

Union  
Africaine



CEA



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

CRMC5/2019/8

## Document de réflexion

# Innovation et numérisation de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil : la perspective de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe

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. Tout enfant a droit à un nom et à une nationalité, comme le stipulent la Convention relative aux droits de l'enfant, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et d'autres traités internationaux. L'enregistrement des naissances est la première étape pour assurer la reconnaissance des enfants devant la loi, protéger leurs droits et leur accès aux services sociaux et faire en sorte que toute violation de ces droits ne passe pas inaperçue. Veiller à ce que chaque enfant soit enregistré est également un élément essentiel d'un système fonctionnel de statistiques de l'état civil, ce qui est crucial pour une bonne planification économique et sociale. L'enregistrement des naissances n'est donc pas seulement un droit humain fondamental, c'est aussi un élément essentiel pour garantir l'exercice d'autres droits.

2. Malgré leur valeur incontestée, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, notamment l'enregistrement des naissances, ne sont pas encore complets ou pleinement fonctionnels dans la plupart des pays du continent africain. Les données disponibles révèlent que le taux d'enregistrement des naissances s'est stabilisé et, a même diminué dans certains cas, en particulier en Afrique subsaharienne où l'on trouve certains des taux d'enregistrement des naissances les plus faibles. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, le nombre de naissances d'enfants de moins de 5 ans qui ont été enregistrées est seulement d'un peu moins d'une sur trois<sup>1</sup> et la prévalence varie considérablement dans la sous-région, allant de 3 % en Éthiopie et en Somalie à 87 % aux Comores<sup>2</sup>. La mise en œuvre systématique et coordonnée du Programme africain pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (systèmes CRVS) depuis 2010 a contribué à donner une impulsion significative à l'amélioration de ces systèmes sur le continent. L'engagement politique au niveau national, conjugué à l'appui technique et au renforcement des capacités au niveau sous-régional, a aidé les pays à passer d'une approche fragmentée et ponctuelle à des efforts plus holistiques et intégrés.

3. Dans toute la sous-région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, les pays appliquent des innovations technologiques et non technologiques pour améliorer leurs systèmes CRVS. Conformément aux recommandations issues des évaluations exhaustives de ces systèmes dans chacun de ces pays, des politiques de réforme ont été élaborées, mettant l'accent sur deux grandes orientations :

a) Accroître le nombre de points d'enregistrement grâce à la décentralisation et, ce faisant, déléguer les responsabilités en matière d'enregistrement aux autorités locales et aux systèmes nationaux de santé (par exemple, en République-Unie de Tanzanie) ;

b) Améliorer les procédures d'enregistrement et la gestion des dossiers d'enregistrement en remplaçant l'enregistrement sur papier par une combinaison de systèmes sur papier et numérisés (par exemple, au Mozambique et en Namibie).

4. La décentralisation est considérée comme une stratégie essentielle pour atténuer les obstacles liés aux grandes distances que les habitants doivent parcourir pour se rendre aux bureaux d'enregistrement, souvent plusieurs fois, afin de mener à bien le processus d'enregistrement.

<sup>1</sup> Voir <https://data.unicef.org/topic/child-protection/birth-registration/> (en anglais).

<sup>2</sup> Voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?view=chart>.

5. Il est également reconnu que la numérisation des dossiers d'enregistrement accroît l'efficacité et l'efficience des services gouvernementaux grâce à l'utilisation d'un cadre interopérable de technologies de l'information et des communications (TIC) et à des identifiants personnels uniques.

### *Décentralisation*

6. Les évaluations exhaustives des systèmes CRVS qui ont précédé et éclairé les réformes de ces systèmes dans la sous-région ont recommandé la décentralisation comme mesure visant à accroître les taux d'enregistrement. Elles ont révélé que la distance parcourue jusqu'aux centres d'enregistrement (généralement situés dans des centres de district) et le nombre de visites nécessaires pour procéder à l'enregistrement et obtenir un certificat de naissance étaient disproportionnellement élevés par rapport à l'avantage perçu du certificat. En République-Unie de Tanzanie, le processus de décentralisation a permis de réduire la distance moyenne parcourue de 80-140 km à 5-6 km, le nombre de points d'enregistrement étant passé de 53 à 3 864, ce qui a contribué à faire passer le taux d'enregistrement des enfants de moins de 5 ans de 9,4 % en 2011 à 83,3 % dans les districts ciblés en 2018<sup>3</sup>.

