



Afin de vaincre l'extrême pauvreté, appréhendée comme un phénomène à multiples facettes, la coordination intersectorielle au niveau des États revêt un rôle clé pour le plan Brésil sans misère, qui fait intervenir différents partenaires intervenant dans divers secteurs. Au regard de la superficie du Brésil, des différences importantes entre les régions, de la diversité de la population et de la répartition des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral, les États et les municipalités, il a également fallu mettre en place un pacte fédéral de grande envergure.

PARTENAIRES DU PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE

Au total, 22 ministères¹ participent au plan Brésil sans misère. Outre le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, qui coordonne le plan, il s'agit des ministères suivants : Agriculture, Villes, Développement agricole, Industrie et commerce extérieur, Éducation, Finances, Intégration nationale, Environnement, Mines et énergie, Pêche, Planification, Sécurité sociale, Santé, Travail, Droits de l'homme, Égalité raciale, Politiques en faveur des femmes, Relations institutionnelles, Affaires stratégiques, Secrétariat général et Bureau du chef de cabinet de la Présidence (Casa civil).

Parmi les organismes et les entités intervenant dans l'administration directe et indirecte du plan et les partenaires du secteur privé ou du secteur tertiaire figurent des banques publiques, des associations représentant différents secteurs de l'économie, des organisations non gouvernementales, des entreprises et des organisations internationales.

Trois volets

Sous l'égide du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, les partenaires mettent en œuvre les mesures prévues dans le cadre du plan, lesquelles sont articulées autour de trois grands domaines d'intervention (chaque volet fera l'objet d'une publication spécifique de cette série):

- » Sécurité des revenus, grâce à des transferts monétaires destinés à réduire immédiatement l'extrême pauvreté et à compléter les revenus des ménages;
- » Intégration productive, en proposant des possibilités de développement professionnel, d'emploi et de revenu dans le cadre de stratégies spécialement adaptées aux zones rurales et urbaines;
- » Accès aux services : fourniture, développement et renforcement des services publics afin d'améliorer les conditions de vie, de promouvoir la citoyenneté et de rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté.

Dans cette perspective, le plan Brésil sans misère s'attaque au phénomène multidimensionnel de la pauvreté en mettant en œuvre des initiatives dans plusieurs domaines autour de ces trois volets. L'objectif est d'aider les familles à surmonter toute une variété de difficultés liées au contexte, et à échapper à l'extrême pauvreté.

Les principales caractéristiques des mesures du plan Brésil sans misère sont décrites dans la première publication de cette série. Le tableau ci-après récapitule les principales « macromesures » du plan Brésil sans misère ainsi que les partenaires concernés.

¹ Le 2 octobre 2015, le Gouvernement brésilien a annoncé un remaniement ministériel, qui a abouti à la suppression de huit ministères et secrétariats, dont le Ministère de la pêche et de l'aquaculture, le Secrétariat d'État aux affaires stratégiques rattaché à la Présidence de la République, le Secrétariat général de la Présidence et le Secrétariat aux relations institutionnelles. Parallèlement, il a annoncé la fusion du Ministère du travail et de l'emploi avec le Ministère de la protection sociale et le Secrétariat spécial aux politiques de promotion de l'égalité raciale, ainsi que la fusion du Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme avec le Secrétariat spécial pour les droits de l'homme.

Partenaires du plan Brésil sans misère (par macroprocessus)

Macroprocessus	Principales macromesures ²	Partenaires
Intégration productive en milieu urbain	Qualification professionnelle (Pronatec)	Ministère de l'éducation, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, États, municipalités et instituts de formation
	Micro-entrepreneur individuel	Service brésilien de soutien aux micro - et petites entreprises (Sebrae), États et municipalités
	Économie populaire et solidaire	Ministère du travail et de l'emploi, États et municipalités
	Intermédiation sur le marché du travail	Ministère du travail et de l'emploi, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et États
	Microcrédit productif orienté (Crescer)	Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Ministère des finances, Ministère du travail et de l'emploi, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, États et municipalités
Intégration productive en milieu rural	Programme Eau pour tous	Ministère de l'intégration nationale, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, Ministère de l'environnement, Fondation nationale de la santé, Fondation Banco do Brasil, États et municipalités
	Programme Lumière pour tous	Ministère des mines et de l'énergie, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, États et municipalités
	Programme Bolsa Verde	Ministère de l'environnement, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, Institut Chico Mendes de conservation de la biodiversité, Institut national de la colonisation et de la réforme agraire, Bureau du patrimoine du Gouvernement fédéral, États et municipalités
	Intégration sur le terrain: assistance technique et vulgarisation rurale, semences et promotion	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, Ministère du développement agricole, de la pêche et de l'aquaculture, Institut national de la colonisation et de la réforme agraire, Institut Chico Mendes de conservation de la biodiversité, Fondation nationale indienne, Secrétariat pour la promotion de l'égalité raciale, Fondation culturelle Palmares, États et municipalités

² Les macromesures mentionnées feront l'objet d'autres publications consacrées à chacun des volets du plan Brésil sans misère.

