



Nations Unies
**Commission
économique pour
l'Afrique**

Union africaine
**Commission de
l'Union africaine**



CRMC/6/EXP/2022/9*
Distr. générale
22 août 2022

Français
Original : anglais

**Conférence des ministres africains
chargés de l'enregistrement des faits d'état civil**
Sixième session
Réunion d'experts

Addis-Abeba, 24-28 octobre 2022

Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire de la réunion d'experts**

**Évaluation des progrès dans le développement des systèmes d'enregistrement des faits
d'état civil et de statistiques de l'état civil dans la région : Dans quelle mesure l'Afrique
peut-elle accélérer les progrès pour honorer les engagements régionaux et
internationaux ? Enregistrement des naissances**

Enregistrement universel des naissances à l'horizon 2030 : document thématique présenté par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance

I. Contexte

A. Cadres juridiques et de politiques internationaux et régionaux

1. Le droit de chaque enfant à l'enregistrement des naissances est consacré dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (articles 7 et 8), la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (article 6) et d'autres instruments internationaux. De nombreux enfants en Afrique sont pourtant encore privés d'acte de naissance¹ - leur première preuve légale d'identité - simplement parce que leurs parents ne peuvent pas se le permettre ou parce qu'ils rencontrent des obstacles pour s'informer sur les services d'enregistrement et y avoir accès. Sans certificat de naissance, les enfants sont invisibles pour le gouvernement de leur pays, ce qui signifie qu'ils risquent de ne pas pouvoir bénéficier des programmes essentiels qui contribuent à garantir leurs droits les plus fondamentaux.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (21 octobre 2022); document précédemment diffusé sous la cote CRMC/6/EXP/2022/9–CRMC/6/MIN/2022/9.

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

¹ Un nouveau profil statistique contenant des estimations nationales et régionales actualisées de l'enregistrement des naissances en Afrique sera publié en octobre 2022.



2. Le mouvement continental visant à faire progresser l'enregistrement des naissances en Afrique s'inscrit dans le contexte plus large du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le Programme africain, guidé par un groupe central de partenaires, dont le secrétariat, la Commission économique pour l'Afrique, d'autres organismes des Nations Unies, la Commission de l'Union africaine et des partenaires de la société civile, a été formé suite à l'engagement politique et aux directives politiques des ministres chargés de l'enregistrement des faits d'état civil pour réformer et améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil sur le continent. Liée au Programme africain, la campagne « Mon nom est personne », lancée par l'Union africaine en 2020 au moment où débutait la maladie à coronavirus (COVID-19), a appelé à accorder une attention particulière à l'enregistrement des naissances pour faire face au risque de ralentissement ou de stagnation en conséquence de la pandémie mondiale.

B. Objectif de développement durable 16, cible 9

3. L'adoption des objectifs de développement durable par l'Assemblée générale en septembre 2015 a fermement inscrit l'enregistrement des naissances dans le programme international de développement et une cible lui a été consacrée au titre de l'objectif 16, « Paix, justice et institutions efficaces », à savoir la cible 16.9 : « D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances ». En complément, la cible 17.9 appelle à « apporter, à l'échelon international, un soutien accru pour assurer le renforcement efficace et ciblé des capacités des pays en développement ».

4. Depuis des décennies, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) est l'organisme principal qui soutient les États membres dans leurs efforts en faveur de l'enregistrement universel des naissances. Il aide les pays à collecter des données sur la couverture de l'enregistrement et de la certification des naissances par le biais d'enquêtes en grappes à indicateurs multiples. En tant que dépositaire mondial de l'indicateur 16.9.1 des objectifs de développement durable², l'UNICEF est chargé de tenir à jour la base de données mondiale sur l'enregistrement des naissances pour l'établissement de rapports officiels. Si les enquêtes sur les ménages restent la principale source de données sur l'enregistrement des naissances dans les pays à revenu intermédiaire inférieur, l'UNICEF encourage également le renforcement des systèmes nationaux de collecte de données administratives et la production de rapports sur les statistiques de l'état civil, à partir des données issues de l'enregistrement des faits d'état civil dans ces pays, notamment en Afrique.

