



SYSTÈMES D'INFORMATION DE GESTION

TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant de spécialistes et de praticiens issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Andrew Kardan, Valentina Barca et Andrew Wyatt (*Oxford Policy Management*) et contient des contributions de Franck Earl (SASSA), Luis Frota et Thea Westphal (OIT).

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luca Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative *TRANSFORM*.

TRANSFORM est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*.

Vous pouvez librement :

Partager ces ressources en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

Les adapter en les ré-agénçant, transformant et enrichissant ;

À condition :

D'en citer correctement la source en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

De les utiliser à des fins non commerciales, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

De les partager à l'identique : si vous ré-agencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) Systèmes d'information de gestion et méthodes d'intégration des données : manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Version en langue française produite par l'équipe des publications du Centre international de politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

1	INTRODUCTION	4
2	DÉFINITIONS	5
2.1	Objectifs	6
3	SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS DES PROGRAMMES	6
3.1	Objectifs	8
3.2	Objectifs et fonctions remplies	8
3.3	Principales composantes d'un SIG de programme fonctionnel	10
3.4	Principaux enseignements	11
4	SYSTÈMES INTÉGRÉS DE GESTION DES INFORMATIONS	12
4.1	Objectifs	12
4.2	Définitions : trois méthodes de développement d'un système de gestion des informations	13
4.3	Liens existants entre ces différentes méthodes	17
4.4	Avantages et inconvénients de l'intégration des données et des informations	20
4.5	Configuration d'une intégration « totale »	21
4.6	Objectifs de la politique : qu'intégrer et pourquoi ?	22
4.6.1	L'intégration pour la supervision, la coordination et la planification du S&E	22
4.6.2	L'intégration pour le ciblage consolidé	23
4.6.3	Gestion intégrée d'opérations et de services sélectionnés	24
4.7	Contexte national : comment intégrer ?	27
4.7.1	Absence d'un numéro national d'identité	28
4.7.2	Absence de sauvegardes appropriées pour garantir la confidentialité et la sécurité des données	30
4.8	Expériences nationales en la matière	31
4.9	Principaux enseignements	37
5	PRINCIPALES ÉTAPES DE MISE EN PLACE D'UN SIG DE PROGRAMME OU D'UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DES INFORMATIONS	38
5.1	Objectifs	38
5.2	Évaluation des besoins et accord sur les paramètres généraux de configuration	39
5.3	Développer et mettre en œuvre la solution sélectionnée	42
5.3.1	Développement du logiciel informatique	42
5.3.2	Création de la base de données/du registre	43
5.3.3	Acquisition de matériel informatique	43
5.3.4	Configuration du système de télécommunications (partage de données)	44
5.4	Principaux enseignements	44
6	ÉTUDES DE CAS	45
6.1	Le programme de transferts monétaires sociaux harmonisé du Zimbabwe et son SIG	45
6.2	Le programme national de filets sociaux du Kenya et son « registre unique »	47
6.2.1	Contexte et évolution historique	48
6.2.2	Dispositifs institutionnels	48
6.2.3	La structure du Registre unique du Kenya, en pratique	48
6.2.4	Principaux défis relevés et enseignements tirés	53
6.3	Le SOCPEN sud-africain	54
6.3.1	Objectifs et dispositifs institutionnels du SOCPEN	54
6.3.2	La structure du SOCPEN en pratique	54
6.3.3	Efforts supplémentaires d'intégration : le système national intégré d'information sociale	57
6.3.4	Principaux défis relevés et enseignements tirés	57
7	CONCLUSIONS	59
7.1	Implications dans le contexte de l'Afrique subsaharienne	60
	BIBLIOGRAPHIE	62

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

ADM	Administration et système de mise en œuvre
AMTO	Ordre de traitement médical assisté (<i>Assisted Medical Treatment Order</i>)
SGC/CMS	Système de gestion des cas (<i>Case Management System</i>)
CPF	Fonds de protection des enfants (<i>Child Protection Fund</i>)
CTM/MTM	Manuel sur les transferts de type monétaire (<i>Cash and Vouchers Manual</i>)
CT-OVC	Transferts monétaires pour les orphelins et les enfants vulnérables (<i>Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children</i>)
DFAT	Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (<i>Department of Foreign Affairs and Trade</i>)
DFID	Ministère britannique du Développement international (<i>Department for International Development</i>)
MDS	Ministère du Développement social
HSCT	Transferts monétaires sociaux harmonisés (<i>Harmonized Social Cash Transfer</i>)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
OIT	Organisation internationale du travail
LEAP	Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté (<i>Livelihood Empowerment Against Poverty</i>)
S&E	Suivi & évaluation
SIG	Système d'information de gestion
MoLSS	Ministère du Travail et des Services sociaux
PdA	Protocole d'accord
NADRA	Service national chargé de la base de données et de l'enregistrement (<i>National Database and Registration Authority</i>)
ONG	Organisation non gouvernementale
NISIS	Système national intégré d'informations sociales (<i>National Integrated Social Information System</i>)
NSNP	Programme national de filets sociaux (<i>National Safety Net Program</i>)
SNPS/NSPS	Stratégie nationale de protection sociale (<i>National Social Protection Strategy</i>)
OPCT	Transferts monétaires pour les personnes âgées (<i>Older Persons Cash Transfer</i>)
OPM	Oxford Policy Management
OEV/OVC	Orphelins et enfants vulnérables (<i>Orphans and Vulnerable Children</i>)
ANP	Assistant numérique personnel (<i>Personal Digital Assistant</i>)
PERSAL	Système d'administration du personnel et des salaires (<i>Personnel and Salary Administration System</i>)
PLH/PwSD	Personnes lourdement handicapées (<i>Persons with Severe Disabilities</i>)
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (<i>South African Social Security Agency</i>)
SITA	Agence d'État pour les technologies de l'information (<i>State Information Technology Agency</i>)
SOCPEN	Système des pensions sociales (<i>Social Pension System</i>)
PS	Protection sociale
FS/SSN	Filets sociaux (<i>Social Safety Net</i>)
TdR	Termes de référence
RCU/UCS	Régime à couverture universelle (<i>Universal Coverage Scheme</i>)
UFSP	Programme de sécurité alimentaire urbaine (<i>Urban Food Security Programme</i>)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
PAM	Programme alimentaire mondial
ZIMSTAT	Agence nationale des statistiques du Zimbabwe (<i>Zimbabwe National Statistics Agency</i>)

1

INTRODUCTION

Il est de plus en plus reconnu que les Systèmes d'information de gestion (SIG) jouent un rôle central dans la mise en œuvre des systèmes de protection sociale. En effet, les SIG de programmes sont de plus en plus considérés comme une base centrale sur laquelle reposent les principaux processus des systèmes de protection sociale, comme l'enregistrement, la détermination de l'admissibilité, les paiements, les réclamations et les systèmes de suivi et d'évaluation.

Ces dernières années, l'intérêt pour les SIG s'est élargi pour recouvrir un nouvel aspect : les méthodes intégrées de gestion des données et des informations, susceptibles de fournir aux décideurs des informations plus harmonisées et systématiques sur l'ensemble des programmes afin d'assurer des réponses coordonnées aux vulnérabilités multidimensionnelles des individus tout au long de la vie (UNICEF et Banque mondiale, 2013).

Cette approche reflète l'attitude d'un nombre croissant de pays du monde, qui adoptent actuellement des stratégies nationales de protection sociale et appliquent la Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale dans le but de coordonner les interventions de différents ministères et organismes (OIT 2015, Garcia et Moore, 2012, Banque mondiale, 2015).

Il n'existe toutefois aucune terminologie largement acceptée dans le domaine de la protection sociale (PS), notamment pour désigner une méthode intégrée de gestion des données et des informations. On observe toutefois une tendance à (Barca, 2017) :

- Employer les mêmes termes pour parler de systèmes caractérisés par des objectifs, approches, fonctionnalités, maturités, sophistications et niveaux d'intégration variables. L'acronyme « SIG » désigne par exemple des systèmes intégrant des données de différents programmes, mais aussi des systèmes utilisés par des programmes individuels.
- Employer différents termes pour parler de systèmes remplissant des fonctions largement similaires, parfois au moyen de méthodes différentes. Les « synonymes » les plus courants sont : registre social, registre unique, base de données unifiée, base de données consolidée et registre unifié.

En règle générale, les différents pays ont élaboré leurs propres définitions. Forgées pour décrire des solutions adaptées à leur propre contexte, celles-ci sont donc difficilement comparables aux expériences d'autres pays en raison de la disparité de leurs caractéristiques essentielles. Cette confusion terminologique se trouve également exacerbée par le manque de documentation pratique et détaillée sur le sujet. Ces entraves mènent souvent à : 1) une confusion autour de la finalité, de l'utilisation, des objectifs et de l'évaluation des SIG dans le domaine de la protection sociale ; et à 2) une passation des marchés inadéquate, notamment parce que les prestataires peuvent être partisans d'une perspective technique fondée sur les technologies de l'information et de la communication (TIC), réduisant le SIG à des matériels et logiciels informatiques, sans s'interroger suffisamment sur leur adéquation, sur leur rentabilité ou sur des questions institutionnelles. À cette confusion terminologique vient s'ajouter un manque d'informations et de connaissances relatives aux SIG des programmes et aux méthodes intégrées de gestion des informations parmi les décideurs et les technocrates.

2

DÉFINITIONS

2.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants auront compris :

- Les différences existant entre une base de données, un registre et un SIG ;
- Les différences existant entre le SIG d'un programme et un système intégré de gestion des informations.

Il n'existe pas de terminologie généralement acceptée pour désigner la gestion des données et des informations dans le domaine de la PS. Cette confusion repose sur deux raisons (Barca, 2017). Premièrement, les termes « base de données », « registre » et « SIG » sont souvent employés de façon interchangeable par les spécialistes de la protection sociale, bien qu'ils recouvrent des significations et des fonctions différentes (voir Encadré 1). Au niveau du programme comme au niveau intégré, la gestion des données et des informations ne peut se faire qu'en conjuguant le rôle statique de « référentiel de données » d'une base de données/d'un registre (effectivement synonymes) au rôle dynamique d'« interrogation des données » d'un SIG.



Encadré 1 : Base de données, registre, SIG, interopérabilité : définitions

La présente étude distingue les termes suivants :

- Base de données : système servant à organiser, stocker et retrouver facilement de grands volumes de données.
- Registre (terme forgé avant l'apparition des TIC) : liste officielle et écrite de noms, d'événements et/ou de transactions :
 - Dans un environnement informatisé, les « bases de données » et « registres » sont des concepts qui se chevauchent (effectivement synonymes) et servent tous les deux à stocker et à retrouver des données.
- SIG :¹ système qui transforme des données puisées dans une base de données/un registre de programme (ou parfois dans différentes bases de données liées à différents modules) en informations susceptibles d'être utilisées pour une gestion de programme efficace et efficiente:
 - Dans la littérature de la protection sociale, le concept de SIG est associé à la gestion des informations au niveau des programmes. Lorsqu'il est question de solutions intégrées, on emploie les expressions génériques « logiciel informatique » ou « SIG intégré » pour désigner une solution personnalisée permettant la saisie, le traitement et la sortie (par ex. : visualisation/présentation) d'informations.
- Interopérabilité : capacité de deux systèmes (ou composantes) ou plus à communiquer en s'échangeant des données compréhensibles pour l'organisme récepteur et utilisables à ses propres fins.

Source : Barca, 2017.

Deuxièmement, des termes similaires sont employés pour désigner des méthodes d'intégration spécifiques aux programmes. Aux fins de la présente étude, nous avons forgé une nouvelle expression pour dissiper cette confusion :

- **Système intégré de gestion des informations** : système permettant la circulation et la gestion des informations au sein du secteur de la protection sociale et parfois leur échange avec d'autres secteurs. On parle également de « systèmes intégrés d'informations pour la protection sociale ».

Dans la littérature, ce domaine souffre de la plus grande confusion, notamment parce que l'intégration de la gestion des données dans le secteur de la protection sociale peut se faire de différentes manières, en fonction des objectifs poursuivis par l'intégration, mais aussi du contexte et de la trajectoire des pays concernés.

Dans les sections suivantes, nous commencerons par décrire le rôle de bases de données et de SIG au niveau des programmes (section 3), pour ensuite aborder des méthodes d'intégration visant à créer un système intégré de gestion des informations au niveau du secteur (section 4). Dans les deux cas, nous invitons les lecteurs à ne jamais adopter aveuglément la formulation adoptée par tel ou tel pays pour décrire leur propre solution de gestion des données et des informations, mais à toujours s'interroger sur ce que propose chaque solution et sur les fonctions qu'elle remplit. Le nom officiel importe moins que ce pour quoi le système a été conçu, qui réside principalement dans la provenance des données (par ex. : où ont-elles été collectées ou de quelles autres sources de données proviennent-elles) et dans leur destination (par ex. : qui y a accès et comment).

1. Il convient de noter que ce terme est emprunté au domaine des affaires, où il désigne « un système fournissant des informations dont les entreprises ont besoin pour assurer une prise de décision efficace et efficiente ».

3

SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS DES PROGRAMMES

3.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants auront compris :

- Les objectifs et principales fonctions remplies par un SIG de programme ;
- Les principales composantes d'un SIG de programme fonctionnel.

3.2 OBJECTIFS ET FONCTIONS REMPLIES

Un SIG de programme permet de faire circuler et de gérer des informations en appui aux principaux processus des systèmes de protection sociale, dont :

- **L'identification et l'enregistrement** des candidats au moyen d'une collecte de données fondée sur une méthode de recensement ou sur demande² (voir module S&I) ;
- **La détermination de l'admissibilité et l'inscription**, c'est-à-dire la sélection des bénéficiaires du programme (voir modules S&I et ADM) ;
- **La mise à jour permanente des listes de bénéficiaires**, par ex. : retrait de ceux qui ne sont plus admissibles ;
- **Authentification et supervision de la conformité**, si applicable, par ex. : lorsqu'une conditionnalité est établie (voir module ADM) ;
- **La gestion des paiements**, par ex. : génération de « fiches de paiement », gestion des reçus de paiement, montants payés, etc. (voir module ADM) ;
- **Gestion d'un système de réclamation et de recours** (voir module ADM) ;
- **Gestion du suivi et de l'évaluation d'un programme en vigueur**, par ex. : génération des listes des bénéficiaires qui se sont inscrits, des prestations qui ont été payées, du montant des paiements, des caractéristiques des bénéficiaires, etc. (voir module S&E) ;
- **Appui de la gestion et de la planification en cours**, par ex. : en avertissant les administrateurs d'un processus qui a eu lieu ou doit avoir lieu (voir module S&E).

2. La méthode du recensement consiste à rendre visite à tous les ménages afin d'effectuer le ciblage des bénéficiaires ; la méthode sur demande consiste à laisser les candidats se rendre dans des points d'enregistrement pour postuler au programme.

En fin de compte, les SIG de programmes permettent de procéder à une mise en œuvre et à une supervision harmonisées des programmes, garantissant simultanément la transparence et la bonne gouvernance des systèmes de protection sociale. Les différentes fonctionnalités des programmes modernes de protection sociale (comme les paiements électroniques) ne peuvent pas être effectivement mises en place sans un SIG de programme.

Le SIG dépend en outre étroitement de la qualité des données relatives aux bénéficiaires et exige des contrôles et vérifications appropriées de leur qualité, qui peuvent être effectués via des audits de routine, en sélectionnant des données de façon aléatoire, ou via des analyses statistiques des variations relevées dans les listes de bénéficiaires, suivies de « vérifications ponctuelles » et détaillées des processus afin d'identifier les défaillances. Des informations insuffisantes ou imprécises peuvent être le résultat de contrôles insuffisants menant à la présence d'informations inadéquates dans le SIG (si l'information qui entre est mauvaise, celle qui en sortira le sera aussi).

En mettant en place un SIG, il importe d'envisager clairement dès le départ les procédures, paramètres de conception et processus des programmes de PS. Un SIG de programme est le reflet effectif de son manuel opérationnel du programme, bâti sur des technologies appropriées. Un tel système n'est donc pas facilement adaptable à un autre programme, à moins que celui-ci ne soit doté d'un processus administratif très similaire.

À l'inverse, toutes les fonctions d'un programme ne sont pas toujours prises en charge par le SIG de ce programme : cette capacité dépend des objectifs du programme, de sa configuration et des « modules » jugés prioritaires pendant la mise au point du SIG. Les processus et procédures sont donc fixés dans le temps, comme l'explique l'Encadré 2. Le SIG peut être adapté de sorte à suivre les évolutions du programme (par ex. : passage d'un support papier à une plateforme électronique) et constitue un prérequis à l'intégration des programmes, comme l'explique la section 1.

Encadré 2 : L'approche évolutive de l'enregistrement et des paiements du LEAP au Ghana

Dans le cadre du Programme de revenu de subsistance contre la pauvreté (*Livelihood Empowerment Against Poverty*), le programme phare de transferts monétaires du Ghana, la collecte des données au moyen de questionnaires et du registre des paiements effectués reposaient initialement sur une administration papier (les bénéficiaires confirmaient la réception du transfert en apposant l'empreinte de leur pouce sur la liste des paiements). Les données recueillies par le questionnaire étaient ensuite saisies dans la base de données centrale avant de calculer l'indice de pauvreté des candidats et de déterminer leur admissibilité. Le SIG a par la suite permis de générer une liste électronique pour ensuite procéder aux paiements. Le service postal utilisait des copies imprimées de cette liste pour effectuer les paiements en espèces aux bénéficiaires à des dates préalablement annoncées. À partir des copies imprimées, le service postal générait des rapports récapitulants les informations relatives aux paiements effectués (nombre de bénéficiaires payés lors de chaque processus de paiement, montants des paiements, etc.). Des débats sont en cours sur la saisie électronique des données pendant l'enregistrement des bénéficiaires potentiels et sur l'introduction de paiements électroniques :

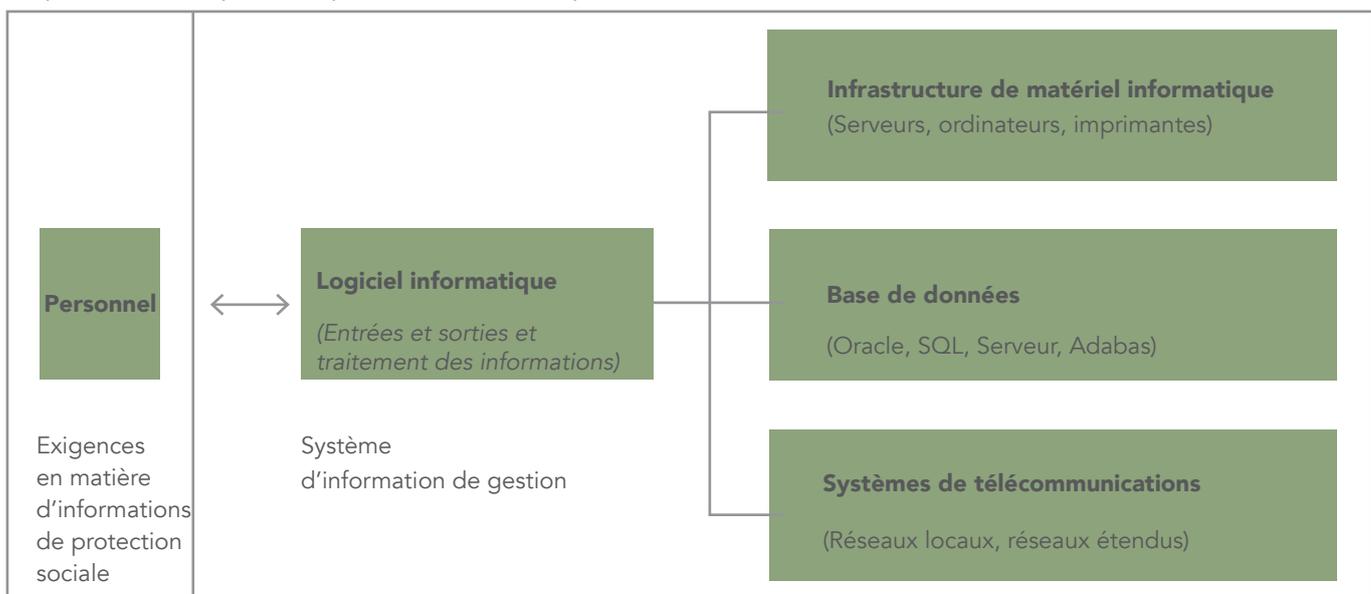
- Pour la collecte des données, il conviendrait d'investir dans des dispositifs manuels et des logiciels dont le personnel du programme se servirait pour conduire les entretiens à domicile et former le personnel aux procédures d'enregistrement des informations. Un tel investissement devrait favoriser l'exactitude des données et la rapidité du processus en général.
- En matière de paiements électroniques, le LEAP envisage de donner aux bénéficiaires le choix entre des paiements par téléphone mobile ou des paiements en espèces. Dans les deux cas, la confirmation du paiement sera émise électroniquement, permettant ainsi d'actualiser instantanément les informations de paiement dans la base de données et d'automatiser entièrement la compilation des rapports de paiements.

3.3 PRINCIPALES COMPOSANTES D'UN SIG DE PROGRAMME FONCTIONNEL

Un SIG de programme est un logiciel fonctionnant grâce à l'interaction de différentes composantes étroitement liées (cette définition s'applique également aux systèmes intégrés, voir la section 1). Ces composantes sont énumérées et décrites plus bas ; leurs interactions sont illustrées par le Graphique 1 et la section 5.3 aborde les bonnes pratiques relatives à chacune d'entre elles (Chirchir et Kidd, 2011 et Barca, 2017) :

- a. **Les exigences en matière d'informations** renvoient au stockage et à l'administration des données. Ces exigences doivent être définies par l'équipe du programme au vu des objectifs du programme et des principales fonctions à remplir. Par ex. : un SIG assorti d'un processus de présentation de réclamations et de recours ou d'un système complet de suivi et d'évaluation exigera des informations supplémentaires par rapport à un programme n'utilisant un SIG qu'à des fins d'enregistrement, d'inscription et de paiement.
- b. **Logiciel informatique (« SIG »)** : comme exposé dans les définitions de la section 2, le logiciel informatique transforme les données tirées de la base de données d'un programme (ou dans certains cas, de différentes bases de données liées à différents modules) en informations susceptibles d'être utilisées pour assurer une gestion efficace et efficiente. Il peut prendre différentes formes, en fonction des exigences en matière d'information et des fonctions qui lui incombent (chacune opérationnalisée par différents « modules »). Ce type de logiciel peut être propriétaire ou ouvert.
- c. **Base de données** : comme exposé dans les définitions de la section 2, il s'agit d'un système servant à organiser, stocker et retrouver facilement de grands volumes de données. Les programmes de PS peuvent utiliser des bases de données propriétaires (Microsoft Access ou Oracle) ou ouvertes.
- d. **Infrastructure informatique matérielle** : Il s'agit des infrastructures nécessaires pour collecter et stocker en toute sécurité une quantité supérieure de données (ordinateurs, ANP, serveurs, etc.). Les technologies de matériel informatique varient en fonction de l'envergure des programmes, du contexte général (distance, alimentation électrique, etc.), du niveau de sécurité garanti et des opérations précises à exécuter.
- e. **Système de télécommunications** : il comprend l'infrastructure de réseau (le réseau local et le réseau étendu) permettant d'établir les liens nécessaires entre le logiciel et les bases de données qui l'alimentent. Le choix d'un tel système dépend du contexte local (par ex. : disponibilité et fiabilité de l'internet).

Graphique 1 : Principales composantes d'un SIG de programme fonctionnel



Source : Graphique adapté par les auteurs à partir de Chirchir, R. et Kidd, S. (2011) *Good Practice in the Development of Management Information systems for Social Protection*.

3.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Un SIG (« SIG de programme » dans le contexte de la protection sociale) est un système qui transforme des données puisées dans une base de données de programme en informations susceptibles d'être utilisées pour une gestion de programme efficace et efficiente.
- Un SIG de programme remplit différentes fonctions, comme l'identification et l'enregistrement des candidats ; la détermination de l'admissibilité et l'inscription ; l'authentification et la supervision de la conformité (si applicable) ; la gestion des paiements, des réclamations et des recours ; le S&E ; et l'appui à la gestion et à la planification en cours. Un SIG de programme permet en somme de simplifier la mise en œuvre et la supervision des programmes, garantissant ainsi la transparence et la bonne gouvernance des systèmes de protection sociale.
- Un SIG de programme est un logiciel informatique fonctionnant grâce à l'interaction de différentes composantes étroitement liées, par ex. : exigences des programmes de SP en matière d'information, bases de données, matériel informatique, infrastructures de réseau, tous gérées par le personnel de l'institution.

4

SYSTÈMES INTÉGRÉS DE GESTION DES INFORMATIONS

4.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants auront compris :

- Les trois principales méthodes de mise au point d'un système intégré de gestion des informations dans le domaine de la protection sociale ;
- Les risques et les inconvénients de l'intégration des données et des informations dans le secteur de la protection sociale ;
- Les principaux moteurs de l'intégration et leur influence sur les choix de conception ;
- L'influence du contexte national sur les choix de conception.





4.2 DÉFINITIONS : TROIS MÉTHODES DE DÉVELOPPEMENT D'UN SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS

Le « registre unique » s'est progressivement imposé comme la principale expression employée par les décideurs politiques et les spécialistes de la protection sociale pour désigner les méthodes intégrées de gestion des données et des informations dans le secteur de la protection sociale. Il s'agit toutefois d'une expression équivoque, comme l'explique l'encadré 3. La présente étude vise à expliciter le sens qu'elle peut revêtir dans différents contextes.

Encadré 3. Les « registres uniques » : pourquoi cette expression est-elle équivoque ?

Les approches nationales de gestion intégrée des données et des informations dans le secteur de la protection sociale sont souvent désignées par l'expression de « registre unique ». Nous avons pour notre part expressément choisi de ne pas employer cette terminologie. Pourquoi ?

- Elle est née de la traduction littérale de l'expression brésilienne « *Cadastro Único* ». Depuis quelques années, le *Cadastro Único* n'est plus traduit par « registre unique », mais par « registre unifié ».
- Son emploi pour désigner différentes méthodes d'intégration dans différents pays génère une certaine confusion. Baptisée « *Single Registry* » (« registre unique »), la solution kenyane se caractérise par exemple par une configuration et des fonctionnalités différentes à celle du *Cadastro Único* brésilien.
- Les principales parties prenantes délaissent rapidement cette expression (Banque mondiale, OIT, etc.), qui continue toutefois d'être employée pour décrire des solutions nationales d'intégration (par ex. : Kenya).
- Les « registres uniques » ne sont pas nécessairement « uniques », dans la mesure où ils englobent rarement tous les programmes de protection sociale d'un pays et ne remplacent pas les SIG individuels.
- Les « registres uniques » n'impliquent pas nécessairement un processus « unique » de ciblage des bénéficiaires ou d'unification des opérations d'un même programme.
- À lui seul, le terme « registre » ne recouvre pas la fonctionnalité complète de gestion des données et des informations dans le secteur de la protection sociale.

