



WORKING PAPER

working paper **numéro 126**
mai , 2014

ISSN 1812-108x

Le Registre unique brésilien (ou *Cadastro Único*) : un registre co-géré par une banque publique nationale

Joana Mostafa

chercheur à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea)

Natália G. D. Sátyro

professeur au département de sciences politiques,
Université fédérale de l'État de Minas Gerais (UFMG)

Copyright© 2014
Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
Programme des Nations Unies pour le Développement

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
(International Centre for Inclusive Growth, IPC-IG)
Programme des Nations Unies pour le Développement

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Téléphone : +55 61 21055000

Adresse e-mail : ipc@ipc-undp.org ■ Site internet : www.ipc-undp.org

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive bénéficie du soutien conjoint du PNUD et du gouvernement brésilien.

Droits et licences

Tous droits réservés.

Il est permis d'utiliser le texte et les données contenus dans cette publication à condition d'en citer la source. La reproduction de ce document à des fins commerciales est interdite.

Le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive diffuse les résultats de ses recherches en cours afin d'encourager l'échange de points de vue autour de questions relatives au développement. Ses articles sont signés par leurs auteurs et doivent donc être cités en conséquence. Les résultats, interprétations et conclusions dont ils font état sont ceux de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à ceux du Programme de Développement des Nations Unies ni à ceux du gouvernement Brésilien.

Les publications de l'IPC sont disponibles en ligne à l'adresse www.ipc-undp.org et il est possible de s'y abonner en adressant sa demande à ipc@ipc-undp.org

ISSN: 1812-108X

LE REGISTRE UNIQUE BRÉSILIEN (OU CADASTRO ÚNICO) : UN REGISTRE CO-GERE PAR UNE BANQUE PUBLIQUE NATIONALE

Joana Mostafa et Natália G. D. Sátyro*

Cette étude poursuit deux objectifs principaux :

Présenter le Registre unique (Cadastro Único) au lecteur en décrivant ses caractéristiques générales et son histoire ; et

Examiner le rôle de la CAIXA (Caixa Econômica Federal), la banque publique nationale responsable du fonctionnement national du Registre unique.

1 INTRODUCTION

Le Registre unique

Le *Cadastro Único* est le principal registre sur lequel se basent les programmes et politiques adressés aux populations à faible revenu au Brésil. C'est en 2001 qu'il a officiellement vu le jour, dans le contexte de consolidation des différents programmes de transferts en espèces du pays : le programme de bourses scolaires (*Programa Bolsa Escola*), le programme de carte alimentaire (*Cartão alimentação*), le programme de subvention au gaz domestique (*Vale Gás*) et le programme de bourse alimentaire (*Programa Bolsa Alimentação*). Sa vocation était alors de faire fusionner en un seul registre les diverses bases de données associées aux différents programmes existants, dans le souci de réduire au maximum le travail de collecte de données réalisé dans le cadre de chacun des programmes.

Avant cette date, les différents registres étaient indépendants, même lorsqu'ils relevaient d'un même ministère ou d'une même agence. Il existait alors de nombreux registres : leurs informations se recoupaient bien souvent, aucun contrôle de qualité n'était effectué et ces différentes bases de données ne communiquaient guère entre elles. Ces registres étaient par ailleurs peu fournis, ce qui ne suffisait pas pour autant à justifier une mise à jour individuelle ni l'absence d'efforts d'inclusion ou de systématisation. D'un point de vue global, les différentes politiques manquaient de coordination ; certaines familles cumulaient ainsi plusieurs bénéfices, tandis que d'autres, qui partageaient les mêmes caractéristiques mais ne figuraient pas dans les registres, ne bénéficiaient ni de services ni de transferts en espèces.

* Joana Mostafa, chercheur à l'Institut de recherche économique appliquée (Ipea) et Natália G. D. Sátyro, professeur au département de sciences politiques, Université fédérale de l'État de Minas Gerais (UFMG).

Le présent *Working Paper* est la version élargie d'une étude produite pour un atelier technique organisé à Siem Reap (Cambodge) du 29 au 31 mai 2013 et promu par l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la gestion d'un registre consacré aux populations pauvres par une banque publique nationale. Cette étude et sa présentation font partie du guide des bonnes pratiques du Socle de protection social sur l'intégration des politiques sociales et la mise en œuvre du Socle de protection sociale (*Integrating Social Policies and the Delivery of Social Protection Floors*).

Aujourd'hui en revanche, il existe un Registre unique au Brésil, le *Cadastro Único*, bien que certains domaines disposent encore de registres propres, comme l'éducation et la santé, dont les services sont presque universels, et le système de retraites contributif des travailleurs du secteur formel. Le registre de ce dernier sert également de base à d'autres programmes : le programme de transferts en espèces non-contributif pour les personnes âgées ou handicapées en situation d'extrême pauvreté et le Bénéfice de prestation continue (*Benefício de prestação continuada*, BPC).

Officiellement créé en 2001, ce Registre recensant les familles en situation de pauvreté est d'abord passé par une phase de consolidation. En 2003, les différents programmes de transferts en espèces ont fusionné en un seul, le programme de bourse familiale (*Bolsa Família*, PBF), qui fut intégré au Registre, dont il est encore aujourd'hui le principal utilisateur. La vaste expansion du PBF, dont la couverture est passée de six millions de familles en 2003 à onze millions en 2006, a attiré l'attention sur le Registre unique, mais aussi sur ses imperfections, erreurs et incohérences, toutes trois découlant de deux écueils :

- la fragilité technique du formulaire de collecte des données : le premier exemplaire fut élaboré par une équipe composée de représentants de divers ministères, dont des fonctionnaires et des spécialistes en politiques sociales, en partenariat avec la CAIXA, mais en disposant de faibles connaissances en matière de questionnaires d'enquête ; et
- la faible qualité de données héritées du registre de la bourse scolaires, peu fiable et truffé d'incohérences et de lacunes.