5. La cible 16.9 est pertinente pour la réalisation de tous les objectifs de développement durable. Sans identité juridique et sans reconnaissance devant la loi, un individu est effectivement « invisible » pour l'État et il ne peut bénéficier de sa protection et de ses services, ce qui compromet la réalisation et la jouissance de tous les droits auxquels les personnes peuvent prétendre. Dans l'esprit de l'objectif de « ne laisser personne de côté », les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil doivent couvrir tout le monde, partout et sans limites.

² « Proportion d'enfants âgés de moins de cinq ans dont la naissance a été enregistrée auprès d'une autorité civile, ventilée par âge ». En complément à la cible 16.9, la cible 17.9 appelle à un soutien au renforcement des capacités des pays en développement.

C. Identité juridique

6. L'identité juridique est définie comme « les caractéristiques de base constituant l'identité d'une personne, telles que le nom, le sexe et le lieu et la date de naissance, conférées après la naissance lorsqu'une autorité d'état civil enregistre la naissance et délivre l'acte qui l'atteste³ ». L'enregistrement civil est le moyen approprié par lequel l'identité juridique doit être établie. « L'identité juridique est retirée lorsque l'autorité d'état civil enregistre le décès et délivre l'acte qui l'atteste⁴ ».

7. L'enregistrement des faits d'état civil est défini comme l'enregistrement continu, permanent, obligatoire et universel de la survenance et des caractéristiques des événements relatifs à la population, tel que prévu par décret ou règlement, conformément aux exigences juridiques de chaque pays, dans le plein respect des règles régissant la protection et la confidentialité des informations individuelles⁵. Soutenu par la Vice-Secrétaire générale de l'ONU, le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique a été lancé dans le cadre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies (*One UN*) afin d'aider les États membres à mettre en place des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, de statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité qui soient globaux, nationaux et durables⁶. Le Programme relatif à l'identité juridique est coprésidé par l'UNICEF, le Département des affaires économiques et sociales et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La Commission économique pour l'Afrique est membre de l'équipe spéciale et du secrétariat.

D. Importance de l'enregistrement des naissances par rapport à l'identité juridique

8. Le droit d'être reconnu comme une personne devant la loi par l'enregistrement de la naissance est une étape essentielle pour assurer une protection tout au long de la vie et une condition préalable à l'exercice de tous les autres droits. L'enregistrement de la naissance documente les faits de la naissance - tels que la date, le lieu de naissance et des données sur les parents. L'absence d'enregistrement de la naissance peut constituer un obstacle à l'obtention de la nationalité ou à la reconnaissance en tant que citoyen.

9. Un certificat de naissance, en tant que preuve légale de l'âge, peut protéger contre le travail des enfants, le mariage des enfants, les poursuites et les condamnations d'enfants comme des adultes, et le recrutement dans les forces armées et les groupes armés. Un certificat de naissance peut être exigé pour qu'un individu ait accès aux systèmes de services sociaux, notamment la santé, l'éducation et la justice. L'absence d'identité juridique est l'un des facteurs courants et déterminants de l'exclusion sociale et économique. Étant donné le faible taux de couverture de l'enregistrement des naissances et des décès, des millions de personnes parmi les plus vulnérables (notamment des enfants) naissent et meurent sans être enregistrées, invisibles pour l'État et non comptabilisées par ce dernier. Pour garantir la complémentarité, l'enregistrement des naissances doit être la base de la délivrance de tout autre document d'identité (identification nationale, carte d'électeur et autres documents d'identité fonctionnels), ce qui le place au centre du système de l'identité dans un pays, conformément à

³ On trouvera la définition opérationnelle des Nations Unies concernant l'identité juridique dans le rapport du Secrétaire général intitulé : « Lancement du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique : une approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité », en date du 18 décembre 2019 (E/CN.3/2020/15), para. 4.

