

## Les Instruments de Coordination Interfédérale du Programme Bolsa Familia : L'IGD

Ce document est le premier d'une série élaborée par l'Initiative WWP afin de décrire les outils de coordination interfédérale utilisés dans la gestion du programme Bolsa Familia. L'objectif est de fournir des informations sur plusieurs outils stratégiques, dont l'indice de gestion décentralisée (IGD), un outil stratégique visant à aider les États et les municipalités à améliorer leur gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique; le système de gestion du programme Bolsa Familia (*SIGPBF*), un site Web répertoriant différents outils associés à la gestion décentralisée; *Bolsa Familia Informa*, le principal moyen de communication avec les responsables au niveau des États et des municipalités et la *Central de Atendimento* (centrale d'appels), qui informe les bénéficiaires et les responsables du programme Bolsa Familia.

Cette série se compose des documents suivants:

1. Instruments de coordination interfédérale du programme Bolsa Familia : l'IGD
2. Chronologie et présentation rapide de l'IGD
3. Autres outils de gestion décentralisée du programme Bolsa Familia

Le Brésil est une République fédérative constituée de l'Union, de 26 États, de 5570 municipalités et du district fédéral. Compte tenu de cette structure fédérale, la mise en œuvre des politiques publiques exige, pour être efficace, des stratégies adaptées en vue de garantir la coopération et la coordination entre les différentes parties prenantes concernées. La Constitution fédérale dispose que l'assistance sociale est un droit social universel consacré par les politiques publiques qui s'appliquent à l'ensemble du pays et relèvent de la responsabilité commune de plusieurs acteurs. Ainsi, ces derniers ont tous le devoir de mettre en œuvre les politiques d'assistance sociale, y compris le programme Bolsa Familia et le Registre unique.

La coordination de ce programme et du Registre unique se fonde sur deux stratégies clés : (i) ***l'engagement formel des entités fédérales*** et (ii) ***l'apport d'une aide financière pour la gestion décentralisée***. Au cours des dix dernières années, ces mécanismes ont permis le développement continu du programme Bolsa Familia dans toutes les municipalités brésiliennes ainsi que le versement de prestations à plus de 14 millions de familles en situation d'extrême pauvreté.

À ce jour, 26 États, 5570 municipalités et le district fédéral (soit l'ensemble des États et des municipalités du Brésil) ont signifié leur adhésion au programme en signant un ***accord d'adhésion***. Ce document énonce les obligations et les responsabilités de chaque entité participant au programme. L'ensemble des États et des municipalités du Brésil ont adhéré au programme Bolsa Familia. Comme il s'agit d'un programme permanent, les changements d'équipes à la tête des municipalités ou des États n'ont aucune incidence sur leur participation au programme. En adhérant officiellement à ce programme, ils s'engagent à le mettre en œuvre ainsi qu'à utiliser le Registre unique sur leur territoire. Le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS) est quant à lui chargé de définir les règles de gestion et de leur apporter une aide financière indexée sur leurs résultats.

L'*indice de gestion décentralisée (IGD)* lui sert à soutenir les entités fédératives dans le maintien et l'amélioration des services de gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique. L'IGD détermine le montant des fonds alloués par le Gouvernement fédéral aux États et aux municipalités pour couvrir une partie des coûts des activités de gestion liées à la mise en œuvre de ces deux programmes. Ils sont comptabilisés comme des recettes, de sorte qu'ils peuvent être directement affectés à la gestion du programme Bolsa Familia.

Outre ses fonctions de contrôle du respect des obligations prises dans le cadre de l'accord d'adhésion au programme Bolsa Familia, l'IGD mesure la qualité de la gestion décentralisée du programme et du Registre unique, déterminant l'affectation des fonds du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim aux États et aux municipalités. Plus cet indice est élevé, plus le montant de l'aide financière est élevé. L'analyse des évolutions intervenues ces dernières années dans le cadre de la mise en œuvre du programme Bolsa Familia permet de mieux comprendre le fonctionnement de sa gestion partagée ainsi que le rôle de l'IGD.

## Objectif de l'indice de gestion décentralisée

Le programme Bolsa Familia a vu le jour au Brésil en 2003. Il est né de la fusion des programmes de transferts monétaires conditionnels (PTRC) qui existaient alors. L'objectif principal était de simplifier et de rationaliser la gestion des différents programmes tout en améliorant leur ciblage. La qualité des données disponibles pâtissait des nombreuses lacunes des registres municipaux.

