

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

CRMCS/2019/4

Note conceptuelle

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. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons trouvent leur source dans les droits universels et le développement inclusif et sont mus par le principe clef de ne laisser personne pour compte. L'absence d'identité juridique pour tous est la cause profonde de l'invisibilité, qui fait que la plupart des pauvres de la région ne sont pas vus par les pouvoirs publics et qu'ils ne sont donc pas pris en considération et sont exclus. La priorité accordée au développement inclusif est inscrite dans la cible 16.9 des objectifs de développement durable, qui consiste à garantir à tous, d'ici à 2030, une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances. Cette cible est un déterminant de 12 des 17 objectifs de développement durable (à savoir les objectifs 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 16, et 17) et 67 des 230 indicateurs nécessitent des données provenant des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (CRVS) directement ou indirectement¹. L'Agenda 2063 de l'Union africaine fait également de l'inclusion un préalable à la croissance et au développement du continent, notamment par la facilitation de la libre circulation des personnes, des biens, des services et du capital que consacre l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Par conséquent, un système d'identité numérique portable transfrontalier est un impératif pour faire progresser le programme de développement et d'intégration de l'Afrique. Des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil pleinement opérationnels incluant l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès forment la base d'un système d'identité juridique exhaustif, solide et durable. Lors de sa vingt-neuvième session ordinaire tenue à Kigali en juillet 2016, le Conseil exécutif de l'Union africaine, prenant note de l'importance intersectorielle des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, a proclamé 2017-2026 « Décennie du repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil dans les programmes de développement continentaux, régionaux et nationaux »².

2. L'identité juridique est un droit humain fondamental, ainsi qu'il ressort de plusieurs instruments et conventions relatifs aux droits de l'homme³. Par exemple, le droit de chacun à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique est établi dans l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. De plus, le droit d'être enregistré immédiatement après sa naissance, le droit à un nom dès la naissance et le droit d'acquérir une nationalité sont établis non seulement par l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant, mais également dans l'article 24.2 et 24.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

¹ *Civil registration and vital statistics for monitoring the Sustainable Development Goals*, document élaboré pour la formation en ligne sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, Banque mondiale, 2017 (en anglais).

² Décision EX.CL/971 (XXIX) du Conseil exécutif relative aux finances, aux questions monétaires, à la planification économique et à l'intégration.

³ Articles 25 et 27 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ; articles 25 et 27 de la Convention relative au statut des apatrides de 1954 ; articles 1 à 4 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961 ; article 5 e) vi) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1969 ; Article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ; article 2 c) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 ; articles 7 et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 ; article 29 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990 et article 18 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006.

3. En tant que fondement de l'identité juridique, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de nombreux droits de l'homme consacrés dans les conventions et déclarations internationales. De tels systèmes universels, intégrés aux systèmes de gestion de l'identification nationale, sont essentiels pour promouvoir la bonne gouvernance, créer des sociétés inclusives, protéger les droits de l'homme, assurer la fourniture correcte des services publics et lutter contre les inégalités. Le registre d'état civil fournit aux individus les documents juridiques nécessaires pour assurer leurs droits humains et civils fondamentaux, comme le droit à un nom, à une identité et à une nationalité, et pour accéder aux soins de santé, à l'éducation et à la protection sociale. En tant que preuve de l'âge, un acte de naissance aide aussi à prévenir les violations des droits de l'enfant, notamment le travail des enfants, le recrutement d'enfants soldats et leur utilisation, le mariage précoce, le trafic et l'apatridie. L'établissement d'un système viable et universel de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil est donc indispensable pour garantir une identité juridique à tous. En faisant en sorte que chacun soit visible, il est possible de protéger les droits de l'homme et de lutter contre les inégalités. Les États sont les premiers responsables de la délivrance d'une preuve de l'identité juridique, y compris des papiers d'identité, pour toutes les personnes qui résident sur leurs territoires. La délivrance d'une preuve de l'identité juridique aux réfugiés peut également être gérée par une autorité reconnue et mandatée internationalement.

