

Le *Cadastro Único* (ou « Registre unique ») : un instrument unique co-géré par une banque publique nationale

Joana Mostafa, Directrice du département du *Cadastro Único*, Ministère du développement Social et de la lutte contre la faim (MDS) et chercheur à l'Institut de Recherche Économique Appliquée (Ipea) ; Natália G. D. Sátyro, Professeure au département de sciences politiques, Université fédérale de l'État de Minas Gerais (UFMG).

Le ***Cadastro Único*** est le principal registre sur lequel se basent les programmes et politiques adressés aux populations à faibles revenus 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. Sa vocation était alors de faire fusionner en un seul registre les diverses bases de données associées aux différents programmes existants, dans un 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. Ces registres étaient par ailleurs peu fournis, ce qui 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 recevaient ni services ni transferts en espèces. Aujourd'hui en revanche, il existe un registre unique, le *Cadastro Único*, qui constitue le socle des principaux programmes gérés par un grand nombre de ministères, au niveau fédéral (au moins vingt ministères) comme au niveau étatique.

Le *Cadastro Único* 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 par tête, 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 *Cadastro Único* 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-dix-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, ou 35 pour cent de la population brésilienne totale ; le pourcentage de couverture du *Cadastro Único* est donc de 114,5 pour cent. Le plus vaste programme fondé sur l'utilisation du Registre unique est un programme de transfert conditionnel en espèces baptisé *Bolsa Família* (PBF) : chaque mois en effet, 13,9 millions de familles du pays tout entier reçoivent sur des cartes magnétiques les bénéfices auxquels donne droit le PBF. Du point de vue du volume des transferts

mensuels, il s'agit donc du plus grand programme de ce type au monde; mais *Bolsa Família* constitue en même temps un défi majeur, dans la mesure où la superficie du Brésil (8,5 millions de km²) en fait le cinquième plus grand pays du monde.

La particularité du *Cadastro Único* 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 qui utilisent la vérification indicative des ressources.

Ce sont les 5 570 municipalités brésiliennes qui sont chargées de recueillir les données et de les inscrire dans le registre, et c'est une banque publique brésilienne, la *CAIXA Econômica Federal*, qui a développé le logiciel de saisie des données, dont la dernière version est sortie en 2010. Cette même année a vu la mise en circulation d'un nouveau formulaire conçu pour récolter davantage de détails relatifs aux individus et aux familles, qui suit de près le modèle du recensement national officiel et des enquêtes sur les ménages.

La *CAIXA* est une banque publique ; malgré la nature financière de son activité principale, c'est elle qui est responsable de la mise à jour des bases de données et de la maintenance du système du *Cadastro Único*. Si l'on considère le volume des dépôts qu'elle enregistre, la *CAIXA* est actuellement la deuxième banque du pays, derrière *Banco do Brasil*, une autre banque publique brésilienne. En ce qui concerne la gestion du *Cadastro Único* 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 (logiciel de saisie des données en ligne, cohérence des informations, couplage des données pour éviter les doublons, sécurité des informations contenues dans la base de données, entre autres) ;
- des services relatifs à la liste des bénéficiaires et au paiement des bénéficiaires (système de paiement, fabrication et distribution des cartes magnétiques et versements mensuels réalisés via quatre canaux différents, entre autres).

La *CAIXA* a joué un rôle décisif dans la configuration du *Cadastro Único* tel qu'on le connaît aujourd'hui. Si cet établissement a si bien rempli la mission dont il s'est trouvé investi, c'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 dans 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*, puisqu'elle 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 (Mostafa et Sátyro, 2013).

Source:

Mostafa, J. et N. Sátyro (2013), "*Cadastro Único: a registry supported by a National Public Bank*", *IPC Working Paper*, No. 126. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.