

L'intégration des données et la gestion de l'information à l'usage de la protection sociale

Valentina Barca, Oxford Policy Management

Pendant les dernières années, l'accent a été mis sur la coordination et l'harmonisation des systèmes à l'usage de la protection sociale. Cette tendance a suscité un intérêt croissant pour la recherche de solutions permettant l'intégration des données et une meilleure gestion de l'information entre différents programmes. L'exemple le plus cité d'une telle intégration est le *Cadastro único* brésilien (ou « Registre unique », l'expression que nous utiliserons pour décrire ce type de bases de données relatives à la pauvreté), bien que plusieurs autres pays aient récemment adopté des solutions novatrices et défini de bonnes pratiques encore largement absentes de la littérature.

Au-delà des questions techniques, la volonté politique ainsi que les contraintes et opportunités propres à chaque contexte jouent naturellement un rôle déterminant quant au niveau et à la qualité de l'intégration qu'un pays peut atteindre dans le secteur de la protection sociale. Quelques enseignements de base peuvent toutefois être tirés de l'expérience des pays en matière de constitution de bases de données intégrées et de systèmes de gestion de l'information dans ce domaine. Le présent *One Pager* fournit un récapitulatif de ces résultats en se fondant sur un examen approfondi de la littérature et d'études de cas nationales (Barca et Chirchir 2014).

Structure administrative et institutionnelle

Gouvernance et dispositifs institutionnels : L'efficacité d'un système intégré de données et de gestion de l'information repose sur sa gouvernance.

Dans d'autres pays du monde (par ex. en Argentine, au Chili, en Indonésie ou au Mexique), les bonnes pratiques démontrent l'importance de conserver une certaine indépendance entre la direction des programmes individuels d'une part et, de l'autre, la coordination et la gestion, qui peuvent par exemple être confiées à un organisme ou à une unité indépendant(e) et doivent par ailleurs être maintenues à un niveau assez élevé de la hiérarchie gouvernementale pour assurer une coordination effective avec l'ensemble des parties prenantes (dont les ministères concernés, comme celui des Finances, de l'Éducation et de la Santé). Il convient également d'identifier clairement l'ensemble des parties prenantes (les fournisseurs et les utilisateurs des données) et de définir leurs rôles et responsabilités, éventuellement au moyen d'accords juridiquement contraignants (comme des Protocoles d'accords), de mesures d'incitation soigneusement conçues ou de termes de référence établis d'un commun accord.

Structure administrative et décentralisation : La coordination de la collecte et du traitement de grandes quantités de données provenant de chaque unité administrative d'un même pays représente un défi de taille, en particulier dans les pays très décentralisés (comme le Brésil ou l'Indonésie), où les bonnes pratiques consistent à décentraliser les fonctions de mise en œuvre (comme la collecte de données) tout en maintenant les fonctions de conception et de contrôle au niveau national (notamment le ciblage, la vérification et la validation des données). Pour ce faire, un système de partage des données peut être mis en place sur internet et un accès sécurisé aux données unifiées peut être accordé aux services décentralisés de l'administration pour leur utilisation propre, renforçant ainsi leur prise en main des programmes.

Structure opérationnelle

Collecte des données : Deux méthodes sont principalement employées pour la collecte des données : l'inscription sur demande et le recensement ; la meilleure pratique consiste à conjuguer ces deux méthodes pour en tirer le maximum de profit (comme c'est le cas au Chili). Pour la constitution des Registres uniques, la collecte des données ne doit pas nécessairement se faire ex novo ; les pays qui peuvent le faire « récupèrent » en effet les données existantes consignées par les programmes de protection sociale nationaux (comme le *Bolsa Família* au Brésil ou le *BISP* au Pakistan) ou font fusionner des bases de données issues de différents programmes (comme au Kenya) ou d'autres sources (autorités fiscales et autres ministères, comme en Argentine et en Turquie). Ces approches comportent des coûts et des avantages très variables et doivent être adoptées en fonction des contraintes et opportunités propres à chaque pays.