Source : Barca, 2017.

En fonction du contexte national et des objectifs poursuivis (voir section 1), deux principales méthodes peuvent être adoptées pour constituer une base de données/un registre sous-tendant un système intégré de gestion des informations dans le secteur de la protection sociale, à savoir (Barca, 2017) :

1. **Le registre intégré des bénéficiaires** : une base de données/un registre créé(e) par l'intégration des SIG de différents programmes existants. En d'autres termes, l'intégration ne se fait qu'entre des données et informations relatives aux bénéficiaires (destinataires des programmes).³ Le principal objectif d'une telle intégration consiste à coordonner, superviser (par ex. : S&E) et intégrer des opérations et des services sélectionnés sur l'ensemble des programmes. En pratique, les registres intégrés de bénéficiaires décentralisent le processus de collecte des données (confié aux programmes individuels), mais centralisent les services sélectionnés en regroupant les données existantes. Par ex. : Kenya (« *single registry* » ou « registre unique », voir l'étude de cas), Maurice et Seychelles.
2. **Registre social** : une base de données/un registre qui recueille et contient des informations complètes (c.-à-d. pas spécifiques aux programmes) sur les bénéficiaires potentiels du pays. À l'inverse des registres intégrés de bénéficiaires, les registres sociaux centralisent l'intégration des données en les recueillant dans une base de données/un registre national(e) pour ensuite les utiliser dans le cadre de programmes spécifiques⁴ (voir Graphique 2). Leur fonction première consiste à appuyer et consolider les phases initiales de mise en œuvre de la protection sociale que sont l'enregistrement et l'admission. Ils peuvent également appuyer l'évaluation des besoins et des conditions afin de déterminer l'admissibilité aux programmes sélectionnés. Par ex. : le *Cadastro Único* brésilien et la « base de données unifiée » indonésienne.

3. N.B. : ce n'est pas nécessairement le cas, dans la mesure où les données relatives aux candidats ou à tout individu enregistré peuvent également être intégrées, bien qu'un tel cas ne se soit pas encore présenté dans la pratique nationale.

4. Dans la section 2.3.2 de notre rapport 2014, nous en avons parlé comme d'un « modèle centralisé » (Barca et Chirchir, 2014).

Encadré 4 : Le registre intégré de bénéficiaires : ce qu'il est et ce qu'il n'est pas

Ce qu'il est :

- Il s'agit du registre des bénéficiaires de différents programmes.
- Il intègre des données provenant de SIG de différents programmes en adoptant une approche d'« intégration des services ».
- Il appuie une planification et un S&E intégrés et peut être conçu pour appuyer l'intégration des systèmes d'exécution (par ex : paiements et réclamations).
- Il s'agit d'une composante de base propice à l'intégration. Son plein potentiel de « système d'information » ne peut être pleinement exploité que lorsqu'il est utilisé conjointement avec un logiciel informatique (« SIG intégré ») permettant d'établir des liens dynamiques avec d'autres bases de données, transformant systématiquement les données en informations et analysant et utilisant les informations.

Ce qu'il n'est pas :⁵

- Il n'est pas nécessairement complet (c.-à-d. qu'il ne garantit pas nécessairement la couverture de l'ensemble de la population), car il ne comprend que les bénéficiaires actuels des programmes.⁶
- Il ne peut pas servir au ciblage ni à la détermination de l'admissibilité (potentielle) aux programmes, dans la mesure où il ne contient que des informations sur les personnes ou ménages déjà considérés comme admissibles par les programmes existants (bénéficiaires et bénéficiaires non potentiels).
- Il ne comprend pas nécessairement de données sur tous les programmes d'assistance sociale d'un pays (certains programmes peuvent ne pas avoir été intégrés).
- Il ne comprend pas nécessairement de données relatives à des bénéficiaires d'assurances sociales (dans la mesure où ces données peuvent ne pas avoir été intégrées).
- Il n'est pas nécessairement étroitement intégré avec d'autres bases de données du gouvernement (par ex. : registre civil, autorité fiscale, etc.).
- Il ne remplace pas nécessairement les bases de données de programmes individuels ni les SIG (à moins qu'il ne soit expressément conçu à cet effet, il ne peut pas appuyer les systèmes d'exécution spécifiques aux programmes).
- Il n'est pas nécessairement national, dans la mesure où les programmes (et les données récoltées pour le registre) sont parfois ciblés géographiquement.

Source : Barca, 2017.

5. L'emploi de « pas nécessairement » indique une possibilité, si l'affirmation renvoie à un objectif expressément poursuivi.

6. Il pourrait l'être si l'intégralité de la population était bénéficiaire (par ex. : revenu minimum universel garanti).

Encadré 5 : Le registre social : ce qu'il est et ce qu'il n'est pas

Ce qu'il est :

- Il s'agit d'un registre/d'une base de données relatives à toutes les personnes et familles enregistrées (le pourcentage de la population enregistrée dépend de la méthode de collecte des données et des besoins des usagers du programme).
- Sa principale fonction consiste à appuyer les phases initiales de mise en œuvre (admission et enregistrement) et l'évaluation des besoins et des conditions afin de déterminer l'admissibilité potentielle à l'inscription aux programmes sociaux sélectionnés (« ciblage »).
- Il vise à collecter, enregistrer et stocker des informations anciennes et actuelles sur les caractéristiques et situations des individus et des ménages, mais aussi à vérifier et contrôler la cohérence de ces informations.
- Il adopte une méthode d'« intégration des données » (au moyen d'un système de données commun et standardisé).
- Il s'agit d'une composante de base propice à l'intégration. Son plein potentiel de « système d'information » ne peut être pleinement exploité que lorsqu'il est utilisé conjointement avec un logiciel informatique permettant d'établir des liens dynamiques avec d'autres bases de données, transformant systématiquement les données en informations et analysant et utilisant les informations (voir section 4.5).

Ce qu'il n'est pas :⁷

- Il n'est pas nécessairement complet (c.-à-d. qu'il ne garantit pas nécessairement la couverture de l'ensemble de la population), à moins qu'un recensement national couvrant l'ensemble de la population ne soit mené.
- Il ne se limite pas à une liste de bénéficiaires (personnes admissibles sélectionnées pour des programmes de protection sociale), mais comprend également des données relatives aux familles potentiellement admissibles.
- Il ne fournit pas nécessairement un aperçu intégré de qui reçoit quoi dans le cadre des différents programmes, dans la mesure où le principal flux de données va du registre social aux SIG des programmes, et pas l'inverse.
- Il ne fournit pas nécessairement de données à tous les programmes d'assistance sociale d'un pays (certains programmes peuvent maintenir leur propre registre et collecte de données).
- Il n'est pas nécessairement étroitement intégré avec d'autres bases de données du gouvernement (par ex. : registre civil, autorité fiscale, etc.).
- Il ne fournit pas nécessairement un aperçu actuel de la pauvreté, à moins d'être tenu suffisamment à jour.
- Il ne consiste pas nécessairement à intégrer les opérations de tous les programmes et ne remplace pas les registres des programmes individuels ni des SIG.
- Il n'est pas nécessairement national, dans la mesure où les programmes (et les données récoltées pour le registre) sont parfois ciblés géographiquement.

Source : Barca, 2017.

7. L'emploi de « pas nécessairement » indique une possibilité, si l'affirmation renvoie à un objectif expressément poursuivi.



Encadré 6 : La « base de données unifiée » indonésienne : un registre social

La base de données unifiée de l'Indonésie (*Basis Data Terpadu*, BDT) a été conçue pour améliorer le système de ciblage des principaux programmes de réduction de la pauvreté du pays. Sa création visait à réduire le ciblage de la pauvreté de 8 à 10 pour cent d'ici 2014. La BDT couvre désormais 24 millions de ménages (93 millions de personnes, soit 40 pour cent de la population) vivant dans plus de 77 000 villages du pays, ce qui en fait l'une des plus grandes bases de données au monde. La méthode de collecte de données de la BDT consiste en un recensement des ménages préalablement identifiés comme pauvres, bien que le pays puisse se tourner vers un système sur demande. La base de données fonctionne comme un registre social et recouvre la collecte de données et la détermination de l'admissibilité à des programmes sélectionnés d'assistance sociale et à des programmes communautaires d'assurance maladie, mais les données de ces programmes ne peuvent pas être à leur tour partagées avec la BDT, empêchant ainsi de générer un aperçu général et complet des bénéficiaires de tous les programmes. Récemment, la BDT a également été intégrée à la base de données nationale d'identité, principalement utilisée à des fins de vérification des données.

Source : Barca, 2017.

Techniquement, un registre social peut être constitué en extrayant des données grâce à l'interopérabilité des banques de données gouvernementales existantes, c'est-à-dire en garantissant que celles-ci puissent efficacement « discuter entre elles » (partager des données). C'est ce que nous définissons comme un « registre social virtuel » : une approche susceptible d'être utilisée par des pays souhaitant disposer d'un aperçu complet (100 pour cent de la population), intersectoriel et proactif (lié aux événements du cycle de la vie) de leur population. La quantité d'informations regroupées par cette intégration virtuelle est suffisante pour déterminer l'admissibilité aux programmes universels d'assistance sociale, comme dans le cas de l'aide à l'enfance d'Argentine et des programmes d'enregistrement des bénéficiaires de l'assurance maladie de Thaïlande (voir Encadré 7), à l'exception des programmes ciblant la pauvreté. Le cas échéant, les informations provenant de différentes sources sont regroupées et de nouvelles données sont récoltées afin de déterminer (cibler) l'admissibilité aux programmes sociaux (Barca, 2017).

Encadré 7 : Le registre national de l'assurance maladie thaïlandaise : un registre social virtuel

- Grâce à un partenariat noué entre le ministère thaïlandais de l'Intérieur et des programmes de protection sociale en matière de santé, le registre national des bénéficiaires de l'assurance maladie facilite l'accès à des soins de santé pour tous.
- Lancé en 2001, le Programme de couverture universelle (PCU) couvre 76 pour cent de la population non couverte par les programmes de protection sociale existants. Les bénéficiaires du PCU sont identifiés au moyen de données extraites de la base nationale tenue par le ministère de l'Intérieur et du numéro national d'identité à 13 chiffres⁸ (voir section 4.7.1), en retirant les individus bénéficiant déjà d'autres programmes. Le Bureau national de sécurité sanitaire, une institution autonome, a été créé et chargé de compiler et de tenir le registre qui en a découlé.
- Le numéro national d'identité sert à vérifier l'admissibilité et permet en outre aux prestataires de soins de santé d'effectuer le suivi des services fournis, de traiter des plaintes et de créer un dossier médical commun pour chaque patient.

Source : OIT (2015) *Building Social Protection Brief: 'A national health insurance beneficiary registry based on national identification numbers: Thailand'*.⁹

8. Ce numéro d'identification unique à 13 chiffres est généré dans la base de données nationale du registre civil à la naissance de chaque citoyen thaïlandais. Les cartes nationales d'identité sont émises et distribuées aux citoyens âgés de sept ans. Les résidents non thaïlandais et les étrangers peuvent également se voir attribuer un numéro d'identité provisoire.

9. Disponible sur socialprotection.org.



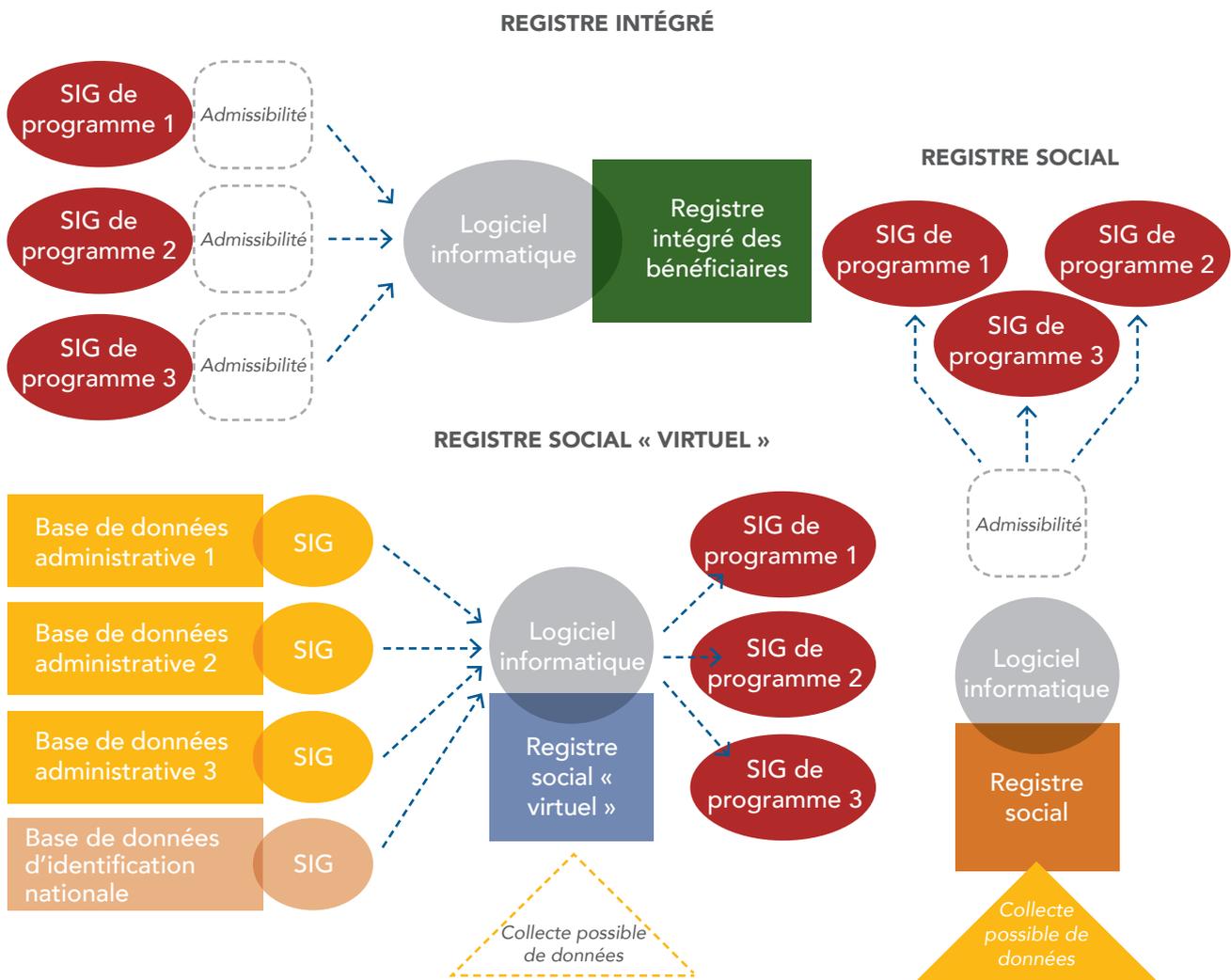
4.3 LIENS EXISTANTS ENTRE CES DIFFÉRENTES MÉTHODES

Comme évoqué plus haut, ces méthodes de développement de systèmes intégrés de gestion des informations dans le secteur de la protection sociale ne s'excluent pas mutuellement et peuvent évoluer avec le temps. Les pays regroupant les informations de programmes existants au moyen d'une méthode intégrée d'enregistrement des bénéficiaires peuvent par exemple prendre la décision de coordonner les activités de collecte de données et de s'orienter vers une méthode de registre social. Cette approche peut alors accroître leur niveau d'interopérabilité avec d'autres banques de données gouvernementales et adopter les caractéristiques d'un registre social virtuel, comme ça a été le cas au Chili, où la majorité des données du registre social des ménages proviennent de banques de données administratives existantes.

- Les trois méthodes suivantes permettent d'atteindre des niveaux élevés d'interopérabilité.

Les différentes méthodes correspondant au développement de registres intégrés de bénéficiaires, de registres sociaux et de registres sociaux virtuels sont illustrées dans le Graphique 2.

Graphique 2 : Registres intégrés de bénéficiaires, registres sociaux et registres sociaux virtuels



Source : Barca, 2017.

N.B. : les rectangles indiquent des banques de données et les cerces des SIG. Toutes les flèches sont ici représentées comme étant unidirectionnelles (flux en sens unique), mais ce n'est pas nécessairement le cas.

Le degré et le type d'intégration atteints dépendent en outre du nombre et du type de liens établis avec d'autres banques de données (des exemples emblématiques sont fournis dans le Tableau 1).

Tableau 1 : Quel type d'intégration peut être proposé ? Comparaison des registres sociaux, registres intégrés de bénéficiaires et registres sociaux virtuels

	REGISTRES INTÉGRÉS DE BÉNÉFICIAIRES	REGISTRES SOCIAUX	REGISTRES SOCIAUX VIRTUELS
Panorama des bénéficiaires de tous les programmes et S&E intégrés	Oui	Seulement si le registre reçoit des données des SIG de programmes	Seulement si le registre social virtuel reçoit également des données des SIG de programmes
Processus intégré pour la détermination de l'admissibilité de tous les programmes	Non (L'admissibilité est déterminée au niveau des programmes puis intégrée)	Oui	Oui, pour les programmes universels. Des informations supplémentaires sont requises pour l'évaluation des ressources
Intégration des opérations et services de tous les programmes existants (par ex. : paiements, réclamations)	Oui (si elle est poursuivie en tant qu'objectif de politique)	Seulement si le registre reçoit des données des SIG de programmes	Seulement si le registre reçoit des données des SIG de programmes
Intégration de la politique sur l'ensemble du secteur de la protection sociale	Seulement si le registre est lié à tous les programmes d'assistance sociale, aux registres d'assurance sociale, etc.	Seulement si le registre est lié à tous les programmes d'assistance sociale, aux registres d'assurance sociale, etc.	Seulement si le registre est lié à tous les programmes d'assistance sociale, aux registres d'assurance sociale, etc.
Intégration avec les SIG d'autres secteurs	Seulement si le SIG intégré le permet	Seulement si le SIG intégré le permet	Oui (la profondeur dépend de l'interopérabilité des SIG)

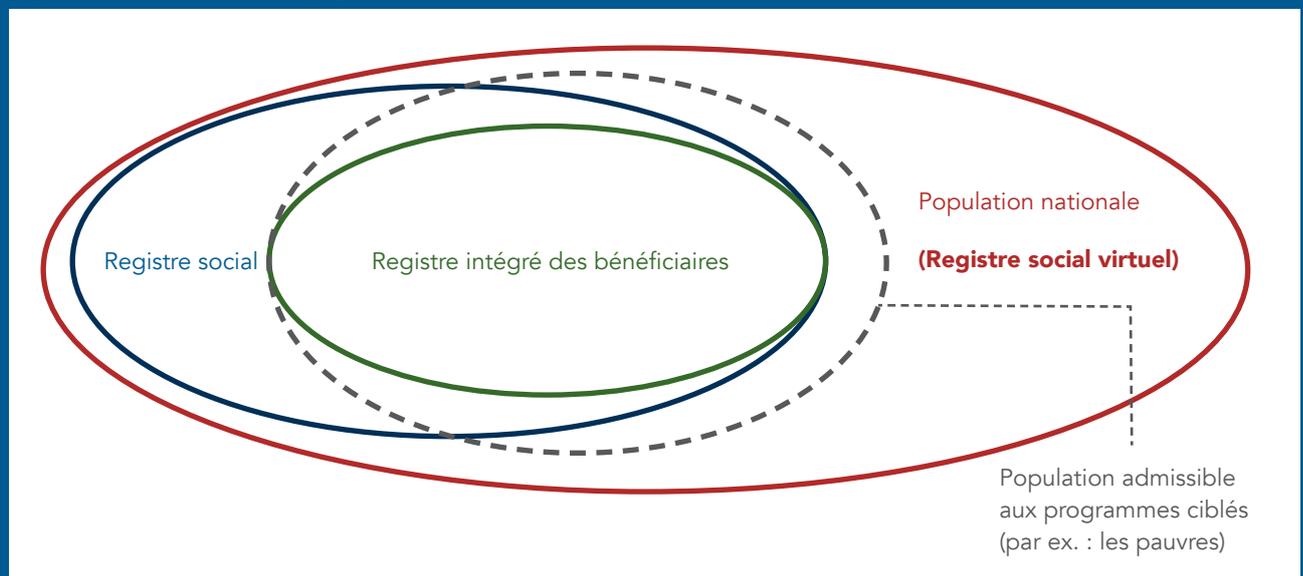
Source : Barca, 2017.

Encadré 8 : Comparaison d'une population nationale

Pour mieux comprendre la relation existant entre les registres sociaux, les registres intégrés de bénéficiaires et les registres sociaux virtuels, il peut s'avérer utile de les représenter en les comparant à la population générale (susceptible d'être couverte par des registres sociaux virtuels). Sur le Graphique 3 :

- Le cercle rouge représente la population totale d'un pays (riche ou pauvre). Tout système interopérable garantissant la création d'un registre social virtuel a le potentiel d'atteindre 100 pour cent de cette population en jetant un pont avec le système national d'identité et/ou de registre civil d'un pays ;
- Le cercle bleu représente la population comprise dans le registre social d'un pays. Il s'agit dans certains cas de l'intégralité de la population (les cercles rouge et bleu peuvent se superposer), notamment dans les pays procédant à des recensements exhaustifs, mais il s'agit la plupart du temps de la sous-catégorie de population relativement plus pauvre et principalement admissible aux programmes d'assistance sociale fondés sur l'évaluation des ressources.
- Le cercle vert représente la population comprise dans un registre intégré de bénéficiaires : la somme de tous les bénéficiaires des programmes de protection sociale dont les SIG ont été intégrés.
- Le cercle gris en pointillés représente la population admissible d'un pays (les personnes ayant droit à une forme de prestation d'assistance sociale au vu des critères de ciblage de n'importe lequel des programmes existants).¹⁰ La partie non superposée avec le cercle vert ou bleu représente les ménages qui devraient être inclus, mais ne le sont pas (erreurs d'exclusion). À l'intérieur du cercle bleu, la partie non superposée avec le cercle gris représente les familles comprises dans le registre social, mais qui ne sont pas admissibles au vu des critères d'admissibilité existants (mais pourraient l'être si ces critères changeaient). Tous les ménages bénéficiaires (cercle vert) sont admissibles (à moins qu'il y aient des erreurs d'inclusion, non visibles ici).

Graphique 3 : Comparaison des registres sociaux et des registres intégrés de bénéficiaires à l'ensemble de la population admissible d'un pays



Source: Barca, 2017.

10. Lorsque la couverture est universelle, cette ligne grise pointillée correspond au cercle rouge extérieur.



4.4 AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE L'INTÉGRATION DES DONNÉES ET DES INFORMATIONS

L'intégration des informations et des données au sein du secteur de la protection sociale peut générer des gains politiques et opérationnels. Comme évoqué dans Barca, 2017, **sur le plan des politiques**, les avantages peuvent comprendre la possibilité :

- D'appliquer une méthode éventuellement plus équitable pour distribuer les ressources à partir d'informations objectives et comparables, remédiant ainsi à l'inégalité de l'offre de protection sociale entre les groupes et les juridictions administratives ;
- D'augmenter les capacités de réponse et d'inclusion des interventions pour prendre en charge les personnes vivant en situation de pauvreté chronique, fournir des services aux personnes structurellement vulnérables à la pauvreté et répondre à des chocs précis, comme la perte d'emploi, l'invalidité, la tutelle d'enfants, la vieillesse ou les crises graves (par ex. : catastrophe naturelle ou conflit) ;
- De garantir une couverture universelle et appuyer la mise en œuvre de la protection sociale de base, en coordonnant éventuellement l'assistance et la sécurité sociales ;
- De resserrer le lien avec les cadres institutionnels complémentaires et avec les politiques sociales et économiques générales du pays ;¹¹
- D'accroître la transparence et la responsabilisation, dans la mesure où les informations des programmes peuvent être plus facilement partagées et comparées ;
- D'améliorer l'« image » du système de protection sociale, dans la mesure où les citoyens comprennent mieux leurs droits ;
- D'accroître les connaissances en matière de pauvreté et de vulnérabilité grâce à la possibilité d'accéder à la grande quantité d'informations disponibles.

Sur le plan opérationnel, les avantages peuvent comprendre la possibilité :

- De faciliter la supervision de différents programmes et de présenter des rapports aux décideurs politiques ;
- D'améliorer la planification budgétaire et la capacité de modéliser et de tester des changements de politiques ;
- De réduire la charge pesant sur le personnel (par ex. : moins de paperasserie, de rapports manuels, etc.) ;
- De réduire la charge pesant sur les candidats potentiels (par ex. : possibilité de postuler simultanément pour plusieurs programmes, réduction des documents requis, meilleure qualité/coordination des informations sur les droits ;
- D'éviter les doublons (par ex. : activités de collecte des données) et d'établir un « point d'entrée commun » à la protection sociale ;
- D'établir des systèmes communs aux différents programmes (par ex. : système de paiement, mécanismes de réclamation, etc.), d'accroître l'efficacité et les économies ;
- De mieux gérer les erreurs et les fraudes et de superviser les paiements multiples (assurer un suivi de qui reçoit quoi) ;
- De passer à une prestation de services dématérialisés et d'atteindre les citoyens en empruntant de nouvelles voies (par ex. : téléphonie mobile) ;
- De garantir des mesures de renforcement et/ou des interventions complémentaires pour des ménages défavorisés dans différentes dimensions ;
- De permettre aux bénéficiaires de changer de programmes avec l'évolution de leur situation ;
- D'établir des réponses d'urgence plus efficaces (par ex. : en adressant des paiements supplémentaires aux bénéficiaires de la protection sociale dans des zones affectées par une urgence pendant une période limitée) et des services fondés sur le contexte.

11. « Les systèmes de PS peuvent permettre de maximiser les résultats et les impacts s'ils sont conçus comme des parties intégrantes des stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté liées à des programmes complémentaires (par ex. : promotion des moyens de subsistance, programmes de marché du travail et d'intermédiation, programmes de sécurité alimentaire, etc.) et à des facteurs déterminants des politiques macroéconomiques (stabilité macroéconomique, croissance économique, etc.). » Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2009.





