



WORKING PAPER

working paper **numéro 169**
mai, 2018

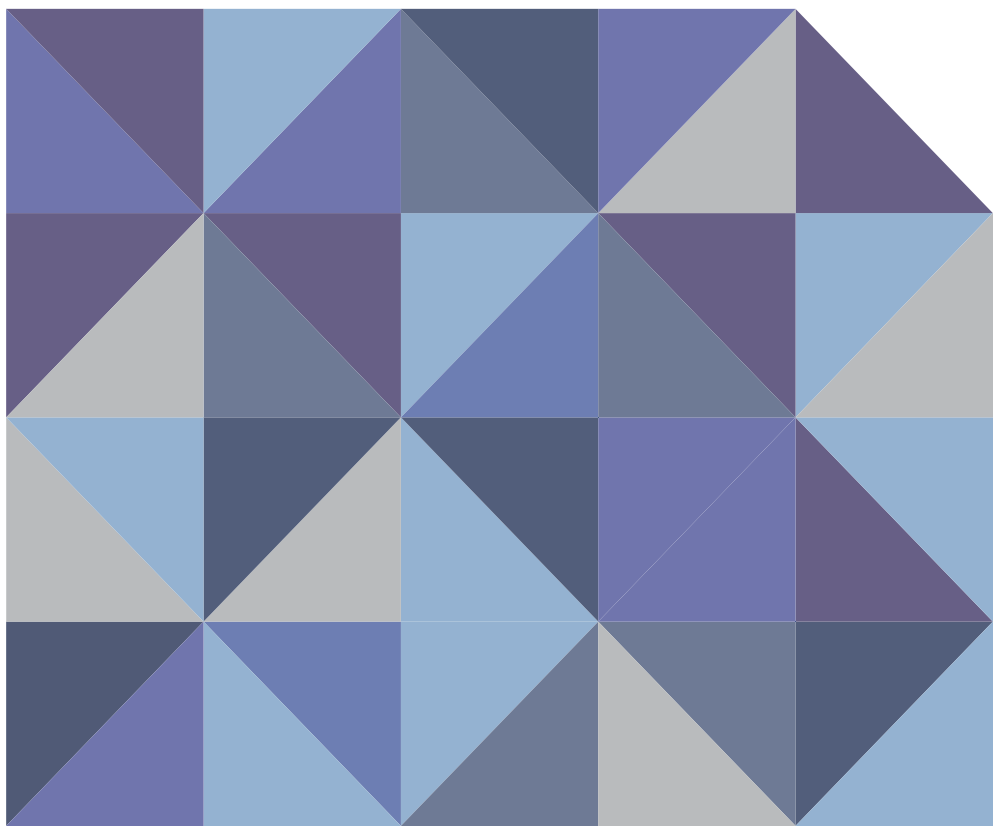
ISSN 1812-108x

L'intégration des registres administratifs à l'usage des politiques de protection sociale : enseignements tirés de l'expérience brésilienne

Letícia Bartholo, Institut de recherche économique appliquée
et Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

Joana Mostafa, Institut de recherche économique appliquée

Rafael Guerreiro Osorio, Institut de recherche économique appliquée
et Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive



Copyright© 2018
Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
(*International Policy Centre for Inclusive Growth - IPC-IG*)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
Téléphone : +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.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.ipcig.org et il est possible de s'y abonner en adressant sa demande à ipc@ipc-undp.org.

Print ISSN: 1812-108X

L'INTÉGRATION DES REGISTRES ADMINISTRATIFS À L'USAGE DES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE : ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE¹

Letícia Bartholo,² Joana Mostafa³ et Rafael Guerreiro Osorio⁴

RÉSUMÉ

L'intégration des informations utilisées par les politiques de protection sociale n'est pas une tâche aisée, car elle requiert une volonté politique, une capacité de coordination institutionnelle, le développement de logiciels et l'amélioration de la communication directe avec la population. Confrontés à une telle complexité, les pays poursuivant cet objectif sont souvent désireux d'échanger des connaissances ; le cas brésilien est souvent cité comme un exemple d'intégration réussie, avec la construction du Registre unique à l'usage des programmes sociaux (*Cadastro Único*) du Gouvernement fédéral. À travers l'expérience du Registre unique, ce texte aborde certains aspects essentiels à la mise au point d'instruments d'intégration des politiques de protection sociale. Il expose différents défis qu'il reste à relever pour remplir la promesse d'une plus grande intégration des programmes de protection sociale et pour favoriser le confort et le respect des citoyens.

Mots-clefs : Registre unique, Programme *Bolsa Família*, Assistance sociale, Protection sociale, Registre administratif, Systèmes intégrés d'informations sociales, Transferts monétaires, Lutte contre la pauvreté, Allocations familiales, Filet social, Évaluation des ressources.

1. Le présent texte découle directement de l'expérience pratique accumulée par ses auteurs en matière de formulation, de conseil et de mise en œuvre des politiques de protection sociale brésiliennes, notamment du programme *Bolsa Família* et du Registre unique à l'usage des programmes sociaux. Comme on le verra, la littérature en la matière est limitée, très pragmatique et peu théorique, dans la mesure où le thème abordé ici est largement appliqué et relativement récent, du moins dans le champ des politiques de protection sociale non contributives. La version initiale de cette étude, publiée en portugais par l'Ipea l'Institut de recherche économique appliquée (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Ipea) dans le cadre de sa série intitulée Texts for Discussion (TD), est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2376.pdf>.

2. Spécialiste en politiques publiques et en administration publique à la Direction des études et politiques sociales (Disoc) de l'Ipea et chercheuse associée à le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).

3. Technicienne de planification et de recherche à la Disco/l'Ipea.

4. Technicien de planification et de recherche à la Disoc/l'Ipea et chercheur associé à l'IPC-IG.

1 INTRODUCTION

Un pays donné dispose de cinq programmes sociaux principaux ; chacun d'entre eux est consacré à un ensemble de vulnérabilités spécifiques affectant les citoyens pendant les différents stades de leur vie. Le premier de ces programmes est axé sur l'amélioration de l'alimentation des enfants via un transfert monétaire direct aux familles et via le suivi nutritionnel des enfants. Le second cherche à promouvoir la scolarisation des enfants, ici encore par l'intermédiaire de prestations financières, associées cette fois-ci au suivi de la fréquentation scolaire. Le troisième programme est consacré à l'amélioration des conditions d'hygiène et de logement des familles privées d'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie électrique, et accorde la priorité aux personnes vivant dans des zones à risque. Le quatrième est un programme de motivation et de qualification professionnelle des jeunes et des adultes. Le cinquième verse aux personnes âgées vivant en situation de pauvreté une prestation financière mensuelle destinée à leur permettre de vivre dignement.

Chacun de ces programmes s'adresse à un public spécifique et se sert d'ensembles de variables socio-économiques et de mécanismes propres pour déterminer le public à prendre en charge. En examinant les données statistiques de ce pays, on remarque toutefois une concentration des bénéficiaires dans certaines zones géographiques et parmi les 30 pour cent les plus pauvres de la population.

De telles similitudes soulèvent les questions suivantes : les familles prises en charge sont-elles les mêmes ? Les enfants sortant du programme d'appui nutritionnel obtiennent-ils un accès au programme de scolarisation ? Les enfants bénéficiant du programme d'appui nutritionnel et les personnes âgées vivant en situation de pauvreté ont-ils accès au programme d'assainissement de base ? La qualification progressive des jeunes et des adultes entraîne-t-elle une amélioration des conditions de vie de leur famille ? Serait-il possible de revoir la conception de certains programmes pour obtenir de meilleurs résultats ?

Dans ce pays, un citoyen pauvre ayant un accès limité à l'information s'adresse à un bureau d'assistance sociale⁵ pour obtenir une aide à l'éducation de ses quatre enfants âgés de 2 à 19 ans. Dans ce bureau, il parvient à inscrire son fils de 2 ans à un programme d'appui nutritionnel, mais on l'informe qu'il doit se rendre auprès de trois autres bureaux et s'informer sur les documents à fournir et sur la marche à suivre pour pouvoir s'inscrire aux trois autres programmes auxquels il a droit (amélioration des conditions de logement, appui à la scolarisation des enfants et qualification professionnelle de son jeune fils). Pour y parvenir, ce citoyen devra investir au moins trois jours supplémentaires. Peu informé, il s'interrogera néanmoins sur la nécessité de se rendre à quatre endroits différents pour obtenir des prestations publiques et pensera qu'il serait plus simple de résoudre toutes ces questions en un seul et même endroit.

Cet exemple très simple nous montre combien l'intégration des informations servant aux politiques de protection sociale faciliterait la vie du citoyen et de l'administrateur de politiques publiques. Il montre également qu'en générant une meilleure cohésion entre des politiques jusque-là morcelées, elle pourrait même améliorer les résultats récoltés par les interventions publiques en matière de lutte contre la pauvreté et contre d'autres vulnérabilités sociales.

L'intégration des informations utilisées par les politiques de protection sociale n'en demeure pas moins une tâche difficile, car elle requiert une volonté politique, une capacité de coordination institutionnelle, le développement de logiciels et

l'amélioration de la communication directe avec la population. Confrontés à une telle complexité, les pays poursuivant cet objectif sont souvent désireux d'échanger des connaissances. Le cas brésilien est souvent cité en exemple d'intégration réussie, avec la construction du Registre unique à l'usage des programmes sociaux (*Cadastro Único*) du Gouvernement fédéral.

Pendant les sept dernières années, le Registre unique a été considéré au niveau international comme un exemple d'intégration des interventions axées sur les plus vulnérables : sa base de données regroupe en effet 40 pour cent de la population brésilienne et il est actuellement utilisé par plus de vingt programmes sociaux mis en œuvre dans le pays. Il convient toutefois de préciser que son élaboration ne s'est pas faite sans effort ni du jour au lendemain, et qu'il reste de nombreux défis à relever pour parvenir à une véritable intégration des politiques de protection sociale, notamment non contributives.

À travers l'expérience du Registre unique, nous aborderons certains aspects essentiels à la mise au point d'instruments d'intégration des politiques de protection sociale ; il est ici question des politiques de protection contre les risques sociaux, dont la couverture dépasse donc les risques classiques déjà envisagés par les régimes de sécurité sociale (perte de revenus liée à la maladie, au handicap, à la vieillesse, à la mort ou à l'incarcération). Nous nous intéresserons ainsi à la multitude d'initiatives et de programmes publics destinés à protéger les familles et individus n'ayant pas les moyens de cotiser et se trouvant généralement exclus des systèmes de protection prévus par la réglementation en matière de droits des travailleurs et de protection sociale. Nous nous concentrerons à cet égard sur les obstacles entravant l'intégration des services et prestations de protection sociale consistant à transférer des biens et des droits à des prix subventionnés ou nuls, mais aussi l'intégration des mesures d'incitation et d'appui à l'amélioration de l'état de santé, de l'éducation, des conditions de travail et du respect des droits civils.⁶

Le présent propos repose sur la supposition suivante : s'il est souvent question de l'importance de s'émanciper des services sociaux (tels que les prestations de protection sociale non contributive), les pouvoirs publics devraient au contraire s'efforcer avant tout de permettre à la population d'y accéder. Dans quelle mesure l'État utilise-t-il les informations dont il dispose déjà pour localiser les citoyens vulnérables, privés de droits et d'un niveau de bien-être minimum ? Quel degré de couverture les politiques de protection sociale existantes atteignent-elles ? Existe-t-il des privations non couvertes ? Les documents requis pour accéder aux programmes sociaux ou les horaires de fonctionnement des structures de l'assistance sociale excluent-ils les plus vulnérables ? Existe-t-il un réseau permanent de prise en charge du public qui procède à l'inclusion et à la mise à jour des renseignements relatifs à la population vulnérable pour garantir que les services publics proposés répondent à leurs besoins ? La capacité des pouvoirs publics à promouvoir des conditions minimales de bien-être aux citoyens pourrait être favorisée par une réflexion menée sur la construction de registres intégrés d'information.

Pour traiter cette question, le présent texte se compose de la présente introduction suivie de cinq parties. La première partie expose les avantages politiques et opérationnels que comporte l'intégration des informations servant aux politiques de protection sociale. La deuxième partie présente brièvement les principales composantes de cette intégration : un registre intégré, les systèmes de gestion des programmes sociaux et un système intégré d'informations sociales (SIIS).⁷ Les deux premières parties puisent moins dans l'expérience brésilienne que dans la littérature spécialisée sur l'intégration de politiques publiques non

contributives et sur la mise au point de SIIS. Si le Brésil ne dispose pas de SIIS, la plupart des pays élaborant des registres intégrés poursuivent pour leur part cet objectif ; il semble donc pertinent d'exposer au lecteur intéressé par ces questions les avantages d'une telle intégration avant de passer aux parties suivantes. La troisième partie constitue le cœur de notre propos : sur le plan institutionnel, administratif, opérationnel et technologique, les erreurs comme les réussites qui ont ponctué la construction du Registre unique ont beaucoup à apprendre sur la conception et le fonctionnement d'un registre intégré. La quatrième partie débat de l'utilisation des informations contenues dans le Registre à des fins de suivi et d'évaluation du Registre lui-même et des programmes qui s'en servent (ou « programmes usagers ») ; elle soulève en outre certains aspects pertinents de la mise au point d'un SIIS. La cinquième partie propose des considérations finales.

Une réserve doit toutefois être émise : si l'intégration de programmes épars constitue un idéal à poursuivre, il n'existe dans la pratique aucun registre ni système de gestion servant toutes les finalités. Il convient toutefois d'éviter les illusions quant à la possibilité de remédier à des problèmes réels et complexes au moyen de solutions théoriques. La protection de la vie privée, le consentement du citoyen, les processus décisionnels, les politiques des différents niveaux et la diversité des situations de vulnérabilité imposent en effet des limites légitimes aux ambitieuses solutions bureaucratiques. La vocation du présent texte à cet égard est plus modeste : il réfléchit à l'intégration, et non à l'unification, de caractéristiques comparables et susceptibles d'être harmonisées entre les différentes procédures de recensement, de sélection et d'administration des programmes sociaux afin de faciliter la vie des citoyens et la tâche des administrateurs de programmes.

2 AVANTAGES DE L'INSTAURATION DE REGISTRES ADMINISTRATIFS INTÉGRÉS POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

Au niveau individuel, l'adoption d'un système intégré d'informations servant aux politiques de protection sociale contribue à la coordination des actions publiques menées pour réduire les vulnérabilités affectant les citoyens au fil des différents stades de leur vie. L'intégration peut en outre faciliter l'accès des citoyens aux politiques de protection sociale, affermissant ainsi le respect que l'État témoigne envers sa population.

Au niveau de la population, une approche intégrée permet à l'État d'évaluer la portée de ses initiatives ainsi que les lacunes persistantes. L'envergure d'une telle vision permet d'identifier le chevauchement d'interventions existantes et favorise la conception de nouvelles interventions, contribuant ainsi à l'universalisation de la protection sociale octroyée aux habitants.⁸ Parmi les avantages que présentent les efforts d'intégration des informations servant aux politiques de protection sociale figurent notamment :⁹

- La promotion des économies d'échelle et la réduction du travail et des coûts de transaction grâce à l'unification des efforts d'inclusion et de mise à jour du registre : le fait de ne déployer qu'une seule fois cet effort pour différentes politiques allège la tâche du citoyen, du service public, mais aussi du suivi et de l'évaluation des politiques. En termes d'infrastructure et de ressources humaines, l'intégration d'une structure

permanente de technologie de l'information (TI) permet de procéder à tout moment à l'inclusion ou à la mise à jour d'informations servant à des politiques de protection sociale, rendant ainsi la réponse des pouvoirs publics plus réactive aux changements des conditions de vie de la population.

