



WORKING PAPER

working paper **numéro 145**
juillet, 2016

ISSN 1812-108x

Le Registre unique brésilien (*Cadastro Único*) : Un outil de coordination des politiques sociales

Denise do Carmo Direito, Ministère du Développement social et agricole (MDSA)

Natália Massaco Koga, Ministère du Développement social et agricole (MDSA)

Elaine Cristina Lício, Institut de recherche en économie appliquée (Ipea)

Jeniffer Carla de Paula N. Chaves, Ministère du Développement social et agricole (MDSA)

Copyright© 2016
Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive
Programme des Nations Unies pour le Développement

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

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

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org

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

Droits et licences

Tous droits réservés.

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

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

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

Print ISSN: 1812-108X

Le Registre unique brésilien (*Cadastro Único*) : Un outil de coordination des politiques sociales

Denise do Carmo Direito,¹ Natália Massaco Koga,¹
Elaine Cristina Lício² et Jeniffer Carla de Paula N. Chaves¹

Le présent document examine la capacité du Registre unique à l'usage des programmes sociaux (*Cadastro Único para Programas Sociais*) du gouvernement fédéral brésilien à servir d'outil de coordination des politiques sociales. Il se compose de quatre sections : l'introduction décrit la trajectoire du Registre unique depuis sa création en 2001 et propose des concepts permettant de classer les programmes (dont le nombre est supérieur à trente) qui se servent de sa base de données et de son réseau de mise en œuvre. La seconde section se demande dans quelle mesure l'inclusion de nouveaux programmes (qui viennent s'ajouter au programme *Bolsa Família*) dans le Registre fait surgir de nouveaux enjeux et affecte différents aspects de sa gestion. La troisième section cherche à situer le Registre unique en matière de gestion et d'objectifs dans la typologie établie par Barca et Chirchir (2014). La quatrième et dernière section résume les principaux défis auxquels se trouve confronté le Registre unique et envisage d'éventuels rôles stratégiques qu'il pourrait jouer dans la situation actuelle.

Mots clés : Politiques sociales. Instruments de gestion. Coordination des politiques. Registre unique.

1 INTRODUCTION

Le Registre unique à l'usage des programmes sociaux (*Cadastro Único para Programas Sociais*) du gouvernement fédéral brésilien constitue un outil d'identification et de description socio-économique des familles brésiliennes à faibles revenus « qui doit obligatoirement être utilisé pour procéder à la sélection des bénéficiaires et à l'intégration de programmes sociaux du gouvernement fédéral ciblant ce public ».³

1. Ministère du Développement social et agraire (MDSA).

2. Institut de recherche en économie appliquée (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Ipea).

3. Définition tirée de l'art. 2^o du Décret n° 6.135, 26 juin 2007.

Le présent document se fonde sur cette définition pour examiner la possibilité d'utiliser le Registre unique afin de coordonner les programmes sociaux du pays. Il propose une brève description de son contexte historique ainsi qu'une mise en contexte des différents programmes qui s'en servent ; il expose ensuite le modèle analytique mis au point par Barca et Chirchir (2014), dont il se sert pour se demander dans quelle mesure l'inclusion de nouveaux acteurs dans le réseau de mise en œuvre et la base de données du Registre en tant que nouveaux programmes « utilisateurs » (qui viennent s'ajouter au programme *Bolsa Família*) affecte la gestion de ce Registre. À ce titre, les rôles stratégiques que pourrait éventuellement jouer le Registre unique dans ce nouveau contexte sont envisagés.

Pour réaliser un examen de la capacité de coordination du Registre unique, il est avant tout nécessaire de présenter ses aspects qui présentent le plus grand intérêt aux yeux des programmes, à savoir : 1) son réseau de mise en œuvre et 2) sa base de données. Le réseau de mise en œuvre renvoie au réseau décentralisé du programme, c'est-à-dire les ressources humaines et financières ainsi que les infrastructures physiques et technologiques nécessaires à l'enregistrement de données et à l'actualisation des informations contenues dans le Registre. Ces activités sont menées par le ministère du Développement social et de Lutte contre la faim (*Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário*, MDSA), des coordinateurs étatiques et des bureaux municipaux de gestion du Registre unique ; ensemble, ces différents acteurs se fondent sur les orientations définies dans le Décret n°6,135/2007 et les matérialisent. La base de données renvoie à l'ensemble des informations relatives aux familles et individus qui ont recueillies au moment de l'inscription dans le Registre ou tout au du processus d'actualisation.

En conjuguant la couverture de ce réseau (un cadre national et décentralisé de mise en œuvre présent dans la totalité des 5 570 municipalités du pays) ainsi que l'envergure et la qualité des informations recueillies (plus de 26 millions de familles inscrites), le Registre unique a pu devenir la source d'information primaire de différentes politiques sociales ciblant les populations à faibles revenus, un statut qui témoigne de la grande capacité de coordination de cet instrument.

Si le Registre unique a été créé en 2001 (Décret n°3,877) pour tenir lieu d'instrument à l'usage des programmes du gouvernement fédéral axés sur les transferts monétaires, son unification ne remonte véritablement qu'à la mise en œuvre du programme *Bolsa Família* (PBF), qui regroupa tous les programmes de transferts monétaires existant jusqu'en 2003⁴ (Bartholo et al. 2010).

En 2004, la base de données du Registre unique a commencé à recueillir les informations dont disposaient les programmes unifiés au sein du PBF, comme la bourse scolaire (*Bolsa Escola*), la bourse alimentaire (*Bolsa Alimentação*) et l'allocation gaz (*Auxílio-Gás*)⁵, qui exacerbèrent de nombreux types de faiblesses. En 2005, l'expansion du PBF s'accompagna d'intenses travaux visant à améliorer la qualité des données déjà incluses dans la base de données et l'inclusion des familles qui n'avaient pas encore été recensées. Les municipalités ont joué un rôle de premier plan dans ce processus, notamment en signant l'Accord d'adhésion au Registre unique et au programme *Bolsa Família* (Arrêté GM/MDSA n°246/2005) et en bénéficiant d'une incitation financière versée par le MDSA en guise de mesure de compensation pour la mise à jour du Registre. Pendant cette période, l'élaboration et l'unification du Registre unique répondaient au besoin d'assurer les fondements, la viabilité et l'échelle du programme *Bolsa Família* lui-même (Vieira 2011).

La mise en œuvre de la Version 7 (V7) du système du Registre unique a également joué un rôle essentiel dans l'accroissement de la quantité et de la qualité des données contenues dans ce dernier. Cette version comprenait un nouveau formulaire d'inscription, désormais compatible avec les enquêtes menées par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (*Instituto Brasileiro*

de *Geografia e Estatística*, IBGE) ainsi qu'un système d'exploitation en ligne permettant aux municipalités d'inclure et d'actualiser plus rapidement les informations relatives aux familles bénéficiaires. La V7 permet en outre de recueillir d'autres types de données et notamment d'identifier les seize groupes de population traditionnels et spécifiques (*Grupos populacionais tradicionais e específicos*, GPTEs).⁶ Ces données s'avèrent utiles pour déterminer le profil socio-économique de ces familles et contribuent à ce titre à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes ciblant certaines de ces populations.

Le lancement du plan « Brésil sans misère » (*Brasil Sem Miséria*, BSM) constitue lui aussi une importante étape historique pour l'unification du Registre unique. Instauré par le Décret 7,492/2011, le BSM se concentrait sur la réduction/l'éradication de la misère⁷ et réaffirmait le rôle central du Registre unique, définit comme l'outil de base pour l'identification de son public cible et la planification de ses actions. La stratégie de « recherche active » du BSM constitue l'un de ses points forts du BSM ; elle vise à faire venir l'État jusqu'au citoyen sans attendre que les plus pauvres n'aillent jusqu'au lui. Pour le Registre unique, la stratégie de recherche active implique la mobilisation du gouvernement pour inclure les familles à faible revenu et actualiser leurs données, en mettant l'accent sur la correcte identification des familles GPTE dans leurs champs spécifiques, même si elles n'étaient pas encore identifiées comme telles.

