

Le Registre unique brésilien (ou *Cadastro Único*) : Un instrument de coordination des politiques sociales¹

Denise do Carmo Direito, MDSA,² Natália Massaco Koga,² Elaine Cristina Lício³ et Jeniffer Carla de Paula N. Chaves²

Au fil des dernières années, on a constaté que le Registre unique assumait de plus en plus un rôle consistant à coordonner différentes politiques publiques brésiliennes. De fait, lorsque ce registre à l'usage des programmes sociaux a été instauré par le gouvernement fédéral brésilien pour tenir lieu d'instrument d'identification et de description socio-économique des familles brésiliennes à faibles revenus, il était déjà prévu qu'il serait « obligatoirement utilisé pour procéder à la sélection des bénéficiaires et à l'intégration de programmes sociaux du gouvernement fédéral destinés à ce public. »⁴

Créé en 2001, le Registre unique s'est considérablement développé à partir de 2004, l'année où il est devenu l'instrument de base de la sélection des bénéficiaires du programme *Bolsa Família* (PBF). À partir de 2011 et du lancement du plan « Brésil sans misère » (ou *Brasil sem Miséria*, BSM),⁵ son utilisation par d'autres programmes sociaux s'est intensifiée de façon exponentielle. À l'heure actuelle, 38 programmes fédéraux se servent du Registre unique : 27 l'utilisent pour sélectionner les bénéficiaires de diverses initiatives destinées aux populations à faibles revenus (transferts monétaires, exemption de frais, assistance technique, etc.) et 11 pour procéder à la supervision et au suivi de résultats et de mesures.

Le Registre unique met deux grandes ressources à la disposition de ces programmes : 1) son réseau de mise en œuvre et/ou 2) les informations des familles inscrites. Le réseau de mise en œuvre du Registre unique repose sur une structure nationale décentralisée obéissant aux normes établies par le ministère du Développement social et agricole (MDSA) à l'échelle fédérale et recouvrant la participation directe des 5 570 municipalités brésiliennes aux processus d'inscription et de service aux citoyens. Ce réseau constitue l'un des principaux avantages du Registre unique, en particulier pour les programmes ne possédant qu'une faible structure décentralisée leur permettant de répondre à la demande en informations et au besoin d'assistance des citoyens, ou d'aucune structure de ce type. Ce registre contient l'ensemble des informations relatives à 26 millions de familles vulnérables interrogées et inscrites par le réseau, qui constitue à son tour une banque de données primaires à l'usage des politiques sociales les plus diverses.

Pour analyser la capacité du Registre unique à intégrer des données et des systèmes d'information à des fins de protection sociale, quatre aspects clés proposés par Barca et Chichir (2014) ont été pris en compte : 1) aspects institutionnels et administratifs, 2) aspects opérationnels et de mise en œuvre, 3) aspects technologiques et 4) aspects relatifs aux coûts et au financement. En substance, cette analyse démontre que la récente hausse du nombre de programmes utilisant cet outil exerce une pression sur le fonctionnement effectif du Registre unique, qui s'articule autour de procédures d'inscription et de mise à jour.

Face à une telle multiplicité d'utilisateurs, il s'est avéré nécessaire d'adopter différentes mesures, telles que l'uniformisation préalable de concepts de base⁶ maniés par le Registre unique et les programmes, la mise à disposition d'instruments électroniques et décentralisés d'accès aux données des personnes et familles inscrites, la mise en œuvre de mécanismes de contrôle et de confidentialité des informations et la formation du réseau d'inscription au renseignement des citoyens au sujet des programmes qui utilisent le Registre.

Les avantages et les inconvénients du Registre unique et de sa fonction de coordination des programmes sociaux peuvent être analysés au moyen de deux modèles diamétralement opposés, tous deux élaborés par Barca et Chichir (2014) : le registre unique (*Cadastro Único*) utilisé par divers programmes et politiques, qui permet de sélectionner les bénéficiaires à partir de critères établis, et le Système intégré de gestion de l'information (SIGI), qui fournit une vision intégrée de tous les bénéfices et services reçus par les citoyens et permet de coordonner les différentes initiatives par l'intégration des systèmes de sélection et de gestion des programmes.



À première vue, le Registre unique semblerait plus proche du modèle du *Cadastro Único*, dans la mesure où il identifie le public cible des politiques destinées aux populations à faibles revenus (bénéficiaires potentiels) et permet à chaque programme qui l'utilise de sélectionner et de suivre ses bénéficiaires ; on considère toutefois que le Registre unique va au-delà de ce modèle, dans la mesure où il possède une composante propre que la typologie de Barca et Chirchir (2014) traite trop superficiellement : son réseau de mise en œuvre. En plus d'alimenter les processus d'inscription et de mise à jour du registre, ce réseau ne se contente pas de mettre son contenu à la disposition des programmes qui l'utilisent, mais se caractérise par sa gestion autonome des données, qu'il utilise pour orienter les politiques publiques relevant des compétences municipales et étatiques. C'est cette dimension (fondée sur une base de données appropriée et actualisée) qui confère au Registre unique sa grande capacité à coordonner des politiques sociales, bien qu'il n'ait jusqu'à présent été mis au point aucun SIGI prenant la forme décrite par les auteurs.

Plusieurs voies s'offrent au Registre unique. La plus conservatrice consisterait à maintenir son rôle d'identification de la population cible de différentes politiques. Une voie plus risquée consisterait à y intégrer des niveaux/systèmes d'information destinés à la gestion des programmes qui l'utilisent dans le but d'améliorer les processus de suivi et d'évaluation. Une troisième possibilité consisterait en une intégration complète dans le Registre unique des données des programmes qui l'utilisent ; une telle mesure permettrait de planifier, de mettre sur pied et de proposer des programmes aux trois niveaux gouvernementaux de façon coordonnée afin de réduire les vulnérabilités indiquées par le profil socio-économique de chaque famille. Avec un tel niveau d'intégration, le Registre unique deviendrait un instrument stratégique de diagnostic et de planification ; il pourrait même permettre de reconcevoir la politique sociale du pays.

Référence :

BARCA, V.; CHIRCHIR, R. *Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts*.
Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (*Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT*), 2014.

Notes :

1. Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet soutenu par le ministère britannique du Développement international (DFID) intitulé « Le Brésil et l'Afrique : lutter contre la pauvreté et autonomiser les femmes via la coopération Sud-Sud ».
2. Ministère du Développement social et agricole (MDSA).
3. Institut de recherche en économie appliquée (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea*).
4. Définition tirée de l'art. 2° du Décret n°6.135, 26 juin 2007.
5. Institué par le Décret n°7.492, 2 juin 2011.