



Le Registre unique

Le Registre unique pour les programmes sociaux est un outil-clé pour la planification des politiques sociales. Il fournit une carte contenant des informations détaillées sur les familles brésiliennes les plus démunies et leur sert de principal point d'accès à un ensemble de politiques qui utilisent cet outil pour sélectionner leurs bénéficiaires (politiques de logement, programmes de tarification sociale de l'électricité, financement d'activités productives en milieu rural, construction de citernes et programme Bolsa Familia).

Le Registre unique, géré à l'échelon national par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), contient des informations sur une proportion considérable de la population rurale et urbaine. Il comprend le nom et l'adresse des familles, ainsi que des informations sur chacun de leurs membres (âge, sexe, race/couleur, niveau d'éducation, fréquentation scolaire, position dans le ménage, allocations reçues par la famille, nature de l'emploi exercé et salaire).

En outre, cet outil (utilisé au niveau local par les municipalités) contient des champs pour identifier les familles appartenant à des groupes de population traditionnels ou spécifiques (GPTE, *Grupos Populacionais Tradicionais ou Específicos*). Il peut s'agir de communautés présentant des particularités linguistiques, culturelles et ethniques (communautés autochtones, *quilombolas* et Roms par exemple), de familles vulnérables en raison de problèmes spécifiques et souvent temporaires (populations touchées par des projets d'infrastructures) ou d'autres populations (travailleurs du secteur des industries extractives, personnes vivant de la récupération de déchets et sans-abri).

L'enregistrement est effectué dans les municipalités par le réseau des services sociaux. En mars 2015, 27 millions de ménages étaient inscrits au Registre unique, soit un total de 81,5 millions de personnes.

La recherche active

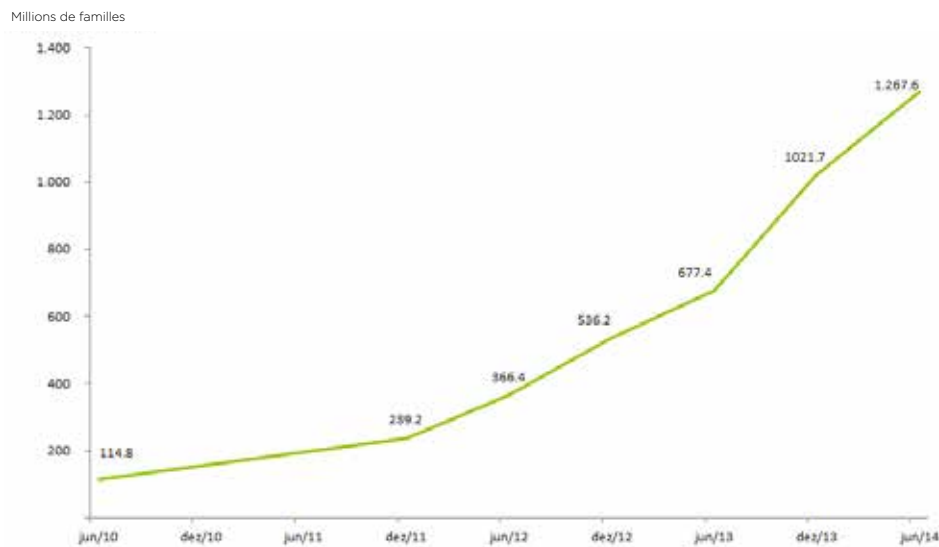
Pour certains groupes de population, l'inscription au Registre unique pour les programmes sociaux (et donc l'accès à divers programmes, tels que le programme Bolsa Familia) nécessite la mise en place de stratégies différentes.

L'amélioration du Registre unique¹ et l'adoption d'un large éventail de mesures visant à mobiliser et à identifier ces populations ont conduit à la localisation ainsi qu'à l'enregistrement de nombreuses familles (qui ont pu ainsi participer à des programmes utilisant cet outil pour sélectionner leurs bénéficiaires). L'appartenance à un groupe traditionnel ou spécifique est également prise en compte (ce qui permet aux personnes concernées d'avoir accès à des initiatives qui leur sont destinées et constitue un pas important vers la réalisation de diagnostics des politiques publiques).

Si des stratégies d'enregistrement différenciées existaient déjà avant le plan Brésil sans misère, elles ont été renforcées et plus largement déployées par la suite. En témoigne la hausse du taux d'identification des familles appartenant à des groupes de population traditionnels ou spécifiques qui a suivi le lancement du plan Brésil sans misère, en juin 2011.

1. Formulaire de collecte de données, supports de communication et matériels pédagogiques, ateliers de renforcement des capacités et système de saisie des données, entre autres.