Pendant la période allant de décembre 2011 (lorsque les stratégies du BSM commencèrent à se concrétiser) à janvier 2016, plus de sept millions de nouvelles familles furent incluses dans le Registre unique. Le nombre de familles identifiées comme appartenant aux GPTE dans le registre passèrent de 240 000 à deux millions environ sur cette même période. L'utilisation du Registre unique par les programmes autres que le *Bolsa Família* s'intensifia elle aussi progressivement sur cette période sous l'effet de son expansion/amélioration et du souhait/besoin de disposer d'informations unifiées sur les potentiels bénéficiaires de politiques axées sur les populations à faibles revenus.

C'est en somme avec la mise en œuvre du programme *Bolsa Família* que le Registre unique a « pris corps » ; le lancement du système V7 et du BSM a par la suite permis de l'unifier et d'en faire un outil de description socio-économique des familles à faibles revenus, favorisant ainsi une meilleure compréhension des différentes dimensions de la pauvreté.

Selon Barros et al. (2010), la couverture du public cible du Registre unique (proche de celle du recensement) et la diversité des données contenues dans sa base de données ont valu à cet outil de devenir essentiel à l'analyse et au diagnostic des conditions de vie des populations et de l'adéquation des programmes sociaux aux publics cibles.

De fait, tout au long de son existence, le Registre a progressivement ajouté de nouvelles fonctionnalités et capacités afin de répondre à une demande d'utilisation croissante ; un tel processus a fait surgir de plus en plus de nouveaux défis. Dans un tel scénario, il est par conséquent urgent de lancer un débat sur l'espace qu'il revient au Registre unique d'occuper en tant qu'instrument de coordination des politiques publiques.

2 PROGRAMMES UTILISANT LE REGISTRE UNIQUE : PANORAMA ET DESCRIPTION

Dans la présente étude, les « programmes-utilisateurs » renvoient à l'ensemble d'initiatives se servant du réseau de mise en œuvre et/ou de la base de données de familles et d'individus à

faibles revenus pour procéder à la sélection et/ou au suivi des bénéficiaires pendant les phases de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation de ces programmes.

Dans la mesure où les programmes de transferts monétaires ont été unifiés en 2003, seul le PBF utilisait au départ le Registre unique. D'autres programmes fédéraux y ont progressivement été incorporés, comme le programme pour l'éradication du travail des enfants, le programme de tarif social de l'énergie électrique, le programme d'exemption de frais pour le passage de concours publics, etc. Après le lancement du BSM en 2011, le nombre de programmes-utilisateurs s'est accru. Les Figures 1 et 2 présentent les 38 programmes fédéraux utilisant actuellement le Registre unique, classés dans deux groupes correspondant à la finalité de leur utilisation du Registre.

L'Annexe I détaille les principales caractéristiques de ces programmes.

FIGURE 1

Programmes utilisant le Registre unique pour la sélection de leurs bénéficiaires



Source : tableau élaboré par les auteurs

La Figure 1 dresse la liste des programmes utilisant le Registre unique pour procéder à la sélection des bénéficiaires, classés dans cinq groupes correspondant aux types d'avantages fournis aux bénéficiaires :

- Bénéfices : programmes fournissant une aide financière temporaire ou indéfinie versées par l'intermédiaire de la carte bancaire ou sociale du programme *Bolsa Família*. Dans ce cas de figure, les programmes-utilisateurs doivent avoir conclu de leur côté un accord avec un agent d'exploitation (généralement une institution bancaire) pour permettre le versement des paiements.
- Réductions de cotisations et de contributions : programmes offrant des réductions de contribution et de cotisations à la sécurité sociale afin d'élargir l'accès aux droits de sécurité sociale et à certains services payants.
- Réduction des intérêts de crédit : programmes offrant un accès au crédit assorti de taux d'intérêts réduits pour l'acquisition et la construction immobilières.
- Technologies sociales et infrastructure : programmes offrant des technologies sociales et d'autres moyens visant à améliorer les conditions de vie des ménages pauvres.
- Services sociaux : programmes offrant d'importants services pour le développement du potentiel des ménages pauvres.

Il convient de rappeler que le Registre unique constitue désormais une porte d'entrée vers ces 27 initiatives fédérales, qui viennent s'ajouter à de nombreuses autres politiques publiques menées aux niveaux étatique et municipal, non couvertes par la présente étude.

Une autre série de programmes fédéraux se servent du Registre unique pour effectuer un suivi de leur public cible au sein de la population à faibles revenus. Il s'agit des programmes énumérés dans la Figure 2.

FIGURE 2

Programmes utilisant le Registre unique à des fins de suivi



Source : tableau élaboré par les auteurs

Pour ces programmes, nous avons choisi de décrire l'usage fait du Registre unique plutôt que d'indiquer le type de services proposés :

- Suivi : les programmes confrontent/croisent leurs propres bases de données à celles du Registre unique à des intervalles prédéterminés afin d'effectuer un suivi de leur couverture de ce public.
- Suivi thématique : contrairement au suivi décrit ci-dessus, ce type de suivi ne passe pas par des confrontations/croisements de données, mais par la définition du profil socio-économique d'un segment de familles et d'individus inscrits.
- Utilisation du réseau de mise en œuvre du programme : les programmes se servent du réseau décentralisé de gestion du Registre unique comme d'un appui et d'une stratégie pour leur propre mise en œuvre.

Bien que ces programmes ne se servent pas du Registre unique à des fins de sélection, le fait qu'ils l'utilisent à des fins de suivi indique néanmoins une reconnaissance de sa couverture et de sa qualité, qui pourraient entraîner l'élargissement future de l'utilisation du Registre unique à des fins de sélection, comme c'est déjà le cas dans le cadre de certains de ces programmes.⁸

Destiné à être utilisé par de nombreuses politiques, le Registre unique est considéré comme un outil permettant de rationaliser le processus d'identification des populations à faibles revenus, mais aussi d'éviter l'existence de multiples bases de données et procédures d'inclusion/d'actualisation des bénéficiaires. Une telle définition coïncide avec le besoin de renforcer l'efficacité des politiques publiques, *a fortiori* dans le contexte actuel de crise économique et de restriction budgétaire, qui stimule par ailleurs la demande en services et bénéfices.

Ces éléments contribuent largement à expliquer pourquoi le Registre unique a été adopté pour tenir lieu de « porte d'entrée » vers 27 programmes fédéraux qui ne se limitent pas à des transferts monétaires, mais sont aussi axés sur les questions de logement, de réforme agraire, de développement rural, etc. Une telle diversité constitue à son tour une abondante source de difficultés supplémentaires, dont les principales sont présentées dans la section suivante.

3 CONSEQUENCES DE LA HAUSSE DU NOMBRE DE PROGRAMMES UTILISANT LE REGISTRE UNIQUE SUR LA GESTION DE CE DERNIER

La présente section décrit la relation qu'entretient le Registre unique avec les programmes-utilisateurs en se fondant sur les catégories établies par Barca et Chirchir (2014) et en soulignant des aspects clés (mais problématique du point de vue de la gestion) liés à l'intégration des données et aux systèmes d'information destinés à la protection sociale.

a) Aspects institutionnels et administratifs

Comme le signalent Barca et Chirchir (2014), du point de vue de la gestion d'un registre unique, la complexité croissante des relations institutionnelles et administratives requiert de disposer de capacités considérables pour pouvoir coordonner les différents acteurs et mécanismes institutionnels impliqués afin de garantir la possibilité de négocier les responsabilités et les rôles de prise de décision, qui exige à son tour un certain degré d'indépendance ainsi qu'une hiérarchie différenciée.