Garantie des revenus	Programme Bolsa Familia	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, États et municipalités
	Allocation continue pour les personnes âgées et handicapées (BPC)	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, Institut national de la sécurité sociale, États et municipalités
Accès aux services publics de santé, d'éducation et d'assistance sociale	Services de garde rattachés au programme Brasil Carinhoso	Ministère de l'éducation, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, Fonds national pour le développement de l'éducation, Institut national d'études et de recherche, États et municipalités
	Établissements d'enseignement à temps complet	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, États et municipalités
	Programme Brasil Carinhoso - santé	Ministère de la santé, États et municipalités
	Assistance sociale	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, États et municipalités
Recherche active	Registre unifié	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, organisations représentant des populations traditionnelles et particulières, États et municipalités

Note: ce tableau n'englobe pas toutes les mesures du plan ni l'ensemble des partenaires concernés par chaque macroprocessus.

UNIVERSALITÉ ET ÉQUITÉ

Si une politique est universelle, elle devrait théoriquement bénéficier à toutes les personnes, qu'elles soient riches ou pauvres, des hommes ou des femmes, noires ou blanches ou qu'elles vivent en zone urbaine ou en milieu rural, avec le même niveau de qualité. Dans la pratique, bien que cela ne soit pas systématique, les personnes qui en sont exclues sont généralement les plus pauvres.

L'une des principales raisons ayant motivé l'instauration d'une stratégie intersectorielle pour vaincre l'extrême pauvreté est qu'elle permet d'encourager et de soutenir les activités des différents partenaires, tout en contribuant à étendre la couverture des services fournis grâce aux effets de synergie ainsi obtenus. Exemples de mesures du plan Brésil sans misère reposant sur une stratégie intersectorielle:

a. Programme *Brasil Carinhoso*: renforcement des services pour les enfants dans les garderies.

Utilisation des infrastructures existantes au sein du Ministère de l'éducation pour transférer des fonds supplémentaires aux municipalités dont les services d'éducation préscolaire accueillent davantage d'enfants des familles bénéficiaires du programme Bolsa Familia (les montants sont proportionnels au nombre d'enfants pauvres inscrits âgés de moins de quatre ans);

b. Programme Mais Educação: priorité donnée aux établissements accueillant une majorité d'élèves pauvres dans le cadre des efforts visant à étendre la couverture de l'enseignement à temps complet.

Partenariat entre le Ministère de l'éducation et le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim en vue de recenser les établissements accueillant une majorité d'élèves issus de familles bénéficiant du programme Bolsa Familia et de les encourager à mettre en place un enseignement à temps complet, avec le soutien des États et des municipalités.

c. Pronatec: inscription massive de jeunes et d'adultes à faible revenu à des formations professionnelles.

L'engagement du Ministère de l'éducation et du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, du réseau des services d'assistance sociale et des autres secteurs de l'administration publique au niveau des municipalités et des États a joué un rôle fondamental pour encourager la participation des plus pauvres

Dans tous ces cas:

- » Les services doivent être universels afin de garantir le respect des droits et de promouvoir la citoyenneté;
- » Les mesures intersectorielles et la coordination fédérale constituent des éléments clés du succès des stratégies mises en place.

Ainsi, le plan Brésil sans misère ne s'est pas contenté de regrouper l'ensemble de ces partenaires dans un cadre unique et sous une nouvelle étiquette. L'action menée a été véritablement intersectorielle et a permis d'obtenir des résultats importants pour les personnes qui en ont le plus besoin.

Renforcement de la portée du programme d'action sans sacrifier l'équité

Outre l'ouverture de centres de soins de santé de base dans les zones où les taux de pauvreté sont les plus élevés, un exemple de recherche active menée pour étendre la couverture des services de santé est le programme Mais Médicos (« plus de médecins »), qui dépêche des professionnels de la santé dans les zones où les pénuries de médecins sont les plus importantes et où les niveaux de vulnérabilité sont les plus élevés. L'accent mis sur les couches sociales les plus pauvres a pu être interprété à tort comme une remise en cause de la portée universelle de ce programme d'action. En réalité, l'objectif est de renforcer ce programme pour que toutes les personnes, y compris les plus difficiles à atteindre (qui sont souvent aussi celles qui en ont le plus besoin), puissent profiter des services offerts.