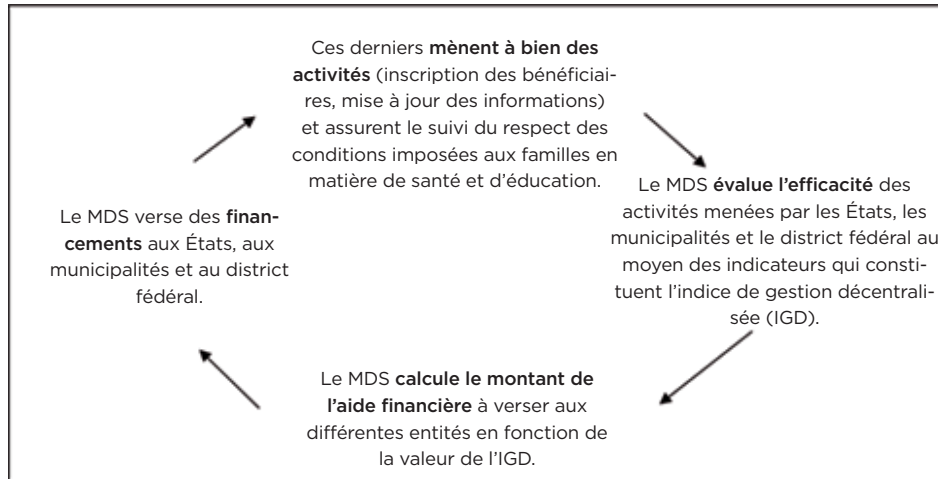
La fusion des programmes de transferts monétaires conditionnels, à l'origine du programme Bolsa Familia ainsi que la création du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (lui-même chargé de la mise en place du Secrétariat national du revenu de la citoyenneté [SENARC] en 2004, responsable de la gestion du programme et du Registre unique au niveau fédéral), ont posé le cadre institutionnel pour l'adoption de stratégies approuvées à tous les échelons administratifs et de divers mécanismes de coordination (transposition des lignes directrices relatives au Registre unique et au programme Bolsa Familia dans des réglementations nationales universellement applicables, aides financières pour les activités de gestion menées par les États et les municipalités).

Une fois opéré ce regroupement des programmes existants, le Ministère a identifié la nécessité urgente d'élaborer, conjointement avec ces dernières, des procédures plus efficaces de mise à jour des informations des familles inscrites au Registre unique afin d'améliorer la qualité et le ciblage du programme Bolsa Familia. En 2005, il a ainsi lancé une campagne d'actualisation des données reposant sur un dispositif co-financé par le Gouvernement fédéral et qui consistait à récompenser les municipalités en fonction des dossiers saisis ou mis à jour.

En 2006, il a commencé à conclure avec les municipalités des accords d'adhésion au programme Bolsa Familia, énonçant les obligations de celles-ci en matière de gestion. La signature de cet accord permettait à celles-ci de garantir formellement le versement des prestations du programme Bolsa Familia aux plus pauvres et de commencer à recevoir une aide financière au titre des activités de gestion menées dans le cadre du programme.

La même année a été créé l'*indice de gestion décentralisée (IGD)* afin de mesurer la qualité de la gestion du programme Bolsa Familia à la lumière du dispositif de co-financement mis en place un an auparavant et sur la base de trois principaux indicateurs liés à des facteurs incitatifs. L'IGD sert à évaluer la qualité des services de gestion tout en les encourageant à améliorer leurs résultats. Plus il est proche de 1, plus la gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique est jugée efficace.

Cet indice sert de base au calcul du montant de l'aide financière versée par le Gouvernement fédéral aux municipalités, aux États et au district fédéral. Le schéma suivant montre que l'IGD s'inscrit dans une stratégie de coopération mise en place dans le cadre de la gestion décentralisée du programme Bolsa Familia.



L'aide financière versée par le Gouvernement fédéral aux États et aux municipalités (et dont le montant est indexé sur l'IGD) est inscrite dans la loi. Elle est obligatoire, et sa disponibilité, garantie par le Trésor public brésilien. L'IGD consolide la dimension intersectorielle de la mise en œuvre du programme Bolsa Familia dans la mesure où il évalue le suivi des familles assuré par les services de santé et d'éducation.

## Fonctionnement de l'IGD

On distingue deux types d'IGD :

- » l'IGD-M : l'indice de gestion décentralisée des municipalités ;
- » l'IGD-E : l'indice de gestion décentralisée des États.

