

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

CRM5/2019/11

Document de travail

Cadre d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil

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. Contexte

1. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil établissent l'identité juridique des membres d'une population et permettent de leur délivrer les pièces légales d'identification dont ils se servent pour prouver leur identité lors des transactions entre eux et avec l'État. Les données individuelles et combinées des registres de l'état civil sont utiles pour une multiplicité d'acteurs, publics et privés, pour assurer l'organisation et la prestation de leurs services. Les données complètes, actualisées et exactes des registres de l'état civil permettent aux États de tenir à jour des bases de données démographiques sectorielles favorisant la bonne gouvernance, notamment en mettant l'accent sur l'inclusion, la transparence et la responsabilité. Les faits d'état civil enregistrés offrent par ailleurs aux gouvernements une source continue de statistiques de l'état civil,¹ indispensables pour calculer les indicateurs critiques dans les domaines sanitaires, sociaux et démographiques, y compris pour les petites zones. Dans certains pays où ces systèmes sont bien développés, les décomptes réguliers de la population peuvent être effectués sur la base de ces registres, ce qui réduit la nécessité d'effectuer les recensements traditionnels et coûteux de la population. Ces pays peuvent aussi mettre en place des bases de données solides pour l'identification des populations, en appui à des programmes de gouvernement électronique qui sont en train de prendre de plus en plus d'importance.

2. Si presque tous les pays du monde ont mis en place des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, il n'y en pas beaucoup qui répondent aux normes des Nations Unies stipulant «l'inscription continue, permanente, obligatoire et universelle de l'existence et des caractéristiques des faits d'état civil» (naissance vivante, décès, mort foetale, mariage et divorce).² Dans de nombreux pays, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil sont incomplets, handicapés notamment par des problèmes d'accessibilité, de calendrier, d'organisation, d'infrastructure, de gestion et de capacités des ressources humaines. On ne saurait trop insister sur ces lacunes et sur l'incidence de l'absence de bons systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (systèmes CRVS) pour les particuliers, les sociétés et les gouvernements. Dans le même temps, les priorités de développement et les engagements pris par des organisations régionales et les gouvernements, comme l'Agenda 2063 de l'Union africaine et le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, font de plus en plus ressortir l'importance et la nécessité de systèmes CRVS robustes. C'est ainsi que la cible 16.9 des Objectifs de développement durable exige des pays de garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances. La nécessité de l'enregistrement des décès est expressément reconnue dans l'Objectif 17, de même que dans les cibles connexes en matière de santé, qui nécessitent des données sur la mortalité et les causes de décès. Par ailleurs, comme les gouvernements consacrent aujourd'hui de plus en plus d'investissements à l'identification de leurs ressortissants ainsi qu'aux systèmes relatifs à l'immigration et à la sûreté nationale, les données et informations relatives aux naissances et aux décès provenant des registres de l'état civil sont devenues indispensables.

3. Conscients de l'importance des systèmes CRVS et de la nécessité de les consolider pour répondre aux normes de performance fixées par les Nations Unies, les pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique se sont clairement engagés depuis 2010, dans le cadre de leurs conférences ministérielles respectives, à mettre en place des systèmes CRVS efficaces et fiables. Les pays de ces régions se sont en particulier engagés à adopter une approche commune pour : a)

¹ Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil. Révision 3. Nations Unies. New York, 2015. Voir <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/M19Rev3F.pdf>.

² Ibid.

effectuer un examen complet de leurs systèmes CRVS et b) élaborer des plans d'action nationaux stratégiques pour en orienter l'amélioration. L'objectif primordial de l'examen est d'aider les pays à établir des documents de référence sur la performance de leurs systèmes, afin d'en identifier les faiblesses et de prioriser les domaines clés exigeant des interventions. Ces examens sont nécessaires pour faire une évaluation holistique en profondeur des systèmes CRVS, notamment de leur cadre législatif et directif ; de leur environnement opérationnel ; de leur cadre d'organisation et de gestion ; de l'efficacité des procédures, pratiques et infrastructures d'enregistrement, ainsi que des résultats obtenus et des principaux services.

4. En 2010, pour aider les pays à mener cet examen, l'Organisation mondiale de la Santé et l'Université du Queensland ont publié un instrument d'évaluation des systèmes CRVS qui porte sur les naissances, les décès et les causes de décès.³ En 2012, la Commission économique pour l'Afrique a étoffé cet instrument en l'adaptant pour l'Afrique et en étendant sa portée pour y inclure les mariages et les divorces.⁴ Pour accompagner cet instrument, un Guide de planification stratégique pour les systèmes CRVS a aussi été mis au point.⁵ Ce processus d'examen, aujourd'hui communément appelé « évaluation exhaustive des systèmes CRVS », a été effectué dans plus de 30 pays d'Afrique. Quelques pays ont choisi de faire des évaluations moins lourdes, appelées « évaluations rapides », à l'aide d'une version abrégée de l'instrument d'évaluation mis au point par l'Organisation mondiale de la santé et l'Université du Queensland. La majorité des pays ont aussi élaboré un plan stratégique d'action pour les systèmes CRVS, mais peu l'ont mis en application.