Plusieurs obstacles et risques peuvent toutefois surgir au début du processus d'intégration des données au sein des secteurs sociaux, dont :

- Des coûts et une complexité supérieurs pendant les phases initiales de développement (et un risque d'« échec ») : besoin de capacités élevées, d'un solide leadership politique et d'une coordination institutionnelle. **Attention** : *une approche plus progressive s'avère dans certains cas nécessaire. Il sera difficile de mettre en œuvre un système intégré de gestion des informations si les institutions sous-jacentes disposent de définitions et de lignes directrices de programmes très rudimentaires, de systèmes de gestion des programmes faibles et d'institutions qui tendent à rivaliser dans un contexte de leadership faible au-delà des différents départements. Les éventuels problèmes de coordination et de hausse des coûts doivent être pris en considération.*

Dans ces contextes, l'élaboration de méthodes intégrées entraîne des coûts de négociation et de compromis potentiellement élevés. Il convient de tenir compte du degré de développement des TIC au sein des différentes institutions, de la complexité de la gestion (dont la maintenance des technologies), des sauvegardes, mais aussi des éventuels problèmes de coordination et de hausses de coûts.

- Risque accru de non-respect de la confidentialité et de la sécurité des données : abus ou perte des informations, exposant éventuellement les ménages à une vulnérabilité accrue (par ex. : « État-espion ») ;
- Risque d'exclusion multiple de tous les programmes du secteur social et d'exclusion systématique de certains types de ménages ; risque de perte de spécificité des objectifs de différentes interventions de protection sociale (en cas d'utilisation des données intégrées pour déterminer l'admissibilité à tous les programmes, notamment si des critères de pauvreté fondés sur des recensements sont appliqués en guise de premier filtre). Les politiques sociales peuvent en effet poursuivre différents objectifs sociaux dépassant la question de la pauvreté (par ex. : conditions de vie décentes, autonomisation et protection contre de mauvaises pratiques sociales, abus ou négligences envers certains groupes).

La possibilité de ressentir les avantages de l'intégration des informations dépend en outre largement de la configuration pratique de l'intégration et de l'utilisation finale du système intégré. Pour conclure, il ne faut pas perdre de vue l'objectif final consistant à intégrer les systèmes de gestion de données et d'informations pour la protection sociale : collecter et partager les informations pour soutenir les objectifs sociaux, dont l'amélioration du niveau de vie des citoyens les plus pauvres et vulnérables en les protégeant contre les risques de la vie, en les autonomisant et en leur permettant de transformer leur situation sociale.

4.5 CONFIGURATION D'UNE INTÉGRATION « TOTALE »

Plus l'inter-connectivité est grande, plus il est possible de générer des gains d'efficacité et d'efficience dans la prestation des services. Il s'agit donc d'atteindre un niveau élevé de coordination et d'interopérabilité¹² plutôt que de créer un système ou une base de données disproportionné(e) capable de servir toutes les fins.¹³ Peu importe que le système soit configuré comme un « registre social », un « registre intégré des bénéficiaires » ou un « registre social virtuel ». Ce qui importe, c'est que l'approche choisie :

- Réponde aux besoins d'un pays (voir section 4.6) ;
- Soit adaptée à son contexte (voir section 4.7) ;
- Soit accessible et viable (voir section 5).

Un système garantissant la pleine intégration du secteur de la protection sociale et au-delà, dans le respect du droit à la confidentialité, doit garantir que le logiciel informatique (SIG intégré) établisse un lien clair (par ex. : service de site web) vers :

12. L'interopérabilité caractérise un produit ou un système dont les interfaces sont entièrement conçues pour interagir avec d'autres produits ou systèmes, présents ou futurs, en matière de mise en œuvre ou d'accès, sans aucune restriction.

13. Un vaste système de technologies de l'information et de la communication englobant l'ensemble du gouvernement n'est pas réaliste et risque de s'avérer trop complexe pour pouvoir être utile. Le présent document évoque en revanche un « gouvernement électronique », qui renvoie à un ensemble de politiques et de cadres garantissant l'interopérabilité de différents systèmes du secteur gouvernemental et l'utilisation des TIC pour fournir des services aux citoyens.



- **Tous les SIG de programmes d'assistance sociale et bases de données associées** : effectuer le suivi de qui reçoit quoi, éventuellement intégrer les services sélectionnés et permettre un S&E et une planification adéquats ;
- **Les SIG de l'assurance sociale** et les bases de données connexes : intégrer l'assistance sociale et l'assurance sociale et garantir un cycle de vie et une approche complète de la protection sociale ;
- **Tout autre SIG public pertinent** et bases de données connexes (par ex. : registre civil, autorité fiscale, etc.) : collecter et vérifier les données, accroître la responsabilisation et permettre une approche complète de la planification de la politique sociale.

Cet objectif peut être plus sûrement atteint en utilisant le numéro national d'identité de chaque citoyen comme identifiant exclusif (voir section 4.7.1 pour de plus amples détails et critiques), permettant un accès instantané aux données les plus récentes et un flux bidirectionnel des informations (à condition que chaque usager l'autorise).

4.6 OBJECTIFS DE LA POLITIQUE : QU'INTÉGRER ET POURQUOI ?

Il est évident que l'intégration est avant tout une question de politiques, qui repose sur des accords politiques et institutionnels plutôt que sur des considérations techniques. Un système efficace de gestion des données et des informations ne peut donc pas fonctionner en l'absence de politiques, d'institutions ou de programmes. Cette section expose les trois principaux objectifs poursuivis par les décideurs politiques pour atteindre l'intégration, ainsi que les méthodes d'intégration susceptibles d'y contribuer (Barca, 2017).

1. **Superviser** : intégrer pour avoir une vision générale de qui reçoit quoi en coordonnant les interventions, en facilitant la planification et, plus généralement, en assurant le suivi et l'évaluation (S&E) de tous les programmes. Par ex. : Registre national du réseau de sécurité du Kenya.
 - Réalisable via : a) un registre intégré de bénéficiaires ; b) un registre social ou un registre social virtuel partageant des données avec le SIG du programme (c'est rarement le cas).
2. **Fusionner les processus de ciblage** pour leur permettre de servir différents programmes sociaux : la logique consiste ici à éviter de recourir à des méthodes de ciblage différentes et éventuellement contradictoires en augmentant l'échelle et ainsi le rapport coût-efficacité des outils de ciblage. L'objectif est de créer et de maintenir une base de données des ménages pauvres susceptible d'être utilisée pour le ciblage de nouveaux programmes.
 - Réalisable via : a) un registre social ; b) un registre social virtuel sans collecte de données supplémentaires (seulement des programmes universels sans vérification de ressources) ; c) un registre social virtuel avec collecte de données supplémentaires.
3. **Intégrer la gestion des données** pour intégrer des opérations et des services, conformément au concept de guichet unique dans le secteur de la protection sociale et au-delà.
 - Réalisable via (lorsqu'il s'agit d'un objectif de politique) : a) un registre intégré de bénéficiaires ; b) un registre social ou un registre social virtuel partageant des données avec un SIG de programme (c'est rarement le cas).

Ci-dessous, nous décrivons brièvement les principales considérations à garder à l'esprit pour atteindre un ou plusieurs de ces objectifs.

4.6.1 L'intégration pour la supervision, la coordination et la planification du S&E

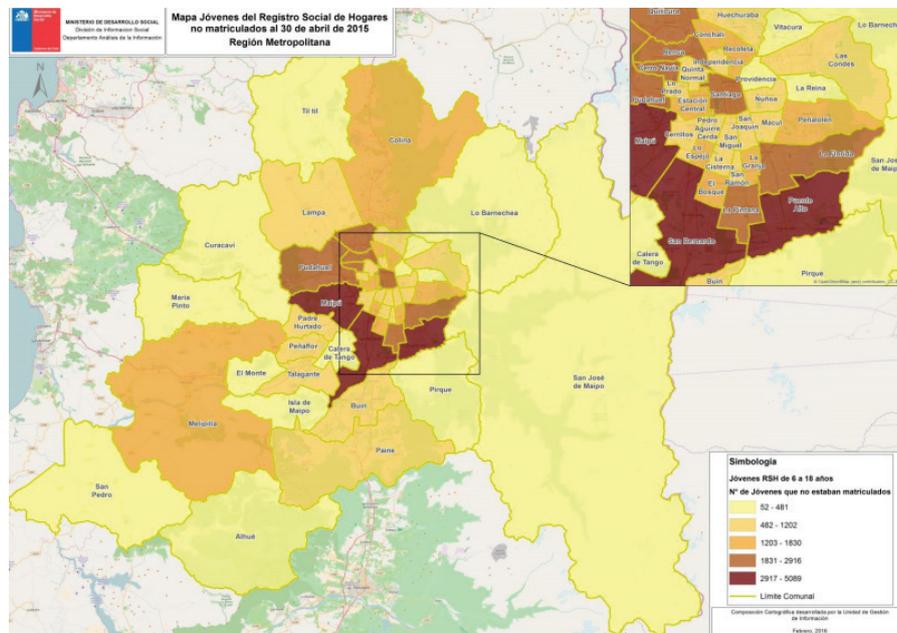
Comme exposé plus haut, il n'est possible de fournir un aperçu général des bénéficiaires du programme pour savoir qui reçoit quoi et alimenter la planification des politiques de protection sociale que lorsque les données sont envoyées en retour par les programmes spécifiques du SIG vers le registre national (c'est toujours le cas des registres de bénéficiaires intégrés, mais rarement celui des registres sociaux ou virtuels).

À elle seule, cette exigence s'avère toutefois insuffisante : même les données complètes et de qualité n'ont pas de valeur si elles ne peuvent pas être transformées en informations utiles pour la prise de décision et l'amélioration de programmes (Villalobos et al, 2010) et de politiques. Quelle que soit la configuration de l'intégration, il s'avère également nécessaire de mettre au point des systèmes efficaces pour l'analyse et l'utilisation des données. Voici quelques bonnes pratiques en matière de présentation de rapports et d'utilisation de données publiques (OPM, 2015) :



- a. Identifier clairement les besoins et les exigences en matière de données et de rapports de tous les acteurs et répondre aux besoins de ceux disposant d'un cadre général de S&E ;
- b. Mettre au point un système de rapports adéquat et opportun (par ex. : module au sein du SIG intégré), orienté par des tests constants des utilisateurs de données. Voir par ex. le registre unique en ligne du Kenya (Graphique 9 de l'étude de cas) ;
- c. Fournir des données correctement ventilées en réponse aux besoins de planification des gouvernements locaux et des autres utilisateurs de données pour permettre aux gouvernements locaux d'appuyer le système, qui ont besoin pour ce faire d'analyser les besoins en données au niveau local ;
- d. Présenter des rapports dans des formats faciles à lire (par ex. : tableaux de bord, tableaux ou graphiques) ;
- e. Utiliser autant que possible des SIG et des données géo-référencées (par ex. : Uruguay, Indonésie, Chili, Brésil, etc.) ;
- f. Publier les tendances des principales données agrégées sur un site institutionnel afin de mobiliser plus largement les citoyens (par ex. : Indonésie, Kenya) ;
- g. Encourager l'échange de données avec une vaste palette d'acteurs, dont des institutions de recherche et des universités.

Graphique 4 : Exemple du système de rapports géo-référencés du Chili



4.6.2 L'intégration pour le ciblage consolidé

Contrairement aux registres de bénéficiaires intégrés (voir plus haut), les registres sociaux comptent parmi leurs principales fonctions celle d'appuyer les phases d'enregistrement et de détermination de l'admissibilité à différents programmes sociaux. Pour éviter les interférences politiques, de nombreux registres sociaux notent ou classent au niveau central les ménages enregistrés en fonction de leur niveau de pauvreté et de vulnérabilité, compilant ainsi les ménages potentiellement admissibles et classant l'ensemble des ménages. Ces listes peuvent ensuite être partagées avec les responsables de la mise en œuvre de programmes ou avec leurs homologues décentralisés qui utilisent les listes nationales pour déterminer l'admissibilité des individus et les adaptent souvent pour servir leurs propres objectifs (Barca, 2017) en :

- a. Ajoutant des critères (par ex. : femmes enceintes ou âgées de 65 ans ou plus) ;
- b. Validant les listes fournies (par ex. : en divulguant la liste dans la communauté ou en donnant 30 jours aux personnes pour s'y opposer, en réunissant la communauté ou en organisant des visites à domicile) ;
- c. En choisissant le pourcentage de ménages classés au niveau national à inclure (par ex. : 10 pour cent des plus pauvres).



Cette approche de ciblage à deux vitesses permet de mettre au point une méthode commune à tous les programmes, tout en maintenant la flexibilité dont les programmes individuels ou les unités décentralisées du gouvernement ont besoin pour toucher des types de ménages particuliers.

Dans d'autres cas, l'ensemble des données du registre social est partagé avec les programmes utilisant le registre, qui n'intègre donc que l'enregistrement des ménages et non la détermination de leur admissibilité.

Les risques que comportent une approche intégrée de l'enregistrement et/ou de la détermination de l'admissibilité dépassent donc les risques auxquels se heurtent les programmes individuels de protection sociale, dans la mesure où toute erreur peut mener à l'exclusion de nombreux programmes sociaux.

L'enregistrement et l'admission peuvent par exemple conduire à l'exclusion systématique de certains ménages en raison de problèmes de :

- Collecte de données (par ex. : faible participation aux systèmes sur demande, couverture biaisée des systèmes de recensement, interférence politique au niveau local) ;
- Données/exigences administratives (par ex. : pas de carte d'identité).

Un processus intégré permettant de déterminer l'admissibilité peut également s'avérer problématique si la formule d'admissibilité ne tient pas précisément compte des personnes dans le besoin ou si la méthode nationale de détermination de l'admissibilité ne reflète pas correctement les profils locaux de la pauvreté. Il s'agit d'un défi majeur dans les pays caractérisés par leurs vastes dimensions et leur diversité (par ex. : Indonésie, Brésil).

Parmi les méthodes employées pour atténuer ces risques figurent les suivantes (OPM 2015) :

- a. Pendant la phase d'inscription, institutionnaliser un processus de validation au sein des communautés, une méthode qui prend toutefois du temps et peut s'avérer contre-productive si les résultats de validation ne sont pas intégrés au système ;
- b. Permettre une prise de décision sur deux niveaux. En Turquie par exemple, les données déterminent l'admissibilité, mais c'est la décision humaine (après visite à domicile) qui prévaut. Le niveau central valide ensuite les décisions locales en contrôlant sur place les incohérences avec les indices de ciblage central ;
- c. Mettre en œuvre un mécanisme fonctionnel de réclamations et d'appels (par ex. une ligne téléphonique gratuite). Elle peut toutefois s'avérer problématique si elle n'induit pas de changements dans les décisions de ciblage ;
- d. Garantir, via des stratégies de communication personnalisées, que la population comprenne le processus de ciblage (par ex. : pour accroître la participation et l'enregistrement) ;
- e. Inclure des paramètres liés au contexte local (urbain/rural, services disponibles, etc.), comme le fait le SIBSEN en Colombie.

4.6.3 Gestion intégrée d'opérations et de services sélectionnés

L'un des objectifs finaux de l'intégration des données et des informations doit consister à améliorer l'expérience des citoyens et leur accès aux programmes de protection sociale. L'intégration des opérations et des services de l'ensemble du spectre de la protection sociale requiert toutefois des capacités très élevées (et pas toujours réalistes) de coordination institutionnelle. Certains programmes peuvent par exemple se montrer réticents à renoncer au contrôle de leurs opérations. Dans cette section, nous résumons les principales opérations (outre la détermination de l'admissibilité) susceptibles d'être intégrées et gérées au niveau national (voir aussi les modules S&I et ADM).

- **Communication** : l'adoption d'une approche intégrée de la protection sociale suppose l'obtention d'informations claires, transparentes et non contradictoires concernant les droits et responsabilités des citoyens en matière de services dont ils pourraient ou non bénéficier. Un service intégré de gestion des informations pourrait contribuer à ce processus en simplifiant l'accès et la participation aux programmes sociaux grâce à un point de contact et à une source d'information.
- **Enregistrement** : l'intégration de la méthode d'enregistrement des bénéficiaires potentiels des programmes de protection sociale (comme c'est le cas dans le cadre des registres sociaux fondés sur l'enregistrement sur demande) peut produire un impact considérable sur les citoyens (la facilitation de l'accès aux programmes permet aux citoyens de postuler simultanément à plusieurs programmes, réduit la quantité de documents requis, favorise des informations de meilleure qualité/mieux coordonnées sur les droits, etc.). Elle s'inscrit dans la lignée des bonnes pratiques défendues par l'OIT en matière de services de guichet unique (voir plus haut).





- **La mise à jour des informations de registre pour l'évaluation continue de l'admissibilité** : L'intégration peut bénéficier à l'administration des programmes de protection sociale, dans la mesure où elle permet d'actualiser constamment les informations d'enregistrement des citoyens et de réévaluer ainsi constamment leur admissibilité à une vaste palette de programmes, en particulier aux programmes catégoriels universels. La vérification croisée des informations du système d'assurance sociale et du registre civil permettrait par exemple au système d'identifier les ménages admissibles aux aides à l'enfance, aux pensions ou à l'assurance chômage, permettant ainsi au gouvernement de fournir une protection immédiate en cas de besoin, mais aussi de radier les ménages non admissibles (âge, décès, etc.). Parmi les pays s'orientant dans cette direction figurent Maurice et son registre unique unifié, l'Argentine, le Chili et l'Ouganda.
- **Paiements (le cas échéant, par ex. : transferts monétaires)** : L'intégration des paiements peut s'avérer difficile lorsque les programmes et prestataires existants disposent de différents mécanismes de paiement (par ex. : banques, services postaux, organismes privés et mécanismes manuels, comme des véhicules blindés). Le Brésil, la Turquie et le Chili démontrent toutefois qu'un tel niveau d'intégration est possible lorsqu'une coordination adéquate est en place et que le SIG intégré est lié au prestataire de service de paiement. Au Kenya par exemple, cette intégration est de plus en plus adoptée grâce au rôle joué par différents acteurs (Equity Bank et Kenya Commercial Bank), mais aussi grâce à une directive présidentielle de 2013 imposant la numérisation de tous les paiements effectués par le Gouvernement. Le Registre unique assure désormais la vérification de la liste des bénéficiaires en procédant à des contrôles préalables et postérieurs aux paiements (Mwasijaji, 2016).
- **Systèmes de S&E** (voir section 4.6.1).
- **Mécanismes de réclamations** : Ils pourraient générer des économies d'échelle et de portée, accroître la transparence et faciliter l'accès et l'intégration des procédures générales de réclamation (par ex. : mise en place d'une ligne téléphonique nationale transmettant les consultations expressément axées sur le programme, établissement d'un réseau de personnel local hautement qualifié tenant lieu de premiers points d'accès). Plusieurs pays s'orientent vers ce modèle (par ex. : Indonésie, Kenya), mais les données factuelles ne sont pas encore suffisantes. En Afrique du Sud, le tribunal de l'assurance sociale a opéré une transition culturelle passant d'une assistance décentralisée à des critères d'admissibilité davantage fondés sur des règles ; cette expérience a permis d'informer la population sur les nouvelles règles d'admissibilité : le système SOCPEN a joué un rôle fondamental en permettant de déterminer rapidement l'admissibilité des candidats et en leur expliquant pourquoi ils n'étaient pas admissibles, etc. Son existence repose toutefois sur des règles transparentes et compréhensibles.
- **Gestion des cas** : chaque bénéficiaire accédant à un programme de protection sociale se caractérise par une histoire qui lui est propre et des besoins particuliers, qui ne sont pas nécessairement satisfaits par les opérations standards du programme. Un système intégré de gestion des cas de protection sociale procéderait au suivi de chaque « cas » isolé, en garantissant que les besoins des personnes (enfants, personnes handicapées, personnes âgées, ménages vulnérables, etc.) soient évalués et satisfaits de façon continue : a) au sein des programmes existants (par ex. : en fournissant des orientations, des informations, un appui) ; et b) en aiguillant les bénéficiaires vers d'autres services complémentaires disponibles dans le pays (via une forme de système d'aiguillage).
- **Conditionnalité** : En théorie, l'intégration totale peut accroître l'efficacité de la supervision de la conditionnalité. La mise en relation du SIG du ministère de l'Éducation avec le SIG intégré peut par exemple fournir des données en temps opportun sur la fréquentation scolaire. Il s'agit d'un processus hautement complexe d'un point de vue des institutions et de la gestion des données, c'est pourquoi seule la Turquie a réussi à le dématérialiser entièrement. La norme consiste à envoyer ces données par paquets.

L'Afrique du Sud fournit un exemple de système hérité de son histoire, qu'elle emploie pour gérer une grande variété de subventions au moyen d'un système intégré de gestion des données et des informations (voir Encadré 9).



Encadré 9 : Le SOCPEN : le système historique hérité par l'Afrique du Sud

Créé en 1929, le ministère sud-africain du Développement social gère avec l'Agence de sécurité sociale de l'Afrique du Sud (SASSA, *South Africa Social Security Agency*) un système complet d'aide sociale distribuant 16 991 634 subventions par mois¹⁴ à plus de 11 millions de bénéficiaires. Le traitement des subventions passe par un système baptisé SOCPEN, lancé en 1930. Le SOCPEN repose sur une interface d'utilisateur non graphique à partir d'équipements informatiques hébergés à l'Agence étatique de technologies de l'information (SITA, *State Information Technology Agency*). Sa base de données baptisée Adabas administre simultanément plus de 2 300 utilisateurs et regroupe les registres de plus de 16 millions de bénéficiaires contenant des données primaires collectées par un système de candidatures sur demande. Dans la mesure où la mise en œuvre de la sécurité sociale y est administrée par une agence unique, on peut considérer que l'Afrique du Sud dispose d'un « guichet unique » de prise en charge des candidats.

Pour remplir ses principales fonctions (traiter les demandes concernant les six aides sociales du pays, sélectionner les bénéficiaires parmi les candidats, tenir la « fiche de paiement » des subventions¹⁵ et générer automatiquement une liste de bénéficiaires à réévaluer), le SOCPEN est lié à un système de traçage des fichiers qui lui fournit des informations en temps réel sur la situation des demandes d'aides sociales, mais aussi à *Livelink*, un système de gestion des documents qui analyse et administre les dossiers des bénéficiaires.

Le SOCPEN interagit avec d'autres SIG du Gouvernement, mais surtout avec le SIG du ministère de l'Intérieur, qui peut fournir des informations en temps réel sur le registre civil (par ex. : concernant les décès). Une interface en ligne a également été mise en place avec le Système d'administration du personnel et des salaires (PERSAL, *Personnel and Salary Administration System*) pour réaliser des vérifications croisées des données relatives aux revenus. Parmi les autres sources de données *ad hoc* (non liées en ligne) figurent le Fonds d'assurance chômage, le Fonds de pension des fonctionnaires du Gouvernement, le système de fiche de paie des forces de défense, le Trésor national (pour vérifier les données bancaires des bénéficiaires), la base de données des élèves du premier cycle du ministère de l'Éducation et l'unité d'enquêtes spéciales (pour détecter l'octroi frauduleux d'aides sociales).

Ces systèmes peuvent être très efficaces, mais aussi présenter des limites :

- Capacité à être personnalisés ou dépassés par les nombreuses évolutions technologiques ;
- Génération de volumes considérables de paperasserie ;
- Couverture d'une partie seulement des opérations de la SASSA, susceptible d'entraîner des doublons dans le stockage des données et de compliquer le S&E ;
- Lien avec d'autres SIG, mais pas toujours en temps réel ;
- Système axé sur la gestion des processus opérationnels d'octroi des aides plutôt que sur la coordination et la supervision des politiques ;
- Échec des initiatives visant à approfondir l'intégration du SOCPEN et à passer à un système national intégré d'informations sociales (NISIS, *National integrated social information system*).¹⁶

Source : Barca et Chirchir (2014).

14. Source : Entretiens avec Caesar Vundule et Carin Koster. La population sud-africaine est actuellement estimée à 54 millions d'habitants. Des systèmes biométriques ont été mis en place pour permettre aux bénéficiaires de retirer leur prestation et de s'identifier au moyen de leurs empreintes digitales et d'une reconnaissance vocale, notamment.

16. Le projet de la SASSA consistant à migrer vers une interface graphique d'utilisation a été mené parallèlement à son projet consistant à intégrer les informations sociales nécessaires aux plus hauts niveaux de gouvernement. Ces besoins provenaient initialement de la Campagne nationale de lutte contre la pauvreté, lancée en 2007 par le Cabinet du Président de la République après une évaluation décennale des services de lutte contre la pauvreté menée à partir de l'Indépendance. La création d'un nouveau NISIS visait à élaborer des stratégies interministérielles de lutte contre la pauvreté et à réunir des informations sur la situation des populations pauvres. Le système sur demande de la SASSA s'est révélé insuffisant à cet effet, dans la mesure où il ne permet pas de dresser un profil complet des plus pauvres. Directement financées par le Trésor, une étude de faisabilité et une preuve de concept du NISIS ont été finalisées en 2009. Depuis lors, le développement du NISIS a été un véritable périple, comme c'est souvent le cas des grandes idées conceptuelles. En 2009, un partenariat formel a été établi entre la campagne de lutte contre la pauvreté et le ministère du Développement rural et de la Réforme agraire. Le ministère s'est approprié le projet et a permis le développement continu du NISIS en appui à son Programme complet de développement rural, axé sur le profil des ménages et les capacités d'aiguillage entre les services. Chargé de mener la coordination générale, le ministère du Développement social ne l'a jamais fait, notamment parce qu'il ne disposait d'aucun cadre institutionnel et juridique ni d'aucune structure. La SASSA a failli disparaître, de sorte que les données du SOCPEN n'ont jamais été insérées dans la base de données du NISIS. De même, le Trésor n'a pas appuyé le projet en raison d'un « scepticisme général vis-à-vis des projets informatiques de grande échelle » (Da Silva, 2012).





4.7 CONTEXTE NATIONAL : COMMENT INTÉGRER ?

Au-delà des objectifs de politiques, il est clair que certaines configurations d'intégration ne sont envisageables que dans certains contextes : la trajectoire historique d'un pays et son niveau de richesse pèsent considérablement sur sa prise de décision. Les principaux moteurs sont énumérés ci-dessous (N.B. : la recommandation de la section 3.3 s'applique également et les principales questions à se poser pour l'évaluation des besoins et de la faisabilité sont exposées dans la section 5.2).