4. En plus de leurs fonctions juridiques et administratives, des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil bien conçus présentent des avantages statistiques par rapport aux recensements et aux enquêtes par échantillon, car ils fournissent des données continues, désagrégées et fiables à tous les échelons géographiques ou administratifs et à un coût relativement bas. En outre, les données de l'état civil obtenues au moyen d'un processus complet d'enregistrement des faits d'état civil ne sont pas *sujettes aux erreurs dues à l'échantillonnage* et contiennent relativement peu d'erreurs de réponse. Dans le contexte du développement à long terme, le Programme 2030 reconnaît que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil innovants et durables et intégrés aux systèmes de gestion de la santé et de l'identité nationale constituent de puissants vecteurs d'économies plus inclusives et des générateurs d'une grande variété d'avantages pour le développement dans l'avenir. Des statistiques de l'état civil exhaustives, précises et actualisées provenant de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil universels jouent un rôle important dans le suivi des objectifs de développement durable aux niveaux national, régional et mondial⁴. Les indicateurs ci-après sont directement liés aux systèmes CRVS : l'indicateur 9.1 de l'objectif 16 sur la proportion d'enfants de moins de 5 ans ayant été enregistrés par une autorité d'état civil ; et l'indicateur 19.2 de l'objectif 17 sur la proportion de pays qui enregistrent 100 % des naissances et 80 % des décès. Les données générées par les systèmes CRVS et de gestion de l'identité sont également importantes pour suivre les progrès de plusieurs autres indicateurs. Par exemple, il est important de compiler et de diffuser des renseignements sur la cause des décès en temps réel à partir des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil afin de suivre et de réaliser les cibles relatives à la santé de l'objectif 3, en particulier celles concernant la mortalité maternelle, des nouveau-nés et des enfants. Les statistiques de l'état civil peuvent également servir à mesurer les progrès dans d'autres domaines, comme l'objectif 4 sur l'accès à une éducation de qualité et l'objectif 5 sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation de toutes les femmes et les filles. De même, les statistiques sur les mariages et les divorces sont importantes pour mieux comprendre les schémas de formation et de dissolution des familles dans un pays et pour élaborer des programmes centrés

⁴ *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil*, série M, No. 19/Rev.3 (publications des Nations Unies, 2014).

sur les prestations familiales et la protection des droits des femmes et des enfants. Sans données régulières et fiables sur les naissances, les décès et les causes de décès ni estimations des taux de fécondité et de mortalité, il serait difficile pour tout pays d'évaluer et de mettre en œuvre des programmes de développement humain aux niveaux national et local.

5. La Banque mondiale a estimé que plus de 1,5 milliard de personnes dans le monde, dont la moitié en Afrique, n'avaient pas de preuve d'identité juridique⁵. La plupart des naissances sur le continent n'étant pas enregistrées, des actes de naissance ne sont pas délivrés par une autorité civile⁶. Ainsi, de nombreux enfants ne sont pas reconnus ou protégés par la loi dès leur naissance. L'absence d'identité officielle touche de manière disproportionnée les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment les femmes et les filles, les migrants, les réfugiés, les apatrides et les personnes vivant dans des zones isolées. Une approche intégrée et holistique de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil, des systèmes d'information sanitaire et de gestion de l'identité est essentielle pour combler les lacunes en matière d'identité en Afrique et faire des progrès dans la réalisation de la cible 16.9 des objectifs de développement durable.

II. Liens entre les systèmes CRVS et la gestion de l'identité nationale

6. Des systèmes CRVS qui fonctionnent bien et couvrant tout le territoire national représentent la pierre angulaire d'un système exhaustif de gestion des identités de la naissance à la mort. Un des principes fondamentaux est que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil devraient servir de base à l'identification des individus tout au long de leur vie, grâce à des registres universels des naissances et des décès qui fonctionnent respectivement avec des systèmes d'entrée et de sortie. Des systèmes intégrés et interopérables d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité nationale fournissent l'identité juridique fondamentale nécessaire sur la base de documents officiels comme les registres électoraux, les registres de sécurité sociale, les comptes bancaires, les registres fiscaux et les registres des permis de conduire. Des liens appropriés entre les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et les systèmes de gestion de l'identification permettent l'inscription à la naissance et la délivrance de documents d'identité, le cas échéant. L'enregistrement et la certification des décès sur une base continue et universelle permettent de retirer les personnes décédées des systèmes nationaux d'identité, tandis que les registres fonctionnels multiples aident à prévenir le vol et la fraude d'identité, à éliminer les travailleurs fantômes et les bénéficiaires non admissibles et à faciliter la mise à jour des listes électorales. Cette approche holistique des systèmes d'identité juridique est essentielle à la réalisation de la cible 16.9 des objectifs de développement durable, tout comme la mise à jour régulière des systèmes de gestion de l'identité nationale à la naissance et au décès.

7. L'interopérabilité⁷ entre les systèmes CRVS et les systèmes de gestion de l'identité est possible en utilisant le numéro d'identification unique attribué à chaque personne à la

⁵ *The state of identification systems in Africa: a synthesis of country assessments*, Groupe de la Banque mondiale, 2017.

⁶ *Rapport sur l'état des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil des pays africains : résultats du cadre de suivi du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil*, Commission économique pour l'Afrique, 2017.

