



CRMC/6/EXP/2022/12*

Distr. générale
18 août 2022

Français
Original : anglais

**Conférence des ministres africains
chargés de l'enregistrement des faits d'état civil**

Sixième session

Addis-Abeba, 24-28 octobre 2022

Réunion d'experts

Point 7 de l'ordre du jour provisoire de la réunion d'experts**

**Rôle du secteur de la santé dans la mise en place de systèmes
d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de
l'état civil et avantages de ces systèmes pour le programme d'action en
matière de santé**

**Renforcer le rôle du secteur de la santé dans les systèmes d'enregistrement
des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil :
les enseignements tirés de l'expérience du Rwanda et de la République-
Unie de Tanzanie (pour la Tanzanie continentale) : document de réflexion
présenté par le Fonds mondial de financement pour les femmes, les enfants
et les adolescents**

I. Introduction

1. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil ont pour principal objectif de produire les actes juridiques requis par la loi. L'enregistrement des faits d'état civil établit le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique et constitue une source essentielle d'informations sur les données d'identité, telles que le nom, le sexe, le lieu et la date de naissance, utilisées dans les secteurs public et privé. Il permet également de disposer continuellement de données sur les caractéristiques pertinentes de la naissance ou du décès et sur la ou les personnes liées à cet événement, données qui seront utilisées pour la planification, le suivi et l'évaluation des programmes gouvernementaux, tels que ceux relatifs à la santé, à l'éducation et au logement. Par conséquent, la création et le développement d'un système

* Nouveau tirage pour raisons techniques (21 octobre 2022); document précédemment diffusé sous la cote CRMC/6/EXP/2022/12–CRMC/6/MIN/2022/12.

** CRMC/6/EXP/2022/1.



d'enregistrement des faits d'état civil et le maintien de ses fonctions dans un pays relèvent pour l'essentiel de la seule responsabilité des pouvoirs publics¹.

Dans la plupart des pays africains, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (ci-après dénommés systèmes CRVS) sont depuis longtemps jugés inefficaces, malgré leur importance en tant que sources de documents juridiques essentiels dans la vie des individus et outils d'aide à la prise de décision et au suivi de la réalisation des plans de développement nationaux et internationaux. Comme suite à la recommandation adoptée par la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil à sa deuxième session tenue en 2012, 42 des 54 pays africains ont entrepris des évaluations de leurs systèmes CRVS afin de déterminer les causes profondes de leur inefficacité². Trente-deux de ces pays ont élaboré des plans d'action nationaux pour y remédier et ont fixé des priorités pour accélérer l'amélioration de la couverture et de l'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil.

2. Les principaux problèmes recensés comprennent le peu d'accessibilité des services d'enregistrement des faits d'état civil pour tous, ce qui est généralement lié à une ou plusieurs des lacunes suivantes : nombre insuffisant et éloignement des centres d'enregistrement, barrières linguistiques, inefficacité des procédures d'enregistrement et insuffisance des ressources financières et matérielles, notamment. Le problème de l'inaccessibilité de la prestation de services a généralement trait aux coûts d'enregistrement directs et indirects pour les déclarants de faits d'état civil. Le principal coût direct observé concerne les frais à payer pour l'enregistrement ou pour l'obtention de certificats, qui pourraient se révéler lourds pour les ménages à faibles revenus. Les coûts indirects comprennent les frais de déplacement vers les points de service éloignés, le temps pris sur le travail, les déplacements parfois répétés pour enregistrer les faits d'état civil et obtenir des certificats, et la mauvaise qualité du service. Le problème est pire dans les zones difficiles d'accès et parmi les groupes de population défavorisés.

3. Les efforts que les pays africains déploient pour accélérer l'amélioration de leurs systèmes continuent de bénéficier du soutien de plusieurs partenaires de développement qui œuvrent en faveur du programme d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil aux niveaux national, régional et mondial, notamment le Fonds mondial de financement pour les femmes, les enfants et les adolescents et le Groupe de la Banque mondiale. Le Fonds a donné la priorité au renforcement des systèmes CRVS dans certains pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, grâce à des initiatives visant à protéger les droits des femmes, des enfants et des adolescents, à faciliter la création de bases de données nationales pour améliorer l'administration publique et à améliorer les sources de données permettant de suivre et, à terme, d'améliorer la santé et le bien-être des femmes, des enfants et des adolescents³. Le Fonds a défini les domaines stratégiques qui permettraient de renforcer les systèmes, à savoir, notamment : la réforme des politiques dans le secteur de la santé ; la promotion de systèmes équitables et tenant compte des différences entre les sexes ; la mise au point de systèmes électroniques qui fonctionnent ; l'utilisation des données de l'enregistrement

¹ Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3, Nations Unies, 2014.

² Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine, Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, sixième session, 2022, "Note conceptuelle : Une décennie après le lancement du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : réfléchir sur les progrès accomplis et accélérer les efforts à l'horizon 2030 par la transformation des systèmes (CRMC/6/MIN/2022/4-CRMC/6/EXP/2022/4). Disponible à l'adresse : https://www.uneca.org/sites/default/files/ACS/6CoMRCCR/en_concept-note-6th-crvs-conference.pdf.

³ Voir www.globalfinancingfacility.org/.

des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil pour la prise de décision ; la promotion de l'engagement des gouvernements en faveur de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil et la mobilisation de ressources auprès des partenaires pour renforcer ces systèmes.

II. Objectif du rapport

4. Plusieurs pays de la région ont entrepris des mesures d'amélioration consistant à rapprocher les services d'enregistrement des utilisateurs et à adopter des approches administratives différentes, notamment en y associant le secteur de la santé. Le présent rapport vise à partager les enseignements tirés et les problèmes rencontrés par les deux pays dans leurs efforts visant à améliorer la couverture de l'enregistrement par les établissements de santé, afin de réaliser la vision d'un enregistrement universel des naissances et d'un meilleur enregistrement des décès d'ici 2030, comme le prévoit le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les informations utilisées pour le présent rapport ont été obtenues grâce à des recherches documentaires.

III. Systèmes d'enregistrement centralisés et décentralisés

5. Le système d'enregistrement des faits d'état civil d'un pays peut être centralisé ou décentralisé, en fonction des modèles juridiques, politiques et administratifs, ainsi que des circonstances culturelles et sociales propres à ce pays. Dans un cadre centralisé, il existe un organe ou un bureau national responsable de la gestion, du fonctionnement et de la maintenance du système. Le bureau central dispose d'un réseau de bureaux d'enregistrement des faits d'état civil à tous les échelons politiques ou administratifs et est généralement chargé de diriger, de coordonner et de contrôler les activités à tous les niveaux. Il met en œuvre des normes nationales et des procédures uniformes pour faire en sorte que l'enregistrement des faits d'état civil survenant dans le pays soit conforme aux exigences légales et statistiques. Il coordonne son action avec celle d'autres organes gouvernementaux qui soutiennent le système d'enregistrement des faits d'état civil. Il travaille en étroite collaboration avec le bureau national de statistique, qui compile les données d'enregistrement et publie les statistiques de l'état civil⁴.

6. La décentralisation a été conceptualisée et classée de diverses manières dans les ouvrages sur la question. Pour la Banque mondiale, par exemple, la décentralisation est le transfert de l'autorité et de la responsabilité des principales fonctions gouvernementales du gouvernement central aux gouvernements infranationaux et revêt trois formes : politique, administrative et budgétaire⁵. Le présent rapport suit l'approche utilisée dans les Principes et recommandations des Nations Unies en matière de statistiques de l'état civil, révision 3, selon laquelle la responsabilité première en matière d'enregistrement des faits d'état civil incombe généralement aux grandes entités civiles, telles que les administrations des États, des régions, des provinces ou des communes. Un bureau national relevant du gouvernement central est chargé, en vertu de la loi, d'assurer l'uniformité des procédures d'enregistrement, des protocoles, du contenu des dossiers et de l'harmonisation des processus dans tout le pays. Il est appelé également à suivre et à évaluer les opérations des bureaux à différents niveaux administratifs pour veiller à ce qu'elles soient conformes aux exigences légales et statistiques⁶.

⁴ Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3 ; Manuel sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : gestion, fonctionnement et maintenance Révision 1 (publications des Nations unies, 2018).

⁵ Voir www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization.

⁶ Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3.

7. La structure administrative de l'état civil dans les pays africains anglophones est dans la plupart des cas centralisée sur le plan administratif, tandis que dans les pays francophones, elle est plus décentralisée avec de grands bureaux d'enregistrement locaux, généralement appelés centres principaux, chacun indépendant des autres⁷. Le tableau figurant en annexe montre que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil ont été décentralisés dans 26 pays africains, alors qu'ils restent centralisés dans 24 pays. Les informations n'étaient pas disponibles pour quatre des pays du continent.

