

Chronologie et présentation rapide de l'IGD

L'élaboration du mode de calcul de l'indice de gestion décentralisée (IGD) du programme *Bolsa Familia* a nécessité un travail d'organisation, d'étude, d'ajustement et d'amélioration de longue haleine.

La création et l'amélioration continue des instruments institutionnels de gestion et de contrôle ont conduit à la délégation aux États et aux municipalités de l'autonomie nécessaire à la mise en œuvre du programme *Bolsa Familia* et du Registre unique.

Pour apporter l'aide financière nécessaire à la gestion de ces deux dispositifs, le Secrétariat national du revenu de la citoyenneté (SENARC) met à jour régulièrement les mécanismes prévus dans les décrets, les réglementations et les ordonnances du Gouvernement afin de répondre aux besoins les concernant.

En 2004, une réglementation relative à la politique nationale d'assistance sociale (PNAS) a été officiellement adoptée, fixant l'organisation et les lignes directrices régissant les services sociaux publics. La PNAS **a mis en relief le rôle central des municipalités dans la mise en œuvre de la politique d'assistance sociale**, dans la mesure où celles-ci sont responsables de la gestion des services sociaux et de l'attribution des allocations.

En 2005, l'ordonnance n° 246 a renforcé le programme *Bolsa Familia* et le Registre unique sur le plan institutionnel. Elle fixait les instruments d'adhésion formelle des municipalités au programme *Bolsa Familia*, de nomination des responsables du programme au niveau municipal et de communication des informations relatives aux services sociaux intervenant à l'échelon local.

En 2005, une vaste opération d'inscription des familles au Registre unique et de mise à jour des informations a été entreprise. Pour chaque municipalité, des estimations relatives au nombre de personnes pauvres ont également été saisies. **La supervision de ces opérations a posé de sérieuses difficultés aux municipalités. Les lacunes techniques des autorités locales en matière de gestion du programme *Bolsa Familia*, du Registre unique et du système unifié d'assistance sociale (SUAS) ont clairement pointé la nécessité d'instaurer un mécanisme d'aide financière.**

L'ordonnance n° 360 datée de juillet 2005 prévoit le versement aux municipalités de six réaux¹ pour chaque dossier complet et mis à jour. L'objectif était d'optimiser le fonctionnement du Registre unique afin d'améliorer la sélection des familles éligibles au programme *Bolsa Familia*. Cette initiative fut à l'origine de l'IGD. Sur la seule année 2005, le Gouvernement fédéral a versé 64,6 millions de réaux aux États et aux municipalités pour les aider à améliorer la gestion du programme *Bolsa Familia*.

Afin de pallier les lacunes de nombreuses municipalités, le Secrétariat national du revenu de la citoyenneté (SENARC) s'est vu confier la mission de développer un outil visant à faciliter la gestion décentralisée. L'objectif était d'allouer aux **municipalités les fonds nécessaires au renforcement de leurs structures opérationnelles. Cet instrument devait être à la fois souple, facile à contrôler et transparent.**

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

En avril 2006, l'ordonnance n° 148 a créé l'IGD, dont les critères se fondent sur les procédures d'enregistrement des bénéficiaires et les conditions imposées par le programme *Bolsa Familia*. Ces critères servent de base au calcul de l'aide financière versée aux municipalités dans le cadre du mécanisme de transfert de fonds à fonds, c.-à-d., du Fonds national de l'assistance sociale (FNAS) aux Fonds d'assistance sociale des États (FEAS) ou des municipalités (FMAS). Cette initiative a considérablement contribué à l'amélioration des services proposés aux bénéficiaires du programme *Bolsa Familia*, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, dans la mesure où l'aide financière accordée dans le cadre de l'IGD aux municipalités est conditionnée à un taux minimal de contrôle du respect des conditions imposées par le programme de 20 %. Entre 2006 et 2012, près de 2 milliards de réaux leur ont été ainsi versés.