⁴ *Ibid.*

⁵ Département des affaires économiques et sociales, *Handbook on Civil Registration and Vital Statistics* (Manuel sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil), 2014 (en anglais).

⁶ Pour davantage de précisions sur le Programme, voir le document E/CN.3/2020/15.

l'approche recommandée par le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique en ce qui concerne l'enregistrement des faits d'état civil et la gestion des documents d'identité.

10. Les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui reconnaissent le droit de tout individu à être reconnu comme une personne devant la loi et le droit à l'enregistrement des naissances reconnaissent également le droit à une nationalité. La Convention relative aux droits de l'enfant identifie spécifiquement la nationalité, ainsi que le nom et les relations familiales comme des attributs intégraux de l'identité de l'enfant (article 7). Un apatride est une personne qui n'a la nationalité d'aucun État. N'ayant aucune nationalité, les apatrides font partie des laissés-pour-compte de la société, car l'absence de nationalité compromet gravement leur capacité à jouir des droits de l'homme fondamentaux et les rend plus vulnérables aux abus et à l'exploitation.

11. De nombreux migrants, notamment ceux en situation irrégulière, font état de difficultés extrêmes pour obtenir l'enregistrement de la naissance de leurs enfants dans le pays d'accueil. Les autorités consulaires du pays d'origine jouent un rôle essentiel pour remédier à ces obstacles, notamment parce qu'elles peuvent faire office d'officier d'état civil. Il est tout aussi important de veiller à ce que les lois sur l'enregistrement des faits d'état civil dans les pays d'accueil ne fassent pas obstacle à l'enregistrement des enfants de migrants nés sur leur territoire.

II. Questions clés

12. L'UNICEF a identifié quatre modifications stratégiques essentielles en vue de la réalisation du droit de chaque enfant à être enregistré à la naissance et à obtenir un certificat de naissance comme preuve d'identité juridique. Il s'agit d'une réforme juridique et politique, de la simplification du processus opérationnel, de la décentralisation de la prestation de services grâce à l'interopérabilité avec la santé et de la numérisation des systèmes.

A. Réforme juridique et politique pour garantir un enregistrement gratuit et universel des naissances

13. Dans la plupart des pays africains, la révision de certaines lois et des réformes politiques sont nécessaires pour aligner la législation et les politiques relatives à l'enregistrement des naissances sur les normes et les meilleures pratiques internationales, afin de rendre les systèmes d'enregistrement des naissances accessibles, abordables, non sexistes et équitables. Ces réformes concernent en particulier la suppression de toute loi ou pratique discriminatoire, la gratuité de l'enregistrement et de la certification dans la période normale de déclaration et au-delà, et la délégation de pouvoirs aux agents de santé pour qu'ils participent au processus d'enregistrement et de déclaration des naissances, et si possible, pour faciliter l'enregistrement de la naissance et la délivrance du certificat de naissance.

1. Suppression de toute discrimination

14. Les lois et les politiques doivent être exemptes de toute discrimination (tant en théorie qu'en pratique), avec une attention particulière pour les mères célibataires/non mariées, les réfugiés et les personnes menacées d'apatridie, afin de garantir l'égalité des droits dans l'accès à l'enregistrement des naissances.

2. Enregistrement et certification gratuits

15. L'enregistrement et la certification gratuits sont les deux principaux moteurs de l'enregistrement universel des naissances et de l'identité juridique. Conformément à la recommandation de la Division de la statistique, les pays devraient garantir la gratuité de l'enregistrement et de la certification pour les enfants enregistrés dans le délai légal, ce qui n'est toujours pas le cas dans plusieurs pays africains. Compte tenu des difficultés rencontrées pour s'assurer que tous les nouveau-nés sont enregistrés à la naissance ou dans le délai légal autorisé dans tous les pays du continent, l'extension de l'enregistrement et de la certification gratuits - y compris pour les enregistrements tardifs - devient essentielle pour compléter les efforts des pays. En outre, étant donné l'important arriéré du nombre d'enfants plus âgés non enregistrés, aggravé par l'ajout d'enfants non enregistrés pendant les restrictions liées à la pandémie de COVID-19, les pays devraient envisager de renoncer aux frais et aux amendes pour les cas d'enregistrement tardif afin de résorber l'arriéré dans un délai fixé.