Tableau 2 : Principaux moteurs de développement d'un système intégré de gestion des informations

DIMENSION	QUAND EST-IL FAISABLE DE DÉVELOPPER UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DES INFORMATIONS POUR LA PROTECTION SOCIALE ? PRINCIPAUX ASPECTS
Environnement et budget des politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Politique nationale centrée sur l'élaboration d'une approche systémique de la protection sociale (visant à atteindre la coordination et l'harmonisation pour combler les lacunes de couverture et remédier à la fragmentation qui limite l'efficacité et les effets des politiques et programmes de protection sociale) ; • Intégration des données et gestion des informations clairement organisées dans les plans de développement national, les politiques et stratégies de protection sociale nationales et d'autres documents stratégiques ; • Solide leadership politique plaçant pour des réformes et la coordination des acteurs institutionnels • Accent mis sur l'adhésion politique et l'appropriation de tous les acteurs, notamment les partenaires sociaux et les représentants des bénéficiaires, en exposant les avantages pour chacun (par ex. : via le dialogue social, le processus de planification participative et le recensement des parties prenantes) ; • Existence de règles et directives opérationnelles des programmes (les TIC exigent souvent de clarifier cette pré-condition !) ; • Capacités suffisantes pour identifier et financer les options de politiques, évaluer l'accessibilité financière et identifier les options de financement disponibles ; • Disponibilité du budget (et appui des politiques) étayant le projet ; • Acceptation du processus lent et itératif et de ses failles.
Disponibilité et capacités du personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel hautement formé et qualifié, motivé par un système de gestion des performances et percevant un salaire suffisamment élevé pour assurer son maintien, au niveau central comme local ; • Budget suffisant pour former et maintenir le personnel ; • Culture d'échange et de résolution des problèmes, par ex. : pas de résistance de la part d'un personnel désireux de maintenir le système tel qu'il est ; • Présence de fonctionnaires « hybrides » comprenant non seulement le contexte, l'organisation et les processus de travail de leur secteur, mais aussi le rôle des systèmes d'information.
Structure gouvernementale et institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Existence ou création facile d'une unité indépendante chargée de la gestion et du maintien du nouveau système à un niveau de gouvernance suffisamment élevé pour coordonner efficacement toutes les parties prenantes et actualiser les nouveaux règlements, etc. • Rôle du Système intégré de gestion des informations et intégration de son unité d'administration dans la législation (par ex. : Brésil) ; • Potentiel pour de solides liens institutionnels avec d'autres organes gouvernementaux ; • Absence de structures parallèles ou rivales de supervision des politiques de protection sociale (pas de luttes de pouvoir) ; niveaux d'accord sur des questions de base relatives aux systèmes/contrats de paiement et à la compensation des coûts d'administrations entre les organismes, etc. • Les parties prenantes identifient clairement leurs fonctions, formalisées par des accords juridiquement contraignants, des mesures d'incitation soigneusement élaborées et des termes de référence convenus ; • Décentralisation envisagée comme une ressource et non comme une entrave : donner une valeur ajoutée au Gouvernement décentralisé (fonctionnalité sur mesure et partage des données) en faisant participer le gouvernement et en incitant à la performance.



(suite)

DIMENSION	QUAND EST-IL FAISABLE DE DÉVELOPPER UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DES INFORMATIONS POUR LA PROTECTION SOCIALE ? PRINCIPAUX ASPECTS
Contexte national général	<p>Matériel informatique (par ex. : ordinateurs et serveurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matériel informatique adéquat disponible au niveau local (son achat est envisageable, mais fait considérablement augmenter les coûts) ; • Serveurs adéquats (ordinateurs à hautes capacités) susceptibles d’être étendus pour permettre une éventuelle croissance (par ex. : salle réservée aux serveurs et équipée d’une sécurité physique et logique raisonnable, conforme à la norme ISO 27001) ; • Fourniture stable d’électricité au niveau local. <p>Logiciel informatique et base de données</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potentiel pour créer une base de données extensible, flexible et efficace (si nécessaire) ; • Clarté des exigences fonctionnelles et des spécifications techniques au niveau des politiques. Les questions clés (finalité, avantages, hébergement et nature des utilisateurs) doivent être abordées au stade de l’évaluation de la faisabilité et convenues par toutes les parties prenantes ; • Disponibilité des capacités pour appuyer et administrer le logiciel, la base de données et le réseau pertinents. <p>Transfèrència de dados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Législation et procédures adéquates garantissant la confidentialité et la sécurité des données ; • Existence d’un solide système d’identification unique pour la protection sociale (numéro d’identité national ou numéro de sécurité sociale) susceptible de servir de base à l’intégration des données provenant de différentes sources ; • Dans l’idéal, accès à internet à tous les niveaux de mise en œuvre, notamment au niveau local (pour créer un accès en ligne améliorant considérablement la circulation des informations), en privilégiant les réseaux et l’hébergement interne au gouvernement ; • Protocoles clairement documentés permettant d’effectuer des contrôles de qualité des informations avant de les envoyer par internet ou de les transférer par paquets.

Source : Barca, 2017.

Si l’une de ces conditions n’est pas remplie, l’intégration n’en est pas pour autant impossible, mais il faudra investir davantage de temps et d’efforts pour mettre au point un système fonctionnel. Deux éventualités sont envisagées ci-dessous :

- L’absence d’un numéro national d’identité ;
- L’absence de sauvegardes appropriées pour garantir la confidentialité et la sécurité des données.

4.7.1 Absence d’un numéro national d’identité

Pour intégrer les programmes relevant du secteur de la protection sociale et d’autres secteurs, un numéro unique d’identité individuel est nécessaire pour lier les informations du registre à d’autres systèmes et programmes. La solution la plus simple et efficace consiste à utiliser le numéro national d’identité du pays, bien qu’il existe des controverses à ce sujet (voir Tableau 3).



Tableau 3 : Les avantages et inconvénients de lier un numéro national d'identité à la prestation de protection sociale

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS ET RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> • Permet une intégration instantanée des différents programmes et bases de données sectorielles (et tient lieu d'identifiant unique), améliorant éventuellement la prestation des services ; • Peut fournir des services d'authentification en ligne, bon marché et quel que soit le lieu, par ex. : pour la vérification des données, garantissant l'unicité (1:n) et l'identité (1:1) ; • Peut tenir lieu de source de données, fournissant des informations sur tous les citoyens (par ex. : nom, adresse, etc.), contribuant ainsi à identifier les groupes ou personnes vulnérables ; • Facilite la réalisation d'un audit jusqu'au bénéficiaire de l'assistance sociale, accroissant ainsi la transparence et la responsabilisation, tout en réduisant les risques de fuite et de fraude associés au programme ; • Peut compléter des initiatives d'inclusion financière, mais aussi permettre l'accès aux services financiers et en réduire les coûts, en permettant par exemple les paiements électroniques aux bénéficiaires (remplit l'exigence de connaître son client) ; • Peut prendre en charge l'intégration des systèmes de paiement et d'autres services de tous les programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de pays à revenus faibles et intermédiaires disposent d'un registre civil couvrant 100 pour cent de leur population ; • Les individus les plus vulnérables et défavorisés sont rarement titulaires d'une pièce nationale d'identité en raison d'un manque d'information, de coûts directs (par ex. : frais) et indirects (par ex. : transport), mais aussi de coûts d'opportunité (temps) ; • Certaines catégories de population peuvent être systématiquement exclues du système national d'identité et donc se trouver privées de protection sociale, principalement les non-citoyens, les migrants, les populations autochtones et les minorités (par ex. : enfants sans domicile) ; • Risqué dans des contextes privés de cadre juridique de confidentialité et caractérisés par une faible gouvernance : les problèmes de confidentialité ne se manifesteront peut-être pas au départ, mais augmenteront avec le temps ;¹⁷ • Les projets d'identification peuvent occasionner des coûts de démarrage élevés, non justifiés en termes de prestation de protection sociale ; • En cas d'identification biométrique, une approche ad hoc doit être adoptée pour les catégories ne pouvant pas être facilement enregistrées (par ex. : empreintes digitales pour les plus jeunes et les plus âgés).

Source : Adapté par Barca, 2017 à partir de Gelb et Clark 2012.

N.B. : de nombreux « avantages » peuvent également être générés par d'autres systèmes d'identification solides.

De nombreux pays se caractérisent toutefois par l'absence d'un numéro national d'identité ou par une couverture insuffisante des groupes les plus pauvres et vulnérables. Alors comment garantir le lien entre les bases de données en l'absence d'un système d'identification et d'un identifiant unique ? Les expériences nationales fournissent les pistes suivantes (Barca, 2017 ; Castaneda et Lindert 2005 ; Gelb et Clark 2012 ; Gelb 2014) :

- Conception d'une étude de viabilité pour la création d'un système national d'identification destiné à tenir lieu de pilier à la prestation de services sociaux, conjuguée à des efforts de registre civil national visant à recenser les individus, vivant notamment dans des zones pauvres ou reculées particulièrement concernées par l'absence de papiers d'identité. Il peut par exemple s'agir :
 1. D'évaluer l'efficacité d'un système national d'identification en pesant les avantages et les inconvénients (voir par ex. le Tableau 3) et d'investir dans une étude de viabilité dans le cadre de la planification de l'intégration de données et d'informations.¹⁸ Les coûts estimés de vastes programmes d'identification se situent entre 3 et 15 dollars par personne ;¹⁹

17. N.B. : Dans ce contexte, plusieurs pays à revenus élevés (récemment la France) n'ont pas permis d'intégrer leur système de registre civil et de protection sociale en raison de préoccupations liées au respect de la vie privée.

18. Une telle étude permet de clarifier les objectifs, avantages, coûts et contraintes contextuelles, mais aussi de tracer une feuille de route claire.

19 Pour de plus amples informations, voir "Unique ID in Development and Social Programs" PPT (Gelb, 2014).



2. D'inclure le registre civil dans les principaux objectifs des programmes de protection sociale. On peut citer l'exemple du transfert kenyan pour les orphelins et les enfants vulnérables, le programme kenyan de filet de sécurité contre la faim et le programme ougandais de prestations d'assistance sociale pour l'autonomisation (*Social Assistance Grants for Empowerment*), qui permet aux ménages d'accéder facilement/gratuitement à une pièce d'identité nationale ;²⁰
 3. De fournir à une pièce nationale d'identité aux ménages pendant l'inscription au registre social, comme au Lesotho, pendant l'enregistrement au programme d'aide à l'enfant (*Child Grant Programme*).
- Intégration de la protection sociale parmi les principaux objectifs d'un programme de protection sociale, comme au Pakistan ou en Inde. Établissement de partenariats avec le ministère de l'Intérieur pour mener une campagne nationale de vulgarisation de l'identification nationale :
 1. Profiter d'événements nationaux (par ex. : élections) pour enregistrer tous les citoyens, comme au Bangladesh, au Bénin et en RDC ;
 2. Partager les coûts de création d'un système d'identification entre agences gouvernementales pour justifier l'investissement ;
 3. Lier l'identification à d'autres services désirables. Par ex. : dans le cadre du déploiement d'un système d'identification complet baptisé « Adhaar »,²¹ le gouvernement indien ouvre des comptes bancaires. Au Pakistan, le NADRA a procédé à l'enregistrement des habitants en promouvant une vaste palette de prestations (possibilité de réaliser le pèlerinage Hajj, accès à des comptes bancaires et autres services).
 - Considération de l'efficacité relative d'autres systèmes d'identification en vigueur (par ex. : registre des électeurs, des naissances, etc.).
 - Génération d'un autre « numéro unique » fonctionnel pour remplacer un numéro national d'identité et compléter les numéros d'identités existants. Le plus connu est le numéro de sécurité sociale des États-Unis, une stratégie notamment adoptée au Brésil,²² à Maurice et au Mexique. La pratique courante consistant à assigner de nouveaux numéros à mesure que des individus postulent (un nouveau numéro par questionnaire) peut toutefois générer des problèmes de doublons, comme en Colombie.
 - Conception de formules ou d'algorithmes combinant différentes variables pour créer un identifiant comparable entre les bases de données du secteur gouvernemental. Au Brésil, les variables de « clé de correspondance » renvoient par exemple au nom paternel, nom maternel, date de naissance et codes de documents sélectionnés,²³ tandis qu'aux Philippines, les modèles de probabilité de correspondance des données reposent sur la date de naissance et d'autres données d'identification.
 - Rejet des candidats dépourvus d'un numéro d'identification, comme au Brésil pendant les premières phases du registre unique, bien que cette stratégie ne soit pas viable pour un registre inclusif.

4.7.2 Absence de sauvegardes appropriées pour garantir la confidentialité et la sécurité des données

Pour déterminer l'admissibilité aux programmes de protection sociale, il faut réunir de grandes quantités d'informations personnelles relatives aux bénéficiaires potentiels, dont des données sensibles sur la santé, les revenus, les actifs et le logement, posant un risque d'abus ou de perte de ces informations²⁴ qui exposerait les familles à une vulnérabilité accrue (CALP 2013 ; Hosein et Nyst 2013 ; APSP 2015). Les systèmes intégrés exacerbent ce risque, dans la mesure où les données y sont partagées par différents acteurs. Le droit à la confidentialité des données est également inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), dans le Pacte international sur les droits civils et politiques²⁵ et dans la Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale, qui appelle explicitement les pays à « mettre en place un cadre juridique visant à sécuriser et à protéger les informations à caractère personnel enregistrées dans les systèmes de données de la sécurité sociale » (paragraphe 23).²⁶

Dans les pays constituant des registres sociaux et s'orientant vers différents degrés d'interopérabilité, les bonnes pratiques indiquent que la législation doit également s'aligner à des protocoles internationaux relatifs aux transferts de données et à la confidentialité des informations, qui régissent la collecte, le transfert et le stockage des informations. C'est encore plus important lorsque les données sont partagées sur des réseaux publics et entre différentes institutions.

20. Un exemple controversé vient de République dominicaine, où un programme visant à recenser les citoyens pauvres de facto a privé de nombreux habitants d'origine haïtienne de leurs droits de citoyens (voir ici).

21. Voir ici.

22. Voir par exemple le « numéro d'identification sociale » du Brésil (numéro unique attribué à chaque personne enregistrée).

23. N.B. : Les vérifications croisées effectuées entre les bases de données au moyen de ces algorithmes tenant lieu d'identifiant unique ne sont pas exactes à 100%.

24. Les données peuvent par exemple être utilisées de façon illicite à des fins de chantage, d'usurpation d'identité ou de marketing.

25. L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui renforce l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, prévoit que « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation ».

26. Les États parties d'autres instruments des Nations Unies ou d'autres instruments régionaux, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique doivent également tenir compte de leurs obligations internationales en matière de mise en place de socles nationaux de protection sociale.





Parmi les principaux textes à observer figurent : la Convention du Conseil de l'Europe de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, les Lignes directrices des Nations unies pour la réglementation des dossiers informatisés de données à caractère personnel et les Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données. Ces pratiques sont courantes, notamment dans tous les pays d'Amérique latine.

Quelques-uns des principes et mesures les plus importants pour l'utilisation sûre des données à caractère personnel dans le cadre des programmes de protection sociale sont résumés ci-dessous (CALP, 2013 ; Barca, 2017) :

1. Garantir le consentement éclairé des personnes partageant leurs données en leur indiquant la nature des données collectées, l'objectif de la collecte, les entités avec lesquelles elles vont être partagées et celles qui seront responsables de l'utilisation sûre de leurs données ;²⁷
2. Établir un mécanisme de réponse aux réclamations ou préoccupations des citoyens concernant l'utilisation de leurs données à caractère personnel ;
3. Soumettre régulièrement le système d'information à des audits visant à analyser, consigner et comprendre le flux de données et à élaborer des stratégies d'atténuation des risques susceptibles d'accompagner ces flux ;
4. Mettre en œuvre des normes de sécurité techniques et opérationnelles adéquates pour chaque étape de collecte, d'utilisation et de transfert de données relatives aux bénéficiaires pour empêcher tout accès, divulgation ou perte non autorisés ;
5. Mettre en œuvre des mécanismes adéquats pour donner aux individus le droit d'accéder à leurs propres données personnelles et de les corriger ;
6. Imposer des protocoles et directives de protection et de sauvegarde des données, notamment en :
 - Garantissant que les utilisateurs de données sont formés et ont connaissance de ces questions ;
 - Mettant en place des profils d'utilisateurs dans l'accès au système d'information, permettant ainsi une piste d'audit ;
 - Partageant les données dans un format anonyme et résumé, sauf en cas de besoin contraire ;
 - Établissant des accords de non-divulgence avec toute personne ayant accès aux données.

La sauvegarde et la sécurité doivent en particulier observer la norme ISO 27001,²⁸ relative à la gestion des informations confidentielles ou sensibles, pour en garantir la sécurité, la confidentialité et l'intégrité. Dans certains programmes pilotes de transferts (par ex. : les systèmes de sauvegarde et de sécurité du Programme kenyan de filets sociaux contre la faim ou des Aides d'assistance sociale pour l'autonomisation en Ouganda), les systèmes de sauvegarde et de sécurité sont hébergés sur des serveurs physiquement et logiquement sûrs au niveau des programmes. Il arrive toutefois que les programmes nationaux externalisent cette fonction de sécurité et d'hébergement : au Pakistan, la base de données du Programme d'appui au revenu Benazir est par exemple hébergée par l'Autorité nationale pour les bases de données et l'enregistrement, tandis que le SOCPEN sud-africain est hébergé par l'Agence des technologies de l'information de l'Afrique du Sud (SITA, *South African State Information Technology Agency*).

Des compromis peuvent être atteints lorsque le besoin de confidentialité des données entre en conflit avec la transparence et la responsabilisation. Plusieurs pays ont résolu cette question en mettant à la disposition du grand public certaines bases de données agrégées et anonymes et certaines visualisations des données. En Indonésie, 16 des 40 principaux indicateurs du registre social sont par exemple disponibles en ligne dans un format agrégé.

4.8 EXPÉRIENCES NATIONALES EN LA MATIÈRE

L'appui à la gestion intégrée des données et informations pour la protection sociale s'est considérablement accru au fil des 20 dernières années. L'expérience initiale remonte à la fin des années 1970 et au début des années 1980, alors que le Chili et l'Afrique du Sud commençaient à mettre en place leur système (voir l'Encadré 9 au sujet du système hérité par l'Afrique du Sud). Selon des données tirées de l'étude *State of Social Safety 2015 Nets* de la Banque mondiale (Honorati, Gentilini et Yemtsov, 2015) et de notre propre évaluation actualisée, la gestion intégrée des données et des informations de la protection sociale est déjà totalement institutionnalisée dans trente pays à faibles revenus du monde entier (quinze en Amérique latine, six en Afrique, cinq en Europe et au Moyen-Orient et quatre en Asie Pacifique).²⁹ Beaucoup de ces systèmes prennent la forme de registres sociaux. Actuellement, le nombre de pays envisageant et mettant au point des options d'intégration dans ce secteur est en plein essor : 3 pays (dont 18 en Afrique subsaharienne) sont en train de développer un système intégré de gestion des informations (voir Tableau 4).

27. Des recherches récemment menées au Kenya montrent que c'était rarement le cas (APSP 2015).

28. *ISO/IEC 27001:2013* est une norme de sécurité des informations publiée en septembre 2013 par l'Organisation internationale de la normalisation (ISO) et par la Commission électrotechnique internationale (CEI). Les organisations observant cette norme peuvent être certifiées par un organisme de certification indépendant et homologués au terme d'un audit formel de conformité.

29. La liste complète de la Banque mondiale comprend 21 pays. Nous en avons ajouté d'autres au vu d'une évaluation actualisée.

Tableau 4 : Liste des pays qui ont développé ou sont en train de développer des systèmes intégrés de gestion des informations dans le secteur de la protection sociale

<p>Amérique latine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Argentine, Base de données unique pour la sécurité sociale (BUSS) • Belize, Système d'identification unique pour des bénéficiaires (SISB) • Bolivie, Registre des bénéficiaires des programmes sociaux • Brésil, Registre unique (<i>Cadastro Único</i>) • Chili, Registre social des ménages (RSH) • Colombie, Système intégral d'information de la protection sociale (SISPRO) • Costa Rica, Système d'identification de la population cible (SIPO, <i>Sistema de Identificación de la Población Objetivo</i>) • République dominicaine, Système unique de bénéficiaires (SIUBEN, <i>Sistema Único de Beneficiarios</i>) • Équateur, Registre social et registre des programmes sociaux (RIPS) • Guatemala, registre unique des utilisateurs nationaux (RUU-N, <i>Registro Único de Usuarios Nacional</i>) • Honduras, Registre unique des participants (RUP) • Jamaïque, Système d'information pour la gestion des bénéficiaires • Mexique, Questionnaire unique d'informations socio-économiques (<i>Cuestionario Único de Información Socioeconómica</i>) • Panama, Registre unifié des bénéficiaires (RUB) • Uruguay, Système d'information intégré du domaine social (SIIAS)
<p>Afrique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cap Vert, Registre unique • Kenya, Registre unique • Lesotho, Système national d'information pour l'assistance sociale (NISSA, National Information System for Social Assistance) • Maurice, Registre social de Maurice (SRM, Social Register of Mauritius) • Seychelles, IMIS • Afrique du Sud, SOCPEN
<p>Europe et Moyen-Orient</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Arménie, Système de prestations familiales* • Azerbaïdjan, SIG du ministère du Travail et de la Protection sociale de la Population • Macédoine, Système d'information pour la gestion des prestations monétaires (CBM) • Roumanie, Système intégré d'information pour l'administration des prestations sociales • Turquie, Système d'information de l'assistance sociale (SAIS)
<p>Asie-Pacifique</p> <p>Amérique latine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indonésie, Base de données unifiée pour la protection sociale (Basis Data Terpadu ou Unified Database for Social Protection, PPLS) • Pakistan, Registre national socio-économique • Malaisie, eKasih • Philippines, Système national de ciblage des ménages pour la réduction de la pauvreté (Listahanan ou National Household Targeting System for Poverty Reduction, NHTS-PR NSER) • Dominique, Système national d'informations sur les bénéficiaires (NBIS) • El Salvador, Registre unique des participants (RUP) • Nicaragua, Registre unique des participants (RUP) • Paraguay, Registre unique des bénéficiaires • Pérou, Registre national des bénéficiaires • Sainte-Lucie, Registre central des bénéficiaires



(suite)

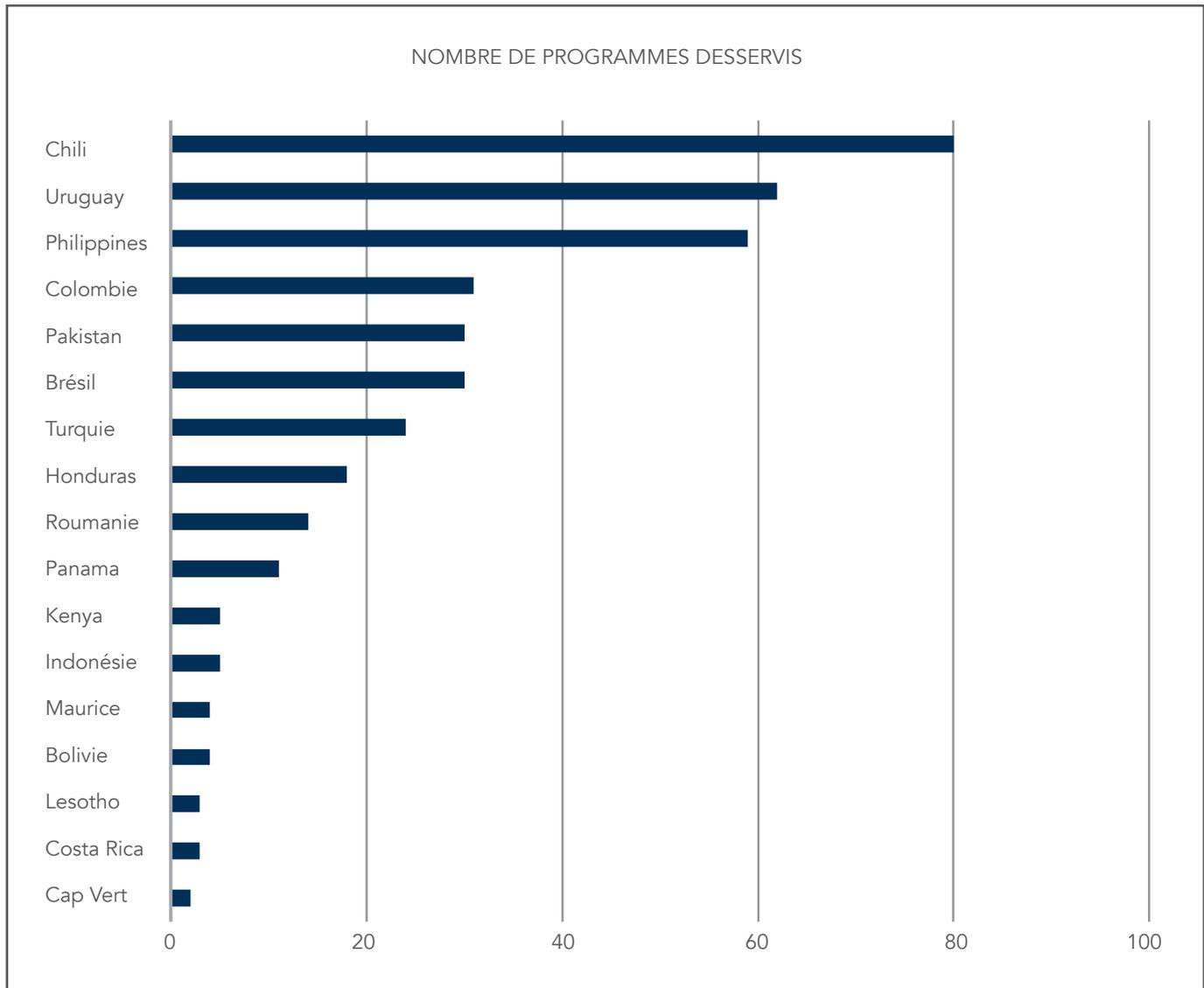
<p>Afrique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Benin, Registre unique • Djibouti, Registre unique • Égypte, Registre national unifié • Éthiopie, Registre national des ménages (Registre social) et Système central de gestion des informations de la protection sociale (Registre intégré des bénéficiaires) • Ghana, Registre national des ménages (GNHR, Ghana National Household Registry) • Liberia (intitulé inconnu) • Malawi, Registre unifié des bénéficiaires • Mali, Registre social • Mauritanie, Registre social national • Maroc, Registre unifié • Nigeria (intitulé inconnu) • Rwanda, Integrated Management Information System • Sénégal, Registre unique • Tanzanie, Registre unique du TASAF • Tunisie, Registre unifié et Système d'identification unique • Ouganda (intitulé inconnu) • Zambie, Registre unique des bénéficiaires • Zimbabwe (développement en cours de systèmes intégrés)
<p>Europe et Moyen-Orient</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Géorgie, Système d'assistance sociale • Jordanie, Registre national unifié • Liban, Programme national de ciblage de la pauvreté
<p>Asie-Pacifique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bangladesh, Base de données du Bangladesh sur la pauvreté • Cambodge, ID Poor • Mongolie, Base de données intersectorielle des ménages pauvres et Registre des bénéficiaires • Tadjikistan, Registre national de la protection sociale

Source : *Honorati, Gentilini et Yemtsov (2015) et contributions des auteurs.*

Ces systèmes intégrés varient considérablement du point de vue de leur configuration, de leurs fonctions et niveaux d'intégration intersectorielle, comme l'illustre le nombre de programmes de protection sociale qu'ils servent, qui varie de deux (Cap-Vert) à plus de quatre-vingts (Chili) (voir Graphique 5), mais aussi le nombre d'hyperliens vers des services établis avec d'autres bases de données gouvernementales, qui va de zéro à quarante-trois (Chili). Bien sûr, leur méthode d'intégration varie également : beaucoup prennent la forme de registres sociaux, tandis que d'autres se présentent comme des registres intégrés de bénéficiaires ou encore comme des registres sociaux virtuels.³⁰

30. La quantité d'informations disponibles sur l'expérience de chaque pays s'est avérée insuffisante pour en établir un classement explicite.

