

L'intégration des archives administratives à l'usage des politiques de protection sociale : éclairage de l'expérience brésilienne¹

Leticia Bartholo, Institut de recherche économique appliquée (Ipea) et Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive, (IPC-IG), Joana Mostafa (Ipea), et Rafael Guerreiro Osorio (Ipea et IPC-IG)

L'intégration d'informations visant la coordination des politiques de protection sociale est loin d'être une tâche aisée, car elle requiert tout à la fois une volonté politique, des capacités de coopération institutionnelle, le développement de logiciels et l'existence de canaux de communication directe avec les citoyens. Dans le cadre des échanges de connaissances réalisés entre les pays confrontés à cette complexité, le Registre unique brésilien (ou *Cadastro Único*), clé de voûte d'une vingtaine de programmes de protection sociale, est souvent cité comme un exemple d'intégration réussie.

À l'échelle internationale, on considère que le Registre unique brésilien intègre depuis sept ans des interventions destinées aux populations les plus vulnérables. Composée d'informations relatives à 40 pour cent de la population brésilienne, sa base de données est actuellement utilisée par plus de vingt programmes sociaux à travers le pays ; le chemin parcouru pour y parvenir a toutefois été long et semé d'embûches, et le Brésil doit encore relever de nombreux défis pour véritablement intégrer ses politiques de protection sociale contributive et non contributive.

Le choix de relever ces défis sous-tend que le Gouvernement doit chercher à donner accès aux services et prestations de protection sociale non contributive, alors que beaucoup soulignent la nécessité d'en émanciper les citoyens.

Au niveau des individus, la mise au point d'une méthode de collecte et de stockage des informations relatives aux politiques de protection sociale aide l'État à coordonner ses activités d'atténuation des vulnérabilités dont souffrent les citoyens tout au long de leur vie. Au niveau de la population nationale, l'adoption d'une approche intégrée lui permet par ailleurs d'évaluer la portée de ses initiatives et d'identifier les lacunes de protection restantes.

La mise en place d'archives administratives intégrées sur les politiques de protection sociale peut en outre faciliter la structuration et l'organisation d'un réseau permanent de services proposés aux citoyens. Ces archives constituent d'utiles instruments pour gérer la demande des citoyens en politiques sociales, fournir des instructions objectives aux services publics et les financer, encourageant ainsi la structuration et la consolidation d'un réseau d'assistance sociale publique.

Selon Barca et Chirchir (2014), différents pays ont adopté ces modèles d'intégration pour atteindre trois objectifs principaux. Le premier de ces objectifs consiste à promouvoir la coordination, la supervision, le suivi et l'évaluation des politiques. L'intégration permet en effet d'identifier les participants à chaque initiative, de faciliter une planification intersectorielle de la protection sociale et d'établir des stratégies de suivi et d'évaluation communes à différents programmes sociaux.

Le second objectif consiste à fusionner les méthodes employées pour cibler les bénéficiaires des programmes de protection sociale en partageant des indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité. Une telle fusion ne signifie pas que tous les programmes sociaux doivent utiliser le même indicateur, mais que les informations relatives à une catégorie de population précise doivent être mises à la disposition d'autres programmes sociaux pour leur permettre de prendre en charge cette même population cible dans le cadre d'un scénario commun et comparable. Cette façon de procéder peut permettre de réduire les erreurs d'exclusion et d'inclusion, d'étendre la couverture des personnes vulnérables et de limiter la prestation de services à des personnes non vulnérables et non admissibles à des programmes sociaux précis.



Le troisième objectif renvoie à l'intégration des opérations et des services pour mieux servir les citoyens. Il consiste à mettre au point des mécanismes leur permettant de se renseigner depuis un ou plusieurs endroit(s) sur différents programmes de protection sociale et de rejoindre des initiatives susceptibles de les intéresser et de correspondre à leur profil. Dans ce type d'intégration, la conception des services ne reflète pas la gestion fragmentée des politiques de protection sociale entre les différents secteurs gouvernementaux.

Les objectifs poursuivis par les pays ayant atteint un certain niveau d'intégration entre les politiques de protection sociale et les registres ou systèmes qui les sous-tendent peuvent favoriser (ou entraver) l'inclusion des citoyens vulnérables. Les composantes de l'intégration varient en fonction des objectifs et des niveaux fixés par chaque pays.

Les agences et experts internationaux participant à la production et à l'échange de connaissances en matière de politiques de protection sociale, axées notamment sur les populations les plus pauvres, s'attachent généralement à des aspects de conception théorique de ces politiques : population cible, méthodes de ciblage, prestations fournies, chaîne de prestation, suivi et évaluation et effets sur la pauvreté (aussi appelés « points de sortie », ou *exit points*).

Les situations de vulnérabilité sont néanmoins trop complexes pour s'inscrire parfaitement dans des modèles théoriques ; d'autres facteurs (intérêts, raison et morale), qui échappent aux règles, interviennent en outre dans l'exécution des politiques publiques. Par conséquent, si la conception théorique contient bien des indications relatives à un degré plus ou moins élevé de couverture, de protection et de respect envers les citoyens ou la justice, entre autres préceptes, il apparaît néanmoins que le résultat finalement obtenu sera également déterminé par les caractéristiques de l'exécution des politiques en question.

Un système de registre intégré peut permettre aux citoyens de bénéficier de meilleurs et de plus nombreux programmes de protection sociale auxquels ils sont admissibles, dans le respect des principes de transparence, de républicanisme et de conformité. Au niveau local ou national, l'existence d'un registre intégré peut toutefois alimenter l'exclusion, le clientélisme, la persécution à l'encontre des populations pauvres et la tendance récurrente à les criminaliser. Il s'avère extrêmement donc utile d'identifier ces contradictions tout au long de la chaîne de conception, de planification, d'exécution, de suivi et d'évaluation des politiques publiques, pour les mettre dans l'idéal au service de la justice sociale.

Références :

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

Bartholo, L. J. Mostafa, et R. Osorio. 2018. "Integration of administrative records for social protection policies: contributions from the Brazilian experience". *Working Paper* No. 169. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive. <http://www.ipc-undp.org/pub/eng/WP169_Integration_of_administrative_records_for_social_protection_policies.pdf>. Consulté le 19 août 2018.

Note :

1. Les idées et concepts exposés dans le présent *One Pager* sont expliqués plus en détail dans Bartholo, Mostafa et Osorio (2018).