

SAUVER  
DES VIES  
CHANGER  
LES VIES



# Somalie: Examen des bases de données et des registres des bénéficiaires des programmes de transferts monétaires

## APERÇU DE L'ÉTUDE

Un mécanisme d'assistance technique financé par ECHO, géré par le Programme alimentaire mondial (PAM), visait à étudier comment renforcer les systèmes de protection sociale dans les situations de déplacement forcé ou de fragilité, en vue de contribuer à l'agenda mondial d'apprentissage sur le moment et la manière dont ils peuvent être utilisés pour répondre aux besoins humanitaires d'une manière plus rentable, efficace et prévisible.

Une assistance technique à court terme a été fournie pour améliorer la conception ou la mise en œuvre des programmes dans neuf pays confrontés à des crises prolongées.<sup>1</sup> Chaque mission abordait un thème prioritaire identifié collectivement par les partenaires humanitaires et de développement, complétant et catalysant les efforts déployés par les gouvernements nationaux et leurs partenaires, l'objectif étant d'améliorer le bien-être des populations chroniquement pauvres ou vulnérables, celles affectées par des crises, celles vivant dans des situations de

conflit ou des réfugiés. Les missions étaient axées sur les liens entre l'action humanitaire et la protection sociale : il s'agissait notamment de recenser les bonnes pratiques et de formuler des recommandations pour améliorer la coordination institutionnelle, le transfert de connaissances, et des vecteurs tels que les systèmes d'information ou les mécanismes de paiement. Les projets étaient conçus et gérés au sein des pays par un mécanisme de partenariat entre les représentants du PAM, de la FAO, d'ECHO, de l'UNICEF, du DFID et de la Banque mondiale, en consultation avec le gouvernement et d'autres organismes en fonction du contexte du pays. Un partenaire a servi de chef de file dans chaque pays.

La présente note d'information résume l'assistance technique en Somalie. Nous faisons ici le point sur les pratiques d'enregistrement des bénéficiaires et les systèmes de gestion de l'information actuellement utilisés par les principaux acteurs humanitaires et de résilience et par le gouvernement. En documentant les systèmes

<sup>1</sup> Les neuf pays sont l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iraq, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda et la Somalie.

existants, l'assistance contribue aux discussions sur la manière dont des systèmes communs de gestion des données pourraient étayer une meilleure coordination ou mise en commun de la charge de travail et de l'assistance entre les acteurs humanitaires à grande échelle, ce qui pourrait servir de base à un registre social harmonisé, propriété du gouvernement ou soutenir une éventuelle transition vers une approche nationale de filets de sécurité sociale.

## CONTEXTE DU PAYS

La Somalie est l'un des pays les plus pauvres du monde. Une grande partie de la population est exposée à des risques multiples, en particulier les chocs climatiques, les conflits et l'insécurité. Cette situation, combinée à des décennies de gouvernance fragile, a érodé les moyens de subsistance et épuisé les mécanismes d'adaptation. La récurrence de graves sécheresses exige la reprise d'opérations humanitaires massives tous les cinq à sept ans. Il n'existe pas de protection sociale officielle mise en œuvre par le gouvernement. Cette lacune est partiellement mais insuffisamment comblée par l'aide communautaire et les envois de fonds informels, et l'aide humanitaire à court terme.

Depuis la famine de 2011, les partenaires humanitaires et de développement ont cherché de nouveaux moyens de relever ces défis. Les programmes des agences ont évolué pour fournir une assistance plus harmonisée, essentiellement en espèces, avec un financement plus prévisible et à plus long terme. À mesure que l'édification de l'État s'accélère, il est envisagé de poursuivre l'harmonisation et la consolidation de l'aide pour améliorer le rapport coût-efficacité, réduire la fragmentation de l'aide et contribuer à l'émergence d'un système de protection sociale.