5. La Commission économique pour l'Afrique et *Vital Strategies*, en collaboration avec le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil du Centre de recherches pour le développement international, ont mis au point un cadre d'amélioration des systèmes CRVS qui doit servir d'outil de planification de deuxième génération pour l'amélioration de ces systèmes. Ce cadre prend en compte les mises à jour et autres innovations des approches centrées sur les processus pour la planification, la réalisation et le suivi.

II. Justification du cadre d'amélioration des systèmes CRVS

6. Les pays qui ont réalisé leurs procédures d'évaluation exhaustive et de planification ces neuf dernières années en ont retiré d'importantes leçons et ont utilement confronté leurs expériences. Celles-ci ont servi à améliorer les outils et orientations servant à l'évaluation, ce qui a mené à l'élaboration des outils d'évaluation et de planification de deuxième génération, à savoir le cadre d'amélioration des systèmes CRVS. Ce cadre met l'accent sur l'amélioration de ces systèmes en perfectionnant continuellement les processus. Il combine une approche d'amélioration des processus et de gestion de la performance aux approches existantes de consolidation des systèmes CRVS, pour assurer la réussite dans la durée des améliorations de ces systèmes tout en favorisant une culture d'excellence des processus. Le cadre comporte un ensemble de matériels mis au point pour aider les pays dans leur travail de redynamisation de ces systèmes de bout en bout. Il incorpore tous les éléments contenus dans les premiers outils d'évaluation et orientations de planification et y inclut en plus les composantes suivantes, nouvelles ou étoffées :

³ Organisation mondiale de la Santé et Université du Queensland. 2010. *Improving the quality and use of birth, death and cause-of-death information: guidance for a standards-based review of country practices*. Queensland, Australie. Voir (en anglais) : <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44274>.

⁴ Voir : www.apai-crvs.org/assessment-tools.

⁵ Voir : www.apai-crvs.org/node/126.

- a) Guide et outil pour l'analyse des processus des systèmes CRVS et leur refonte, au besoin, pour en améliorer la performance ;
- b) Guide pour la formulation d'un plan d'action stratégique pour les systèmes CRVS ;
- c) Guide pour la mise en œuvre d'un plan d'action stratégique pour les systèmes CRVS ;
- d) Guide pour le suivi et l'évaluation des progrès et des résultats de la mise en œuvre d'un plan d'action stratégique pour les systèmes CRVS ; et
- e) Références à des documents offrant des orientations sur d'autres sujets pertinents pour ce travail mais qui ne figurent pas dans le cadre.

7. Le cadre d'amélioration des systèmes CRVS est destiné à améliorer et étoffer les premières directives publiées par la Commission économique pour l'Afrique à cette fin. Il offre une nouvelle approche méthodologique pour l'évaluation des systèmes existants, appelée « évaluation, analyse et refonte ». Cette composante, qui était à peine évoquée dans les outils et directives précédents pour l'évaluation, doit aider les pays à se doter d'une approche centrée sur les processus cruciale pour examiner et développer leurs systèmes CRVS.

III. Organisation et portée du cadre d'amélioration des systèmes CRVS

8. Ce cadre envisage les quatre principales étapes suivantes pour l'amélioration des systèmes CRVS : a) préparation de l'amélioration des systèmes ; b) évaluation, analyse et refonte des systèmes ; c) formulation de plans d'action stratégiques pour l'amélioration des systèmes ; d) mise en œuvre des plans d'action stratégiques, avec suivi et évaluation.

- La première partie du cadre présente le contexte de l'importance des systèmes CRVS et explique pourquoi les pays devraient les améliorer. Le chapitre suggère aussi à quelles fins les directives peuvent servir et explique leur organisation et les utilisateurs ciblés.
- La deuxième partie décrit les principes généraux et les éléments clés à prendre en considération pour évaluer et analyser les systèmes CRVS. Elle contient un guide par étape pour ce processus, avec l'ensemble d'actions requises et les principaux acteurs, ainsi que les arrangements de gouvernance pour tout le processus. Les activités proposées y sont organisées avec des illustrations d'échéanciers.
- La troisième partie donne le détail des composantes de l'évaluation, de l'analyse et de la refonte des systèmes CRVS. La première composante est la mise en application de l'outil d'évaluation exhaustive des systèmes. Elle décrit l'objectif général et les résultats escomptés des questions et examens proposés. Elle offre aussi des échéanciers pour l'évaluation des principaux aspects à examiner et des propositions de questions et d'enquêtes avec toute une gamme de méthodes possibles. La deuxième composante porte sur l'analyse et la refonte des systèmes.

- La quatrième partie offre des orientations pour la formulation d'un plan d'action stratégique pour les systèmes CRVS. Elle se base sur les résultats de l'évaluation, de l'analyse et de la refonte des systèmes avec une matrice qui en résume les principales conclusions pour en dériver les stratégies possibles et les mesures à prendre en priorité. La cinquième partie détaille les indicateurs clés de performance qui devraient être formulés lors de la préparation de la phase d'analyse et de refonte et lors de la rédaction du plan d'action pour l'amélioration des systèmes.