⁷ L'interopérabilité désigne la capacité de systèmes informatiques à se connecter et à communiquer les uns avec les autres, même s'ils ont été développés par des fabricants différents dans différents secteurs ou différents pays. L'interopérabilité améliore l'efficacité et permet à plusieurs parties prenantes de tirer profit du système d'identification, à la fois dans un pays et par-delà les frontières. Cela inclut la capacité de bases de données ou de

naissance. Ce numéro relie les registres de l'état civil, les systèmes nationaux de gestion de l'identité et une multitude de registres d'identité fonctionnels tout au long de la vie d'une personne. Il sert aussi de lien entre les bases de données démographiques appartenant à différents ministères et organismes publics. Des systèmes harmonisés et interopérables d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité nationale permettent d'établir des systèmes solides et durables, d'éviter les doubles emplois, d'économiser des ressources et du temps et de fournir des services publics efficaces. À ce jour, seuls quelques pays ont progressé dans l'intégration des deux systèmes. Ils y sont parvenus en créant des numéros d'identification uniques à la naissance qui relient les registres d'état civil et d'identification. Si de nombreux pays ont mis en place des systèmes nationaux de gestion de l'identité distincts, principalement pour délivrer des cartes d'identité aux adultes, cette approche ad hoc n'est pas intégrée à l'état civil et ne constitue donc pas un système de gestion de l'identité efficace et durable.

8. Si l'enregistrement et la certification des naissances sont le processus idéal pour fournir des preuves d'identité juridique à tous les nouveau-nés et jeunes enfants dans un pays, il ne porte pas nécessairement sur l'ensemble de personnes âgées qui n'avaient pas été enregistrées, mais qui doivent être prises en compte lors de l'introduction d'un système d'identité nationale dans un pays. C'est particulièrement important pour de nombreux pays en Afrique où les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil ont toujours été faibles et où les pays ont investi dans des systèmes d'identification parallèle qui ne reposent pas sur le système d'enregistrement des faits d'état civil. Un des principaux défis pour les pays qui cherchent à relier leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification est l'absence de politiques et de cadres juridiques appropriés pour lier les deux systèmes de manière cohérente. En outre, dans de nombreux pays, les systèmes CRVS sont sous-financés et restent largement basés sur le papier, alors que les pouvoirs publics investissent dans des systèmes onéreux d'identification biométrique pour chaque élection. Les faibles taux d'enregistrement et de certification des naissances dus au sous-investissement dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil signifient que les gouvernements ne reconnaissent pas juridiquement des millions d'enfants nés chaque année sur le continent.

9. L'absence de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil robuste et la faiblesse des liens avec les systèmes de gestion de l'identité et les autres systèmes importants se sont souvent traduites par une prolifération de registres fonctionnels sans liens entre eux dans les pays. Des efforts constants sont donc nécessaires pour maintenir ces systèmes, comme l'inscription des personnes qui atteignent l'âge requis pour voter, l'élimination des noms des personnes décédées et la réduction du risque de fraude d'identité. L'incapacité de maintenir des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil qui fonctionnent bien et sont interopérables avec les systèmes nationaux d'identité a entraîné de nombreux problèmes, notamment l'exclusion perpétuelle des groupes de populations marginalisés et vulnérables. Un système CRVS incomplet et peu fiable limite la capacité des pouvoirs publics d'utiliser les données à des fins de planification et de prestation de services. Par ailleurs, investir dans des systèmes qui ne sont pas viables au-delà d'un seul événement, comme un cycle d'élection, est un gaspillage de ressources. C'est consciente de l'importance d'adopter une approche holistique et intégrée des systèmes nationaux d'identité que la troisième Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil tenue à Yamoussoukro en 2015 avait demandé aux États

registres différents (comme les systèmes d'identité nationale et d'état civil) de communiquer entre eux ou d'échanger des informations rapidement et à faible coût, sous réserve des mesures appropriées de protection de la confidentialité et de la sécurité.

d'établir un lien solide entre l'état civil et les systèmes nationaux d'identité en vue d'améliorer la gouvernance et la prestation de services.

III. Initiatives en cours relatives à l'identité juridique

10. Suite à l'adoption du Programme 2030, et conformément à la promesse de ne laisser personne pour compte, d'importants efforts mondiaux et régionaux sont en cours qui reconnaissent l'importance de l'identification juridique pour tous. Par exemple, le document intitulé *Principles on Identification for Sustainable Development: Towards the Digital Age*, publié par le Groupe de la Banque mondiale en 2017, a été approuvé par différents organismes des Nations Unies. Il définit les principes qui s'appliquent à tous les systèmes d'identification, y compris l'état civil.

11. En réponse à l'appel lancé par les États en faveur d'un engagement plus coordonné des Nations Unies, la Vice-Secrétaire générale a créé en janvier 2018 un groupe d'experts en identité juridique chargé de réunir les entités des Nations Unies pour élaborer, en collaboration avec le Groupe de la Banque mondiale, une approche commune sur la question plus large de l'enregistrement et de l'identité juridique. Ce domaine de collaboration est mis en avant dans le Cadre de partenariat stratégique entre l'Organisation des Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale pour le Programme 2030⁸. Ce Cadre reconnaît qu'il importe de garantir l'identité juridique en collaborant avec les gouvernements, les banques de développement, la société civile et le secteur privé aux niveaux mondial, régional et national. Le programme des Nations Unies pour l'identité juridique, une initiative lancée conjointement avec la Banque mondiale, vise à faire progresser la mise en œuvre de la cible 16.9 des objectifs de développement durable en comblant l'écart mondial de 1,5 milliard de personnes sans identité juridique. Des partenariats à l'échelle du système avec le Groupe de la Banque mondiale sur des projets pilotes conjoints au niveau des pays sont également à l'étude.