IV. Décentralisation des services d'enregistrement des faits d'état civil par l'intermédiaire du secteur de la santé

8. On a trouvé que l'insuffisance de l'accessibilité du service d'enregistrement constituait un obstacle majeur à l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans la plupart des pays africains avant 2016⁸. Pour surmonter cet obstacle et améliorer l'accessibilité, les pays suivent différentes approches leur permettant d'étendre les services d'enregistrement et, ainsi, de fournir un meilleur service au public. Une approche de la décentralisation consiste à transférer progressivement l'administration de l'enregistrement des faits d'état civil vers les échelons administratifs inférieurs par l'intermédiaire des collectivités locales. Le réseau des collectivités locales permet ainsi à tous les habitants d'un pays d'avoir un meilleur accès aux services d'enregistrement à une distance raisonnable de leur domicile. Au niveau national, de tels arrangements sont possibles grâce aux efforts coordonnés du ministère de tutelle de l'organisme chargé de l'enregistrement des faits d'état civil et du ministère des collectivités locales.

9. L'amélioration de l'accès à l'enregistrement des faits d'état civil peut également être obtenue grâce à l'infrastructure d'autres structures gouvernementales, comme celles du secteur de la santé. En effet, la prestation de soins de santé est un service public essentiel fourni par le gouvernement au public, et son infrastructure s'étend souvent jusqu'au niveau administratif local. C'est ainsi que des pays comme le Lesotho, la Namibie, le Niger et le Rwanda étendent leurs services d'enregistrement des naissances et des décès en utilisant le réseau d'établissements de santé existants. L'Afrique du Sud, le Botswana, le Libéria et la Sierra Leone offrent également des services d'enregistrement des naissances dans leurs établissements de santé respectifs. Dans ces pays, la décentralisation du service d'enregistrement permet de passer des simples notifications des naissances et des décès à un enregistrement formel.

10. Une collaboration étroite entre les autorités sanitaires et civiles est mutuellement bénéfique, et il est prouvé que le secteur de la santé fait partie intégrante d'un système d'état civil efficace. Autant les autorités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil comptent sur les autorités sanitaires pour les informer des naissances et des décès survenant dans les établissements de santé, autant les autorités sanitaires ont besoin d'un ensemble de données complet et exhaustif sur les naissances et les décès (y compris leurs causes) généré par le système d'enregistrement des faits d'état civil. Cela est essentiel pour, d'une part, avoir une idée claire de la qualité des soins de santé, de l'accès aux soins médicaux et des disparités en matière de soins de santé et, d'autre part, aider à la planification et au suivi des programmes de santé aux niveaux national et infranational. Il existe plusieurs publications sur les bonnes

⁷ Institut international de l'état civil et des statistiques, "Methods and problems of civil registration practices and vital statistics collection in Africa", IIVRS Technical Papers No. 16 (Maryland, États-Unis d'Amérique, 1981).

⁸ Commission économique pour l'Afrique, Rapport sur la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique (Addis-Abeba, 2017).

pratiques des pays concernant le lien entre les services de santé et les services d'état civil. Par exemple, une publication récente de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), datant de 2021, donne aux responsables du secteur de la santé, aux officiers d'état civil et aux partenaires de développement des directives pour améliorer l'enregistrement des naissances et des décès grâce au secteur de la santé⁹.

11. Le fait de procéder à l'enregistrement des naissances et à la délivrance de certificats légaux au sein des établissements de santé rend le service pratique et efficace. L'augmentation notable du nombre de vaccinations d'enfants effectuées dans les établissements de santé offre l'occasion d'atteindre les personnes qui n'ont pas enregistré et fait certifier les naissances. Par exemple, 46 pays africains avaient, en 2020, un taux de vaccination des enfants de moins de 1 an égal ou supérieur à 74 %, 36 d'entre eux ayant même atteint un taux de vaccination de 99 %¹⁰. Sur la période 2014-2020, la proportion de naissances assistées par du personnel de santé qualifié a dépassé les 70 % dans 32 pays africains¹¹. Il y a là une possibilité d'augmenter l'enregistrement et la certification d'une forte proportion d'enfants de moins d'un an, y compris ceux nés à domicile. On pourrait aussi tirer profit de la collaboration avec les établissements de santé et de l'augmentation du taux d'enregistrement des naissances pour mener des campagnes de sensibilisation et d'information sur l'importance de l'enregistrement des décès et des causes des décès. Ainsi, la collaboration et la coordination avec le ministère de la santé et l'exploitation de son avantage compétitif peuvent faciliter la décentralisation des services d'enregistrement par l'intermédiaire des établissements de santé pour atteindre un plus grand nombre d'utilisateurs.