- La garantie d'informations plus sûres, transparentes, objectives et comparables, puisque l'intégration implique un certain degré de normalisation entre les différentes politiques quant aux concepts et critères d'admissibilité, mais aussi aux procédures de collecte, de stockage et de transferts d'informations, etc. Ces exigences d'interopérabilité entre les politiques transforment des informations et des concepts auparavant éparés, peu comparables et peu accessibles en un cadre opérationnel unique et connu. Voilà pourquoi l'instance chargée d'administrer l'intégration ou l'unification a pour rôle d'assurer la crédibilité des informations utilisées ou produites par les politiques en question.¹⁰
- La réduction du coût et l'accélération du suivi et de l'évaluation grâce :
1) à l'harmonisation des exigences et concepts utilisés par les politiques sociales et appliqués par l'organe officiel de statistique ; 2) aux registres administratifs harmonisés, qui réduisent le besoin ou le coût des enquêtes auprès d'échantillons ; et 3) aux registres administratifs contenant des informations plus dynamiques, qui permettent un suivi plus régulier.
- Possibilité de concevoir des stratégies publiques actives à des groupes dont les besoins ne sont pas couverts à travers: 1) l'intégration des registres administratifs, permettant de constater l'admissibilité de citoyens encore privés d'une couverture individualisée et donnant lieu à des stratégies de recherche actives servant aux services et politiques existants ; 2) l'octroi automatique des prestations assorti d'une collecte minimale de nouvelles informations ; et 3) des informations plus complètes permettant de concevoir des services et des politiques à proposer sur le territoire à partir d'une analyse de la demande potentielle.

Au vu des avantages cités, l'instauration de registres administratifs intégrés à l'usage de politiques de protection sociale peut contribuer à structurer et à organiser un réseau de prise en charge permanent du citoyen : en fournissant des instruments fondamentaux permettant de gérer la demande citoyenne en politiques sociales, des instructions objectives et un financement destiné à la prise en charge du public, un projet de ce type incite en effet à structurer et à renforcer le réseau d'assistance sociale publique.

Selon Barca et Chirchir (2014), les pays instaurant de ce type de modèles intégrés poursuivent trois objectifs principaux. Le premier consiste à promouvoir la coordination, la supervision, le suivi et l'évaluation des politiques. L'intégration permet en effet d'identifier les participants de chaque initiative et d'éviter ainsi les chevauchements et les doublons, tout en facilitant la planification des différents champs de la protection sociale et l'élaboration de stratégies coordonnées de suivi et d'évaluation entre les programmes sociaux.

Le deuxième objectif consiste à consolider les processus de sélection du public des programmes de protection sociale par la mise en commun de leurs indicateurs de vulnérabilité ou de pauvreté. Il ne s'agit pas d'imposer l'utilisation d'un même indicateur à tous les programmes, mais de mettre un ensemble d'informations portant sur une tranche de population à la disposition des programmes sociaux, leur permettant une prise

en charge de leurs publics spécifiques au sein d'un univers commun et comparable. Ce partage d'information contribue à réduire les erreurs d'exclusion et d'inclusion, tout en élargissant la couverture des personnes vulnérables et en réduisant la prise en charge des personnes non vulnérables et non admissibles aux programmes sociaux.

Le troisième objectif poursuivi consiste à mettre en place des mécanismes permettant aux citoyens d'obtenir des informations sur différents programmes de protection sociale et de s'inscrire à des initiatives répondant à leurs intérêts et correspondant à leur profil, le tout en un seul et même lieu (ou en un nombre de lieux réduit), physique et/ou virtuel. Dans ce type d'intégration, la conception de la prise en charge ne reflétera pas la fragmentation actuelle des politiques de protection sociale entre les différents secteurs du Gouvernement. Si la mise en œuvre des programmes de protection sociale peut être sectorielle, l'accès des citoyens à ces programmes serait facilité par l'existence d'un guichet unique.¹¹ En pratique, ce type de guichet n'a pas nécessairement besoin d'être unique et les types de politiques de protection sociale auxquels peuvent accéder les citoyens par son intermédiaire varient : dans certains pays dotés d'un ciblage est plus poussé, ce guichet est axé sur les plus pauvres et leur inscription aux programmes de transferts monétaires ; dans d'autres, où le ciblage est moins poussé, il permet également de s'inscrire à des programmes d'accès au marché du travail ou au logement (Ebken, 2014).

Dans les pays ayant instauré un certain degré d'intégration entre les politiques de protection sociale et les registres et systèmes sur lesquels celles-ci reposent, les objectifs fixés peuvent contribuer à inclure les citoyens vulnérables comme à les exclure.¹² Prenons l'exemple du suivi de l'ensemble des programmes proposés à une population donnée : la priorité peut consister à exclure les citoyens ne répondant pas aux critères établis pour l'octroi d'une prestation donnée, sans prévoir sa protection par une autre politique. À cet égard, un ciblage plus inclusif chercherait à organiser l'offre publique de sorte à en combler les lacunes et à promouvoir la complémentarité des prestations, plutôt qu'à simplement en supprimer les incohérences.

La même observation s'applique aux informations du registre visant à déterminer l'admissibilité des individus à la protection sociale de façon plus républicaine et transparente. La simple définition des renseignements à recueillir dans un registre et des critères de sélection de la protection sociale exclut nécessairement certains habitants, considérant que d'autres jouissent d'un droit plus légitime à une prise en charge publique. S'il permet de cibler correctement le public à prendre en charge, le fait d'exiger certains documents, de déclarer un type de revenu plutôt qu'un autre ou encore d'utiliser comme indicateur (*proxy*) de pauvreté la possession d'un téléviseur et non celle d'un réfrigérateur peut dans certains cas mener à des décisions tragiques pour les plus démunis. L'orientation donnée au niveau stratégique (prise de décision politique) et aux niveaux intermédiaires et locaux (mise en œuvre) déterminera le biais d'utilisation de ces instruments d'inscription et de sélection, qu'ils servent à inclure ou à exclure des bénéficiaires ; les actions et les principes moraux des bureaucrates entretenant un contact direct avec les citoyens exerceront également une influence.

Pour éviter des exclusions injustes et promouvoir des inclusions justes, il est de la plus haute importance d'avoir connaissance de ces contradictions, présentes tout au long de la chaîne des politiques publiques. La simple création de mécanismes transparents et systémiques d'inscription, de sélection et d'octroi des prestations ne suffit pas à garantir l'égalité d'accès et l'impartialité ni à éviter la discrimination. Au niveau opérationnel, il convient en outre d'instaurer d'autres instruments, comme

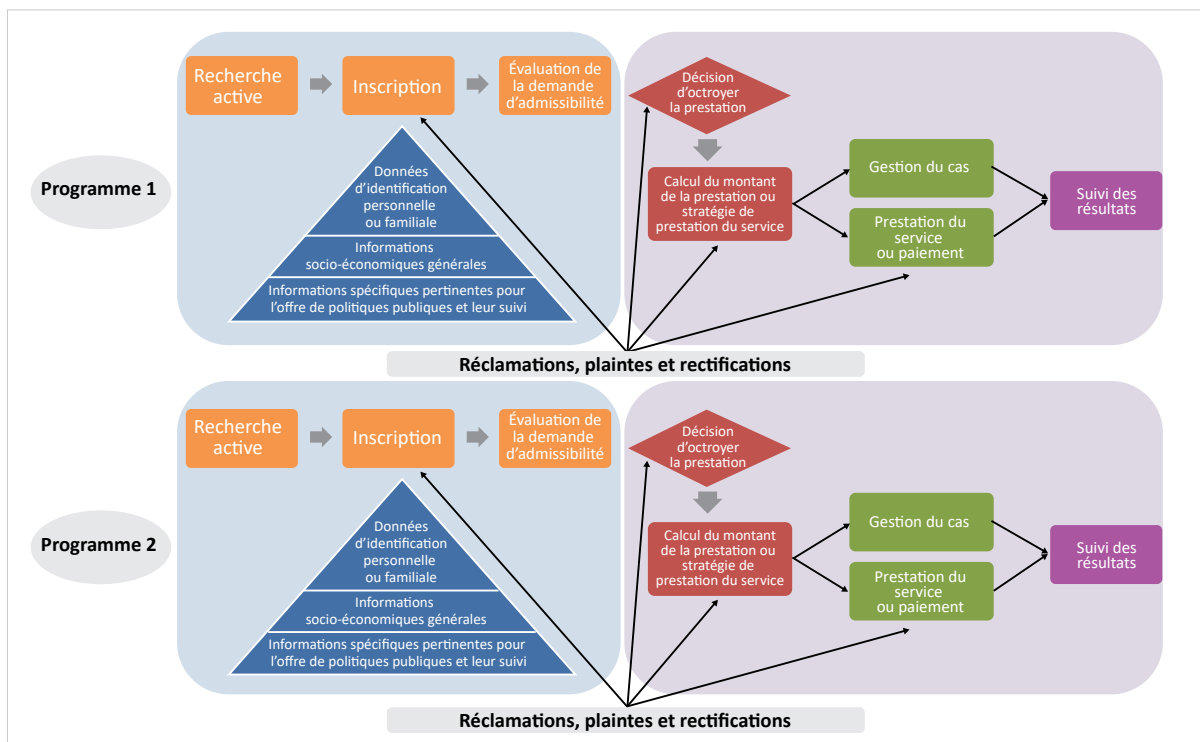
des lignes d'assistance téléphonique et des systèmes de réclamation, de consultation publique et de participation sociale pour permettre aux citoyens de dénoncer et de corriger d'éventuels biais au niveau administratif.

3 COMPOSANTES SYSTÉMIQUES ESSENTIELLES À L'INTÉGRATION D'INFORMATIONS SERVANT AUX POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

Les composantes de l'intégration varient en fonction des objectifs fixés par chaque pays et des niveaux qu'ils prétendent atteindre. Barca et Chirchir (2014) signalent que l'établissement des systèmes intégrés d'information à l'usage de la protection sociale repose sur deux composantes de base : un registre intégré et un SIIS. Nous verrons dans cette partie que le Brésil ne possède pas de SIIS, mais que le Registre unique utilise des systèmes de gestion d'informations propres à certains programmes sociaux ; les systèmes de gestion des programmes usagers du Registre unique constituent donc une composante systémique intermédiaire à l'intégration permise par un SIIS. Pour mieux comprendre ces trois composantes (registre, système de gestion et SIIS), il peut être utile d'examiner la chaîne d'activités impliquées par l'exécution des programmes sociaux, comme l'illustre la Figure 1.

FIGURE 1

Chaîne d'activités entrant dans l'exécution des programmes sociaux : processus d'inscription susceptibles d'être intégrés



Source : Lindert, 2016. disponible à l'adresse suivante : <<https://goo.gl/CBvU3m>>.

Selon la chaîne théorique exposée dans la Figure 1, les activités des programmes ou services sociaux partent d'une stratégie d'offre ou de recherche ; vient ensuite l'enregistrement des renseignements relatifs aux bénéficiaires potentiels, qui permet d'en connaître les besoins et la situation sociale. Dans le cas de programmes destinés à un même public, comme les familles à faibles revenus, il est logique d'unifier ce premier bloc d'activités : les activités du programme 1 représentées dans l'encadré bleu pourraient en principe être intégrées ou unifiées avec les mêmes activités du programme 2. Il s'agit de la première composante systémique : le registre intégré.

En plus d'éviter la duplication des efforts de recensement, l'intégration des activités d'inscription permet de normaliser et de standardiser les protocoles, procédures et concepts sur lesquels reposent les informations et leur processus de récolte, favorisant l'analyse postérieure des chevauchements ou complémentarités des programmes axés sur une même population. Il est donc logique d'élaborer un registre social intégré reposant sur des bases de données constituées d'informations harmonisées et synchronisées identifiant et décrivant la situation socioéconomique des individus et leur domicile et permettant aux programmes sociaux de sélectionner et de suivre leurs bénéficiaires de façon standardisée.

Ce type de registre peut être alimenté, corrigé ou contrôlé par différentes saisies de données harmonisées sur le plan conceptuel et synchronisées dans le temps avec toutes les autres bases et saisies de données qui le constituent. Selon cette définition, le Registre unique constitue un exemple d'intégration dont toutes les procédures ont été unifiées pour parvenir à une porte d'entrée, une application, un stockage et une gouvernance uniques. En d'autres termes, les activités du Registre unique sont placées sous l'autorité d'un seul administrateur, le ministère du Développement social, qui contrôle l'ensemble des procédures de recherche, de collecte, d'inscription, de vérification et de distribution des informations. Cette gestion nationale unifiée facilite la standardisation, la sécurité et donc la fiabilité des informations, grâce à la spécialisation de son réseau, avant tout axé sur les activités d'inscription, mais aussi à la réduction des conflits d'intérêts découlant de la séparation des activités d'inscription et d'octroi des bénéfices.

D'autres formes de registres intégrés sont également envisageables et présentent leurs propres avantages et inconvénients, comme les registres reposant directement sur les systèmes de gestion de chaque programme social. Les programmes se servent dans ce cas d'un même questionnaire de base, auquel chacun d'entre eux intègre des renseignements complémentaires au sujet de leurs bénéficiaires. Ce type d'intégration vise à constituer un noyau commun d'informations interopérables entre les programmes à partir d'un formulaire, de questions, d'orientations, de métadonnées et de protocoles partagés.

Ce modèle présente l'avantage de pouvoir se passer d'une structure spécialisée au niveau du registre de base ; pour pouvoir récolter de considérables bénéfices, deux défis de taille doivent toutefois être relevés : 1) standardiser la collecte entre les agents des différents programmes au moyen de structures externalisées ou fondées sur des réseaux d'organisations non gouvernementales (ONG) ; et 2) garantir l'accès des non-bénéficiaires au recensement et la transparence du processus de sélection, car il est possible pour chaque programme de ne recenser que les personnes devant être prises en charge en établissant un processus de sélection parfois informel, antérieur à l'inscription des personnes sur les registres des programmes. Cette façon de procéder limite la transparence des processus de sélection extérieurs au système et représente un risque considérable pour le ciblage des programmes destinés aux populations les plus vulnérables.

ENCADRÉ 1

LE REGISTRE UNIQUE est-il véritablement unique ?