Les aspects institutionnels et administratifs du Registre unique englobent la gouvernance et les mécanismes institutionnels ; la structure administrative et la disponibilité des équipes, ainsi qu'une capacité de formation et de conservation du personnel (capacités, formation et fidélisation) (Barca et Chirchir 2014).

À l'heure actuelle, la gestion du Registre unique au niveau fédéral se trouve entre les mains du Secrétariat national aux revenus des citoyens (*Secretaria Nacional de Renda de Cidadania*, Senarc), qui relève du ministère du Développement social et agraire (MDSA). De façon générale, c'est ce ministère qui fixe les orientations, réglementations et procédures du Registre unique ; les municipalités sont quant à elles chargées d'identifier les familles pauvres vivant sur leur territoire en menant des entretiens et en saisissant les données ainsi recueillies dans le système du Registre unique. Les gouvernements étatiques fournissent pour leur part une assistance consistant principalement à former les équipes municipales. Tous les États et municipalités du Brésil ont signé un accord d'adhésion pour la mise en œuvre du Registre unique et le programme *Bolsa Família* sur leur territoire. Le MDSA verse quant à lui des incitations financières aux municipalités et aux États pour la mise en œuvre du Registre unique. Ce paiement est fondé sur l'Indice de gestion décentralisée (IGD), dont la valeur est calculée au moyen des indicateurs de couverture actualisée du Registre unique mais aussi du suivi des bénéficiaires du PBF (conditionnalités en matière de santé et d'éducation).

Du fait de la structure fédérale du gouvernement brésilien, les municipalités disposent d'une certaine autonomie pour lancer des initiatives d'inscription et établir des mécanismes institutionnels et administratifs au niveau local. Pour mieux comprendre la réalité de son territoire, une municipalité peut déployer des efforts conjoints de recensement dans des zones difficiles d'accès et des poches de pauvreté, mais aussi constituer des équipes affectées à des postes de recensement fixes et d'autres chargées d'effectuer des visites à domicile.

Les 5 570 municipalités que compte le pays affichent toutefois des capacités variables d'élaboration et de mise en œuvre de mécanismes locaux divers et adaptés à la disponibilité des ressources humaines, aux relations de travail avec l'administration, mais aussi aux infrastructures physiques et technologiques. Ces aspects peuvent avoir un impact positif ou négatif sur les initiatives d'inscription, mais aussi sur les relations et la coordination des municipalités avec d'autres organismes gouvernementaux utilisant les données du Registre unique pour la mise en œuvre de leurs politiques.

Dans un tel contexte, il convient de considérer que les conditions de gouvernance et les mécanismes institutionnels constituent des facteurs clés non seulement pour la mise en œuvre du processus d'inscription, mais aussi pour la coordination des relations entre les différents programmes-utilisateurs et le Registre unique.

Comme il a été dit, le Registre unique et le PBF ont été unifiés et leur gestion passe par un partage de responsabilités aux niveaux fédéral, étatique et municipal (Brésil, 2013). Ces deux initiatives sont exécutées par le même secrétariat du MDSA dans les États, le District fédéral et la plupart des municipalités et relèvent généralement du domaine de l'assistance sociale.⁹ Les règles et procédures du PBF et du Registre unique relèvent donc de la même structure de gestion.

L'administration d'autres programmes-utilisateurs du Registre unique par plusieurs autres organes exige toutefois la création de mécanismes divers permettant de faciliter la mise en œuvre coordonnée des différentes politiques.

Au niveau fédéral, cette configuration génère le besoin d'établir un cadre normatif visant à définir les responsabilités et à fixer des règles et concepts, mais aussi des lignes directrices sur la façon d'employer les données contenues dans le Registre unique (dont des solutions technologiques). Au niveau local, l'utilisation du réseau de mise en œuvre du Registre unique par les programmes-utilisateurs (principalement au niveau des municipalités) renforce non seulement la demande de services ainsi que l'identification et l'inclusion/actualisation dans le système du Registre unique des informations concernant les individus et familles, mais affecte également le fonctionnement lui-même de certains programmes-utilisateurs, en particulier ceux qui se servent du Registre pour procéder à la sélection des bénéficiaires.

Ce mécanisme soulève un second défi lié à la structure administrative et la décentralisation du Registre unique. Peu de programmes disposent en réalité d'une structure décentralisées possédant une capillarité et une envergure comparables à celles du Registre unique.¹⁰ Cela signifie que le réseau de mise en œuvre du Registre unique tient également lieu de porte d'entrée pour de nombreux programmes-utilisateurs, en particulier pour ceux qui exigent l'inscription des candidats comme prérequis à la sélection des bénéficiaires (du point de vue du service, des lignes directrices précises relatives au fonctionnement du programme, des questions liées à l'attribution/au maintien des bénéficiaires, etc.).

Le public cible de ces programmes constitue le moteur de cette demande croissante. Les bénéficiaires cherchent de plus en plus à entrer en contact avec le réseau du Registre, à cause de l'absence ou la faiblesse de la gestion décentralisée des programmes utilisateurs, ou encore de leur facilité à accéder aux administrations locales du Registre unique. Par conséquent, plus la gestion d'un programme décentralisée est fragile, plus la demande de contact avec le réseau du Registre unique augmente.

Les compétences des organes municipaux de gestion du Registre unique (les unités responsables de l'inscription des ménages) finissent donc par dépasser l'identification des familles, la réalisation d'entretiens et la saisie de données dans le système.

Les questions abordées ci-dessus sont directement liées au troisième point soulevé par Barca et Chichir (2014) concernant les aspects institutionnels et administratifs du registre : la nécessité de garantir la formation initiale et continue puis le maintien d'un personnel correctement formé afin de pouvoir relever les défis relatifs à l'amélioration des relations entre le Registre unique et les programmes-utilisateurs.

La pratique confirme que le nombre croissant de programmes-utilisateurs contraint souvent les équipes du Registre unique à s'adapter à cette exigence, bien qu'elles n'aient pas été formées ni dotées d'assez de personnel pour informer les citoyens. En ce sens, il est nécessaire de redéfinir les rôles et de renforcer les capacités locales pour être à même de répondre à une telle demande.

Le défi à relever consiste à renforcer les équipes du Registre unique, en renforçant non seulement leur capacité à effectuer des activités de routine (nécessaires au vu de la hausse du nombre de familles inscrites), mais en guidant et informant également les familles quant aux programmes-utilisateurs existantes.

Enfin, il est nécessaire de définir clairement la vocation de ce réseau en tenant compte de ses tensions et demandes réelles afin d'intégrer dans son mandat la formulation de conseils, même basiques, sur sa vaste gamme de programmes-utilisateurs. Pour ce faire, il ne suffira pas d'organiser uniquement des activités de formations : il convient en effet de définir les flux d'information et d'établir des protocoles de suivi mutuel des bénéficiaires afin de permettre à ces derniers de maintenir leurs informations à jour et d'avoir accès aux programmes.

b) Aspects de fonctionnement et de mise en œuvre

Les aspects de fonctionnement et de mise en œuvre tels que les décrivent Barca et Chichir (2014) comprennent la collecte de données et leur transformation en informations ; les procédures de qualification ; la mise à jour et l'intégration des divers bases de services et de données.

