



1. CONTEXTE

2. NIVEAUX DE SUIVI

- 2.1 Suivi des résultats globaux
- 2.2 Suivi des différentes mesures du plan
 - a) Salles de veille
 - b) Imputation des dépenses au budget fédéral
 - c) Recoupement des données
- 2.3 Suivi des trajectoires familiales

3. OUTILS DE SUIVI

Tableau : Principaux outils de suivi du plan Brésil sans misère

- 3.1 Portail Web « le plan Brésil sans misère dans votre municipalité ». Aspects opérationnels
- 3.2 Portail Web « le plan Brésil sans misère dans votre État ». Tableau de bord

CONTEXTE

Le plan Brésil sans misère reconnaît que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel, qui ne se résume pas simplement à l'insuffisance de revenu. Celle-ci se traduit également par d'autres types de privations (insécurité alimentaire et nutritionnelle, faible niveau d'instruction, difficulté à trouver un emploi, accès précaire à l'eau, à l'électricité, à la santé et au logement).

La lutte contre ce fléau nécessite par conséquent la mise en place par l'État de mesures intersectorielles ainsi qu'une action concertée des différents partenaires intervenant dans plusieurs secteurs. Au total, une quinzaine de ministères participent au plan Brésil sans misère, aux côtés de nombreuses agences et organismes publics ou privés, ainsi que d'acteurs du secteur privé et du troisième secteur, sous l'égide du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS)¹. Ensemble, ils mettent en œuvre la centaine de mesures qui composent le plan dans trois principaux domaines d'intervention :

- » **La garantie de revenu**, au moyen de programmes de transfert monétaire visant à accroître le revenu des familles pour soulager immédiatement l'extrême pauvreté;
- » **L'intégration productive**, qui vise à offrir des perspectives de formation professionnelle, d'emploi et de revenu en mettant en place des stratégies spécifiques, axées sur les zones rurales et urbaines;
- » **L'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.

Le plan Brésil sans misère ne se contente pas de regrouper l'ensemble des initiatives et des partenaires concernés dans un même cadre. Il obéit à une approche intersectorielle, visant à favoriser des synergies entre les différents programmes afin de réduire les dépenses publiques et surtout, de garantir au public cible l'accès simultané à différents programmes.

¹ 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, Relations institutionnelles, Intégration nationale, Environnement, Mines et énergie, Pêche, Planification, Protection sociale, Santé, Travail, Droits de l'homme, Égalité raciale, Politiques en faveur des femmes, Secrétariat général et Cabinet de la Présidence de la République (*Casa Civil*).

Au vu de la superficie du Brésil, des différences marquées entre les régions et de la diversité de la population brésilienne, une initiative de cette ampleur n'aurait jamais pu voir le jour sans pacte entérinant l'adhésion au plan des 26 États, du district fédéral et de l'ensemble des municipalités du pays.

Ce plan national de lutte contre la pauvreté se caractérise par son approche globale. Sa mise en œuvre suppose de relever d'immenses défis sur le plan de la coordination entre les secteurs et les différents échelons administratifs (voir documents précédemment publiés dans cette série) et des procédures de suivi à mettre en place à l'échelle du pays. Le présent document s'intéresse plus particulièrement au suivi des nombreuses initiatives menées dans le cadre du plan. Pour y parvenir, il a fallu élaborer des mécanismes et des outils spécialement adaptés.

Ce document aborde dans un premier temps les trois niveaux de suivi prévus dans le cadre du plan Brésil sans misère : suivi des résultats globaux, suivi de l'impact des mesures mises en place et suivi des trajectoires familiales. Le suivi des mesures mises en place repose sur trois mécanismes étroitement imbriqués : les salles de veille, l'imputation des dépenses au budget fédéral et le recoupement des données provenant de différentes sources.

2. NIVEAUX DE SUIVI

Le plan Brésil sans misère se fonde sur trois niveaux de suivi. Le premier concerne les résultats globaux en matière de recul de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, tandis que le deuxième s'intéresse aux résultats de l'ensemble des mesures mises en œuvre dans le cadre du plan. Le troisième niveau suit la trajectoire individuelle des familles ciblées.

2.1 Suivi des résultats globaux

Le suivi des résultats d'ensemble en matière de réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté passe essentiellement par l'analyse des données fournies par l'enquête nationale par sondage sur les ménages (PNAD) ainsi que l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE). Les enquêtes sur les dépenses de consommation des ménages (POF) et les recensements démographiques constituent également des sources d'information précieuses même si, contrairement à la PNAD, ils ne sont pas réalisés tous les ans.