12. Pour combler les lacunes en matière d'identité, il faut adopter une approche holistique, fondée sur le cycle de vie, de l'enregistrement universel des faits d'état civil et produire des statistiques de l'état civil et des systèmes de gestion de l'identité complets et fiables. L'ONU prône une approche pleinement intégrée des systèmes CRVS et de la gestion de l'identité pour démontrer l'intérêt d'un système complet d'identité légale de la naissance à la mort. La Division de statistique de l'ONU met actuellement à jour ses directives sur le cadre juridique, qui porteront sur les systèmes CRVS et les systèmes de gestion de l'identité en tant qu'éléments constitutifs d'un système intégré et interopérable. L'Afrique représente environ la moitié de la population mondiale dépourvue d'identité juridique⁹. Il est grand temps que la région s'attache à combler le fossé identitaire actuel. La Commission de l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique ont uni leurs efforts pour inverser cette situation par l'intermédiaire du Cadre Union africaine-ONU pour la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et du Programme 2030, qui vise à garantir l'identité juridique en Afrique.

13. La Commission économique pour l'Afrique, en collaboration avec la Commission de l'Union africaine, s'emploie à promouvoir un programme d'identité numérique pour l'Afrique.

⁸ Pour le communiqué de presse complet, voir www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/05/18/un-world-bank-group-joint-statement-on-signing-of-a-strategic-partnership-framework-for-the-2030-agenda. (en anglais).

⁹ *The state of identification systems in Africa: a synthesis of country assessments*, Groupe de la Banque mondiale, 2017.

Bien que l'identité numérique présente de nombreux avantages interdépendants, allant de l'établissement d'une identité juridique pour tous au soutien de la protection sociale, de l'inclusion financière, de la gouvernance et du commerce numérique, l'Afrique ne tire pas encore parti des possibilités qu'offrent les plateformes d'identité numérique. Les activités en cours pour promouvoir l'adoption de l'identité numérique en Afrique visent à appuyer la réalisation des objectifs de développement durable dans les pays africains et à réaliser les aspirations de l'Agenda 2063. Au cœur de ce travail se trouve le rôle potentiel que l'identité numérique pourrait jouer dans l'exploitation des avantages qu'offrent la Zone de libre-échange continentale africaine et pour faire avancer le Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et celui de l'identité juridique pour tous sur le continent.

14. L'objectif de ce programme d'identité numérique est de plaider en faveur de l'harmonisation et de la mise en œuvre de plateformes d'identité numérique en Afrique afin de faciliter le commerce dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine et de renforcer l'inclusion d'une manière durable et efficace. Pour faire avancer cette initiative, un centre d'excellence africain sera créé au siège de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba afin de fournir les contributions techniques et les analyses de fond nécessaires. L'Union africaine et ses États membres recevront également un appui au renforcement des capacités pour la conception et la mise en œuvre d'un cadre harmonisé d'identité numérique pour le continent.

15. Les initiatives mondiales et régionales actuelles en matière d'identité juridique (numérique) devraient s'appuyer sur le mécanisme institutionnel régional établi dans le cadre du Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et promouvoir des initiatives globales et intégrées en matière de CRVS et d'identité numérique aux niveaux national et régional. Il importe de moderniser et d'harmoniser les systèmes d'état civil et d'identité numérique, qui sont à la base des écosystèmes d'identité légale. Les systèmes de statistiques de l'état civil qui permettent aux États membres de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du développement durable et l'Agenda 2063 devraient également être renforcés.

IV. Innovation et solutions technologiques

16. Les progrès technologiques offrent une occasion importante de numériser les systèmes CRVS, grâce auxquels les avantages stratégiques de l'identité juridique pour tous pour le développement de l'Afrique peuvent être mis à profit. La technologie numérique, y compris l'utilisation généralisée des appareils mobiles en Afrique, offre des possibilités incomparables d'interopérabilité et de partage de données en temps réel grâce à des systèmes interconnectés entre les secteurs public et privé. Des systèmes d'état civil et d'identité numérique inclusifs et dignes de confiance sont également des éléments essentiels pour accélérer les progrès vers la réalisation d'un grand nombre des objectifs de développement durable concernant la pauvreté, la bonne gouvernance, la protection sociale, l'inclusion financière, l'égalité des sexes, les migrations et la couverture sanitaire universelle. En outre, l'identité numérique intégrée aux systèmes d'état civil peut contribuer à protéger les apatrides, à gérer les déplacements forcés et à améliorer l'efficacité de l'aide humanitaire. Cette combinaison contribue à améliorer la vie de millions de personnes tout en renforçant les capacités nationales d'enregistrement des faits d'état civil et de production de statistiques de l'état civil. Lorsque les systèmes d'identité numérique sont reconnus au-delà des frontières et utilisés en ligne, ils peuvent constituer une plateforme puissante pour l'innovation et pour accélérer la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