Afin de surmonter ces obstacles, un important débat sur les changements à apporter à ce questionnaire fut mené entre 2005 et 2007 par le ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS), en association avec l'Institut de géographie et de statistiques (IBGS) et l'Institut de recherche en économie appliquée (Ipea), tous deux des agences rattachées au gouvernement fédéral. L'objectif de cette initiative consistait à améliorer le questionnaire et à élever la qualité et les normes des données, mais aussi de proposer des manuels et des formations sur l'emploi de ce questionnaire.

Suite aux scandales isolés concernant les erreurs d'inclusions du PBF qui éclatèrent sous la pression des agences d'audit gouvernementales, des efforts furent déployés dans le but d'améliorer le questionnaire et de systématiquement recouper cette base de données avec d'autres archives administratives. Le Registre unique commença ainsi à vérifier de façon systématique que les revenus et la composition familiale déclarés correspondaient à ce qui figurait dans d'autres bases de données gouvernementales, telles que le registre des travailleurs du secteur formel et les registres des décès.

Aujourd'hui, grâce à la consolidation de ces pratiques, à l'élaboration d'un nouveau questionnaire et à l'effort de formation des employés municipaux, le Registre unique est considéré comme une base de données légitime et de qualité, que ce soit par le gouvernement, les chercheurs ou les entreprises privées. Bien que son utilisation par les gouvernements locaux se limite encore aux villes les plus peuplées et les mieux organisées, cette base de données a fait son chemin. Aujourd'hui en effet, plus aucune équipe locale, étatique ou fédérale travaillant dans la conception ou la mise en œuvre de programmes ne cherche à créer de nouvelles bases de données recensant les populations pauvres, ce qui

constitue une avancée considérable. Au contraire, ces équipes concentrent leurs efforts sur la mise au point d'instruments d'administration et de gestion permettant de fonder leurs politiques sur le Registre unique.

Celui-ci constitue par conséquent un outil de référence national et se substitue pratiquement au recensement de la population brésilienne à faible revenu, qui peut être définie comme l'ensemble des habitants vivant avec moins de la moitié du salaire minimum *per capita*, soit 6 dollars par jour ou 170 dollars par mois. Les informations de base relatives aux individus et aux ménages contenues dans cette base de données peuvent être classées dans six catégories fondamentales : identité personnelle, identité familiale, caractéristiques du ménage, scolarisation, emploi et revenu. Le Registre unique consigne également des informations supplémentaires, telles que les dépenses des ménages, les programmes dont ceux-ci sont déjà bénéficiaires, les caractéristiques des communautés traditionnelles et le niveau de vulnérabilité (dans le cas des sans-abri, du travail infantile, etc.).

Plus de vingt-trois millions de familles à faible revenu et soixante-huit millions de citoyens sont inscrits dans ce registre. Selon des estimations réalisées à partir des chiffres de 2010, vingt millions de foyers brésiliens vivent en situation de pauvreté, ce qui représente soixante-sept millions d'individus, soit 35 pour cent de la population brésilienne totale ; le pourcentage de couverture du Registre unique est donc de 114,5 pour cent.

TABLEAU 1

Répartition des familles inscrites dans le Registre unique, en fonction de la région et du revenu mensuel *per capita*

	Nombre de familles recensées (en millions)					%
	Extrême pauvreté (US\$0–35)	Pauvreté (US\$36–70)	Faibles revenus (US\$70–170)	Revenus moyens	Nombre total de familles	
Brésil	13,2	5,3	4,5	2,3	25,3	100
Nord-Est	7,2	1,7	1,4	0,7	11,0	43
Sud-Est	3,0	2,0	1,8	0,8	7,6	30
Nord	1,6	0,4	0,3	0,2	2,4	10
Sud	0,9	0,7	0,7	0,4	2,7	11
Centre-Ouest	0,6	0,5	0,4	0,2	1,7	7

Source : base de données du Registre unique, 16 février 2013.

Le principal défi consiste à faire en sorte que ces flots de données soient régulièrement mis à jour et restent orientés vers les populations à faible revenu. L'identification des pauvres et le recensement de leur activité incombent aux gouvernements locaux, qui sont donc responsables du ciblage. Le gouvernement central calcule toutefois des estimations de ciblage périodiques afin de fournir des lignes directrices en vue du recensement.

En ce qui concerne le ciblage, deux paramètres sont à prendre en compte : les revenus déclarés sont parfois sous-évalués et la volatilité des revenus est élevée, en particulier pour les familles à faibles revenus ; il est donc essentiel de comprendre que le niveau de revenu perçu par les familles inscrites sur le Registre n'est pas toujours faible. Seules 16,7 millions de familles (66 pour cent du nombre total de familles) ont mis à jour leurs données dans les deux années précédant l'enquête et 15,2 millions de familles (60 pour cent du nombre total de familles) ont mis à jour leurs données dans les deux années précédant l'enquête et perçoivent encore de faibles revenus, comme au moment de leur inscription.

La particularité du Registre unique par rapport à la plupart des registres ciblés existants dans d'autres pays réside dans le fait que les familles déclarent elles-mêmes leurs revenus. Les programmes utilisant cet instrument se fondent donc sur la véracité des informations consignées dans le Registre, qui repose lui-même sur une relation de confiance avec le citoyen ; or, l'efficacité de ce système est aujourd'hui avérée. La méthode de ciblage du PBF, qui couvre aujourd'hui l'intégralité des citoyens brésiliens vivant en situation de pauvreté, est en effet aussi performante que celle employée dans le cadre d'autres programmes utilisant un mécanisme indirect d'évaluation des ressources des ménages.

2 CAIXA

Comme expliqué plus haut, la CAIXA, une banque nationale, est chargée de la mise à jour des bases de données et de la maintenance du système du Registre unique, malgré la nature financière de son activité principale. Fidèle aux pratiques du secteur bancaire commercial brésilien, la CAIXA est parvenue à atteindre un niveau élevé de couverture et d'automatisation, suite à la longue et difficile période d'inflation des années 1970s et 1980s. Pour préserver le pouvoir d'achat, il a fallu populariser l'usage des comptes bancaires et l'intermédiation financière par le biais de l'automatisation. Les banques ont ainsi été en mesure de corriger la valeur des dépôts en tenant compte de l'inflation, car le gouvernement garantissait un rendement à un jour des bons bien plus élevé que le taux d'inflation. Aujourd'hui, dans un contexte de faible inflation, des programmes comme le PBF peuvent profiter de l'architecture construite pendant la période de forte inflation. Si l'on considère le volume des dépôts enregistrés, la CAIXA est actuellement la deuxième banque du pays, derrière *Banco do Brasil*, une autre banque publique brésilienne.