12. L'emplacement de l'organisme chargé de l'enregistrement des faits d'état civil au sein de l'appareil gouvernemental diffère d'un pays à l'autre. Il peut être placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur ou des affaires intérieures, du ministère de la justice, ou du ministère ou du département de la santé¹². Cependant, quel que soit l'emplacement choisi, les pouvoirs et les responsabilités du directeur général de l'état civil et des autres autorités parties prenantes doivent être clairement énoncés dans la loi. Cela signifie que la collaboration entre les autorités chargées de l'état civil, de la santé et des statistiques, ainsi que leurs responsabilités en matière de collecte, d'enregistrement et d'échange de données sont explicitement décrites dans la loi¹³. Les modalités et l'étendue de la collaboration doivent être guidées par la situation propre au pays et les bonnes pratiques internationales. Une loi sur l'enregistrement des faits d'état civil doit également comporter des dispositions explicites sur le partage des données avec d'autres institutions gouvernementales et doit être lue en parallèle avec la législation sur la protection de la vie privée et des données. Par exemple, le système de santé peut avoir besoin de données personnelles provenant directement du registre de l'état civil.

⁹ Voir Organisation mondiale de la Santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, "Health sector contributions towards improving the civil registration of births and deaths in low-income countries: guidance for health sector managers, civil registrars and development partners", 2021. Disponible à l'adresse : <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341911>.

¹⁰ Organisation mondiale de la Santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, "Immunization coverage estimates: 2021 revision". Disponible à l'adresse : https://cdn.who.int/media/docs/default-source/immunization/immunization-coverage/wuenic_notes.pdf?sfvrsn=88ff590d_12&download=true.

¹¹ Fonds des Nations Unies pour la population, State of World Population 2022: Seeing the Unseen (New York, 2022).

¹² Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3;

¹³ Ibid. Lignes directrices sur le cadre législatif de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité (projet) (New York, Nations Unies, 2019).

V. Décentralisation des services d'enregistrement des faits d'état civil : les cas du Rwanda et de la République-Unie de Tanzanie (pour la Tanzanie continentale)

A. Rwanda

13. Le pays compte 30 districts, qui sont eux-mêmes divisés en 416 secteurs et 2 148 cellules¹⁴. Avant 2016, l'enregistrement était effectué au niveau du district. Pour rapprocher le service du lieu où les faits d'état civil se sont produits, le Gouvernement rwandais a mis en œuvre une politique de décentralisation progressive de ses services d'enregistrement, du niveau des districts à celui des secteurs, en commençant par la deuxième phase du processus de décentralisation en 2016¹⁵. De nouvelles mesures de délégation des pouvoirs ont été prises en 2020, du niveau du secteur à celui des cellules et des établissements de santé privés et publics, à la suite d'un autre amendement à la loi et de l'approbation d'un arrêté ministériel conférant aux agents de l'établissement de santé les pouvoirs d'officier d'état civil¹⁶.

14. Les faits d'état civil qui se produisent à domicile sont enregistrés par le responsable de la cellule, tandis que les agents de santé désignés enregistrent et certifient les naissances et les décès qui se produisent dans leurs établissements¹⁷. À la fin du mois d'août 2021, les 661 établissements de santé du Rwanda procédaient tous à l'enregistrement des naissances et des décès¹⁸. Un déclarant peut demander et télécharger un certificat de naissance ou un certificat de décès en ligne sur *Irembo*, le portail d'administration en ligne pour ces services, moyennant des frais. Les actes de naissance peuvent être signés en tous lieux par un officier d'état civil local au niveau du secteur, mais les actes de décès doivent être signés au niveau du secteur dans lequel le défunt a été enregistré¹⁹.

B. Tanzanie continentale

15. La Tanzanie continentale est divisée en 26 régions administratives, les régions sont divisées en districts, et les districts sont à leur tour divisés en circonscriptions. Jusque dans les années 1990, les services d'enregistrement étaient fournis uniquement au siège de la *Registration, Insolvency and Trusteeship Agency* (Agence d'enregistrement, d'insolvabilité et de tutelle). Considérant l'importance de la décentralisation du système d'enregistrement des faits d'état civil pour l'amélioration de la couverture et de l'accessibilité des services, l'Agence a lancé en 2013, avec le soutien de l'UNICEF, un projet quinquennal d'enregistrement à grande échelle des enfants de moins de 5 ans. Un processus en une seule étape a été mis au point, combinant la notification, l'enregistrement et la certification en une seule démarche simple²⁰. L'initiative de décentralisation a été favorisée par un amendement à la législation nationale, qui a conféré au personnel de santé le pouvoir d'enregistrer un enfant immédiatement après sa

¹⁴ De plus amples informations sur la structure administrative du Rwanda sont disponibles sur le site www.gov.rw/government/administrative-structure.

¹⁵ Rwanda, Loi n° 32/2016 du 28 août 2016 régissant les personnes et la famille (Journal officiel n° 37 du 12 septembre 2016).

¹⁶ Rwanda, Loi n° 001/2020 du 2 février 2020 modifiant la loi n° 32/2016 du 28 août 2016 régissant les personnes et la famille. Disponible à l'adresse : <https://citizenshiprightsafrika.org/rwanda-law-n-001-2020-of-02-02-2020-modifying-law-n-32-2016-of-28-08-2016-governing-persons-and-the-family/>.