Graphique 5 : Nombre de programmes desservis, registres sélectionnés



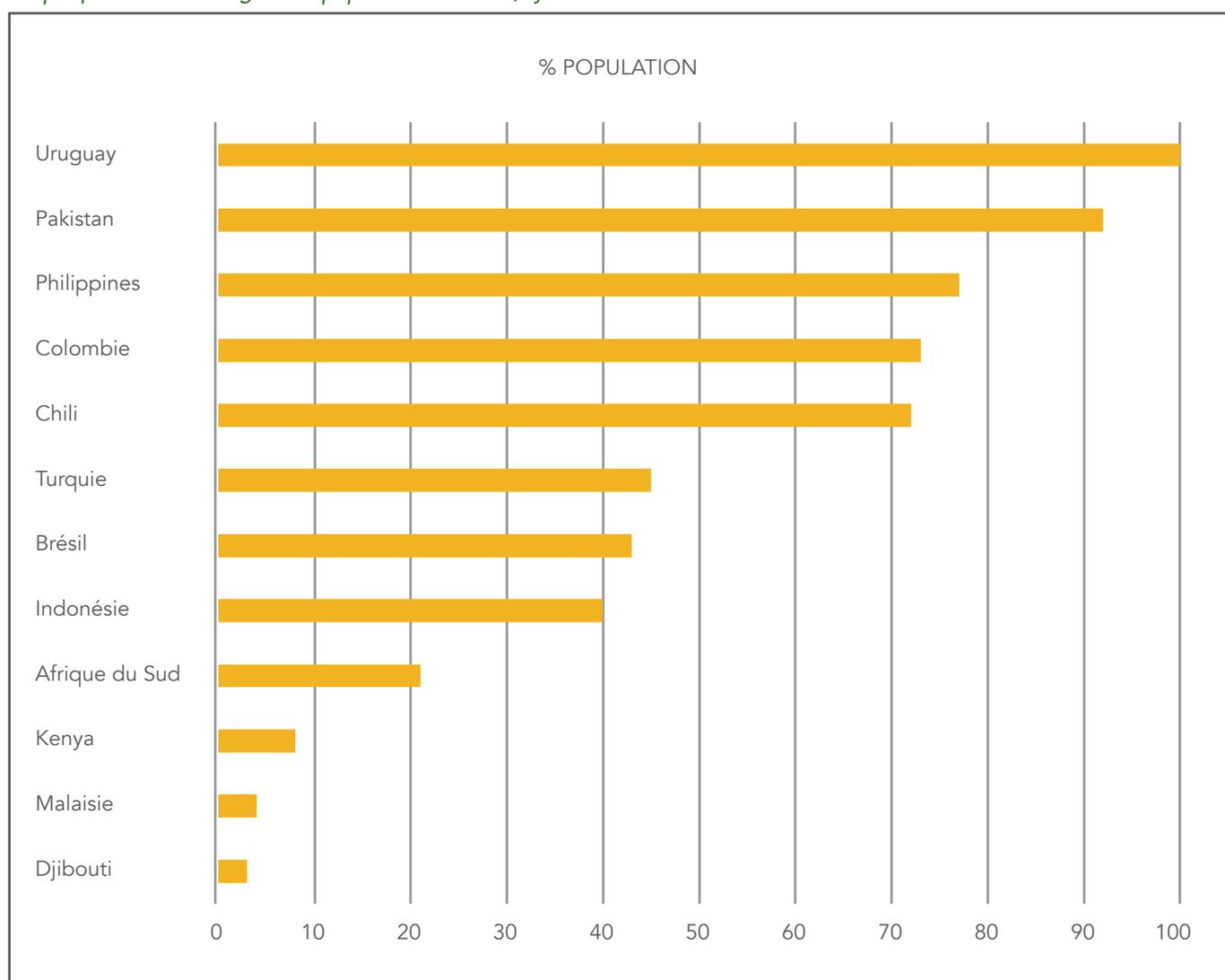
Source : Honorati, Gentilini et Yemtsov (2015) et mises à jour des auteurs (recherches en ligne et littérature récente).

Qu'elle soit calculée sous la forme du nombre d'individus ou de ménages ou en pourcentage de la population, la taille des systèmes intégrés existants pour la gestion des informations (c'est-à-dire le nombre total de ménages et d'individus sur lesquels on dispose de données) varie en outre considérablement d'un pays à l'autre, en fonction de différents facteurs.

SYSTÈMES INTÉGRÉS DE GESTION DES INFORMATIONS

Comme l'illustre le Graphique 6, la plus vaste couverture de la population (pourcentage de la population enregistrée) est atteinte par des systèmes garantissant une totale interopérabilité. En Uruguay par exemple, l'utilisation de données provenant de bases de données administratives existantes (se servant de l'identifiant national pour établir un lien entre elles) permet d'enregistrer tous les citoyens et habitants (dont ceux qui sont décédés, ceux qui sont partis vivre à l'étranger et les étrangers vivant dans le pays). Les registres sociaux ayant adopté une méthode de collecte des données fondées sur le recensement visant à interroger tous les ménages d'un pays donné les suivent de près (par ex. : Pakistan et Philippines). Les pays ayant adopté une méthode de collecte de données sur demande (par ex. : Brésil et Afrique du Sud) ou de recensement de groupes de population sélectionnés (par ex. : Indonésie) enregistrent des taux de couverture marginalement inférieurs, puisque seuls les bénéficiaires sont inclus dans le registre intégré (par ex. : Kenya). À Djibouti et en Malaisie, le taux de couverture est inférieur à 5 pour cent, car leurs systèmes sont en cours d'expansion (Barca, 2017).

Graphique 6 : Pourcentage de la population couverte, systèmes sélectionnés



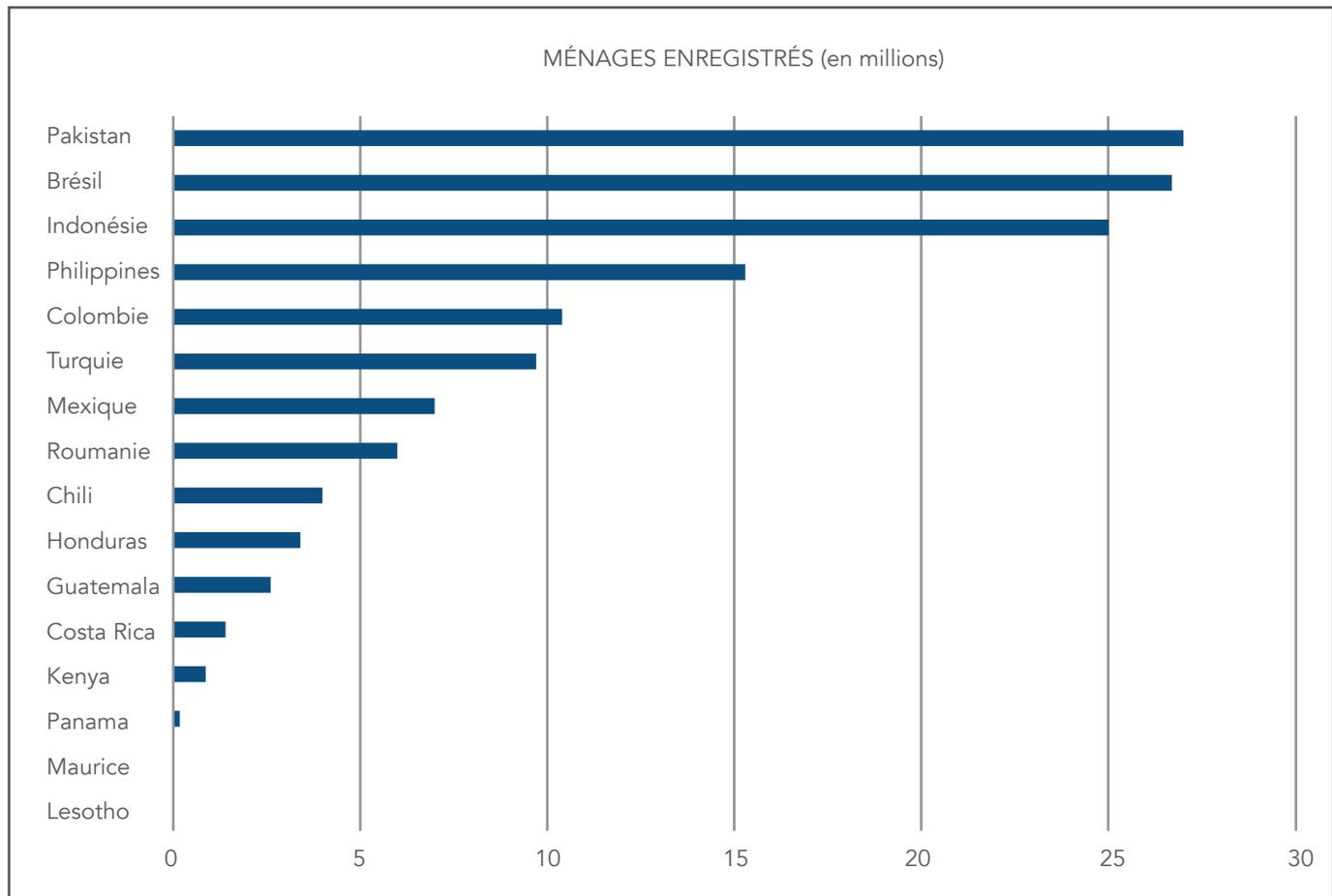
Source : Analyse des auteurs (recherches en ligne et littérature récente).

N.B. : Les pays et registres inclus ici ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux cités plus haut, car certains d'entre eux fournissent des nombres de ménages et d'autres des nombres d'individus.

Le nombre de ménages enregistrés est moins significatif pour établir des comparaisons (dans la mesure où il est étroitement lié à la taille de la population nationale), mais néanmoins intéressant pour se faire une idée de l'ampleur des efforts déployés (voir Graphique 7).

Le plus vaste de tous ces efforts en termes absolus est le Registre national socio-économique du Pakistan (lié au BISP), qui contient des informations relatives à 167 millions d'individus, soit 27 millions de ménages ou 92% de la population (2015).³¹ Loin derrière en termes de couverture démographique (43 pour cent), mais très proche en termes de nombre de ménages (près de 27 millions) se trouve le *Cadastro Único* du Brésil, suivi par la Base de données unifiée de l'Indonésie (25 millions de ménages, soit 40 pour cent de la population).

Graphique 7 : Nombre de ménages enregistrés, registres sélectionnés



Source : Honorati, Gentilini et Yemtsov (2015) et mises à jour des auteurs (recherches en ligne et littérature récente).

N.B. : Maurice et le Lesotho ont enregistré 0,04 million de bénéficiaires.

31. Il est intéressant de noter qu'il est largement inférieur au nombre de bénéficiaires enregistrés dans le registre des bénéficiaires du programme chinois Dibao, qui couvre 78 millions de ménages (Honorati, Gentilini et Yemtsov 2015), ce qui ne représente toutefois que 6 pour cent de la population chinoise.



Le pourcentage de personnes enregistrées ou de ménages recevant toute forme d'assistance sociale (bénéficiaires) varie aussi considérablement d'un pays à un autre, notamment en fonction des méthodes d'intégration sélectionnées. Au Kenya par exemple, 100 pour cent des individus enregistrés sont aussi bénéficiaires (puisque'il s'agit d'un registre intégré des bénéficiaires). Au Pakistan, le nombre de bénéficiaires du BISP s'élevait à 4,8 millions en 2015, soit 18 pour cent des ménages figurant dans le registre national.³² Aux Philippines, 5,1 millions des 15 millions de personnes enregistrées (soit 33 pour cent) ont été classées comme pauvres et donc admissibles pour toute prestation. Dans les pays où la collecte de données se fait principalement sur demande et sur la candidature des citoyens, il est probable que cette proportion soit supérieure, car les familles les plus susceptibles d'être candidates sont aussi les plus défavorisées (auto-ciblage).

4.9 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- L'intégration des informations et des données dans le secteur de la PS peut générer différents dividendes politiques et opérationnels. Leur génération effective dépendra de la configuration finale du système intégré sélectionné pour la gestion des informations. Ce choix affectera également l'ampleur des éventuels risques et compromis, qui doivent être soigneusement évalués et neutralisés.
- Plus l'interconnectivité est grande, plus il est possible de générer des gains d'efficacité et d'efficience élevés dans la prestation des services. Il s'agit donc d'atteindre un niveau élevé de coordination et d'interopérabilité plutôt que de créer un système ou une base de données démesuré(e) capable de servir toutes les fins. Peu importe que le système soit configuré comme un « registre social », un « registre intégré des bénéficiaires » ou un « registre social virtuel ». Ce qui importe, c'est que l'approche choisie réponde aux besoins d'un pays, soit adaptée à son contexte et soit accessible et viable.
- Un système garantissant la pleine intégration du secteur de la protection sociale et au-delà, dans le respect du droit à la confidentialité, doit garantir que le logiciel informatique (SIG intégré) établisse un lien clair (par ex. : service de site web) vers tous les SIG de programmes d'assistance sociale, les SIG de l'assurance sociale et tout autre SIG gouvernemental pertinent.
- L'intégration est principalement une question de politique requérant des arrangements politiques et institutionnels plutôt que des « réglages techniques ». Les pays poursuivent des objectifs différents via l'intégration (affectant leurs choix de conception) : ils peuvent choisir de faciliter la supervision conjointe de leurs programmes, la consolidation de leur ciblage et/ou l'intégration des opérations et services.
- Certaines configurations d'intégration ne sont envisageables que dans certains contextes : la trajectoire historique d'un pays et son niveau de richesse pèsent considérablement dans sa prise de décision (par ex. : infrastructures, capacités existantes, etc.).

32. Principalement tiré de Lindert et al (2016).

5

PRINCIPALES ÉTAPES DE MISE EN PLACE D'UN SIG DE PROGRAMME OU D'UN SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS

5.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants auront compris :

- Les principales étapes à suivre pour créer un SIG ou un Système intégré de gestion des informations ;
- L'importance de mener une évaluation des besoins et une étude de viabilité, mais aussi de s'interroger sur les questions à y poser ;
- Différentes considérations, dont les risques susceptibles de se poser pendant la conception et la mise en œuvre.

La mise en place d'un SIG de programme n'est pas une tâche aisée et se trouve compliquée par l'absence de normes et de lignes directrices. De nombreux pays, particulièrement en Afrique subsaharienne, ont donc testé des programmes pilotes reposant sur un SIG de programme. Quelques-unes de ces expériences se sont malheureusement révélées coûteuses. Certains pays ont par exemple acquis des logiciels de SIG sans leurs codes sources respectifs, tandis que d'autres ont été contraints de payer d'onéreuses licences lorsque les codes sources n'avaient pas été fournis avec d'autres livrables du SIG. Dans d'autres cas, les prestataires vendent des solutions de SIG personnalisées et chères, alors que des produits standards auraient suffi à répondre aux besoins du programme en question. Le problème réside très souvent dans le manque de capacités de l'organisme qui passe la commande.

Ces risques sont plus élevés encore dans le cas des systèmes intégrés de gestion des informations, qui exigent des niveaux significatifs de coordination des politiques pour atteindre l'intégralité de leurs objectifs. Ces défis ne sont évidemment pas insurmontables : une meilleure compréhension des principaux facteurs et risques peut permettre de configurer de meilleurs systèmes pour mieux répondre aux besoins des régimes et systèmes de PS.

Nous allons ici nous concentrer sur trois principales étapes : 1) l'évaluation des besoins et l'accord sur les paramètres généraux de conception, 2) la conduite d'une étude de viabilité et 3) la mise au point et la mise en œuvre de la solution sélectionnée.





5.2 ÉVALUATION DES BESOINS ET ACCORD SUR LES PARAMÈTRES GÉNÉRAUX DE CONFIGURATION

Les choix de configuration doivent être définis à partir de données factuelles, en analysant minutieusement les lacunes de prestation de services et en distinguant les souhaits des nécessités. Il faut pour ce faire parvenir à un vaste consensus entre les principales parties prenantes, en menant par exemple une évaluation complète des besoins ou des consultations participatives continues pour convenir de paramètres généraux de configuration. En prenant l'exemple de la création d'un Système intégré de gestion des informations (ou d'un SIG de programme), il s'agit :

- D'évaluer le contexte plus large de la protection sociale et du gouvernement électronique, de fixer des objectifs et de comprendre les contraintes et opportunités ;
- D'évaluer les programmes existants et leur potentiel d'intégration, y compris la qualité des processus opérationnels et si/comment les re-concevoir/intégrer ;
- De comprendre les exigences spécifiques en matière d'information associées aux différents niveaux d'utilisateurs (primaire, secondaire et tertiaire), y compris les décideurs politiques d'autres secteurs.

Tableau 5 : Évaluation des besoins : exemples de questions à poser pour orienter la configuration

COMPOSANTE	EXEMPLES DE QUESTIONS (QUESTION SOUS-JACENTE POUR CHACUNE D'ENTRE ELLES : « QUELLE SONT LES CONSÉQUENCES SUR LES CHOIX DE CONFIGURATION ? »)
Contexte général de la protection sociale ³³ (politiques et législation)	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la politique nationale de PS ? Quelles sont ses priorités ? Représentent-elles les plans d'intégration ? Si oui, comment ? Quelles sont les priorités de la politique en termes d'intégration (voir section 4.5) ? • (Recensement des parties intéressées) Qui est chargé de la prestation de l'assistance sociale et de la sécurité sociale dans le pays, au niveau central et décentralisé (utilisateurs primaires) ? Quelles autres parties intéressées y participent (utilisateurs secondaires) ? Quels autres acteurs peuvent y participer (utilisateurs tertiaires) ? Quels sont les intérêts de ces acteurs ? Quels sont leurs besoins (en matière d'information et de gestion) que l'intégration pourrait contribuer à satisfaire ? Quelle résistance pourrait leur être opposée ? • Quels sont les fondements législatifs de la protection sociale et de l'intégration ? Quelles sont les lacunes ? • Quel est le degré actuel de fragmentation ou d'intégration au sein de l'assistance sociale et entre l'assistance sociale et la sécurité sociale ? Quels sont les mécanismes existants de coordination horizontale et verticale ? • Quel est le niveau de décentralisation ? Quelles capacités existent au niveau local ?



33. Principalement tiré de Lindert et al (2016).

(suite)

COMPOSANTE	EXEMPLES DE QUESTIONS (QUESTION SOUS-JACENTE POUR CHACUNE D'ENTRE ELLES : « QUELLE SONT LES CONSÉQUENCES SUR LES CHOIX DE CONFIGURATION ? »)
Contexte général de gouvernance électronique ³⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il une plus vaste plateforme de gouvernance électronique ? Où en est-elle ? Existe-t-il des dispositifs institutionnels ? une structure gouvernementale pour les TIC et l'interopérabilité ? Quelle est la principale infrastructure de TIC du Gouvernement ? • Quelles sont les dispositions juridiques et réglementaires existantes concernant l'accès à l'information, la sécurité cybernétique, la sécurité et la confidentialité des données, les normes de respect de la vie privée, la protection des données à caractère personnel, etc. ? Sont-elles suffisantes ? • Quels autres systèmes d'information du Gouvernement peuvent partager des données utiles (en fonction des objectifs poursuivis) ? Par ex. : identifiant national, registre civil, emploi et travail, système fiscal, sécurité sociale, santé, éducation, titres de propriété, logement et autres immobiliers, etc. Est-il souhaitable d'établir des liens avec chacun d'entre eux et pourquoi ? • L'identifiant national peut-il servir d'identifiant unique ? Par ex. : quel pourcentage de la population possède une pièce d'identité ? Quelles informations sont collectées ? Quelles sont les caractéristiques des personnes non titulaires de pièce d'identité ? Quelles seraient les autres formes d'identification ? Quelle est l'identification la plus courante pour les ménages à faibles revenus ? Quels sont les coûts ou frais associés aux pièces d'identité ? Quelle serait l'accessibilité du registre ? Etc. Avantages et inconvénients? Solution alternative?
Programmes existants et leurs processus opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les programmes existants dans le pays (objectifs, budget, organisme de mise en œuvre, critères de ciblage, couverture et plans d'expansion, prestations, principales caractéristiques, processus opérationnels, méthode de gestion des informations) ? • Lesquels de ces programmes peuvent utilement être intégrés ? Dans quelle mesure (par ex. : intégration de l'enregistrement/la collecte des données, détermination de l'admissibilité ou autres systèmes, comme les paiements, les réclamations, etc.) ? • Les processus opérationnels actuels des programmes ont-ils besoin d'être reconçus et intégrés ? Comment ?
Exigences en matière d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les besoins spécifiques de tous les acteurs clés (primaires, secondaires et tertiaires, nationaux et locaux, gouvernementaux et société civile, mise en œuvre et politiques, etc.) en matière d'information ? Pourquoi ces besoins sont-ils importants ? Comment ces informations seront-elles utilisées ? Quel est leur ordre de priorité ? • Quelles données seront nécessaires pour alimenter les principaux processus opérationnels appuyés ? • La quantité de données récoltées a-t-elle été limitée en fonction des objectifs et processus de base ?

Source : Lindert et al (2016),³⁵ adapté par Barca (2017).

Une étude de viabilité vise objectivement et rationnellement à découvrir les forces et les faiblesses du projet proposé à partir d'une vaste gamme de paramètres définissant en fin de compte les perspectives de succès. Un bon rapport de viabilité doit établir une feuille de route claire sur la conception et la mise en œuvre du SIG de programme ou sur la solution intégrée de gestion des données et informations à un niveau stratégique.

Dans de nombreux pays en développement, les décideurs politiques considèrent que les SIG de programmes et les systèmes intégrés de gestion des informations constituent un « outil technique » qu'il vaut mieux confier à des consultants ou des spécialistes en matière de TIC. Ils doivent néanmoins être envisagés de façon globale comme des systèmes complets permettant aux informations de circuler au sein et au-delà des programmes de protection sociale ; il s'agit donc d'outils de politique qui doivent figurer dans les agendas nationaux de politiques de PS. C'est heureusement la tendance actuelle dans plusieurs pays en développement, comme le Kenya (voir étude de cas et Encadré 10).

34. Principalement tiré de Lindert et al (2016).

35. Les éléments de ce tableau sont adaptés du projet de la Banque mondiale, 'Assessment Tool for Social Registry Information Systems'.

Encadré 10 : Le registre unique du Kenya

La politique nationale de protection sociale du Kenya (NSPP, National Social Protection Policy) définit clairement la nature et le champ du registre unique et du SIG de la PS. Selon la NSPP, le registre unique vise à : 1) approfondir l'harmonisation et la consolidation de régimes fragmentés ; 2) développer les capacités de réponse des initiatives de protection sociale pour accroître leurs capacités d'expansion rapide en réponse à des crises à déclenchement rapide. La NSPP prévoit également la responsabilité de collecte et de gestion de données par les parties intéressées chargées de la mise en œuvre des divers programmes de protection sociale (voir l'étude de cas de la section 6.2).

Source : Barca, 2017.

Tous les pays en développement n'ont pas pour autant adopté des politiques de protection sociale associées à des agendas clairs en matière de SIG ou d'intégration. Pour éviter d'éventuels écueils, les pays en développement doivent donc investir dans des études de viabilité abordant les questions énumérées ci-dessous (Tableau 6).

Tableau 6 : Key feasibility parameters and questions

COMPOSANTE	QUESTION
Capacités institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> La législation et les politiques existantes reflètent-elles adéquatement la logique et le principal objectif poursuivi ? Si ce n'est pas le cas, existe-t-il une marge permettant d'orienter la politique dans cette direction ? Comment ? Existe-t-il un solide leadership défendant la réforme et la coordination des acteurs institutionnels dans tous les secteurs ? Si ce n'est pas le cas, comment y parvenir ? Quelles autres institutions appuieront le processus ? Qui s'y opposera ? Comment les influencer et les rallier ? Existe-t-il des capacités suffisantes pour identifier et évaluer le coût d'éventuelles options d'intégration et leur accessibilité financière et pour identifier les options de financement disponibles ? Si ce n'est pas le cas, comment les développer ? La structure de gouvernance existante est-elle suffisamment solide pour garantir la coordination horizontale et verticale et diriger les phases de développement et de gestion ? Si ce n'est pas le cas, comment la consolider ?
Capacités de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Quelles capacités existent à tous les niveaux de gouvernance de la protection sociale pour la mise en œuvre du projet ? Quelles sont les lacunes qu'il convient de combler (effectif et qualification du personnel) ? Existent-ils des capacités informatiques internes exploitables ? Si oui, comment les utiliser ? Si non, comment gérer les prestataires externes ? Existe-t-il un réseau de fonctionnaires au niveau local (par ex. : travailleurs sociaux) auquel il pourrait être fait appel ? Comment en faire une utilisation efficace ? Quelles sont leurs capacités en matière de collecte de données (via une approche de recensement ou sur demande) ? En règle générale, quels sont les rôles et responsabilités proposés pour les différents acteurs participant à la création, à la gestion et à l'utilisation du système ?
Exigences en matière d'infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les exigences du modèle proposé en matière de matériel informatique ? Répondent-elles aux contraintes du pays (durabilité, etc.) ? Sont-elles déjà disponibles à tous les niveaux de gouvernance ou doivent-elles être acquises ? Si oui, comment ? Quels sont les coûts escomptés ? Quelles sont les exigences des systèmes de télécommunications/réseaux ? Répondent-elles aux contraintes du pays (disponibilité de l'internet, alimentation énergétique, etc.) ? Quelles sont les options de sauvegarde disponibles ?