Si le suivi de la pauvreté dans sa dimension globale et sur le plan du revenu est un exercice unidimensionnel, il est également nécessaire d'évaluer l'impact combiné des politiques du plan Brésil sans misère dans divers domaines, dans la mesure où il obéit à une stratégie multidimensionnelle.

L'une des mesures prises pour assurer ce suivi multidimensionnel repose sur une méthodologie élaborée par la Banque mondiale, qui s'intéresse aux aspects monétaires et non monétaires de la pauvreté (éducation, services essentiels, logement, conditions de vie et accès aux biens de consommation). L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IMD), utilisé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans son rapport sur le développement humain, constitue une référence de base. Il mesure les privations subies dans trois domaines : l'éducation, la santé et les conditions de vie (à l'exclusion du revenu).

Ce suivi global s'appuie également largement sur les données administratives fournies par le Registre unique pour les programmes sociaux du Gouvernement fédéral sur le revenu et les

autres dimensions de la pauvreté (pour plus d'informations sur le Registre unique, consulter la page : <https://wpp.org.br/pt-br/cadastro-unico-0>).

2.2 Suivi des différentes mesures du plan

La gestion courante du plan Brésil sans misère relève de la responsabilité du Secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté (SESEP), créé à cette fin par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. Un échelon décisionnel supérieur, composé, entre autres, d'un comité de pilotage et d'une équipe de direction, tous les deux constitués de représentants des différents ministères participant au plan Brésil sans misère, a également été mis en place. Ce dispositif est complété par un groupe de suivi interministériel, qui réunit des représentants (autres que les ministres) ayant pour mission de consolider les actions menées, de définir des objectifs et d'assurer le suivi des mesures mises en œuvre. Chaque semestre, le SESEP soumet à ces différents organes des rapports de situation consolidés.

Les institutions partenaires disposaient quant à elles déjà de leurs propres mécanismes de suivi des actions entreprises dans le cadre du plan Brésil sans misère, de sorte que les mécanismes de suivi les concernant, mis en place à partir de 2011, sont essentiellement axés sur l'impact de leurs efforts en matière de pauvreté (comparaison de leurs résultats avec les objectifs du plan Brésil sans misère en matière de mise en œuvre, de développement, d'articulation et d'amélioration des actions menées).

Ce suivi est assuré par le SESEP, dans le cadre de salles de veille. Celui-ci surveille également les dépenses financées par le budget fédéral dans le cadre du plan et tout en contrôlant les données du Registre unique, qui sont recoupées avec des données provenant d'autres registres administratifs.

a) Salles de veille

Le SESEP assure le suivi des actions entreprises dans le cadre du plan Brésil sans misère et qui coïncident avec des initiatives d'autres agences publiques fédérales au moyen de salles de veille thématiques. Dans le cadre de ces veilles, des réunions sont régulièrement organisées avec les représentants des agences concernées.

Le PAC, une source d'inspiration

Lancé par le Gouvernement fédéral, le programme d'accélération de la croissance (PAC) vise à stimuler l'économie brésilienne par des investissements dans les infrastructures publiques (ports, réseau routier, aéroports, réseau d'assainissement, production d'électricité, voies navigables et chemins de fer). C'est ce programme intersectoriel qui a servi d'inspiration pour les mécanismes de suivi du plan Brésil sans misère, et notamment pour les salles de veille. Ces dernières réunissent des représentants publics chargés de suivre les actions menées dans un secteur donné sur le plan du budget et des délais, en vue de garantir la réalisation des objectifs dans les temps. Ils ont également pour rôle de proposer des solutions pour lever les éventuels obstacles rencontrés. Les salles de veille du PAC suivent l'ensemble des étapes d'un projet, du début à la fin. Ce suivi permanent permet l'identification et la résolution rapide des problèmes, de manière à limiter l'accumulation de retards dans la mise en œuvre des projets. Ils jouent un rôle central dans la gestion des situations d'urgence et dans la prise de décisions.

Ces salles de veille (une par secteur) garantissent un contrôle étroit des actions menées, des difficultés rencontrées, des retards, des risques potentiels et des résultats obtenus. Ces réunions, qui rassemblent des participants différents selon les secteurs, ont lieu une à deux fois par mois et orientent la prise de décisions.