La protection sociale est reconnue comme une priorité par le Gouvernement fédéral de Somalie dans le Plan national de développement. Un sous-groupe de travail sur la protection sociale a été créé et une politique est en cours d'élaboration par le PAM, l'UNICEF et le gouvernement. L'Union européenne a commandé un examen pour identifier les possibilités de transition vers un filet de sécurité sociale public. Ces initiatives soulignent l'importance des connaissances, des institutions et des systèmes développés par les programmes humanitaires et de développement en tant que fondement de tout système national.

## MÉTHODE DE RECHERCHE

Cette mission, dirigée par le PAM Somalie, s'appuie sur la politique de protection sociale susmentionnée et sur les examens de l'UE. Les partenaires de l'assistance

technique ont collectivement identifié ses priorités. Une note conceptuelle a été présentée au Groupe de travail sur les transferts monétaires, composé de tous les membres des Nations Unies, des ONG et des donateurs qui travaillent sur les transferts monétaires en Somalie. Cela a permis d'assurer la coordination avec des initiatives complémentaires, d'éviter les doubles emplois et d'assurer la collaboration en matière de partage des données. L'approbation du gouvernement a été obtenue grâce à la collaboration du PAM en matière de protection sociale (coprésidence du sous-groupe de travail sur la protection sociale et élaboration de la politique de protection sociale). L'approche interorganisations et l'engagement des donateurs en faveur d'un objectif commun visent à faciliter la collaboration future, en dépit des difficultés à surmonter les divergences d'opinion sur les prochaines étapes.

Les résultats sont tirés d'un questionnaire auquel neuf membres du Groupe de travail sur la trésorerie ont répondu et d'entrevues approfondies avec les intervenants.<sup>2</sup> Des données ont été recueillies sur l'ampleur et la couverture géographique des interventions en espèces et en nature (nombre de personnes/ménages et valeurs de transfert), les mécanismes de prestation, la capacité d'expansion, les critères et méthodes de ciblage, les processus d'enregistrement et d'inscription, les champs de données saisis y compris les données biométriques et les numéros de téléphone mobile, les outils et procédures pour assurer la qualité des données, les solutions en matière de gestion des données et les processus de protection des données.

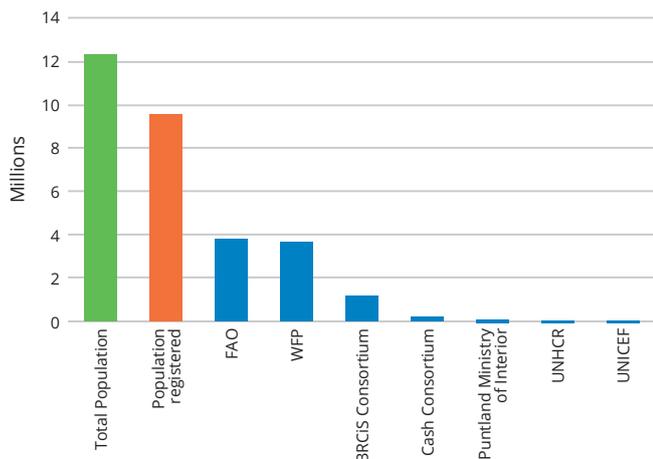
L'étude a permis d'obtenir une vue d'ensemble concise des bases de données utilisées par les principaux acteurs fournissant une assistance en Somalie. L'analyse est présentée sous forme de tableau comparant leurs caractéristiques, processus et capacités respectifs. Un bref rapport narratif fournit une analyse sommaire et recommande des actions aux acteurs humanitaires en vue i) d'améliorer l'harmonisation des données à court terme ii) de les orienter vers une plateforme commune et la création d'un système de registre social pour tous les programmes en Somalie.

## RÉSULTATS

Il est possible d'améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes en Somalie en établissant des liens entre l'action humanitaire et la protection sociale. Les bases de données qui sous-tendent les principaux programmes des acteurs internationaux (et gouvernementaux) peuvent appuyer, grâce aux enseignements tirés de l'expérience, la création d'un registre social national. Les résultats révèlent ce qui suit:

<sup>2</sup> Les neuf répondants étaient le Ministère de l'intérieur du Puntland (Affaires des personnes déplacées à l'intérieur), l'Association africaine des personnes handicapées, le groupe d'ONG Cash Consortium, Catholic Relief Services (CRS), la FAO, le Croissant-Rouge de Somalie, le HCR, l'UNICEF et le PAM.