Transformation des données en informations : Même lorsqu'elles sont complètes, les données de qualité n'ont de la valeur que si elles peuvent être transformées en des informations présentant une utilité pour la prise de décision et l'amélioration des programmes et des politiques. Cette condition implique la conduite de processus clairs de vérification, de validation, de mise à jour et d'analyse des données gérés au niveau national et reposant dans l'idéal sur des recoupements virtuels avec d'autres bases de données (en particulier avec le registre civil) et des supervisions de terrain.

Ciblage : Dans les pays où le ciblage figure parmi les objectifs poursuivis par le Registre unique, la meilleure pratique consiste à confier aux organismes et unités responsables du Registre unique la tâche d'attribuer des scores à chaque ménage et d'établir un classement au niveau national afin d'éviter toute interférence politique. Les responsables de la mise en œuvre des programmes se basent ensuite sur la liste nationale ainsi dressée et l'adaptent à leurs objectifs en y ajoutant des critères supplémentaires, en validant les listes fournies et en déterminant le pourcentage de ménages figurant sur le classement national qu'il convient d'intégrer au programme au niveau local.

Mise à jour des données : Étant donnée la nature transitoire de la pauvreté, les données prélevées à un moment déterminé sont naturellement vouées à devenir rapidement obsolètes. Parmi les bonnes pratiques relevées à travers le monde pour tenir le Registre unique à jour, on peut notamment citer les suivantes :

- Établir un calendrier de mise à jour des données au moyen d'un recensement mené tous les deux à trois ans (de nombreux pays ont toutefois du mal à s'y tenir pour des raisons budgétaires) ;
- Procéder à l'intégration des données en ligne, en les transférant notamment du niveau local au niveau national et entre différentes institutions, comme le registre civil (par ex. : Argentine, Chili, Turquie) ; et
- Rassembler dans une seule approche intégrée la collecte des données sur demande et le recensement.

Mise en relation des données : L'intégration des informations relatives aux individus (et aux ménages) figurant sur différentes bases de données peut se révéler d'une grande simplicité, mais elle n'est possible que s'il existe un « identifiant unique » associé à chaque citoyen. Dans les pays dotés de solides systèmes d'identification nationale (comme le Pakistan ou la Turquie), cette condition ne pose pas de problème ; dans d'autres pays, la solution proposée pour délivrer un tel identifiant consiste à collaborer avec les services du registre civil (comme au Kenya ou en Ouganda), à assigner des numéros d'identification sociale (comme au Brésil, à Maurice et au Mexique) ou à attribuer de nouveaux numéros d'identification aux nouveaux candidats, avec un risque de doublons (comme en Colombie).

Infrastructure technologique

Les infrastructures technologiques nécessaires à l'existence d'un Registre unique peuvent être créées à partir de zéro, mais elles ont un coût. Voici quelques-uns des enjeux à prendre en compte :

- La confidentialité des données : adhérer à des protocoles internationaux ;
- Le transfert des informations : assurer leur transfert effectif vers différents secteurs et niveaux de gouvernement en procédant par internet ou par lot ;
- Matériel informatique : quantité de mémoire suffisante, capacité de traitement, quantité de serveurs suffisante, etc. ;
- Sauvegarde et sécurité : conformité obligatoire à la norme ISO 27001 (relative à la gestion d'informations confidentielles ou sensibles visant à garantir leur sécurité, leur confidentialité et leur intégrité) ; et
- Logiciels informatiques : dans l'idéal, logiciels non déposés (accès libre) et dotés d'un prototypage itératif grâce auquel un modèle de système est conçu et personnalisé en fonction de la rétroalimentation des utilisateurs.

Référence :

Barca, Valentina, et Richard Chirchir. 2014. *Single Registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts*. Oxford : Oxford Policy Management.

Ce One Pager est le résultat d'un partenariat entre l'IPC-IG et Oxford Policy Management.