(suite)

COMPOSANTE	QUESTION
Coûts financiers et viabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les coûts de démarrage estimés du modèle proposé (y compris matériel informatique et coûts de formation) ? • Quels sont les coûts estimés de fonctionnement du modèle proposé (y compris exigences en matière de personnel) ? • Une source adéquate et viable de financement est-elle garantie au fil du temps ?
Usagers prévus	<ul style="list-style-type: none"> • Comment le système sera-t-il utilisé, en fin de compte ? Comment peut-il être amélioré pour devenir plus efficace ?
Éventuels effets positifs	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les effets positifs escomptés du système proposé ? Comment les produire ? (Voir par exemple la liste fournie dans la section 4.4)
Éventuels effets négatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Quels effets négatifs pourrait-il provoquer et comment les atténuer ? Par ex.: risques liés à la confidentialité et à la sécurité, coûts excessifs, non-viabilité, etc.
Conclusions et Recommandations	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles conclusions tirer ? • Quelles recommandations formuler ?

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Une étude de viabilité fournirait des orientations essentielles sur la marche à suivre pour mettre efficacement en œuvre le projet proposé, ou fournirait une base pour déterminer que le projet dans son ensemble n'est pas viable.

5.3 DÉVELOPPER ET METTRE EN ŒUVRE LA SOLUTION SÉLECTIONNÉE

Comme expliqué en détail ci-dessus, la « feuille de route » établie par l'étude de viabilité doit principalement se concentrer sur la stratégie générale de mise en œuvre de la solution sélectionnée (par ex. : SIG de programme ou approche spécifique de mise au point d'un Système intégré de gestion des informations). La marche à suivre pour y parvenir dépasse le cadre du présent module, mais elle est abordée dans les modules COO et GOUV.

La présente section se concentre sur les « composantes informatiques » : le développement (et la mise en œuvre) du logiciel de SIG ou le SIG intégré, la création de la base de données/du registre, l'acquisition de matériel informatique et le choix du système de télécommunications.

5.3.1 Développement du logiciel informatique

Deux possibilités sont envisageables : développer le logiciel du SIG au sein de l'institution (si les capacités suffisantes sont disponibles) ou faire appel aux services d'un prestataire externe. Par ex. :

- Le Mozambique a opté pour développer et héberger son SIG au sein du ministère des Finances, qui disposait de ressources suffisantes pour le développer, l'héberger et en assurer la maintenance ;
- Le Kenya a externalisé le développement de son Registre unique (registre intégré de bénéficiaires) et la modernisation de son SIG de transferts monétaires vers une société informatique externe présente au niveau local (une caractéristique importante, dans la mesure où elle permet au prestataire de fournir une « assistance manuelle » tout au long de la mise en œuvre et de remédier à toute faille du logiciel pendant une période de garantie minimale, par ex. : un an).

PRINCIPALES ÉTAPES DE MISE EN PLACE D'UN SIG DE PROGRAMME OU D'UN SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS

L'externalisation est essentielle lorsque les capacités ne sont pas disponibles en interne, mais exige de faire preuve de prudence en matière de recrutement et de gestion. Pendant le développement du logiciel, il s'avère par exemple nécessaire d'appuyer le prestataire en constituant deux équipes internes :

1. Une équipe de direction chargée de s'assurer que le SIG est livré conformément à la portée et au délai prévus ;
2. Une équipe technique chargée de superviser les tâches et les livrables du projet.

Autres bonnes pratiques (à inclure dans les TdR, s'ils sont administrés de façon externe) :

- Adopter un prototypage itératif³⁶ permettant de concevoir et d'utiliser le système pour effectuer des personnalisations itératives et inclure le feedback des utilisateurs (un module à la fois).
- Utiliser des logiciels ouverts, au vu du coût élevé que représente la modification d'un logiciel propriétaire. Pour tout autre logiciel propriétaire de tiers utilisé, les prestataires doivent fournir une licence perpétuelle et valide pour une période minimum de cinq ans et garantir que le logiciel est acquis avec les codes-sources qui l'accompagnent.
- Garantir que le logiciel de SIG observe toutes les vérifications des normes de données, comme les masques de format, les menus déroulants, les paramètres des valeurs de données, les notifications de répétition de noms et les vérifications de références croisées.
- Garantir la « ségrégation des fonctions » : prédéfinition de fonctions et privilèges de chaque utilisateur du SIG afin d'éviter toute atteinte à la sécurité et tout abus du logiciel de SIG.
- Renforcer les capacités internes pour développer et actualiser le SIG, en garantissant par exemple que les contrats contiennent des dispositions claires sur la livraison par les prestataires des codes-sources et des documents techniques relatifs au système, sans aucune précondition.

5.3.2 Création de la base de données/du registre

Un SIG ne peut fonctionner que s'il est alimenté par une base de données/un registre contenant des données exactes et actualisées (la qualité des données sortantes dépend de celle des données entrantes). Il faut pour ce faire :

- a. Garantir une solide méthode de collecte et de validation des données (voir modules X, Y et Z) ;
- b. Garantir que les contenus, formats, noms et numéros d'identification sont conformes à ceux contenus dans le dictionnaire des données du SIG. La longueur des champs et la structure des contenus doivent être standardisées à des fins d'agrégation et d'élaboration de rapports.

5.3.3 Acquisition de matériel informatique

Comme abordé dans la section 3.3, les SIG doivent être appuyés par un matériel informatique adéquat. Quelques bonnes pratiques en la matière :

- Choisir les ressources de matériel informatique à partir des exigences du SIG en matière de logiciels ;
- Définir soigneusement les spécifications de matériel informatique pour garantir une mémoire, un espace de disque et des capacités de traitement adéquat, ainsi qu'une résilience suffisamment élevée pour faire face à des conditions extrêmes (températures basses ou élevées, pluie, poussière, etc.) ;
- Garantir la disponibilité et l'adéquation aux niveaux locaux d'administration, en envisageant des technologies présentant un bon rapport coût-efficacité (par ex. : utilisation de tablettes, smartphones, etc.).

36. À partir du concept de divisibilité de la configuration, selon lequel le personnel peut tirer des enseignements de failles précoces et relativement mineures, et ne pas se retrouver surchargé par la conception de l'ensemble du système en une seule fois. « Lorsque la configuration prend la forme d'un 'Big Bang' complet et ponctuel, les possibilités d'improvisation au niveau local sont réduites et les risques de faille augmentent proportionnellement » (Heeks, 2002).



PRINCIPALES ÉTAPES DE MISE EN PLACE D'UN SIG DE PROGRAMME OU D'UN SYSTÈME DE GESTION DES INFORMATIONS

5.3.4 Configuration du système de télécommunications (partage de données)

Les données récoltées via un SIG, qu'elles soient spécifiques ou intégrées, ne sont utiles que si elles sont accessibles à une vaste palette d'acteurs et, en dernière instance, utilisées. Quelques bonnes pratiques pour la mise en place de tels systèmes :

- Garantir que les données soient accessibles et fonctionnelles au niveau sous-national en utilisant les technologies de télécommunications les plus économiques et adéquates disponibles dans le pays, en partageant autant que possible les données via un accès en ligne (pas par envoi de paquets, via des CD ou des courriels) ;
- Investir dans la disponibilité d'infrastructures de réseau ;
- Autant que possible, automatiser l'échange de données au moyen de formats/modèles/logiciels prédéfinis ;
- Garantir des mesures adéquates de sécurité et de confidentialité des données (voir aussi section 4.7.2) ;
- Documenter clairement les protocoles de contrôle de qualité des informations avant de les envoyer par internet ou de les transférer par paquets.

5.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La mise en place d'un SIG de programme relève du défi et les risques sont encore plus élevés pour la mise en place de systèmes intégrés de gestion des informations. Une meilleure compréhension des principaux facteurs et risques peut permettre de configurer de meilleurs systèmes pour mieux répondre aux besoins des régimes et systèmes de PS.
- Trois étapes principales : 1) l'évaluation des besoins et l'accord sur les paramètres généraux de conception, 2) la conduite d'une étude de viabilité et 3) la mise au point et la mise en œuvre de la solution sélectionnée.
 1. Accompagnée de consultations participatives, l'évaluation des besoins doit viser à définir les paramètres généraux de la configuration en : évaluant le contexte plus large de la protection sociale et du gouvernement électronique ; évaluant les programmes existants et leur potentiel d'intégration ; et en comprenant les exigences spécifiques en matière d'information associées aux différents niveaux d'utilisateurs.
 2. L'étude de viabilité doit viser objectivement et rationnellement à découvrir les forces et les faiblesses du projet proposé à partir d'une vaste gamme de paramètres définissant en fin de compte les perspectives de succès. Elle doit se concentrer sur les domaines suivants : capacités institutionnelles, capacités de mise en œuvre et exigences en matière d'infrastructures, réactivité aux besoins des utilisateurs visés, éventuels effets positifs et négatifs et recommandation en découlant.
 3. Le développement et la mise en œuvre de la solution sélectionnée sont avant tout une question de capacités, de gouvernance et de coordination. Les bonnes pratiques ne concernent donc que les « composantes informatiques » (développement de logiciels, création de bases de données/registres, acquisition de matériel informatique et configuration de systèmes de télécommunications).

6

ÉTUDES DE CAS

Ce chapitre présente trois études de cas consacrées : 1) au Zimbabwe, qui fournit un exemple de SIG conçu pour tenir lieu de registre social ; curieusement, le projet de transferts monétaires du Zimbabwe ressemble beaucoup aux régimes de transferts monétaires de la Zambie et du Malawi voisins ; 2) au Kenya, soulignant l'utilisation d'un registre intégré de bénéficiaires créé pour consolider des informations relatives à cinq programmes nationaux d'assistance sociale ; et 3) à l'Afrique du Sud, qui fournit un exemple de SIG intégré utilisé par plusieurs programmes nationaux.

6.1 LE PROGRAMME DE TRANSFERTS MONÉTAIRES SOCIAUX HARMONISÉ DU ZIMBABWE ET SON SIG

Le Zimbabwe est actuellement en train de mettre en place une politique nationale de protection sociale ; le département des services sociaux (DSS, *Department of Social Services*) de son ministère du Travail et des services sociaux a par ailleurs conçu un programme de transferts monétaires sociaux destiné aux ménages inaptes au travail et vivant en situation d'extrême pauvreté. Le programme social de transferts monétaires a été établi dans le cadre du Plan d'action national révisé d'appui aux orphelins et aux enfants vulnérables (NAP, *National Action Plan*) 2011-2015, mais aussi d'une plus ample programmation du DSS en matière de protection sociale.

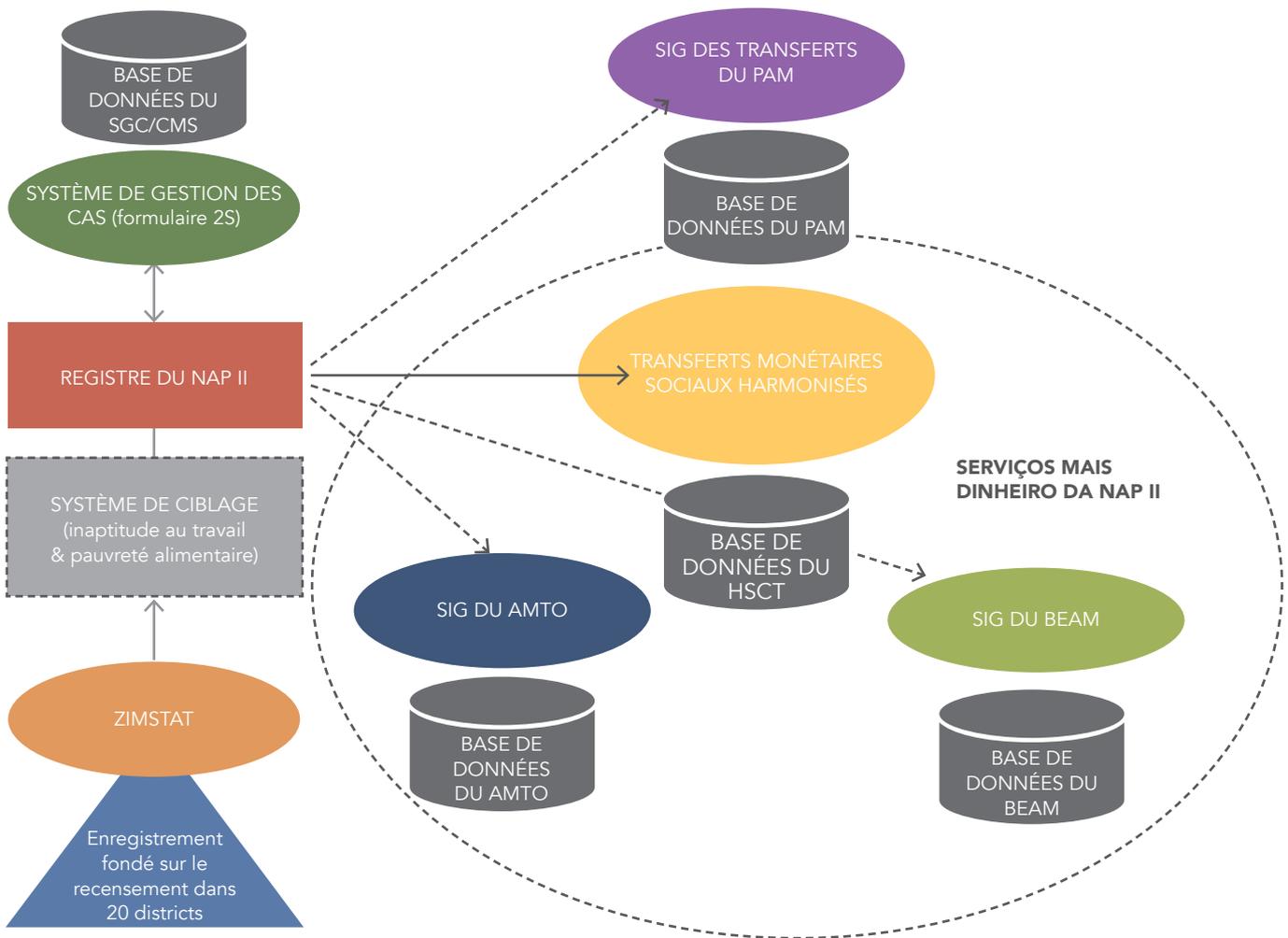
Le Fonds de protection de l'enfance (CPF, *Child Protection Fund*) repose sur trois piliers principaux. Le premier consiste à réduire la pauvreté dans laquelle vivent près de 55 000 ménages extrêmement pauvres, dont ceux abritant des orphelins et autres enfants vulnérables, via la mise en œuvre d'un programme national de transferts monétaires, bénéficiant ainsi du même coup à la santé et au bien-être des enfants et des femmes. Le deuxième pilier consiste à améliorer l'accès des enfants vulnérables à des services efficaces de protection de l'enfance, et notamment l'accès d'enfants victimes de violence, d'exploitation et d'abus à des services de protection juridique, sociale et judiciaire. Le troisième pilier consiste à améliorer l'accès des orphelins pauvres et autres enfants vulnérables à la première année d'éducation de base.

Pour appuyer le programme de transferts monétaires sociaux harmonisés (HSCT, *harmonized social cash transfer*), le CPF a externalisé la conception du manuel d'opérations du programme et de son SIG à une société de consultance. Le SIG du programme a été conçu et développé à partir d'un examen complet des capacités, du potentiel et de l'utilisation de bases de données du programme de transferts sociaux. Le SIG saisit donc de façon systématique et complète les exigences d'informations inscrites dans le manuel d'opérations du programme de transferts monétaires harmonisés. Le HSCT a procédé à un enregistrement de masse (externalisé vers le Bureau des statistiques du Zimbabwe, ZIMSTAT) dans les districts cibles afin de constituer une base de données complète du NAP II. Celle-ci contient actuellement des informations relatives à 539 057 ménages vivant dans 24 districts.

Comme illustré par le Graphique 5, les programmes de PS harmonisés ou conçus pour être liés au registre du NAP II sont :

- Le Programme de transferts monétaires sociaux harmonisés (HSCT) : À partir du registre du NAP II, le SIG du programme applique deux séries de critères de sélection : 1) la situation de pauvreté extrême, c.-à-d. que les ménages vivent sous le seuil de pauvreté alimentaire³⁷ et se trouvent dans l'impossibilité de satisfaire leurs besoins fondamentaux les plus urgents et 2) l'inaptitude au travail du ménage, c.-à-d. si le ménage ne comprend pas un seul membre de 18 à 59 ans encore valide et apte à exercer un travail productif. Fondé sur ces deux critères, le HSCT bénéficie actuellement à 55 507 ménages vivant dans 20 districts.
- Le Module d'assistance à l'éducation de base (BEAM, *Basic Education Assistance Module*), conçu dans le cadre du Projet de protection sociale avancée (ESPP, *Enhanced Social Protection Project*) lancé par le Gouvernement du Zimbabwe en 2000. Bien que les bénéficiaires du BEAM ne proviennent pas du registre du NAP II, l'intention a toujours été de permettre aux bénéficiaires du HSCT de recevoir le BEAM en guise de prestation complémentaire (sous forme monétaire et de services).
- AMTO (*Assisted Medical Treatment Order*) : les bénéficiaires du HSCT ont droit à une assurance maladie baptisée AMTO, une prestation complémentaire destinée aux ménages pauvres.

Graphique 8 : Le registre du NAP II prévu par le système de protection sociale axé sur les enfants



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

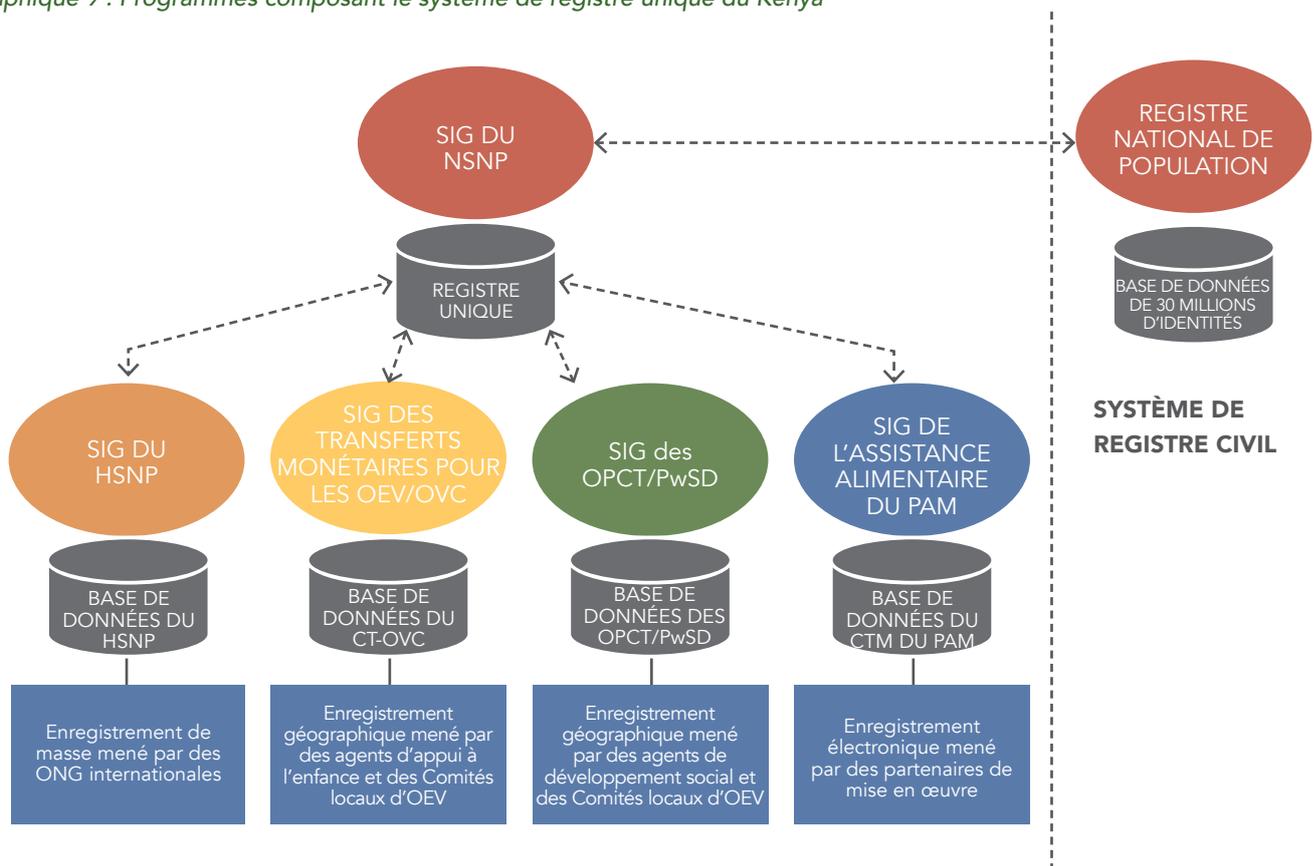
37. La pauvreté alimentaire renvoie à la situation d'un ménage dont les dépenses totales ne suffisent pas à satisfaire les besoins alimentaires et énergétiques minimums de ses membres (équivalents à 2 100 kcal par adulte). Dans la mesure où les ménages doivent toujours dépenser une partie de leurs ressources en articles non alimentaires, les familles vivant en situation de pauvreté alimentaire souffrent de faim chronique et ne parviennent pas à satisfaire leurs besoins fondamentaux.

6.2 LE PROGRAMME NATIONAL DE FILETS SOCIAUX DU KENYA ET SON « REGISTRE UNIQUE »³⁸

Cette étude de cas se concentre sur le « Registre unique » récemment instauré par le Kenya, qui peut être considéré comme un Registre intégré de bénéficiaires (voir section 4.2) doté d’une interface de présentation de rapports en ligne qui constitue une plateforme sur laquelle les informations communes et essentielles aux cinq programmes d’assistance sociale sont stockées, analysées et utilisées pour l’élaboration de rapports. Plus précisément, le Registre unique permet au Gouvernement kenyan de lier les SIG de ses cinq principaux programmes de protection sociale : l’aide aux personnes âgées (*Old Age Grant*), la prestation d’invalidité (*Disability Benefit*), les Transferts monétaires pour les orphelins et les enfants vulnérables (*Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children*) et le programme d’« Espèces pour la création d’avoirs » (*Cash for Assets*) du Programme alimentaire mondial (PAM).

La configuration du Registre unique du Kenya est très différente à celle d’autres tentatives de création de registres sociaux menées par d’autres pays : le système kenyan constitue essentiellement un « référentiel de données » contenant des informations sur tous les bénéficiaires du système national de protection sociale. Il est continuellement et automatiquement mis à jour lorsque les SIG de programmes individuels actualisent les informations relatives aux bénéficiaires. Le Registre unique propose une version en ligne sur laquelle on peut consulter des tendances de données agrégées ; cette plateforme tient lieu de référence unique et fournit un aperçu général de qui reçoit quel type d’assistance (et combien), où l’assistance est reçue et quand ont lieu les transferts. En mai 2016, le Registre unique contenait des informations relatives à 883 000 ménages bénéficiaires (environ 3,7 millions d’individus) sur une population totale de 44 millions, soit 8 pour cent de la population totale.

Graphique 9 : Programmes composant le système de registre unique du Kenya



Source : Graphique élaboré par les auteurs

Note des auteurs : Les rectangles représentent des bases de données, les cercles des SIG, les lignes en gras un lien direct (par ex. : accès au service en ligne), les lignes en pointillés un lien indirect (envoi par paquets, CD, etc.), les flèches doubles des informations circulant dans les deux sens et les flèches simples des informations ne circulant que dans un sens.

³⁸ La principale source de cette étude de cas est Barca, 2017.



6.2.1 Contexte et évolution historique

Historiquement, les programmes de protection sociale du Kenya se caractérisaient par leur manque de coordination, leur fragmentation, des doublons, des incohérences et une direction assurée par différents organismes, le tout générant un manque d'efficacité (Banque mondiale, 2012). Avec le temps, un consensus s'est constitué autour de la nécessité d'adopter une approche systématique de la gestion des données et des informations de l'ensemble du secteur.

Publiée en 2012, la politique de protection sociale du Kenya a abordé avec exhaustivité la coordination des politiques, y compris le cadre institutionnel et les systèmes d'information de gestion nécessaires pour y parvenir. Cette politique prévoyait également que le registre unique du pays devait jouer un rôle central dans l'établissement d'une approche cohérente et de la protection sociale : « Le Gouvernement reconnaît la nécessité d'établir un système d'information pour la gestion (SIG) pour la protection sociale au Kenya ».³⁹ Cette vision est également reflétée dans le Plan à moyen terme de la Vision 2030 du Kenya et a été vigoureusement dirigée par le Secrétariat national de la protection sociale.

En 2011, le processus visant à atteindre cette intégration manquait de clarté. Certains des programmes qui devaient être intégrés n'étaient pas dotés d'une base de données électronique ni de SIG, tandis qu'aucune des bases de données existantes ne pouvait communiquer avec les autres et qu'aucune standardisation des données n'avait été effectuée entre les différentes bases (par ex. : aucune norme de situation géographique n'avait été adoptée par les programmes). Pour remédier à ces problèmes, un Groupe de travail composé de membres des cinq principaux programmes du pays a vu le jour en 2011 pour ouvrir le débat de la standardisation. Les recommandations formulées à partir d'évaluations continues ont mené à une première réussite : l'harmonisation en 2013 des SIG de transferts monétaires gérés par le Gouvernement. Avec l'assistance technique du PAM, l'intégration totale des programmes s'est terminée en 2014-2015, y compris l'intégration avec l'autorité nationale du registre civil. Le système est devenu pleinement opérationnel en avril 2015, avec l'établissement du lien avec le registre civil.

6.2.2 Dispositifs institutionnels

La Politique nationale de protection sociale confère au Conseil national de protection sociale les compétences de direction stratégique générale pour la protection sociale.⁴⁰ L'appui et la coordination sont fournis par le Secrétariat de la protection sociale, qui relève du ministère du Travail et des Affaires de l'Afrique de l'Est. Dans la mesure où le registre unique du Kenya est essentiellement un référentiel, la collecte et la mise à jour des informations relatives à tous les bénéficiaires du système national de protection sociale sont assurées par les SIG de programmes individuels.