En 2008, l'IGD des États (IGD-E) a été créé afin d'évaluer tous les mois la qualité de la gestion du programme *Bolsa Familia* dans chaque État (ordonnance n° 76 du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim). Les résultats des évaluations servent au Ministère de base de calcul de l'aide financière accordée aux États pour l'amélioration de la gestion du programme *Bolsa Familia* et du Registre unique. Ces derniers devaient notamment renforcer la coordination de ces deux initiatives sur leurs territoires respectifs. En instaurant des incitations financières à la mise en œuvre d'activités relevant de leur compétence, cette ordonnance a également contribué au renforcement du rôle des États en les intégrant à la structure opérationnelle du programme *Bolsa Familia* et du Registre unique. Si elle a marqué une avancée dans la gestion de ces programmes, celle-ci ne réglementait le versement des aides que pour l'année 2008. En 2009, faute de disposition légale, aucune aide financière n'a été versée aux États dans le cadre de l'IGD-E.

En octobre 2009, la loi n° 12058 et le décret n° 7332 ont fait de l'IGD-M l'instrument obligatoire de versement des aides aux municipalités remplissant les critères minimaux imposés.

En mars 2010, avec la publication de l'ordonnance n° 256, les transferts aux États ont repris. L'IGD-E mesure l'efficacité de la gestion du programme *Bolsa Familia* dans chaque État dans plusieurs domaines-clés : enregistrement des bénéficiaires, mise à jour des données, suivi des conditions imposées par le programme ; preuves d'adhésion aux directives relatives à la gestion du système unifié d'assistance sociale (SUAS) ; mise en place d'une unité de coordination intersectorielle ; saisie par les unités de coordination et les conseils de leurs états de compte. La nouvelle ordonnance énonce les responsabilités des États comme suit :

- » Mettre en place un comité intersectoriel responsable des activités menées dans le cadre du programme *Bolsa Familia* et du Registre unique, constitué de représentants de l'État intervenant dans le domaine de l'assistance sociale, de l'éducation, de la santé, de la planification et de l'emploi ;
- » Promouvoir des mesures facilitant la gestion intersectorielle du programme au niveau de l'État ;
- » Conduire des actions de sensibilisation et de coordination avec les responsables au niveau municipal ;
- » Apporter un soutien institutionnel et technique aux municipalités ;
- » Mettre en place au niveau de l'État, des services et des structures publics dans le domaine de l'assistance sociale, de l'éducation, de la santé, de la planification et de l'emploi ;
- » Soutenir les municipalités pour la saisie et la mise à jour des informations ;
- » Inciter les municipalités à établir des partenariats avec les services et les institutions fédérales et au niveau des États, ainsi qu'avec des organisations gouvernementales et non

gouvernementales, pour mener à bien des actions supplémentaires dans le domaine social;

» Promouvoir, en coopération avec l'Union et les municipalités, le suivi du respect des conditions imposées par le programme *Bolsa Familia* aux familles bénéficiaires.

L'ordonnance n° 754 d'octobre 2010 a affiné plusieurs méthodes de calcul des aides financières ainsi que la procédure de transfert de celles-ci : saisie obligatoire des informations relatives aux dépenses effectuées; approbation par le conseil municipal d'assistance sociale des états de compte; révision à la hausse du coefficient multiplicateur de 2,5 à 3,25 réaux par famille. Les responsables locaux ont utilisé ces fonds à des fins très diverses, telles que :

- » L'achat et la maintenance du matériel informatique (ordinateurs, imprimantes et modems);
- » L'acquisition et l'entretien de véhicules;
- » Le recrutement de personnel temporaire;
- » La location de locaux pour proposer des services au public;
- » La fourniture d'un appui aux agents des services de santé et d'éducation;
- » Le développement de programmes complémentaires.

En 2013, l'ordonnance n° 103 a adapté l'IGD pour tenir compte des évolutions du programme *Bolsa Familia* et du Registre unique, et intégrer les recommandations des organismes de contrôle. Deux améliorations sont particulièrement notables :

- » Définition d'une méthode pour fixer les délais de saisie des données relatives à l'utilisation des fonds versés dans le cadre de l'IGD, dans le système du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim ainsi que les délais d'envoi des états de compte pour examen par les conseils chargés de l'assistance sociale;
- » Résolution de lacunes de la législation actuelle et harmonisation des dispositions relatives aux activités éligibles à des financements dans le cadre de l'IGD.