3. Délégation de pouvoir

16. Dans certains pays africains, l'enregistrement des naissances relève légalement de la responsabilité du Ministère de la santé, tandis que dans d'autres, il relève à la fois du Ministère de la santé et du Ministère chargé de l'état civil⁷. Lorsque ce n'est pas le cas, les lois doivent être suffisamment souples pour permettre la délégation de l'autorité des autorités chargées de l'enregistrement des naissances à d'autres secteurs, en particulier celui de la santé. Les mesures visant à confirmer l'autorité juridique du personnel de santé pour déclarer, enregistrer ou certifier les naissances, lorsque cela est possible, se sont avérées être parmi les facteurs les plus importants pour accélérer la couverture de l'enregistrement des nouveau-nés (notamment en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en République-Unie de Tanzanie et au Rwanda).

Exemples de délégation de pouvoir vers le système de santé

Au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Mali, la loi permet une délégation de pouvoir de l'état civil vers le système de santé pour la déclaration des naissances, supprimant ainsi la nécessité pour les parents de se rendre au bureau d'état civil.

En République démocratique du Congo, les parents peuvent signer un formulaire de procuration pour permettre aux agents de santé de déclarer les naissances en leur nom.

Au Rwanda, depuis 2016, la loi donne au secteur de la santé, par l'intermédiaire du responsable des soins obstétricaux et infirmiers dans les établissements de santé où se produisent les naissances, les mêmes pouvoirs qu'au bureau de l'état civil pour enregistrer les naissances et les décès et délivrer des certificats. Grâce à l'interopérabilité du système national d'identification et du système informatique de gestion de la santé, l'établissement de santé génère un numéro d'identification unique à partir du système et délivre des certificats. Alors que l'enregistrement des naissances au Rwanda est gratuit, la délivrance d'un certificat de naissance sur papier est payante. Avec l'introduction de l'enregistrement électronique dans le cadre de la politique publique de gouvernance sans papier, les certificats ne sont imprimés que sur demande car ils peuvent être téléchargés à tout moment et n'importe où à partir du portail

⁷ En Gambie et au Libéria, le Ministère de la santé est l'autorité responsable de l'enregistrement des naissances. Au Rwanda, l'enregistrement des naissances relève à la fois du Ministère de la santé et du Ministère de l'administration locale.

des services électroniques du Gouvernement en utilisant le numéro d'identification national unique donné à l'enfant ou au demandeur lors de l'enregistrement de la naissance, pour tout service nécessitant qu'un certificat de naissance soit produit, comme la délivrance d'une carte d'identité ou d'un passeport, ou l'inscription à l'école. Compte tenu de l'importance d'un exemplaire physique d'un certificat de naissance, en particulier pour les questions de protection et pour répondre à des exigences en dehors des frontières nationales, le Gouvernement rwandais pourrait envisager de fournir gratuitement la première copie du certificat de naissance immédiatement après l'enregistrement de la naissance.

B. Simplification des processus opérationnels : déplacer les informations, pas les personnes

17. En parallèle à la réforme juridique, la simplification des processus opérationnels d'enregistrement (y compris l'enregistrement tardif) est essentielle pour renforcer l'efficacité et l'accessibilité financière de la prestation de services et en améliorer la couverture. En tirant parti du contact avec les services de santé lors de l'accouchement et de la vaccination, l'enregistrement et la certification des naissances devraient préférablement être effectués en une seule opération.

