

Le Programme Bolsa Família (PBF) ¹ bénéficie actuellement à plus de 13,6 millions de familles ² réparties sur l'ensemble du territoire brésilien. Pour obtenir de bons résultats, il doit disposer de mécanismes d'inspection et de contrôle garantissant l'efficacité de son ciblage, de ses systèmes de paiement et de son administration intersectorielle et décentralisée. Le contrôle et l'inspection garantissent une bonne utilisation des ressources tout en prévenant et corrigeant d'éventuels détournements et défaillances, c'est pourquoi ils sont non seulement essentiels pour permettre au programme d'atteindre ses objectifs, mais aussi pour garantir la transparence de sa gestion et l'efficacité de ses activités.

C'est à la Gestion du PBF qu'incombent la prévention, le traitement et la résolution des irrégularités soulevées par les organes de contrôle ou détectées grâce à des plaintes provenant d'autres secteurs de la société. Les mesures de contrôle et d'inspection du PBF émanent donc de deux domaines : le contrôle et l'inspection.

Les activités de contrôle consistent à traiter des irrégularités découlant de défaillances de gestion. Dans ces cas de figure, chaque secteur du ministère du Développement social (MDS) est chargé de résoudre les réclamations relevant de son domaine : si l'on détecte par exemple une défaillance dans le processus d'inscription des bénéficiaires potentiels ou actuels, c'est le secteur du Registre unique (le *Cadastro Único*, ou « *CadÚnico* ») qui sera chargé de traiter la réclamation correspondante. Une grande partie de ce travail passe par l'actualisation du Registre unique et par la vérification des informations qu'il contient. Les conditions d'information nécessaires au contrôle sont mises en place par ces activités et permettent à leur tour d'effectuer le suivi des gestions municipales et d'identifier des versements de prestations non dues ³.

Les activités d'inspection consistent pour leur part à traiter des situations de fraude menant au versement d'une prestation non due, comme dans le cas d'un bénéficiaire déclarant délibérément percevoir de faibles revenus pour obtenir ou conserver une prestation donnée, ou encore en augmenter le montant. Dans un tel cas de figure, il n'est pas question d'erreurs entravant le processus mais d'informations fausses délibérément fournies par un bénéficiaire à son propre avantage.

Le présent article décrit les activités d'inspection et de contrôle du PBF sous l'angle des mécanismes institutionnels rendus nécessaires par l'envergure et la complexité de sa gestion. La première partie expose les principales mesures actuellement mises en œuvre et met l'accent sur les activités du ministère du Développement social (MDS) ; les deux parties suivantes fournissent une description détaillée des mécanismes institutionnels impliquant également d'autres instances consacrées à la supervision et au contrôle externe du Programme.

1 Pour de plus amples informations, consulter : wpp.org.br/fr/politique-sociale/bolsa-familia/

2 Données de mars 2017.

3 Sur cette question, il existe des articles spécifiques décrivant les activités de contrôle et de supervision du PBF.

1. SYNTHÈSE DES MESURES INTERNES D'INSPECTION ET DE CONTRÔLE

1.1. Quotas municipaux de bénéficiaires

Des quotas municipaux de familles bénéficiaires ont été établis dans chaque municipalité pour faciliter le contrôle du processus de ciblage du PBF. Ces quotas ont été calculés à partir d'études cartographiques de la pauvreté au Brésil réalisées par le MDS et correspondent à la population en situation de pauvreté. Cette mesure incite à porter un soin particulier à l'inscription des familles et plus particulièrement à consigner correctement leur revenu, puisque l'octroi de prestations à des familles non pauvres en privera des familles pauvres. L'administration du PBF cherche ainsi à encourager la société locale à prendre elle-même en main la gestion municipale du Registre unique et du PBF et à faire en sorte que la population locale réellement pauvre puisse bénéficier du Programme. Cet aspect contribue à la fois au contrôle, puisqu'il incite à consigner des informations correctes dans le Registre unique, et à l'inspection, puisqu'il encourage à signaler des irrégularités.