Sur le plan administratif, le flux des informations relatives au suivi du plan Brésil sans misère est le suivant : les ministères des différents secteurs concernés reçoivent des informations de la part des partenaires d'exécution; ces informations sont examinées avant d'être consolidées puis transmises aux représentants du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim et des autres ministères dans le cadre des salles de veille.

Au départ, le suivi du plan Brésil sans misère s'appuyait sur 13 salles de veille ². Certaines ont été supprimées au fil du temps dans le cas des programmes entièrement axés sur les personnes pauvres, du programme *Bolsa Familia* ou de ceux qui pouvaient faire l'objet d'un suivi dans le cadre de contacts bilatéraux, sans qu'il soit nécessaire de réunir différentes personnes (programme Lumière pour tous, par exemple).

Avec le temps, plusieurs procédures systématiques de suivi ont également été introduites, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire de créer d'autres salles de veille, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'assistance sociale, etc.

2 Cours d'alphabétisation et enseignement à temps complet, assistance sociale, programme Brasil Carinhoso, économie solidaire, entrepreneuriat, formation professionnelle, santé, programme Eau pour tous, soutien à la production et à la commercialisation (exploitants familiaux), paysans concernés par la réforme agraire et acampados, communautés indigènes et programme de préservation des forêts *Bolsa Verde*.

b) Imputation des dépenses au budget fédéral

Le plan budgétaire (OP) est une procédure de suivi budgétaire permettant d'appliquer le même mécanisme de suivi des dépenses effectuées au niveau fédéral à différentes actions menées dans le cadre du plan Brésil sans misère par divers acteurs. Il facilite la consolidation des données financières relatives à la planification et à la mise en œuvre des projets, qui, dans le cas de ce plan, doivent faire l'objet d'un suivi centralisé.

Pour améliorer l'efficacité de ce suivi, un plan budgétaire «Brésil sans misère» a été créé en vue de contrôler les différents projets mis en œuvre, depuis la soumission de la proposition initiale par l'organisme concerné jusqu'au décaissement des fonds.

Ce mécanisme a été uniformisé pour faciliter l'imputation budgétaire par les partenaires d'exécution des activités menées dans le cadre du plan Brésil sans misère. Les demandes relatives à la prise en compte, à la suppression ou à la modification de montants imputés au poste budgétaire «Brésil sans pauvreté» font l'objet d'un signalement automatique.

Ce dispositif permet d'imputer l'ensemble des actions menées dans le cadre du plan Brésil sans misère au budget de ce programme. Étant donné le caractère universel de certaines d'entre elles, il est en effet indispensable de garantir la couverture en services (dans le domaine de

2 Cours d'alphabétisation et enseignement à temps complet, assistance sociale, programme Brasil Carinhoso, économie solidaire, entrepreneuriat, formation professionnelle, santé, programme Eau pour tous, soutien à la production et à la commercialisation (exploitants familiaux), paysans concernés par la réforme agraire et acampados, communautés indigènes et programme de préservation des forêts *Bolsa Verde*.

la santé ou de l'éducation, par exemple) de l'ensemble de la population, et notamment des personnes en situation d'extrême pauvreté (que les mesures en question les concernent spécifiquement ou non). Certains projets imputés au budget du plan Brésil sans misère pourront également cibler un public qui n'est pas exclusivement composé de personnes en situation d'extrême pauvreté, comme c'est le cas du programme *Bolsa Família*, qui vise à la fois des familles pauvres et extrêmement pauvres.

À noter que ce mécanisme s'applique uniquement au budget du Gouvernement fédéral et ne concerne pas les dépenses engagées par les États, les municipalités et les autres parties prenantes au plan Brésil sans misère.

c) Recouplement des données

Le recouplement des données du Registre unique avec celles des autres registres administratifs constitue une autre méthode de suivi des actions entreprises au titre du plan Brésil sans misère. C'est le cas notamment des informations relatives au raccordement au réseau électrique des ménages situés en zone rurale dans le cadre du programme Lumière pour tous (Luz para Todos), mis en œuvre par le Ministère des mines et de l'énergie. Les données du Registre unique ont ainsi été recoupées avec celles des compagnies d'électricité (chargées de la mise en œuvre du programme) pour garantir que ce programme bénéficiait bel et bien aux ménages brésiliens les plus pauvres. Une approche similaire a été adoptée pour d'autres programmes tels que le programme de logements populaires Minha Casa Minha Vida et certains programmes ciblés de microcrédit productif.