Population totale et population enregistrée dans les bases de données (par base de données)



**Couverture élevée des populations à risque:** les bases de données sur l'aide humanitaire des organismes participant à cette étude comprennent plus de 5 millions de personnes, soit près de la moitié de la population<sup>3</sup>, dans la plupart des zones géographiques. Même en tenant compte des doublons, ces exercices réguliers d'enregistrement produisent clairement des données sur une grande proportion de la population somalienne.

**Les plateformes de gestion des données aident à gérer les doublons, mais le manque d'interopérabilité constitue une contrainte:** la tendance est à l'adoption d'applications dédiées à la gestion des données bénéficiaires, avec des outils permettant d'identifier les doublons au sein d'un programme. Toutefois, en dehors de l'interface du PAM avec les systèmes de gestion des données du HCR et de la FAO, il y a peu d'échanges de données entre les organisations. La plupart des organisations ne peuvent pas vérifier les bénéficiaires d'un programme à l'autre – une fonction essentielle de tout registre social de base pour rendre compte de l'aide totale reçue par un ménage.

**Des champs de données et des données biométriques communs pourraient fournir une «identification fonctionnelle» pour un registre social:** La plupart des bases de données comprennent quatre champs communs, à savoir le nom du chef de ménage, la taille du ménage, l'emplacement et le numéro de téléphone cellulaire. Celles-ci pourraient constituer le fondement d'une base de données commune, ainsi que la conclusion d'une étude de la Banque mondiale sur les identités numériques. L'attribution d'un «identificateur unique» – un champ d'un enregistrement de bénéficiaire qui est unique à cette personne – est essentielle à cet égard. Les bases de données utilisant un identificateur unique commun peuvent plus facilement interagir ou partager

des données. Cela peut réduire les doubles emplois et les lacunes et améliorer la planification et le suivi. En Somalie, il n'existe pas de carte d'identité nationale ou de registre d'état civil unique, et les organisations ont créé des numéros de série spécifiques aux programmes. Des champs de données communs pourraient être utilisés jusqu'à ce qu'un système national d'identification soit établi. Les solutions possibles qui pourraient servir d'identificateur unique sont la collecte de données biométriques qui font déjà partie intégrante des processus d'enregistrement du PAM et du HCR, ainsi que plusieurs ONG (qui, ensemble, constituent la plupart des registres des bénéficiaires) ou les numéros de téléphone portable figurant dans la plupart des registres des ménages.<sup>4</sup> Tout registre social de base devrait toutefois tenir compte du fait que plusieurs ménages peuvent utiliser le même téléphone, qu'un ménage peut avoir plusieurs numéros de téléphone et que les numéros de téléphone peuvent changer avec le temps, ce qui les rend moins fiables que la biométrie à des fins de comparaison.

**Approches communes de ciblage, mais les pratiques d'enregistrement limitent le potentiel de création d'un registre pour les interventions en cas de choc:**

La plupart des acteurs suivent des méthodes similaires pour le ciblage et l'enregistrement (ciblage géographique suivant le système de classification en phase intégrée, le ciblage communautaire utilisant des indicateurs catégoriels). Il s'agit là d'une approche acceptée en Somalie, généralement considérée comme transparente et équitable. Les critères d'inclusion correspondent généralement aux facteurs de vulnérabilité tels que la perte de bétail, le manque d'accès au revenu, l'absence de transferts de fonds ou d'aide et les facteurs démographiques (femmes enceintes ou allaitantes, orphelins, personnes âgées, handicapés et malades chroniques, et ménages dirigés par une femme). L'utilisation de critères communs, dont beaucoup correspondent à ceux utilisés dans la protection sociale à long terme, offre la possibilité d'une plus grande harmonisation.<sup>5</sup>