1.2. Publication mensuelle des listes de familles bénéficiaires

La publication mensuelle des listes de bénéficiaires est une initiative de transparence qui favorise la prévention des fraudes et la correction d'irrégularités dans le PBF. Comme les quotas municipaux, cet instrument incite la population à participer au contrôle et à l'inspection de l'utilisation des ressources publiques par le PBF. Des études récentes⁴ ont démontré l'efficacité du ciblage du Programme en indiquant que les ressources parviennent effectivement aux familles dont le profil correspond à celui défini par les règles du Programme.

1.3. Croisement des bases de données gouvernementales

Tous les ans depuis 2005, le MDS procède au croisement du Registre unique avec d'autres registres administratifs gouvernementaux, un processus de contrôle baptisé « vérification du Registre » (*Averiguação Cadastral*). À partir d'informations personnelles fournies à des registres publics, une comparaison des données permet de détecter des divergences et des incohérences entre les différents registres. Cette comparaison permet d'élaborer des fichiers relatifs à des individus et à des ménages qui sont ensuite mis à la disposition des responsables municipaux. Ces processus de vérification massive des registres sont par exemple essentiels pour justifier l'annulation de prestations octroyées à tort.

1.4. Visites de terrain auprès d'échantillons de familles bénéficiaires

Pour prévenir les erreurs de ciblage, il existe une mesure consistant à effectuer des visites à domicile auprès d'au moins 20 pour cent des familles recensées. En s'entretenant avec les familles dans leur propre domicile, l'enquêteur peut en effet observer leurs véritables conditions de vie et récolter des informations plus proches de la réalité au sujet du revenu déclaré et des caractéristiques du domicile. Voilà pourquoi il est recommandé aux municipalités de se rendre

4 Plusieurs études ont démontré que le PBF se caractérise par un niveau de ciblage élevé et par un impact significatif sur la pauvreté et les inégalités. Parmi ces études figurent celles d'Hoffmann (2007a, b), Barros, Carvalho et Franco (2007), Soares et al (2007a,b), Rocha (2007), Lavinás, Matijascic et Nicoll (2007), Cury et Leme (2007), Bourguignon, Ferreira et Leite (2007), Camargo et Reis (2007) et Barros et al., 2010.

autant que possible chez les ménages pour y procéder aux entretiens. Si une incohérence est détectée au cours du croisement entre le Registre unique et d'autres registres administratifs, un processus de vérification des registres peut en outre rendre la visite à domicile obligatoire, selon les situations.

1.5. Le paiement par voie bancaire utilisé comme un moyen de contrôle

En matière de contrôle du versement des prestations, le recours au système bancaire et la possibilité de retirer les prestations au moyen de cartes magnétiques sur des terminaux électroniques contribuent également à assurer que les prestations arrivent bien à destination, en évitant par exemple l'établissement de relations clientélistes et en permettant au bénéficiaire de retirer directement sa prestation, de façon autonome et sans intermédiaire.

1.6. Médiateur

Pour favoriser le contrôle social, le MDS a mis en place un médiateur permettant de communiquer directement avec les citoyens et de recueillir leurs plaintes par téléphone, par internet et en personne. Entre 2005 et 2015, les citoyens ont contacté le médiateur à plus de cent treize mille reprises, principalement au sujet du PBF et du Registre unique (80% des demandes), suivis par des questions d'assistance sociale.

2. ORGANES FÉDÉRAUX DE SUPERVISION ET DE CONTRÔLE

En 2005, le PBF avait adapté les structures des programmes sociaux antérieurs en procédant à des ajustements du Registre unique ; il avait aussi remédié à des incohérences relatives à l'octroi des prestations et amélioré le suivi des conditions imposées par le Programme. C'est dans ce contexte que le Gouvernement fédéral a établi des partenariats avec des organes de contrôle en signant des accords de coopération technique. Ces accords ont maintenu l'autonomie et l'indépendance de ces organes afin de conférer une plus grande transparence au Programme et d'instaurer un processus de contrôle cohérent dans leur fonctionnement quotidien.