Diffusion des résultats

Sur la base du suivi des initiatives mises en œuvre dans le cadre du plan Brésil sans misère, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim communique tous les semestres des résultats consolidés au niveau national (Cadernos de Resultados) en vue d'informer les partenaires et le grand public sur l'impact du plan. Les données présentées dans les Cadernos sont communiquées tous les mois par voie électronique aux partenaires ainsi qu'aux personnes intéressées.

2.3 Suivi des trajectoires familiales

Si le Registre unique permet de s'informer sur l'impact global des initiatives entreprises dans le cadre du plan Brésil sans misère en matière de réduction de la pauvreté et sur l'efficacité de certaines mesures, il contribue également au suivi de la trajectoire des familles qui y figurent.

Il fournit à leur sujet des informations complètes et mises à jour tous les deux ans (nom des membres de la famille, adresse, niveau d'instruction, emploi et revenu, conditions de logement, entre autres), qui serviront à l'identification des bénéficiaires de différents programmes en faveur des plus défavorisés.

Le Registre unique permet d'identifier à quels programmes ces familles ont ou non accès ainsi que d'évaluer leur incidence sur les trajectoires et les conditions de vie des bénéficiaires, notamment en matière de logement et d'éducation.

3. OUTILS DE SUIVI

La stratégie de suivi du plan Brésil sans misère a été conçue pour différents types de publics, d'où la nécessité d'élaborer différents outils pour le calcul des indicateurs. Ces indicateurs de suivi sont destinés aux responsables des trois niveaux administratifs, à des chercheurs, aux médias, à des représentants de la société civile ainsi qu'au grand public.

Le tableau ci-après dresse une liste des principaux outils informatiques utilisés dans le cadre du plan Brésil sans misère en fonction de leur finalité et des utilisateurs auxquels ils sont destinés.

Principaux outils de suivi du plan Brésil sans misère

OUTIL	FONCTION	PRINCIPAUX UTILISATEURS	REMARQUES
Registre unique pour les programmes sociaux du Gouvernement fédéral	Suivi des résultats globaux	Responsables au niveau du pays, des États et des municipalités	Voir ressources sur le Registre unique disponibles sur le site de l'Initiative WWP
	Suivi de mesures spécifiques		
	Suivi des trajectoires familiales		
Tableau de bord du plan Brésil sans misère (MONIB)	Suivi des résultats globaux	Responsables chargés de la coordination du plan au niveau national	Mise à jour régulière des principaux tableaux
	Suivi de mesures spécifiques au niveau du pays, des régions et des États	Chercheurs, médias, société civile et grand public	
Portails du plan Brésil sans misère pour les États et les municipalités	Suivi de mesures spécifiques au niveau des États et des municipalités	Responsables chargés de la coordination du plan au niveau national Chercheurs, médias, société civile et grand public	Voir ci-après

Étant donné le rôle central des États et des municipalités dans la réussite du plan Brésil sans misère, il convient également de revenir sur les outils qui leur sont spécialement destinés.

3.1 Portail Web «le plan Brésil sans misère dans votre municipalité».

www.brasilsemisera.gov.br/municipios

Le succès du plan Brésil sans misère dépend largement du degré d'harmonisation des politiques mises en œuvre aux trois niveaux administratifs. Ces derniers ont tout intérêt à combiner leurs efforts afin d'obtenir davantage de résultats sur le plan de l'efficacité, de la couverture et de la cohérence de leurs actions, mais aussi de l'optimisation de leurs ressources. De telles synergies aident également les responsables locaux à travers le pays à lutter plus efficacement contre les multiples formes de pauvreté.

Pour aider les autorités à évaluer localement l'incidence du plan Brésil sans misère, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim a développé un outil répertoriant des données clés provenant de différentes sources sur l'impact des actions menées dans les 5 570 municipalités du pays.

Actualisés tous les deux mois, les bulletins intitulés «Le plan Brésil sans misère dans votre municipalité» rassemblent des articles d'analyse et des graphiques personnalisés en fonction des municipalités.

Il s'agit d'outils très précieux pour faire le point sur la situation à l'échelon local.

Ils compilent des informations provenant de différentes sources dans un seul document (simple, complet et facile d'accès), facilitant ainsi le suivi et le ciblage par les responsables locaux des investissements réalisés en faveur des plus défavorisés dans leurs domaines respectifs.

Ces bulletins, que tous les citoyens brésiliens peuvent consulter librement afin de s'informer sur l'efficacité des politiques sociales mises en place, contribuent également à garantir la transparence des actions menées par les pouvoirs publics.