Si le mode de calcul de l'IGD a été affiné depuis son introduction (voir Présentation rapide et chronologie de l'IGD), ce dernier n'en reste pas moins essentiellement un mécanisme de saisie des données pour le Registre unique ainsi que de suivi des conditions imposées par le programme Bolsa Familia en matière de santé et d'éducation. D'autres facteurs influent également sur le score final de l'indice, comme en témoigne le mode de calcul de l'IGD-M décrit ci-après.

## Calcul de l'IGD-M

L'IGD-M est le résultat de la multiplication de quatre facteurs:

$$\text{IGD} = \text{facteur I} \times \text{facteur II} \times \text{facteur III} \times \text{facteur IV}$$

- » Le facteur I est le facteur opérationnel, obtenu à partir de l'évaluation des efforts investis dans les procédures d'enregistrement et de suivi des conditions imposées dans le cadre du programme.

$$F1 = \frac{\text{TAC} + \frac{\text{TAFE} + \text{TAAS}}{2}}{2}$$

Légende :

- » Le TAC (score de mise à jour des dossiers) correspond au nombre de dossiers de familles répondant aux critères du Registre unique (revenu mensuel inférieur ou égal à la moitié du salaire minimum par personne) mis à jour au cours des deux dernières années;
- » Le TAFE (score de suivi de la fréquentation scolaire) désigne, dans une municipalité donnée, la part des enfants et adolescents issus de familles bénéficiaires du programme Bolsa Familia dont la fréquentation scolaire fait l'objet d'un suivi;
- » Le TAAS (score de suivi du respect des conditions en matière de santé) est, dans une municipalité donnée, le pourcentage de familles bénéficiaires du programme.
- » Le facteur II reflète l'adhésion de la municipalité au système unifié d'assistance sociale (SUAS), le plus grand réseau de services de protection sociale intervenant dans la mise en œuvre du programme Bolsa Familia et du Registre unique
- » Le facteur III correspond aux preuves comptables transmises au Comité municipal d'action sociale (CMAS) du décaissement des fonds reçus dans le cadre de l'IGD-M;
- » Le facteur IV indique dans quelle mesure les comptes soumis au Comité municipal d'action sociale par la municipalité ont été approuvés par ce dernier.

---

## PRÉCISIONS

Pour bénéficier d'aides financières, la municipalité doit remplir a minima un certain nombre de critères :

- » Obtenir un score IGD-M supérieur ou égal à 0,55.
- » Obtenir un score supérieur à 0,55 pour le TAC (actualisation des données saisies), à 0,30 pour le TAFE (suivi de la fréquentation scolaire) et pour le TAAS (suivi des conditions imposées en matière de santé);
- » Pouvoir présenter des preuves comptables de décaissements effectués, avoir fait approuver ses comptes par le Comité municipal d'action sociale et saisi correctement les informations correspondantes sur le site *Web du SUAS*.

Si ces scores sont atteints, les municipalités ont l'assurance de recevoir au minimum un montant de 1430 réaux <sup>1</sup>.

Si elles remplissent ces critères, deux **facteurs incitatifs** peuvent accroître le montant des aides versées :

- » Aide supplémentaire pouvant atteindre 5 % de ce montant, proportionnelle au nombre de familles dont les prestations ont été suspendues et qui bénéficient d'un accompagnement de la part des services d'assistance sociale. Ce chiffre est établi à partir des rapports de suivi des familles générés par le système de gestion des conditions (SICON).
- » Une autre aide supplémentaire pouvant atteindre 5 % de ce montant, si la municipalité a mis à jour depuis moins d'un an, l'ensemble des données touchant aux activités de gestion de la municipalité dans le système de gestion du programme Bolsa Familia (SIGPBF) <sup>2</sup>.

Ces incitations visent à encourager les municipalités à mener des activités considérées comme stratégiques par les responsables fédéraux du programme Bolsa Familia et du Registre unique.

---

<sup>1</sup> En moyenne, 1 dollar des É.-U. équivaut à 4 réaux (taux de change moyen au second semestre 2015).

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur le système de gestion du programme Bolsa Familia (SIGPBF), consultez le document intitulé *Autres outils de gestion décentralisée du programme Bolsa Familia*.

## Accès à l'aide financière allouée dans le cadre de l'IGD

Les municipalités peuvent recevoir cette aide financière dès lors qu'elles ont officiellement adhéré au programme Bolsa Familia, au Registre unique et au Système unifié d'assistance sociale

### Montant des fonds

Le montant des fonds versés aux municipalités est calculé en multipliant la valeur de l'IGD-M d'un mois donné par 3,25 réaux et par le nombre total de dossiers de familles de la commune dont le revenu mensuel par personne est inférieur ou égal à la moitié du salaire minimum qui ont été mis à jour (dans la limite du nombre estimatif de familles dont le revenu correspond à ces critères)<sup>3</sup>.