Toutefois, les pratiques d'enregistrement limitent actuellement la possibilité de créer un registre social. Les phases d'inscription et de scolarisation sont en fait les mêmes pour la plupart des partenaires – les données sont recueillies après que l'admissibilité a été déterminée, et à partir des cas admissibles seulement. Les données ne sont collectées ou stockées sur les non-bénéficiaires que par le PAM et le HCR, alors qu'un registre social type contient des enregistrements des deux. La collecte de données est concentrée sur les données nécessaires à l'identification du bénéficiaire pour effectuer le transfert, et non sur les caractéristiques de vulnérabilité/conditions

3 En 2014 l'UNFPA estime la population somalienne à 12,3 millions de personnes.

4 Et aussi inclus comme variable dans les quatre principaux systèmes d'identification utilisés par le gouvernement somalien, selon l'étude de la Banque mondiale sur les systèmes d'identification en Somalie : nom, prénom, âge et sexe et contact mobile.

5 Ce résultat est conforme aux conclusions de l'étude de l'UE et au projet de politique de protection sociale.

du ménage. Cette méthode limite la disponibilité de données permettant soit d'éclairer les efforts de ciblage sur les programmes futurs, soit d'accroître rapidement l'assistance en cas de chocs.<sup>6</sup>

### **Les applications de gestion des données améliorent l'efficacité et la précision, mais on continue d'assister au développement de bonnes pratiques en matière de sécurité des données:**

Les organisations qui utilisent des applications de gestion des données font état d'une meilleure efficacité de la collecte des données lors de l'enregistrement et d'une meilleure qualité des données, grâce aux outils de validation ou de restriction des entrées. Il s'agit là d'une pratique exemplaire dans le système d'information de gestion en matière de protection sociale et il est logique que tout registre de base s'appuie sur ces expériences. Les acteurs humanitaires s'efforcent également de respecter les bonnes pratiques en matière de protection des données, et ces applications peuvent être utiles grâce à des contrôles intégrés. Toutefois, la plupart des acteurs sont encore en train d'élaborer leurs politiques en matière de protection des données et les procédures appliquées varient considérablement, de même que les lacunes visibles (par exemple, aucune séparation des tâches ou aucun contrôle quant aux personnes autorisées à accéder aux données). Il faudrait les améliorer et les normaliser pour former la base d'un futur registre.

## **RECOMMANDATIONS**

L'étude formule les recommandations suivantes :

- Établir 5 à 7 champs de données communs à tous les programmes, afin d'améliorer la vérification de l'identité jusqu'à ce qu'un système national soit mis au point.
- Renforcer l'enregistrement et la scolarisation des groupes vulnérables au moyen de critères communs de vulnérabilité et de normes de qualité pour leur identification et leur enregistrement.
- Adopter un identifiant unique pour les individus et les ménages, basé sur la biométrie et permettant la déduplication entre les acteurs humanitaires, jusqu'à ce qu'un système d'identification de base devienne disponible.<sup>7</sup>
- Évaluer la faisabilité de l'adaptation des pratiques d'enregistrement et d'inscription afin d'améliorer le

potentiel de réponse aux chocs à l'échelle – comme la collecte de données sur des populations plus larges dans des endroits à haut risque, l'identification préalable des ménages vulnérables pour assistance ex ante et la vérification de la vulnérabilité de ceux inscrits dans les registres existants après une catastrophe.

- Améliorer la gestion et la sécurité des données à caractère personnel, notamment grâce à des protocoles qui adhèrent aux meilleures pratiques en matière de protection des données et qui limitent l'accès aux données ou en contrôlent le partage.