Si au départ, il était prévu de présenter l'information sous forme de tableaux, il a finalement été décidé, par souci de clarté, de rédiger de courtes descriptions des différents programmes ainsi que des indicateurs clés. Les bulletins facilitent la comparaison des résultats d'une municipalité avec les moyennes nationales et incluent des recommandations sur les mesures correctives à prendre, le cas échéant.

Si les responsables locaux souhaitent obtenir des explications sur le fonctionnement des mesures mises en œuvre dans le cadre du plan Brésil sans misère, ils peuvent consulter sur le portail Web dédié des fiches d'information présentant tous les principaux programmes concernés (objectifs et actions menées, public ciblé et critères de participation, modalités d'adhésion des municipalités, suggestions relatives à la mise en place ou à l'amélioration du programme au niveau local).

Aspects opérationnels

Les données et les indicateurs mentionnés dans les bulletins ainsi que sur le portail Web, dans la section consacrée au suivi du plan Brésil sans misère, sont enregistrés dans une vaste base de données gérée par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim. Elle permet d'extraire des données collectées à l'échelon national, régional et municipal ainsi que de générer des indicateurs dans une interface conviviale et simple d'utilisation, afin de faciliter le travail de saisie et d'analyse des données.

Cette base de données contient plus de 70 indicateurs et variables reposant sur plus d'une vingtaine de sources officielles, chargées de recueillir les données et de les transmettre au Ministère à des fins d'analyse et de diffusion bimensuelle.

Pour élaborer des rapports personnalisés en fonction de chaque municipalité et fondés sur des données régulièrement actualisées, le SESEP s'est appuyé sur le savoir-faire du Secrétariat chargé de l'évaluation et de la gestion de l'information (SAGI) et du Ministère. Le SAGI, de par sa capacité à gérer d'importantes bases de données, ainsi qu'à compiler et ventiler les données selon les besoins du Ministère, a joué un rôle crucial dans la mise en place du portail Web.

Outre ceux déjà utilisés par différents services du Ministère, des flux de données, couplés à des indicateurs générés automatiquement, ont été mis en place pour assurer régulièrement la mise à jour des données. D'autres flux de données, qui concernent des programmes mis en œuvre par d'autres ministères, sont gérés par le SESEP, qui transmet chaque mois des données au SAGI à des fins d'analyse et d'élaboration des indicateurs.

3.2 Portail Web « le plan Brésil sans misère dans votre État »

www.brasilemmiseria.gov.br/estados

Après le lancement du portail Web du plan Brésil sans misère pour les municipalités, des responsables au niveau des États ont souligné l'utilité de cet outil pour leur travail. En revanche, ceux qui étaient en poste dans des États regroupant un grand nombre de municipalités se plaignaient d'avoir à parcourir des centaines de rapports pour obtenir une vue d'ensemble de la situation dans leur État.

La décision a donc été prise de créer un portail Web destiné aux États, sous la direction conjointe du SESEP et du SAGI. Ce nouveau portail contient, à l'instar du portail pour les municipalités, des données consolidées concernant chaque État, mises à jour tous les deux mois. Pour permettre d'évaluer plus rapidement la situation dans chaque municipalité, il propose également des tableaux récapitulant les informations sur les principaux programmes, ville par ville, de manière à faciliter les comparaisons ainsi que l'élaboration de diagnostics en fonction des régions et la planification d'actions à l'échelle de l'État.

Ces deux portails Web occupent une place importante dans le processus de prise de décisions. Ils fournissent aux responsables concernés les informations dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs en matière de réduction de la pauvreté, renforçant ainsi leur capacité à faire évoluer la situation sociale au niveau local. Grâce à ces outils, les responsables chargés des procédures opérationnelles de base disposent des informations nécessaires pour mener à bien leur tâche, et leurs supérieurs, aux indicateurs de suivi des macroprocessus à l'œuvre.

Tableau de bord

Un tableau de bord a été inclus par la suite dans les deux portails. Contrairement aux bulletins, il permet de visualiser les résultats des programmes ainsi que leur évolution dans le temps, pour des évaluations encore plus précises de la situation. Ce tableau, qui s'appuie sur la même base de données que les bulletins, facilite également l'identification des éventuels obstacles, en vue d'améliorer l'efficacité des actions menées localement ainsi que la qualité du suivi et de la planification. En outre, il simplifie les comparaisons entre les données des municipalités et celles des États, des régions ou du pays dans son ensemble.