¹⁷ Voir www.mina.loc.gov.rw/news-detail/rwanda-launches-new-integrated-civil-registration-system.

¹⁸ Josephine Mukesha, "i-On-Africa : the Nigeria and Rwanda report ", diffusion en direct, 15 septembre 2021.

¹⁹ De plus amples informations sur Irembo, le service d'administration en ligne du Rwanda, sont disponibles à l'adresse https://irembo.gov.rw/home/citizen/all_services.

²⁰ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, "Government of Tanzania launches a decentralized births and deaths registration system for the under-fives in Iringa and Njombe regions", 22 septembre 2016.

naissance, ou au moment de la vaccination de routine pour les naissances à domicile, et de délivrer gratuitement un certificat²¹.

16. En juin 2022, cette approche décentralisée avait été étendue à 23 des 26 régions. La collaboration avec le secteur de la santé a créé des conditions propices à des certifications dans un délai inférieur aux 90 jours stipulés par la loi pour l'enregistrement, et a considérablement réduit les coûts liés aux enregistrements tardifs. La décentralisation du service et le processus en une étape ont contribué à l'augmentation de l'enregistrement des enfants de moins de 5 ans à plus de 80 % en 2020 et de l'enregistrement global des naissances sur la partie continentale à 65 % contre 12,7 % en 2012. La distance moyenne séparant les populations des points d'enregistrement les plus proches dans les régions décentralisées est actuellement inférieure à 5 km, alors qu'elle peut atteindre 100 km dans les régions centralisées²². Selon l'UNICEF, le déploiement progressif du système décentralisé d'enregistrement des naissances a amélioré l'accès aux services en faisant passer le nombre d'agents d'enregistrement de 97 à 15 568 dans 7 433 établissements et services de santé²³. Pour les décès, les établissements de santé n'enregistrent et ne certifient que ceux qui sont survenus dans la zone.

VI. Considérations sur la décentralisation à partir des expériences du Rwanda et de la République-Unie de Tanzanie (pour la Tanzanie continentale)

17. Les taux d'exhaustivité de l'enregistrement des naissances dans les deux pays montrent une meilleure accessibilité pour les usagers grâce à des accords de collaboration avec le secteur de la santé et les collectivités locales. Les résultats d'une étude récente sur le lien entre la décentralisation des services à l'échelon de la collectivité locale et l'exhaustivité de l'enregistrement des naissances démontrent qu'un service décentralisé, en général, a de meilleurs résultats qu'un service centralisé²⁴. Cependant, la décentralisation à elle seule ne garantit pas l'accessibilité, la commodité et la durabilité des services. À cet égard, les observations suivantes ont été faites : une modification du cadre juridique est nécessaire ; en faisant du secteur de la santé un acteur clé, on favoriserait la multiplication et la simplification des opérations d'enregistrement ; la délivrance gratuite de certificats serait une mesure incitative et permettrait de réduire le nombre de personnes qui omettent de retirer le certificat après l'enregistrement, surtout lorsque la demande est faible ; enfin, la modernisation du système le rendrait efficace et flexible.

A. Fondement juridique de la décentralisation des services d'enregistrement

18. Divers programmes de réforme, dont beaucoup sont de caractère analogue, ont été mis en place pour renforcer la collaboration entre les responsables de la santé, de l'état civil et de la statistique en Afrique. Ces initiatives appellent souvent des modifications substantielles du cadre juridique qui régit l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil ; or, dans certains pays, la législation est dépassée et ne reflète pas les pratiques et les systèmes établis sur le terrain. Lorsqu'il travaille avec d'autres institutions gouvernementales, comme le

²¹ De plus amples informations sur les processus d'enregistrement des naissances et des décès en une étape en République-Unie de Tanzanie sont disponibles sur le site

https://crvssystems.ca/sites/default/files/assets/images/CRVS_Webinar_Tanzania_e_WEB.pdf.

²² Voir www.apai-crvs.org/sites/default/files/public/CRVS_TanzaniaMainlandSnapshot_e.pdf.

²³ Voir https://crvssystems.ca/sites/default/files/assets/images/CRVS_Webinar_Tanzania_e_WEB.pdf.

²⁴ Christopher Sanga et autres, "Decentralization of birth registration to local government in Tanzania: the association with completeness of birth registration and certification", *Global Health Action*, vol. 13, n° 1 (octobre 2020).

ministère de la santé, le bureau national de l'état civil doit exercer une direction et une supervision techniques par l'intermédiaire de l'organisation partenaire exerçant un contrôle administratif sur les employés qui sont nommés officiers d'état civil adjoints.