En ce qui concerne le processus de collecte de données, il convient de noter que le Registre unique a été unifié et institutionnalisé en 2003 à partir d'un programme précis : le programme *Bolsa Família*. Ce n'est qu'après des efforts constants de perfectionnement que le Registre unique a gagné en visibilité au fil des années suivantes pour devenir un outil d'identification de la population à faibles revenus à l'usage des différents programmes ciblant ces catégories de population.

Le Registre unique compte actuellement plus de 26 millions de foyer, dont près de 14 millions sont bénéficiaires du PBF ; il contient donc un nombre à peu égal de familles bénéficiant d'autres politiques publiques. Ces chiffres impressionnants ont poussé le Registre unique à adopter un modèle différent, dans lequel les données sont désormais « recueillies directement pour constituer un Registre unique et non pour les fins d'un programme précis » (Barca et Chichir 2014, 37; traduction des auteurs).

Il est important de noter que la collecte d'information constitue une activité de routine effectuée par le réseau municipal de gestion du Registre unique. Le processus d'inscription (identification des ménages, entretiens, saisie des données et mises à jour régulières) englobe des stratégies de candidatures spontanées, de recherche active et d'actions collectives d'inscription. Les organes de gestion locale disposent de la même autonomie pour organiser leurs propres processus d'inscription. Tous les employés chargés de la conduite des entretiens et de la saisie des données sont formés pour mener de telles activités.

Les informations fournies par les familles sont auto-déclarées, c'est-à-dire que les enquêteurs sont tenus de reporter les données déclarées par les chefs de ménages sur les formulaires qui alimenteront le système d'informations (Version 7). Ces données doivent être mises à jour par les familles lorsqu'un changement intervient dans leur situation (ou après une durée maximum de deux ans).

L'actualisation du registre est un mécanisme de qualification important, dans la mesure où il permet au Registre unique de fournir des informations fidèles à la réalité des familles et de leurs membres. Comme l'exposent Bichir (2011) et Barros et al. (2010), l'existence d'une procédure unique d'inscription, indépendamment des programmes-utilisateurs, présente plusieurs avantages : la réduction de la discrétion des municipalités dans la collecte des données ; l'optimisation économique des fonds publics alloués aux différents programmes-utilisateurs (absence de doublons) ; et la mise en place de fondations pour une intégration

efficace des programmes sur la base indispensable d'un Registre unique. Il convient également de mentionner le gain de temps que représente l'existence du Registre unique pour les citoyens, qui seraient autrement contraints de s'inscrire à tous les programmes auxquels ils pourraient être éligibles.

La précision du ciblage du Registre unique est également citée par des auteurs universitaires comme un avantage de premier ordre. On peut par exemple lire dans Paula (2013, 38) :

Le Registre unique constitue un outil approprié au ciblage, dans la mesure où il rompt avec la sélection partielle des publics cibles. Lorsqu'un gouvernement adopte un outil unique pour l'identification de la population à faibles revenus (avec la participation des organismes fédéraux, étatiques et municipaux) et utilise ses données pour fournir des politiques et programmes sociaux, il génère un changement dans la conception et la sélection des publics cibles et le partage des responsabilités. (p.38)

Le niveau de gestion fédéral du Registre unique a également conçu et mis en œuvre des procédures de routine pour l'analyse et la qualification des données, telles que la vérification du Registre (*Averiguação Cadastral*), effectuée en croisant les données contenues dans le Registre avec d'autres registres administratifs, tels que les données du marché du travail formel contenues dans le Rapport annuel des informations sociales (RAIS), produit par le ministère du Travail et de l'Emploi (MTE), ou encore la base de données des bénéficiaires de l'Institut national de sécurité sociale (INSS) afin d'identifier les données inexactes et d'encourager leur mise à jour. De tels efforts permettent aux programmes-utilisateurs de disposer de données de meilleure qualité et par conséquent de procéder à une sélection et une analyse correctes des familles inscrites (Paula 2013).

La création d'une base de données unique contenant des informations relatives à de potentiels bénéficiaires à l'usage de différents programmes signifie également qu'une attention plus poussée sera accordée aux procédures afin d'éviter que des familles possédant le profil adéquat ne soient omises (c'est-à-dire exclues). Des erreurs commises au niveau de la saisie des données, de leur mise à jour ou de leur vérification peuvent en effet entraîner l'exclusion de familles potentiellement bénéficiaires de plusieurs programmes utilisant le Registre unique.

Parallèlement aux processus de vérification et d'actualisation visant à corriger les erreurs d'inclusion (en radiant du registre les familles et individus ne présentant pas un profil de faibles revenus), la stratégie de recherche active du BSM menée par des agents étatiques s'efforce à l'inverse de corriger les erreurs d'exclusion en incluant et actualisant des informations relatives à des familles à faibles revenus n'ayant pas encore eu accès aux procédures d'inscription.

L'harmonisation des règles et concepts du Registre unique et des programmes-utilisateurs constitue une autre difficulté de taille qui commence à se faire sentir. L'utilisation de différents concepts par différents programmes peut entraîner l'inclusion de données incorrectes dans la base de données du Registre unique, compromettant ainsi sa fiabilité. En effet, le Registre unique est régi par des règles particulières (telles que ses concepts de famille ou de revenu) qui n'admettent aucune modification, au risque d'occasionner des erreurs d'interprétation des informations consignées. Si chaque politique se fonde naturellement sur ses propres besoins et demandes précises de saisie des informations, il convient toutefois de faire preuve de prudence dans la modification des règles décidée de façon unilatérale dans le cadre de programmes précis, dans la mesure où de tels changements pourraient affecter d'autres

programmes-utilisateurs. Dans le souci de s'adapter à des règles et conditions propres à un programme déterminé, les personnes interrogées pourraient en effet fournir des informations ne correspondant pas aux définitions du Registre unique, rendant ainsi impossible l'utilisation du Registre ou détournant le rôle de cet outil pour les autres programmes.¹¹

Barca et Chirchir (2014) insistent également sur une dimension essentielle relative au fonctionnement et à la mise en œuvre : l'intégration des systèmes. Pour comprendre cette dimension, il convient de souligner l'importance de disposer d'une clé unique permettant une identification claire et précise des inscrits dans tous les systèmes utilisant leurs données.

Toutes les personnes inscrites sur le Registre unique se voient en effet attribuer automatiquement un Numéro d'identification sociale (NIS) par une banque fédérale (la *Caixa Econômica Federal*) via un système d'inscription en ligne. Le NIS ne constitue pas pour autant un numéro national d'identification unique:¹² le fait que différents organismes gouvernementaux adoptent eux aussi d'autres numéros nationaux complique considérablement l'échange et l'unification des informations disponibles au sujet des citoyens dans ces différents systèmes.

À ce titre, deux points faibles ont été identifiés. Premièrement, il est difficile pour le gouvernement d'identifier les programmes dont bénéficient les citoyens ; deuxièmement, il est également complexe d'analyser les vulnérabilités de ces personnes et de formuler des politiques adaptées. À l'heure actuelle, pour relier les données du Registre unique aux informations contenues dans d'autres registres administratifs, le MDSA utilise des identifiants croisés, générés en combinant des informations telles que le nom, le nom de la mère, la date de naissance et certains numéros de papiers, comme celui du Registre des personnes physiques (*Cadastro de Pessoas Físicas*, CPF).¹³

c) Aspects technologiques

Parmi les questions technologiques abordées par Barca et Chirchir (2014), on peut citer la confidentialité, l'architecture, le matériel informatique, la sécurité et la mise au point d'une solution permettant l'interopérabilité, l'intégration des données et des systèmes de gestion propres à chaque programme, permettant des échanges d'informations propices à la gestion, l'organisation, la planification, le contrôle et la coordination des activités et programmes concernés (Barca et Chichir 2014, 53).