7. La décentralisation permet de résoudre certains de ces problèmes en élargissant la portée et les responsabilités des autorités publiques impliquées dans le processus d'enregistrement. Des aspects spécifiques du processus d'enregistrement, tels que la notification des naissances et des décès, sont délégués aux autorités locales et aux établissements de santé. Toutefois, l'autorité chargée de l'état civil conserve le rôle de supervision et d'établissement des politiques d'enregistrement au nom des autorités responsables des aspects délégués du processus.

8. Avec la décentralisation du volet notification du processus d'enregistrement, le nombre de points d'enregistrement a considérablement augmenté, atteignant les plus bas niveaux de l'administration publique et des établissements de santé locaux et rapprochant ainsi les points d'enregistrement de la population et des lieux où les événements démographiques se produisent. Alors que, par le passé, les certificats d'enregistrement des faits d'état civil pouvaient être obtenus soit dans la capitale, soit dans un nombre limité de centres d'enregistrement, à la suite de réformes récentes dans de nombreux pays, la délivrance des certificats d'enregistrement a été étendue au niveau du district ou du comté.

9. L'introduction progressive de systèmes d'enregistrement décentralisés montre qu'une décentralisation réussie est étroitement liée à l'engagement des autorités locales et à une coordination efficace entre les autorités d'enregistrement des districts et les autorités centrales. Les autorités locales, en général, ont tout intérêt à suivre l'évolution de la population à des fins de planification et de prestation de divers services. Avec la décentralisation, leur engagement est encore renforcé par leur obligation légale d'enregistrer les faits d'état civil. Bien qu'il y ait généralement un niveau d'engagement solide de la part des autorités locales, il est souvent nécessaire de développer à partir de zéro un mécanisme de coordination élaboré qui inclut non seulement les autorités d'enregistrement aux niveaux central, régional et de district, mais qui assure également la coordination entre les autorités de district et les collectivités locales. Dans l'ensemble, ils sont responsables de la mise en œuvre en temps voulu des systèmes d'enregistrement et de la fourniture d'un soutien logistique, financier et technique pour le fonctionnement des points d'enregistrement. La décentralisation montrera tout son potentiel si

---

<sup>3</sup> Voir: *Review of CRVS Innovations in ESAR: digitization, processes, and strategies*. UNICEF, 2018.

elle est étendue aux points d'enregistrement dans les établissements de santé, y compris aux plus bas niveaux administratifs, et en coordination avec les autorités sanitaires.

10. Un degré élevé de décentralisation est associé à l'augmentation des coûts liés au maintien d'un réseau complexe de points d'enregistrement, notamment sur une longue période de temps, où les ressources humaines représentent la plus grande part des coûts. Le système peut être particulièrement coûteux au cours de la période qui suit immédiatement le déploiement du système décentralisé et l'élimination initiale de l'arriéré des naissances non enregistrées. Une fois l'arriéré éliminé, la charge de travail à chaque point d'enregistrement peut diminuer considérablement. Toutefois, cela ne signifie pas que les coûts d'entretien du système seront proportionnellement moins élevés.

11. L'expérience de la Namibie dans la mise en place de son propre système CRVS montre qu'il existe un autre moyen d'atteindre des taux d'enregistrement élevés en générant une demande d'enregistrement. Le système namibien compte des taux d'enregistrement presque universels pour les naissances et les décès, en grande partie grâce à des subventions financières qui dépendent de l'achèvement de l'enregistrement des naissances ou des décès. Cette approche permet aux autorités namibiennes chargées de l'enregistrement d'atteindre des taux d'enregistrement élevés tout en exploitant des centres d'enregistrement dans un nombre limité d'hôpitaux de district et de bureaux d'enregistrement de district seulement. Malgré le modèle réussi utilisé en Namibie, les subventions qu'elle offre comme incitations ont conduit certains à faire des tentatives de fraude. De tels problèmes peuvent se manifester lorsqu'un système est largement reconnu comme une porte d'entrée vers une gamme de services, y compris des avantages financiers.