Le chef du Secrétariat de la protection sociale est entièrement responsable de la gestion générale du registre unique. L'administration technique (sauvegarde des données et fonctionnement du système) est confiée à un coordinateur de SIG appuyé par deux assistants. Vu l'importance du bon fonctionnement effectif des SIG de programmes individuels pour la mise à jour du Registre unique, un groupe de travail des SIG a été constitué pour réunir des spécialistes en la matière issus de différents programmes et coordonnés par le Coordinateur des SIG du Secrétariat. Ce groupe dirige la supervision technique du développement du registre unique. La constitution et la maintenance du registre unique ont initialement été confiées à *Development Pathways*, une société de consultance externe, par le DFID puis par le Programme alimentaire mondial.

6.2.3 La structure du Registre unique du Kenya, en pratique

6.2.3.1 Sources des données et passerelles

Comme évoqué plus haut, la principale source de données du registre unique sont les cinq bases de données des programmes de protection sociale du pays. Le vaste ensemble d'informations contenues dans le Registre unique et les bases de données des programmes est décrit dans le Tableau 7.

39. Politique nationale de protection sociale, page 22.

40. Proposition de loi prochainement soumise.



Tableau 7 : Informations contenues dans le registre unique

ENREGISTREMENT	MEMBRES	CARACTÉRISTIQUES	PAIEMENTS	RÉCLAMATIONS
<ul style="list-style-type: none"> • Comté • District • Division • Localité • Quartier • Sous-localité • Village • Adresse physique • Point de référence • GPS • Coordonnées GPS 	<ul style="list-style-type: none"> • Numéro d'identité • Noms • Sexes • Degré de parenté avec le chef du ménage • Acte de naissance • Âge • Orphelin • Fréquentation scolaire • Classe • Handicap • Maladie chronique • Situation professionnelle • État civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques du logement • Actifs • Ménages bénéficiant d'autres programmes • Type de programme • Propriétés immobilières • Conditions d'emploi • Possession d'une entreprise • Revenu • Dépenses • Repas 	<ul style="list-style-type: none"> • Montant du transfert • Fréquence des paiements • Dates effectives des paiements • Montant payé 	<ul style="list-style-type: none"> • Date de présentation de la réclamation • Motif de la réclamation • Étape en cours (et date) • Confirmation de la prise de mesure • Date de la résolution

Pour garantir la vérification (c.-à-d. l'exactitude) des données contenues dans le registre unique et les SIG de programmes, le registre unique est également lié au Système intégré d'enregistrement de la population (IPRS, *Integrated Population Registration System*), un département du ministère de l'Intérieur et de la Coordination chargé de la maintenance de plus de 30 millions de registres nationaux de population et des liens avec d'autres prestataires publics et privés utilisant un mécanisme de logiciel automatisé (service Web). Il convient de souligner que l'enregistrement des bénéficiaires potentiels des programmes du réseau d'assurance du Kenya a initialement été effectué en saisissant des renseignements personnels provenant de documents officiels d'identification, et notamment de passeports et de cartes nationales d'identité. L'intégration du Registre unique et de l'IPRS permet au NSNP de contrôler l'authenticité des données de leurs bénéficiaires avant de les inscrire.

6.2.3.2 Modalité de collecte et de mise à jour des données

La collecte des données pour le registre unique du Kenya est effectuée par les programmes individuels. Créés à différentes fins, ces derniers se caractérisent par des méthodes d'enregistrement (collecte de données) et des besoins différents en matière de données. **Des plans ont été élaborés pour standardiser la collecte de données.**

En matière d'enregistrement, à l'exception du HSNP (qui a adopté une méthode de recensement « pure » pour l'enregistrement de la seconde phase), d'autres programmes kenyans procèdent à un **enregistrement annuel de type Push** : un processus où le Gouvernement se rend expressément et périodiquement dans les communautés pour y enregistrer un nombre déterminé de bénéficiaires via des comités ad hoc avec l'aide des administrateurs locaux, sans procéder à un recensement porte-à-porte (Kidd et Hossain, 2014). Le tableau 3 décrit le processus historique de collecte des données par chaque programme individuel composant le Registre unique.

Tableau 8 : Méthode de collecte et de mise à jour des données

PROGRAMME	MÉTHODE DE COLLECTE DES DONNÉES	PROCESSUS DE COLLECTE ET DE MISE À JOUR DES DONNÉES DES PROGRAMMES OPCT/PwSDCT
Transferts monétaires pour les personnes âgées (OPCT, <i>Older Persons Cash Transfer</i>) et pour les personnes lourdement handicapées (PwSDCT, <i>Persons with severe disabilities Cash Transfer</i>)	Enregistrement <i>Push</i> (variante de la méthode d'enquête de recensement)	L'enregistrement fondé sur la localisation géographique est effectué par les Comités de développement social et les Comités d'enfants orphelins et vulnérables de la localité. Le nombre de candidats enregistrés dépend des quotas établis par le plan d'expansion et des allocations budgétaires annuelles du Gouvernement. Outre les mises à jour régulières visant à exclure les bénéficiaires décédés, l'OPCT a entrepris en 2015 un processus de recertification destiné à actualiser sa liste de bénéficiaires et à exclure les ménages qui ne sont plus admissibles.
Programme de Transferts monétaires pour les orphelins et les enfants vulnérables (CT-OVC, <i>Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children</i>)	Enregistrement <i>Push</i> (variante de la méthode d'enquête de recensement)	L'enregistrement fondé sur la localisation géographique est effectué par les Comités de développement social et les Comités d'enfants orphelins et vulnérables de la localité. Le nombre de candidats dépend des quotas établis par le plan d'expansion et les allocations budgétaires annuelles du Gouvernement. Outre les mises à jour régulières, le CT-OVC projette de réaliser une recertification pendant les exercices financiers de 2015-2016.
HSNP	Enquête de recensement	L'enregistrement est réalisé avec l'appui des ONG recrutées. Le HSNP mène actuellement un processus de ré-enregistrement (2016). Une fois terminé, ce processus (enregistrement et ciblage) permettra de mettre à jour le Registre unique en y inscrivant de nouveaux bénéficiaires.
Jenga Jamii du PAM	Enregistrement <i>Push</i> (variante de la méthode d'enquête de recensement)	L'enregistrement est réalisé avec l'appui de partenaires de coopération recrutés en fonction des objectifs des programmes.

À l'exception du HSNP et du Manuel sur les transferts de type monétaire (CTM, *Cash and Vouchers Manual*), qui sont entièrement électroniques, tous les autres programmes du NSNP (CT-OVC, OPCT, PwSDCT et UFSP-CT) procèdent à un enregistrement manuel des ménages (première saisie des données). Les documents papier sont alors transférés du terrain au bureau national pour être transcrits dans le SIG des programmes. Récemment, le DSD a décentralisé le processus de transcription du niveau national au niveau municipal. Jusque-là, il a été fait état d'une amélioration générale de la qualité des données saisies et de la ponctualité du processus d'enregistrement, attribuée à la proximité des sources de données.

Chaque programme suit des directives opérationnelles spécifiques en matière d'actualisation des données, en fonction de ses méthodes de ciblage. Trois programmes (OPCT, PwSDCT et CT-OVC) reposent par exemple sur un ciblage catégoriel de la pauvreté. Ils actualisent continuellement leurs données pour retirer les bénéficiaires qui ne sont plus admissibles. Un orphelin qui a eu vingt-trois ans ou une personne âgée qui est décédée sortent ainsi du CT-OVC et de l'OPCT, respectivement, et le Registre unique est automatiquement mis à jour. Le registre unique est également actualisé pour remplacer les bénéficiaires qui en sont sortis ; cette procédure est beaucoup plus commune dans le cas de l'OPCT. Enfin, comme abordé plus haut, de grandes campagnes d'enregistrement de nouveaux bénéficiaires sont normalement organisées chaque année en fonction du budget public disponible et conformément aux plans d'expansion.

6.2.3.3 Modalités de transfert des données

Jusqu'à début 2015, les transferts de données des SIG de programmes n'étaient pas automatiques ; les données devaient donc être déplacées manuellement et ce processus ne garantissait pas la présence de données à jour dans le Registre unique. Deux méthodes de transfert automatique des données entre les SIG individuels et le Registre unique ont donc été testées : 1) l'échange de données au moyen de services en ligne et 2) la reproduction automatique des données au moyen d'outils Microsoft SQL. Une évaluation technique de ces deux méthodes a indiqué que la seconde était appropriée pour le contexte kenyan car : 1) toutes les bases de données des programmes avaient été configurées avec le serveur Microsoft SQL ; 2) techniquement, il s'est révélé possible de configurer un mécanisme homogène de reproduction ; et 3) le recours aux services en ligne aurait exigé un temps de programmation bien plus long. Il a donc été décidé de **configurer au moyen du serveur SQL une reproduction automatique des données des SIG du CT-OVC, des programmes conjoints OPCT/PwSD-CT et du HSNP vers le registre unique, en envoyant vers le serveur du Registre unique une copie de chaque base de données des programmes** (tenant ainsi lieu de sauvegarde en temps réel).

En plus d'envoyer des données au registre unique, le SIG de chaque programme peut se connecter au **registre unique** et accéder à ses données au moyen d'un service en ligne de vérification des renseignements personnels (baptisé « *Bio Data Verification* »). Le service en ligne permet aux programmes (par l'intermédiaire de leur SIG) d'accéder à des données relatives à leurs bénéficiaires potentiels pour les vérifier avant leur inscription. Ce service garantit expressément que l'identité des adultes (titulaires de pièces nationales d'identité) appartenant à des ménages potentiellement bénéficiaires : 1) est authentifiée par confrontation au registre de population de l'IPRS ; 2) est vérifiée par confrontation au Registre unique pour déterminer si un membre bénéficie d'un ou plusieurs programmes.

Le registre unique sert actuellement à appuyer la supervision des programmes et la coordination du secteur de la protection sociale. En tant que tels, ses principaux utilisateurs sont des fonctionnaires du programme aux niveaux national et sous-régional. Par conséquent, **le personnel des programmes travaillant dans des unités gouvernementales nationales et décentralisées (municipalités et quartier) est également habilité à accéder au Registre unique**. En réalité, le « module d'enquête » du registre unique est devenu un outil efficace pour répondre aux consultations du programme, car il est accessible sur internet. Ce module est utilisé pour vérifier si les bénéficiaires ont été inscrits par des programmes ou si les paiements ont été versés aux bénéficiaires. Il est envisagé pour l'avenir d'approfondir l'utilisation des données du registre unique en ciblant d'autres entités publiques (par ex. : communication avec d'autres ministères et municipalités), aux niveaux local et national, et en proposant un portail d'accès aux bénéficiaires utilisant le numéro national d'identité comme paramètre de recherche.

Les données du registre unique sont transférées aux parties prenantes extérieures sous forme de fichier Excel, par courriel ou sur disque dur. Le secrétariat de protection sociale a élaboré et signé des protocoles de partage de données définissant des procédures : 1) d'utilisation des données du registre unique ; 2) d'évaluation des demandes ; 3) d'accord de partage ; et 3) de suppression des données. Parmi les institutions ayant sollicité des données sur la base de ces protocoles figurent notamment : d'autres programmes de protection sociale, d'autres institutions du Gouvernement national et du Parlement, des partenaires de mise en œuvre (par ex. : prestataires de services de paiement), des organisations de bailleurs (par ex. : DFID, DFAT, Banque mondiale, UNICEF, PAM, ONG internationales et ONG nationales).

6.2.3.4 Traitement des données et utilisation pour le ciblage

Une fois saisies dans les SIG de programmes, les données sont soumises à une validation fondée sur les procédures définies dans les Manuels d'opérations des programmes. Chacune des principales étapes (enregistrement, détermination de l'admissibilité et inscription) est appuyée par les SIG de programmes individuels : les données regroupées dans le registre unique ne proviennent que de bénéficiaires des programmes.

Il importe toutefois de souligner que l'intégration complète a créé une valeur ajoutée pour la phase de vérification de chaque programme : 1) en permettant une vérification des bénéficiaires potentiels par comparaison avec le Registre unique afin d'identifier les ménages susceptibles de bénéficier de plus d'un programme ; et 2) en établissant une comparaison avec le registre national de population de l'IPRS afin de déterminer l'exactitude des informations collectées sur les bénéficiaires potentiels (en particulier des numéros d'identification, noms, dates de naissance et sexes). Les bénéficiaires potentiels ne remplissant pas les critères (c.-à-d. déjà inscrits dans d'autres programmes) sont écartés.

6.2.3.5 Utilisation des informations

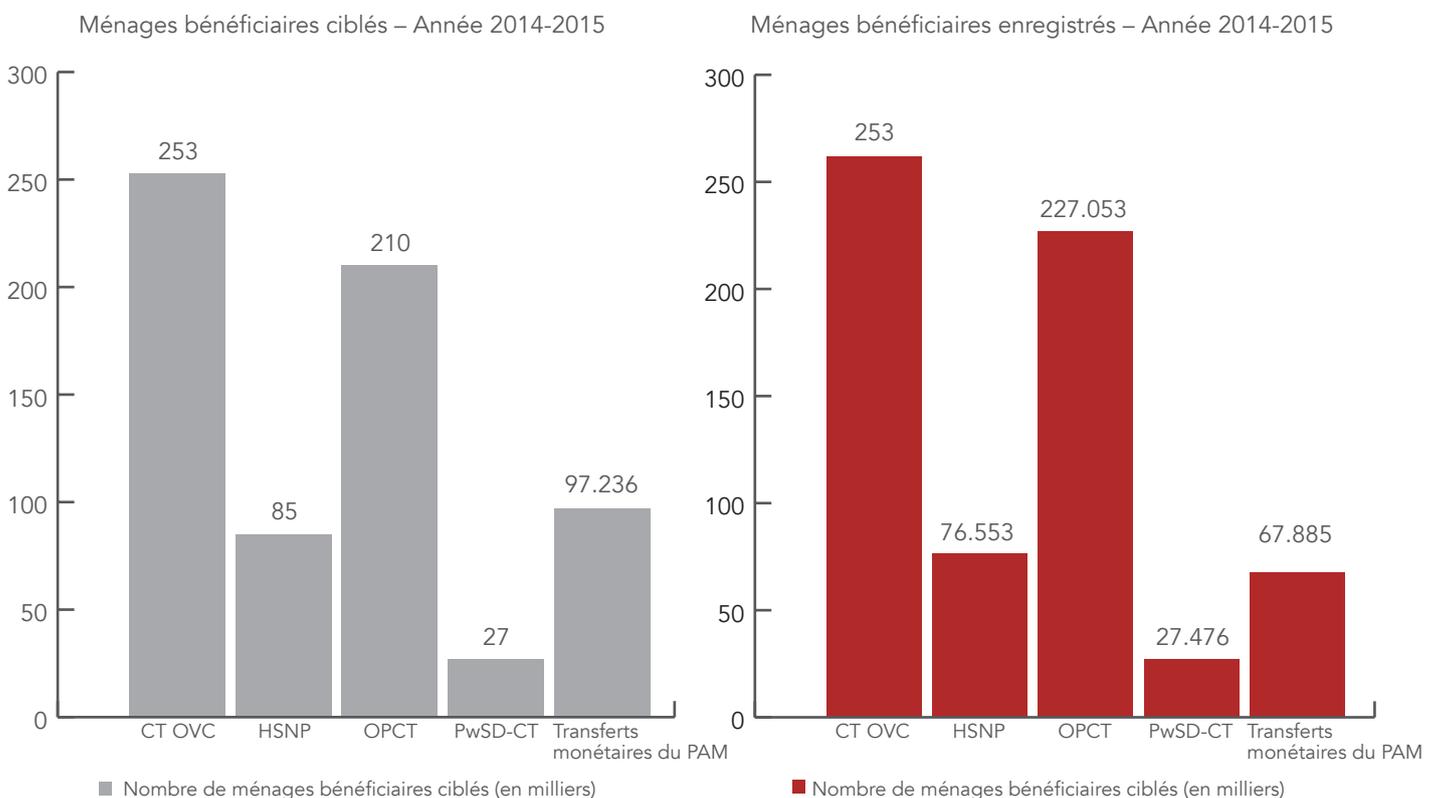
Le registre unique sert, via sa plateforme de SIG, à organiser et à administrer les données destinées aux programmes de protection sociale du Kenya. Le registre unique permet la circulation et l'administration des informations au sein des programmes de protection sociale et parfois entre ces derniers et d'autres secteurs.

Les informations sont utilisées par des gouvernements locaux et nationaux, par des décideurs politiques et par des concepteurs et administrateurs de programmes de filets sociaux. Le registre unique du Kenya répond aux préoccupations suivantes des parties intéressées :

- **Prévention des erreurs/fraudes** : Les informations contenues dans le registre sont comparées aux données de 30 millions de personnes inscrites dans le registre national de la population de l'IPRS, garantissant aux administrateurs de programmes que les renseignements relatifs aux bénéficiaires sont exacts/vérifiés.
- **Efficacité et efficacité des programmes** : Des vérifications croisées des données sont effectuées pour vérifier que les bénéficiaires inscrits aux programmes figurent bien sur la fiche des paiements et pour vérifier que le nombre de bénéficiaires à payer est égal au nombre de bénéficiaires effectivement payés.
- **Supervision de la mise en œuvre des programmes** : Le registre unique appuie la supervision du programme et repose sur un processus de présentation de rapports spécifique permettant de superviser les indicateurs sélectionnés dans tous les programmes.
- **Planification de l'expansion des programmes de protection sociale** : Le plan d'expansion du Programme national de filets sociaux a été intégré au registre unique pour permettre aux utilisateurs d'évaluer les progrès réalisés vers les objectifs de n'importe quel programme.
- **Base pour l'établissement de systèmes communs d'exécution** : Avec une fiche de paiement unifiée des bénéficiaires des programmes de transferts monétaires existants, le registre unique constitue une ressource clé pour créer d'autres systèmes communs d'exécution, y compris des systèmes de paiement, et ainsi réduire les coûts associés à la distribution des prestations.
- **Base pour les réponses d'urgence** : Le sous-registre du HSNP contient des renseignements relatifs aux comptes bancaires des ménages vivant dans les quatre municipalités les plus pauvres (Turkana, Wajir, Mandera et Marsabit) et permet ainsi d'apporter des réponses d'urgence en cas de sécheresse.

Depuis février 2016, le Secrétariat de la PS du HSNP fournit également un accès libre en ligne aux données relatives aux principaux indicateurs de résultats du NSNP.

Graphique 10 : Échantillon récapitulatif des statistiques du registre unique



6.2.3.6 Sécurité et confidentialité des données

Le Secrétariat de la protection sociale a élaboré des protocoles complets relatifs à la protection et au partage des données. Les protocoles de partage de données du NSNP poursuivent cinq objectifs : 1) fournir une structure pour le partage sûr et confidentiel des informations ; 2) garantir que les informations personnelles soient raisonnablement traitées et uniquement divulguées en cas de besoin (de consultation ou d'utilisation) ; 3) fournir une base contenant des données rendues anonymes sur des bénéficiaires ou des membres individuels qui peuvent être partagées sans consentement, de sorte que l'identité de leur propriétaire ne puisse pas être reconnue ; 4) créer une procédure transparente pour augmenter l'utilisation des données du NSNP pour canaliser les services supplémentaires proposés aux bénéficiaires de transferts monétaires ; et 5) assurer le respect des droits des bénéficiaires des programmes inscrits dans la Constitution kenyane et d'autres conventions internationales, en particulier le droit au respect de leur vie privée. Les protocoles de partage de données reposent sur la Constitution kenyane, la loi relative à la protection des données du Kenya (2013) et d'autres conventions internationales, comme la Convention du Conseil de l'Europe de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, les Lignes directrices des Nations unies pour la réglementation des dossiers informatisés de données à caractère personnel et les Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le récapitulatif et les données agrégées des programmes composant le registre unique peuvent être consultés via un portail public. Les données personnelles ou les demandes de données relatives à des listes de ménages bénéficiaires peuvent être communiquées en cas de besoin (de consultation ou d'utilisation). Pour toute demande de données, les demandeurs doivent signer des accords de confidentialité contenant des lignes directrices spécifiques sur l'utilisation et la suppression des données.

6.2.4 Principaux défis relevés et enseignements tirés

L'administration des informations pour les différents programmes de protection sociale au Kenya s'est significativement améliorée depuis l'introduction du registre unique. La gestion et le fonctionnement des programmes de protection sociale au Kenya se sont perfectionnés, tandis que la coordination, la supervision et le suivi du secteur de la protection sociale ont été rendus possibles par le registre unique, qui a permis au Gouvernement et à d'autres parties prenantes de concevoir une coordination plus claire.

Les principaux enseignements tirés de la mise en œuvre du registre unique du Kenya sont les suivants :

- Les méthodes de développement de systèmes intégrés de gestion des informations doivent être plus largement conçues comme des outils de politiques. La Politique de protection sociale du Kenya a souligné la nécessité d'un registre unique et visé la configuration de programmes individuels dotés de SIG fonctionnels capables d'alimenter le Registre unique.
- Des investissements adéquats sont nécessaires pour assurer la qualité de la conception du registre, à partir d'évaluations de besoins et d'études de viabilité (voir section 1), toutes deux fondamentales pour sa viabilité à long terme.
- Le développement d'un registre unique doit se dérouler en plusieurs phases pour :
 - Faciliter la gestion des sous-composantes du projet ;
 - Injecter dans les phases à venir les enseignements tirés des phases antérieures ;
 - Réduire les risques de failles et éviter de surcharger les capacités existantes ad hoc ;
 - Renforcer les processus et systèmes opérationnels.

Les principaux défis relevés pendant le processus de configuration sont les suivants :

- **Conceptualisation** : Il s'est d'abord avéré difficile sur le plan technique de concevoir la façon dont les programmes d'assistance sociale pourraient être coordonnés. Si le modèle est aujourd'hui clair et logique, il a fallu beaucoup d'évaluations et de réflexions pour en arriver là.
- **Coordination** : Le Secrétariat a dû déployer de considérables efforts pour parvenir à coordonner les programmes individuels afin d'investir du temps et des ressources dans un SIG. À l'heure actuelle, chaque programme d'assistance sociale possède son propre SIG et constitue une partie fondamentale du Registre unique, utilisable par toutes les parties prenantes.
- **Ressources** : Pour économiser du temps et de l'argent à l'avenir, un investissement initial est nécessaire. Au fil des années, plusieurs partenaires de développement ont aidé le Gouvernement à y parvenir.



L'étape suivante de développement du registre unique consiste à garantir que tous les SIG de programmes puissent être gérés au niveau des districts via un système en ligne et que les informations relatives aux bénéficiaires puissent autant que possible être actualisées en temps réel. Le plus vaste plan prévoit également l'intégration d'autres composantes du système de protection sociale, comme le Régime d'assurance santé social (*Social Health Insurance scheme*) et le Fonds national de sécurité sociale (NSSF, *National Social Security Fund*).

6.3 LE SOCPEN SUD-AFRICAIN

Instauré en 1929, le ministère sud-africain du Développement social (MDS) administre un système complet de subventions et distribue 16 991 634⁴¹ subventions à plus de 11 millions de bénéficiaires, pour un coût estimé à 3,5 pour cent du produit intérieur brut national. Les subventions sont traitées au moyen d'un système de gestion des informations baptisé SOCPEN et créé dans les années 1930. Le système de protection sociale de l'Afrique du Sud présente deux points communs avec les systèmes de sécurité sociale des pays à revenus élevés : ses programmes reposent sur une évaluation des ressources et sa couverture est nationale. Il relève du MDS et de la SASSA : le MDS est chargé des politiques, de la législation et de la supervision, tandis que la SASSA est chargée de la mise en œuvre des programmes.

6.3.1 Objectifs et dispositifs institutionnels du SOCPEN

La SASSA est investie par la loi relative à l'Agence sud-africaine de sécurité sociale de la mission consistant à : « garantir la prestation de services complets d'assurance sociale contre la vulnérabilité et la pauvreté dans le cadre de la législation et de la Constitution ».

La SASSA a signé des PdA avec d'autres ministères et structures gouvernementales et a réussi à établir des interfaces en ligne d'échange de données avec le Département des affaires internes du PERSAL, le Système gouvernemental d'administration du personnel et des salaires.

6.3.2 La structure du SOCPEN en pratique

Le fonctionnement du SOCPEN repose sur des ordinateurs centraux situés dans la SITA. Baptisée « Adabas », sa base de données gère plus de 2 300 et possède un registre de plus de 16 millions de bénéficiaires.

Accessible depuis tous les bureaux de la SASSA, ce système ne traite pas de demandes reçues en ligne. Les candidats doivent remplir des formulaires de candidature en présence d'un représentant de la SASSA ; ces formulaires sont ensuite saisis dans le SOCPEN, qui permet d'effectuer leur suivi en temps réel et réduit les problèmes de formulaires perdus ou mal rangés.

