



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

Union africaine

**Commission de
l'Union africaine**



CRMC/6/EXP/2022/18*

Distr. générale

17 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 10 de l'ordre du jour provisoire de la réunion d'experts**

**Les registres de la population et les possibilités qu'ils offrent pour améliorer
l'administration publique et les statistiques**

Les registres de la population, moteurs de la bonne gouvernance et du développement de la statistique

A. Introduction

1. Selon l'Organisation des Nations Unies¹, un registre de population est le produit d'un processus continu dans lequel les notifications de certains événements ou faits d'état civil, qui peuvent avoir été enregistrés à l'origine dans différents systèmes administratifs, sont automatiquement liées à ce registre sur une base courante. La méthode et les sources utilisées pour les mises à jour doivent couvrir tous les changements afin que les caractéristiques des individus figurant dans le registre restent actuelles. En raison de la nature d'un registre de population, son organisation comme son fonctionnement doivent faire l'objet d'une législation et de règlements appropriés.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (21 octobre 2022).

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

¹ *Méthodologie et étude critique des registres de population et systèmes analogues* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.69.XVII.15), chap. I.A., disponible à l'adresse :

https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Seriesf_15f.pdf. Voir également

[https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/popreg/popregmethods.htm#:~:text=Population%20register%20\(paras.,-454%2C468\)&text=Thus%2C%20the%20population%20register%20is,it%20on%20a%20current%20basis](https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/popreg/popregmethods.htm#:~:text=Population%20register%20(paras.,-454%2C468)&text=Thus%2C%20the%20population%20register%20is,it%20on%20a%20current%20basis) (en anglais).



2. Cette définition n'a cependant pas été universellement adoptée. La Banque mondiale² et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³, par exemple, définissent les registres de population de différentes manières, en soulignant leurs principales caractéristiques : ils contiennent des informations actualisées sur les caractéristiques de base de tous les résidents d'un pays ; ils sont continuellement mis à jour en reliant les rapports d'événements enregistrés dans d'autres registres administratifs, principalement ceux de l'état civil et de l'immigration ; et ils ont la capacité de fournir des données sur une population et ses caractéristiques de manière continue et à tous les niveaux administratifs⁴.

3. Historiquement, les registres de la population étaient tenus à l'intention de l'administration publique. Dans des pays comme la Chine et le Japon, où l'on pense que les premiers registres ont été créés, les gouvernements les utilisaient pour contrôler le paiement des impôts, pour gérer la main-d'œuvre et, dans certains cas, comme outil de contrôle social⁵. En d'autres termes, les gouvernements les utilisaient pour protéger les besoins et les priorités politiques de l'élite dirigeante. Dans les pays nordiques⁶, où les registres existent également depuis de nombreuses années, les registres de la population doivent également leur origine à la nécessité d'acquérir des informations sur la population pour soutenir des fonctions administratives telles que la fiscalité, la collecte des impôts et les listes électorales. La valeur des registres de population agrégés en tant que sources de statistiques nationales et infranationales a été établie plus tard.

B. Deux types de registres de population

4. Le terme « registre de population » est souvent utilisé en référence à un système d'information administratif utilisé principalement par des organismes publics à des fins administratives, telles que l'identification personnelle, le vote, l'éducation et autres. Il convient toutefois de noter que les registres de la population existent sous deux formes principales : les systèmes de données administratives sur la population (registres administratifs de la population) qui peuvent également être utilisés à des fins statistiques, et les systèmes de données statistiques sur la population (registres statistiques de la population). Les registres statistiques de la population sont généralement construits sur la base des registres administratifs de la population existants. Même lorsque les registres statistiques sont construits à partir d'une base de données de recensement, un registre administratif est nécessaire pour permettre la mise à jour des naissances et des décès, de l'immigration, de l'émigration et des changements de lieu de résidence dans un pays. Idéalement, les registres statistiques de la population devraient dépendre entièrement des registres administratifs de la population existants, comme cela se pratique couramment dans les pays nordiques⁷. Les registres administratifs et statistiques de la population remplissent des fonctions distinctes et leurs procédures de développement et de

² Banque mondiale. *ID4D Practitioner's Guide* (Guide du praticien de l'identité pour le développement), Version 1.0 (octobre 2019) (Washington, D.C., Banque mondiale), p. 221 (anglais seulement).

