



**APAI-CRVS**  
Everyone visible in Africa



**Decade for Repositioning  
of Civil Registration and  
Vital Statistics in Africa  
2017-2026**

---

**Réunion de l'Équipe spéciale sur l'établissement  
d'un comité des directeurs de l'état civil en Afrique  
17-20 octobre 2017  
Victoria Falls (Zimbabwe)**

## **Document d'information n° 1**

### **Établissement d'un comité des directeurs de l'état civil en Afrique : justification**

## Table des matières

<b>A.</b>	<b>Aperçu .....</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Historique des systèmes d'état civil en Afrique.....</b>	<b>2</b>
<b>C.</b>	<b>Une ère nouvelle d'avènement des systèmes d'état civil et de statistiques de l'état civil .....</b>	<b>3</b>
	1. Initiatives internationales.....	3
	2. Initiatives africaines.....	4
<b>D.</b>	<b>Rendre chaque Africain visible : principales réalisations et principaux problèmes. 5</b>	
	1. Réalisations.....	6
	2. Difficultés .....	7
<b>E.</b>	<b>La justification de l'établissement d'un comité des directeurs de l'état civil en Afrique : qui doit expliquer la chose? .....</b>	<b>8</b>
	1. Assurer un encadrement continu par la Conférence des ministres .....	9
	2. Au-delà des systèmes d'état civil et de statistiques de l'état civil .....	10
	3. Coordination nationale et continentale .....	10
	4. Création de capacités .....	10
	5. L'enregistrement des faits d'état civil comme discipline et le rôle des établissements d'enseignement .....	11
	6. Réduire la disparité entre les différents groupes de pays africains s'agissant de l'enregistrement des faits d'état civil.....	12
	7. Questions nouvelles .....	12
<b>F.</b>	<b>Objectifs du comité des directeurs de l'état civil.....</b>	<b>12</b>
<b>G.</b>	<b>Questions à examiner et décisions que prendra l'Equipe spéciale de travail .....</b>	<b>13</b>

## A. Aperçu

1. Sept ans se sont écoulés depuis que l'Afrique a commencé à s'occuper activement d'améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Les pays africains ont amorcé cette entreprise afin d'améliorer ces systèmes dès la première Conférence des ministres africains chargés de l'état civil, ci-après Conférence des ministres, tenue en 2010. La Conférence des ministres a été officialisée et est devenue un comité technique spécialisé de la Commission de l'Union africaine, chargé de rendre compte tous les deux ans aux chefs d'État et de gouvernement des progrès accomplis en matière d'état civil et de statistiques de l'état civil. La Conférence des ministres donne des directives au Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil qui sont appliquées par son secrétariat, au Centre africain pour la statistique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

2. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil donnent non seulement aux individus des pièces d'identité indiquant les principaux faits d'état civil qui les concernent, réalisant ainsi un droit fondamental à la possession d'un nom et d'une identité, mais ces systèmes sont également une source de données sur les faits d'état civil, notamment les causes de décès, statistiques indispensables pour une bonne gouvernance, une bonne planification et un bon suivi de ces questions aux niveaux national et territorial. En l'absence de systèmes fonctionnels d'état civil, de nombreuses populations africaines ne sont pas dénombrées et ne sont donc pas reconnues par les autorités. Il s'écoulera de nombreuses années avant que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil soient pleinement fonctionnels et répondent bien aux principes internationaux relatifs à leur caractère obligatoire, leur continuité, l'universalité et la permanence des inscriptions des faits d'état civil, mais les pays africains ont démontré leur volonté de parvenir à cet objectif.

3. Malgré des progrès remarquables, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique continuent à se heurter à de nombreuses difficultés. L'une d'elles est l'absence de coordination intergouvernementale, notamment d'un mécanisme permettant de rendre compte directement à la Conférence des ministres du fonctionnement du Programme, durant les conférences interministérielles mais aussi entre celles-ci. Pleinement conscient de l'importance d'un mécanisme intergouvernemental chargé d'examiner les questions de politique générale et les questions techniques relatives à la mise en œuvre de systèmes d'état civil, le onzième Symposium sur le développement des statistiques en Afrique, tenu à Libreville du 23 au 25 novembre 2015, a recommandé de créer un comité régional des directeurs de l'état civil sur le continent.