Le Registre unique n'est pas le seul registre recensant les bénéficiaires potentiels des politiques publiques brésiliennes de protection sociale. Le Brésil dispose d'autres registres administratifs fondamentaux dont la vocation consiste à identifier les bénéficiaires de la protection sociale ; le principal est le Registre national d'informations sociales (Cadastro Nacional de Informées Sociais, CNIS), dont la création est bien antérieure à celle du Registre unique, utilisé pour étayer l'octroi de prestations de sécurité sociale (retraites et pensions) et du Bénéfice de prestation continue (*Benefício de Prestação Continuada*, BPC). Le BPC est une prestation non contributive dont le montant équivaut à celui du salaire minimum ; il est versé aux personnes handicapées inaptes au travail et aux personnes âgées de plus de soixante ans. Pour y avoir droit, les personnes handicapées et âgées doivent percevoir un revenu mensuel per capita inférieur à un quart du salaire minimum (environ 75 dollars américains). Les tentatives d'intégration des informations du BCP au Registre unique réalisées au fil du temps n'ont pas été concluantes. Parmi les différentes raisons à cet échec figure la faible priorité accordée à cette question, les différences de concepts de famille et de revenu,¹ mais aussi le processus de sélection très spécifique du BPC, qui requiert dans le cas des personnes handicapées une expertise réalisée par des professionnels relevant de la Sécurité sociale. Grâce au Décret no 8.805/2016, une campagne d'inclusion obligatoire des bénéficiaires du BPC a récemment été menée, bien que la possibilité d'utiliser les informations du Registre unique pour la sélection des bénéficiaires du BPC reste discutable, comme l'illustre l'ENCADRÉ 3. Malgré cela, le Registre unique s'est imposé comme le principal registre de bénéficiaires potentiels des programmes, prestations et services non contributifs, utilisé au niveau fédéral par plus de vingt programmes sociaux et servant de référence à pratiquement tous les services et prestations du Système unique d'assistance sociale (*Sistema Único de Assistência Social*, SUAS).

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Note : 1. Voir certains des défis à l'adresse suivante : <<https://goo.gl/NDcWeo>>.

Dans la chaîne d'exécution d'un programme social, il existe un second bloc d'activités relatives à la gestion des prestations ou services fournis. Ce bloc repose sur la décision du citoyen de faire appel au programme et sur celle du Gouvernement d'accéder à sa demande. À ce moment-là intervient la délicate confrontation entre la demande d'accès du citoyen (éventuellement à un droit de protection) et la décision administrative de lui octroyer la prestation, fortement tributaire de considérations budgétaires. Cette confrontation présente d'importantes implications juridiques relatives à l'accès aux droits et doit être consignée dans le plus grand détail et la plus grande transparence possible pour être accessible aux citoyens.¹³ Pendant cette phase, le Gouvernement détermine le type, le montant ou les caractéristiques des prestations et services, ainsi que leurs modalités d'octroi (quand, où et comment). Ici encore, des discordances peuvent surgir et mener au besoin de faire appel ou d'auditer les décisions administratives prises. Lorsque la sélection des bénéficiaires ne présente plus de discordance, le processus se poursuit pour passer à la fourniture effective du service ou de la prestation par le biais de différents moyens, équipements ou équipes.

Le suivi des exigences et des octrois et l'exécution effective du programme ou du service reposent sur un système propre à chaque programme permettant de consigner différents événements, comme la date et le lieu des retraits ou le début et les suspensions de la participation des bénéficiaires, mais aussi des renseignements plus qualitatifs, comme les progrès réalisés ou les difficultés rencontrées, notamment sur le plan de la famille, de l'éducation ou de l'insertion économique. Au moment de saisir, de corriger ou de compléter les données, ce type d'informations ne peut pas être partagé avec d'autres programmes ; son éventuel partage ne peut avoir lieu qu'au niveau du suivi postérieur.

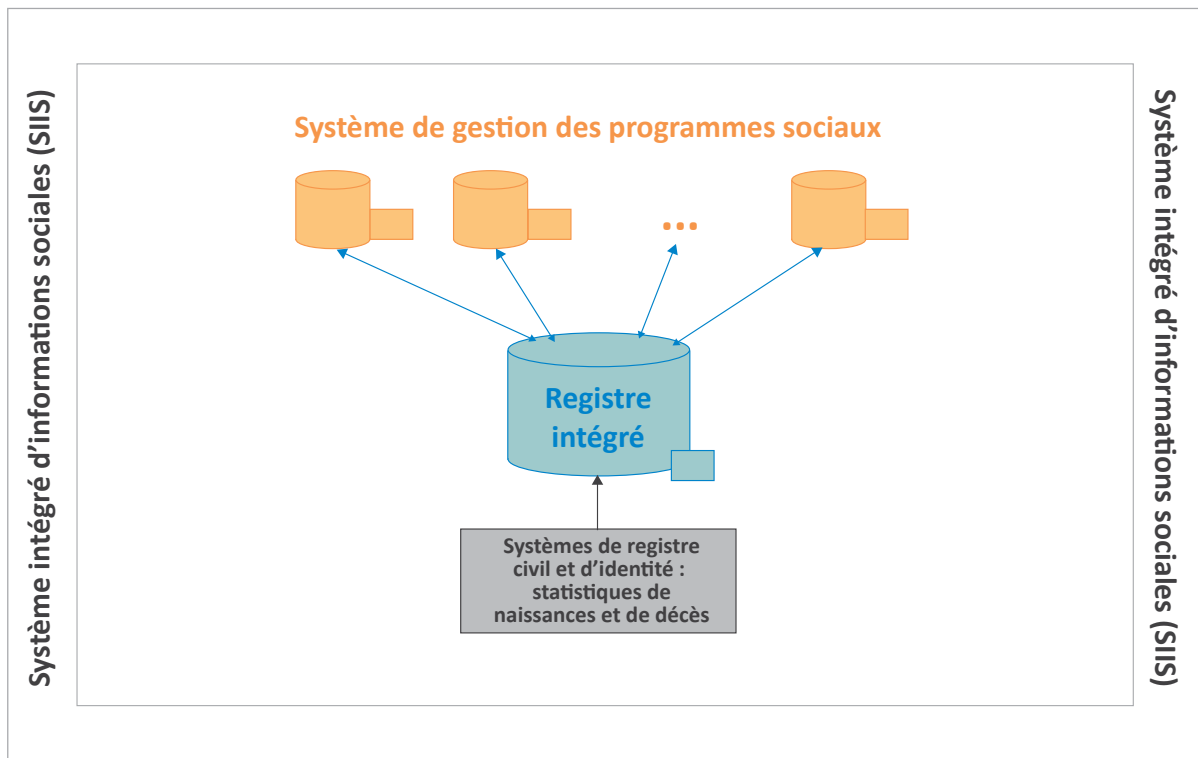
Représentée en violet sur la Figure 1, la deuxième composante se compose de différents systèmes de gestion spécifique à chaque programme social. Ce système est lié au registre

intégré et comporte en outre d'autres données spécifiques nécessaires à la gestion des programmes sociaux. Dans la littérature, un système gérant l'information d'un seul programme est généralement appelé « système de gestion des informations ». ¹⁴

Si le système de gestion propre à un programme donné peut permettre d'en effectuer le suivi, le suivi intégré d'une stratégie regroupant différentes interventions repose sur le lien unissant le registre intégré aux systèmes de gestion propres aux programmes sociaux. Ce lien sert de pont entre ces programmes de protection sociale, voire entre ces programmes et d'autres secteurs des politiques publiques, enquêtes ou recensements statistiques. Il s'agit là de la troisième composante systémique : un SIIS ¹⁵ qui, grâce à l'intégration des informations, permet de faciliter le suivi et l'évaluation des programmes de protection sociale dans leur ensemble (Azevedo, Bouillon et Irarrázaval, 2011).

FIGURE 2

Composantes systémiques essentielles des politiques de protection intégrées



Source : Figure élaborée par les auteurs.

On observe ainsi qu'un registre intégré et un SIIS ne se confondent idéalement pas avec les systèmes de gestion des programmes sociaux. Le registre est une base de données (réelle ou virtuelle : son architecture n'est ici pas centrale) qui fournit à ces programmes des informations leur permettant d'identifier et de sélectionner leurs bénéficiaires en se conformant à des caractéristiques spécifiques. Ce registre peut être (rétro)alimenté par les systèmes de gestion de chaque programme, dans les deux sens. Le suivi des bénéficiaires à partir de leur sélection doit passer par des systèmes de gestion propres à chaque programme et liés à la base par un ensemble d'informations d'identification de chaque individu. Cet ensemble porte un numéro propre à chaque individu et à chaque domicile enregistré, que ce numéro soit fourni par les services du registre civil ou d'identification existants, ou par le registre intégré lui-même.

Le SIIS est à son tour alimenté par des informations provenant du registre intégré et des systèmes de gestion des programmes sociaux, mais poursuit le plus vaste objectif d'intégrer les informations entre différents domaines et de faciliter le suivi conjoint des interventions. Il est donc également chargé d'articuler des informations issues d'enquêtes et de recensements officiels du pays, mais aussi d'autres registres administratifs du Gouvernement, comme les régimes contributifs de protection et des registres fiscaux.

Malgré l'envergure du Registre unique, on constate ici encore que le Brésil ne dispose d'aucun système permettant d'articuler les informations du Registre unique et de ses programmes usagers afin d'effectuer un suivi intégré des processus et résultats. Le pays possède toutefois quelques systèmes de gestion de programmes sociaux faisant bon usage des données contenues dans le Registre unique, ce qui pourrait être interprété comme une avancée vers la mise au point d'un SIIS. Les informations provenant du Registre et des programmes usagers font en outre l'objet d'unifications fréquentes au niveau de la gestion nationale et stratégique, esquissant ainsi un cadre général de prise en charge par différents programmes de la population vivant en situation de pauvreté.

En examinant ces composantes systémiques d'un point de vue théorique, on pourrait penser que leur construction repose sur une planification suffisamment bien pensée pour englober toutes les dimensions de la gestion des programmes sociaux auxquels elles sont rattachées. Le système de gestion d'un programme peut en d'autres termes être envisagé comme un tout, planifié et organisé en modules systématiquement interconnectés et liés au registre et à un SIIS. Il s'agirait là d'une réalité idéale, qui peut malgré tout être atteinte par un pays prétendant partir de zéro ou reconcevoir l'architecture de son système de gestion des programmes sociaux. Dans les faits, c'est toutefois assez rare : les dimensions d'un même programme social sont parfois gérées par des systèmes spécifiques indépendants ; le défi initial consiste donc à promouvoir leur connexion de sorte à les intégrer comme des modules d'un même système.

4 CONCEPTION ET MISE EN OEUVRE D'UN REGISTRE INTÉGRÉ : ASPECTS INSTITUTIONNELS, OPÉRATIONNELS ET TECHNOLOGIQUES

L'élaboration d'un registre intégré part des questions suivantes : qui va le coordonner ? Qui sera chargé de l'alimenter ? Comment garantir qu'il soit véritablement utilisé par un ensemble significatif de programmes de protection sociale et que ses données soient correctement utilisées, dans le respect de la vie privée des citoyens qui y sont inscrits ? Quelles informations doivent être récoltées, comment, quand et par qui ? Comment assurer leur mise à jour ? Comment établir le contrôle et la validation des informations ? Pour que le registre soit véritablement utile aux politiques de protection sociale, il convient d'apporter des réponses à ces questions.

4.1 COORDINATION INTRA ET INTERGOUVERNEMENTALE

Si l'objectif consiste à construire un registre national, le Gouvernement central sera naturellement le principal responsable de sa coordination. Barca et Chirchir (2014) font remarquer qu'à l'échelle internationale, les meilleures pratiques indiquent que l'administration

du registre intégré doit être confiée à une unité suffisamment indépendante de celles chargées des programmes qui l'utilisent. Il s'agit d'un aspect positif, puisqu'il préserve la possibilité de coordonner le registre sans pour autant le soumettre aux intérêts de programmes spécifiques, permettant en d'autres termes au registre intégré de conserver sa nature de base nationale de sélection des bénéficiaires et de ne pas être confondu avec un système de gestion propre aux programmes qu'il sert. Cette autonomie n'empêche pas au registre de se tenir à l'écoute des demandes de ces programmes en informations, sans quoi il risquerait de ne plus remplir sa fonction et devenir obsolète ; cette autonomie implique en revanche la perméabilité du registre intégré aux besoins des programmes, sans toutefois lui faire perdre sa nature.

Une telle indépendance n'est pas toujours possible et ne constitue pas nécessairement la meilleure solution, car il arrive que le registre intégré ne soit pas créé à partir de rien, mais de registres de programmes existants ou en fonction d'un programme plus significatif. Dans un tel cas, le registre peut être lié à un programme-guide qui, de par son envergure et son importance, est capable de promouvoir et d'induire la collecte et l'actualisation des données des familles de façon satisfaisante, permettant ainsi à d'autres programmes de protection sociale de profiter d'un tel effort. Dans de nombreux pays, ce programme-guide est un vaste programme de transferts monétaires destiné aux personnes en situation de vulnérabilité. Ce même programme-guide dérive souvent de l'unification et de la simplification de programmes antérieurs, comme des subventions, des transferts monétaires ou différents transferts en espèces.

Le fonctionnement des registres administratifs peut s'inscrire dans différentes catégories.¹⁶ À partir d'expériences nationales, Barca et Chirchir (2014) identifient les quatre modèles suivants de collecte de données nationales destinées à alimenter le registre intégré :

- I. Modèle centralisé : les données sont directement collectées par une gestion centrale du registre intégré et non par des programmes spécifiques, comme dans les cas du Chili et de l'Indonésie.
- II. Modèle centré sur un programme social : les données sont collectées par l'intermédiaire du réseau de fonctionnement d'un programme social précis et les autres programmes utilisent cette base nationale, comme c'est le cas au Brésil, où le réseau de fonctionnement du Registre unique correspond à celui du programme *Bolsa Família*.
- III. Modèle unifié : les bases des différents programmes sont liées au niveau systémique, formant ainsi un registre intégré, comme c'est le cas en Afrique du Sud ou au Kenya.
- IV. Modèle unifié virtuellement : il n'existe en réalité pas de base unifiée, mais des liens logiques établis entre les systèmes grâce au SIIS. C'est le cas en Argentine.

D'un point de vue historique, il semble correct de classer le Registre unique dans la seconde catégorie, notamment parce que sa gestion et celle du programme *Bolsa Família* sont unifiées sur le plan juridique. Pendant les dernières années, l'élargissement de son utilisation à d'autres programmes sociaux a toutefois réduit la dépendance de ce registre à un programme social précis. Le programme *Bolsa Família* a été et reste incontestablement le programme-guide du Registre unique et constitue le moteur principal de son dynamisme, grâce aux entrées, sorties et actualisations quotidiennes d'informations. À l'heure actuelle, d'autres programmes contribuent toutefois à maintenir cette dynamique.

La responsabilité de collecter les données dépend de la structure administrative et du niveau de décentralisation du pays ; la gestion du registre intégré peut être partagée avec les

gouvernements infranationaux, qui peuvent être chargés de collecter et de mettre à jour les renseignements relatifs aux familles recensées. Barca et Chirchir (2014) font remarquer que les gouvernements infranationaux au fait des caractéristiques socioéconomiques de leur région sont plus à même de localiser les personnes à recenser. Si le budget des programmes utilisant le registre intégré était effectivement national, les gouvernements pourraient être tentés d'inscrire des familles sortant du profil défini. Le gouvernement national doit donc créer des mécanismes de contrôle permettant d'assurer la fiabilité des données collectées et d'inciter les gouvernements infranationaux à consigner correctement les renseignements des familles.