Le caractère universel de ce type de politique n'écarte cependant pas la nécessité de mettre en place des initiatives ciblant les segments les plus vulnérables de la population. C'est la raison d'être des initiatives du plan Brésil sans misère qui sont spécifiquement destinées aux personnes pauvres ou très pauvres (comme le programme Bolsa Familia) ou à des sous-groupes spécifiques de la frange la plus pauvre de la population (bénéficiaires du programme Bolsa Verde).

STRUCTURE DE LA COORDINATION INTERSECTORIELLE DANS LE CADRE DU PLAN BRÉSIL SANS MISÈRE

Coordination par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim

La Présidente de la République, qui a fait de la lutte contre la pauvreté une priorité de son Gouvernement, s'est engagée personnellement en faveur du plan Brésil sans misère. Outre le pouvoir exécutif fédéral, elle s'est assurée la collaboration des États, des municipalités et de l'ensemble de la société.

Afin de mener à bien cette stratégie intersectorielle globale, il fallait une entité pour coordonner les activités. Cette mission n'a pas été confiée à un organisme central rattaché au Gouvernement fédéral, mais à un ministère d'exécution, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS).

Fait inhabituel, la désignation claire du Ministère en tant que coordonnateur, le statut accordé au plan Brésil sans misère par le Gouvernement et les contacts directs entre le Ministre et la Présidente ont permis d'instaurer un cadre au sein duquel les ministres, les gouverneurs et les maires ont pu échanger librement et prendre des décisions en lien avec le Ministère.

Ce dernier avait déjà acquis une certaine expérience grâce à des initiatives ciblant les populations pauvres et vulnérables, telles que le Registre unique pour les programmes sociaux et le programme Bolsa Familia.

Le rôle du Ministère dans le réseau de l'assistance sociale³ (qui joue un rôle fondamental dans l'organisation de services clés destinés aux populations les plus vulnérables) et le travail qu'il a accompli dans les domaines de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont permis de coordonner les actions menées par différents partenaires.

L'un des autres avantages de ce choix tient au fait qu'il assure le suivi du Plan, en tant que Ministère national chargé du Registre unique. À ce titre, il est en mesure de comparer les informations contenues dans les bases de données répertoriant les utilisateurs finaux des programmes avec celles du Registre unique, et de contrôler l'efficacité ainsi que le ciblage de ces programmes en vue d'orienter rapidement et précisément la prise de décisions.

Le fait que le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim n'ait pas les attributions d'un organisme central (qui devrait prendre tous les jours des décisions très importantes, ce qui nécessite généralement d'adopter une perspective plus globale) lui permet d'avoir un aperçu plus précis et détaillé des politiques du plan Brésil sans misère. Ce fut notamment le cas quand le Ministère s'est penché sur des questions liées au développement de la petite enfance et qu'il a examiné les programmes existants ainsi que les lacunes dans les services fournis en vue de mieux comprendre les besoins à satisfaire et les problèmes à régler. Le programme Brasil Carinhoso est le résultat de ces travaux ainsi que de l'expérience engrangée par le Ministère et ses partenaires. Il comporte des initiatives en faveur de la petite enfance dans le domaine des revenus, de la santé et de l'éducation.

³ Le réseau du système unifié d'assistance sociale (SUAS), chargé d'offrir des services d'assistance sociale à la population, est géré sur une base tripartite (Gouvernement central, États et municipalités) et couvre tout le pays. En 2014, il comptait 10 675 centres de services répartis sur tout le territoire brésilien.

Le partenariat entre les ministres, les gouverneurs et les maires repose sur la volonté politique de lutter contre l'extrême pauvreté, un combat jugé essentiel pour bâtir un pays plus juste qui relève du devoir de tous. Les partenariats techniques ont été mis en place au fil du temps, en fonction des points de situation (voir plus bas) et des contacts avec les responsables au niveau des États et des municipalités et avec les représentants des mouvements sociaux.

Tous ces facteurs ont légitimé et renforcé le rôle moteur assumé par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. Au niveau des États et des municipalités, ils assoient également la place des secrétariats à l'assistance sociale et au développement en tant qu'instances de coordination des politiques.