4. Pour ces raisons, la CEA a convoqué une équipe spéciale chargée d'examiner l'intérêt de l'établissement d'un comité régional des directeurs<sup>1</sup> de l'état civil, qui serait habilité à gérer et à améliorer l'enregistrement des faits d'état civil dans les pays respectifs et dans la région, et l'objectif même d'un tel comité. Le travail du comité serait organisé selon les modalités qu'il établirait lui-même. Le projet de mandat et le règlement intérieur qui régiraient le fonctionnement du comité proposé des directeurs de l'état civil en Afrique sont contenus dans

---

<sup>1</sup> Le fonctionnaire national qui dirige les services de l'état civil est, selon le pays, désigné sous des noms différents : responsable général de l'état civil, directeur général, directeur, par exemple. Aux fins du présent document, le fonctionnaire dirigeant les services de l'état civil est désigné sous le nom de directeur de l'état civil. Dans certains pays, ce fonctionnaire est également chargé de la délivrance des documents d'identité, de l'immigration et de certaines autres fonctions.

des documents distincts. Les modalités de travail sont proposées pour assurer un bon fonctionnement du comité.

## **B. Historique des systèmes d'état civil en Afrique**

5. Pour des raisons historiques et pratiques, ce sont d'abord des statisticiens qui ont mis au point les principes et normes internationaux qui caractérisent un système fonctionnel d'enregistrement des faits d'état civil. En 1950, les Nations Unies, comprenant la nécessité d'améliorer les données relatives à la mortalité, à la fécondité et aux autres données relatives à la population nécessaires pour étudier les principaux problèmes démographiques et les liens entre les facteurs démographiques, économiques et sociaux, ont amorcé un travail portant sur un projet de recommandations détaillées tendant à améliorer et à normaliser les statistiques de l'état civil<sup>2</sup>. Le résultat final de cette consultation est la publication des *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil*, et ces principes ont été entérinés par le Conseil économique et social en 1953. L'accent est mis sur les statistiques de l'état civil, mais la publication couvre aussi l'inscription à l'état civil. L'intérêt porté à une amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en tant que système a été souligné par la Commission de statistique de l'ONU, qui a révisé et mis à jour les principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil par trois fois depuis 1953, en 1973, 2001 et 2014. Les deux dernières révisions portaient plus sur la conception et le fonctionnement de systèmes efficaces d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

6. En revanche, au cours des cinq dernières décennies, les organisations internationales ne se sont pas suffisamment attelées à la création de systèmes d'état civil, ou à leur renforcement au niveau national, si l'on fait exception de certaines initiatives isolées. Dans la majorité des pays africains, les initiatives passées et les efforts visant à améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil ont largement été dominés par un caractère parcellaire – des projets isolés lancés par telle ou telle institution. Ces efforts ont surtout été orientés vers la statistique afin d'améliorer les statistiques des faits d'état civil de façon régulière. Les organisations internationales ont apporté leur aide dans ce domaine; c'est notamment le cas de la Division de statistique du Secrétariat de l'ONU, du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et, dans une certaine mesure, de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a abordé la question dans la perspective des droits de l'enfant, et s'est donc préoccupé surtout de l'enregistrement des naissances. La participation et les contributions des organisations régionales telles que la CEA, la Banque africaine de développement (BAfD) et la Commission de l'Union africaine sont restées limitées. Les efforts semblent porter sur le mauvais fonctionnement du système de statistique, et par conséquent sur l'un de leurs principaux échecs, qui était l'absence d'une démarche synthétique du développement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

---

<sup>2</sup> *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil* (publication des Nations Unies, n° de vente : 1953. XVII.8).

## C. Une ère nouvelle d'avènement des systèmes d'état civil et de statistiques de l'état civil

7. Les tendances et la dynamique mondiales et continentales donnent actuellement une nouvelle impulsion à l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil comme instruments indispensables de la défense des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la prise de décisions en connaissance de cause, notamment. Dans les *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil*<sup>3</sup>, l'inscription à l'état civil est reconnue comme la source par excellence des statistiques des faits d'état civil. Le soutien politique apporté par la Conférence des ministres, auquel s'ajoute une aide technique continentale et internationale en matière de création de capacités, aide les pays à passer d'une démarche compartimentée, isolée, à une approche plus synthétique de l'amélioration des statistiques d'état civil et des faits d'état civil. Certains des principaux programmes et initiatives qui contribuent à l'indispensable changement de paradigme pour améliorer les systèmes d'état civil et de statistiques des faits d'état civil sont les suivants :

### 1. Initiatives internationales

8. Pour accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, les Nations Unies ont lancé en 2010 la Stratégie mondiale pour la santé des femmes et des enfants. Dans cette stratégie, les engagements et les actions devant être suivis ont été mobilisés. Reconnaisant que la responsabilisation pour l'utilisation des ressources financières et pour les résultats est d'importance critique pour réaliser les objectifs de la Stratégie mondiale, en 2010 et à la demande du Secrétaire général, la Commission sur l'information et la redevabilité pour la santé de la femme et de l'enfant a été établie. Dans le rapport final de la Commission, intitulé « Tenir les promesses, mesurer les résultats », 10 recommandations pratiques ayant pour but d'accélérer l'obtention des résultats relatifs à la santé des femmes et des enfants et réaliser les objectifs de la Stratégie mondiale ont été présentées. La première recommandation affirme que : « d'ici à 2015, tous les pays auront pris des mesures significatives pour mettre en place un système d'enregistrement des naissances, des décès et des causes de décès, et auront un système d'information sanitaire opérationnel qui rassemble les données provenant des établissements de soins, de sources administratives et d'enquêtes sanitaires »<sup>4</sup>.