La CAIXA joue en outre un rôle d'intermédiaire entre les politiques fédérales de logement et celles d'assainissement, au travers d'un mécanisme d'épargne forcée baptisé *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS), financé par l'impôt sur le revenu. Outre son expérience en matière de gestion des politiques sociales et urbaines, la CAIXA a été la première banque à populariser les comptes épargne au Brésil ; elle gère également la loterie nationale, le seul jeu de hasard autorisé dans le pays. Ces facteurs donnent un avantage comparatif cumulé à la CAIXA et en font l'institution tout indiquée pour effectuer d'importantes opérations bancaires à l'intention des populations à moyen et faible revenu, mais aussi pour enregistrer et gérer des fonds sociaux.

En ce qui concerne la gestion du Registre unique et du PBF, cet établissement fournit deux types de services au ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS) :

- des services relatifs à l'inscription des familles et des individus (logiciels de saisie des données en ligne, cohérence des informations, recoupement des données visant à éviter les doublons, sécurité des données contenues dans la base, entre autres) ;
- des services relatifs à la liste des bénéficiaires et au paiement des bénéfices (système de paiement, fabrication et distribution des cartes magnétiques et versements mensuels effectués via quatre canaux différents, entre autres).

Tous les services rendus par la CAIXA sont énumérés dans un contrat auquel est également annexé un Accord de niveau de service qui précise les indicateurs exacts à contrôler afin d'approuver les services rendus par la CAIXA ou, dans le cas contraire, lui imposer des sanctions. Il existe neuf indicateurs de niveau de service : trois relatifs à la vocation du Registre unique (niveaux de multiplicité, impression et remise du formulaire dans les délais impartis, période de traitement et d'attribution du numéro d'identification unique), trois relatifs au PBF (nombre de bénéficiaires par terminaux de paiement, nombre de municipalités privées de terminaux de paiement actifs, nombre de paiements dans des municipalités privées de terminaux de paiement) ; et trois relatifs à des services généraux fournis par la CAIXA aux bénéficiaires du PBF (nombre d'appels reçus par le centre d'appels, niveau de satisfaction des interlocuteurs téléphoniques et niveau de satisfaction des personnes ayant recouru au service d'assistance de la CAIXA).

Dans l'ensemble, les enseignements tirés de la collaboration entre le MDS et la CAIXA ont été réciproques. Avec le temps, le MDS a en effet appris à présenter des exemples d'éventuels problèmes relatifs à la saisie de données, à formuler des suggestions adaptées aux capacités et aux solutions technologiques de la CAIXA, mais aussi à communiquer ses demandes en fonction de leur priorité afin de ne pas submerger les techniciens de la CAIXA. Réciproquement, la CAIXA a progressivement développé la capacité à interagir avec les responsables de politiques publiques, que ce soit au niveau local ou national, absorbant les demandes plus rapidement qu'auparavant. En somme, la CAIXA s'est adaptée à la dimension dynamique des politiques sociales, non sans heurts toutefois.

Il convient néanmoins de souligner que la première catégorie de services, plus étroitement liée au Registre unique, ne constitue pas l'activité principale de la CAIXA. D'autres grandes entreprises gouvernementales ont elles aussi géré des registres et mis au point des solutions de technologies de l'information destinées à des politiques publiques ou à l'activité fiscale, notamment l'Entreprise de technologie et d'Information de la sécurité sociale (*Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social, DATAPREV*), rattachée au ministère de la Sécurité Sociale, qui gère les bénéfices de la sécurité sociale contributive,¹ et le Service fédéral de traitement des données (*Serviço Federal de Processamento de Dados, SERPRO*), spécialisé dans les impôts et la comptabilité nationale du gouvernement.

Malgré la compétitivité de telles compagnies en matière de traitement des données et de développement de systèmes, le couple Registre unique/PBF a largement bénéficié de sa collaboration avec la CAIXA, dans la mesure où celle-ci a permis de supprimer les coûts de transaction entre la gestion des données et le paiement des bénéfices. C'est certainement grâce à cet aspect que la CAIXA s'est révélée la plus compétitive. Nous examinerons plus bas les services de paiement offerts par la CAIXA.

3 SERVICES DE RECENSEMENT

La collecte et la saisie des données du Registre unique sont réalisées par les 5 570 gouvernements locaux du Brésil, qui ne sont autres que les municipalités. Le programme utilisé pour la saisie des données a été expressément développé par la CAIXA ; sa version la plus récente a été lancée en 2010, en même temps que le nouveau formulaire, conçu pour collecter une quantité bien plus grande d'informations sur les familles et les individus, le tout dans un format aussi proche que possible des recensements nationaux et des enquêtes auprès des ménages.

Outre l'insertion de nouveaux champs et l'introduction du procédé de saisie des données, la principale nouveauté apportée par ce programme est sa disponibilité en ligne, qui permet de collecter et de traiter les données en temps réel. Cet aspect s'est révélé d'une grande importance pour la sécurité et la protection des données, dans la mesure où les aller-retours des fichiers, maintes fois envoyés et téléchargés, étaient sources d'innombrables erreurs de cohérence et de synchronisation entre les informations détenues par les gouvernements locaux et la base de données centrale du gouvernement. Aujourd'hui, seules deux municipalités (sur un total de 5 570) ne sont pas encore passées à la dernière version du programme ; nombreuses sont toutefois celles dont la connexion internet est lente ou dont les paquets de données sont insuffisants pour gérer le flot de données qui transite en ligne.

