2014 : « Un pays riche est un pays sans pauvreté. »

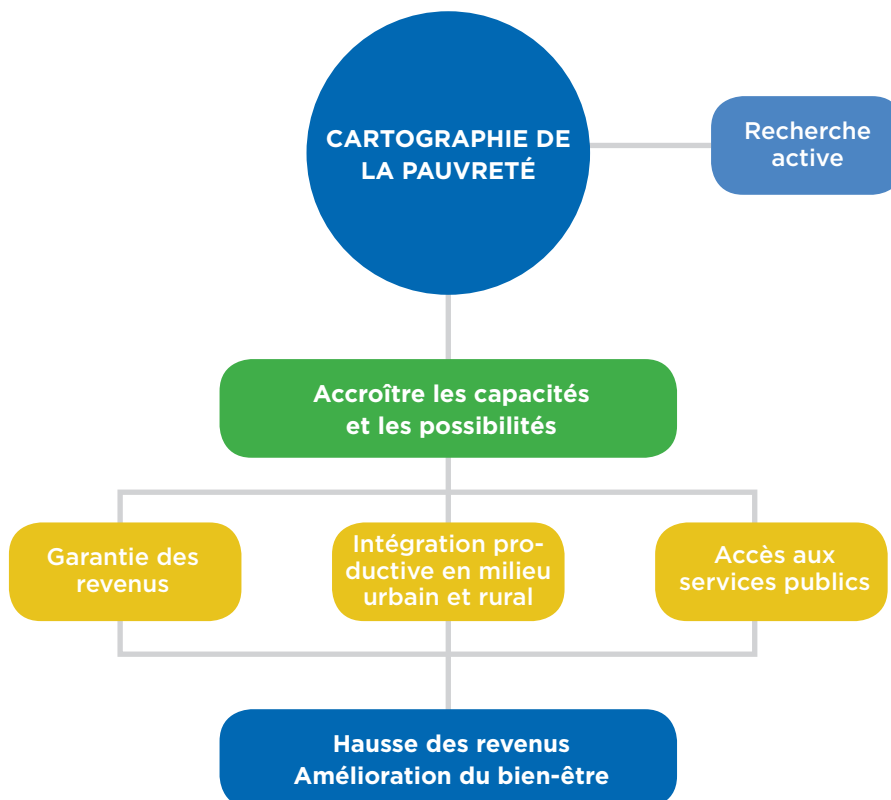
Le principal public ciblé est la population extrêmement pauvre à travers le pays, telle que définie par le seuil de pauvreté extrême établi par le décret portant création du plan (actuellement de 77 réaux par personne et par mois). L'objectif était de vaincre l'extrême pauvreté au Brésil.

CARACTÉRISTIQUES DU PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE

Multidimensionnalité: les différents axes du plan Brésil sans misère

La pauvreté revêt de multiples aspects qui vont au-delà de l'insuffisance des revenus: insécurité alimentaire et nutritionnelle, faible niveau d'éducation et de qualification, faibles taux d'insertion sur le marché du travail, manque d'accès à l'eau, à l'électricité, à la santé et au logement, entre autres. L'élimination de l'extrême pauvreté nécessite la mise en œuvre d'actions intersectorielles par l'État.

Dans cette optique, le plan Brésil sans misère a été structuré de manière multidimensionnelle et s'articule autour de trois grands domaines d'intervention. Le premier vise à assurer à la population ciblée par le plan un revenu minimal et stable ; le deuxième consiste à favoriser l'intégration productive en proposant des formations ainsi que des possibilités d'emplois et de revenus en milieu urbain et rural. Le troisième a pour objectif d'améliorer l'accès aux services publics (éducation, santé et assistance sociale notamment) en étendant la couverture des réseaux de services aux zones les plus pauvres. Ces trois volets reposent sur des politiques qui sont en partie liées, ce qui accroît leur efficacité.



Pas moins de 22 ministères ainsi que l'ensemble des États et des municipalités⁶ collaborent (parfois dans le cadre de partenariats avec le secteur privé et le troisième secteur) afin de mettre en œuvre la centaine de mesures prévues dans le cadre du plan Brésil sans misère.