Au moment de l'émergence du Réseau public d'inspection (*Rede Pública de Fiscalização*), l'efficacité du PBF et sa capacité à être mis en œuvre sans erreur ni fraude ont été remises en question. À l'instauration de ce Réseau, le MDS a développé des stratégies de test et d'audit avec l'aide de ses partenaires. À partir de là, un agenda de contrôle et d'inspection du Programme a été défini et une culture de la transparence a été adoptée pour prévenir les fraudes, les irrégularités et les non-conformités. L'organisation du travail a permis de mieux coordonner les activités et d'aligner la vision du PBF à leurs normes, procédures et relations avec les partenaires impliqués. À l'heure actuelle, l'intégration du contrôle effectué par la Cour des comptes (TCU) et par le ministère de la Transparence, de l'Inspection et du Contrôle (*Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União*, CGU) aux processus de vérification des registres ⁵ illustre cette façon de travailler.

5 Pour de plus amples détails sur les processus de contrôle liés au PBF, consulter le produit qui leur sont expressément consacrés dans la présente série d'articles sur l'inspection.

Les membres du Réseau public d'inspection sont les suivants :

Ministre de la Transparence, de l'Inspection et du Contrôle (CGU) : organe principal du système de contrôle interne du Pouvoir exécutif fédéral, il est habilité à inspecter l'action des agents publics et la mise en œuvre des activités gouvernementales. Il a pour mission de contribuer à la rationalisation de la prise de décisions en identifiant des problèmes, suggérant des solutions alternatives, prévoyant leurs conséquences et optimisant l'utilisation des ressources disponibles. Sa stratégie de contrôle prend la forme d'inspections et d'audits effectués par ses fonctionnaires sur l'ensemble du territoire national.

Dans l'accord conclu avec le MDS, il incombe au CGU :

- » De promouvoir des activités conjointes de recherche d'irrégularités dans le Registre unique et dans la mise en œuvre du programme Bolsa Família ;
- » De solliciter des informations et de remettre au MDS les rapports d'inspection découlant de tirages au sort publics ;
- » D'organiser des tables rondes, des séminaires et des formations consacrés à l'échange d'expériences ;
- » De contribuer à la diffusion du Programme en collaboration avec les bénéficiaires, les responsables locaux, les conseils de contrôle social et les institutions de contrôle interne et externe.

Cour des comptes (Tribunal de Contas da União, TCU) : organe relevant de la structure du Pouvoir législatif fédéral, la TCU assiste le Congrès national dans l'exercice du contrôle externe. Le contrat de coopération signé en janvier 2005 entre le MDS et la TCU prévoit les obligations suivantes pour la TCU :

- » Fournir au MDS des techniques et des instruments permettant l'élaboration et le perfectionnement de stratégies de suivi du Programme Bolsa Família ;
- » Proposer au MDS des places à des cours de formation dispensés par la TCU, même à distance, sur des méthodes d'inspection, de suivi, d'évaluation et de contrôle ;
- » Proposer des actions pénales, civiles et administratives et appuyer l'identification et l'accès au Bolsa Família des familles remplissant les critères d'admissibilité du Programme.

Ministères publics des États, ministère public du District fédéral et des Territoires, ministère public fédéral : organes veillant à la défense de l'ordre juridique et à l'inspection de l'application de la loi au Brésil. Dans la Constitution de 1988, le ministère public figure dans les fonctions essentielles à la justice et ne présente de lien fonctionnel avec aucun des trois pouvoirs de l'État. Dans l'accord avec le MDS, il incombe au ministère public :

- » D'effectuer des démarches, à partir d'informations et de données fournies par le MDS, visant à détecter d'éventuelles irrégularités dans le registre des familles bénéficiaires et dans la conformité aux conditions imposées par le Programme ;
- » De proposer des actions pénales, civiles et administratives et d'appuyer l'identification et l'accès au PBF des familles remplissant les critères d'admissibilité au Programme.

Ces partenariats permettent d'assurer l'accès des populations les plus pauvres aux prestations du Programme, mais aussi le suivi et le contrôle des activités d'inscription, du respect des conditions imposées par le Programme et de la réalisation d'activités complémentaires.

3. INSTANCES DE CONTRÔLE SOCIAL AU SEIN DES MUNICIPALITÉS

Pour garantir le suivi effectif des activités du Programme Bolsa Família, la création de l'Instance de contrôle social (ICS) est obligatoire dans toutes les municipalités brésiliennes. L'ICS est un organe participatif composé de membres du gouvernement municipal et de la société civile qui travaille au niveau local et exerce le contrôle social du Programme en agissant de façon intersectorielle.