### *Numérisation*

12. La numérisation progressive des processus d'enregistrement dans certains pays de la sous-région marque le début de l'élimination de l'enregistrement sur papier. L'utilisation des technologies numériques est devenue une norme pour de nombreux registres contemporains, ce qui facilite l'agrégation des données enregistrées ainsi que leur traitement, leur stockage et leur partage. Cela signifie que le dossier d'enregistrement peut être récupéré instantanément, y compris à distance à partir d'un ordinateur connecté via des réseaux sécurisés ou sur Internet via des réseaux mobiles filaires ou sans fil.

13. Par exemple, en Namibie, la numérisation est assez d'avant-garde et ressemble aux plateformes TIC modernes avancées des pays à revenu élevé ou moyen, comme l'Estonie et les Pays-Bas. Dans de nombreux autres pays, cependant, la numérisation en est encore à ses débuts. Le Mozambique a réalisé d'importants progrès dans la numérisation des services d'enregistrement aux niveaux décentralisés avec l'appui technique de l'UNICEF. En République-Unie de Tanzanie et en Zambie, la numérisation n'a été largement réalisée qu'au niveau des autorités centrales, avec une utilisation notable des technologies mobiles pour la saisie numérique de données sur le terrain en République-Unie de Tanzanie. L'Ouganda est déterminé à numériser son système de gestion de l'identité, mais pour l'instant, l'accent est mis sur le développement de la base de données centrale. Au Soudan du Sud, où le cadre juridique du système CRVS n'est pas encore en place, des progrès ont été réalisés dans le lancement de la saisie numérique des notifications de naissance dans certains établissements de santé.

*Numérisation au moyen du transfert de données issues de formulaires d'enregistrement*

14. L'un des objectifs de la numérisation en cours des services d'enregistrement dans la sous-région est de s'assurer que tous les dossiers d'enregistrement soient identifiables de façon unique et disponibles dans une base de données centrale. En cas de succès, la décision sur la manière la plus appropriée de saisir numériquement les informations d'enregistrement sur le terrain a été éclairée par une conception des services centrée sur l'homme et qui favorise la configuration, l'administration et la gestion locales des systèmes. Une autre considération de plus en plus importante est l'évolutivité du système et sa capacité à s'interconnecter avec d'autres plateformes de l'administration publique pour partager des données ou permettre l'accès aux dossiers personnels à des fins de vérification des données de l'identité juridique.

15. La pratique dans certains pays montre une approche divergente de la numérisation des informations enregistrées. Au Mozambique et en Ouganda, par exemple, des plateformes de saisie de données ont été conçues pour permettre la saisie numérique des données dans les bureaux d'enregistrement des districts. Les autorités de district peuvent communiquer les données enregistrées à la base de données centrale à l'aide d'applications Web. En République-Unie de Tanzanie, les bureaux de district achèvent la numérisation des formulaires d'enregistrement en numérisant les formulaires d'enregistrement dans un fichier image aux bureaux d'enregistrement de district, qui sont ensuite transférés sous forme d'images numérisées à l'autorité centrale d'enregistrement où les données sont transférées d'un fichier image dans une base de données numérique.

16. Bien que tous ces systèmes soient construits sur mesure par les autorités chargées de l'enregistrement, la réponse à la tâche à accomplir a donné lieu à des approches et à des produits variés. En réalité, cependant, ces plateformes sont conçues pour accomplir des tâches très similaires dans chaque pays. En l'absence de normes communes et de plateformes TIC facilement reproductibles et maintenables localement, les pays investissent dans le développement de solutions sur mesure qui coûtent généralement beaucoup plus cher à entretenir et à mettre à niveau que les biens publics numériques fondés sur des normes et bénéficiant d'un large soutien.

*Numérisation au moyen des réseaux mobiles*

17. L'une des raisons pour lesquelles la numérisation des données d'enregistrement n'a pas été étendue au-delà du niveau des districts dans la plupart des pays est le manque d'infrastructures fiables, comme le réseau électrique et l'accès à Internet, le faible niveau général des compétences en TIC des fonctionnaires locaux et l'absence de soutien technique.

18. La réalité de la plupart des pays de la sous-région est que la connectivité Internet filaire, bien que limitée, ne cesse de s'améliorer et que ces pays ont connu une pénétration sans précédent des réseaux mobiles qui offrent d'autres moyens de connectivité Internet à l'échelle nationale, y compris dans les zones reculées. En termes de débits de données, la connectivité LTE n'est pour l'instant disponible que dans les grandes villes et les zones urbaines, tandis que les zones éloignées sont limitées aux débits 2G et 3G. Si l'on se base sur les tendances passées en matière d'amélioration de la vitesse des données Internet mobile, on peut également s'attendre à ce que les vitesses augmentent dans les zones éloignées avec le temps.