Dans des systèmes présentant un niveau d'intégration élevé, les demandes technologiques (matériel informatique, logiciels, infrastructure de réseau) et de politiques de sécurité des informations et de confidentialité des données sont bien plus grandes que dans le cas d'un registre unique (*single registry*), dont le flux de données ne circule que dans un sens : du registre vers les systèmes de gestion des différents programmes.

Le Registre unique brésilien dispose de son propre système d'inclusion et d'actualisation des informations relatives à des individus et familles, mis à la disposition de toutes les municipalités. Ce système est également doté d'un module de consultation mis à la disposition du MDSA, des États et des programmes-utilisateurs, à la condition toutefois de respecter des procédures précises de confidentialité des données.¹⁴

Il existe également d'autres voies permettant d'accéder aux données contenues dans le Registre unique.

Le PBF a par exemple automatiquement accès à sa base de données par le biais du Système de gestion des bénéficiaires (Sibec), également géré par la *Caixa Econômica Federal* (qui a développé le système du Registre et exécute le programme), qui accède chaque mois aux données et administre le programme à partir de ces informations.

Le MDSA fournit également l'application Cepad, un outil de consultation, de sélection et d'extraction des données qui fournit des informations personnalisées sur les familles et les individus avec un décalage d'environ un mois et demi par rapport aux données disponibles dans la version en ligne.

Il est également possible d'accéder à ces données à partir de la base de données du Registre unique et des vérifications croisées effectuées sur la demande des organismes de gestion des programmes-utilisateurs (il peut s'agir de demandes ponctuelles ou régulières).

Malgré tout, ces différentes voies d'accès sont encore insuffisantes. Il est nécessaire de mettre au point des solutions plus rapides, automatisées et personnalisées en fonction des besoins des programmes-utilisateurs.

À cet égard, deux points doivent être analysés. Tout d'abord, la capacité des autres programmes (en dehors du PBF) à se servir des données du Registre unique : cette base de données est nationale et contient de nombreuses informations relatives aux ménages, familles et individus recueillies en suivant des orientations précises fournies par des manuelles et des formations dispensées aux agents chargés de mener les entretiens/saisir les données. En d'autres termes, il existe des concepts opérationnels et technologiques précis régissant la constitution et l'actualisation de ces bases de données, mais les programmes-utilisateurs ne disposent pas toujours des connaissances et outils technologiques nécessaires au traitement de toutes ces informations. Une telle situation confronte le MDSA à une série d'obstacles à l'élaboration de solutions visant à faciliter l'utilisation des données du Registre unique. Le second point renvoie au fait que le Registre unique n'est pas un système de gestion de programme, ce qui signifie par exemple que son utilisation isolée (c'est-à-dire sans recourir à un système de gestion associé) ne permet pas de superviser le versement des bénéficiaires, de réaliser un suivi d'éventuelles conditionnalités ni même d'évaluer les changements de l'état de vulnérabilité des bénéficiaires, générés par des services fournis ou de bénéficiaires des programmes en question.

De fait, certains programmes-utilisateurs commencent à développer des systèmes de gestion intégrant régulièrement des données du Registre unique ; c'est notamment le cas du programme d'assurance facultative pour les faibles revenus (*Segurado do Facultativo de Baixa Renda*) de l'INSS et du programme « Bourse verte »¹⁵ du ministère de l'Environnement.

Cette diversité des modes de fonctionnement des différents programmes et l'utilisation croissante du Registre par différents acteurs renforcent le besoin d'une plus grande vigilance quant au respect des règles de *secret et confidentialité* inhérentes à la gestion de toute base de données gouvernementale. Tandis que certains programmes ne sont gérés que par des fonctionnaires fédéraux, d'autres atteignent leurs bénéficiaires par l'intermédiaire d'agents locaux, voire d'organisations de la société civile ou d'entités privées/externalisées. Il convient également de rappeler que l'accès aux différentes portes d'entrée du Registre dépend des informations nécessaires à la mise en œuvre du programme concerné.

À cet égard, il convient de préciser qu'un travail préalable est effectué au niveau fédéral entre les équipes du programme-utilisateur et celles du Registre unique afin de se mettre

d'accord sur les conditions de prestation et d'utilisation des données, bien qu'un tel travail soit insuffisant pour coordonner le flux de données circulant entre les directeurs de programmes et les agents locaux. Cette négociation recouvre notamment la définition du profil des utilisateurs, de la finalité de l'utilisation des informations, de l'adéquation du format des données envoyées aux besoins des programmes-utilisateurs, mais aussi la définition de la forme et de la fréquence de la transmission des données ou de l'accès aux systèmes.

Comme il a été montré plus haut, il reste des progrès à réaliser dans ce domaine, en particulier au niveau de la définition de routines et de formations des gestionnaires du Registre unique au niveau local et des programmes-utilisateurs afin de les doter des moyens et instruments nécessaires pour conseiller les bénéficiaires quant à l'inscription et l'accès aux programmes, mais aussi pour garantir la confidentialité et la sécurité de leurs données. Une telle tâche n'a rien d'aisé, surtout dans le cas de programmes gérés en-dehors de la sphère de l'assistance sociale, qui présentent généralement une dynamique propre en matière de gestion des ressources humaines.

Bien que le Registre unique possède ses propres règles en matière de confidentialité et d'accès aux informations (consignées dans le Décret n° 6.135/2007, approuvé par la récente loi 12.527/2011 d'accès à l'information, et l'arrêté GM/MDSA n° 10/2012), de nombreux doutes persistent lorsque l'on se penche sur des cas individuels. Ce constat laisse penser qu'il sera nécessaire de procéder à des modifications de cette réglementation, en particulier dans le cas de programmes gérés par le gouvernement fédéral mais exécutés par des entreprises ou tiers non gouvernementaux.

L'architecture et le processus de transmission des informations constituent d'autres éléments importants du débat sur les aspects technologiques. Comme indiqué plus haut, le suivi de la gestion de la base de données et du système du Registre unique relève de la responsabilité de la gestion fédérale. L'inclusion et la mise à jour des informations recueillies se fait toutefois au niveau local. À l'heure actuelle, l'intégralité du réseau de mise en œuvre du Registre unique dispose d'un accès à internet, étant donnée que l'inclusion et la mise à jour des familles dans le système du Registre unique se font en temps réel. Malgré les progrès technologiques considérables réalisés au fil des dernières années, la qualité de l'accès à internet est encore très variable, en particulier dans le Nord du pays. Il est donc nécessaire de réfléchir à des solutions visant à améliorer l'accès à la technologie dans cette région.

d) Coûts et financement

Les coûts de maintenance et de modernisation des systèmes d'information du Registre unique sont assumés par le gouvernement fédéral. L'élaboration du système d'inscription incombe à la *Caixa* et se fonde sur des lignes directrices établies par le MDSA et inscrites dans un contrat. Le gouvernement fédéral finance partiellement le réseau de mise en œuvre du Registre unique en transférant des ressources aux fonds d'assistance sociale concernés dans les États et municipalités en fonction de leur indice de gestion décentralisée (IDG).

L'incitation financière liée à l'IGD cherche à améliorer la gestion locale du Registre unique et du PBF en transférant des fonds fédéraux aux États et municipalités en fonction de leurs résultats en matière d'indicateurs liés à la gestion du Registre unique et aux conditionnalités du PBF.¹⁶ Ces ressources ne peuvent être employées que pour couvrir des dépenses de capital travail et d'investissement ; il est déconseillé de les allouer de façon

permanente à la rémunération des ressources humaines, étant donné que les sommes transférées dépendent des résultats obtenus par la municipalité ou l'État et sont donc potentiellement instables. Il est important d'avoir conscience qu'en règle générale, les fonds fédéraux ne suffisent pas à couvrir les coûts de gestion locale du Registre unique et du PBF, c'est pourquoi les États et les municipalités sont tenus d'apporter eux aussi une contribution financière substantielle.