19. Dans le cas du Rwanda et de la Tanzanie continentale, la décentralisation des activités d'enregistrement des faits d'état civil a été précédée d'amendements aux lois existantes, qui ont permis aux autorités de l'état civil de déléguer les responsabilités en matière d'enregistrement aux collectivités locales, le cas échéant. Les lois modifiées ont également ouvert la voie à une collaboration avec les secteurs de la santé des deux pays et à une maximisation des possibilités offertes par les vaccinations des enfants de moins d'un an.

B. Décentralisation des services d'état civil grâce aux établissements de santé

20. Dans plusieurs pays africains, les autorités nationales chargées de l'enregistrement des faits d'état civil ont mis en place des partenariats fructueux avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés pour décentraliser la prestation des services d'enregistrement. Les ministères sectoriels peuvent être différents d'un pays à l'autre, mais en général, lorsqu'il s'agit de naissances et de décès, ce sont notamment le ministère de la santé, le ministère de l'administration locale et l'organisme chargé des réfugiés. L'une des approches appliquées dans le cadre de ce partenariat consiste à mettre en place des bureaux d'enregistrement dans les établissements de santé et les camps de réfugiés, ainsi que dans d'autres structures gouvernementales telles que les réseaux de bureaux de poste, ce qui pourrait faciliter l'extension des services à des localités où l'organisme national ou provincial d'enregistrement des faits d'état civil n'est peut-être pas présent. Par exemple, les organismes d'enregistrement des faits d'état civil dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Botswana, l'Eswatini, le Lesotho, la Namibie et la Sierra Leone ont réussi à mettre en place des bureaux d'enregistrement dans les hôpitaux dotés de grandes maternités.

21. Au Rwanda et en Tanzanie continentale, les membres du personnel de santé font aussi fonction d'officiers d'état civil adjoints au sein de leurs établissements, en plus de leurs tâches ordinaires. Cette approche simplifie la notification, l'enregistrement et la certification en une seule étape. L'officier d'état civil adjoint enregistre l'enfant immédiatement après la naissance, ou au moment des vaccinations pour les naissances à domicile, et délivre gratuitement un certificat. De même, le Rwanda a collaboré avec les établissements de santé pour rapprocher le processus d'enregistrement du lieu où survient le fait d'état civil et, ainsi, améliorer l'efficacité du service en combinant la notification, l'enregistrement et la certification en un seul processus. La collaboration dont fait preuve le secteur de la santé pour l'enregistrement des naissances dans ses établissements ayant des taux de vaccination élevés crée les conditions d'une amélioration des résultats en maximisant les taux d'enregistrement et en réduisant les coûts encourus par les déclarants. Cette approche offre la possibilité de produire des statistiques d'état civil en temps voulu à différents niveaux administratifs. Au Rwanda, la proportion de naissances enregistrées dans les délais (dans les 30 jours) est passée de 72,3 % en 2020 à 93,7 % en 2021, évolution en théorie due à la décentralisation des services d'enregistrement vers les établissements de santé et les cellules²⁵. Plusieurs autres pays, comme l'Afrique du Sud, le Mozambique et la Namibie, mettent également en œuvre, sous une forme ou une autre, des processus efficaces de notification des naissances et des décès par l'intermédiaire du secteur de la santé.

²⁵ Institut national de la statistique du Rwanda, Rwanda Vital Statistics Report 2021 (Kigali, 2022).

22. La conclusion d'accords de prestation de services par l'intermédiaire d'autres secteurs gouvernementaux n'est pas exempte de problèmes. L'un d'eux a sans doute trait aux allocations budgétaires et aux ressources. Il faut en effet s'attendre à des difficultés lorsque l'organisme d'enregistrement des faits d'état civil travaille en partenariat avec d'autres organisations gouvernementales pour étendre ses services, car cela pourrait rendre l'opération administrative plus complexe, surtout si le personnel local est également chargé de fonctions autres que l'enregistrement des faits d'état civil. Dans certains cas, lorsqu'un établissement de santé est surpeuplé et que les membres de son personnel sont appelés à faire fonction d'officiers d'état civil adjoints, cela peut compromettre la qualité des procédures d'enregistrement. D'une manière générale, il serait souhaitable que les membres du personnel de santé faisant fonction d'officiers d'état civil adjoints se concentrent uniquement sur les naissances et les décès en cours afin d'alléger leur charge de travail et d'améliorer les services. Tout enregistrement tardif ou retardé des faits d'état civil doit être traité par le bureau de l'état civil de la collectivité locale ou par les tribunaux, le cas échéant.