19. Le Mozambique, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont chacun mis au point un système qui permet de saisir les données de notification des naissances sous forme numérique et de les transférer dans la base de données centrale du registre des naissances sur

des réseaux mobiles. Parallèlement aux initiatives de décentralisation de la notification des naissances, les responsables communautaires locaux et les établissements de santé peuvent désormais utiliser des téléphones mobiles pour transférer directement les données de notification des naissances dans la base de données centrale de l'état civil. Cela permet la communication instantanée des informations enregistrées sur les formulaires de déclaration de naissance ou les registres d'enregistrement.

20. Ces systèmes permettent aux autorités centrales d'enregistrement d'avoir une vue d'ensemble, presque en temps réel, du processus d'enregistrement sur le terrain, y compris dans les zones géographiques éloignées. En conséquence, les autorités peuvent suivre avec précision les tendances en matière d'enregistrement jusqu'au niveau des communautés locales et être sollicitées pour assurer un suivi, si le processus d'enregistrement s'écarte des tendances déjà établies. Ces systèmes permettent aux autorités centrales d'enregistrement d'informer les décideurs et le grand public des dernières tendances en matière d'enregistrement et de statistiques agrégées, ce qui rend le processus plus transparent tout en augmentant les possibilités de traitement statistique par les parties prenantes extérieures.

21. Indépendamment de la perception de ces avantages, la mise en œuvre de systèmes spécifiques repose jusqu'à présent en grande partie sur les services fournis par des opérateurs de téléphonie mobile qui sont largement détenus par l'État. Au Mozambique, l'opérateur mobile qui soutient le programme s'est engagé à fournir une assistance technique à l'avenir. Toutefois, en Ouganda, où Uganda Telecom a fourni une assistance initiale pour la mise en place de la plateforme dans le cadre d'une initiative de responsabilité sociale des entreprises, l'entreprise s'est finalement retirée du projet en raison de difficultés financières et de l'évolution de ses priorités commerciales. Dans l'intervalle, aucun autre fournisseur de services mobiles en Ouganda n'a exprimé le souhait de faciliter la poursuite du programme. Cette expérience montre qu'un fonctionnement durable de ces systèmes devrait éviter les initiatives de responsabilité sociale des entreprises et se concentrer plutôt sur des modèles financièrement viables pour les arrangements commerciaux. D'autres préoccupations concernent la propriété privée ou l'immobilisation des plateformes de TIC par les fournisseurs, ce qui non seulement nuit à la capacité des autorités locales chargées de l'enregistrement de définir les spécifications du produit, mais aussi à leur capacité d'administrer ou de reconfigurer la plateforme de TIC sans l'autorisation expresse du fournisseur initial, souvent à un coût exorbitant.

### *Interopérabilité*

22. La numérisation des systèmes d'état civil a pris une toute nouvelle dimension en raison des nouvelles possibilités offertes et de la demande accrue de partage des données entre les acteurs de l'administration publique, ce qui a donné naissance à une nouvelle gamme de services de plateforme électronique. L'état civil n'est plus seulement considéré comme un cadre pour la certification de la date de naissance et d'autres faits d'état civil. Dans de nombreux pays, l'état civil est devenu la principale source d'informations d'identité pour diverses plateformes électroniques de l'administration publique, de la sécurité nationale aux services financiers. Plutôt que d'élaborer et de tenir à jour des bases de données isolées sur les bénéficiaires des différents services, on peut maintenant obtenir l'information directement à partir de la base de données d'état civil source. Cela signifie que les informations relatives à l'état civil peuvent être enregistrées une seule fois, puis utilisées plusieurs fois à des fins administratives différentes. En outre, cela signifie qu'avec le temps, il sera possible de vérifier les données d'état civil des services gouvernementaux directement et électroniquement dans la base de données source.