Structure de gouvernance

La structure de gouvernance du plan Brésil sans misère repose sur les trois instances interministérielles suivantes:

Comité directeur national:

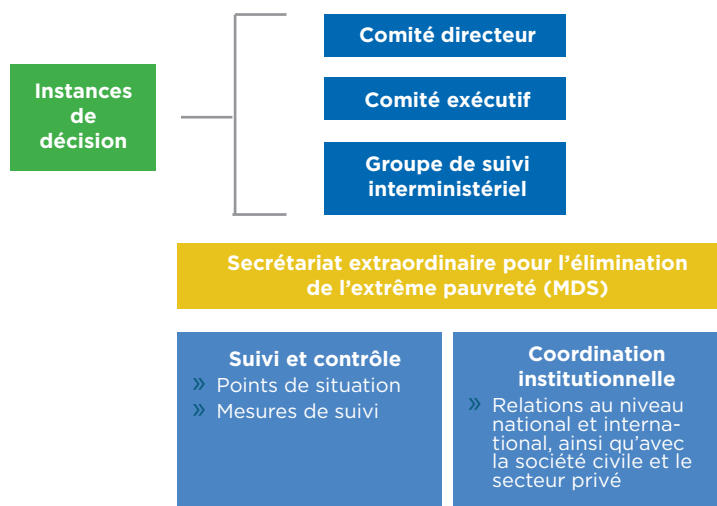
- » organe délibérant qui fixe des objectifs et oriente la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du plan;
- » il se compose des ministres du développement social et de la lutte contre la faim, des finances, du plan, du directeur du cabinet de la présidence et du ministre du Secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté (Sesep).

Comité exécutif:

- » il assure la mise en œuvre des politiques, des programmes et des mesures qui constituent le plan;
- » il se compose de secrétaires exécutifs siégeant au Comité directeur national.

Groupe de suivi interministériel:

- » il est responsable du suivi et de l'évaluation des initiatives Brésil sans misère;
- » il est formé de représentants des instances susmentionnées, ainsi que du Secrétariat général de la présidence et des Ministères des villes, du travail et de l'emploi, du développement agricole, de la santé, de l'éducation et de l'intégration nationale.



Le Comité directeur national et le Comité exécutif prennent les décisions structurelles concernant les initiatives du plan (questions budgétaires, réformes législatives et soumission des projets au Congrès) en fonction des informations rassemblées par le Groupe de suivi interministériel.

Les contacts entre les membres de ces différents organes ne se limitent pas au cadre formel des réunions (peu nombreuses jusqu'à présent). Ils échangent beaucoup plus souvent des informations lors de points quotidiens, par téléphone, par voie électronique ou par des documents formels.

Secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté et points de situation

Créé parallèlement au plan Brésil sans misère, le Secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté (Sesep) est la division du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim responsable des activités liées à la coordination de la stratégie de lutte contre la pauvreté menée par le Brésil. Il collabore harmonieusement avec les ministères, les États et les municipalités, avec lesquels il communique directement ou par voie électronique (cette collaboration avec les États et les municipalités fait l'objet d'une autre publication de cette série).

Dans le cadre des activités liées à la gestion, au suivi et à l'évaluation des actions du plan (et conjointement avec les autres domaines d'intervention relevant du Gouvernement fédéral), le Secrétariat a organisé régulièrement des points de situation avec des représentants des différentes instances fédérales et d'autres parties prenantes.

Ces points de situation, dont chacun était consacré à un domaine spécifique et concernait différentes équipes intersectorielles, font dorénavant partie intégrante du dispositif de gestion et d'information. Ils permettent de suivre de près les actions mises en œuvre ainsi que les restrictions, les retards, les risques potentiels et les résultats obtenus. Ils ont lieu tous les mois ou deux fois par mois, selon les actions concernées, et contribuent à orienter la prise de décisions concernant le plan.

Initialement, les points de situation organisés dans le cadre du plan Brésil sans misère portaient sur les domaines suivants :

- » Alphabétisation et programme d'enseignement complet
- » Assistance sociale
- » Programme *Brasil Carinhoso*
- » Économie solidaire
- » Entrepreneurat
- » Qualification professionnelle
- » Santé
- » Programme Eau pour tous
- » Soutien à la production et à la commercialisation (agriculture familiale)
- » Personnes vivant dans les camps et établissements similaires
- » Peuples autochtones
- » Programme *Bolsa Verde*

Si les programmes Bolsa Familia, Crescer (microcrédits), Minha Casa Minha Vida (logement), Lumière pour tous et la stratégie de recherche active disposaient déjà de mécanismes de suivi, les points de situation ont permis de répondre à la nécessité d'un suivi plus étroit. Au vu de

l'importance du Registre unique et de la stratégie de recherche active pour l'ensemble du plan, l'équipe responsable de la gestion du registre participe à bon nombre de ces réunions en vue de contribuer à l'élaboration de stratégies pour atteindre la population cible et lui venir en aide.