9. Quoique les orientations données dans le cadre se limitent aux quatre principaux faits d'état civil – naissance vivante, décès (y compris les causes de décès), mariages et divorces – les gouvernements peuvent les adapter, avec quelques ajustements dans certaines sections, pour y inclure les autres faits d'état civil figurant dans leurs systèmes CRVS. Pour traiter de ces trois phases distinctes, le cadre s'articule autour des parties essentielles suivantes.

IV. Utilisateurs ciblés par le cadre d'amélioration des systèmes CRVS

10. Tenant compte du fait que les pays en sont à divers stades du processus d'évaluation et d'amélioration de leurs systèmes, le cadre d'amélioration est intrinsèquement souple et peut être utile à n'importe quelle étape des activités d'amélioration des systèmes CRVS des divers pays. Pour ceux dont les systèmes fonctionnent bien, une évaluation faite selon les directives données par le cadre indique dans quels domaines il serait possible d'être plus efficace, soit au niveau de l'enregistrement ou de la prestation de services pour des événements précis ou à divers niveaux géographiques. Pour certains pays, la question qui peut se poser concerne l'efficacité de la production des statistiques de l'état civil à partir des registres. Pour la plupart des autres pays où l'enregistrement demeure incomplet, le cadre devrait servir de base pour déterminer quelles sont les interventions requises et quelles sont les priorités pour l'affectation des ressources disponibles en vue de l'amélioration.

11. Le cadre est utile pour les ministères et départements gouvernementaux et autres acteurs participant à l'amélioration des systèmes CRVS. Il faut absolument que tous les hauts fonctionnaires et le personnel responsable du fonctionnement des organisations concernées se familiarisent avec le cadre et s'engagent à le mettre en œuvre. Le cadre peut être appliqué à divers niveaux de prise de décisions et de fonctionnement des systèmes. Il serait aussi utile aux acteurs non gouvernementaux et aux partenaires de développement qui apportent aux pays souhaitant consolider leurs systèmes CRVS une aide technique ou financière en offrant une approche structurée à cette consolidation.

12. Le cadre peut être appliqué à différents niveaux. Il est d'abord destiné à la prise de décision au plus haut niveau par les fonctionnaires responsables constituant un comité directeur ou comité similaire de coordination chargé de la supervision de tous le processus, allant de l'évaluation à l'analyse et à la refonte des systèmes, en passant par la planification et la mise en œuvre de la stratégie proposée. Au deuxième niveau se situent les fonctionnaires responsables de la gestion des programmes des systèmes CRVS dans leurs pays respectifs, comme les offices nationaux de l'état civil ou les offices nationaux de statistique. Au troisième niveau se trouvent les fonctionnaires responsables de l'exécution technique des systèmes, principalement les équipes chargées des activités quotidiennes du cadre. Un quatrième groupe d'utilisateurs comprend les acteurs nationaux et partenaires de développement qui apportent une aide technique et financière aux évaluations, analyses et refontes des systèmes et que ces directives devraient aider à mieux comprendre tout le processus.

V. Principales questions à examiner

13. Sont présentées ci-après certaines questions qui pourraient stimuler le débat sur les directives contenues dans le cadre d'amélioration des systèmes CRVS et autres questions connexes.

a) Depuis 2010, la plupart des pays d'Afrique ont effectué des évaluations (exhaustives et rapides) et préparé des plans stratégiques. Alors que nous approchons du milieu de la Décennie de repositionnement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique (2017-2026), comment les pays envisagent-ils d'actualiser ou de formuler leur deuxième plan d'action stratégique ?

b) Quelles politiques devrait adopter la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil au moment où les pays entrent dans la deuxième phase de formulation des stratégies d'amélioration et plans d'action pour les systèmes CRVS ?

c) Les pays devraient associer davantage de partenaires à l'amélioration de leurs systèmes CRVS. L'importance des liens entre ces systèmes et le système national de gestion de l'identité est de plus en plus évidente depuis quelques années. Le cadre d'amélioration de ces systèmes devrait-il aussi être suffisamment souple pour résoudre cette question ainsi que toute autre nouvelle question ?

d) Quels types de transferts de connaissances et de soutien aux pays devraient être facilités par le secrétariat du Programme africain pour l'amélioration accélérée des systèmes CRVS (Programme africain), le Groupe régional de base et les autres partenaires de développement pour aider les pays à adopter le cadre d'amélioration lors de la prochaine phase de conception de plans stratégiques chiffrés ? Quel devrait être le rôle des pays ?

e) Quelle approche régionale devraient adopter les pays africains afin de consolider leur collaboration avec d'autres pays du continent qui ont mis en place un système CRVS efficace ou qui ont adopté des technologies idoines pour faire mieux fonctionner leur système ?