23. Pour les populations adultes, les informations d'identité utilisées pour les services d'administration en ligne peuvent provenir soit de la base de données d'identification civile, soit de la base de données d'état civil. Pour les populations mineures, les informations relatives à l'identité ne peuvent être tirées que de l'état civil. Étant donné que les populations mineures représentent une proportion non négligeable de la population de nombreux pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, les informations contenues dans les bases de données de l'état civil ont une valeur supplémentaire. Dans de nombreux pays de la sous-région, des groupes de travail interministériels et des institutions spécialisées sont en train d'être mis en place pour se concentrer spécifiquement sur la conception de normes d'interopérabilité et sur le cadre technique de la mise en œuvre de plateformes de partage des données entre les différents acteurs de l'administration publique et les prestataires de services d'enregistrement. Toutes les mises à niveau et tous les développements futurs des plateformes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil numérisées devraient donc refléter les normes nationales d'interopérabilité fondées sur les meilleures pratiques mondiales émergentes.

## **II. Objectifs des débats**

24. L'objectif de la séance est de mettre en exergue l'importance des stratégies les plus fréquemment mises en œuvre pour améliorer les taux d'enregistrement des faits d'état civil, telles que le renforcement de l'offre d'enregistrement grâce à la décentralisation, la numérisation des services d'enregistrement et le renforcement de la demande d'enregistrement en introduisant de nouvelles incitations. Les participants examineront également les nouvelles possibilités offertes par le traitement numérique et le stockage des données de l'état civil, comme la production de statistiques de l'état civil et les approches holistiques de la gestion de l'identité. Les participants seront encouragés à identifier les défis auxquels sont confrontées les autorités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil dans la mise en œuvre de ces stratégies de réforme et seront invités à mettre en évidence les bonnes pratiques et les approches liées à la mise en œuvre des systèmes décentralisés, la numérisation du traitement des données et la coopération avec les autres autorités pour faciliter une utilisation accrue de la vérification numérique de l'identité. Les recommandations issues des discussions alimenteront et renforceront les processus de réforme en cours et aideront à élaborer des approches politiques et des stratégies d'assistance technique spécifiques pour la mise en œuvre des réformes.

## **III. Questions à l'examen**

25. Compte tenu de ce qui précède, les questions ci-après devraient servir de base aux débats :

1. Dans quelle mesure la décentralisation doit-elle être déterminée par des traditions administratives fortes et les capacités des collectivités locales ?
2. Quelle est l'importance du rôle des autorités sanitaires dans la décentralisation des responsabilités d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil ? Que faut-il faire pour que les points d'enregistrement soient étendus à un grand nombre d'établissements de santé locaux ?
3. Quelles incitations peuvent-elles être offertes pour accroître la demande d'enregistrement et dans quelle mesure ces incitations peuvent-elles compenser

les coûts importants associés à un niveau élevé de décentralisation ? Quels sont les risques potentiels des incitations ?

4. Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience des pays qui ont numérisé les processus d'enregistrement jusqu'au niveau des autorités de district ? Est-il possible d'introduire un processus opérationnel numérisé au niveau des collectivités locales ?
  5. Dans quelle mesure les technologies mobiles peuvent-elles être exploitées pour permettre la numérisation des données enregistrées au niveau des communautés locales et des établissements de santé ?
  6. Les autorités nationales chargées de l'enregistrement sont-elles en mesure de bénéficier de l'appui des communautés nationales d'experts en TIC pour développer et maintenir des plateformes TIC pour les systèmes CRVS numérisés ? Que faut-il mettre en place pour que cela réussisse ? Quelles sont les limites de cette approche ?
  7. Quel est le rôle du secteur privé dans l'appui à l'enregistrement des faits d'état civil et à l'établissement des statistiques de l'état civil ? Ce soutien peut-il être obtenu par le biais de partenariats public-privé en coopération avec des entreprises nationales de TIC ? Quels sont les risques ?
  8. Comment les acteurs de l'administration publique et les prestataires de services publics (par exemple, dans les domaines de la santé et de l'éducation) peuvent-ils exploiter les données d'identité légale numérisées grâce aux systèmes CRVS numérisés ? Quelles sont les possibilités offertes ? Que faut-il mettre en place pour que cela réussisse ?
  9. Dans quelle mesure l'accès numérique aux données d'identité légale peut-il être utilisé pour remplacer les exigences traditionnelles de présentation des certificats d'enregistrement lors de l'inscription à des services ?
  10. Quelles conditions devraient être réunies pour que les systèmes CRVS numérisés puissent être considérés comme des fournisseurs d'informations d'identité juridique numérique aux autres acteurs étatiques ?
-