Lignes directrices pour les actions mises en œuvre dans le cadre du plan

Pour sortir rapidement des millions de personnes à travers le pays de l'extrême pauvreté, la plupart des mesures et des programmes qui s'inscrivent dans le plan Brésil sans misère se conforment aux lignes directrices suivantes:

- » Donner la priorité aux plus pauvres, en faisant en sorte que les politiques menées profitent à cette couche de la population (sans pour autant négliger les familles pauvres ou à faible revenu vulnérables à l'extrême pauvreté); ⁶ Le Brésil est constitué d'un total de 26 États auxquels s'ajoute le district fédéral, et de 5 570 municipalités.
- » Prendre en compte les spécificités des populations pauvres, qui doivent faire l'objet d'une attention particulière afin d'éviter qu'elles ne soient écartées de services qui ne correspondent pas à leur réalité ;
- » Être mis en œuvre à grande échelle, compte tenu du nombre de Brésiliens qui étaient en situation d'extrême pauvreté au moment où le plan a été lancé;
- » Avoir une couverture nationale, mais en mettant l'accent sur certaines régions et en tenant compte de leurs particularités;
- » Faire en sorte que tous les États adoptent officiellement un pacte fédératif et veiller à ce que les mesures du plan soient mises en œuvre dans toutes les municipalités brésiliennes;
- » Adopter des méthodes simples pour l'exécution et le financement des politiques publiques (qui pourront relever directement du Gouvernement fédéral, comme c'est le cas du programme Pronatec, et passer par des transferts de fonds à fonds en vue de financer les actions mises en œuvre par les municipalités, comme c'est le cas du programme Acessuas Trabalho, ou des places en garderies municipales, comme le prévoit le programme Brasil Carinhoso). L'objectif est de faciliter le travail des États et des municipalités afin de permettre une mise en œuvre rapide et d'obtenir de bons résultats;
- » Définir des objectifs clairs et assurer un suivi étroit, de manière à pouvoir rectifier la trajectoire si nécessaire ainsi qu'à des fins de transparence et de responsabilisation.

Intégration de nouveaux programmes et de programmes existants

Le plan Brésil sans misère s'est inspiré de politiques et d'outils existants, mais aussi d'expériences concluantes en matière de réduction de la pauvreté. Ces stratégies et ces instruments ont été développés, renforcés et combinés à d'autres mesures. C'est le cas notamment du programme Bolsa Familia, du Registre unique et des programmes Mais Educação et Lumière pour tous. Le plan repose également sur de nouvelles initiatives, comme en témoignent les équipes mobiles d'assistance sociale pour certaines dotées de bateaux, les formations professionnelles dispensées dans le cadre du programme Pronatec ou les programmes Eau pour tous ou Bolsa Verde⁶.

Recherche active

Dans le cadre d'une démarche proactive qui consiste à atteindre les plus pauvres (plutôt que d'attendre qu'ils se manifestent auprès des pouvoirs publics pour demander à bénéficier

⁶ Pour en savoir plus sur ces programmes, voir les publications de cette série consacrées aux différents axes du plan Brésil sans misère.

d'allocations et de services), le plan Brésil sans misère a mis en place une stratégie de recherche active au sein du réseau national de services sociaux. Il s'agit là d'un changement majeur dans la position du Brésil à l'égard des plus pauvres.

Suivi étroit

Le Secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté (Sesep) a instauré un dispositif de suivi étroit dans le cadre de la coordination des activités du plan Brésil sans misère. Il s'appuie notamment sur des points de situation et des systèmes informatiques qui permettent aux différents secteurs, aux États, aux municipalités et aux organisations de la société civile de coordonner en permanence leurs efforts. Dans cette optique, une procédure rapide a été mise en place pour gérer les difficultés, surmonter les obstacles et les goulots d'étranglement au niveau de la mise en œuvre des mesures du plan.

Sources:

CAMPELLO, Tereza ; MELLO, Janine. *O processo de formulação e os desafios do Plano "Brasil Sem Miséria": por um país rico e com oportunidades para todos*. In : CAMPELLO, Tereza ; FALCÃO, Tiago ; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, 2014.

COSTA, Patricia Vieira da ; FALCÃO, Tiago. *Coordenação intersectorial das ações do Plano Brasil sem Miséria*. In : CAMPELLO, Tereza ; FALCÃO, Tiago ; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, 2014.