18. De nombreux pays sont dotés d'un processus d'enregistrement qui comporte de multiples étapes, qui se chevauchent parfois, et ils sont donc encouragés à le réviser afin d'en améliorer l'efficacité, notamment en extrayant des informations qui sont déjà saisies par le secteur de la santé au moment de l'accouchement (comme la carte de santé de la mère et de l'enfant, qui saisit des données essentielles permettant d'identifier une naissance de manière unique) afin d'éviter la duplication des formulaires. En Zambie, par exemple, le Gouvernement a regroupé la déclaration de naissance et l'acte de naissance en un seul formulaire puisque les informations saisies étaient les mêmes, ce qui a permis de réduire le temps que les agents de santé consacrent à ces deux processus dans les établissements de santé pilotes où ce système a été déployé.

19. Les systèmes interopérables doivent permettre aux informations de circuler entre les établissements de santé et le registre d'état civil, ce qui constitue une mesure efficace pour réduire la charge des parents pour faire enregistrer une naissance. Pour l'enregistrement des naissances et des décès, cela signifie que les documents délivrés par le secteur de la santé doivent constituer une preuve suffisante de la naissance ou du décès. En outre, les agents de santé doivent être habilités à déclarer et, si possible, à enregistrer et à certifier les naissances - une mesure qui supprimerait l'obligation pour les parents de se présenter au bureau de l'état civil pour demander l'enregistrement d'une naissance. L'affectation d'officiers de l'état civil dans les hôpitaux simplifie également le processus pour les familles, mais ce modèle est difficile à reproduire dans tous les établissements de santé car il est coûteux et doit donc être associé à des options plus rentables qui peuvent inclure la délégation de pouvoirs au secteur de la santé, en particulier dans les zones éloignées et rurales.

C. Décentralisation grâce à l'interopérabilité

20. Les programmes appuyés par l'UNICEF considèrent que l'interopérabilité avec le secteur de la santé est l'un des facteurs les plus importants pour changer la donne s'agissant de l'enregistrement des naissances. Dans son plan stratégique 2022-2025, l'UNICEF reconnaît qu'il est opportun d'œuvrer à l'interopérabilité entre les systèmes de santé et les systèmes

d'enregistrement des naissances⁸. L'augmentation notable de la couverture des services de santé essentiels au cours des dernières décennies - où même les pays à revenu faible et intermédiaire montrent des progrès impressionnants dans les soins prénataux, les taux d'accouchement en milieu hospitalier, la couverture vaccinale et l'accès à d'autres services essentiels – met en évidence les possibilités de tirer parti du rayonnement du secteur de la santé au niveau communautaire pour améliorer la couverture de la notification, de la déclaration, de l'enregistrement et de la certification des naissances et des décès.

21. Si la majorité des pays d'Afrique ont créé un cadre institutionnel de l'interopérabilité avec la santé, et mis en place ou testé de tels mécanismes dans certains endroits, l'ampleur de ces travaux reste limitée. L'expansion et la décentralisation de l'interopérabilité de l'enregistrement des naissances avec la santé et la vaccination pourraient être parmi les moyens les plus rentables de parvenir à l'universalité de l'enregistrement des naissances et des décès, en s'appuyant sur la couverture du secteur de la santé, y compris au niveau communautaire, pour atteindre des endroits plus éloignés et y faciliter l'enregistrement des naissances. C'est particulièrement important pour les interventions humanitaires, notamment en cas de pandémie, comme cela a été le cas lors de la pandémie de COVID-19, lorsque l'interopérabilité avec le secteur de la santé a permis la continuité de la prestation de services dans un contexte de confinements et de restrictions de mouvement décidés par les gouvernements. Au-delà du déploiement plus coûteux d'officiers d'état civil dans les établissements de santé, cela implique des systèmes proactifs et interopérables pour le partage des données et des modèles innovants qui impliquent également les agents de santé communautaires dans la déclaration des naissances, avec un mécanisme de retour d'information pour garantir la délivrance de l'acte de naissance⁹.