## **PROCHAINES ÉTAPES**

L'objet de cette étude est extrêmement pertinent par rapport au contexte politique actuel en Somalie. La mission compare objectivement les approches existantes et propose des options qui s'appuient sur les points forts et les similitudes et surmontent les goulets d'étranglement qui, nous l'espérons, favoriseront l'harmonisation et le partage des données. Il contient des recommandations concrètes sur la voie à suivre. Les conclusions de ces études sont déjà à la base d'études complémentaires des partenaires du PAM et d'acteurs à plus grande échelle.<sup>8</sup> Une fois validés, les résultats devraient déboucher sur un plan d'action convenu d'un commun accord entre les parties prenantes, qui déterminera s'il s'agit d'une plateforme unique, d'une approche collaborative de la consolidation des systèmes ou de la poursuite des activités comme d'habitude.

Toute mesure de sélection d'une pièce d'identité fonctionnelle devrait être coordonnée avec les plans de la Banque mondiale visant à appuyer l'établissement d'un registre des ménages et de tout cadre juridique régissant l'état civil en Somalie.

## **ENSEIGNEMENTS TIRÉS**

L'expérience de la Somalie met en lumière les enseignements que peuvent en tirer les acteurs qui cherchent à établir des liens entre la protection sociale et l'action humanitaire:

- Les intérêts acquis découragent les progrès dans la mise en place de systèmes communs. Il existe en Somalie des plateformes concurrentes dans lesquelles les organisations ont beaucoup investi et auxquelles

6 Le rapport note que la capacité d'un registre social à être utilisé efficacement pour la réaction aux chocs dépend de l'exactitude et de la mise à jour des données, certes, mais il s'agit néanmoins d'une fonction potentiellement très utile d'un tel registre, qui doit être considérée.

7 Remarque: cela n'équivaut pas nécessairement à une authentification biométrique au point de transaction, ce qui nécessiterait l'intégration de la technologie biométrique avec les plateformes de services financiers mobiles du secteur privé et leurs agents, chose qui pourrait aller à l'encontre de l'objectif d'une assistance rapide à l'échelle.

8 Par exemple, l'étude prévue par le DFID en Somalie sur la gestion des données et les plans de l'ONG Cash Consortium pour dédupliquer les dossiers des bénéficiaires et discuter de l'utilisation commune des données biométriques, qui sont des recommandations du rapport de l'assistance technique.

elles peuvent, à juste titre, être réticentes à renoncer. En outre, les initiatives visant à consolider les données et les systèmes peuvent être perçus comme des gagnants et des perdants. Les tentatives visant à combler cet écart doivent en tenir compte.

- Les organismes humanitaires ont un rôle à jouer dans cette transition s'ils peuvent adapter leur rôle traditionnel d'«exécutants» pour assumer leur rôle de «facilitateurs». Par exemple, les acteurs qui tiennent à jour des systèmes de gestion des données et des listes de ménages pour servir de base à tout

registre social pourraient appuyer la mise au point de systèmes et le renforcement des capacités. Cela peut nécessiter des changements dans les mentalités concernant la fonction des organismes opérationnels et des changements dans les modalités de financement.

- Il est important d'accorder suffisamment de temps pour bien comprendre les enjeux et les défis, envisager des solutions et établir un consensus entre les intervenants.

## Remerciements

Cette consultation d'assistance technique était dirigée par Paul von Kittlitz, WFP SCOPE Business Services. Cette étude de cas a été rédigée par Gabrielle Smith, consultante indépendante. Le PAM est redevable au PAM Somalie et à ses partenaires qui ont appuyé cette initiative: Liljana Jovceva et Ruby Khan (PAM) ; Asha Sawyer (FAO); Mark Agoya (DFID); Johann Heffnick (ECHO); Danielle Trotter (UNICEF) et Maniza Naqvi (Banque Mondiale). Le PAM remercie également les membres du SPIAC-B (Banque Mondiale, DFID, ECHO, UNICEF, PAM, FAO) qui ont joué le rôle de Groupe consultatif technique du Mécanisme d'assistance technique au niveau mondial.

## Programme Alimentaire Mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70,  
00148 Rome, Italie  
T +39 06 65131 wfp.org

Page de photo 1: PAM/Tobin Jones