Il existe toutefois des problèmes causés par la connectivité elle-même. Pour y remédier, le MDS a mis au point un robot dont la mission est d'encourager la CAIXA à résoudre les problèmes rencontrés ; celui-ci est capable de se connecter au programme et d'en sonder la disponibilité 24h/24. De nombreux gouvernements locaux se plaignaient en effet de tels problèmes auprès du MDS, mais la CAIXA n'était pas responsable du suivi de ces difficultés.

Une grande partie des problèmes découlant de la connectivité se résume aux nombres de connexions au robot visant à s'assurer de la disponibilité du serveur. Or, si le manager local s'assure de la disponibilité du système, c'est parce qu'il est en train d'essayer de saisir des données ; ce chiffre peut donc être comparé au nombre d'inscriptions et de mises à jour réalisées par les familles.

En moyenne, 1,2 millions de familles se sont connectées chaque mois pendant le premier trimestre de 2013, que ce soit pour s'inscrire ou pour mettre leurs données à jour ; parallèlement, le site du robot a été visité 6 700 fois en moyenne par mois. On peut en déduire de l'activité de saisie des municipalités s'est trouvée affectée à hauteur 0,54 pour cent environ par l'indisponibilité du système ou d'autres problèmes de connectivité.

Le recoupement des données personnelles et le contrôle de l'existence de doublons constituent un autre service assuré par la CAIXA et suivi de près par le MDS. Comme il a été dit plus tôt, la CAIXA gère déjà un important registre pour le FGTS ; celui-ci fait partie du Registre unique et a trait aux documents d'identité. Ce mécanisme est doté d'une fonction intégrée permettant de traquer les doublons, de sorte qu'il est impossible d'associer plusieurs codes d'identification à une même personne. Le MDS s'assure qu'une personne ne s'est pas vue associer plusieurs codes, mais aussi que chaque code ne s'est pas vu attribuer plusieurs personnes ou documents.

4 LA CONTRIBUTION DE LA CAIXA A L'INTEGRITE ET LA TRANSPARENCE DU REGISTRE ET LE PAIEMENT DES BENEFICES

D. H. Helal et J. H. B. Neves (2010) ont réalisé la plus prometteuse analyse de l'importance du rôle de la CAIXA dans la mise en œuvre du PBF, avant tout due à l'excellent système de ciblage mis au point par la banque. Les auteurs y soulignent l'indépendance administrative de la CAIXA et insistent tout particulièrement sur le rôle des gouvernements municipaux.

Cette étude explique que la CAIXA fonctionne désormais de façon administrative et repose sur le travail d'employés hautement qualifiés, professionnels et sélectionnés sur examen officiel. En plus de percevoir un salaire en moyenne plus élevé que dans le secteur privé, ces professionnels bénéficient de la stabilité de l'emploi, dans la mesure où l'on dénombre peu de cas de licenciements chez CAIXA. Les auteurs en concluent donc que celle-ci est mieux préservée de la pression des groupes d'intérêts que le secteur privé. L'indépendance administrative constitue donc la principale caractéristique de fonctionnement expliquant le succès du Registre unique et du PBF.

Si ces arguments sont corrects, il manque toutefois des éléments permettant de comprendre les raisons de cet isolement. Des mécanismes tels que la procédure d'attribution de concessions, clairement décrite dans la législation et appliquée au système de paiement d'efficacement grâce à un algorithme, garantit que les concessions ne soient pas attribuées de façon arbitraire, au niveau local comme national.

De plus, on peut observer que la collecte des données et la saisie effectuée par les autorités municipales sont faites de façon décentralisée, sans que le gouvernement fédéral n'intervienne. La seule restriction est fixée par le ciblage géographique, qui rend difficile le recensement de ménages non-pauvres par les municipalités au détriment des ménages à faible revenu, car dans ce cas les populations à faible revenu demanderaient à être elles aussi intégrées. Par conséquent, la conjugaison d'un registre décentralisé et d'un système centralisé de paiements effectués grâce à des systèmes de gestion de l'information empêche le personnel en charge d'avoir une vision globale des individus inscrits et de ceux qui percevront le bénéfice.

5 LE PROGRAMME DE BOURSE FAMILIALE (*BOLSA FAMILIA*), PRINCIPAL UTILISATEUR DU REGISTRE UNIQUE

Le programme de bourse familiale (PBF) fut lancé en 2003 pendant le premier mandat du président travailliste Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), dont il constitue le programme phare. Aujourd'hui encore, le PBF est associé dans l'esprit des Brésiliens au Registre unique ; il demeure en outre le programme le plus visible et le plus vaste fondé sur le Registre unique, même si le nombre de programmes à utiliser cette base de données a considérablement augmenté.²

Le bénéfice du PBF est versé chaque mois par l'intermédiaire d'une carte magnétique à 13,9 millions de familles vivant sur l'intégralité du territoire, ce qui en fait le plus grand programme de transferts conditionnels en espèces au monde, au vu du nombre de paiements. Inutile de préciser qu'il s'agit d'une opération colossale, étant donné que le territoire du Brésil

est le cinquième plus vaste au monde, avec une surface 8,5 millions de kilomètres carrés. L'intégralité de ces paiements est effectuée par la CAIXA.

A partir de mars 2013, le PBF a commencé à transférer de l'argent aux familles en situation de pauvreté (2 USD/jour) et d'extrême pauvreté (1 USD/jour) identifiées par le Registre unique, sur lequel figurent toutes les familles pauvres du pays, sauf erreurs d'inclusion ou d'exclusion.

Les montants attribués varient selon :

- le niveau de revenu *per capita*, qui définit si la famille est pauvre ou extrêmement pauvre ;
- le nombre d'enfants, d'adolescents e de femmes enceintes ou allaitantes ; et
- le niveau de revenu après bénéfice, qui prévoit un transfert supplémentaire visant à combler le décalage entre le revenu après perception du bénéfice et le seuil d'extrême pauvreté.