³ *International Migration Statistics for OECD Countries: Sources and Comparability of Migration Statistics* (Statistiques des migrations internationales pour les pays de l'OCDE : Sources et comparabilité des statistiques sur les migrations), OCDE, 2021, p. 4. Définition disponible à l'adresse : <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2089> (en anglais).

⁴ Pour plus de détails sur les registres de population, notamment leurs caractéristiques communes, voir Raj Gautam Mitra, Martin Bratschi et Gloria Mathenge, "Population registers: definitions and conceptual framework" (Registres de population : définitions et cadre conceptuel), Knowledge Series 1, Communauté du Pacifique, Nouvelle-Calédonie, 2021 (en anglais).

⁵ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Huji> (fiche en anglais : <https://en.wikipedia.org/wiki/Hukou>).

⁶ Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

⁷ <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2021/egm-20211215/hb-reg-phc.pdf> (en anglais).

gestion sont très différentes. Dans le présent document, le terme « registre de population » est utilisé pour désigner les registres administratifs de la population.

C. Importance des registres de population

5. Dans son étude intitulée « Méthodologie et étude critique des registres de population et systèmes analogues⁸ », l'Organisation des Nations Unies a reconnu la valeur administrative et statistique des registres de la population.

1. Fonctions administratives d'un registre de la population

6. Les registres de la population tiennent généralement une liste systématique des personnes (généralement des résidents du pays, mais dans certains cas uniquement des citoyens) et des informations relatives à leur état civil. Ces informations permettent aux organes gouvernementaux de mettre en œuvre et de contrôler un large éventail de fonctions administratives publiques, allant des programmes de sécurité sociale et de la fiscalité à la planification des élections, de l'éducation et de la santé. Par exemple, un registre bien tenu peut être utilisé pour établir une liste des électeurs éligibles dans un pays, réduisant ainsi le coût élevé de l'inscription des électeurs. Les registres de population permettent également de vérifier les dossiers d'identité des résidents détenus par différentes agences gouvernementales, ce qui facilite la planification au niveau local. Les registres peuvent constituer une source unique de données véridiques sur l'identité et l'état civil des résidents au sein de la population. Ils sont généralement tenus à jour pour répondre à une obligation légale selon laquelle les citoyens et les étrangers résidant dans le pays doivent s'enregistrer auprès des autorités locales et nationales.

2. Fonctions statistiques d'un registre de population

7. Les registres de population sont également utiles à des fins statistiques. Ils peuvent être utilisés pour estimer la taille d'une population et sa structure sociodémographique à un moment donné, ainsi que l'évolution de la population et ses différentes composantes, y compris pour les petites aires. En outre, si le système enregistre en permanence les changements d'adresse, il constitue la principale source de données sur les migrations. Les registres de la population ont permis à certains pays, comme les pays nordiques, de passer des méthodes de recensement traditionnelles⁹ à des recensements entièrement basés sur les registres¹⁰.

8. La troisième révision des Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements¹¹, publiée par les Nations Unies, énonce huit conditions préalables à la réalisation d'un recensement basé sur les registres, à savoir l'existence d'une législation nationale prévoyant la création d'un registre de la population et l'autorisation

⁸ ST/STAT/SER.F/15, disponible à l'adresse : https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/Seriesf_15f.pdf.

⁹ Un recensement traditionnel consiste à compter directement toutes les personnes et à collecter des informations sur leurs caractéristiques au moyen de questionnaires à remplir soi-même ou par entretien, sur papier ou sous forme électronique. Voir les *Guidelines on the Use of Registers and Administrative Data for Population and Housing Censuses* (Lignes directrices sur l'utilisation des registres et des données administratives pour les recensements de la population et des logements) publiées par la Commission économique pour l'Europe (ECE/CES/STAT/2018/4) (anglais et russe seulement).

¹⁰ Dans un recensement basé sur des registres, les données sur le nombre et les caractéristiques de la population sont dérivées d'informations provenant de sources de données administratives détenues à des fins non statistiques. Aucune information n'est collectée directement auprès de personnes individuelles ou de ménages.