Face aux disparités municipales, il est essentiel de former et de conserver des cadres qualifiés pour la gestion des interactions entre le Registre unique et les programmes-utilisateurs. Il convient de garder à l'esprit que les États et municipalités peuvent utiliser (et utilisent) le Registre unique pour des politiques et des programmes sous-nationaux, en plus des programmes fédéraux. Les travailleurs doivent donc être formés à soutenir les actions de programmes-utilisateurs au sein de leur propre juridiction. L'un des points qu'il convient d'inclure dans ce débat est bien sûr le besoin de créer de nouvelles formes de financement, en prévoyant par exemple un co-financement par tous les programmes-utilisateurs des « équipes de référence » du Registre unique et de ses structures.

4 LE REGISTRE UNIQUE : UN POSSIBLE COORDINATEUR DES PROGRAMMES SOCIAUX

À partir de la description des impacts et défis résultant de la hausse du nombre de programmes utilisant le Registre unique, il est possible de réfléchir sur les avantages et inconvénients de ce dernier en tant qu'instrument de coordination des programmes sociaux.

Barca et Chirchir (2014) se penchent sur la question de l'intégration des données et des systèmes de gestion de l'information pour des programmes de protection sociale en partant d'un examen des expériences des pays en développement. Ils proposent une typologie conçue pour identifier les différents niveaux d'intégration des informations et des systèmes, des avantages et des principaux défis. Selon les auteurs, il existerait deux modèles possibles pour une intégration des données axée sur la coordination des systèmes de protection sociale :

a) Le premier modèle comprend un processus de ciblage unifié et fiable, c'est-à-dire un système unique à l'usage de différents programmes et politiques permettant de procéder à la sélection des bénéficiaires à partir de critères établis. Un tel modèle repose sur un registre unique (*single registry*) qui devrait au minimum recueillir des informations relatives aux bénéficiaires et potentiels candidats éligibles, constituant ainsi une liste nationale que les responsables politiques utiliseraient pour y ajouter leurs critères et sélectionner des bénéficiaires.

b) Le second modèle va encore plus loin : il permet non seulement de procéder à la sélection des bénéficiaires, mais également de savoir qui obtient quoi et à quel moment. Il fournit ainsi une vision intégrée de tous les bénéfices et services reçus par les citoyens et permet la coordination de différentes actions. Cette situation serait rendue possible par la mise en œuvre d'un Système intégré de gestion de l'information (SIGI) au sein duquel les données seraient systématisées, transformées en informations et intégrées aux systèmes de sélection et de gestion des programmes.

Compte tenu de la perspective des citoyens, les auteurs évoquent également la possibilité d'ajouter un niveau d'intégration supplémentaire qui ne serait viable que si un SIGI était mis en

place, articulant les diverses politiques autour d'un service de guichet unique. En d'autres termes, une telle proposition consisterait à intégrer des systèmes et des bases de données, mais aussi des services et des opérations à travers lesquels les pouvoirs publics donneraient accès, à partir d'un guichet unique, à plusieurs programmes sociaux de façon intégrée et adaptée à la réalité des citoyens :

« Les familles sont inscrites dans un Centre de service unique au niveau sous-national, où elles se voient assigner un travailleur social chargé d'évaluer leurs besoins et de proposer une sélection intégrée de programmes » (Barca et Chirchir 2014, 26 ; traduction des auteurs).

Les modèles présentés par les auteurs proposent différents niveaux d'intégration en fonction des objectifs fixés et des capacités existantes.

À la lumière de cette typologie, il apparaît que le modèle dont se rapproche le plus la forme actuelle du Registre unique est le *single registry* (« registre unique »), dans la mesure où il identifie le public cible de politiques ciblant les populations à faibles revenus (bénéficiaires potentiels) et permet à chaque programme-utilisateur d'organiser, de sélectionner et de suivre ses propres bénéficiaires.

On peut toutefois considérer que le Registre unique va un peu plus loin que cette définition, dans la mesure où il dispose d'un élément constitutif dont Barca et Chirchir (2014) n'aborde que rapidement : son réseau de mise en œuvre. En plus de contribuer aux processus d'inscription et d'actualisation, ce réseau (composé du gouvernement fédéral, des coordinateurs étatiques et des administrateurs municipaux du Registre unique) peut utiliser ces données de façon autonome pour orienter les politiques publiques dans leurs sphères d'intervention respectives, au lieu de simplement les mettre à la disposition de programmes utilisateurs par le biais de mécanismes de contrôle de la confidentialité. C'est cette dimension qui confère au Registre unique son grand potentiel de coordination des politiques publiques, bien qu'aucun SIGI correspondant au modèle décrit par les auteurs n'ait encore été mis en place.

Il importe par ailleurs de noter que l'expression « registre unique » n'implique pas qu'un tel registre soit véritablement unique pour toutes les politiques du pays. Au Brésil, par exemple, les bénéficiaires de l'INSS (comme les retraites et autres pensions) sont gérés par leurs propres systèmes. Ainsi, bien que le Registre unique soit à certains égards plus qu'un simple registre unique (*single registry*), son utilisation actuelle n'envisage pas la mise en place d'un SIGI unifié et destiné à la gestion de politiques sociales axées sur la population à faibles revenus.

On est au plus près de ce scénario lorsque les informations contenues dans le Registre unique sont croisées avec les listes de bénéficiaires et de versement des bénéficiaires des programmes-utilisateurs à des fins de suivi et d'évaluation. Or ceci n'arrive que de façon ponctuelle et peu systématique.

Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que le Registre unique n'alimente pas encore un système intégré grâce auquel il serait possible d'identifier des familles à faibles revenus et les principales caractéristiques et vulnérabilités de ces dernières, tout en effectuant un suivi de la prestation des services et/ou des bénéficiaires accordés par les différents programmes et politiques.

5 CONSIDERATIONS FINALES

Pendant ses débuts (depuis sa création au début de l'année 2006), le Registre unique ne servait qu'à soutenir l'expansion du PBF ; à l'heure actuelle, il est effectivement utilisé par des dizaines de programmes fédéraux (et probablement par d'innombrables autres programmes étatiques et locaux). Entre-temps, le Registre unique a traversé différentes transformations. L'heure est donc venue de réfléchir à sa capacité à absorber les nouvelles demandes qui lui sont aujourd'hui adressées.

L'expansion du nombre de programmes-utilisateurs exerce une pression sur son fonctionnement, qui s'articule autour de procédures d'enregistrement et d'actualisation de données. Elle exige une standardisation préalable des concepts de base¹⁷ employés dans le Registre unique et les programmes-utilisateurs, une mise à disposition d'outils électroniques décentralisés permettant d'accéder à des données relatives aux personnes et familles inscrites, la mise en œuvre de mécanismes de contrôle et de confidentialité des informations et l'organisation de formations destinées à habiliter son réseau à renseigner les citoyens sur la marche à suivre pour accéder à de tels programmes.

Ces différents défis doivent être pris en compte si l'on souhaite élargir le rôle des administrations municipales en se fondant sur les demandes des programmes-utilisateurs. Compte tenu des dimensions continentales du Brésil, la vaste couverture du réseau du Registre unique constitue incontestablement un avantage hors pair aux yeux des programmes-utilisateurs, puisque la plupart d'entre eux ne disposent que d'une structure peu ou pas décentralisée pour répondre aux demandes d'informations et de services des habitants apprenant l'existence de tels programmes. Le Registre unique assume donc un rôle supplémentaire en permettant aux programmes-utilisateurs d'aller jusqu'à leurs bénéficiaires.