En mars 2013, le transfert PBF moyen s'élevait à 75 USD par mois et par famille, et les transferts totaux correspondaient à 0,6 pour cent du PIB brésilien de 2012. Bien que cette somme représente une part relativement faible du budget gouvernemental, elle a fortement contribué à la récente réduction des inégalités et de la pauvreté au Brésil. Particulièrement ciblé sur les populations à faible revenu, le PBF est responsable de la baisse des inégalités au Brésil à hauteur de 21 pour cent. Le coefficient de GINI du Brésil est quant à lui passé de 0,58 en 2003 à 0,53 en 2010.³

Le Registre unique est très bien ciblé, ce qui signifie que le PBF l'est lui aussi. La proportion d'erreurs d'inclusion et d'exclusion est proche des chiffres d'autres programmes de transferts en espèces d'Amérique latine, comme le programme *Oportunidades* du Mexique ou encore le programme chilien *Chile Solidario*.⁴

6 SERVICES DE PAIEMENT DE LA BOLSA FAMÍLIA

Le MDS et la CAIXA ont développé un système permettant de gérer les opérations de paiement du PBF. Ce système se fonde sur les principes régissant l'accès au programme et le calcul de tous les bénéfices. Après avoir analysé les données contenues dans le Registre, ce système identifie automatiquement les familles remplissant les conditions de ciblage et d'autres conditions supplémentaires. Le gouvernement central ajoute ensuite un ciblage géographique et alloue un budget total au programme, puis détermine l'ordre de priorité des bénéficiaires afin d'attribuer les nouveaux bénéfices de façon efficace. Bien que les gouvernements locaux soient chargés de l'inscription de nouveaux bénéficiaires, ils n'ont toutefois aucune influence sur l'intégration de ces derniers au programme.

Le seul cas de figure dans lequel des bénéfices ne sont pas assignés de façon automatique concerne l'inclusion de populations traditionnelles et vulnérables, identifiées chaque mois par le MDS par le biais d'activités de recensement bien particulières. Il s'agit de populations telles que des tribus indigènes, des descendants d'esclaves d'origine africaine et en situation de pauvreté, des personnes affranchies d'activités assimilables à l'esclavage et des familles au sein desquelles des cas de travail infantile ont été détectés. Toutes ces populations jouissent d'un

accès prioritaire au programme et leur inclusion relève de la seule responsabilité du gouvernement national. Malgré les inclusions et exclusions non-automatiques, la gestion des bénéfices est en grande partie réalisée de façon automatique par le logiciel qui génère les paiements mensuels. Pendant le premier trimestre de 2013, 98 pour cent des bénéfices ont été attribués automatiquement par ce système. Une fois la fiche des paiements générée, le logiciel demande la réalisation des transferts depuis le compte du MDS vers les comptes individuels, pour que les espèces puissent être retirées.⁵ Pour les nouveaux bénéficiaires, des cartes sont émises puis envoyées par courrier postal.

ENCADRE 1

Programme *Bolsa Família*: déterminer l'ordre de priorité des bénéficiaires

Si le nombre de familles éligibles au PBF dépasse la limite globale du programme, en terme de budget ou de nombre de bénéficiaires, au niveau local ou national (ciblage géographique), l'ordre de priorité sera alors déterminé d'après les critères suivants :

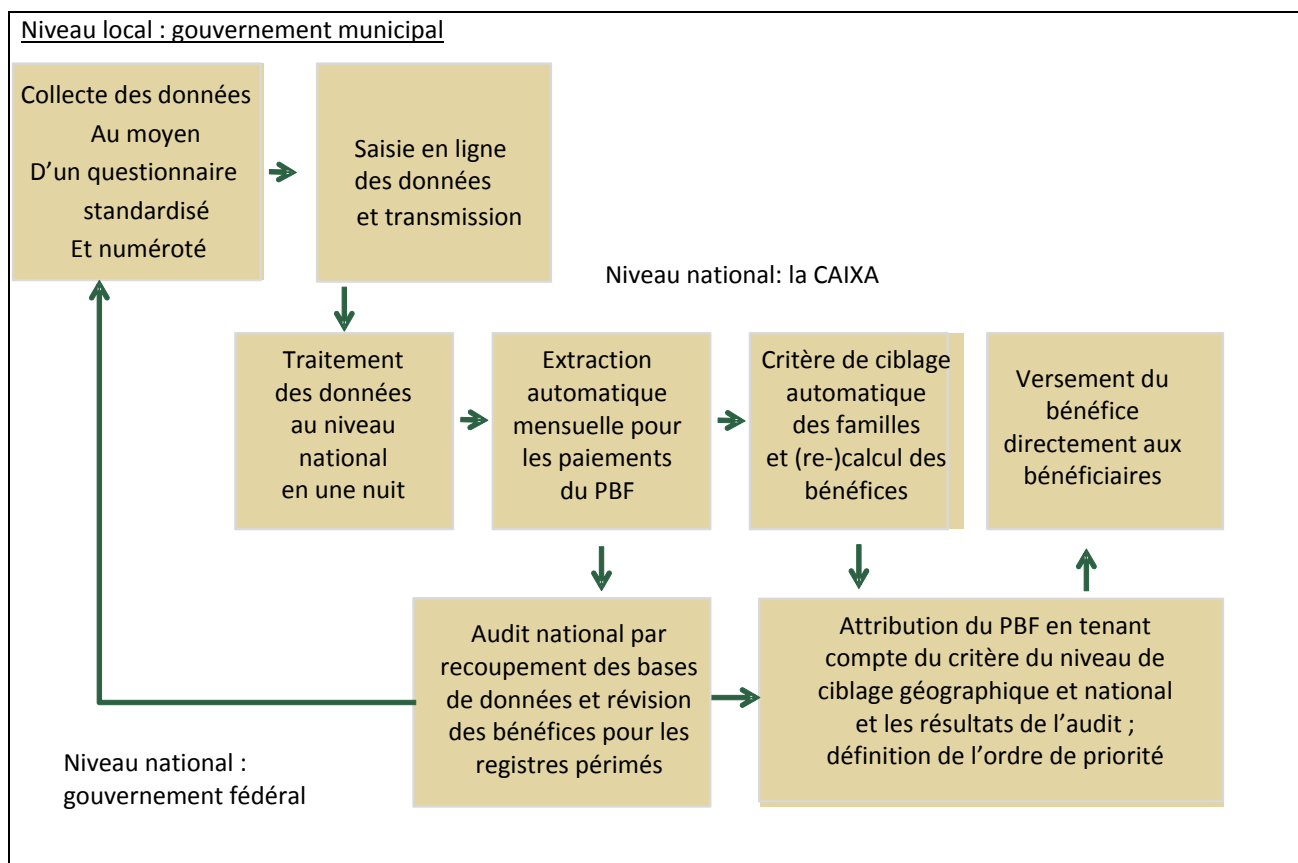
- Populations prioritaires (indigènes, travail infantile, communautés descendantes d'esclaves, etc.) ;
- Municipalité où la couverture est plus faible ;
- Revenus auto-déclarés les plus faibles ; et
- Enfants âgés de 17 ans et plus.