17. Ces dernières années, si de nombreux pays africains en sont venus à adopter les nouvelles technologies d'identité numérique, ils ne disposent pas des cadres juridiques appropriés pour soutenir et réglementer les systèmes modernes de gestion de l'identité. Différents fournisseurs de technologie ont donc vu le jour dans la région avec des systèmes d'identité numérique déconnectés qui ne sont pas harmonisés à l'intérieur d'un pays, et encore moins entre les pays de la région. Nombre de ces initiatives numériques contournent également l'infrastructure de l'état civil, la plateforme d'identification fondamentale pour des systèmes d'identité juridique abordables et durables. Le caractère déconnecté, fragmenté, coûteux et insoutenable de ces initiatives aura un impact négatif sur les pays et sur le programme d'intégration économique régionale. Des questions seront également soulevées au sujet de la durabilité et de la rentabilité des systèmes d'identité numérique, à moins que les personnes ne puissent être incluses dans ces systèmes et en être retirées au cours de leur vie.

18. Si l'identité numérique ouvre d'importantes perspectives à l'intégration économique régionale de l'Afrique, elle comporte aussi des risques concernant la cybersécurité et la protection des données personnelles. Le défi de la gestion et du contrôle des données numériques s'accroîtra à mesure que l'économie numérique se développera rapidement. Les problèmes majeurs sont notamment l'absence de cadres politique et réglementaires permettant de relier les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité, la faiblesse de la gouvernance et des capacités institutionnelles, l'insuffisance des infrastructures et de la connectivité des technologies de l'information et de la communication et les risques de prise en otage par des fournisseurs sans la capacité ou de l'expertise institutionnelle locale nécessaire pour gérer, contrôler, protéger et utiliser les données produites par les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité.

V. Mise en œuvre du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : progrès, défis et perspectives

Progrès et réussites

19. La Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, devenue une instance régionale permanente de l'Union africaine, se réunit tous les deux ans pour définir des orientations générales pour la transformation et l'amélioration accélérée des systèmes CRVS sur le continent. Quatre conférences ont été tenues depuis 2010. La première a eu lieu en août 2010 à Addis-Abeba ; la deuxième en septembre 2012 à Durban (Afrique du Sud) ; la troisième en février 2015 à Yamoussoukro ; et la quatrième en décembre 2017 à Nouakchott. Ces conférences ministérielles ont fourni une orientation stratégique au Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil. Elles ont également permis d'adopter un certain nombre de résolutions et de recommandations visant à renforcer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil d'établissement des statistiques de l'état civil et à en accélérer l'amélioration dans la région.

20. Lors de la première Conférence, les ministres ont reconnu l'importance des systèmes CRVS pour le programme de développement de l'Afrique et ont jeté les bases d'un engagement politique indispensable aux niveaux continental et national. Ils ont également pris note de la nature multisectorielle de ces systèmes et de la nécessité d'une approche holistique et coordonnée pour les renforcer dans les pays africains. Ils ont en outre demandé à l'Union africaine, à la CEA et à la Banque africaine de développement de coordonner et d'appuyer cette

initiative en partenariat avec les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales. Le Groupe de base régional sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil, créé au début 2011 et composé des trois institutions susmentionnées, de plusieurs organismes des Nations Unies et d'autres partenaires de développement, fournit un appui technique et financier au programme régional et aux États membres.

21. La deuxième Conférence a lancé le cadre régional connu sous le nom Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le secrétariat du Programme, établi sous la direction de la Commission économique pour l'Afrique, coordonne et oriente le programme régional de réforme et d'amélioration des systèmes CRVS en Afrique. Lors de la deuxième Conférence, les ministres ont recommandé aux pays d'entreprendre des évaluations exhaustives et d'élaborer des plans d'action chiffrés pour l'amélioration de leurs systèmes CRVS. Ils ont également reconnu l'importance des liens et de la coordination entre le secteur de la santé et les systèmes CRVS pour accélérer l'amélioration de l'enregistrement des naissances et des décès.

22. La troisième Conférence a couvert divers aspects techniques des systèmes CRVS comme l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, l'enregistrement des causes de décès et l'interopérabilité l'état civil et la gestion des identités. Suite à la proclamation de 2017-2026 « Décennie de repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil dans les programmes de développement continentaux, régionaux et nationaux en Afrique », le Groupe de base régional a élaboré le plan stratégique chiffré 2017-2021 du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil, qui servira de cadre d'orientation à l'amélioration des systèmes CRVS au cours de la première moitié de la Décennie.