23. La décision de l'organisme national ou provincial d'enregistrement des faits d'état civil d'affecter un officier d'état civil dans les établissements de santé - si le volume mensuel de faits d'état civil le justifie - serait une initiative pratique et efficace, à condition qu'un tel arrangement n'empiète pas sur le peu d'espace dont dispose l'établissement de santé pour ses activités ordinaires. En prenant des dispositions pour déléguer les services d'enregistrement des faits d'état civil à d'autres secteurs, tels que les bureaux pour les réfugiés et les personnes déplacées, il faut veiller à ce que les autres responsabilités du personnel de ceux-ci ne compromettent pas le processus d'enregistrement. Pour que la décision de conclure des accords de collaboration avec des établissements de santé ou d'autres entités gouvernementales débouche sur une issue heureuse, il convient de tenir compte à la fois des possibilités offertes et des difficultés à surmonter.

C. Modernisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil

24. La technologie contribue à l'amélioration de la prestation de services et facilite la décentralisation des opérations d'enregistrement des faits d'état civil. Elle permet de passer des processus basés sur support papier à des processus qui améliorent l'efficacité des prestataires de services et, tout bien considéré, présentent des avantages pour les usagers. On peut recourir à des solutions numériques pour notifier et enregistrer les faits d'état civil dès qu'ils se produisent, contribuant ainsi à un meilleur service d'enregistrement. La technologie mobile peut jouer un rôle important dans l'amélioration de l'accessibilité des services d'enregistrement et la réduction de leurs coûts, notamment, pour autant que l'alimentation électrique et la connectivité ne posent pas de problème à un pays²⁶. Pour que les solutions technologiques fonctionnent, les pays doivent mettre en place des cadres juridiques et institutionnels favorables.

25. Au Rwanda, le système d'enregistrement des faits d'état civil dans les établissements de santé et au niveau des cellules est en partie électronique et en partie sur papier, et fonctionne comme suit : les personnes agréées dans les établissements de santé procèdent à l'enregistrement électronique des naissances et des décès dans le système CRVS centralisé et intégré que le pays a récemment lancé ; le déclarant de la naissance remet une copie papier du formulaire de notification à l'officier d'état civil désigné ; après validation des documents, un numéro d'identification national est délivré au déclarant par téléphone, courriel ou courrier ; et

²⁶ Global System for Mobile Communications, "Mapping access to birth registration and updates from Tanzania", 14 septembre 2017.

l'acte de naissance est collecté sur *Irembo*, un portail d'administration en ligne. L'enregistrement et la certification des décès suivent une approche plus ou moins analogue. Les certificats sont délivrés après paiement des frais²⁷. Les données relatives à la notification des naissances survenues dans les établissements de santé sont partagées avec l'Institut national des statistiques du Rwanda au moyen d'un système en ligne.

26. En Tanzanie continentale, les bureaux d'enregistrement des districts scannent les copies papier et transmettent les copies numériques au siège pour qu'elles soient archivées dans une base de données centrale. Les notifications de faits d'état civil sont enregistrées à l'aide d'un appareil mobile dans chaque communauté ou établissement de santé et envoyées numériquement à une base de données centrale en temps réel. Une application mobile permet de stocker et de transmettre des données lorsque la couverture réseau n'est pas disponible. Lors de la transition d'un système papier vers un système numérique, il peut être avantageux pour un pays de maintenir un processus d'enregistrement papier en une seule étape, en particulier lorsque la connectivité et l'infrastructure locales ne sont pas encore bien développées. Les agents d'enregistrement utilisent un formulaire papier en deux parties : la partie supérieure est le formulaire d'enregistrement et la partie inférieure est l'acte de naissance. Les deux parties sont remplies en même temps et un numéro d'identification unique est délivré au déclarant au cours de cette même visite.

27. L'instauration de services d'enregistrement en ligne basés sur des portails Internet gouvernementaux au Rwanda et en Tanzanie continentale a simplifié le processus d'obtention de certificats numériques en tous lieux pour ceux qui enregistrent les naissances, les décès et les mariages. Offrir la possibilité de remplir en ligne les formulaires liés à l'enregistrement (tels que les notifications et les déclarations) pourrait réduire la charge de travail des bureaux d'enregistrement. En outre, les utilisateurs pourraient éviter les frais de déplacement et les pertes de temps lors des visites aux bureaux d'enregistrement. Bien que les utilisateurs réels de ces services puissent être peu nombreux à ce stade, les habitants, en particulier les citoyens, sont de plus en plus demandeurs de tels services publics. La mise en place de solutions basées sur Internet aiderait l'organisme d'état civil à répondre aux demandes d'aujourd'hui et aux attentes de demain.