¹¹ ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, disponible à l'adresse : https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Series_M67Rev3fr.pdf.

d'utiliser les données qu'il contient à des fins statistiques ; un registre central de la population établi ; des données de haute qualité dans le registre de la population et une couverture géographique complète ; un système efficace de mise à jour continue du registre de la population ; l'harmonisation des concepts et définitions utilisés dans les différents registres utilisés ; un système universel d'identification personnelle (identité unique) pour faciliter la mise en relation efficace des données ; et des contrôles de qualité et de cohérence pour vérifier la pertinence des données contenues dans les différents registres, notamment l'existence d'un horodatage pour garantir que l'emplacement et les caractéristiques des unités recensées se rapportent à la même période de référence dans le temps. Récemment, on a constaté dans le monde entier une tendance croissante à la création de registres de population (à des fins administratives et statistiques) et à l'administration de méthodes de recensement basées sur les registres.

D. Création et tenue d'un registre de la population

9. La première étape de la création d'un registre de la population consiste à dresser un inventaire de la population résidente existante. La population de stock peut être déterminée en utilisant les bases de données existantes pour consolider une liste de résidents et leurs caractéristiques ou en enregistrant les résidents éligibles par le biais d'un processus unique d'enregistrement collectif, tel qu'un exercice d'inscription d'identification nationale. Une fois la population de base établie, elle doit être continuellement mise à jour à l'aide d'un flux d'informations sur les faits d'état civil enregistrés dans le système d'état civil et les enregistrements des migrations vers ou hors du pays.

10. Les variables (caractéristiques des individus) saisies dans un registre de la population diffèrent d'un pays à l'autre en fonction de l'utilisation administrative qui en est faite. Au minimum, un registre contient le nom, le sexe, la date et le lieu (ou le pays) de naissance, l'état civil, le numéro d'identification personnel, la citoyenneté, l'adresse habituelle et la date d'arrivée ou de départ de cette adresse. Le registre consolide ces informations à partir du système d'enregistrement de l'état civil et des registres pertinents qui consignent les entrées et les sorties du pays.

E. Caractéristiques principales d'un registre administratif de la population

11. Les registres de la population fournissent des données démographiques longitudinales sur la population résidente d'un pays, y compris des enregistrements complets des faits d'état civil et autres de chaque personne, tels que la naissance, le décès, l'adoption, la légitimation, le mariage, le divorce, le changement de nom, le changement de résidence (à l'intérieur du pays, hors du pays ou à l'arrivée dans le pays) et les caractéristiques de ces événements. Pour remplir leurs fonctions, les registres doivent être :

a) Fondés sur un cadre juridique et politique solide qui définit les responsabilités spécifiques de leur gestion et le contexte dans lequel ils fonctionnent ;

b) Obligatoires, couvrant toutes les personnes de la population résidente¹² ;

¹² La définition de la « population résidente » varie d'un pays à l'autre, en fonction de l'utilisation proposée du registre de la population. Le registre comprend normalement les citoyens et les non-citoyens qui sont des résidents légaux du pays ; il n'est pas rare que les citoyens vivant à l'étranger soient inclus. Les personnes résidant

- c) De nature permanente, et donc gérés par une entité présentant une stabilité administrative suffisante ;
- d) Mis à jour en permanence en étant reliés à des registres de base qui fonctionnent bien - principalement ceux qui rassemblent des informations sur les principaux faits d'état civil et les migrations ;
- e) Confidentiels, le caractère privé des données personnelles étant protégé ;
- f) Approuvés par la société et, partant, inspirer la confiance du public.

F. Exigences clés pour l'établissement d'un registre administratif de la population

12. L'établissement d'un registre de la population est souvent un projet à long terme pour un pays, car des améliorations progressives sont apportées pour rendre le registre plus solide et plus fiable. Avant d'établir un registre de la population, les conditions préalables suivantes (également appelées « piliers » dans la figure ci-dessous) doivent être remplies :

a) Il doit exister un cadre législatif et politique solide qui facilite une approche uniforme, coordonnée et sécurisée de la gestion des enregistrements consignés dans les registres. Ces dernières années, il est devenu courant pour les pays d'élaborer des lois complètes qui couvrent l'enregistrement des actes d'état civil, le registre de la population et le système national d'identité ;

b) Une gouvernance et des dispositions institutionnelles claires qui devraient faciliter la coordination entre les principales parties prenantes. Il est à noter qu'un nombre croissant de pays réorganisent leurs cadres de gestion de l'identité pour regrouper l'enregistrement des faits d'état civil, le registre de la population et le système national d'identification sous l'autorité d'un seul organisme d'État ou d'un seul ministère, ce qui est indispensable pour améliorer la gestion des registres ;