23. À la quatrième Conférence, les ministres ont recommandé que le plan stratégique chiffré 2017-2021 du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil soit mis en œuvre avec le soutien approprié des États membres et des partenaires de l'Union africaine, qu'un sous-comité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil soit créé sous l'égide du comité technique spécialisé compétent ; que les effectifs du secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil soit renforcé afin de lui permettre d'améliorer ses capacités et que l'enregistrement des faits d'état civil des personnes déplacées et des réfugiés soit renforcé. Il a été recommandé que la CEA, en tant que secrétariat du Programme, dirige la mise au point de moyens informatiques et de télématiques communs à l'appui des systèmes CRVS efficaces en Afrique, notamment pour promouvoir l'interopérabilité des systèmes d'état civil, de santé et de gestion des identités. Enfin, le 10 août a été déclaré Journée africaine de l'état civil et des statistiques de l'état civil et les États membres ont été invités à observer cette journée chaque année.

24. Le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil a maintenant achevé sa sixième année de mise en œuvre et réalisé des progrès significatifs en mobilisant l'engagement politique en faveur de l'amélioration des systèmes au plus haut niveau des gouvernements. Il a également fait des progrès significatifs dans la promotion de la prise en main et de la conduite du programme par les pays ; la promotion d'approches systématiques et coordonnées aux

niveaux régional et national ; le renforcement des capacités des fonctionnaires du système CRVS et l'élaboration de plusieurs directives, outils et ressources à l'usage des pays. Les principales réalisations sont présentées ci-dessous.

a) Les conférences ministérielles biennales et la mise en œuvre en cours du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil ont permis de mieux faire connaître l'importance multisectorielle des systèmes CRVS ainsi que la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement nationaux, régionaux et mondiaux, notamment le Programme 2030 et l'Agenda 2063.

b) Cette prise de conscience accrue, associée aux engagements politiques pris aux niveaux régional et national, s'est traduite par un changement de paradigme (d'une approche fragmentée et ponctuelle à l'application d'efforts holistiques et coordonnés pour l'amélioration des systèmes CRVS nationaux).

c) Les orientations et la direction données par les conférences ministérielles ont contribué tant à obtenir et à maintenir des engagements politiques aux niveaux régional et national qu'à donner un élan significatif à l'amélioration des systèmes CRVS (les gouvernements assumant la direction et le contrôle du processus pour renforcer leurs systèmes CRVS respectifs).

d) Certains pays ont adopté de nouvelles lois pour la mise en place de systèmes nationaux d'état civil. D'autres ont révisé des lois dépassées de l'époque coloniale et les ont alignées sur les normes et principes internationaux en vigueur.

e) Près des trois quarts des pays participants ont constitué des organes de coordination de haut niveau chargés de superviser et d'orienter une collaboration intersectorielle entre les organismes publics et les partenaires de développement en vue d'une mise en œuvre et d'une amélioration bien coordonnées des systèmes CRVS nationaux.

f) Le Groupe de base régional sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil a mis au point un certain nombre de ressources à l'usage des pays¹⁰. Il s'agit notamment de directives et d'outils d'évaluation détaillés, des directives de planification stratégique, un guide sur la numérisation de la CRVS, un modèle et des directives pour l'élaboration de rapports sur les statistiques démographiques, une stratégie sur les statistiques de mortalité en Afrique et un cours complet en ligne sur les systèmes CRVS. Un guide sur un cadre complet d'amélioration des systèmes CRVS est en cours d'élaboration.

g) Plusieurs ateliers régionaux de formation ont été organisés sur divers aspects des systèmes CRVS pour former des experts de l'état civil, des statistiques de l'état civil et des systèmes d'information sanitaire dans le cadre des efforts de renforcement des capacités dans la région. La formation au renforcement des capacités comprend des ateliers sur la formation des formateurs chargés de cours d'apprentissage en ligne sur les systèmes CRVS ; la compilation et la production de statistiques de l'état civil ; la numérisation des systèmes CRVS ; la certification médicale des causes de décès et des méthodes d'autopsie verbale et l'analyse de la qualité des données sur les causes de décès et des statistiques de mortalité.

¹⁰ Voir <http://www.apai-crvs.org/fr/resources/apai-crvs>

h) Trente pays (soit plus de la moitié) ont entrepris des évaluations en vue de situer les lacunes, les obstacles et les goulets d'étranglement dans leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, et 28 ont élaboré des plans d'amélioration stratégique sur la base des résultats de ces évaluations. Dix autres pays ont prévu de réaliser une évaluation et des opérations de planification dans un futur proche.

i) Le plan stratégique chiffré 2017-2021 pour le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil a été approuvé par la quatrième Conférence des ministres comme cadre directeur de l'amélioration des systèmes régionaux et nationaux d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil pour la première moitié de la Décennie de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique.

j) Près de trois quarts des pays participants ont créé des organes de coordination de haut niveau chargés de superviser et d'orienter une collaboration intersectorielle entre les organismes publics et les partenaires de développement en vue d'une mise en œuvre et d'une amélioration bien coordonnées du système CRVS national.

k) Certains des pays ont commencé à mettre en œuvre leurs plans d'action d'amélioration des systèmes. Quelques pays ont fait des progrès dans l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des naissances, grâce à des campagnes de sensibilisation auprès des populations éloignées et mal desservies et à une étroite collaboration avec le secteur de la santé.

l) Les États ont célébré la première Journée africaine de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil le 10 août 2018 en menant différentes campagnes et activités de sensibilisation sur le thème "Promouvoir des systèmes novateurs d'état civil universel et de statistiques de l'état civil pour une bonne gouvernance et une vie meilleure".

m) Plusieurs pays combinent les fonctions d'état civil et de gestion de l'identité ou adoptent des numéros d'identification uniques pour assurer l'interopérabilité entre les deux systèmes.