L'ICS se compose de membres du gouvernement municipal relevant des divisions de l'assistance sociale, de l'éducation, de la santé, de la sécurité alimentaire et des politiques pour l'enfance et l'adolescence. Il doit obligatoirement comprendre un nombre égal de membres issus du gouvernement local et de la société civile et la présidence de cet organe doit alternativement être assurée par le gouvernement et la société civile.

L'ICS a pour mission de faciliter l'accès et la participation de la population locale au suivi, à la supervision et à l'inspection du PBF pour garantir la transparence des activités de gestion et pour que les familles les plus pauvres de la municipalité soient réellement prises en charge. L'ICS doit organiser des activités, des réunions et des audiences périodiques et planifiées et les délibérations du conseil doivent suivre un déroulement prédéterminé.

À partir du processus d'adhésion de la municipalité au PBF, la constitution des ICS peut se faire : 1) en créant un conseil spécifique ; 2) ou en attribuant les fonctions et compétences de contrôle social du PBF à un conseil existant. Dans le cadre du PBF, le Conseil municipal d'assistance sociale (CMAS) est fréquemment désigné pour tenir lieu d'ICS ; il s'agit d'une bonne pratique qui permet de surcroît de renforcer la gestion du PBF.

Le recensement du Système unifié de l'assistance sociale (*Sistema Único da Assistência Social*, SUAS) 2014 ⁶ a indiqué que 84,5% des municipalités ont choisi de confier aux Conseils municipaux d'assistance sociale le rôle d'ICS du PBF. Conscient de cette réalité, le Conseil national de l'assistance sociale a émis une Résolution ⁷ visant à contribuer à l'orientation des conseils municipaux. Cette Résolution renforce les activités intersectorielles et la participation sociale de l'ICS à la gestion du PBF.

Les principales compétences des Instances de contrôle social consistent à :

- » Déterminer si les familles vivant en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté de la municipalité ont été inscrites et s'il existe une procédure de mise à jour des données ;
- » Vérifier que les familles inscrites dont le profil est admissible au PBF bénéficient du Programme et suivre les activités de gestion des prestations organisées par la municipalité via le Système de prestations au citoyen (*Sistema de Benefícios ao Cidadão*, Sibec) ⁸ ;
- » Vérifier que le pouvoir public local propose des services adéquats en matière d'éducation et de santé pour permettre le respect des conditions imposées par le Programme et s'assurer que les familles ont accès à de tels services ;

⁶ Réalisé tous les ans depuis 2007 par le ministère du Développement social, le recensement du Système unifié de l'assistance sociale (*Sistema Único da Assistência Social*, SUAS) collecte et met à disposition des informations sur la mise en œuvre du SUAS dans le pays. Les données qu'il fournit permettent d'analyser les lacunes existantes comme les progrès réalisés vers l'amélioration de la Politique nationale d'assistance sociale.

⁷ Résolution du CNAS n° 15, du 5 juin 2014.

⁸ La gestion municipale doit garantir que les membres des ICS aient accès aux systèmes de fonctionnement du PBF.

- » Identifier et stimuler l'intégration et l'offre de politiques et de programmes favorisant l'émancipation des bénéficiaires du PBF ;
- » Appuyer l'inspection réalisée par le MDS et le Réseau public d'inspection au niveau de toutes les procédures liées à la gestion du Programme ;
- » Délibérer sur l'approbation ou non des comptes qui ont été rendus sur l'utilisation des ressources de l'Indice de gestion décentralisée (IGD) ⁹ .

La mise en place de l'ICS s'est heurtée à des difficultés dans de nombreuses municipalités, en particulier dans des localités de petite taille où le pouvoir municipal tend vers une décentralisation accrue. Dans de nombreux cas, il a été constaté que la constitution d'ICS par les municipalités visait davantage à remplir les exigences minimales du fonctionnement du PBF qu'à assurer le contrôle et la participation de la société. Un travail de recherche mené en 2009 à ce sujet est parvenu à ce constat dans plusieurs municipalités étudiées ; son rapport est arrivé à la conclusion qu'« une fois mises en place, les ICS se trouvent privées de mesures d'incitation ou de collaboration et soumises à la volonté politique, rarement encline à accepter ce type de participation et de contrôle » (BRÉSIL).