Groupes de population traditionnels ou spécifiques - Évolution du nombre de familles identifiées (2010-2014)



Source : Ministère du développement social et de la lutte contre la faim

La recherche active dans le cadre du plan Brésil sans misère

Lorsque le Gouvernement fédéral s'est lancé dans l'élaboration du plan Brésil sans misère, l'un des facteurs qu'il a pris en compte était le coût très élevé qu'occasionnait invariablement l'accès aux services, pour les groupes les plus pauvres de la population. La méconnaissance de leurs droits et des services publics disponibles, voire le manque de moyens pour payer le transport jusqu'au lieu d'accès ou de prestation des services, constituent ainsi quelques-uns des obstacles auxquels ils sont confrontés.

Pour être efficace, le plan Brésil sans misère devait toutefois atteindre ces populations et mettre en œuvre autant de mesures que possible. Conscient des difficultés et du coût que représente la promotion de l'accès des groupes les plus vulnérables, les moins informés et les plus isolés de la population aux biens et aux services publics, le Gouvernement a compris qu'il était nécessaire d'appliquer une stratégie spécifique et de reconsidérer ses positions.

Le principe de recherche active a été placé au cœur de la stratégie du plan Brésil sans misère, qui vise à éliminer l'extrême pauvreté au Brésil. L'idée était de prendre le contrepied de l'approche traditionnelle, qui consistait à proposer des services et des initiatives en espérant que la demande suivrait. L'État s'est dès lors engagé à identifier, enregistrer et inclure le public visé par les programmes mis en place, ce qui a marqué une avancée considérable dans la conduite des politiques de développement social et de lutte contre la pauvreté.

La recherche active a été dès le départ l'un des principes les plus largement intégrés par les différents acteurs du plan Brésil sans misère, en particulier les municipalités, qui sont en grande partie chargées de la mise en œuvre des mesures adoptées depuis 2011 en vue d'inscrire davantage de ménages extrêmement pauvres au Registre unique.

Dans cette perspective, le plan Brésil sans misère a contribué à de nombreuses avancées grâce aux mesures suivantes : 1) hausse des financements accordés par le Gouvernement fédéral aux pouvoirs locaux ; 2) constitution d'équipes mobiles sociales, disposant des équipements nécessaires (notamment de bateaux) pour se rendre auprès des familles les plus pauvres ; 3) mise en place d'actions conjointes de grande envergure pour améliorer l'enregistrement.

Entre juillet 2011 et mars 2015, le nombre de familles extrêmement pauvres inscrites au Registre unique a ainsi augmenté de 1,4 million, pour atteindre aujourd'hui un total de 27 millions.

Transfert de fonds aux municipalités

Avant le lancement du plan Brésil sans misère, le Gouvernement fédéral transférait régulièrement des fonds aux municipalités pour la gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique, dont le montant variait en fonction de la qualité de la gestion de part et d'autre. Depuis, le montant total des fonds transférés aux municipalités a bondi entre 2011 et 2013, passant de 300 à 503 millions de réaux.

Pour chaque municipalité, le montant des fonds à transférer a été calculé en multipliant une valeur de référence par le nombre de ménages inscrits. Cette valeur de référence a été ajustée avec le plan Brésil sans misère. Le principal changement qu'il a occasionné tient cependant à la méthode de calcul des fonds versés par les autorités fédérales aux municipalités : si auparavant, tous les ménages bénéficiaires du programme Bolsa Familia étaient pris en compte, depuis l'adoption du plan Brésil sans misère, ce sont tous ceux qui disposent d'un dossier à jour dans le Registre unique qui sont comptabilisés² (soit un nombre de ménages bien plus élevé dans chaque municipalité).

Le nombre de familles identifiées qui appartiennent à des groupes traditionnels et spécifiques a été multiplié par huit, atteignant 1,26 million, un chiffre qui englobe 15 catégories de population :- peuples autochtones, quilombolos (descendants d'esclaves), sans-abri, Roms, travailleurs du secteur des industries extractives, pêcheurs artisanaux, personnes établies au titre de la réforme agraire, bénéficiaires du programme national de crédit foncier, personnes vivant dans des camps, populations touchées par des projets d'infrastructures, détenus et personnes vivant de la récupération de matériaux recyclables.

Autres ressources : équipes mobiles et bateaux

Les équipes mobiles aident les municipalités à localiser les familles qui vivent dans des zones éloignées, ainsi que les familles qui vivent dans les centres urbains, mais n'ont pas accès aux politiques sociales. Ces équipes relèvent dorénavant du système unifié d'assistance sociale (SUAS).