L'ordonnance n° 81 datée de 2015 a partiellement modifié le mode de calcul de l'IGD-M, de l'IGD-E et des subventions afin de mieux tenir compte des besoins du programme *Bolsa Familia* et du Registre unique en matière de gestion (mesures financières pour inciter les services sociaux municipaux à assurer le suivi des familles dont les prestations ont été suspendues, hausse du montant minimal de l'aide financière versée aux municipalités remplissant les conditions exigées de 687,5 à 1430 réaux) ².

2 Pour bénéficier des 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 l'actualisation des données saisies et à 0,30 pour le suivi de la fréquentation scolaire ainsi que des conditions imposées en matière de santé.

Chronologie de l'IGD

Juillet 2001	Création du Registre unique pour les programmes sociaux du Gouvernement fédéral.
Octobre 2003	Création du programme <i>Bolsa Família</i> , né de la fusion de quatre programmes de transferts monétaires conditionnels : la <i>Bolsa Escola</i> (la bourse école), la <i>Bolsa Alimentação</i> (la bourse alimentation), la <i>Carta alimentação</i> (la carte d'alimentation) et l' <i>Auxílio Gas</i> (l'aide pour le gaz). Disposition prévoyant le recours aux données du Registre unique dans le cadre du programme <i>Bolsa Família</i> .
Janvier 2004	Création du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et du Secrétariat national du revenu de la citoyenneté (SENARC), exclusivement responsables de la gestion du programme <i>Bolsa Família</i> et du Registre unique au niveau fédéral. Adoption d'une réglementation relative au programme <i>Bolsa Família</i> .
Octobre 2004	Adoption d'une réglementation relative à la politique nationale d'assistance sociale (PNAS). Cette politique établit des lignes directrices pour les services d'assistance sociale et définit l'organisation des services publics.
Mai 2005	Décret n° 246, qui renforce les capacités des institutions en approuvant les instruments qui officialisent l'adhésion des municipalités au programme <i>Bolsa Família</i> et la nomination des responsables du programme. Ce décret constitue une étape majeure dans le renforcement du suivi du programme <i>Bolsa Família</i> par les services sociaux.
Juillet 2005	Premier mécanisme d'aide financière en faveur des municipalités (précurseur de l'IGD). Publication du décret n° 360, autorisant le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim à verser aux municipalités la somme de six réaux pour chaque dossier complet et à jour.
Avril 2006	Ordonnance n° 148 créant l'IGD , dont les critères se fondent sur les procédures d'enregistrement des bénéficiaires et les conditions imposées par le programme <i>Bolsa Família</i> .
Juillet 2007	Décret n° 6135 relatif au Registre unique, clarifiant les règles et les procédures en matière de gestion décentralisée.
Mars 2008	Décret n° 76 portant création de l'IGD pour les États (IGD-E), qui vise à évaluer la qualité de la gestion du programme <i>Bolsa Família</i> dans chaque État. Ce dernier ne réglementait cependant le versement des aides financières que pour l'année 2008.
Octobre 2009	Loi n° 12058 et décret n° 7332 faisant de l'IGD-M l'instrument obligatoire de versement des aides aux municipalités remplissant les critères minimaux imposés. En 2009, faute de disposition réglementaire, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim n'a pas versé d'aides aux États.
Mars 2010	Reprise des aides financières versées dans le cadre de l'IGD-M et de l'IGD-E, conformément à l'ordonnance n° 256/2010. Clarification des responsabilités des États en matière de renforcement de l'appui technique à fournir aux municipalités pour la gestion du programme <i>Bolsa Família</i> et du Registre unique.
Octobre 2010	Ordonnance n° 754 actualisant les méthodes de calcul et de versement des fonds, et renforçant les contrôles assurés par les services sociaux en améliorant l'intégration du programme <i>Bolsa Família</i> et du système unifié d'assistance sociale.
Septembre 2013	Ordonnance n° 103 visant à appliquer les recommandations formulées par les organismes de contrôle concernant l'utilisation des financements versés au titre de l'IGD.
Août 2015	Ordonnance n° 81/2015 modifiant partiellement les méthodes de calcul de l'IGD-M et de l'IGD-E, ainsi que des incitations financières.