La mise en place de programmes de suivi et la plus grande flexibilité dans l'organisation des réunions bilatérales ont permis par la suite d'en diminuer le nombre (notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assistance sociale).

S'agissant de la diffusion d'informations relatives au suivi du plan, le Seseq a toujours appliqué une politique de transparence, comme en témoigne son plan de communication pour le plan Brésil sans misère. Celui-ci prévoit la publication semestrielle des résultats consolidés des actions menées au niveau national (Cadernos de Resultados). Il prévoit également que des données ventilées par États et municipalités sont publiées tous les deux mois sur les portails web du plan Brésil sans misère au niveau des États et des municipalités. Une lettre d'information mensuelle est également envoyée aux partenaires, et le Secrétariat se tient constamment à la disposition des différentes parties prenantes, y compris des médias, pour répondre à leurs questions par e-mail, par téléphone ou par courrier.

Les 26 États brésiliens ainsi que le district fédéral (et plusieurs municipalités) se sont inspirés de la structure de coordination nationale du plan Brésil sans misère pour créer leurs propres organes de coordination et de suivi des actions mises en œuvre dans le domaine de la réduction de la pauvreté et des inégalités (voir dans cette série la publication consacrée à la coordination fédérative).

AVANTAGES ET DÉFIS LIÉS À LA COLLABORATION INTERSECTORIELLE

Utilisation efficace des ressources

Comme évoqué précédemment, le plan Brésil sans misère tire au maximum parti des synergies entre les différents partenaires concernés. La collaboration améliore l'efficacité de tous les partenaires ainsi que l'utilisation des ressources, comme l'illustrent les trois principaux exemples suivants :

a. La carte magnétique du programme Bolsa Familia

Plutôt que d'émettre une nouvelle carte pour transférer des fonds aux agriculteurs afin de soutenir les activités productives en milieu rural, une deuxième carte pour les allocations du programme Bolsa Verde et une troisième pour les compléments de revenus versés par certains États et municipalités au titre du programme Bolsa Familia, la décision a été prise d'effectuer tous les paiements sur une seule carte. La carte du programme Bolsa Familia, déjà utilisée par les autorités au niveau de la Fédération, des États et des municipalités, ainsi que par différents programmes, a été choisie. Cette solution permet d'économiser les coûts d'émission de nouvelles cartes ainsi que les frais de virement facturés par les banques aux responsables de programme. Elle élimine la nécessité de mettre en place différents systèmes de gestion des allocations des nouveaux programmes, une tâche complexe, coûteuse et chronophage. Le recours à une seule carte magnétique facilite aussi considérablement la vie des familles.

b. Le Registre unique pour les programmes sociaux

Le Registre unique est un outil qui améliore l'efficacité du plan Brésil sans misère, car il assure à lui seul différentes opérations : enregistrement, réalisation de diagnostics et sélection des populations cibles dans le cadre de différentes initiatives (programme Bolsa Familia, par exemple), de services d'appui technique et de vulgarisation agricole, de la construction de

citernes et de l'inscription, entre autres, au programme Pronatec dans le cadre du plan Brésil sans misère. Le développement et la maintenance de systèmes d'information pour chacun de ces programmes occasionneraient un coût considérable sur le plan financier et sans doute encore plus élevé en termes d'occasions perdues de coordination et de synergie.

c. Le recours aux mécanismes existants de transferts de ressources du Gouvernement fédéral aux municipalités

Le recours aux mécanismes existants ainsi que la mise en place de nouvelles procédures simplifiées facilitent le transfert de ressources pour améliorer l'action menée par les municipalités et permettent d'assurer une bonne utilisation des fonds transférés. Cela tient non seulement aux mécanismes existants, mais aussi à la simplicité des procédures, qui ne nécessitent pas de préparation, d'accord, de gestion ni de suivi particulier, ni d'autres types de transferts de fonds entre les entités fédérales. C'est le cas notamment pour les fonds versés aux municipalités au titre des recherches actives (voir la publication de cette série sur ce thème) ou pour les places en garderies occupées par les enfants des familles bénéficiaires du programme Bolsa Família.

L'expérience du plan Brésil sans misère montre que les différentes actions doivent être conçues et mises en œuvre de manière intersectorielle.

Source:

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.). *Plan Brésil sans misère*, Brasília: Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, 2014.