Comme il a été dit, la presque totalité de la gestion du Registre unique relève du domaine de l'assistance sociale, qui tient lieu de principale politique de soutien aux familles brésiliennes cherchant à surmonter leurs vulnérabilités. Il est donc « naturel » que les citoyens y recherchent des informations concernant les programmes destinés aux populations à faibles revenus.

Les défis décrits plus haut tendent à se complexifier à mesure qu'augmente le nombre de programmes/politiques adoptant le Registre unique dans leurs processus de gestion et que s'accroissent la taille et la couverture nationale des programmes-utilisateurs actuels. Au vu de ce diagnostic, on peut enfin identifier différentes voies s'ouvrant au Registre unique.

La première et la plus conservatrice consisterait à maintenir son rôle d'identification des populations cibles de différentes politiques, en ne progressant que sur le terrain des activités de coordination menées avec les programmes-utilisateurs pour répartir les responsabilités de mise en œuvre, notamment en matière d'utilisation du réseau du Registre unique.

Une autre voie consisterait à y intégrer des informations concernant la gestion des programmes-utilisateurs (telles que des listes de bénéficiaires) dans le but d'améliorer les processus de suivi et d'évaluation des programmes destinés aux populations à faibles revenus.

À partir de cette volonté d'intégration des bases de données du Registre unique des programmes-utilisateurs, une troisième possibilité permettrait au Registre unique de passer à un niveau plus vaste d'intégration, de coordonner, d'organiser, de planifier et de proposer les programmes nécessaires à la réduction des vulnérabilités des familles,

en fonction de leurs profils socio-économiques, en coordonnant ces programmes aux trois niveaux gouvernementaux. Avec un tel niveau d'intégration, le Registre unique deviendrait un instrument stratégique de diagnostic et de planification ; il pourrait même permettre de reconcevoir des politiques sociales du pays.

On peut imaginer une multitude de combinaisons possibles entre toutes ces propositions. La prochaine étape de cette réflexion sur le Registre unique en tant qu'outil de coordination de politiques sociales au sein du système de protection sociale consisterait à approfondir cette analyse en partant des défis identifiés et des scénarios possibles décrits dans la présente étude, tout en tenant compte des tensions latentes entre les capacités existantes et les finalités envisagées (c'est-à-dire entre les rôles actuellement définis et ceux effectivement souhaités) pour le Registre unique en tant que base de données et pour le réseau de mise en œuvre sur lequel il repose.

ANNEXE I

Programmes utilisant le Registre unique pour la sélection de leurs bénéficiaires

	Programme	Entité de gestion	Législation
1	Aide financière d'urgence (« Bourse sécheresse »)	Ministère de l'Intégration nationale	Loi 10,954/ 2004 et Résolution MI 7/2012
2	Bourse famille (<i>Bolsa Família</i>)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 10,836/2003 et Décret 5,209/2004
3	Programme d'éradication du travail des enfants	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 12,435/2011
4	Bourse verte (<i>Bolsa Verde</i>)	Ministère de l'Environnement	Loi 12,512/2011 et Décret 7,572/2011
5	Programme de développement des activités de production en milieu rural	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim et ministère du Développement agricole	Loi 12,512/2011 et Décret 7,644/2011
6	Assurance facultative pour les faibles revenus (<i>Segurado Facultativo de Baixa Renda</i>)	Ministère de la Sécurité sociale	Loi 8,212/1991 (amendée par la Loi 12,470/2011)
7	Carte troisième âge (<i>Carteira do Idoso</i>)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 10,741/2003 et Décret 5,934/2006
8	Exemption de frais pour les concours publics	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 8,112/1990 et Décret 6,593/2008
9	Téléphone populaire - accès individuel (<i>Telefone Popular</i>) Classe spéciale (<i>Classe Especial</i>)	Agence nationale des télécommunications	Décret 7,512/2011
10	Tarif social d'énergie électrique	Agence nationale d'électricité	Loi 12,212/2010 et Décret 7,583/2011
11	Lettre sociale (<i>Carta social</i>)	Compagnie brésilienne des postes et du télégraphe	Arrêté MC 469/2012
12	Ma maison, ma vie (<i>Minha Casa, Minha Vida</i>)	Ministère des Villes	Loi fédérale 11,977/2009 et Décret 7,499/2011
13	Crédits d'installation du Programme national de réforme agricole (PNRA)	National Institute for Colonisation and Agrarian Reform	Loi 8,629/1993 et Décret 8,256/2014
14	Programme national de crédits fonciers	Ministère du Développement agricole	Décret 6,672/2008, Loi complémentaire No. 93/1998 et Décret 4,892/2003
15	Programme national de soutien à la collecte d'eau de pluie et d'autres technologies d'accès à l'eau (programme de citernes)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 12,873/2013 et Décret 8,038/2013
16	Programme d'eau pour tous (<i>Água para Todos</i>)	Ministère de l'Intégration nationale	Décret 7,535/2011
17	Services d'assistance sociale	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Résolution CNAS 109/2009
18	<i>Brasil Carinhoso</i> (crèche)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim et ministère de l'Éducation	Loi 12,722/2012
19	Programme national de réforme agricole	Institut national de Colonisation et la Réforme agricole	Loi 8,629/1993, Arrêté MDA No. 6/2013, norme d'exécution INCRA 45/2005
20	Programme national d'assistance technique en milieu rural	Ministère du Développement agricole	Loi 12,188/2010 et Décret 7,215/2010
21	Programme national d'accès à l'enseignement technique et à l'emploi (<i>Pronatec</i>)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 12,513/2011
22	Programme « plus d'éducation » (<i>Mais educação</i>)	Ministère de l'Éducation	Décret 7,083/2010
23	Programme de « Santé à l'école » (<i>Saúde na Escola</i>)	Ministère de la Santé	Décret 6,286/2007
24	Système unifié d'admission dans l'enseignement supérieur (<i>Sistema de Seleção Unificada, Sisu</i>)	Ministère de l'Éducation	Loi 12,711/2012
25	Carte jeunesse (<i>ID Jovem</i>)	Secrétariat national à la Jeunesse	Loi 12,852/2013
26	Distribution de convertisseurs pour TV numérique	Agence nationale des télécommunications	Décret 5,820/2006
27	Brésil alphabétisé (<i>Brasil Alfabetizado</i>)	Ministère de l'Éducation	Loi 10,880/2004 et Décret 6,093/2007

Programmes utilisant le Registre unique à des fins de suivi

	Programme	Organe de gestion	Législation
1	Bénéfice de prestation continue (<i>Benefício de Prestação Continuada, BPC</i>)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim	Loi 8,742/1993 et Décret 6,214/2007
2	Action de distribution d'aliments à des groupes de population spécifiques (<i>Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, ADA</i>)	Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim, ministère du Développement agricole, ministère de la pêche et de l'aquaculture, Société nationale d'approvisionnement, Secrétariat à la promotion de l'égalité raciale, Institut national de Colonisation et la Réforme agricole, Fondation nationale pour les peuples autochtones (<i>Fundação Nacional do Índio</i>), Fondation <i>Cultura Palmares</i> et Fondation nationale pour la santé	Accord de coopération technique No. 001/2010
3	Programme <i>Agroamigo</i> — Programme national d'agriculture familiale (<i>Pronaf</i>)	Ministère du Développement agricole, Banque du Nord-Est (<i>Banco do Nordeste</i>)	Loi 11,326/2006
4	Micro-entrepreneur individuel (MEI)	Secrétariat aux micro et petites entreprises	Loi complémentaire 128/2008
5	Programme <i>Crescer</i> — Micro-crédit productif ciblé	Ministère du Travail et de l'Emploi	Loi 11,110/2005
6	Programme « Lumière pour tous » (<i>Luz para Todos</i>)	Ministère des Mines et de l'Énergie	Décret 4,873/2003 et Décret 7,520/2011
7	Programme Brésil-Quilombola (PQB)	Secrétariat à la promotion de l'égalité raciale	Décret 6,261/2007 et Décret 6,872/2009
8	Programme national de distribution de papiers d'identité aux travailleuses femmes en milieu rural (<i>Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, PNDTR</i>)	Ministère du Développement agricole	Norme conjointe d'exécution MDA/INCRA 1/2007
9	Programme de soutien aux ramasseurs de déchets (<i>Programa Pró-Catador</i>)	Comité interministériel pour l'inclusion sociale et économique des ramasseurs de matériaux réutilisables et recyclables	Décret 7,405/2010
10	Carte de transport gratuite (<i>Passe livre</i>)	Ministère du Transport	Loi 8,899/1994
11	Registre national d'inclusion des personnes porteuses de handicaps	Secrétariat aux droits de l'homme	Loi 13,146/2015