La législation prévoit la possibilité de fixer l'ordre de priorité en fonction de mesures de vulnérabilité, tels qu'une méthode de prédiction du revenu ou un indicateur de vulnérabilité, bien que cette possibilité n'ait jamais été utilisée par le MDS. Cela peut s'expliquer par le fait que, jusqu'à présent, l'auto-déclaration a joué en faveur du ciblage, dans la mesure où les familles peuvent se trouver confrontées à une instabilité de revenu, même celles présentant un profil de revenu moyen. Le ciblage du PBF, évalué par rapport aux erreurs d'exclusion, a oscillé entre 60 et 70 pour cent, un niveau comparable à celui des niveaux de ciblage d'*Oportunidades* au Mexique et à ceux d'autres programmes d'Amérique latine utilisant un mécanisme d'évaluation indirect des ressources pour déterminer l'ordre de priorité des bénéficiaires ou s'assurer de leur éligibilité.

En outre, les bénéfices s'annulent souvent automatiquement si les familles ne remplissent pas les conditions de revenu du programme ou ne retirent pas au bout de six mois les bénéfices qu'ils ont accumulés à la banque. Certaines années, des bénéficiaires sont également rayés des listes suite à des processus d'audit, des révisions de bénéfices concernant des registres périmés, des cas de non-conformité aux conditionnalités et des affaires judiciaires particulières. Tous ces processus non-automatiques sont encore une fois règlementés et contrôlés par le gouvernement central. Dans des cas particuliers, les gouvernements locaux peuvent toutefois bloquer ou annuler les bénéfices. Le flux de données entre l'inscription et le paiement des bénéfices est représenté sur le schéma 1.

FIGURE 1

Flux de données entre l'inscription sur le Registre unique et l'intégration au programme *Bolsa Família* (Bourse familiale)



Actuellement, 98 pour cent des bénéficiaires sont retirés au travers de l'un des nombreux canaux de paiement de la CAIXA, le mois même de leur versement. Le tableau 2 illustre l'importance des points de loteries, qui représentent des structures bancaires simplifiées permettant aux clients de réaliser certaines transactions, comme des paiements de factures, des retraits ou des dépôts.

TABLEAU 2

Retraits par canaux de paiement - programme *Bolsa Família* (%), janvier 2013

Canaux	% de retraits
Points de loterie	54
Comptes en banque	21
Agences	17
Banques (ici, la CAIXA)	7
Total	100

Il est étonnant de constater que les comptes bancaires traditionnels ne constituent que le second canal de paiement le plus utilisé, ce qui traduit un niveau d'inclusion financière assez élevé des populations à faible revenu.

La CAIXA travaille également avec certains homologues, des établissements commerciaux traditionnels qui se proposent pour réaliser des transactions simples pour la CAIXA. Ils sont généralement situés dans des zones rurales ou isolées, trop éloignées d'une banque ou d'un point de loterie. Seuls 7 pour cent des retraits sont effectués par le biais de ce canal. Mais qu'en est-il de ces familles qui n'ont aucun moyen de retirer leur bénéfice ? La distance des canaux de paiement est-elle un facteur déterminant ? D'éclairantes informations peuvent être récoltées dans l'analyse des bénéfices annulés pour non-retrait.

En moyenne, 65 mille familles sont exclues du programme parce qu'elles n'ont pas retiré leurs bénéfices pendant plus de six mois. Ce phénomène peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

Les problèmes d'adresse touchent 41 pour cent des familles concernées. Celles-ci n'ont pas même reçu la carte magnétique qui leur avait été envoyée par courrier postal et n'étaient donc pas au courant que ce bénéfice leur avait été accordé. Cela peut également être dû à des adresses approximatives en zones rurales, à des résidences temporaires ou incertaines ou encore à des déménagements non signalés auprès du Registre unique. Il peut aussi s'agir d'erreurs de saisie dans le Registre unique, ce qui est assez courant puisque le contrôle de qualité des informations saisies est presque inexistant.

Dans le cas des familles en situation d'extrême pauvreté, les données montrent que la non-réception de la carte magnétique est un facteur moins déterminant que pour les familles les moins pauvres. En moyenne, la non-réception des cartes est responsable de 29 pour cent des non-retraits, ce qui signifie qu'il existe des raisons plus déterminantes. Ici, bien sûr, les frais de transport et le fait de laisser ses enfants à la garde d'un tiers peuvent être rédhibitoires. De plus, pour les personnes en situation d'extrême pauvreté, se rendre en « ville » pour faire valoir un « droit » et retirer le bénéfice au moyen d'une carte magnétique et d'un mot de passe peut constituer un véritable défi culturel, bien que cette hypothèse n'ait pas encore été étayée par des preuves tangibles.

7 L'IMPORTANCE DES MUNICIPALITES : UN EXEMPLE PRATIQUE

La littérature analysant les accords et décentralisations fédérales suggère que « la dispersion de la faculté de légiférer entre les unités fédérales réduit la portée du gouvernement central en matière d'exécution des politiques, entraînant l'émergence d'un gouvernement central limité ». D'une part, l'ascendant des unités fédérales sous-nationales pourrait en faire des parties prenantes détenant un pouvoir de veto et pourrait limiter les capacités du gouvernement central. On se rend toutefois compte que le cœur du problème ne concerne pas le pouvoir excessif de veto détenu par les gouvernements locaux : ce sont en réalité les restrictions administratives et bureaucratiques qui entravent l'élaboration des politiques. Dans le cas du Brésil, il est essentiel de comprendre l'importance du rôle joué par les municipalités, mais aussi l'importance des mesures d'incitation adoptées à l'intention par le gouvernement central par le biais de mécanismes institutionnels.