Si la gestion du registre intégré est confiée à une entité centrale disposant de bureaux opérationnels répartis sur le territoire, le déroulement de la collecte décentralisée n'a pas besoin d'impliquer d'autres niveaux de gouvernement. Ce modèle est surtout utilisé par des pays à moindre superficie ou population, car il n'existe pas nécessairement de lien entre la gestion stratégique du registre et l'organe central chargé de son fonctionnement. Au Brésil, le modèle utilisé est similaire à celui adopté pour la gestion et le fonctionnement du pilier contributif de la protection sociale, dans le cadre duquel un ministère se charge de la gestion stratégique et l'Institut national de sécurité sociale (*Instituto Nacional do Seguro Social, INSS*), qui relève de ce ministère, gère les prestations de la sécurité sociale, notamment par le biais de ses plus de deux mille agences réparties sur le territoire, mais aussi d'instruments en ligne et téléphoniques. Le modèle de prise en charge et le dispositif interfédératif des politiques de protection sociale exercent logiquement un impact direct sur leur efficacité, qui doit être évaluée au cas par cas pour déterminer si les changements intervenus sont favorables à la facilité d'accès, sans pour autant entraîner la standardisation de ces procédures ni la qualité de la prise en charge.

ENCADRÉ 2

L'indice de gestion décentralisée (IGD)

Au Brésil, les mesures d'incitation financière accordées par le Gouvernement fédéral aux municipalités pour la collecte et la mise à jour des données du Registre unique ont débuté en 2005, lorsque le Gouvernement fédéral a commencé à les rémunérer pour chaque inscription ou mise à jour correcte (c'est-à-dire pour chaque formulaire entièrement rempli). Cette étape a été cruciale pour la consolidation du Registre unique, essentiellement né de l'unification d'autres bases caractérisées par des questions différentes, très anciennes ou aux réponses incomplètes. Instauré en 2017 et toujours en vigueur, l'IGD est devenu la base de cet appui financier. Situé entre 0 et 1, cet indice mesure l'action de la municipalité en matière de mise à jour et d'exhaustivité du Registre unique, mais aussi de vérification du respect de la conditionnalité du programme *Bolsa Família* dans les domaines de la santé et de l'éducation. En fonction de l'indice mensuel obtenu, les municipalités se voient accorder un montant qui leur est transféré pour appuyer les activités de gestion du programme *Bolsa Família* et du Registre unique. Ce montant est généralement utilisé pour l'installation et le maintien des structures locales d'inscription et pour le financement de différentes activités de recherche active, de mise à jour du registre et de communication. De plus amples informations concernant cet appui financier accordé aux municipalités sont disponibles dans les réglementations suivantes : loi no 10.836/2004, décret no 5.209/2004 et arrêté du ministère du Développement social (MDS) no 754/2010. Les États ont eux aussi droit à un appui financier à la gestion du programme *Bolsa Família* et du Registre unique, détaillé dans l'arrêté du MDS no 256/2010.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Dans le dispositif institutionnel choisi pour gérer le registre intégré, il importe d'observer la capacité de coordination et de standardisation existant entre les secteurs impliqués au sein du gouvernement central, des gouvernements infranationaux et sur le territoire (le cas échéant),

tout en maintenant une indépendance suffisante vis-à-vis des organes gérant les programmes sociaux afin de ne pas dénaturer son objectif ni son fonctionnement.

Du point de vue réglementaire, il est pertinent de noter que le registre intégré ne doit pas figurer dans des normes de niveau inférieur à celles utilisées par les programmes sociaux, au risque de faciliter sa dénaturation dans des contextes caractérisés par une faible capacité de coordination gouvernementale. Prenons un exemple : si le registre est institué par une norme juridique de niveau inférieur à celui d'une loi, définissant son public comme les 30 pour cent les plus pauvres de la population, le registre peut être consolidé et largement utilisé jusqu'à ce qu'une loi ne crée un programme social précis définissant son public comme les personnes inscrites dans le registre et appartenant aux 40 pour cent les plus pauvres de la population. En vertu de cette loi (qui constitue une norme supérieure à celle ayant institué le registre), l'univers du public contenu dans le registre devrait dans ce cas être élargi sans que des évaluations approfondies n'aient nécessairement été menées sur l'impact de ce choix sur le fonctionnement, le financement ou le ciblage des autres programmes sociaux.

L'existence de normes adéquate ne suffira pas à garantir que les programmes sociaux se servent effectivement du registre intégré : il faut que ces programmes trouvent des avantages à son utilisation. Le registre doit donc demeurer une base de sélection des bénéficiaires tout en restant perméable aux besoins d'information des programmes sociaux spécifiques, un équilibre délicat à obtenir.

D'une part, il ne serait pas souhaitable qu'un programme social donné se trouve contraint d'entreprendre le même travail de récolte de données que celui mené par le registre. L'éventuelle nécessité de récolter des informations complémentaires devrait idéalement être dictée par un besoin supplémentaire d'entretiens, d'orientations ou d'expertises en matière d'assistance sociale ou médicale, avec les familles ou personnes présélectionnées par le programme, sur la base des informations constantes du registre intégré.

D'autre part, le registre ne pourra pas répondre à tous les besoins d'information des programmes, dans la mesure où il en sert un grand nombre et les efforts de collecte qu'il déploie dépassent le public restreint d'un programme social précis. Il doit ainsi rester axé sur un bloc d'informations plus courantes et basiques pour ne pas courir le risque de faire grimper en flèche le coût de son fonctionnement et d'amoindrir la qualité des données essentielles récoltées.

Enfin, les informations contenues dans le registre intégré doivent être mises à la disposition des responsables de ses programmes usagers pour satisfaire leurs besoins. Il faut pour ce faire disposer d'une stratégie diversifiée de mise à disposition des informations, accompagnée d'investissements significatifs en technologie de l'information. Pour formaliser un tel accès, il convient d'établir des conventions et autres termes d'accord d'utilisation des données et protocoles.

4.2 VIE PRIVÉE DES CITOYENS ET CONFIDENTIALITÉ DES INFORMATIONS

Le registre unique a pour vocation de permettre aux programmes de protection sociale d'utiliser les informations relatives à la population qu'il contient, soulevant ainsi la question de la confidentialité des données. Comment garantir le respect de la vie privée des citoyens lorsque l'on prétend permettre aux responsables de différents programmes de faire une vaste utilisation de ces informations ?

Comme nous le verrons plus bas, il est fondamental d'avoir clairement conscience de l'objectif poursuivi par le registre et de l'utilisation qui sera faite des informations fournies. Il serait ainsi envisageable de remettre au citoyen une attestation d'inscription l'informant des objectifs du registre et de l'utilisation qui sera faite de ses informations, et comportant son consentement informé. Si cette formalité ne suffira pas à elle seule à éviter les abus, elle éclairera toutefois la population sur l'utilisation correcte des données et l'associera à son contrôle.

Le consentement préalable, libre et informé des citoyens, propriétaires de leurs données, est non seulement reconnu à l'échelle internationale comme une bonne pratique en matière de respect de la vie privée et de confidentialité des informations, mais permet également de protéger la gestion du registre intégré de pressions cherchant à détourner l'utilisation de ses informations, en délimitant sa divulgation au champ consenti. Il est en d'autres termes possible que des discordes politiques au sein de l'appareil d'État lui-même mènent à une mauvaise utilisation des données, notamment pour mener des enquêtes policières au sujet de la population initialement inscrite à des fins de protection sociale. L'explicitation du rôle de ces informations par le biais du consentement des citoyens peut réduire ce type de pressions politiques. Ces dilemmes sont fréquents lorsqu'il est question de registres comprenant les citoyens les plus pauvres et marginalisés vivant dans la rue et dont les droits ont été violés, mais auxquels on doit quoi qu'il arrive donner accès à des politiques minimales garantissant leur survie et celle de leur famille.

Conformément à la législation de chaque pays en matière de vie privée et de confidentialité des informations, les utilisateurs des registres doivent être informés sur leur responsabilité quant à l'utilisation des données et les pénalités qu'ils encourent en cas d'abus. Ici encore, l'officialisation et le consentement à ces règles sont fondamentaux, tout comme le maintien de systèmes de traçabilité permettant de tenir chaque utilisateur effectivement responsable en cas d'utilisation induite.

L'accès aux informations ne doit pas être ouvert à tous les professionnels prenant part à la gestion du registre intégré ou à tous ses programmes sociaux usagers. Il convient en revanche de structurer les systèmes de gestion des données en couches d'accès ne permettant à chaque administrateur d'accéder qu'aux informations dont il a besoin dans l'exercice de son activité. Vu l'importance de tels systèmes pour le pays, des règles doivent garantir la sécurité des informations ; le recours aux normes établies en la matière par l'Organisation internationale de normalisation (*International Organization for Standardization, ISO*) peut à cet effet s'avérer particulièrement utile. Pour assurer la sécurité des informations, il est notamment possible de : 1) procéder à des sauvegardes régulières pour éviter la perte d'informations, 2) recourir à des mécanismes de détection d'invasions pour éviter l'irruption de pirates, 3) contrôler l'accès pour s'assurer que l'utilisateur ne consulte que la couche d'informations à laquelle il a le droit d'accéder et consigner comment et quand il utilise le système et 3) disposer de matériel informatique et d'unités de stockage disposés à différents endroits, réels ou virtuels, en cas de perte causée par une catastrophe.

4.3 CONTENU DU QUESTIONNAIRE

L'ensemble de questions composant le registre intégré sera défini en fonction des besoins d'identification des bénéficiaires des programmes sociaux qui utiliseront le registre. Certaines lignes directrices peuvent toutefois être esquissées.

Le registre doit avant tout comprendre un noyau d'informations d'identification des individus. Ce noyau contient des informations relativement stables tout au long de la vie des individus, comme leur nom, celui de leur mère et de leur père, leur date de naissance, des pièces d'identité et des documents du registre civil (naissance, mort, biométrie). Ce noyau d'informations permet d'attribuer un numéro unique à chaque citoyen figurant dans le registre, mais aussi d'établir des liens systémiques entre le registre et les systèmes de gestion propres aux programmes sociaux. Il s'agit donc d'un ensemble de maillons : en l'absence d'un numéro unique attribué à chaque citoyen, la chaîne de maillons permet au registre intégré de dialoguer avec d'autres registres administratifs existants, comme celui des travailleurs formels ou d'informations fiscales. Une telle communication sert avant tout à évaluer la fiabilité des données contenues dans le registre lui-même.

En second lieu, il importe de disposer des coordonnées du citoyen : adresse, numéro de téléphone et courriel. L'expérience d'enquêtes longitudinales¹⁷ plus anciennes indique qu'en permettant une actualisation plus fréquente, ces coordonnées évitent à l'État de perdre contact avec le citoyen et contribuent ainsi au succès des campagnes de mise à jour du registre et des stratégies de gestion des programmes sociaux, qui requièrent une prise de contact avec les personnes recensées. Ce module d'information peut par exemple être accessible en ligne pour permettre aux personnes inscrites dans le registre de mettre à jour leurs propres renseignements, à condition que le public cible du registre intégré ait effectivement accès à internet et que des mécanismes garantissant la sécurité des informations puissent être instaurés.

En troisième lieu, le registre intégré doit contenir des informations socioéconomiques et utiles pour les programmes sociaux au sujet de la personne concernée, de sa famille et de son domicile. Ce registre se distingue toutefois des systèmes de suivi de chaque programme et ne doit à ce titre comprendre que le minimum d'informations nécessaires à la sélection des bénéficiaires de ces programmes. Bien que les responsables de politiques publiques et les chercheurs souhaitent obtenir le plus d'informations possible au sujet de chaque individu, la concision des questions posées aux citoyens favorise la qualité du registre, réduit les coûts de soumission du questionnaire et de formation du recenseur, tout en limitant également le temps consacré par le citoyen à l'enregistrement ou à la mise à jour de ses renseignements.

En quatrième lieu, il importe que les questions posées dans ce questionnaire correspondent à celles posées dans le cadre des enquêtes menées auprès des ménages par l'institut officiel de statistique, pour deux raisons : 1) les instituts officiels de statistiques possèdent généralement une vaste expérience en matière de récolte de données démographiques et les questions posées dans leurs enquêtes ont été testées auprès de ce public pour s'assurer qu'il les comprend ; et 2) cette correspondance permet d'utiliser les informations statistiques pour valider les données contenues dans le registre intégré. Il est par exemple possible d'analyser le comportement des réponses fournies à l'enquête auprès des ménages et au formulaire du registre dans un même questionnaire pour déterminer les informations dont la collecte doit être améliorée.

En cinquième lieu, entre la concision mentionnée dans le troisième point et la correspondance avec les enquêtes officielles mentionnées dans le quatrième point se pose la question de la récolte de données ne s'avérant pas nécessairement utiles à la sélection du public par les programmes sociaux, mais pertinentes pour le suivi de la qualité des informations récoltées dans le registre intégré et du ciblage des programmes sociaux destinés aux populations vulnérables. C'est le cas des variables relativement courantes de caractérisation de base des familles, qui sont liées aux concepts utilisés par l'institut officiel

de statistique ou par d'autres registres administratifs. On peut notamment citer l'exemple des caractéristiques du logement, de la présence de personnes âgées, ou même de la simple définition des milieux rural/urbain, souvent essentiels au suivi des programmes sociaux. Il peut par ailleurs s'avérer nécessaire d'inclure des questions peu communes dans les enquêtes, recensements et autres registres administratifs, mais qui n'en sont pas moins importantes pour les politiques de protection sociale du pays, concernant notamment l'appartenance à des communautés, ethnies ou autres groupes de population (personnes vivant dans la rue ou dont les droits ont été violés) ; ces personnes sont rarement identifiées dans d'autres enquêtes, mais vivent en situation de pauvreté ou de vulnérabilité sociale élevée.

ENCADRÉ 3

Un problème de correspondance conceptuelle : le Registre unique et le BPC

Comme indiqué dans l'encadré 1, le BPC est une prestation dont le montant est équivalent à celui d'un salaire minimum (300 dollars américains), versée aux personnes âgées ou handicapées percevant un revenu mensuel *per capita* inférieur à un quart du salaire minimum brésilien (75 dollars américains). Elle est inscrite dans la Constitution de 1988 et revêt une immense importance pour la protection sociale non contributive, avec près de 4,5 millions de bénéficiaires (juillet 2017) et un budget annuel supérieur à 45 milliards de réaux (14,5 milliards de dollars).¹ Le registre des bénéficiaires du BPC relève de l'institut responsable de l'octroi des retraites et des pensions. Les bénéficiaires du BPC sont inscrits au CNIS.

Compte tenu de la similitude de son public et pour se rapprocher des bénéficiaires du BPC relevant des réseaux d'assistance sociale des municipalités, le MDS travaille depuis 2009 à inscrire ces bénéficiaires dans le Registre unique. En 2016, il a rendu cette procédure obligatoire pour la révision de la prestation et l'octroi de nouveaux droits. Dans un premier temps, cette recherche visait à inscrire les bénéficiaires sans les exposer à des sanctions, c'est-à-dire sans impact sur l'octroi ou le maintien de leur prestation. Vu les résultats insatisfaisants de l'inscription au registre, il est prévu depuis 2016 que les personnes ne s'inscrivant pas fassent l'objet de suspensions ; l'inscription au Registre unique devient donc une obligation pour l'octroi de nouvelles prestations. Bien que l'inscription au registre soit une obligation, les informations qu'il contient ne peuvent être facilement utilisées pour la sélection des bénéficiaires du BPC pour une raison apparemment simple, mais centrale : le concept de famille utilisé par le BPC (famille nucléaire/civile) diffère de celui utilisé par le Registre unique (groupe domestique/unité de consommation). Cette spécificité du concept de famille finit par rendre approximatif l'examen du revenu familial *per capita* mené par le Registre unique,² dont la conception a été revue pour mettre au point une nouvelle version entre 2009-2010, après l'instauration de la directive relative à l'inscription des bénéficiaires du BPC. Une marge d'action a donc été aménagée pour définir les composantes de la famille de sorte à pouvoir utiliser le Registre unique ; bien que le Registre unique et le BPC soient gérés par le même ministère, ce dialogue n'a pas été mené de façon suffisamment précise et l'incompatibilité persiste. Compte tenu du coût financier et opérationnel élevé que représente la modification de la structure du Registre unique, cet obstacle ne devrait pas être levé avant la prochaine révision de son formulaire, dont la date est encore indéterminée.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Notes : 1. Données du Secrétariat national d'Assistance sociale du ministère du Développement social.

