



**Cinquième Conférence des ministres africains chargés
de l'enregistrement des faits d'état civil**
Lusaka, 14-18 octobre 2019

CRMC5/2019/7

L'intégration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité juridique à l'ère numérique

Thème de la Conférence :

*Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil
et d'établissement des statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion
de l'identité juridique*



APAI-CRVS
Pour que chacun soit visible en Afrique



**Décennie du repositionnement
de l'enregistrement des faits
d'état civil et des statistiques
de l'état civil en Afrique
2017-2026**

I. Introduction

1. La nécessité d'intégrer l'enregistrement des faits d'état civil et l'identité juridique est devenue incontournable à l'heure où l'Afrique s'emploie à réaliser trois des objectifs clés énoncés dans l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), à savoir ne pas faire de laissés-pour-compte, promouvoir l'inclusion et assurer la visibilité de tous. Ainsi que le prescrivent l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, chaque enfant a droit à un nom et à être enregistré à sa naissance. Par ailleurs, chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique, comme cela est énoncé à l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que dans plusieurs autres instruments internationaux sur les droits humains et le droit humanitaire. Les personnes privées d'une identité juridique ne peuvent acquérir de nationalité et se retrouvent ainsi apatrides. Les femmes et les enfants risquent d'être contraints d'avoir recours au marché du travail informel et de subir d'extrêmement mauvaises conditions de travail, la traite, ou l'exploitation sexuelle, sans avoir accès à la justice ou à tout autre service social.

2. Le droit à l'identité juridique est un droit intangible, ce qui signifie que c'est un droit humain fondamental qui n'est susceptible ni de restriction ni de suspension, même en cas d'urgence. Dans le contexte du droit humanitaire international, tous les États sont dans l'obligation d'assurer la reconnaissance juridique des personnes qui se trouvent sur leur territoire.

3. Or, il y a aujourd'hui un milliard de personnes dans le monde qui ne peuvent prouver qu'elles sont et n'ont donc pas d'identité juridique et environ la moitié de ces personnes se trouvent en Afrique. À peu près 650 millions de ce milliard de personnes sont des enfants. L'adoption de la cible 16.9 des Objectifs du développement durable (« D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances ») est essentielle pour la réalisation de l'engagement du Programme 2030 de ne pas faire de laissé-pour-compte, tout comme l'est la cible 17.19 qui vise notamment à appuyer le renforcement des capacités statistiques des pays en développement, dont l'indicateur de suivi doit être la proportion de pays ayant atteint un taux d'enregistrement des naissances de 100 % et un taux d'enregistrement des décès de 80 % (indicateur 17.19.2).

4. Il convient de noter que les données des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (CRVS) sont nécessaires pour 12 des 17 Objectifs de développement durable, directement ou indirectement. De bons systèmes CRVS sont donc indispensables pour faire en sorte que les objectifs connexes soient réalisés en Afrique de façon inclusive. C'est ce que reconnaît l'Agenda 2063 de l'Union africaine, qui cite l'inclusion comme une condition préalable à la croissance et au développement du continent. Aussi les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont-ils, lors de leur sommet tenu en juillet 2016 à Kigali, proclamé la période 2017-2026 Décennie de repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil dans les programmes de développement nationaux, régionaux et continentaux de l'Afrique.

5. Par ailleurs, le Programme des Nations Unies sur l'identité juridique 2020-2030 a été lancé comme initiative Unité d'action des Nations Unies, avec l'appui de la Vice-Secrétaire générale, pour aider les États membres à construire leurs propres systèmes CRVS et systèmes de gestion de l'identité qui soient holistiques sur la durée, l'objectif de référence étant d'identifier 300 millions de personnes d'ici 2025. Les États membres disposeraient ainsi des statistiques de l'état civil et des informations démographiques dont ils ont besoin pour assurer

le progrès socioéconomique, améliorer l'administration publique, et rationaliser la planification et le suivi.

II. L'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil : fondements de l'écosystème de l'identité

6. Pour tirer parti du potentiel démographique de l'Afrique, il faut adopter une approche de l'identité fondée sur tout le cycle de vie, allant de la naissance à la mort. Le système d'enregistrement des faits d'état civil est la pierre angulaire de tout écosystème de l'identité. Un principe systémique fondamental est que l'enregistrement des faits d'état civil doit servir de base à l'identification de chaque personne et à l'inscription de son « entrée » dans les registres de la population et de sa « sortie » desdits registres. L'enregistrement de la naissance et la certification de l'identité des personnes à l'aide d'un numéro unique d'identification donné à la naissance relie les personnes pendant toute leur vie aux registres de l'état civil, à ceux de l'identité nationale et à une multitude de registres fonctionnels. Un extrait d'acte de naissance est considéré comme la pièce fondamentale de tous les systèmes d'identification individuelle, notamment la carte nationale d'identité, qui assure à chacun l'accès aux divers services sociaux, aux soins de santé, à l'éducation et à la protection sociale. Un certificat de décès permet de retirer une personne de ces divers registres fonctionnels, d'éliminer les travailleurs fantômes et autres bénéficiaires illicites et de mettre à jour les fichiers électoraux.