Entre 2012 et 2014, le Gouvernement fédéral a investi 152 millions de réaux dans plus de 1 200 équipes mobiles composées de professionnels issus de différents domaines (services sociaux, psychologie et santé, entre autres) pour atteindre la population visée. Ce montant, versé aux municipalités³, est venu compléter les fonds alloués à la gestion du Registre unique et du programme Bolsa Familia (voir précédemment). En 2015, des équipes mobiles rattachées aux centres de référence de l'assistance sociale (CRAS) étaient déployées dans plus d'un millier de villes à travers le pays.

Le Gouvernement fédéral a également équipé gratuitement ces villes de bateaux dont il finance par ailleurs l'entretien, afin de permettre aux équipes mobiles d'intervenir dans la forêt tropicale amazonienne et les zones humides du Pantanal.

2 Rappel : ces montants ne correspondent pas aux montants versés directement par le Gouvernement fédéral sur les comptes bancaires des familles. Il s'agit de fonds destinés à assister les municipalités dans la gestion du Registre unique et du programme Bolsa Familia sur leur territoire.

3 Ils ont été mis en place dans le cadre des mécanismes nécessaires à la gestion tripartite du Système unifié d'assistance sociale (dont la responsabilité est assumée conjointement par le Gouvernement fédéral, les États et les municipalités).

Actions conjointes en matière d'enregistrement

Parmi les principales mesures visant à étendre la couverture de l'enregistrement dans les zones difficiles d'accès où les services publics sont insuffisants voire inexistantes, citons les actions conjointes en matière d'enregistrement (mutirão). Le programme Bolsa Verde, créé dans le cadre du plan Brésil sans misère, a fourni une occasion unique d'enregistrer les familles qui vivent dans des régions forestières ou d'autres zones éloignées.

Le programme Bolsa Verde, qui fait partie intégrante du plan Brésil sans misère, vise les foyers extrêmement pauvres qui utilisent de façon durable les ressources naturelles dans les zones de conservation prioritaires. Il s'agit de familles appartenant à des communautés traditionnelles (communautés fluviales, vivant de l'extraction, autochtones ou quilombolas, entre autres).

Une enquête de terrain a montré que la moitié des bénéficiaires potentiels du programme Bolsa Verde n'étaient pas inscrits au Registre unique. Cette part de la population a été définie comme une cible potentielle dans le cadre de la stratégie de recherche active, ce qui a donné lieu à des actions conjointes en vue d'enregistrer ces familles.

Ces efforts, auxquels ont participé des fonctionnaires fédéraux et qui ont bénéficié de l'appui des municipalités en matière de gestion, ont permis d'inscrire de nouvelles familles au Registre unique (et, partant, de leur donner accès aux programmes qui l'utilisent) et de délivrer des documents d'identité à ceux qui en avaient besoin.

Le ciblage élargi des mesures du plan Brésil sans misère

Afin de s'assurer que les plus démunis ne soient pas les derniers à bénéficier des politiques publiques, des stratégies ciblant les plus vulnérables doivent être intégrées aux politiques universelles.

C'est pourquoi le plan Brésil sans misère a introduit, avec l'aide du Registre unique, une nouvelle méthode de « ciblage élargi » pour donner la priorité aux politiques de développement social et qui consiste pour l'État à ne pas restreindre l'accès à un programme à un public spécifique (les plus pauvres), mais à s'appuyer aussi sur les listes de noms extraites du Registre unique afin d'orienter ses actions sur le terrain.

Brésil sans misère est le premier plan axé sur les individus et les familles, plutôt que sur une municipalité ou un territoire. Les bénéficiaires de différents programmes mis en œuvre dans ce cadre ont été identifiés et leur nombre, évalué sur la base de listes de noms extraites du Registre unique. C'est le cas du programme Eau pour tous (construction et installation de citernes), qui, pour ses interventions sur le terrain, s'est appuyé sur une liste exhaustive des familles vivant dans les zones rurales semi-arides et privées d'accès à l'eau courante (et, le cas échéant, sur leurs niveaux de revenu). Un autre exemple important est le programme Lumière pour tous, qui a pour ambition d'électrifier l'ensemble des zones rurales brésiliennes.

La stratégie de ciblage élargi a permis d'atteindre les populations qui en avaient le plus besoin. On a aussi eu recours à des mécanismes de vérification pour s'assurer que le public visé bénéficiait réellement des différents programmes mis en œuvre dans le cadre du plan Brésil sans misère.

Le ciblage élargi constitue un apport majeur en matière de gestion et de mise en œuvre de politiques sociales, ainsi qu'une étape clé en vue de garantir l'efficacité et l'équité de la couverture des services fournis dans le cadre de politiques transversales, telles que le plan Brésil sans misère.

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.

AMARAL, Aline Diniz. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELO, 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.