2. Mation et Santos (2017) ont mis au point un algorithme composé de 176 règles afin de faire correspondre les définitions de la famille adoptées par le Registre unique et par le BPC. Ils ont ainsi atteint un taux d'effectivité de 91,9 pour cent, ne parvenant pas à reclasser 8,1 pour cent des personnes inscrites au premier en recalculant le revenu familial *per capita* conformément à la définition de la famille adoptée par le second. De plus, parmi les 91,9 pour cent reclassés, une erreur de 0,4 pour cent subsiste quant à la position au sein du domicile. Malgré l'obtention de résultats fort encourageants, cette imprécision peut générer un travail supplémentaire et une judiciarisation, en principe inutiles. Elle exigerait en outre le développement d'une technologie de l'information susceptible de générer des erreurs.

En sixième lieu, en matière d'informations socioéconomiques, il convient d'évaluer la correspondance conceptuelle des critères de sélection utilisés par les programmes sociaux, ce qui revient à examiner si les critères de sélection qui semblent identiques le sont

véritablement, s'ils présentent des différences et peuvent être unifiés, ou si la méthode de collecte des informations du registre intégré doit être assouplie pour englober des concepts différents utilisés par les programmes. Il arrive en effet que le signifiant employé par les programmes sociaux pour définir leur public renvoie à différents signifiés ; les notions de « salaire », « famille » et « handicap physique » constituent des exemples de base dont les signifiés peuvent varier selon les programmes sociaux. Si une telle vérification, qui peut sembler élémentaire, n'est pas effectuée dans les temps, des efforts supplémentaires peuvent être requis et ces notions risquent de ne pas être utilisées par les programmes sociaux.

En septième lieu, les documents à fournir au moment de l'inscription doivent être suffisants, sans être motif à exclusion. En d'autres termes, les pièces d'identité et les justificatifs des conditions socio-économiques déclarées servent à garantir que le citoyen ne s'est inscrit qu'une seule fois et que les informations qu'il a déclarées auprès du registre unique sont fiables. Exiger à la population désireuse de s'inscrire la présentation de documents difficiles d'accès risque d'empêcher son inscription et de générer de graves erreurs d'exclusion. Dans des contextes où même les documents civils les plus basiques sont inaccessibles aux plus vulnérables, l'idéal serait de mettre en place des moyens leur permettant d'obtenir ces documents au moment de réaliser leur inscription. Il serait pour ce faire possible de mener des campagnes d'obtention de ces documents dans les zones de concentration du public concerné, d'ouvrir des bureaux d'obtention de ces documents là où se fait l'inscription au registre ou à proximité, ou encore d'instaurer la gratuité de l'obtention de ces documents aux fins du registre unique.

En huitième lieu, il importe de remettre une attestation d'inscription à la famille, l'informant des objectifs poursuivis par le registre intégré et de l'utilisation qui sera faite de ses informations, et attestant de son consentement. Il serait si possible intéressant que ce justificatif contienne des données de base, comme la date d'inscription ou de modification du registre, ainsi que d'autres informations essentielles à la participation aux programmes sociaux.

En neuvième et dernier lieu, même dans l'hypothèse d'une correspondance avec les questions contenues dans les enquêtes nationales auprès des ménages, il importe de tester le questionnaire du registre intégré auprès d'un échantillon de la population désireux de s'inscrire. S'il peut s'avérer coûteux ou non viable pour le pays de mener un test de ce genre auprès d'une population représentative, il peut être mené auprès d'un échantillon non représentatif composé de sous-groupes de la population à inscrire, susceptibles d'interpréter différemment les questions du registre (exemple : populations urbaines et rurales).

Il est intéressant de confier la conduite de ce test à ceux qui seront chargés de procéder à l'inscription, ou du moins à des personnes présentant un profil s'en rapprochant et ayant suivi un processus de formation. Cette façon de faire permettra d'évaluer non seulement le formulaire, mais aussi le contenu de la formation lui-même. La préparation du test doit en outre indiquer le temps moyen imparti à chaque point du questionnaire, permettant ainsi d'évaluer le rapport coût-bénéfice de chaque question, section et dimension sondée. Connaître le coût et le bénéfice de chaque question permet en effet d'acquérir un meilleur pouvoir de négociation vis-à-vis des administrateurs des programmes sociaux, qui ont commandé ces informations.

Lorsque la collecte de données est réalisée par les gouvernements infranationaux, il est intéressant de les faire participer et d'entendre leur avis dans l'élaboration du questionnaire destiné au registre intégré, ce qui permet non seulement de garantir une plus grande

adéquation de ce questionnaire aux réalités locales, mais aussi d'approfondir la légitimité de sa construction au sein des sphères sous-nationales, générant ainsi une plus vaste adhésion à sa mise en œuvre.

ENCADRÉ 4

Mise à disposition des informations du Registre unique aux personnes inscrites

Pendant plus de quinze ans, le Registre unique a souffert de la limite suivante : seules les familles bénéficiaires du programme *Bolsa Família* avaient la certitude d'être effectivement inscrites et seuls les ayants droit de ce programme avaient connaissance de leur Numéro d'identification social (NIS), attribué par le Registre à toutes les personnes inscrites. Les autres familles recevaient une attestation au moment de leur inscription, réalisée « hors ligne » puis transmise « en ligne » à la base nationale jusqu'à la version mise en place en décembre 2010. Les personnes ayant rempli leur formulaire n'étaient donc pas en mesure de savoir si celui-ci avait effectivement été transmis au système et n'avaient pas connaissance de leur NIS, ce qui n'a pas posé de problème particulier jusqu'en 2011, car peu de programmes utilisaient le Registre unique. Avec la considérable extension de son utilisation à partir de cette date, le manque d'information des familles est devenu un obstacle de taille pour celles-ci et pour les municipalités. Les programmes sociaux leur demandaient souvent de présenter une attestation d'inscription pour pouvoir y participer ; or, pour obtenir une telle attestation, le chef de ménage devait s'adresser à l'un des centres d'inscription de la municipalité et demander ce document, générant des frais de transport pour les familles pauvres et saturant la prise en charge dans ces centres. La gestion fédérale du Registre unique avait pour directive de résoudre cette difficulté en proposant un module de consultation sur internet, mais les contraintes technologiques et les discussions sur la légalité et les risques de cette mise à disposition des données ont repoussé l'implantation de cette solution à 2017, à travers un module de consultation du citoyen.¹ Les internautes peuvent y rechercher le NIS de chaque membre du ménage en se munissant d'informations d'identification de base et ainsi obtenir une attestation contenant les données de base de leur dossier généralement utilisées pour la sélection des programmes sociaux, comme la composition du ménage et son revenu *per capita*.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Note : 1. Le module de consultation du citoyen est disponible à l'adresse suivante : <<https://goo.gl/EHYZmd>>.

4.4 COLLECTE ET MISE À JOUR DES DONNÉES

Il est aussi important d'établir qui va se charger de la collecte des données, quand et comment, que de définir les questions contenues dans l'enquête. Comme on l'a vu plus haut, cette collecte peut être menée par le gouvernement central, des gouvernements infranationaux ou d'autres agents collaborant avec eux ; elle devra quoi qu'il en soit être réalisée par des professionnels correctement formés pour soumettre le questionnaire aux familles, qui constituent la principale clé du succès et de la qualité des données qui seront consignées dans le registre unique. Une grande attention doit donc être portée à la formation des personnes assignées à cette activité, qui peut être dispensée en personne ou à distance, et idéalement requérir une certification formelle. Les informations relatives aux formations et certifications doivent être consignées dans des systèmes propres afin d'évaluer la relation coût-efficacité ainsi que la couverture de la stratégie de formation définie.

Si la stratégie choisie consiste en une collecte et mise à jour continues des informations, c'est-à-dire si le registre intégré peut à n'importe quel moment faire l'objet de nouvelles inclusions ou mises à jour, le mode de formation doit lui aussi être continu, de sorte à assurer à tous les professionnels un accès à la formation, en particulier si les équipes de collecte de données se caractérisent par un roulement substantiel. En d'autres termes, la collecte d'informations fiables et actualisées sur le niveau d'instruction, les types de contrats, la

rémunération et le roulement de la main-d'œuvre chargée des inscriptions est de la plus haute importance pour la conception de politiques efficaces de formation et de ressources humaines. La formation de base devra au moins contenir des orientations sur la façon d'aborder les personnes au moment de soumettre le questionnaire (avec respect, objectivité et impartialité), des explications sur les concepts contenus dans tous les points du questionnaire ainsi que des orientations sur la marche à suivre pour le remplir.

Les questionnaires peuvent être complétés en version papier puis saisis dans le système, ou directement sur support numérique. S'il est plus facile d'opter pour le questionnaire papier dans de nombreux pays, il est toutefois préférable de l'éviter autant que possible, puisque les données récoltées sur papier : 1) accroissent la possibilité d'erreurs dans les informations récoltées, car le passage du papier au numérique ajoute des risques d'erreur et l'étape de la saisie ne permet pas de filtrer les incohérences ; 2) augmentent les coûts générés par la collecte des données ; allongent le processus d'inscription (remplissage du formulaire papier, remplissage du formulaire numérique) ; et 4) nécessitent la disponibilité d'un local où stocker et archiver les formulaires remplis.

Si le pays en question possède une bonne infrastructure internet, le remplissage des questionnaires peut se faire directement sur une application en ligne et rendre l'inscription pratiquement immédiate. Si ce n'est pas le cas, il est néanmoins possible de développer une application destinée au remplissage et au stockage des informations hors ligne pour ensuite les transmettre par internet à la base de données nationale. Dans la plupart des cas, il est intéressant de disposer d'une stratégie mixte de saisie des données, en ligne et hors ligne, pour tenir compte des spécificités locales comme des éventuels problèmes du système tout en maintenant une prise en charge ininterrompue des familles.

En règle générale, la littérature consacrée aux registres intégrés identifie deux méthodes de base pour la collecte des renseignements relatifs aux familles : l'inscription sur demande et l'approche du recensement. L'inscription sur demande intervient lorsque le chef de ménage se rend dans un bureau pour y demander l'inscription de son ménage ; l'approche du recensement recouvre quant à elle les cas où les pouvoirs publics délimitent une zone géographique ou une tranche démographique au sein de laquelle tous les ménages seront sondés aux fins de la collecte de données.

Nous privilégions ici deux types de stratégies d'inscription : 1) l'inscription sur demande, dans le cadre de laquelle la famille se rend auprès des bureaux du registre ; et 2) l'inscription résultant d'une recherche active, dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics recherchent les familles pour les y inscrire. L'approche du recensement constitue ici l'une des méthodes permettant d'atteindre les familles à inscrire ; il s'agit en d'autres termes d'une forme de recherche active, dans laquelle pourraient également être classées les campagnes menées dans des quartiers ou localités où vivent les familles, ou encore l'établissement de canaux permettant à des ONG ou à d'autres agents d'indiquer à l'État la présence de personnes et de familles n'ayant pas encore été prises en charge.

L'inscription sur demande représente généralement un coût opérationnel moindre, dans la mesure où les personnes ne correspondant pas au profil défini pour le registre intégré ne la recherchent pas ; dans ce cas de figure, les pouvoirs publics dépensent donc moins pour inscrire des personnes répondant pour la plupart au profil recherché. Étant donné que les personnes les plus pauvres et vulnérables ont un accès plus restreint à l'information diffusée par le secteur public et à la mobilité, il est toutefois possible que, lassées, elles ne pensent pas

avoir droit à certaines politiques sociales ou ne sachent pas qu'elles peuvent s'inscrire ni où le faire, un risque bien moindre dans l'approche du recensement (Castaneda et Lindert, 2005) ou dans les campagnes d'inscription.

L'approche du recensement constitue la méthode d'inscription générant la plus grande qualité et exhaustivité dans la collecte de données d'une zone géographique donnée : étant donné que le recensement est effectué à domicile, il permet d'apporter des réponses plus fiables à certaines questions grâce à l'observation du recenseur, mais aussi d'inscrire tous les domiciles. Cette approche se caractérise toutefois par la difficulté de mettre à jour les données ainsi récoltées, puisqu'elle reposera sur la recherche des pouvoirs publics, qui pourra difficilement être menée chaque année compte tenu du coup du recensement. Si les campagnes d'inscriptions présentent pour leur part un coût opérationnel inférieur à celui du recensement, elles ne facilitent pas non plus la mise à jour des données.

Fondées sur la recherche active ou la demande des ménages, ces deux stratégies d'inscription présentent à la fois des avantages et des inconvénients. La stratégie de recherche active réduit considérablement la possibilité pour que les plus vulnérables soient exclus de l'inscription, mais se caractérise par la difficulté d'actualiser les données et empêche donc au registre de consigner les chocs économiques négatifs ou positifs vécus par les ménages, ou encore le déménagement des familles dans la zone recensée après la date des inscriptions.

L'inscription sur demande facilite quant à elle les mises à jour, mais tend à écarter les familles les plus pauvres vivant dans des localités éloignées des bureaux d'inscription, notamment si elle ne s'accompagne pas d'une vaste stratégie de communication s'adressant aux populations vulnérables. Elle peut en outre dissuader de signaler les évolutions socioéconomiques positives, susceptibles de conduire à l'émancipation d'un programme social donné. Dans ce cas de figure, les pouvoirs publics doivent adopter une démarche plus active de mise à jour des données. Les expériences nationales indiquent donc qu'il est préférable de combiner ces deux stratégies.

Il est par exemple possible de recourir à l'approche du recensement ou à des campagnes menées dans des régions présentant une forte concentration de familles non inscrites et d'établir des bureaux fixes d'inscription dans des régions présentant de plus faibles concentrations. Il est également possible de recourir aux visites à domicile en dehors d'une approche de recensement, c'est-à-dire de sélectionner des domiciles à sonder (les ménages les plus pauvres, comprenant des personnes handicapées, ayant fourni des informations erronées ou dont les croisements avec d'autres bases de données ont indiqué qu'ils n'étaient plus en situation de vulnérabilité, etc.).

Il importe que les bureaux d'inscription ouvrent à des horaires pratiques pour la population désireuse de s'inscrire. Si la population la plus vulnérable travaille surtout pendant les jours ouvrables de la semaine, il serait par exemple judicieux d'ouvrir ces bureaux un week-end par mois. Il importe également de garantir la possibilité de s'inscrire ou d'actualiser ses informations dans n'importe quel bureau pour lever le maximum d'entraves. Beaucoup jugent par exemple plus pratique de se rendre auprès d'un bureau situé à proximité de son travail, et non de son domicile ; cette possibilité devrait être envisagée pour minimiser les coûts d'inscription à la charge des citoyens.