D. Une numérisation progressive et optimale des systèmes

22. La numérisation du système d'enregistrement des faits d'état civil est essentielle pour le rendre efficace et inclusif, en améliorant sa portée, son accessibilité et son intégration avec d'autres systèmes, en particulier les systèmes de santé et d'identification nationale. Elle est également essentielle pour développer les services d'enregistrement des faits d'état civil et renforcer la capacité des gouvernements à fournir d'autres services, notamment la production de statistiques d'état civil.

23. Pour un maximum de bénéfices, les efforts de numérisation doivent être strictement alignés sur le processus opérationnel de l'état civil (et non l'inverse) et ne pas lui ajouter de couches supplémentaires. Les pays doivent décider de l'ampleur de la numérisation en fonction du contexte et de la réalité locale (par exemple, le taux de pénétration de l'électricité, la connectivité, la disponibilité de matériel et de ressources humaines qualifiées) et opter pour des solutions évolutives et rentables qui peuvent fonctionner dans des environnements variés et difficiles. Compte tenu des réalités sur le terrain, il est recommandé aux pays de suivre une approche hybride, en passant d'une approche sur papier à un système combiné sur papier et numérisé.

24. Par ailleurs, les pays doivent noter que les garanties et les normes relatives à l'utilisation appropriée des outils numériques sont d'une importance capitale car elles sont essentielles à la protection et à la promotion des droits de l'homme.

⁸ Rapport d'évaluation du travail de l'UNICEF dans le domaine du renforcement des systèmes d'enregistrement civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (UNICEF, New York, 2021).

⁹ Cette approche est en cours d'expérimentation en République démocratique du Congo.

III. Conclusions et recommandations

25. Les deux dernières décennies ont vu une augmentation des niveaux d'enregistrement des naissances dans certains pays africains. Ces progrès ont toutefois été inégaux et des investissements supplémentaires seront donc nécessaires pour atteindre l'universalité. À la lumière de la discussion ci-dessus, étayée par des instruments et cadres de politiques relatifs aux droits de l'homme, ainsi que par une évaluation de ces instruments et cadres, trois recommandations sont proposées à l'attention des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil.

Recommandations

1. Révision des lois et des politiques afin de supprimer toutes les dispositions discriminatoires et de rendre l'enregistrement et la certification gratuits dans la période de temps légalement autorisée et au-delà

26. Pour tenir la promesse centrale et transformatrice des objectifs de développement durable de ne laisser personne de côté, toutes les dispositions et pratiques discriminatoires devraient être supprimées de la législation et des politiques régissant l'enregistrement des faits d'état civil, et un mécanisme devrait être mis en place pour assurer la mise en œuvre. De plus, les pays devraient garantir la gratuité de l'enregistrement et de la délivrance d'un certificat pour les enfants dont la naissance a été enregistrée dans les délais légaux ; ils devraient étendre cette même disposition aux cas d'enregistrement tardif, étant donné les difficultés rencontrées pour garantir que tous les nouveau-nés soient enregistrés à la naissance ou dans les délais normaux. Les pays peuvent également envisager de renoncer aux frais et aux pénalités pour les retards d'enregistrement pendant une période déterminée, afin de s'assurer que l'arriéré des cas d'enfants plus âgés non enregistrés soit résorbé.

2. Adoption d'une approche à guichet unique pour l'enregistrement et la certification des nouveau-nés, entièrement interopérable avec les systèmes de santé et de vaccination, notamment dans les contextes humanitaires

27. Le processus d'enregistrement des naissances devrait être rendu entièrement interopérable avec les services de santé et de vaccination des nouveau-nés, grâce au partage des données et à l'engagement des agents de santé dans le processus de déclaration des naissances et, si ou quand cela est possible, dans le processus d'enregistrement et de certification.

3. Numérisation progressive des systèmes

28. Les pays devraient s'orienter progressivement vers la numérisation en combinant des systèmes papier et des systèmes numérisés, tout en respectant des pratiques sûres et innovantes.