Défis et enseignements tirés de l'expérience

25. L'objectif ultime de la mise en place de systèmes CRVS qui fonctionnent bien est de parvenir à une couverture universelle et d'achever l'enregistrement de quatre faits d'état civil - naissances, décès, mariages et divorces - en accordant la priorité aux naissances et décès. Ces systèmes sont également importants pour la production de statistiques de l'état civil fiables à l'appui d'une planification du développement fondée sur des données factuelles et pour le suivi de nombreuses cibles des objectifs du développement durable et de l'Agenda 2063.

26. Malgré les progrès remarquables accomplis ces dernières années dans la réforme et l'amélioration des systèmes CRVS en Afrique, la plupart des pays ne disposent pas de systèmes CRVS qui fonctionnent bien et sont encore loin d'avoir atteint des niveaux adéquats de couverture et d'enregistrement complet des faits d'état civil. Seuls quelques pays ont réussi à maintenir un système d'enregistrement obligatoire et universel qui répond aux normes internationales et leur permet d'atteindre des taux d'enregistrement des naissances et des décès presque complets. L'absence de systèmes d'état civil solides et de preuves d'identité rend la

plupart des pauvres de la région invisibles et marginalisés et limite de ce fait leur accès aux avantages socioéconomiques de leur pays.

27. Un certain nombre d'obstacles persistants continuent d'entraver considérablement l'amélioration des systèmes CRVS. Ces problèmes sont principalement liés à l'inaccessibilité et à la mauvaise qualité des services de l'état civil, ainsi qu'à la méconnaissance de l'état civil et de l'enregistrement et de la certification des faits d'état civil par la population en général et la faible demande par celle-ci de ces services. Les obstacles du côté de l'offre comprennent les coûts directs et indirects élevés pour les utilisateurs, les exigences juridiques et administratives complexes et un système d'enregistrement sur papier inefficace et fastidieux. Les contraintes géographiques comprennent l'éloignement, l'isolement et l'habitat dispersé des populations. De plus, les systèmes CRVS sont passifs, les citoyens étant en grande partie responsables de l'enregistrement des événements, comparés à des systèmes qui prennent des mesures actives pour assurer l'enregistrement des événements démographiques. Les liens et la coordination avec les autres secteurs du gouvernement qui ont des connaissances sur la survenue d'événements démographiques (comme le secteur de la santé pour les naissances et les décès) sont également insuffisants. En ce qui concerne la demande d'enregistrement, beaucoup de gens ne sont pas conscients de l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil pour la protection des droits de l'homme et des droits civils et de ses implications pour l'accès aux services essentiels. Certaines normes et pratiques culturelles constituent également des obstacles pour les membres de la communauté qui doivent enregistrer les événements démographiques dans les délais fixés pour l'enregistrement.

28. Certaines des principales entraves à la mise en œuvre du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil aux niveaux régional et national sont énumérés ci-dessous.

a) Certains pays n'ont pas mis en place des lois détaillées sur l'état civil qui soient alignées sur les normes internationales. Dans de nombreux pays, les lois existantes sont dépassées et ne tiennent pas compte de la nature numérique des systèmes d'enregistrement modernes en ce qui concerne l'efficacité, le stockage et l'interopérabilité avec les systèmes de gestion des identités.

b) Malgré un engagement politique de haut niveau en faveur de l'amélioration coordonnée des systèmes CRVS en Afrique, l'appui fourni par les partenaires de développement au niveau des pays reste peu coordonné, très fragmenté et fait double emploi.

c) Bien que de nombreux pays aient mis en place des mécanismes nationaux de coordination du système CRVS pour la mise en œuvre de stratégies d'évaluation et d'amélioration complètes, la coordination reste inefficace et peu durable au-delà de la collaboration en matière d'évaluation dans la plupart des pays.

d) L'inaccessibilité des bureaux d'enregistrement, les obstacles juridiques et administratifs et les coûts directs et indirects de l'enregistrement et de la certification demeurent des obstacles majeurs pour les utilisateurs, en particulier les pauvres, les personnes vivant dans des zones rurales reculées, les personnes handicapées et les populations difficiles à atteindre.

e) Un certain nombre de pays n'ont toujours pas les moyens de mettre en œuvre des plans stratégiques en raison de contraintes financières et de l'insuffisance de personnel ayant

les connaissances techniques voulues. Dans plus des deux tiers des pays, le budget de l'État pour les systèmes d'état civil a été jugé insuffisant ou alloué de manière irrégulière¹¹.