La fréquence de la mise à jour des données sera fixée par chaque pays en fonction de ses besoins et de sa situation opérationnelle et technologique. Parmi les principaux points à évaluer figurent : 1) la tendance au changement des variables récoltées au fil

du temps ; et 2) l'importance de ces variables pour la mise en œuvre des programmes sociaux et le suivi des bénéficiaires. Si l'adresse des ménages tend à changer tous les deux ans ou tous les six mois et constitue une variable importante pour les programmes sociaux, une actualisation du registre tous les quatre ans seulement pourrait par exemple s'avérer préjudiciable.

Quelle que soit l'option choisie par le pays, le public doit être correctement informé sur les profils recherchés, l'objectif poursuivi, les centres d'inscription, les documents à fournir et la fréquence des mises à jour pour permettre au registre d'atteindre son public cible et de contenir des informations à jour. Pour ce faire, il est fondamental d'élaborer une stratégie de communication entre les agents locaux et les ménages.

Il convient de mentionner que la mise à jour du registre peut également se faire lorsque le citoyen prend contact avec les programmes auxquels il souhaite participer. Des procédures pourraient être établies pour actualiser à cette occasion les questions du registre pour tous les programmes, mettant ainsi toutes les portes d'entrée existantes au service de la mise à jour du registre. Dans la phase actuelle de développement du Registre unique, il serait par exemple possible d'étudier comment établir des flux à deux sens pour une mise à jour du registre passant par les programmes usagers, compte tenu de la hausse constante des coûts de mise à jour des mécanismes propres au Registre unique, puisque celui-ci couvre 40 pour cent de la population brésilienne.

La collecte d'informations passant par les agents des programmes usagers ne relevant pas de la gestion centralisée du Registre unique peut constituer une stratégie à envisager pour réduire les délais et alléger, du moins partiellement, le travail de mise à jour du registre. Un programme usager comme le Tarif social de l'énergie électrique (*Tarifa Social de Energia Elétrica*),¹⁸ qui bénéficie aujourd'hui à près de 9 millions de domiciles, se caractérise notamment par son immense capillarité et sa rigoureuse collecte d'adresses et de données de géoréférencement. Ce potentiel peut être exploité en faveur d'autres politiques de protection sociale ; pour être viable, son utilisation repose nécessairement sur un examen des défis de standardisation à relever en matière de récolte de données par d'autres entités afin de préserver la qualité des informations ainsi recueillies.

Enfin, certains pays procèdent à la mise à jour de leur système par groupes de données, en actualisant leur registre intégré à partir d'un autre registre administratif qui lui est systématiquement lié et a déjà été mis à jour. Il est par exemple possible d'exclure des personnes du registre intégré à partir d'informations fournies par le service national des décès, une méthode notamment employée par le Registre unique. Pour être utile, ce type de mise à jour doit reposer sur trois types de certitudes : d'abord, que la base utilisée pour la mise à jour du registre intégré présente une qualité suffisante ; ensuite, que la possibilité d'erreurs ou d'existence d'homonymes soit très réduite ; et enfin, qu'en cas d'erreur, le citoyen affecté puisse facilement corriger l'information de sorte à éviter tout préjudice.

4.5 VALIDATION DES DONNÉES CONSIGNÉES

La validation des données consignées dans le registre intégré peut se faire à partir de leur saisie dans le système, évitant ainsi des incohérences dérivant généralement d'erreurs de frappe. La confrontation peut se faire par rapport à d'autres informations internes du registre ou à des informations externes.

Dans le premier cas, le système rejette une saisie discordante ou déjà existante. Il doit par exemple être configuré pour empêcher la saisie d'informations relatives à un niveau scolaire incompatible avec l'âge de la personne ou la déclaration d'enfants par une personne ayant déclaré ne pas avoir d'enfants. Ce type de verrouillages est défini au moment de la mise au point du système.

Dans le second cas, le système du registre intégré propose la correction d'éléments saisis en se fondant sur des informations portant sur ce même point et provenant d'autres bases de données. Dans le cas d'un pays possédant une excellente base d'adresses, d'écoles ou de documents civils, ces données peuvent être comparées au moment de saisir les informations, notamment pour assister et simplifier ce processus. En fonction de la réalité du pays en question, cette confrontation peut se faire en ligne ou en chargeant dans le système du registre des tableaux auxiliaires contenant ces informations. Aussi appelé Webservice, le service en ligne est plus efficace, mais il est onéreux et exige une meilleure connectivité. La seconde méthode d'importation des données est bien meilleur marché et requiert une moindre connectivité, mais des actualisations régulières de l'application du registre intégré pour la mise à jour des tableaux, qui devront de temps en temps être rechargés dans le système. Les tableaux auxiliaires se révèlent généralement plus utiles pour remplir les champs de type combiné comprenant des questions fermées.

La critique des données saisies peut également passer par des informations socioéconomiques, comme le travail ou le revenu monétaire. Il s'agit toutefois d'informations susceptibles de changer brusquement, c'est pourquoi il est préférable de ne les utiliser pour valider la déclaration faite auprès du registre intégré que lorsque le citoyen a la possibilité de confirmer ou de valider ces informations au moment de son inscription. Autrement, il est possible que le registre privilégie une information désactualisée provenant d'une autre base, commettant ainsi une erreur technique portant préjudice au registre et source d'erreurs d'exclusion et d'inclusion dans des programmes sociaux. En choisissant comme paramètre de qualité du registre une base non représentative de la condition actuelle des personnes inscrites, les pouvoirs publics entravent la saisie d'informations plus récentes dans le registre ; ce faisant, le système ne prend pas connaissance de l'amélioration de la situation socio-économique des bénéficiaires menant en théorie à leur émancipation des programmes sociaux et, bien pire et plus injuste, empêchent les personnes vivant depuis peu en situation de vulnérabilité ou de pauvreté de participer aux programmes sociaux auxquels elles auraient droit.

Outre la validation réalisée au moment de la saisie dans le système du registre intégré, les données peuvent également être validées après leur inclusion via des croisements périodiques avec d'autres registres administratifs. Pour certains pays, il peut s'avérer juridiquement viable de croiser les données issues des enquêtes auprès des ménages avec celles du registre intégré ; cette façon de faire représenterait un véritable gain pour le registre, dans la mesure où ces enquêtes sont généralement de bonne qualité.

Malgré sa grande utilité, l'évaluation de la fiabilité des informations continues dans le registre unique au moyen d'informations issues d'autres banques de données doit remplir deux exigences : 1) présenter *de facto* une qualité supérieure à celle du registre intégré pour les données à valider ; et 2) présenter un degré d'actualisation proche de celui du registre intégré, car il est inutile de comparer des données provenant de bases dont les données ont été récoltées à des dates très éloignées. Si ces deux critères ne sont pas remplis, de graves erreurs techniques peuvent être commises et les citoyens vulnérables peuvent être victimes de nombreuses injustices.

ENCADRÉ 5

Croisements du Registre unique avec d'autres registres administratifs

Le Registre unique repose également sur des croisements périodiques hors ligne avec d'autres registres administratifs ; menés chaque année depuis 2005, ces croisements permettent de procéder à la vérification des revenus déclarés par les personnes inscrites. La méthodologie de confrontation avec d'autres bases de données a depuis lors beaucoup évolué, tout comme les calculs effectués pour déterminer si les informations contenues présentent ou non des divergences. Sur la recommandation des organes de contrôle, l'administration nationale a réalisé entre 2009 et 2010 une vaste vérification reposant sur le croisement avec différentes bases, telles que le Registre national des véhicules automobiles (*Registro Nacional de Vehículos Automotores*, Renavam). À cet effet, les municipalités ont actualisé les données des informations relatives aux familles du Registre unique possédant un véhicule, selon le Renavam ; cet effort a permis de constater que la vaste majorité des points indicateurs de propriété ne pouvaient être confirmés. Il s'agissait en règle générale d'associer l'identité du citoyen inscrit au Registre unique à la possession de biens et de véhicules inconnus ou utilisés par des tiers ; en d'autres termes, le véhicule était indûment enregistré au nom de la personne inscrite pour dissimuler le véritable propriétaire (une fraude fiscale récurrente au Brésil). Le vaste effort d'examen déployé par les agents locaux a permis à l'administration fédérale de tirer l'enseignement suivant : pour ce type de validation, il convient de s'assurer que les registres administratifs utilisés à cet effet sont véritablement plus fiables que le Registre unique. Celui-ci n'a par la suite été croisé par des organismes de contrôle qu'avec des bases de données dont la qualité avait été préalablement évaluée. Lorsque ces organismes estiment que la situation socioéconomique des personnes identifiées dans le cadre de ces croisements doit faire l'objet d'une revalidation sur place, l'administration fédérale a l'obligation de s'exécuter, même lorsque le rapport coût-efficacité s'avère manifestement peu avantageux : ces opérations génèrent des soupçons autour des personnes les plus pauvres et de la qualité du Registre unique, exigent un effort supplémentaire d'organisation et de suivi de cette action par l'administration fédérale et de la mise à jour du Registre par les municipalités et, dans la grande majorité des cas, les irrégularités ne sont pas confirmées. Ce type d'occurrences soulève le besoin de mener un plus vaste débat sur la certification des registres administratifs, en se demandant comment mener l'examen conjoint de la qualité de ces registres par les pouvoirs publics, quels registres considérer adéquats pour l'évaluation de quelles informations. Comme les croisements hors ligne présentent un coût élevé pour l'administration fédérale dans la mesure où ils impliquent de considérables volumes de données, il serait en outre utile d'ouvrir un débat sur l'intégration en ligne des bases de données, qui réduirait les coûts et favoriserait la souplesse des comparaisons. Jusqu'à présent, ces deux débats n'ont pas été menés à bien ou n'ont pas apporté de résultats concrets.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

4.6 COMPOSANTES TECHNOLOGIQUES DU REGISTRE INTÉGRÉ : LE POINT DE VUE DE LA GESTION¹⁹

La dimension recouvrant les technologies de l'information et de la communication (TIC) absorbe une grande partie des efforts de développement du registre intégré, qui requiert du matériel informatique possédant une mémoire et une capacité de traitement suffisantes pour permettre les flux inhérents au registre et stocker son contenu, ainsi que des logiciels souples, d'utilisation simple et intuitive. Un grand soin doit par ailleurs être apporté à la configuration du système, c'est-à-dire à la définition de ce que doit faire le système, comment il doit le faire et quels critères de validation doivent être établis pour vérifier s'il fonctionne comme prévu. Une mauvaise configuration de logiciels très modernes entraverait leur utilisation optimale, générant par ailleurs l'insatisfaction des administrateurs des politiques publiques face à des erreurs minant les résultats obtenus, une insuffisance de fonctions, la lenteur du traitement des données, etc. Différents types de TIC peuvent entrer dans le fonctionnement d'un registre intégré et doivent au minimum comporter les éléments suivants :

- Un système de saisie et de validation des données fondé sur une interface accessible aux agents d'inscription autorisés à saisir, modifier ou supprimer des informations ;

- Un dépôt (une seule base de données ou plusieurs bases connectées) ;
- Un système d'inscription et de contrôle des utilisateurs et des accès ;
- Des systèmes de consultation et de transfert des informations enregistrées, permettant aux citoyens inscrits d'obtenir des informations de la part de l'administration centrale des programmes usagers ou aux programmes usagers d'obtenir en toute sécurité des données sur demande.
- Des systèmes de consultation, de réclamation, de rectification et de plaintes disponibles en ligne, par téléphone ou sur place à tous les citoyens.

ENCADRÉ 6

Mise à disposition des informations du Registre unique aux programmes sociaux

L'un des principaux défis auquel se trouve actuellement confronté le registre unique consiste à pallier le manque de services sûrs et dynamiques permettant de mettre ses informations à la disposition des programmes usagers. Malgré les grands progrès réalisés par le Registre unique en matière de couverture, de standardisation, de collecte des données et de garantie de leur qualité, mise à jour et fiabilité, le tout dans un pays aux proportions continentales, l'intégration du Registre unique reste encore insatisfaisante pour les plus de vingt programmes qui l'utilisent, à l'exception du programme *Bolsa Família*. La majorité des transferts de données ne sont pas automatiques : les fichiers de données sont fournis par paquets sur demande, ou sous forme de fichiers préformatés sur un portail spécifique (Réseau Registre unique). Le fonctionnement du Registre unique a été confié à la Caisse économique fédérale (*Caixa Econômica Federal*, Caixa), une banque publique qui est également son principal fournisseur de technologie de l'information. Parmi les nombreuses possibilités qu'elle a développées avec une relative facilité figurent les services Web, qui fournissent les résultats des enquêtes individuelles en temps réel aux systèmes des programmes usagers, dont les *virtual private networks* (VPN). Dans l'idéal, de nombreux services doivent être accessibles pour permettre de s'adapter aux besoins spécifiques de chaque réseau de prise en charge et d'octroi des programmes usagers.

Le manque d'instruments adéquats de transfert d'information pousse justement de nombreux programmes usagers du Registre unique à recourir à des pratiques desservant l'objectif premier du registre, comme le fait d'exiger au citoyen une version papier de l'attestation d'inscription ou de collecter à nouveau des informations déjà recueillies. Au lieu de faciliter l'accès aux prestations, comme le voudrait sa vocation, le Registre unique ajoute ici une étape à franchir. Pour y remédier, l'administration nationale du Registre unique doit disposer d'un mandat politique suffisamment solide pour parvenir à ce que les programmes usagers s'engagent à utiliser les informations recueillies dans le registre, notamment des outils de transfert d'informations satisfaisant les besoins de leurs programmes usagers.

Logiquement, en cas de modification des informations déjà collectées et d'informations supplémentaires non envisagées par le Registre unique, le programme usager doit réaliser une nouvelle collecte. Si toutefois il existait une intention de vérification, de croisement ou d'analyse des informations contenues dans les systèmes des programmes usagers du registre intégré, par exemple dans un grand SIIS, il convient alors de déployer un effort visant à standardiser les concepts et méthodes de collecte au moyen de banques de questions et de métadonnées convenues entre les systèmes participants.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

La configuration des logiciels n'est généralement pas confiée aux mêmes professionnels que ceux en charge de la gestion quotidienne du registre intégré. Deux lignes directrices peuvent être suivies pour garantir la bonne configuration des logiciels : les professionnels qui en sont chargés doivent être en contact étroit avec l'équipe responsable de la gestion

du registre. Il s'avère généralement nécessaire de réaliser des entretiens avec les personnes en charge de la gestion des systèmes. Ce n'est toutefois pas suffisant pour permettre aux professionnels en charge de leur configuration de comprendre les objectifs du système et les véritables besoins de gestion, voilà pourquoi il est également recommandé de leur permettre de participer suffisamment longtemps au travail quotidien de l'équipe de gestion. La configuration du système doit ensuite être suffisamment et clairement documentée pour que la rotation des équipes de maintenance du système ne génère pas d'instabilité dans son fonctionnement. Un rigoureux contrôle des versions de cette documentation doit être effectué pour assurer la traçabilité des modifications du système et éviter aux développeurs une duplication du travail et des coûts.

Si l'alimentation du système de collecte des informations enregistrées est confiée aux gouvernements infranationaux ou à des réseaux décentralisés, il reste recommandé de faire participer ces acteurs à sa construction, contribuant ainsi à la qualité de la conception du logiciel de collecte de données.