D. Coût de l'enregistrement et de l'obtention des certificats

28. Pour atteindre une couverture complète, l'ONU recommande de ne pas facturer de frais pour les faits d'état civil enregistrés dans les délais prescrits par la loi ou les règlements²⁸. L'enregistrement dans le délai prévu par la loi est gratuit dans les pays africains. Les coûts directs et indirects des produits et services d'enregistrement des faits d'état civil pourraient être considérés comme des obstacles à la réalisation d'un enregistrement complet. Le coût direct est généralement constitué par les frais d'obtention des certificats. Les coûts indirects découlent de facteurs tels que la disponibilité et le coût du transport si les points de service sont éloignés de la communauté, le temps nécessaire au traitement de l'enregistrement et de la certification, et la lourdeur des processus administratifs et des procédures juridiques. La délivrance de certificats de naissance et de décès, ne serait-ce que le premier acte de naissance, donnerait un coup d'accélérateur à la décentralisation de l'enregistrement des faits d'état civil et contribuerait à de meilleurs résultats statistiques.

²⁷ Voir www.nida.gov.rw/fileadmin/user_upload/Summarized_Birth_and_Death_Registration_SOPs_at_Health_Facility-1-2.pdf.

²⁸ Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3.

VII. Conclusion

29. Atteindre une couverture universelle des faits d'état civil nécessiterait la décentralisation des services d'enregistrement pour une meilleure accessibilité à un moindre coût pour les usagers, une législation inclusive et actualisée fondée sur les bonnes pratiques, une capacité institutionnelle adaptée et des innovations et technologies. Cela permettrait aux autorités de fournir un meilleur service à tous, y compris aux groupes de population vivant dans des zones difficiles d'accès, aux réfugiés et aux personnes déplacées. Les pays qui choisissent d'appliquer des approches novatrices et pratiques pour améliorer les systèmes CRVS doivent s'inspirer de l'expérience des pays qui ont réussi. Les enseignements tirés par le Rwanda et la Tanzanie continentale pourraient profiter à d'autres pays ayant des systèmes et des contextes similaires. Les pays disposant de systèmes fonctionnels sont également encouragés à partager leurs succès et leur expérience pour le bénéfice des autres.

Annexe**Pays africains regroupés selon leur système d'enregistrement des faits d'état civil**

No.	Pays	Enregistre ment des faits d'état civil	No.	Pays	Enregistre ment des faits d'état civil
1.	Angola	C	1.	Bénin	D
2.	Botswana	C	2.	Burkina Faso	D
3.	Cabo Verde	C	3.	Burundi	D
4.	Rép. dém. du Congo	C	4.	Cameroun	D
5.	Guinée équatoriale	C	5.	République centrafricaine	D
6.	Érythrée	C	6.	Tchad	D
7.	Eswatini	C	7.	Comores	D
8.	Gambie	C	8.	Congo	D
9.	Ghana	C	9.	Côte d'Ivoire	D
10.	Guinée-Bissau	C	10.	Djibouti	D
11.	Kenya	C	11.	Égypte	D (3)
12.	Lesotho	C	12.	Éthiopie	D
13.	Malawi	C	13.	Gabon	D
14.	Mauritanie	C	14.	Guinée	D
15.	Maurice	C (1)	15.	Libéria	D (2)
16.	Namibie	C	16.	Madagascar	D
17.	Nigéria	C	17.	Mali	D
18.	Rwanda	C	18.	Maroc	D (1)
19.	Sao Tomé-et-Principe	C (2)	19.	Mozambique	D
20.	Seychelles	C	20.	Niger	D
21.	Sierra Leone	C	21.	Sénégal	D
22.	Afrique du Sud	C	22.	Somalie	D
23.	Ouganda	C	23.	Soudan	D
24.	Zambie	C	24.	Togo	D
25.	Zimbabwe	C	25.	Tunisie	D (1)

Abréviations : C- centralisé ; D – décentralisé.

Note :

^a La Tanzanie continentale dispose actuellement d'un système d'enregistrement des faits d'état civil à la fois centralisé et décentralisé. Les initiatives de décentralisation sont en cours.

^b Les informations n'étaient pas disponibles pour l'Algérie, la Libye et le Soudan du Sud.

^c Les sources d'information sur la centralisation et la décentralisation sont disponibles sur les sites web des bureaux nationaux de l'UNICEF.

^d Les autres sources indiquées par les chiffres (1), (2) et (3) proviennent de l'Institut international d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques, 1995²⁹.

²⁹ Institut international d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques, "Organization of national civil registration and vital statistics systems : an update", IIVRS Technical Papers, n° 63, décembre 1995 (Bethesda, Maryland, 1995). Disponible à l'adresse : <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/> (consulté le 29 août 2022).