c) Des registres de base de haute qualité sont nécessaires. Au minimum, le registre de la population doit recevoir des données sur les naissances et les décès provenant du système d'enregistrement des faits d'état civil et des mises à jour sur les entrées, les sorties et les changements de résidence provenant des registres correspondants. Les pays qui en sont à l'étape initiale de la mise en place d'un registre de la population peuvent s'efforcer de créer une version de base, puis de l'élargir progressivement pour inclure d'autres éléments de données au fur et à mesure qu'ils deviennent disponibles, notamment en respectant les exigences de qualité fixées pour leur inclusion ;

d) Une configuration technologique solide doit être mise en place pour que les données puissent être enregistrées, reliées, traitées et stockées. La tenue d'un registre de population entièrement ou partiellement manuel est possible, mais elle est difficile à gérer, en particulier dans les grandes juridictions et dans les zones comportant de nombreuses régions administratives. Les solutions informatiques sont donc fortement encouragées ;

temporairement dans un pays ne sont pas incluses dans la population résidente. Une période minimale de séjour dans le pays est souvent spécifiée.

e) Des numéros d'identification personnels ou uniques, délivrés universellement, devraient être utilisés pour permettre de relier facilement, rapidement et à moindre coût les dossiers contenus dans le registre de la population. Dans la plupart des pays, ces numéros, appelés NIP (numéro d'identification personnel) ou NIU (numéro d'identification unique), sont générés par le système d'enregistrement de l'état civil, le système national d'identité ou le registre de la population pour faciliter l'identification unique des individus et des enregistrements individuels à différentes fins¹³. Les numéros peuvent également être générés par des registres spécialisés et étendus pour des utilisations plus larges. Les numéros à utiliser dans le registre de la population doivent être universels, c'est-à-dire qu'ils doivent couvrir chaque membre de la population résidente.

Pilier 1 : Cadre législatif et politique, règlements et règles

- Une législation facilitant une approche uniforme, coordonnée et sécurisée de la gestion et de la maintenance des enregistrements consignés dans le registre, y compris l'établissement de liens

Pilier 2 : Gouvernance et dispositions institutionnelles

- Les responsabilités institutionnelles, canaux de communication et dispositifs de coordination clairement définis
- Une autorité étatique mandatée pour superviser, gérer, coordonner et contrôler les opérations

Pilier 3 : Configuration technologique solide

- Une plateforme informatique solide pour les registres individuels fournissant des données et pour le registre intégré

Pilier 4 : Sources de données de haute qualité

- Des registres de base de haute qualité (y compris des registres qui conservent des données sur les naissances vivantes, les décès et les migrations) avec une couverture universelle

Pilier 5 : Numéros d'identification uniques universels

¹³ Un exemple de cette pratique est l'utilisation des numéros de sécurité sociale aux États-Unis d'Amérique. Bien qu'ils aient été créés à l'origine pour faciliter l'assistance apportée par la sécurité sociale, ces numéros ont désormais un éventail d'utilisations beaucoup plus large.

G. Arguments en faveur des registres de la population : examen de l'avancement de leur mise en œuvre et des moteurs de leur développement

13. Ces dernières années, on a assisté à une augmentation notable du nombre de pays qui ont mis en place ou envisagent de mettre en place des registres de population dans différentes régions du monde. Ces changements ont été suscités, entre autres facteurs, par l'intérêt porté à l'amélioration des cadres nationaux de données dans un objectif de bonne gouvernance. Les gouvernements cherchent à rationaliser l'administration publique et la prestation de services en identifiant de manière unique les individus au sein d'une population et en veillant à ce que chaque membre de la population puisse être identifié au moyen d'un seul dossier d'identité et d'une seule pièce d'identité vérifiable. De nombreux gouvernements africains mettent actuellement en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre des programmes d'administration en ligne pour atteindre cet objectif.