Enfin, il convient de prévoir des mécanismes permettant d'effectuer un suivi du fonctionnement des logiciels et de leur conformité aux règles opérationnelles de chacune de leurs fonctionnalités. Des outils tels que des robots, la vitesse des connexions (*pings*) et une simple ligne téléphonique permettant de joindre l'administrateur et de détecter rapidement les problèmes surgissant dans les modes de fonctionnement anciens et nouveaux des systèmes.

5 TRANSFORMATION DES DONNÉES EN INFORMATIONS AUX FINS DU SUIVI DU REGISTRE INTÉGRÉ ET DES PROGRAMMES SOCIAUX ET POUR LA CONSTRUCTION D'UN SIIS

Comme exposé dans les parties précédentes, le maintien du dynamisme et du bon fonctionnement d'un registre unique repose sur l'utilité qu'il présente pour les programmes qui l'utilisent. L'ensemble des données récoltées doit donc donner lieu à des informations accessibles aux responsables des différents programmes sociaux à des fins de fonctionnement, de suivi et d'évaluation. Si le pays opte pour la construction d'un SIIS contenant des informations issues de programmes de protection sociale ou comprenant de surcroît des données provenant de politiques publiques d'autres secteurs, il sera également essentiel d'utiliser correctement le contenu du registre intégré.

Comme le soulignent Di Virgilio et Solano (2012), le suivi et l'évaluation font partie du cycle de vie d'une intervention sociale. Le suivi est une activité continue et permanente, menée tout au long de l'intervention et visant à évaluer la récolte des résultats escomptés ; l'évaluation est au contraire une activité ponctuelle et spécifique visant à mesurer la performance de l'intervention.

Dans la littérature consacrée au suivi et à l'évaluation surgissent souvent des débats sur la difficulté de tracer une frontière entre les activités de suivi et celles d'évaluation des processus et des résultats. Nous n'entrerons pas dans ce débat ici : pour comprendre l'utilisation du registre unique à des fins de suivi et d'évaluation, il importe principalement de comprendre son utilité pour l'élaboration d'indicateurs de processus et de résultats qui serviront au suivi et à l'évaluation des programmes de protection sociale mis en œuvre, notamment les informations relatives aux individus et domiciles non bénéficiaires présentant des

caractéristiques de vulnérabilité similaires à celles des bénéficiaires, en plus des informations relatives à ces derniers. Avant cela, les données du registre intégré doivent être transformées en informations permettant le suivi et l'évaluation du registre lui-même et ainsi fournir des données servant à superviser la qualité des données supervisées (cohérence, fiabilité et actualisation des informations déclarées) et à évaluer la gestion du registre en s'assurant que son fonctionnement se déroule comme prévu. Les contrôles internes et les registres d'utilisateurs du système de collecte de données constituent par exemple d'importantes fonctions, non seulement pour générer des indicateurs et des études de prise en charge et de main-d'œuvre, mais aussi pour conférer une certaine fiabilité au système en assurant la traçabilité d'opérations suspectes.

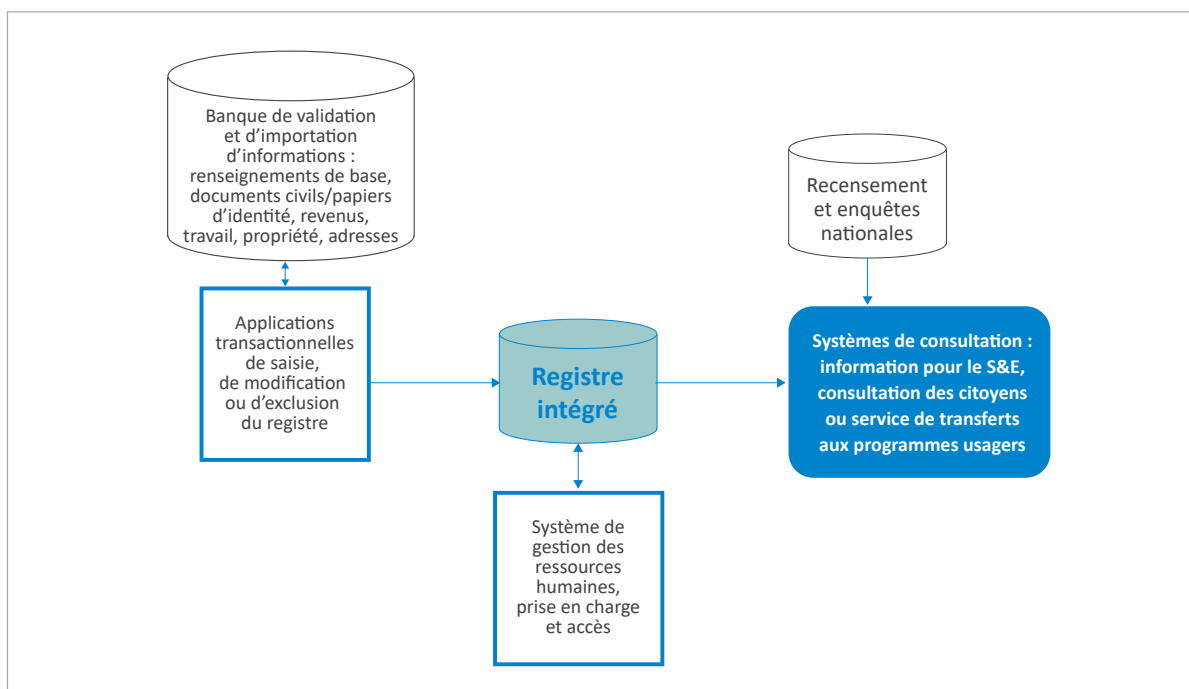
Dans le contexte du suivi et de l'évaluation du registre, de programmes sociaux précis ou de la mise en place d'un SIIS, le bon usage du registre intégré à ces fins dépendra de l'élaboration d'indicateurs adéquats, façonnés en fonction de la conception et des objectifs qu'il s'agit de suivre ou d'évaluer. Les indicateurs rempliront donc bien leur fonction si leur élaboration est précédée par la mise au point d'une matrice logique indiquant les objectifs des initiatives, les intrants, les produits, les résultats et impacts escomptés.

5.1 INFORMATIONS DESTINÉES AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION DU REGISTRE INTÉGRÉ

Comme on l'a vu, le registre intégré requiert un logiciel transformant les données collectées en informations utiles à ses administrateurs. Les besoins relevés par l'équipe d'administration du registre doivent déterminer le contenu et la mise à disposition de ces données, qui doivent avant tout permettre aux administrateurs de s'assurer facilement et rapidement du bon fonctionnement des processus inhérents au registre. Il conviendra d'élaborer des indicateurs portant sur le profil des personnes et familles inscrites ainsi que sur les processus permettant au registre de fonctionner, comme la systématisation des données relatives aux responsables de la collecte des données et à leur formation, ou encore à l'utilisation du budget. Ces indicateurs doivent permettre d'identifier d'éventuels problèmes surgissant dans la collecte de données et le traitement des informations par le système du registre intégré, mais aussi d'anticiper des points de la gestion du registre à retravailler avant qu'ils ne deviennent des problèmes.

Voici quelques exemples de questions qu'il est utile de se poser dans le contexte du suivi et de l'évaluation des processus du registre intégré : les données collectées au moyen du questionnaire sont-elles complètes ? Des doublons ont-ils été identifiés au niveau des inscriptions ? Le registre unique ou son croisement avec d'autres bases de données (le cas échéant) ont-ils permis d'identifier des incohérences entre les informations recueillies ? Les paramètres d'actualisation adoptés sont-ils respectés par les familles ? Quelles familles présentent des données désactualisées et quelles familles resteront à court terme ? Combien de familles et lesquelles ont été inscrites ou ont actualisé leurs informations pendant une période donnée (mois ou année écoulé(e)) ? Le nombre de personnes ou de familles inscrites correspond-il à l'effectif escompté ? Le nombre d'inscrits dans chaque localité est-il adéquat ? Tous sont-ils passés par la formation à la collecte de données ? Il importe que les informations soient disponibles sous des formes désagrégées permettant de déterminer si les problèmes ou incohérences se concentrent par exemple dans certaines localités ; il importe également de pouvoir les désagréger au niveau de la famille et de l'individu pour résoudre les incohérences identifiées, comme des erreurs de documentation ou des doublons d'inscription.

FIGURE 3

Exemple de composants principales et subsidiaires du système d'un registre intégré

Source : Figure élaborée par les auteurs.

La fiabilité des données dépend également des informations agrégées relatives aux caractéristiques de la population ; celles-ci peuvent en effet être confrontées à celles mises à disposition par les instituts statistiques officiels pour détecter des incohérences trahissant des problèmes de collecte des données.

5.2 INFORMATIONS DESTINÉES AU FONCTIONNEMENT, AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES SOCIAUX

Nous avons vu qu'un registre intégré ne correspond pas au système de gestion spécifique d'un programme social ; on ne doit donc pas attendre de lui qu'il contienne toutes les données nécessaires au fonctionnement ni au suivi de ce dernier. L'utilité d'un registre intégré résidera dans sa capacité à contenir des données permettant aux programmes sociaux de sélectionner correctement leur public en proposant toutes les données nécessaires à cette sélection, ou du moins les plus pertinentes à cet effet. Pour fonctionner, le programme social aura certainement besoin d'une partie ou de la totalité des renseignements de base des personnes figurant dans le registre (le tableau des maillons). Le suivi des données du registre permettant d'identifier les changements intervenant dans les caractéristiques des personnes ou familles dans leur statut de participation aux programmes sera également effectué par les systèmes de gestion propres aux programmes sociaux, menant par exemple à la hausse des prestations versées ou à l'entrée/la sortie d'un programme donné.

Concernant le suivi et l'évaluation, les indicateurs élaborés à partir du registre doivent se conformer aux besoins d'informations indiqués dans la matrice logique mentionnée au début de cette partie. Dans le cas des transferts monétaires, ils doivent se conformer

aux sous-ensembles d'indicateurs suivants, élaborés à partir du registre et des données complémentaires relatives au fonctionnement du programme contenus dans son système de gestion propre, comme suit :

- I. Indicateurs relatifs aux bénéficiaires et à leurs versements : informations sur le nombre de bénéficiaires, sur les montants transférés par le programme (montant global par localité, par famille, par groupe ethnique, par bénéficiaire direct ou indirect, lieu et date de retrait de la prestation, avec la possibilité d'examiner également la fréquence des retraits effectués loin du lieu de résidence, etc.), la situation de la prestation de la personne et de la famille (par ex. : si la prestation a été suspendue pour non-respect de règles données, si elle a été revue à la hausse ou si la famille a été exclue du programme) et la couverture du programme par rapport aux bénéficiaires potentiels identifiés dans le registre, s'il contient cette information.
- II. Indicateurs relatifs aux ressources humaines et infrastructures du programme social : données relatives aux professionnels (quantité, éducation, etc.) et équipement utilisés dans la gestion (nombre de formulaires papier utilisés par localité, nombre et caractéristiques des ordinateurs utilisés, accès à internet par les localités), données relatives à la productivité ou à l'audit des professionnels, comme le nombre de prestations modifiées par opérateur, nombre de prestations octroyées au-dessus d'une certaine valeur par opérateur, prestation au nom d'opérateurs ou de parents, etc.
- III. Indicateurs relatifs à l'évaluation de processus et suivi de cas : ils visent à examiner si le fonctionnement se déroule comme prévu, par ex. : si les bénéficiaires respectent les délais d'actualisation, s'ils respectent les règles du programme (comme les coresponsabilités).

Les données contenues dans le registre contribuent également à la conduite d'évaluations d'impact permettant de déterminer si un programme donné change la vie des personnes et dans quelle mesure ; ce sont ces données qui permettront d'identifier des groupes de participants et de non-participants présentant des caractéristiques similaires et susceptibles d'être comparées pour identifier les effets de la participation au programme sur leur vie. L'évaluation d'impact comportera un premier tour (base de référence) et des tours ultérieurs, pour lesquels le niveau de mise à jour s'avère essentiel. Une grande désactualisation des adresses entraîne par exemple la perte d'une partie conséquente des familles participant à la base de référence, affectant ainsi la qualité des autres tours de l'enquête et donc ses résultats.

Le croisement du registre intégré et des bénéficiaires d'un programme social avec d'autres registres administratifs peut également servir à la conduite d'analyses statistiques permettant par la comparaison de groupes similaires de déduire des changements intervenus dans la vie des personnes quant à leur participation au programme social évalué. Il permet en d'autres termes d'évaluer l'impact des politiques publiques en employant d'autres méthodes et d'autres groupes de contrôle.

5.3 LA MISE AU POINT D'UN SIIS

Par définition, le SIIS est un système d'information permettant le suivi et facilitant l'évaluation d'un groupe bénéficiaire de politiques publiques. L'existence d'un registre intégré partagé

par plusieurs programmes sociaux facilite cette tâche en fournissant un noyau de données d'identification unique et en permettant l'établissement de liens entre les bases de données et la comparaison des publics pris en charge. C'est toutefois le SIIS et non le registre intégré qui permet d'atteindre l'objectif d'une analyse complète et intersectorielle des programmes proposés. Le SIIS permet lui aussi d'englober des bases de données de programmes sociaux ou d'autres initiatives n'utilisant pas le registre intégré ; pour ce faire, ces bases doivent partager un noyau commun d'identification (tableau de maillons).

Plus le nombre de programmes sociaux et de secteurs des politiques publiques impliqués dans le SIIS est élevé, meilleurs seront les résultats potentiels d'intégration des initiatives et de leur suivi, notamment pour la prise en charge des citoyens. L'intégration d'informations des instituts de statistiques officiels, aussi dans le SIIS, permet au système de servir non seulement d'outil intégré de suivi et d'évaluation de la protection sociale, mais aussi de la situation sociale du pays, facilitant ainsi le suivi des changements intervenant dans le contexte socioéconomique du pays susceptibles d'affecter les initiatives de protection sociale.

Dans la mise en place d'un SIIS possédant le potentiel de suivi et d'évaluation de la stratégie de protection sociale, certaines étapes méritent d'être soulignées. Il s'avère avant tout nécessaire de compter sur une forte coordination gouvernementale promouvant une instance d'agrégation et d'articulation des informations pour l'utilisation globale du SIIS. Selon Azevedo, Bouillon et Irarrázaval (2011), la coordination a constitué l'un des principaux obstacles à la bonne utilisation des SIIS aux fins du suivi et de l'évaluation en Amérique latine. Dans des contextes de politiques publiques marquées par la fragmentation, cette coordination exigera probablement un solide appui politique légitimant le SIIS ainsi que l'intérêt des secteurs impliqués.

La seconde étape correspond à l'examen détaillé de chaque base de données. L'intégration de systèmes d'information de différents programmes de protection sociale et des statistiques officielles requiert l'harmonisation de concepts essentiels tels que la famille, le domicile, les adresses et les unités territoriales. Il devient ainsi viable d'examiner et de planifier des aspects fondamentaux comme la couverture et le ciblage des initiatives à un niveau de désagrégation ayant du sens aux yeux des politiques publiques. Il est possible qu'un programme présente une couverture nationale adéquate et une couverture locale totalement incorrecte ; il peut s'avérer nécessaire d'améliorer le ciblage en milieu urbain et non rural, et ainsi de suite. Dans un SIIS, les métadonnées (les informations relatives aux données : leur définition conceptuelle exacte, leurs sources, leur temporalité, leur méthode de collecte, de dérivation ou de calcul, entre autres) s'avèrent presque aussi importantes que les données elles-mêmes, dans la mesure où elles englobent une grande quantité de partenaires, d'objectifs et d'informations. Ils revêtent une grande importance pour réduire les mauvais usages d'informations et s'avèrent plus pertinents encore dans des milieux servant différents intérêts, parfois antagoniques.