6.3.2.1 Sources de données

Le SOCPEN est une base de données primaire pour la gestion des informations des bénéficiaires. Comme illustré dans le Graphique 11, il est lié à d'autres sources de données, dont :

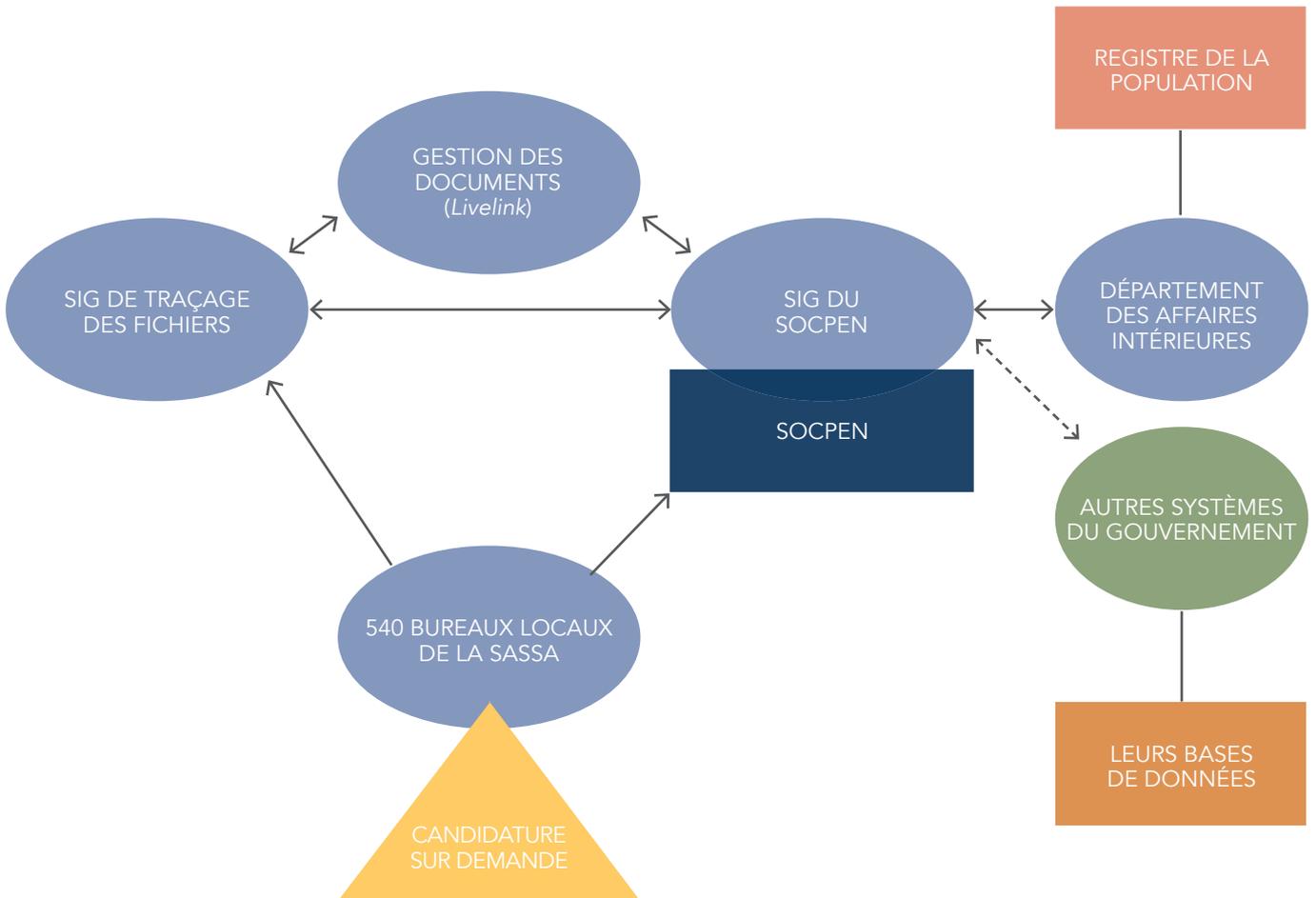
- La liste des candidats aux six principales aides sociales qui alimentent le SOCPEN ;
- Un système de suivi des fichiers qui fournit des informations en temps réel sur la situation des demandes d'aides ;
- *Livelink*, un système de gestion de documents qui analyse et gère les dossiers des bénéficiaires d'aides.

Le SOCPEN interagit avec d'autres SIG du Gouvernement, mais surtout avec le SIG du ministère de l'Intérieur, qui peut fournir des informations en temps réel sur le registre de la population. Lorsqu'un décès est déclaré, l'information est immédiatement transmise au SOCPEN, suspendant les paiements. Les données sont également utilisées pour déterminer la situation du bénéficiaire (par ex. : sortie de l'âge d'admissibilité).

41. Source : Fiche d'information sur le SOCPEN, 31 mars 2016, et intégrations utiles provenant de Caesar Vundule et Carin Koster. La population sud-africaine est actuellement estimée à 54 millions.



Graphique 11 : Structure générale du SOCPEN



Source : Graphique élaboré par les auteurs à partir de Chirchir (2011).

Une interface en ligne a été mise en place par le PERSAL pour effectuer des vérifications croisées des données relatives aux revenus. Parmi les autres sources de données ad hoc (non liées en ligne) figurent le Fonds d’assurance chômage, le Fonds de pension des fonctionnaires du Gouvernement, le système de fiche de paie des forces de défense, le Trésor national (pour vérifier les données bancaires des bénéficiaires), la base de données des élèves du premier cycle du ministère de l’Éducation et l’unité d’enquêtes spéciales (pour détecter l’octroi frauduleux d’aides sociales).

Parmi les innovations déjà disponibles, des systèmes biométriques (notamment fondés sur les empreintes digitales et la reconnaissance vocale) permettent aux bénéficiaires de justifier leur identité et de retirer leur prestation.

6.3.2.2 Collecte des données

Le SOCPEN est un système sur demande via lequel les bénéficiaires potentiels soumettent des demandes aux programmes dans des centres locaux d’enregistrement de la SASSA ; le processus de collecte et d’enregistrement de données est donc continu et permet de procéder à une mise à jour et à une re-certification régulières. L’Encadré 11 fournit de plus amples détails sur le cycle de vie des aides sociales.

Encadré 11 : Le cycle de vie des aides sociales en Afrique du Sud

Le cycle de vie des aides sociales en Afrique du Sud commence par le dépôt de candidatures présentées sur demande dans des centres d'enregistrement de la SASSA. Les renseignements fournis comprennent des renseignements personnels, l'adresse, le revenu, les déductions, l'âge et le handicap. Les candidatures sont examinées sur présentation d'une pièce d'identité et d'une preuve de revenus. Si un accès à internet est disponible, les techniciens saisissent les renseignements dans le SOCPEN. Juridiquement, les exigences doivent être remplies dans un délai de 21 jours. Les initiatives actuelles visent toutefois à réduire ce délai à 24 heures.

L'étape suivante est l'approbation ou le rejet de la candidature, en fonction des informations fournies par le candidat et des critères définis pour l'évaluation des ressources. Les candidats sont informés des résultats via des lettres de notification.

Une fois notifiés, les candidats sont inscrits au programme. Une fiche de paiements du SOCPEN génère alors un calendrier de paiements agrégé par provinces et fournisseurs de services de paiement. La SASSA emploie trois méthodes de paiement : dépôt bancaire, remise en mains propres et retrait dans des bureaux de poste.

Le SOCPEN supervise l'admissibilité des bénéficiaires approuvés.

6.3.2.3 Utilisation des informations du SOCPEN

Le SOCPEN administre simultanément 2 300 bénéficiaires, un chiffre impressionnant pour un système ancien qui traite 16 millions d'aides par mois. Dans la mesure où la mise en œuvre de la sécurité sociale y est administrée par une agence unique, on peut considérer que l'Afrique du Sud dispose d'un « guichet unique » de prise en charge des candidats.

De plus, le SOCPEN :

- Traite les demandes relatives aux six aides sociales du pays ;
- Sélectionne les bénéficiaires à partir des listes de candidats ;
- Tient la fiche de paiement des plus de 16 millions d'aides sociales mensuelles ;
- Génère automatiquement une liste de bénéficiaires à réévaluer.

Ce système présente toutefois des limites. Les employés de la SASSA sont les principaux utilisateurs des informations conservées par le SOCPEN. De plus, le SOCPEN ne couvre pas l'ensemble de l'organisation ; les opérations de la SASSA ne sont donc pas toutes informatisées. La SASSA doit en effet assurer la maintenance d'autres SIG opérationnels (par ex. : gestion des ressources financières et humaines, centres d'appels et système de suivi des informations géographiques).

Il est actuellement envisagé de migrer le SOCPEN vers une interface graphique d'utilisateurs, tout en maintenant sa solide plateforme de base de données (Peterson et Appel, 2012). Le nouveau système intégrera les services actuels avec des services de conformité, des fonctions administratives et des services d'intelligence économique.

6.3.3 Efforts supplémentaires d'intégration : le système national intégré d'information sociale⁴²

Le projet de la SASSA consistant à migrer vers une interface graphique d'utilisation a été mené parallèlement à son projet consistant à intégrer les informations sociales nécessaires aux plus hauts niveaux de gouvernement. Ces besoins provenaient initialement de la Campagne nationale de lutte contre la pauvreté, lancée en 2007 par le Cabinet du Président de la République après une évaluation décennale des services de lutte contre la pauvreté menée à partir de l'Indépendance. La création d'un nouveau NISIS visait à élaborer des stratégies interministérielles de lutte contre la pauvreté et à réunir des informations sur la situation des populations pauvres. Le système sur demande de la SASSA s'est révélé insuffisant à cet effet, dans la mesure où il ne permettait pas de dresser un profil complet des plus pauvres. Directement financées par le Trésor, une étude de faisabilité et une preuve de concept du NISIS ont été finalisées en 2009.

Depuis lors, le développement du NISIS a été un véritable périple, comme c'est souvent le cas des grandes idées conceptuelles. En 2009, un partenariat formel a été établi entre la campagne de lutte contre la pauvreté et le ministère du Développement rural et de la Réforme agraire. Le ministère s'est approprié le projet et a permis le développement continu du NISIS en appui à son Programme complet de développement rural, axé sur le profil des ménages et les capacités d'aiguillage entre les services. Chargé de mener la coordination générale, le ministère du Développement social ne l'a jamais fait, notamment parce qu'il ne disposait d'aucun cadre institutionnel et juridique ni d'aucune structure. La SASSA a failli disparaître, de sorte que les données du SOCPEN n'ont jamais été insérées dans la base de données du NISIS. De même, le Trésor n'a pas appuyé le projet en raison d'un « scepticisme général vis-à-vis des projets informatiques de grande échelle » (Da Silva, 2012).

En conséquence, certains gouvernements de province s'efforcent d'occuper une plus grande place dans la coordination des politiques sociales dans la limite de leurs compétences, comme les gouvernements des provinces de North Cape et Mpumalanga et à Johannesburg.

Malgré quelques succès à l'échelle provinciale, le NSIS est encore loin de ce qu'il aspire à devenir. Le MDS s'efforce de reconcevoir le NSIS pour l'aligner aux priorités départementales et se concentre sur la coordination interne et la mise en œuvre d'un modèle intégré de prestation de services.

6.3.4 Principaux défis et enseignements tirés

6.3.4.1 LE SOCPEN

Le SOCPEN est stable, il appuie la majorité des opérations sur lesquelles reposent les aides sociales et interagit avec d'autres SIG du Gouvernement pour effectuer des vérifications croisées et éviter les fraudes. Il présente toutefois des limites :

- Capacité à être personnalisé et dépassé par les nombreuses évolutions technologiques ;
- Génération de volumes considérables de paperasserie ;
- Couverture d'une partie seulement des opérations de la SASSA ;
- Lien avec d'autres SIG, mais pas toujours en temps réel ;
- Inefficacité du positionnement de la SASSA destiné à maintenir d'autres SIG opérationnels, qui génère en outre des doublons dans le stockage des données (complicant l'élaboration de rapports, le suivi et l'évaluation) ;
- Pas configuré pour intégrer des données et des informations de gestion : en règle générale, il est donc axé sur la gestion des processus opérationnels de distribution des prestations plutôt que sur la coordination et la supervision des politiques.
- Malgré ces limites, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience sud-africaine :
 - **L'ancien est précieux** : Bien qu'il s'agisse d'un système ancien bâti sur une interface utilisateur non graphique et reposant sur des ordinateurs centraux, le SOCPEN a produit de relativement bons résultats.
 - **L'appui de la SITA** : La SITA joue un rôle central dans l'appui et la maintenance du SOCPEN. Le SOCPEN est hébergé par des ordinateurs centraux situés dans la SITA. La rétention du personnel talentueux relève du défi. Le Gouvernement doit bâtir un mécanisme interne d'appui pour exécuter le SIG à l'échelle nationale, via une agence spécialisée dans les technologies de l'information et de la communication ou une solide équipe interne.

42. Cette section s'inspire en partie de discussions menées avec un consultant spécialisé dans les technologies de l'information qui a participé au développement du NISIS.



6.3.4.2 Système national intégré d'information sociale

Les problèmes rencontrés par le SOCPEN n'ont pas été abordés par le NSIS, ce qui prouve que le manque de coordination des politiques et de dispositifs institutionnels est à l'origine de l'échec des TIC, et pas l'inverse. Parmi les problèmes rencontrés figurent :

- **Le manque d'implication et d'appropriation du MDS à l'échelle nationale** : Les unités provinciales du MDS sont parfois très impliquées dans la lutte contre la pauvreté. À l'échelle nationale, cette implication est pratiquement inexistante. Le NSIS n'est donc pas toujours perçu comme étant utile.
- **Lenteur de l'élaboration des profils** : La tâche consistant à dresser le profil des ménages est massive, requiert une forte intensité de main-d'œuvre et constitue un exercice complexe que la Campagne de lutte contre la pauvreté et le Programme complet de développement rural n'ont pas été en mesure de remplir (notamment à cause d'un manque de ressources). Cette difficulté s'est vue aggravée par un manque croissant d'intérêt de la part du Trésor et du Gouvernement central et par l'absence d'efforts de coordination de la part du MDS.
- **Manque de prestation de services** : Plusieurs facteurs ont mené à un manque de prestation de services, dont : 1) l'accent disproportionné mis sur l'élaboration du profil des ménages, au détriment de la prestation des services ; 2) un accent insuffisant et/ou un manque de clarté sur les services dont la prestation est prioritaire ; 3) des capacités de coordination et une autorité limitées sur le terrain ; 4) des modèles de coordination et des dispositifs institutionnels pratiquement inexistantes ; 5) l'absence de ressources expressément allouées par les ministères responsables, poussant les programmes à rivaliser avec les priorités internes de leur département ; 6) l'absence d'un mandat politique ou législatif clair nécessaire pour organiser les départements sectoriels responsables de la prestation de services.

7

CONCLUSIONS

Ce module montre clairement que les SIG, lorsqu'ils sont considérés comme une priorité, constituent de puissants outils de mise en œuvre, de gestion et de supervision des programmes de protection sociale. La mise au point d'un Système intégré de gestion des informations permettant la circulation et la gestion des informations au sein du secteur de la protection sociale (et parfois au-delà) peut présenter des avantages comme des inconvénients :

- **Avantages sur le plan des politiques** : Adoption d'une approche plus équitable répartissant les ressources en fonction d'informations objectives et comparables ; capacité de réponse et d'inclusion accrues des interventions (garantissant éventuellement une couverture universelle) ; plus grande transparence et responsabilisation (et meilleure « image » du système de protection sociale) ; développement des liens avec des services et secteurs complémentaires ; et plus grande connaissance des questions relatives à la pauvreté et à la vulnérabilité.
- **Avantages sur le plan opérationnel** : Supervision facilitée de divers programmes, présentation de rapports aux décideurs politiques et capacité à concevoir et tester des changements de politiques ; réduction de la charge pesant sur les fonctionnaires (par ex. : réduction de la paperasserie) et sur les candidats potentiels (par ex. : facilitation de l'accès aux services) ; amélioration de l'efficacité de la prestation en évitant les doublons, en permettant des économies d'échelle et en garantissant une meilleure gestion des erreurs et des fraudes ; amélioration de la gestion, en permettant par exemple aux bénéficiaires de transiter entre différents programmes si leur situation évolue et en établissant des réponses d'urgence plus efficaces tout en garantissant des améliorations en matière de S&E, de planification et de coordination dans le secteur et au niveau intersectoriel.

Le degré d'obtention de ces avantages dépend en grande mesure de la méthode d'intégration sélectionnée (mise au point d'un registre social, registre intégré de bénéficiaires ou registre social virtuel, voir section 4.2) et des objectifs généraux poursuivis. Si de nombreuses parties prenantes envisagent les SIG et leurs registres/bases de données depuis l'angle des technologies de l'information (par ex. : logiciels et matériel informatiques), ils constituent avant tout un outil de politique, avec les répercussions suivantes :

- Il est essentiel que les parties prenantes du secteur de la protection sociale établissent une structure politique, juridique et opérationnelle propice à l'établissement de leur SIG ou système intégré d'information ;
- En envisageant le modèle à créer, les pays en développement ne doivent pas se laisser tenter par des modèles provenant de pays à revenus intermédiaires (par ex. : Brésil, Afrique du Sud ou Indonésie), bien qu'il soit naturel d'examiner les exemples existants. Leur choix doit au contraire reposer sur les objectifs, les besoins et le contexte spécifique de leur pays (perspectives et restrictions de capacités/financement existantes).

- Compte tenu de l'objectif général de la gestion des données et des informations dans le domaine de la protection sociale (collecter et partager des informations en vue d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres et vulnérables), il importe d'impliquer tous les acteurs potentiels dans les processus de conception et de mise au point, en menant notamment une évaluation approfondie des besoins (voir section 5.2) et une étude de viabilité (voir section 1), ou en maintenant la participation continue des acteurs clés (par ex. : comité directeur, tests continus des utilisateurs, etc.).
- Le développement d'un SIG de programme de qualité, et dans une plus large mesure le développement d'un SIG, repose sur un processus complexe, onéreux, long et itératif exigeant des capacités très élevées. Le risque d'échec est important, pas seulement pour des raisons d'informatique. Les gouvernements ne possédant pas les capacités suffisantes doivent être conseillés et orientés pendant le processus de développement et investir dans le développement de leurs capacités.
- En analysant les stratégies d'autres pays en matière de gestion des données et des informations, il convient de ne pas se concentrer sur le nom à donner au système, mais sur les fonctions qu'il remplit, et notamment sur la provenance et la direction des données, et sur les répercussions d'une telle circulation.

7.1 IMPLICATIONS DANS LE CONTEXTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, les répercussions sont considérables vu l'importance des besoins nationaux pour déterminer la solution « correcte » à adopter en matière de gestion des données et des informations. Il convient de garder six considérations à l'esprit.

Premièrement, sur le plan des politiques, une vaste palette de pays de la région s'efforcent d'élaborer rapidement une politique complète de protection sociale alignée sur la recommandation de l'OIT en matière de socles de protection sociale. Cette tendance se reflète dans les documents de stratégie des pays et dans les efforts régionaux et s'est déjà traduite dans la pratique, comme l'indique le Tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9 : Pays africains ayant développé ou développant des systèmes intégrés de gestion des informations dans le secteur de la protection sociale

SYSTÈMES INTÉGRÉS EXISTANTS	SYSTÈMES INTÉGRÉS EN COURS DE MISE AU POINT
<ul style="list-style-type: none"> • Cap Vert, Registre unique • Kenya, Registre unique • Lesotho, Système national d'information pour l'assistance sociale (NISSA, National Information System for Social Assistance) • Maurice, Registre social de Maurice (SRM, Social Register of Mauritius) • Seychelles, SIG intégré • Afrique du Sud, SOCPEN 	<ul style="list-style-type: none"> • Bénin, Registre unique • Djibouti, Registre unique • Égypte, Registre national unifié • Éthiopie, Registre national des ménages (Registre social) et Système central d'information de gestion de la protection sociale (Registre intégré des bénéficiaires) • Ghana, Registre national des ménages du Ghana (GNHR, Ghana National Household Registry) • Liberia (N/A) • Malawi, Registre unifié des bénéficiaires • Mali, Registre social • Mauritanie, Registre social national • Maroc, Registre unifié • Nigeria (N/A) • Rwanda, Système intégré d'information de gestion • Sénégal, Registre unique • Tanzanie, Registre social du TASAF • Tunisie, Registre unifié et Système d'identification unique • Ouganda (N/A)

Source : Honorati, Gentilini et Yemtsov (2015) et apports des auteurs.

Deuxièmement, les pays de toute l'Afrique subsaharienne ont **tout intérêt à adopter des technologies de pointe** pour l'adoption de solutions de SIG. C'est déjà le cas dans des pays pionniers en matière d'utilisation de programmes et de SIG intégrés qui ont dû relever des défis uniques dans la région : l'identification biométrique peut par exemple permettre de surmonter les obstacles traditionnels d'identification des bénéficiaires ne disposant pas des pièces d'identité appropriées ; les dispositifs de point de vente ou les téléphones mobiles peuvent quant à eux servir à verser électroniquement des transferts monétaires à des bénéficiaires nomades ou difficilement accessibles (permettant ainsi l'intégration instantanée avec le SIG) ; et les téléphones mobiles ou dispositifs portables peuvent servir à collecter des données (Garcia et Moore, 2012).

Troisièmement, **les restrictions de capacités requièrent une solution sérieuse** aux niveaux central et local. Bien que les ministères et agences chargés de mettre en œuvre la protection sociale dans toute la région aient consolidé leur rôle et leur personnel, ils souffrent encore de lacunes considérables en matière a) de personnel technique au niveau central, capable de diriger le processus de mise au point des SIG, mais aussi de comprendre les exigences en matière de politiques et de mise en œuvre et b) de personnel de terrain au niveau local (par ex. : les travailleurs sociaux) capable d'assurer le lien entre les candidats et les bénéficiaires des programmes. Les pays ayant récemment réussi à mener à bien le processus d'intégration des données, comme le Kenya, ont réalisé de rigoureuses évaluations de besoins de capacités pour répondre à cette question. Ils ont également adapté leur système aux restrictions de capacités existantes, par ex. : a) au lieu d'adopter une méthode « Big-bang », ils ont progressivement travaillé sur les systèmes existants ; b) ils ont externalisé des tâches de développement vers des entreprises externes et/ou reçu une assistance technique de la part de bailleurs ; et c) ils ont adapté les processus opérationnels aux restrictions de capacités (par ex. : impossibilité d'adopter une approche de collecte des données sur demande à court terme à cause du manque de travailleurs sociaux locaux).

Quatrièmement, la viabilité de tout projet de SIG, et notamment d'un vaste projet impliquant la création d'un système intégré, dépend en grande partie d'une **source de financement viable** permettant d'assurer les opérations en cours (y compris la formation et l'assistance technique dispensées au personnel), la maintenance et d'éventuels changements/ajustements, ce qui s'avère problématique dans des contextes où la protection sociale peine encore à obtenir un financement national suffisant, comme c'est souvent le cas en Afrique subsaharienne (Garcia et Moore, 2012). Une étude de viabilité des projets de SIG doit donc évaluer de façon réaliste les répercussions en termes de coûts des différents modèles de développement et d'implantation du SIG et fonder la prise de décision sur la disponibilité d'un financement adéquat.

Cinquièmement, les projets de SIG dans la région **doivent être largement adaptés aux objectifs et caractéristiques spécifiques des programmes d'assistance sociale**, comme décrit en détail dans Garcia et Moore (2012). Compte tenu de l'accent mis par la plupart des programmes sur le ciblage des groupes vulnérables plutôt que sur les pauvres, une méthode unifiée de ciblage de la pauvreté entre plusieurs programmes pourrait s'avérer plus difficile à implanter. De même, compte tenu de la forte implication de la communauté dans toutes les phases de « démarrage » de la mise en œuvre du programme, toute solution de SIG proposée doit tenir compte de cette nécessité.

Sixièmement, le contexte général, propice ou non, doit également être pris en compte, éventuellement pendant les premières phases du projet (étude de viabilité). Du point de vue des TIC, l'absence de téléphonie mobile fiable, de couverture réseau et d'électricité, mais aussi le manque de matériel informatique de base peuvent sérieusement entraver le succès d'un SIG de programme dans la région (par ex. : en milieu rural), notamment dans les cas où le principal objectif consiste à améliorer la gestion et la coordination entre les niveaux central et décentralisé du gouvernement. Plus largement, depuis une perspective nationale, il est essentiel de comprendre si la législation existante en matière de sécurité et de respect de la confidentialité des données dans la région est suffisamment solide pour éviter d'exacerber la vulnérabilité des groupes déjà vulnérables.

BIBLIOGRAPHIE

- Barca, V. (2017). et Chirchir, R. (2014) Demystifying a Data and Information Management Concepts (2014), ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT, *Department of Foreign Affairs and Trade*), Australie
- Barca (2017) Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries. Canberra: Commonwealth d'Australie, ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT, *Department of Foreign Affairs and Trade*).
- Chirchir, R., et Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information System for Social Protection: Pensions Watch, Briefing 5. HelpAge International, Londres.
- Chirchir, R. (2009) Brazilian Single Registry: Lessons Learned from the Brazilian Delegation. Travail non publié du DFID sur le Kenya.
- Chirchir R. et al (2013) Review of BISP Management Information System, Unpublished World Bank Pakistan Chirchir, R., and Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information System for Social Protection: Summary of South Africa and Mauritius Experiences Annex to Pensions Watch, Briefing 5. HelpAge International, Londres.
- Coady, D., M. Grosh et J. Hoddinott (2004). Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience, Banque mondiale et IFPRI
- De la Brière, B., C. Roquete, S. Teixeira, E. Paz et L. Aquilino (2003) Country Case Study: Brazil's Cadastro Unico.
- Kidd, S. et Hudda, K. (2013) Bolsa Unfamiliar, Pathways Perspective, Development Pathways
- De la Briere, B. et K. Lindert (2005). Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa Familia Programme. Banque mondiale, Unité de protection sociale.
- GIZ (2012). Technical Workshop: Developing Management Information Systems for Social Protection. Rapport d'atelier, Bishkek, 6 novembre 2012
- Heeks, R. (2002). Information Systems and Developing Countries: Failure, Success and Local Improvisations. *The Information Society*, 18:101–112
- Lecuit et al. (1999). DeMISTifying MIS: Guidelines for Management Information Systems in Social Funds. Banque mondiale, Technical Papers, Book 443
- Leite P., George, T., Sun C., et K. Lindert. (2017). Social registries for social assistance and beyond: A guidance note and assessment tool. Social Protection and Labour Discussion Paper no. 1704. Washington DC: Banque mondiale.
- Lindert K., J. Hobbs et B. de la Briere (2007). The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Banque mondiale, SP Discussion Paper
- Mostafa J and K.C, Silva (2007). Brazil's Single Registry Experience: A tool for pro-poor social policies. Ministry of Social Development and Fight Against Hunger
- Nazara, S. (2012). Poverty Alleviation Programme Delivery: Unified Database and programme reforms in Indonesia. PPT, Brasilia, décembre 2012
- OPM (2015). Atelier sur les systems intégrés de gestion des informations et des données pour la protection sociale, 11-12 mars 2015, Jakarta, Indonésie. Oxford Policy Management.
- Peterson V. et C. Appel (2012). Developing Management Information systems for Social Protection, rapport d'atelier, Bishkek, 6 novembre 2012, GIZ
- Samson M. et al (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Economic Policy Research Institute, Le Cap, Afrique du Sud, seconde édition
- South Africa Information Technology Agency (SITA), Establishment of a Social Security Information Centre: The comprehensive Social Security and Retirement Reform implications for IT, Gouvernement sud-africain, 2010
- Team Consult (2010) Design of Zimbabwe Social Cash Transfer Programme, non publié
- Villalobos, V.S., G. Blanco, et L. Bassett (2010). Management Information Systems for Conditional Cash Transfers and Social Protection Systems in Latin America: A Tool for Improved Programme Management and Evidence based Decision-Making. Banque mondiale, unité de la protection sociale.



APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection social global constitué de composantes interdépendantes.

Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous.

D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

LEG	Cadres juridiques
S&I	Sélection & identification
ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
COO	Coordination
GOV	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
SIG	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
FIN	Financement & gestion financière
S&E	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacéité des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et à les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Pour de plus amples informations, consulter la couverture.

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org

Ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORM A ÉTÉ MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :



