



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

CRMC5/2019/22

Adopter une approche intégrée de l'identité juridique : bonnes pratiques de l'intégration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil et des systèmes d'identité dans le monde¹

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

¹ Soumis par le Centre d'excellence pour les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et le Partenariat mondial pour les données du développement durable.

I. Contexte

1. Des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (CRVS) incluant l'enregistrement des naissances qui fonctionnent bien sont essentiels pour remplir la promesse de ne faire aucun laissé-pour-compte et de réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Si l'on ne comble pas le fossé identitaire et si on ne sait pas qui sont les individus, où ils se trouvent et quelles sont leurs aspirations, il est difficile de mettre en place des interventions rentables fondées sur les faits pour améliorer la santé, l'économie et d'autres secteurs.

2. La Banque mondiale² estime à un milliard le nombre de personnes ne disposant pas de preuve juridique de leur identité. Ce qui les rend invisibles aux yeux de la loi et les laisse ainsi sans protection et souvent incapables de faire valoir leurs droits, comme le droit à l'éducation, le droit à la représentation et le droit de vote. Cet état de fait rend également encore plus difficile l'accès à la santé, à la protection sociale et aux services financiers. S'agissant de l'enregistrement des naissances, qui établit l'identité juridique des enfants³, son taux moyen est de 73 % au niveau mondial. En Afrique subsaharienne, seuls 46 % des enfants de moins de cinq ans ont vu leur naissance enregistrée⁴. Ces chiffres montrent à quel point le monde est à la traîne en ce qui concerne l'accès des enfants, des femmes et des hommes aux droits fondamentaux et aux possibilités qu'offre l'état civil.

3. Ces cinq dernières années, de nombreux gouvernements, des partenaires de développement et le secteur privé en Afrique ont porté un intérêt croissant aux systèmes d'identité numérique, à la gouvernance en ligne et à la technologie biométrique et ont fortement accru leurs investissements dans ces domaines. Cet intérêt croissant offre la possibilité de protéger une partie plus importante de la population grâce aux documents juridiques. Cependant, la mise en place ou le renforcement des systèmes de gestion de l'identité ont parfois eu lieu au détriment de la consolidation de l'enregistrement des faits d'état civil, ce qui a entraîné une production de données obsolètes et de mauvaise qualité, et par conséquent des registres de population non fiables et une prestation de services médiocre. Dans de nombreux pays, il existe aussi de grandes lacunes et des problèmes d'exhaustivité, ce qui empêche les bureaux d'état civil et de statistique de produire des données ventilées de qualité en temps réel et donc de recourir systématiquement à d'autres sources de données, comme les enquêtes destinées à établir des estimations de population.

4. Une approche intégrée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et des systèmes d'identité qui intègre ces éléments (grâce à un cadre juridique propice, des arrangements institutionnels efficaces, une interopérabilité technique, l'accessibilité des services, la participation des communautés, des changements sociaux et des modifications du comportement pour améliorer la couverture) est largement reconnue comme le meilleur moyen d'assurer un écosystème de l'identité durable et fiable. Ces systèmes peuvent vérifier efficacement l'identité des individus, maintenir à jour

² Voir <https://id4d.worldbank.org/global-dataset> (en anglais).

³ L'identité juridique, définie comme la caractéristique de base de l'identité d'une personne, permet à celle-ci d'être protégée aux yeux de la loi et à l'État de remplir ses obligations en vertu du droit interne en tant que signataire de différents pactes et conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'identité juridique, notamment l'enregistrement des naissances, peut faciliter l'accès aux services et à la protection. Elle est particulièrement importante pour les femmes et les filles, qui tendent à prendre du retard dans l'accès aux services d'enregistrement des faits d'état civil et à d'autres documents d'identité, comme les cartes d'identité nationales.

⁴ Voir <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf> (en anglais).

un registre des informations sur l'identité, produire des données démographiques actualisées et précises à des fins statistiques, permettre l'accès à des services clefs et protéger les droits.

5. Le Centre d'excellence pour les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, hébergé par le Centre de recherches pour le développement international à Ottawa, et le Partenariat mondial pour les données du développement durable ont créé un recueil de bonnes pratiques sur l'intégration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et des systèmes d'identité par une approche intégrée.

II. Objet du présent document de synthèse

6. Le présent document de synthèse a pour objet de partager des conclusions clefs et de plaider en faveur d'une approche intégrée d'élaboration de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de systèmes d'identité en Afrique.

7. Le recueil de bonnes pratiques présente les données d'expérience de six pays : Arménie, Équateur, Kirghizistan, Namibie, Pays-Bas et Pérou. Ces pays ont des expériences diverses en matière de mise sur pied d'écosystèmes d'identité juridique dans différentes parties du monde, ainsi que des systèmes constitutionnels et administratifs, des traditions et des arrangements institutionnels différents. Le recueil présente les bonnes pratiques adoptées par les différents pays et met en lumière comment leurs points de départ et les défis auxquels ils ont dû faire face n'étaient pas un obstacle pour réussir. Il souligne également qu'il existe de nombreuses manières d'adopter une approche intégrée afin d'assurer les droits, les privilèges, les obligations des citoyens et la production des statistiques de l'état civil.

III. Approche intégrée de l'enregistrement des faits d'état civil, de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité

8. Les études de cas des six pays montrent qu'un système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissements des statistiques de l'état civil dont la couverture est quasi universelle et qui fonctionne comme un processus obligatoire, universel, permanent et confidentiel est une condition préalable à la mise en place d'un écosystème intégré d'identité. Ce principe de l'approche globale et intégrée traduit l'aspect dynamique de l'identité juridique. De nombreuses personnes voient leurs données d'identité changer au fil du temps. Par exemple, l'enregistrement des naissances est la première fois que l'identité juridique d'un nouveau-né est enregistrée par l'État, et à partir de ce moment, la personnalité juridique du nouveau-né est reconnue par la loi. Au fil du temps, un enfant peut être adopté et changer de nom, de nom de famille ou de genre. En revanche, lorsqu'une preuve d'identité est délivrée, elle représente l'identité d'une personne au moment où cette preuve est demandée et délivrée. Si les informations contenues dans ces documents peuvent être utilisées pour inscrire des bénéficiaires à des services spécifiques, il est entendu qu'elles ne sont pas toujours à jour. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil sont conçus comme des cadres administratifs qui, lorsqu'ils sont correctement mis en place, enregistrent tous les faits d'état civil au moment où ils surviennent. Les études de cas montrent que les pouvoirs publics sont plus à même de servir leur population en adoptant une approche globale et intégrée et en exploitant les informations issues du système d'enregistrement des faits d'état civil.

9. Les études de cas montrent également que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité se renforcent mutuellement. Un exemple commun aux six pays est l'obligation imposée aux personnes de présenter une pièce d'identité lors de l'enregistrement d'un fait d'état civil aux fins de la vérification d'identité. Le rôle que joue le système de gestion de l'identité dans l'authentification est déterminant pour le fonctionnement global du système intégré.

10. La leçon à tirer de la pratique actuelle concernant l'enregistrement des faits d'état civil et de l'identification civile est que la tendance est à l'adoption d'une approche intégrée passant par l'interopérabilité entre les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et les systèmes d'identification, ou au moins par leur intégration administrative. La numérisation des registres sur papier et les progrès de la technologie ont grandement facilité cette tendance.

IV. Contribution de la numérisation à l'efficacité et à l'efficience des systèmes

11. Il ressort de toutes les études de cas que la numérisation a considérablement amélioré l'efficacité du partage de données ; qu'elle a changé la manière dont les processus opérationnels d'enregistrement et d'identification sont conçus, y compris la manière dont les faits d'état civil sont définis, configurés, créés, stockés, partagés et traités. Ces nouveaux systèmes sont communément appelés registres nationaux de population numériques. Le processus de numérisation, tout comme les nouveaux outils comme ces registres, offre à présent les moyens d'intégrer des systèmes multiples et fragmentés dans un cadre homogène qui renforce l'approche intégrée et globale de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité.

12. Les diverses expériences nationales montrent qu'il existe beaucoup de voies pour la numérisation et que chaque pays a choisi l'approche qui répondait le mieux aux circonstances nationales. Il est également important de noter que la numérisation comporte de nouveaux risques, notamment pour le droit à la vie privée, et il convient de souligner l'importance de mettre en place un cadre juridique fort pour protéger les données personnelles et veiller à ce que les données soient traitées dans un environnement régulé.

13. Une collaboration étroite et l'interopérabilité entre les autorités chargées des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, de statistique et d'identité permettent également de produire des statistiques démographiques et de l'état civil en temps utile, ce qui est essentiel pour la planification nationale et l'élaboration de politiques. L'utilisation de données provenant des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité par les autorités aide aussi à détecter les problèmes de qualité et les lacunes de l'enregistrement.

14. Même si les études de cas contenues dans le recueil montrent des exemples de pays qui avaient déjà des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil développés, notamment avec une couverture quasi universelle, cela ne veut pas dire que d'autres pays dont les systèmes sont moins développés (ou qui n'ont pas de système antérieur) devront attendre des dizaines d'années avant que leur système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil atteignent le niveau de développement nécessaire pour adopter une approche intégrée. Des solutions provisoires pourraient être utilisées pour tirer parti des données collectées dans le cadre de la délivrance de pièces d'identité afin de commencer à créer un système numérisé d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des

statistiques de l'état civil et d'améliorer la couverture dans le même temps. Au fil du temps, la quantité d'informations relatives à l'identité disponible directement dans le registre civil augmentera, alors que tous les décès, y compris leurs causes, ainsi que d'autres faits d'état civil comme les mariages, les divorces ou les changements de nom, seront disponibles à partir du moment où le système numérique d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil est opérationnel.

15. Divers enseignements peuvent être tirés des études de cas pour soutenir cette approche. Sur des périodes étendues, les autorités nationales peuvent utiliser les registres d'état civil qui ont été établis relativement récemment. Dans la plupart des cas étudiés, le processus de numérisation de toutes les archives historiques est toujours en cours.

V. Stratégies clefs pour la mise en œuvre de l'approche intégrée

16. Essentielle à la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'enregistrement des faits d'état civil, de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion d'identité est la conception du cadre juridique, administratif et technique pour le partage des données relatives à l'identité entre les différents systèmes, notamment le système de santé, qui est responsable de la notification des naissances et des décès.

17. Un élément clef de tous les systèmes examinés dans ce recueil est que le système d'enregistrement des faits d'état civil fonctionne comme un processus obligatoire, universel, permanent et confidentiel et qu'il a une couverture supérieure à 90 %, souvent proche de 100 %. Tous les autres aspects du système d'identité sont construits sur ces hypothèses principales et fonctionnent selon le principe que chaque fois que des données relatives à l'identité sont nécessaires, des données à jour peuvent être obtenues à partir du système d'enregistrement des faits d'état civil. Pour répondre à cette exigence, les registres d'état civil doivent être convertis au format numérique et mis à la disposition d'autres parties du système d'identité dans un environnement réglementé.

VI. Le partage d'informations sur l'identité avec d'autres registres fonctionnels présente des avantages considérables

18. Les pouvoirs publics recourent à des systèmes d'identité pour assurer le droit à la reconnaissance juridique et pour délivrer une preuve d'identité aux individus afin d'assurer leur droit d'accès aux services. Une approche intégrée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et d'identité garantit que ce processus se déroule dans un espace juridique défini laissant peu de place à la détermination arbitraire de l'identité juridique d'une personne. Une plateforme numérique qui met à disposition des données actualisées relatives à l'identité soutient une grande variété d'autres fonctions étatiques. Très souvent, la numérisation et le renforcement du système d'identité d'un pays résultent précisément de la nécessité d'améliorer les autres services gouvernementaux.

19. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité sont les principaux producteurs de données relatives à l'identité qui alimentent les processus de gouvernance. Ils sont utilisés non seulement pour l'inscription à des services spécifiques, mais également pour évaluer dans quelle mesure l'accès aux services doit être modifié en fonction des changements d'identité. Si le mariage et le divorce sont des faits qui ont souvent un effet sur une variété de droits, la cause la plus commune de modification de la prestation de services est l'enregistrement des décès. Chaque étude de cas met en évidence les divers services publics

qui dépendent d'une communication en temps voulu des mises à jour des données relatives à l'identité. Le Gouvernement namibien a par exemple fait de l'enregistrement des décès une condition les citoyens de bénéficier du programme de protection sociale à la suite du décès d'un proche.

20. En partageant leurs données avec d'autres registres fonctionnels, les systèmes décloisonnés d'état civil et d'identité juridique permettent de réaliser des économies substantielles en réduisant le besoin pour les autres registres de construire leurs propres systèmes de gestion de l'identité. Cela compense ce qui apparaît initialement comme un investissement élevé dans la mise en place d'un écosystème d'identité intégré.

VII. Avantages financiers

21. Toutes les études de cas soulignent que les réformes du système d'identité font partie intégrante d'une gouvernance rentable et efficace. Même si l'évaluation des incidences financières n'était pas incluse dans le cadre de cette recherche, les faits rassemblés dans chacun des pays indiquent que ces derniers s'attendaient tous à ce que les avantages financiers l'emportent sur les investissements élevés de la réforme du système.