Depuis la création du PBF, le MDS a établi des quotas de bénéficiaires pour chaque municipalité en se fondant sur un indicateur simple et facile à comprendre : la proportion de pauvres par municipalité (ciblage géographique). Afin de bien saisir la signification de ce mécanisme, il est important de préciser que le MDS a toujours travaillé avec deux quotas : l'un national, l'autre municipal. En 2003, le quota national s'élevait à 11,1 millions de familles⁶, ce qui correspondait au nombre total de personnes pauvres vivant dans les municipalités brésiliennes. Il existe également un quota municipal, un paramètre avec lequel travaillaient toutes les équipes municipales.

Le quota national, fixé comme objectif du PBF, a été atteint fin 2006. Jusqu'alors, on pensait généralement que le quota était un paramètre d'action fondé sur une estimation et qu'il ne correspondait par conséquent pas toujours à la réalité : dans certaines municipalités, il était rapidement dépassé, tandis que d'autres municipalités (une majorité) étaient loin de s'en approcher. Il s'est écoulé avant que le quota national ne soit atteint une période pendant laquelle les quotas municipaux ne constituaient pas un plafond (seuil supérieur). Ce ne fut le cas qu'une fois atteint le quota national.⁷ R. P. Barros et al. (2008) ont d'ailleurs démontré le rôle déterminant des quotas locaux dans l'amélioration du ciblage des programmes sociaux tels que PBF.

Dans le cadre du PBF, on pensait généralement que les responsables de sa mise en œuvre ne disposaient pas des mécanismes nécessaires pour garantir le versement des bénéficiaires. Dans un pays où les affaires publiques et l'intérêt public suscitent des perceptions différentes et où beaucoup ont des notions de comptabilité tandis que d'autres se reposent plutôt sur une forme traditionnelle de clientélisme politique, il convient de souligner que cette étape a constitué un progrès considérable pour le programme. Cet apprentissage a été assimilé par les citoyens, qui ont compris l'important droit qui leur était accordé, mais aussi par les gouvernements, habitués à la pratique du népotisme. C'est certainement grâce à ce progrès que les responsables locaux ont pu mettre en place un système de recensement de la population ciblant les plus pauvres. On sait qu'un registre mieux ciblé augmente la possibilité d'intégrer des citoyens vivant dans une région donnée et permet de garantir leur éligibilité à l'octroi de bénéficiaires déterminés par un classement national. En d'autres termes, les règles régissant l'usage d'un classement national plutôt que municipal ont déterminé un comportement avant tout axé sur l'intérêt public au niveau local.

Au départ, le gouvernement fédéral n'avait pas créé de mécanisme d'incitation à l'intention des municipalités. À cause de la mauvaise qualité des archives des deux premières années, le MDS a élaboré en mai 2005 un mandat visant à définir le rôle de chaque partie prenante et à déterminer l'agent municipal qui devrait rendre compte du programme (Soares et Sátyro, 2010).

Cette étape a tenu lieu de processus d'apprentissage, même si un manque d'instruments de mise en œuvre, d'incitations positives et de restrictions s'est fait sentir. En 2006, le MDS a donc instauré un instrument de soutien financier à l'intention des équipes municipales afin d'améliorer la qualité des informations contenues dans les registres. Cet instrument se fonde sur un indice consacré d'une part à la qualité du registre en matière de couverture et de ciblage et, d'autre part, au suivi des conditionnalités, qui relève de la responsabilité de la municipalité. Selon S. Soares et N. Sátyro, « la formule de ce soutien financier est simple : un montant maximal de 2,50 \$ par famille inscrite sur le Registre, partant du principe que les 200

premières familles de n'importe quelle municipalité représentent deux fois cette somme » (Lindert et al., 2007).

Cette somme maximale est ensuite multipliée par l'Indice de Gestion Décentralisée (IGD), qui correspond tout simplement à la moyenne de ces quatre pourcentages :

- 1) le pourcentage de familles du Registre unique dont les données sont cohérentes et complexes (qualité du registre) ;
- 2) le pourcentage de familles du Registre unique ayant mis à jour leurs données dans le courant des deux antérieures ;
- 3) le pourcentage d'enfants bénéficiaires ayant respecté toutes les conditionnalités relatives à l'éducation ; et
- 4) le pourcentage de familles bénéficiaires ayant respecté toutes les conditionnalités relatives à la santé.

Cet indice varie entre 0 (valeur minimum) et 1 (valeur maximum) ; il mesure l'efficacité de la gestion municipale en se fondant sur ses deux dimensions principales.

D. H. Helal et J. H. B. Neves (2007) soulignent à juste titre l'importance de ce qu'ils appellent un « isomorphisme coercitif » dérivant de la pression formelle et informelle à standardiser les mesures prises. Ces auteurs ne traitent toutefois que de la capacité de la standardisation NOB/SUAS dans la mesure où cette norme spécifique a efficacement créé plusieurs mécanismes, responsabilités et procédures, standardisant les mesures adoptées par les municipalités. À aucun moment toutefois les auteurs ne se concentrent sur l'Indice de Gestion Municipale Décentralisée (IGD-M) ni sur l'Indice de Gestion Étatique Décentralisée (IGD-E), tous deux créés par le MDS. L'IGD-M vise incontestablement à améliorer la qualité du registre, en échange d'un soutien financier des municipalités.