14. Le deuxième moteur du développement des registres de la population est l'intérêt des gouvernements envers l'utilisation des registres existants comme sources de statistiques démographiques. Selon les enquêtes mondiales menées par la Division de statistique en 2009 et 2019, le nombre de pays utilisant ou prévoyant d'appliquer des approches entièrement basées sur les registres dans les séries de recensements de 2010 et 2020 est passé de 10 à 16 entre les deux périodes d'enquête, tandis que le total de ceux utilisant des registres et des méthodes combinées est passé de 25 dans la série de 2010 à 45 pays dans la série de 2020. Bien que ces changements soient observés principalement dans les pays d'Asie et d'Europe, ils donnent une idée de l'évolution potentielle des méthodes de recensement dans le monde et soulignent implicitement les avantages que les pays (y compris ceux d'Afrique) peuvent retirer en investissant dans les systèmes de données administratives, et plus particulièrement dans les registres de population.

H. Défis et opportunités pour l'établissement de registres de population fonctionnels en Afrique

15. Comme nous l'avons vu plus haut, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil constituent l'un des principaux registres de base nécessaires à l'établissement de registres de la population. Pour établir des registres de la population fonctionnels en Afrique, des investissements concertés sont nécessaires, renforçant ainsi les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil afin de garantir qu'ils réalisent l'objectif d'enregistrement universel au moins pour les naissances et les décès. Selon divers rapports, l'Afrique est la région du monde où la proportion de naissances et de décès non enregistrés est la plus élevée. Selon les données publiées par l'UNICEF en 2019, l'Afrique subsaharienne représente 57 % de toutes les naissances non enregistrées dans le monde. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'enregistrement des décès est bien en deçà de ce chiffre, avec seulement 10 % en Afrique (Organisation mondiale de la santé, 2020). Cette performance ternit la vision de la région de tirer les bénéfices potentiels de cette source de données administratives et, par extension, des autres sources de données administratives qu'elle alimenterait.

16. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 offre aux parties prenantes de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement de statistiques de l'état civil une occasion cruciale de se mobiliser et de plaider en faveur d'un investissement accru dans la mise en place de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil qui fonctionnent bien. Compte tenu des progrès accomplis dans le développement des systèmes d'identité numérique, y compris les investissements dans le développement de technologies de

pointe, il est évident que les pays ont la possibilité de puiser dans les ressources nécessaires pour établir, maintenir et moderniser les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, notamment en veillant à ce qu'ils atteignent l'exhaustivité universelle. Les bureaux nationaux de statistiques sont instamment invités à jouer un rôle actif dans le soutien des efforts nationaux visant à renforcer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, compte tenu des avantages potentiels que ces systèmes apporteraient au système statistique national, notamment en fournissant des données démographiques solides de manière continue.

I. Conclusion

17. L'élaboration d'un registre de la population est un projet gouvernemental à long terme qui nécessite un investissement diligent, mais dont les avantages peuvent être simultanément récoltés en cours de route. À sa cinquante et unième session¹⁴, la Commission de statistique a reconnu qu'une approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité était le seul moyen d'assurer l'enregistrement universel de tous les faits d'état civil, se traduisant par des statistiques complètes sur la fécondité et la mortalité et conférant à tous une identité légale de la naissance à la mort. Les pays africains font des progrès dans le développement de systèmes d'identité légale, y compris les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil - une base essentielle pour l'établissement de registres de la population. Ces efforts doivent toutefois être intensifiés, étant donné les avantages que ces systèmes procurent intrinsèquement et leur potentiel à générer des avantages beaucoup plus larges pour les pays en tant que sources de données administratives et statistiques universelles.

18. En conséquence, les mesures suivantes sont recommandées :

a) Conformément aux recommandations de la Commission de statistique, les pays sont instamment invités à mettre en œuvre le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique à titre prioritaire et, en tout état de cause, avant 2030, ce qui permettra de fournir une identité juridique à tous et de disposer de statistiques cruciales pour une prise de décision éclairée ;

b) Les pays sont encouragés à explorer et à investir dans les possibilités d'améliorer l'enregistrement des naissances et des décès, notamment en tirant parti de l'infrastructure fournie par le secteur de la santé pour saisir ces données ;

c) Dans les endroits où un niveau considérable d'exhaustivité a été atteint dans l'enregistrement des faits d'état civil, les pays sont encouragés à s'engager dans des efforts pour mettre en œuvre des registres de population et à explorer leur potentiel pour générer des statistiques démographiques.

¹⁴ Voir <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/2021-18-DemographicStats-F.pdf>.