VIII. Créer un environnement favorable à l'approche intégrée

22. Les six études de cas examinées pour ce recueil mettent en évidence plusieurs éléments critiques qui permettent de créer le cadre favorable à la réforme des systèmes CRVS et de gestion de l'identité grâce à une approche intégrée. Chacun des six pays affiche à différents degrés les éléments ci-après :

- Un engagement politique fort de la part tant des acteurs gouvernementaux, notamment ceux chargés de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité, que d'autres parties prenantes gouvernementales habilitées à utiliser des données relatives à l'identité par l'intermédiaire de plateformes interopérables. Cet engagement devrait résulter d'un processus collectif institutionnalisé définissant les responsabilités institutionnelles et les modèles fonctionnels de mise en œuvre. L'engagement de haut niveau devrait être étendu en termes de financement adéquat des réformes du système et de son fonctionnement dans le futur.
- La modification du cadre juridique pour refléter les changements des processus opérationnels et des arrangements institutionnels qui appuieront la mise en place d'un système d'identité réformé. Le cadre juridique devrait refléter toutes les révisions apportées aux processus opérationnels de l'enregistrement et toutes les responsabilités relatives au système d'identité des autres parties prenantes gouvernementales en termes de partage des données.
- Avant de commencer la numérisation, un cadre de protection des données et de la vie privée doit définir clairement les règles de partage des données relatives à l'identité entre les organes gouvernementaux ainsi que les droits des personnes concernées dans ce contexte. Le cadre devrait prévoir la nomination d'une autorité chargée de la supervision des responsables du traitement des données et la réalisation d'un audit de chaque système gouvernemental de technologies de l'information et de la communication en vue de certifier que toutes les mesures

de protection des données et de la vie privée sont prises et respectées dans les faits.

- La mise en œuvre technique et la numérisation des systèmes CRVS et d'identité présentent le risque d'être dépendant vis-à-vis d'un seul fournisseur. Ce risque peut être atténué en s'appropriant la technologie dès le début et en s'appuyant sur la neutralité technologique et des normes ouvertes.

IX. Messages clefs

23. Cinq messages récurrents ressortent des six études de cas :

1. L'enregistrement des faits d'état civil est le fondement essentiel d'un système d'identité intégré. Sans enregistrement des faits d'état civil fonctionnant correctement, il est presque impossible de s'assurer que les informations concernant une population sont à jour ou de produire des statistiques de l'état civil dans le cadre de la planification nationale et de l'élaboration de politiques.
2. La numérisation et les progrès de la technologie ont été essentiels à l'intégration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité et ont contribué à une authentification plus efficace, à l'élimination du double empli et au partage des données entre les systèmes gouvernementaux.
3. Un cadre d'interopérabilité est essentiel pour assurer un partage sécurisé et efficace des données entre les bases de données gouvernementales. Le recours à des numéros d'identification uniques a ouvert la voie à l'amélioration du partage des données entre les différents acteurs gouvernementaux en permettant une authentification homogène des individus et l'amélioration de la prestation de services.
4. Une approche intégrée favorise la bonne gouvernance, qui englobe le respect des droits de l'homme, l'amélioration de la prestation de services et la lutte contre la corruption. Une approche intégrée peut également aider à prendre de meilleures décisions et à suivre les progrès des objectifs de développement durable en consolidant les statistiques de l'état civil et en garantissant une plus grande exactitude des données démographiques.
5. Les quatre éléments clefs d'un environnement propice à un système d'identité intégré sont les suivants : un engagement politique des principaux acteurs gouvernementaux ; un cadre juridique qui permet le partage des données et d'autres changements apportés en appui à l'approche intégrée ; un cadre de protection des données et de la vie privée ; la maîtrise de la technologie dès le début pour limiter le risque de dépendance à l'égard d'un seul fournisseur et, en fin de compte, la mise en place d'un système auquel les citoyens peuvent se fier.

X. Questions :

- Quelles sont les forces, les faiblesses et les possibilités actuelles que présente l'adoption dans votre pays d'une approche intégrée de l'enregistrement des faits

d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité ?

- De quel soutien votre pays a-t-il besoin pour adopter une approche intégrée de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité ?
 - Dans quelle mesure les États africains peuvent-ils assurer l'universalité de l'enregistrement de tous les faits d'état civil et la délivrance de pièces d'identité aux personnes déplacées et aux réfugiés ?
 - Quels avantages financiers ont pu tirer les pays africains ayant des systèmes avancés d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et d'identité ?
-