C'est pourquoi l'examen de chaque système doit s'attacher à en analyser le contenu et les caractéristiques (c'est-à-dire les concepts des variables composant les informations), le mode et la fréquence des collectes de données, la qualité du processus de collecte (qui collecte les données ? Ces personnes ont-elles été formées à cet effet ? Le système de traitement des données permet-il des incohérences ?), la fiabilité des données collectées et les caractéristiques technologiques de chaque système intégré au SIIS. Si ces systèmes ne sont pas encore complètement documentés, il s'agit d'un bon prétexte pour inviter leurs administrateurs à combler cette lacune. Seul cet examen permettra de déterminer les données de chaque système devant former le SIIS et les indicateurs que celui-ci doit contenir. Ces indicateurs peuvent servir au suivi et à l'évaluation des programmes de façon isolée ou conjointe et

peuvent être mis au point à partir d'un seul système ou de l'intégration de plusieurs systèmes, en fonction des objectifs à suivre. Il convient sur ce point de veiller à bâtir un ensemble concis d'indicateurs utiles, dans la mesure où il est inutile de mettre au point de nombreux indicateurs qui ne seront pas utilisés.

Quatrièmement, des protocoles d'échange et de confidentialité des informations doivent être mis au point. Ces protocoles formaliseront les responsabilités des administrateurs concernant le transfert et l'utilisation des informations, recouvrant les flux, la fréquence et les règles de confidentialité. Comme indiqué dans les parties relatives au registre intégré, ces dernières doivent être clairement formalisées, non seulement parmi les administrateurs des bases composant le SIIS, mais aussi parmi tous les utilisateurs accédant aux informations contenues dans le système.

Cinquièmement, il convient de relever qu'un SIIS présente généralement un coût élevé ; l'expérience internationale montre d'ailleurs que les pays disposent généralement d'un financement extérieur à cet effet (Browne, 2014). Ce phénomène peut largement s'expliquer par le besoin d'acquérir ou de développer des technologies de l'information et de la communication permettant de stocker, de traiter et de mettre des informations à disposition.

Sixièmement, pour qu'un SIIS soit bien conçu, que son utilisation se diffuse et pour qu'il exerce son potentiel de suivi et d'évaluation, son système doit être soigneusement configuré et les équipes de configuration et de gestion du logiciel doivent être intégrées. Il peut notamment consigner des informations historiques, ou du moins les changements intervenant dans l'utilisation des données pour l'élaboration d'indicateurs du système, puisqu'il s'agit de la seule façon permettant de comparer la situation actuelle à la situation passée. Il est également recommandé de développer le SIIS en modules, de sorte à faciliter l'intégration des modifications de programmes précis ou l'accroissement de bases de données dans le système (Villalobos, Blanco et Basset, 2010).

Le septième et dernier point renvoie à la facilité d'usage du système. Il importe que l'outil d'accès aux indicateurs élaborés soit simple d'utilisation et fournisse un dictionnaire des indicateurs constants du système. La formation à l'utilisation du système doit également être pensée dans l'optique des possibilités du pays (formation virtuelle, présentielle ou mixte) et de la rotation de ses utilisateurs qui, si elle est significative, requiert la possibilité de dispenser des formations, constamment ou très fréquemment.

6 CONSIDÉRATIONS FINALES

Les organisations internationales et les spécialistes qui se consacrent à la production et à l'échange de connaissances sur les politiques de protection sociale, notamment axées sur les plus pauvres, privilégient généralement des aspects relatifs à la conception théorique des politiques : leur population cible, leur méthode de ciblage, les ensembles de prestations, leur chaîne d'exécution et leur suivi & évaluation, notamment leur impact sur la réduction durable de la pauvreté, appelé « portes de sortie ».

Les situations de vulnérabilité sont toutefois trop complexes pour correspondre parfaitement aux modèles théoriques et la conduite des politiques publiques est déterminée par d'autres facteurs (intérêts, motifs et moralités) que ceux prévus par la réglementation. Malgré les variations de préceptes caractérisant les conceptions théoriques, notamment sur

le plan d'une couverture plus ou moins vaste, de l'impartialité, de la protection ou du respect du citoyen, il apparaît donc que le résultat final sera également influencé par les caractéristiques de fonctionnement de ces politiques, généralement négligées par la littérature existant en la matière.

L'intégration des politiques de protection sociale constitue l'un des principaux défis à relever pour les pouvoirs publics. Les politiques doivent exercer une action conjointe pour pouvoir affronter la complexité des situations réelles de vulnérabilité. Les citoyens vivant en situation de pauvreté souffrent d'innombrables carences : manque d'accès à des logements décentes, à l'eau potable, à une éducation de qualité, à des soins de santé intégrale, à l'électricité, aux produits de consommation, à la justice et à l'assurance, etc. Ce n'est qu'en relevant les innombrables défis de fonctionnement menant à l'intégration des informations servant aux politiques sociales qu'il sera possible d'assurer le suivi des prestations publiques, qui correspondent aux seuils minimaux ou universels de citoyenneté établis par une nation, en termes d'accès et de qualité. De plus, il ne sera possible d'évaluer et de transformer comme il se doit l'équité de l'action publique qu'en analysant les informations servant aux politiques sociales conjointement à d'autres dimensions, telles que le travail, les revenus, les propriétés, les impôts les démissions, les crédits et subventions.

L'expérience du Registre unique nous a donné l'occasion d'aborder quelques-uns des aspects essentiels à la mise au point d'instruments d'intégration des politiques de protection sociale. Au terme de ce parcours, deux grands niveaux d'intégration se dessinent. Premièrement, l'intégration des informations de base des personnes, familles et domiciles vivant en situation de vulnérabilité et désireux de bénéficier de politiques de protection sociale ; il se constitue ainsi un registre intégré de candidats dont les renseignements sont comparables parce qu'ils ont été recueillis à partir d'un bloc de concepts, instruments de récolte et pratiques d'entretiens communs. Que cette collecte soit réalisée par une entité unique et différente de celles chargées de l'administration directe des programmes de protection ou par les programmes eux-mêmes au moment où les citoyens les recherchent, l'essentiel consiste à recueillir ces informations en évitant les doublons et en économisant le temps et les ressources de l'État et des citoyens.

Le second niveau d'intégration, ou SIIS, regroupe les informations servant aux programmes, celles contenues dans le registre unique et les informations provenant des recensements et d'autres organes officiels de statistique. Le Brésil ne possède pas encore d'instrument de ce type, qui permettrait d'avoir une large vision de la couverture des politiques de protection sociale dans leur ensemble et d'identifier ainsi leurs lacunes, juxtapositions et chevauchements. Ce type de panorama est indispensable pour pouvoir évaluer la portée des actions conjointes menées par l'État et leur influence effective sur la participation à la vie sociale. Contrairement aux résultats approximatifs d'une enquête, qui produisent par exemple une estimation du public non couvert sur un territoire donné, un SIIS étayé par un registre intégré fournit en outre des indications précises sur la sous-couverture ou les chevauchements, avec noms et adresses, permettant ainsi aux pouvoirs publics de mener une action immédiate.

Concrètement, la constitution d'un registre intégré permet de coordonner les politiques menées en faveur du public le plus vulnérable. Dans l'idéal, un registre de qualité contient des informations relatives à chaque personne, famille et domicile en situation de vulnérabilité, permettant ainsi à l'État d'entrer directement en contact avec les citoyens concernés. Pour qu'il soit intégré, il doit harmoniser et synchroniser des renseignements personnels fiables, réduisant ainsi le besoin de nouvelles collectes et promouvant l'utilisation d'informations plus actuelles.

L'existence dans le pays d'un système unique et fiable de registre civil ou d'identification des citoyens facilitera considérablement cette tâche. Un numéro d'identification unique et un registre national unifié des naissances et des décès facilitent l'établissement de maillons entre les informations récoltées à des portes d'entrée ou moment différents. Dans le cas contraire, le registre intégré doit établir un algorithme fiable permettant d'établir ce maillon et d'attribuer un identifiant unique à une personne donnée, générant ainsi un numéro individuel facilitant la vie des citoyens comme celle des programmes.

Nous avons débattu tout au long de la présente étude de différents aspects opérationnels, institutionnels et réglementaires d'un registre intégré : 1) le besoin de coordination intra et intergouvernementale et les défis qu'elle comporte ; 2) les questions de respect de la vie privée et de confidentialité des informations déclarées par les citoyens ; 3) la description et la problématisation du questionnaire destiné à alimenter le registre intégré ; 4) les modèles de collecte et de mise à jour du registre ; 5) les processus de validation et de critique de la mise à jour du registre ; 6) et quelques composantes technologiques essentielles au fonctionnement du registre. Bien que nous ayons approfondi ces questions, nous avons constaté leur niveau de complexité et le besoin de les traiter en détail dans d'autres études. L'intention était ici de montrer cette complexité et d'attirer l'attention sur les détails pratiques qui, parfois oubliés, peuvent à nos yeux déterminer le résultat final d'une politique publique envisagée avec toutes ses contradictions.

Un système de registre intégré peut servir l'inclusion des citoyens en améliorant le nombre et la qualité des protections auxquelles ils ont droit, sans renoncer à la transparence, au républicanisme et au respect des normes. Au niveau local ou national, un registre intégré peut toutefois être mis au service de l'exclusion, du clientélisme, de la persécution et de la criminalisation récurrente des pauvres. Il est indispensable d'avoir conscience des contradictions ponctuant l'ensemble de la chaîne de conception, de planification, de fonctionnement, de suivi & d'évaluation des politiques publiques pour, dans l'idéal, leur imprimer la direction de la justice sociale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Azevedo, V. ; Bouillon, C. ; IRArrÁzaval, I. *Sistemas integrados de informacion social : su rol en la proteccion social*. Santiago du Chili : université pontificale catholique du Chili, 2011.

Barca, V. ; Chirchir, R. *Single registries and integrated MISs : de-mystifying data and information management concepts*. Australie : ministère des Affaires étrangères et du Commerce, 2014.

Browne, E. *Social protection management information systems (MIS)*. Birmingham : Université de Birmingham, 2014. (GSDRC Helpdesk Research Report, n°1180).

Castaneda T. ; Lindert, K. *Designing and implementing household targeting systems : lessons from Latin American and the United States*. Washington : Banque mondiale, 2005. (Social Protection Discussion Paper Series, n°526).

Di Virgilio, M. ; Solano, R. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires : Cippec, 2012.

Ebken, C. *Single window services in social protection: rationale and design features in developing country contexts*. Eschborn, Allemagne : GIZ, 2014. (Discussion paper on Social Protection).

Leite, P. P. G. *et al. Social registries for social assistance and beyond : a guidance note e assessment tool*. Washington : Banque mondiale, 2017. (Discussion Paper, n.1704).

MaTlon, L. F. ; Santos, T. V. M. *Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único*. Brasília : Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 5).

Nogueira, L. ; Sawyer, D. *Principais ferramentas e abordagens para um processo eficaz de monitoramento e avaliação (M&A) e integrando monitoramento e avaliação na prática*.

Texte de base de la première classe du cours de suivi et d'évaluation pour les systèmes de protection sociale. IPC-IG, 2017.

Villalobos, V. S. ; Blanco, G. ; Bassett, L. *Management information systems for conditional cash transfers and social protection systems in Latin America: a tool for improved program management and evidence-based decision-making*. Washington : Banque mondiale, 2010.

NOTES

5. On parle au Brésil d'« équipement de l'assistance sociale ».
6. Au niveau national comme international, les interventions publiques dans le domaine social peuvent être classées dans un nombre infini de catégories. L'intention de la présente étude n'est pas de s'attarder sur ces limites, mais au contraire d'évaluer la pertinence et les défis de l'intégration des informations entre les différentes politiques gouvernementales, notamment en faisant tomber les frontières séparant les secteurs et catégories.
7. La présente étude se concentre avant tout sur le registre intégré, dont les concepts sont décrits dans la Figure 1.
8. Dans le cas du Brésil et de différents pays disposant de systèmes de protection sociale mixtes, comprenant une offre publique et privée, les informations du sous-système privé doivent également être récoltées et systématisées de façon intégrée au sous-système public, du moins au niveau stratégique, pour pouvoir évaluer plus complètement les lacunes et chevauchements.
9. Voir autres avantages dans Barca et Chirchir (2014) et Leite *et al.* (2017).
10. Leite *et al.* (2017) attirent l'attention sur le rôle d'*honest broker* ou de *custodian* des informations.
11. En anglais « *single window services* » ou « *one-stop-shop* ».
12. Notre réflexion repose ici sur la définition des registres sociaux comme des systèmes d'inclusion et d'information de Leite *et al.* (2017).
13. Bien que certaines politiques de protection sociale ne constituent pas des droits subjectifs, comme le programme *Bolsa Família*, conditionné à la disponibilité budgétaire, d'autres politiques fondées sur le registre intégré peuvent passer par le dispositif du droit, comme c'est le cas du BPC. À cet égard, la loi ne permet pas de procéder à l'octroi automatique de prestations sans demande préalable de la part du citoyen ; cette façon de procéder limite la rationalisation de la prise en charge du citoyen, qui doit s'adresser à une interface propre à chaque programme pour soumettre sa demande et déclarer d'autres informations spécifiques que le bloc commun d'inscription n'a pas été en mesure de fournir, même si la collecte d'informations du registre a été intégrée.
14. En anglais « *management information system* ».
15. Dans la nomenclature de Barca et Chirchir (2014), « *integrated management information system* ». Dans la nomenclature employée par Leite *et al.* (2017), « *integrated social protection information system* ».
16. Leite *et al.* (2017) déterminent si l'organisme de gestion est ou non le même que l'organisme de fonctionnement du registre, s'il est national/centralisé ou local/décentralisé.
17. C'est le cas des enquêtes longitudinales britanniques *English Household Panel Survey* (EHPS) et de l'enquête longitudinale *Understanding society*, aujourd'hui menée par l'Université d'Essex et financée par le Conseil d'enquête économique et sociale (ESRC), mais aussi par un consortium de différents portefeuilles du Gouvernement national britannique.
18. Il s'agit d'un programme de subvention à la consommation d'énergie électrique des familles pauvres inscrites dans le Registre unique et au BPC. Sa gestion nationale est assumée par l'Agence nationale à l'énergie électrique, mais son fonctionnement passe par des systèmes décentralisés et fragmentés de plus de cinquante distributeurs d'énergie. Ce programme se sert depuis 2011 du Registre unique pour sélectionner ses bénéficiaires, qu'il révisé chaque année.
19. Cette partie repose sur l'expérience des auteurs en matière de gestion du Registre unique. Si les auteurs reconnaissent qu'il s'agit d'une vision incomplète, cette vision est néanmoins riche en enseignements relatifs aux besoins de gestion.



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

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brésil
Téléphone : +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org