L'ICS relève de la structure de gestion décentralisée du PBF, c'est pourquoi l'efficacité et l'indépendance de ses activités doivent être garanties par la gestion municipale, qui est chargée :

- » D'assurer la disponibilité des informations du PBF à l'échelle municipale ;
- » D'assurer la participation de l'ICS à la planification des activités du PBF dans la municipalité ;
- » D'élaborer avec l'ICS des mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre du PBF ;
- » D'assurer l'accréditation des conseillers pour l'utilisation des systèmes de fonctionnement du PBF (Système de Registre unique, Sibec, Sicon etc.) pour faciliter l'accès aux informations et aux opérations du Programme ;
- » De définir les processus de formation des conseillers ;
- » D'assurer avec le MDS la tenue à jour des informations du registre de l'ICS ;
- » De fournir l'espace physique et l'infrastructure nécessaires au fonctionnement de l'ICS ;
- » D'allouer au moins 3% des ressources financières de l'IGD au fonctionnement de l'ICS, comme le prévoit la législation du Programme (BRÉSIL, 2012) ¹⁰.

La garantie de l'allocation de 3% des ressources financières de l'IGD a permis d'assurer les conditions minimales de fonctionnement de l'ICS, lui conférant ainsi une indépendance et une autonomie accrues ¹¹. Cette mesure d'incitation vise à permettre à l'ICS d'exercer plus efficacement ses compétences de contrôle social dans le processus de gestion du PBF, et même de contribuer au suivi et à l'évaluation du Programme.

9 Principal instrument de coordination interfédérative du PBF, l'Indice de gestion décentralisée (IGD) est un indicateur de qualité de gestion du PBF et du Registre unique par certains États et municipalités qui se voient à leur tour attribuer des ressources du Gouvernement fédéral au vu des résultats obtenus. Plus l'IGD est élevé, plus les ressources reçues seront élevées. Pour de plus amples informations sur l'IGD, consulter : wpp.org.br/fr/publication/les-instruments-de-coordination-interfederale-du-programme-bolsa-familia-ligd/

10 La définition du transfert de 3% des ressources de l'IGD a été réglementée en 2010, avec la publication de l'Arrêté du MDS n° 754, modifié en 2015 par l'Arrêté du MDS n° 81.

11 Aucune nouvelle évaluation des ICS n'a encore été réalisée après l'institution du transfert 3% de l'IGD. Ce domaine exige une analyse plus approfondie.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARROS, R. P., CARVALHO, M. & FRANCO, S. (2007), « O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira », in R. P. Barros, M. N. Foguel et G. Ulyssea (orgs.), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, Ipea. 2 vols.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; FRANCO, S.; CARVALHO, M. « A focalização do programa Bolsa Família em perspectiva comparada. Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios ». Brasília : IPEA, 2010, v. 2, p. 125-136.

BOURGUIGNON, F. FERREIRA, F. H. G. LEITE, P. G. « Os Efeitos do Antigo Programa Bolsa Escola sobre a Pobreza, a Desigualdade, a Escolaridade e o Trabalho Infantil : uma abordagem de microssimulação ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.

CAMARGO, J. M. REIS, M. C. « Transferências e Incentivos ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.

CURY, S. et LEM, M. C. S. « Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda : uma análise de equilíbrio geral ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.

HOFFMANN, R. « Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões entre, 1997 e 2005 ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007a.

_____. « Medindo a Progressividade das Transferências ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007b.

LAVINAS, L. MATIJASCIC, M. e NICOLL, M. « Desigualdade de Cobertura : a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.

ROCHA, S. « Os 'Novos' Programas de Transferências de Renda : impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.

SOARES, F. V. SOARES, S. S. D. MEDEIROS, M. OSORIO, R. G. « Programas de Transferência de Renda no Brasil : impactos sobre a desigualdade ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.

SOARES, S. S. D. OSORIO, R. G. « Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade ». In : Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil : uma análise da queda recente*. Brasília : Ipea, 2007.