7. Malgré les progrès remarquables des quelques dernières années, les systèmes CRVS africains ont encore beaucoup de défis à surmonter. Au niveau régional, le taux moyen de couverture de l'enregistrement des naissances est passé de 40 % en 2012 à 56 % en 2015, mais l'enregistrement des décès est resté en-dessous de 40 % sur cette même période.

8. Les systèmes CRVS de plus des deux tiers des pays d'Afrique ne sont pas suffisamment financés et seuls 28 % d'entre eux ont assez de ressources humaines. De ce fait, il n'y a que peu de pays qui disposent de systèmes complets et conformes aux normes internationales.

III. Intégrer l'enregistrement des faits d'état civil et la gestion de l'identité

9. Dans de nombreux pays d'Afrique, l'enregistrement des faits d'état civil et la gestion de l'identité sont assurés par différents ministères et départements de l'État, sans relations entre eux. Le Botswana est un des rares pays qui aient fait des progrès dans leur intégration en créant un numéro unique d'identité donné à la naissance, qui relie les registres de l'état civil et ceux de l'identité. En effet, c'est le Département de l'état civil et de l'enregistrement national du Ministère du travail et de l'intérieur du Botswana qui est responsable à la fois de l'administration de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité. Le numéro unique d'identité donné à une personne à sa naissance lui sert à obtenir une carte d'identité dès l'âge de 16 ans. La Namibie dispose elle aussi d'un système intégré de gestion de l'identité et d'enregistrement des faits d'état civil qui fonctionne bien, sous la responsabilité du Ministère de l'intérieur et de l'immigration.

10. Une approche intégrée et holistique repose sur trois piliers :

- La fonction d'enregistrement des faits d'état civil est distincte, car les procédures concernant la délivrance des pièces d'état civil exigent des protocoles adéquats et stricts. Dans ce modèle, la mise en place et le maintien des registres de la population vont de pair avec la fonction d'enregistrement des faits d'état civil.

- La fonction d'établissement des statistiques de l'état civil incombe à l'autorité nationale chargée des statistiques, responsable de la production régulière de statistiques de l'état civil sur la base des informations figurant dans les registres de la population ou obtenues auprès des offices d'enregistrement des faits d'état civil.
- La fonction de gestion de l'identité repose sur l'accès aux registres de la population et la délivrance de pièces d'identité biométriques aux différents moments de la vie d'une personne.

IV. Rôle des technologies de l'information et de la communication dans l'enregistrement des faits d'état civil, l'établissement des statistiques de l'état civil et la gestion de l'identité

11. Lors de leur quatrième Conférence, les ministres africains chargés de l'état civil ont exhorté les États membres de l'Union africaine à développer des technologies communes d'information et de communication, en soutien à des systèmes CRVS continentaux reposant sur des normes communes et interopérables avec les autres systèmes publics, dont les services de santé et de gestion de l'identité. Les ministres ont aussi demandé à la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en sa qualité de secrétariat du Programme africain pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil (Programme africain), d'être le fer de lance du développement de technologies communes d'information et de communication, en appui à des systèmes CRVS efficaces dans toute l'Afrique. Ces technologies devront assurer les plus hautes normes de protection du caractère confidentiel des données individuelles ainsi que l'interopérabilité des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, de soins de santé et de gestion de l'identité, tout en étant suffisamment souples pour répondre aux besoins de tous les pays d'Afrique. Cet effort a été stimulé par l'appel adressé en janvier 2018 par le Secrétaire général au Comité exécutif en vue d'une approche cohérente de l'ONU en matière d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité, qui a abouti à la formation du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'identité juridique, dans le cadre duquel la CEA est chargée de réunir le Programme africain existant et le Programme des Nations Unies pour l'identité juridique (2020-2030).