Montant des fonds versés = (IGD-M) x (3,25 réaux) x (nombre de familles dont le dossier est à jour dans le Registre unique et dont le revenu par personne est inférieur ou égal à la moitié du salaire minimum)

Entre 2006 et 2012, près de 2 milliards de réaux ont été ainsi versés aux municipalités en fonction de leur IGD:

**Tableau 1 – aides indexées sur l'IGD versées aux municipalités – 2006/2012**

ANNÉE	MONTANT VERSÉ	NOMBRE DE MOIS
2006	R\$ 161.360.379,71 réaux	9 mois
2007	R\$ 230.667.982,62 réaux	12 mois
2008	R\$ 256.671.070,21 réaux	12 mois
2009	R\$ 252.958.715,31 réaux	12 mois
2010	R\$ 287.651.567,49 réaux	12 mois
2011	R\$ 299.488.145,66 réaux	12 mois
2012	R\$ 489.048.301,21 réaux	12 mois
Totalização	<b>R\$ 1.977.846.162,21 réaux</b>	81 mois

### IGD-E : l'IGD des États

L'IGD-E a été lancé en 2008, deux ans après l'expérience concluante de l'IGD-M. Similaire à ce dernier, il est axé sur la gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique par les États. Outre les facteurs entrant dans le calcul de l'IGD-E, il s'appuie également sur les éléments suivants :

- » Les scores des municipalités de l'État en matière de mise à jour des données;
- » Les scores des municipalités de l'État en matière de suivi des conditions imposées par le programme Bolsa Familia en matière d'éducation et de santé.

Plus le score enregistré par les municipalités d'un État pour la mise en œuvre des programmes est élevé, plus le montant versé à l'État est important. L'IGD-E incite les États à assurer un suivi plus étroit des municipalités ainsi qu'à apporter à celles qui sont en difficulté une aide pour la gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique.

<sup>3</sup> Le Secrétariat national du revenu de la citoyenneté publie régulièrement des estimations du nombre de familles à faible revenu dans chaque municipalité brésilienne afin de faciliter la planification des activités d'enregistrement par les responsables municipaux. Elles sont établies par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE) et l'Institut de recherches économiques appliquées (IPEA). En 2009, le mode de calcul a été amélioré avec l'intégration de cartes de la pauvreté élaborées par la Banque mondiale et d'un indice de l'IPEA prenant en compte les variations du revenu des familles pauvres. Le SENARC publie sur Internet un rapport mensuel contenant les estimations les plus récentes ainsi que le nombre de familles (et d'individus) déjà inscrites par la municipalité et qui répondent aux critères en matière de revenu.

## Utilisation des ressources financières

Les fonds indexés sur l'IGD sont versés par le Gouvernement fédéral aux États et aux municipalités dans le cadre du Fonds national de l'assistance sociale. Ces fonds doivent être investis dans des activités en lien avec la gestion du programme Bolsa Familia et du Registre unique. Exemples :

- » Soutenir et améliorer la saisie et la mise à jour des données des familles à faible revenu dans le Registre unique, notamment en favorisant la délivrance de documents d'identité;
- » Renforcer le dispositif de gestion des municipalités en achetant des équipements informatiques;
- » Améliorer et faciliter les activités liées à la gestion des prestations et des conditions imposées par le programme Bolsa Familia;
- » Assurer le suivi des familles inscrites au programme Bolsa Familia;
- » Promouvoir des stratégies de mise en œuvre du programme Bolsa Familia et du Registre unique;
- » Prendre des mesures de renforcement du suivi assuré par les services sociaux au sein de la municipalité;
- » Améliorer les infrastructures d'accueil des familles grâce à l'acquisition de meubles et d'équipements divers;
- » Entreprendre des activités de formation en lien avec le programme Bolsa Familia et le Registre unique.

## Maintien de l'aide financière

Au niveau des États et des municipalités, les responsables des fonds IGD doivent saisir dans le système SUASweb les informations relatives aux décaissements effectués, dans les délais impartis par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. Ces informations font ensuite l'objet d'un examen par les conseils chargés de l'assistance sociale, qui enregistrent à leur tour leurs conclusions. Si les comptes ne sont pas entièrement approuvés, les dépenses non validées doivent être remboursées par les États et les municipalités au Conseil.

Le diagramme ci-après illustre le cycle des fonds accordés dans le cadre de l'IGD.

### Cycle des financements accordés dans le cadre de l'IGD