f) Au niveau régional, le secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil manque actuellement de personnel et de ressources et ne peut fournir l'appui dont les pays ont tant besoin.

g) Dans de nombreux pays africains, les systèmes d'état civil restent sur support papier, tandis que les pays s'orientent vers l'identification numérique pour les systèmes d'identité nationaux. Nombre d'initiatives en faveur des systèmes d'identité numérique ignorent l'infrastructure de l'état civil, la plateforme d'identification fondamentale pour des systèmes d'identité juridique abordables et durables.

h) L'utilisation de méthodes novatrices et de technologies modernes de l'information pour l'amélioration intégrée des systèmes CRVS est minimale, voire inexistante parfois. Dans la plupart des cas, les systèmes CRVS ne sont pas interopérables avec des fonctions gouvernementales telles que les statistiques nationales, le système de santé, la gestion de l'identification nationale et les services électoraux.

i) L'absence de cadres politiques et réglementaires propres à assurer la protection de la vie privée et des données personnelles, de faibles capacités institutionnelles et de gouvernance, l'insuffisance de l'infrastructure et de la connectivité de l'information et de la communication et les risques liés à l'immobilisation des fournisseurs sont autant de défis majeurs à relever si l'on veut exploiter le potentiel des technologies informatiques modernes pour relier les systèmes CRVS et de gestion des identités.

VI. Objectifs

29. L'objectif principal de la Conférence des ministres responsables de l'enregistrement des faits d'état civil est de fournir des orientations stratégiques et politiques sur les voies menant à des systèmes holistiques, novateurs et intégrés de gestion de l'identité numérique et de l'enregistrement de l'identité afin de combler les lacunes en matière d'identification en Afrique et de contribuer ainsi à la réalisation de la cible 16.9 des objectifs du développement durable. La cinquième Conférence comprendra des débats sur les initiatives nouvelles et émergentes : le Programme des Nations Unies sur l'identité juridique et l'initiative sur l'identité numérique en Afrique, qui reposent sur un système CRVS fonctionnel et efficace.

Plus précisément, les objectifs seront de tracer la voie à suivre :

a) En situant les principaux obstacles à la mise en œuvre du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil aux niveaux régional et national et en proposant des moyens de les surmonter.

b) En réaffirmant l'engagement des gouvernements et des partenaires de développement en faveur du système CRVS et de la gestion de l'identité par une approche globale qui renforce les mécanismes institutionnels visant à accélérer l'amélioration de l'état civil, des statistiques démographiques et des systèmes de gestion de l'identité sur le continent.

c) Examiner et partager les meilleures pratiques des pays africains concernant les processus de numérisation des systèmes CRVS et de gestion de l'identité, en utilisant l'infrastructure informatique appropriée et en améliorant les processus opérationnels novateurs pour faire en sorte que les systèmes statistiques universels concernant l'état civil soient compatibles avec la gestion nationale de l'identité et diverses fonctions gouvernementales.

d) Examiner les progrès accomplis et donner des orientations sur la création d'un sous-comité chargé des systèmes CRVS au sein du Comité technique spécialisé compétent de l'Union africaine.

VII. Résultats escomptés

a) Un appui et un engagement fermes de la part des pays et des partenaires de développement, y compris un financement et un appui technique adéquats aux niveaux régional et national, en faveur du renforcement continu des systèmes CRVS en tant que fondement d'un système d'identité juridique solide et durable (en vue de combler les lacunes en matière d'identité en Afrique et de contribuer à la réalisation des objectifs du développement durable et de l'Agenda 2063).

b) Parvenir à un accord sur l'orientation stratégique d'un cadre juridique global, adopter des innovations technologiques, améliorer l'interopérabilité et renforcer les capacités institutionnelles et la coordination entre les ministères et les organismes en vue de l'amélioration intégrée des systèmes CRVS et de gestion de l'identité.

c) Déclaration par les gouvernements de leur engagement à faire en sorte que les systèmes intégrés d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité numérique atteignent leur plein potentiel (en termes de mesure des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons) et la proposition de créer un groupe d'experts nationaux sur les systèmes intégrés d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité numérique.

d) Suggestions d'approches pour améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification des réfugiés, des personnes déplacées et des populations difficiles à atteindre et mal desservies (grâce à des systèmes bien intégrés et efficaces d'état civil et de gestion de l'identité et à l'application effective des décisions des chefs d'État et de gouvernement africains relatives à leur protection).

e) Des propositions sur la manière dont les parties prenantes aux systèmes CRVS, tant les pays que les partenaires de développement, peuvent collaborer davantage avec le secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil de la CEA, afin de répondre aux besoins d'information et de renforcement des capacités et de contribuer à la réalisation des objectifs de la Décennie de repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil dans les programmes de développement continentaux, régionaux et nationaux en Afrique.

f) Appui aux travaux entrepris par le Groupe de base régional sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil et d'autres partenaires pour améliorer le paysage des systèmes CRVS et encourager la coordination des activités pertinentes au niveau national.