12. Depuis quelques années, de nombreux pays africains ont adopté de nouvelles technologies d'identification numérique mais sans se doter des cadres juridiques idoines pour gérer ces systèmes modernes d'identification. Toutes sortes de fournisseurs de technologies sont apparus sur le continent avec des systèmes d'identification numérique individuelle qui ne sont harmonisés ni au sein même des pays, ni encore moins d'un pays à l'autre. Un grand nombre de ces initiatives d'identification numérique ignorent les infrastructures d'enregistrement des faits d'état civil, seule plateforme fondamentale abordable, durable et légale d'identification. Ces projets ponctuels et fragmentés, qui sont coûteux et ne peuvent être maintenus dans la durée, risquent d'avoir des effets néfastes pour les pays et les régions dans le contexte de leur volonté d'intégration commerciale et économique. C'est le cas par exemple pour le développement du commerce électronique dans le cadre de la Zone de libre échange continentale africaine (ZLECA), étant donné les questions d'intégrité et de confiance inhérentes aux transactions en ligne, en particulier pour l'identification des acheteurs et des vendeurs, qui sont les principaux obstacles à l'expansion du commerce électronique en Afrique. C'est pourquoi des initiatives d'intégration régionale appuyant une meilleure harmonisation des systèmes fondamentaux d'identification juridique favoriseraient la

réalisation de la ZLECA. Dans ce contexte, les pays pourraient aussi se mettre d'accord pour faciliter la mise en place de réglementations communes pour des systèmes et plateformes robustes et durables d'identification juridique numérisée, ce qui favoriserait l'intensification du commerce intra-africain.

13. Si l'identification numérique ouvre des possibilités dont le processus d'intégration économique régionale a grand besoin, elle présente aussi des risques accrus exigeant la cybersécurité pour la protection des données individuelles. Les problèmes que posent la gestion et le contrôle des données numériques vont devenir de plus en plus graves avec l'expansion de l'économie numérique, du fait surtout de l'absence de cadres directifs et réglementaires, des carences en matière de gouvernance, du manque de capacité institutionnelle et des risques de « verrouillage » exercé par les fournisseurs (en l'absence de capacité et d'expertise institutionnelles sur la façon de gérer, de protéger et d'utiliser les données). Ici encore, la ZLECA pourrait jouer un rôle essentiel en promulguant des réglementations communes afin de surmonter un grand nombre de ces risques et autres difficultés, en améliorant la gestion des données numériques et de l'identité sur le continent, tout en libérant leurs bénéfices potentiels.

14. Dans de nombreux pays d'Afrique, les lois en vigueur sont obsolètes et ne tiennent pas compte de la nature numérique des systèmes modernes d'enregistrement qui assurent l'efficacité de la saisie des données, de leur stockage et de l'interopérabilité avec les autres systèmes d'identification. Un grand nombre de pays africains dépendent encore complètement de systèmes manuels d'enregistrement sur papier et seulement un tiers d'entre eux (33 %) enregistrent les naissances et les décès électroniquement dans tous les bureaux locaux de l'état civil.

V. Comment aborder l'intégration

15. Une approche intégrée permettrait aux États d'adopter et de réaliser d'une façon holistique l'enregistrement de tous les faits d'état civil, la production des statistiques de l'état civil, l'établissement et la tenue des registres de la population et la gestion de l'identité de la naissance à la mort. Toutes ces fonctions devraient être complètement et simultanément interopérables conformément aux normes et recommandations internationales, ce qui va exiger d'intégrer le travail effectué actuellement par le secrétariat du Programme africain et celui du Programme des Nations Unies pour l'identité juridique 2020-2030.

16. Du point de vue normatif et compte tenu des mandats, une approche intégrée doit insister sur l'expansion du cadre méthodologique international des systèmes CRVS pour y englober la gestion de l'identité en un seul système qui garantisse une identité juridique pour tous de la naissance à la fin de la vie. Les pays seront encouragés à adopter une telle solution.

17. Dans la perspective des opérations et de la coordination au niveau continental, une approche intégrée de l'enregistrement des faits d'état civil, de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité devrait être incorporée dans le travail du secrétariat du Programme africain et du Groupe régional de base, ce qui exigera que les mandats de ces instances soient élargis aux acteurs et partenaires de la gestion de l'identité et de la numérisation. Ceci devrait se répercuter au niveau des pays, où des groupes nationaux de base de partenaires et comités nationaux de coordination des ministères et départements de l'État devraient être mis en place.

Questions à examiner

- Comment l'Afrique peut-elle contribuer à atteindre la cible des Nations Unies concernant la réduction de la fracture identitaire, l'objectif de référence étant d'identifier plus de 300 millions de personnes d'ici 2025 ?
 - À quels défis devront faire face les pays qui souhaitent adopter une approche holistique de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité ?
 - Quelles possibilités peuvent offrir les technologies de l'information et de la communication et quels en sont les risques ?
-