8 OBSERVATIONS FINALES

Le Registre unique constitue sans l'ombre d'un doute un outil de gestion exceptionnel mis au point pour l'application et la gestion de politiques sociales, avant tout parce qu'il recense la population brésiliennes en situation de pauvreté, ce qui est une véritable prouesse vues les dimensions continentales du pays. De plus, le Registre unique a atteint un niveau de précision formidable, dans la mesure où il consigne, en plus de l'adresse complète et de la location de chaque famille, des données socio-démographiques telles que :

- (i) la composition de la famille et la présence ou non de femmes enceintes ou allaitantes ;
- (ii) l'éducation formelle ;
- (iii) la participation au marché du travail ;
- (iv) le revenu disponible, le revenu et les dépenses ;
- (v) le développement des enfants ;
- (vi) les conditions de logement ; et
- (vii) la présence de personnes handicapées ou âgées au sein du ménage.

Au niveau de son fonctionnement, le Registre unique a considérablement amélioré la capacité du gouvernement central et des gouvernements locaux à formuler et à mettre en œuvre des politiques destinées aux ménages pauvres. Toutes les politiques, même les politiques universelles, peuvent dorénavant inclure des mécanismes distributifs, dans la mesure où les populations pauvres sont désormais identifiées et disposent d'une porte d'entrée unique pour accéder aux politiques publiques. De plus, les gouvernements locaux ne disposant pas d'instruments administratifs suffisants pour gérer des politiques publiques se sont vus proposer une série d'outils pour pallier cette lacune, puisque le Registre unique n'est pas seulement un système de gestion de l'information : il inclut également une possibilité de formation dans le domaine de la collecte de données et transfère en outre des fonds aux gouvernements sous-nationaux afin de soutenir l'activité de recensement, une disposition essentielle dans la mesure où la capacité administrative varie considérablement entre les 5 570 gouvernements locaux du Brésil.

Il convient néanmoins de préciser que la qualité du Registre unique actuel constitue une avancée historique bâtie au fil de dix années d'apprentissage institutionnel et de coopération entre la CAIXA, le MDS et les gouvernements locaux du Brésil. La CAIXA a en effet joué un rôle décisif dans la configuration du Registre unique tel qu'on le connaît aujourd'hui. Si cet établissement a si bien rempli son rôle, s'est grâce à son indépendance administrative, à l'étendue de son réseau géographique ainsi qu'à sa capacité technique avérée à gérer un flot d'informations aussi abondant et dynamique. Il serait en revanche plus difficile de trouver ou de développer de telles caractéristiques chez un ministère tel que le MDS, fondé en 2003 seulement. Pour ce qui est des services de paiement, on n'aurait pu rêver d'un meilleur partenaire que la CAIXA, puisque celle-ci s'est révélée capable de procéder à 13,9 millions de paiements mensuels sans délais. En outre, le fait que ces transferts directs soient effectués par une institution crédible permet de réduire considérablement le clientélisme local et de consolider l'idée selon laquelle le PBF est bien un droit et non une faveur accordée par charité.

BIBLIOGRAPHIE

- Assis, S.A.G. et J. Ferreira (2010). 'Capítulo 7 – Usos, Potencialidades e Limitações do Cadastro Único no Subsídio às Políticas Sociais para a População de Baixa Renda', in J.A. Castro et L.Modesto (eds), *Bolsa família 2003–2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea.
- Barros, R.P., M. Carvalho et R.S.P. Mendonça (2010). 'Capítulo 6 – Sobre as Utilidades do Cadastro Único', in J.A. Castro et L.Modesto (eds), *Bolsa família 2003–2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea.
- Barros, R.P. et al. (2008). 'A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família', *Texto para Discussão*, No. 238. Niterói, Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense.
- Cunha, R. (2009). 'Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família', *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim, UNESCO.
- Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (2005). *Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília, Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim, <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>> (site consulté le 4 février 2014).
- Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (2010). 'Cadastro Único', site internet du MDS, <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>> (site consulté le 4 février 2014).
- Sátyro, N. et S. Soares (2009). 'Diagnóstico e desempenho recente do Programa Bolsa Família', *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- Soares, F., R. Ribas et R. Osório (2007). 'Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective', *IPC Evaluation Note*, No. 1. Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive.
- Soares, S. (2012). 'Bolsa Família, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future', *IPC Working Paper*, No. 89. Brasília, Centre international de politiques pour la croissance inclusive.
- Vieira, A. (2009). 'Sistemas de informação e gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal', *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim, UNESCO.

NOTES

1. La DATAPREV gère également le registre et le paiement des bénéficiaires en espèces versés aux personnes handicapées ou âgées dont le revenu mensuel *per capita* représente le quart du salaire minimum. Il s'agit du BPC (Bénéfice de prestation continue), dont la création remonte à 1988 mais qui n'est entré en vigueur qu'en 1993. Aujourd'hui, le BPC est le plus grand programme de transferts non-contributif après le PBF. En décembre 2012, il couvrait 4 millions d'individus, dont 1,8 million de personnes âgées et 2,2 millions de personnes handicapées.
2. Le Tarif social d'énergie électrique (*Tarifa Social de Energia Elétrica*) subventionne autour de 12 millions de factures d'électricité. Tous les bénéficiaires doivent être inscrits sur le Registre unique pour y avoir droit. Tous les programmes appartenant au « Brésil sans misère », la stratégie de Dilma Rousseff, successeur de Lula, identifient les populations-cible en se fondant sur le Registre unique.
3. Voir Soares, Sergei (2012).
4. Voir Soares, Fabio et al. (2007).
5. Le règlement de la banque centrale brésilienne permet la création de comptes bancaires offrant des services limités au dépôt et au retrait du bénéfice.
6. Une estimation du nombre de familles pauvres par municipalité a été établie à partir d'une méthode élaborée par l'Ipea, en se fondant sur les données récoltées par l'enquête nationale auprès des ménages (PNAD), menée chaque année par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE). Il convient de souligner que l'estimation du nombre de ces familles est devenue l'objectif du PBF.
7. Toutefois, comme il s'agit d'un calcul arbitraire, le quota a progressivement augmenté afin d'étendre la couverture.



Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

Programme des Nations Unies pour le Développement

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13° andar

70076-900 Brasília, DF - Brésil

Téléphone: +55 61 2105 5000

Adresse e-mail : ipc@ipc-undp.org ■ Site internet : www.ipc-undp.org