BIBLIOGRAPHIE

- Barca, V., and R. Chirchir. 2014. *Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts*. Canberra : ministère des Affaires étrangères et du commerce du gouvernement australien.
- Barros, R.P et al. 2010. "Sobre as utilidades do Cadastro Único." In *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 1, édité par Jorge Abrahão de Castro and Lúcia Modesto, 179–212. Brasília : Ipea. <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604>. Consulté le 1^{er} juin 2016.
- Bartholo, L. et al. 2010. "Contribuições e potencialidades do Cadastro Único para a implementação de políticas sociais no Brasil." In *Fome Zero. Uma história brasileira*. Brasília : ministère du Développement social et agraire (MDSA), Assessoria Fome Zero.
- Bichir, R.M. 2011. "Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família." Thèse doctorale. Rio de Janeiro: Institut d'études sociales et politiques, université d'État de Rio de Janeiro.
- Brésil. 2013. *Manual de Gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal*, 2^{de} édition. Brasília : gouvernement fédéral du Brésil.
- Paula, J.C. 2013. "O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular." Mémoire de licence défendu dans le cadre d'une spécialisation en gestion de politiques publiques de protection sociale et de développement. Brasília : Enap.
- Vieira, A.M.M. 2011. "A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007." Mémoire de Master. Rio de Janeiro : École nationale de santé publique Sergio Arouca/Fiocruz.

NOTES

4. Il s'agissait du Programme de salaire minimum lié à l'Éducation (*Bolsa Escola*, ou « bourse scolaire ») établi par la Loi 0,219 du 11 avril 2001 ; du Programme national d'accès à l'alimentation (NPAA), établi par la Loi 10,689 du 13 juin 2003 ; du Programme national de revenu minimum lié à la santé (*Bolsa Alimentação*, ou « Bourse alimentaire »), établi par la Mesure provisoire 2,206-1 du 6 septembre 2001 et du Programme d'allocation gaz (*Auxílio-Gás*), établi par le Décret 4,102 du 24 janvier 2002.
5. Tel que le définit l'Article 1 de la loi 10,836 du 9 janvier 2004.
6. Il s'agit des groupes suivants : 1) autochtones ; 2) quilombolas (descendants d'anciens esclaves) ; 3) Roms ; 4) membres des communautés *Terreiro* (liées à des religions d'origine africaine) ; 5) populations vivant de l'exploitation des produits naturels ; 6) pêcheurs artisanaux ; 7) populations riveraines ; 8) populations réinstallées par la réforme agraire ; 9) campements ruraux ; 10) petits exploitants ; 11) bénéficiaires du Programme national de crédit foncier ; 12) populations affectées par des projets d'infrastructure ; 13) familles de personnes incarcérées ; 14) ramasseurs de matériaux recyclables ; 15) personnes sans domicile fixe ; 16) personnes tirées de pratiques analogues à de l'esclavage.
7. Jusqu'en avril 2014, le seuil d'extrême pauvreté *per capita* était fixé à 70 réaux brésiliens par mois. En mai 2014, il a été ajusté à 77 réaux par personne et par mois (Décret 8,232 du 30 avril 2014).
8. Les programmes de Bénéfice de prestation continue (*Benefício de Prestação Continuada*), de carte de transport gratuite (*Passe Livre*) et de panier alimentaire (*Cestas Básicas*) ont déjà lancé des études visant à envisager une sélection de leurs bénéficiaires via le Registre unique.
9. Selon le recensement du SUAS (2013), la gestion du Registre unique relève de la responsabilité des organes de gestion de l'assistance publique dans 99,4% des municipalités.
10. Le Programme d'assurance facultative pour les faibles revenus (*Segurado Facultativo de Baixa Renda*) de l'INSS, mis en œuvre par plus de 1 700 agences de sécurité sociale à travers le pays, est peut-être l'un des rares exemples présentant une capillarité comparable.
11. L'adoption du Registre unique pour accorder des crédits immobiliers aux populations à faibles revenus dans le cadre du programme « Ma maison, ma vie » (*Minha Casa, Minha Vida*) constitue un exemple de ce type de détournements. Si les règles du Registre unique définissent les membres de la famille comme l'ensemble des personnes vivant dans un même ménage et partageant leurs revenus et leurs dépenses, *Minha Casa, Minha Vida* a besoin de savoir quelles personnes vivront dans la nouvelle maison (c'est-à-dire la future composition familiale), puisque cette information est utilisée pour procéder à l'analyse du crédit. Les familles sont donc incitées à fournir la composition future de leur ménage au lieu de sa composition actuelle, perturbant tous les autres bénéficiaires et générant par exemple des versements non dus ou l'exclusion d'autres programmes, comme le PBF.
12. Au Brésil, la question des papiers d'identité et de la possibilité de créer un numéro national d'identité unique est actuellement débattue dans deux enceintes. Le débat conduit au sein du Comité de gestion du Système national d'informations du registre civil (SIRC), chargé de l'enregistrement civil des naissances, des mariages et des décès, vise à standardiser l'émission de tels certificats pour permettre la création d'une base de données nationale et consultable (voir les Décrets 6,289/2007 et 8,270/2014). Toutefois, de telles mesures ne concerneraient pas les personnes nées avant 2010, année où le système de gestion des actes de naissance a été standardisé et est devenu interopérable. Ainsi, l'existence d'un tel numéro exigerait par exemple la création d'une structure comparable à un registre d'identité civil, qui constituerait une carte d'identité nationale fondée sur les données biométriques des citoyens. Ce projet est discuté dans le cadre du Système national de registre de l'identité civile (SINRIC), instauré par le Décret 7,166/2010.
13. Numéro d'identification des contribuables utilisé au Brésil.
14. L'Arrêté n°10/2012, établi par le Décret n°6,135 du 26 juin 2007, indique les critères et procédures de mise à disposition et d'utilisation des informations contenues dans le Registre unique.
15. Le programme de "Bourse verte" a été institué par la Loi n°12.512 du 14 octobre 2011. Il a pour objectif de fournir des transferts monétaires trimestriels aux familles à faibles revenus vivant dans des réserves environnementales. Outre les données socio-économiques contenues dans le système du Registre unique, ce programme requiert ainsi des données géoréférencées relatives aux logements ainsi que des informations relatives à la protection de l'environnement qu'il tire d'autres bases de données qui lui sont fournies par l'Institut Chico Mendes pour la préservation de la biodiversité (ICMbio).
16. Pour de plus amples informations concernant l'IGD, consulter la page Web suivante : <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada> (en portugais).
17. Par exemple, les concepts de « famille » et de « revenu ».



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

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

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org