9. La Banque mondiale et l'OMS, avec l'aide de plusieurs organisations et plusieurs pays, ont élaboré en 2014 le Plan d'augmentation des investissements dans l'état civil et les statistiques de l'état civil 2015-2025. Ce plan comprend des activités à réaliser au cours d'une période de dix ans, de 2015 à 2024, dans le but de rendre universels l'inscription à l'état civil des naissances, des décès, des mariages et autres faits d'état civil, notamment les causes des décès, et l'accès à une preuve juridique de l'inscription à l'état civil pour tous les individus en 2030 au plus tard<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3* (publication des Nations Unies, n° de vente : F.13.XVII.10).

<sup>4</sup> Commission de l'information et de la redevabilité pour la santé de la femme et de l'enfant, « Tenir les promesses, mesurer les résultats », rapport final à consulter à l'adresse suivante : [http://www.who.int/topics/millennium\\_development\\_goals/accountability\\_commission/Commission\\_Report\\_advance\\_copy.pdf?ua=1](http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/accountability_commission/Commission_Report_advance_copy.pdf?ua=1).

<sup>5</sup> Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, « Global civil registration and vital statistics scaling up investment plan 2015–2024 » (Washington, 2014). À consulter à l'adresse suivante : [www.worldbank.org/en/topic/health/publication/global-civil-registration-vital-statistics-scaling-up-investment](http://www.worldbank.org/en/topic/health/publication/global-civil-registration-vital-statistics-scaling-up-investment).

10. En septembre 2015, les États Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce programme repose sur les droits universels et est animé par le principe de ne laisser personne en arrière. Les objectifs de développement durable inscrits dans ce programme sont ambitieux, universels et profondément novateurs; ils recherchent l'équilibre entre la croissance économique, le développement social et la protection de l'environnement. Un système fonctionnel d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans la mise en œuvre et le suivi des objectifs de développement durable est nécessaire pour suivre de près environ 40 % des indicateurs qui y sont associés.

## **2. Initiatives africaines**

11. Auparavant, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, en Afrique, étaient élaborés par les différents pays de façon isolée et sporadique. Cela a radicalement changé avec l'établissement en août 2010 de la Conférence des ministres chargés de l'état civil, qui a affirmé qu'un engagement politique de haut niveau était indispensable pour améliorer ces systèmes dans la région. Avec une réunion tous les deux ans, la Conférence est devenue la plateforme permanente officielle qui donne les directives nécessaires pour transformer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et pour suivre et fournir des conseils sur l'amélioration de ces systèmes dans la région. La Conférence des ministres s'efforce d'améliorer l'enregistrement et l'établissement des statistiques des faits d'état civil et elle témoigne de la volonté des pays africains d'éliminer le scandale de l'invisibilité de leurs populations.

12. Une initiative majeure, le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, a été élaborée par les institutions africaines et par les principaux partenaires de développement et approuvée par la Conférence des ministres en 2012. L'objectif premier de ce programme est d'aider les pays à adopter une démarche synthétique pour résoudre les problèmes systémiques liés aux aspects juridiques, de politique générale, de gestion et aux aspects opérationnels d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. L'une des principales réalisations à cet égard est la volonté affirmée par la première Conférence des ministres, tenue à Addis-Abeba en août 2010, de soutenir un plan de réforme, assorti d'un calendrier, pour l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil dans leurs pays respectifs.

13. L'amélioration de la coordination aux niveaux régional et national est un autre principe important du Programme africain d'amélioration accélérée de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le Groupe restreint régional africain sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil<sup>6</sup> est un exemple de pratique optimale pour la coordination entre les partenaires de développement. L'effort concerté et l'engagement du Groupe restreint de soutenir un cadre continental ont amené à un alignement des mandats institutionnels et une utilisation efficace des ressources disponibles en Afrique. Ce programme assure également un soutien critique à la création de capacités, une assistance technique et des services consultatifs accordés aux pays,

---

<sup>6</sup> Le groupe restreint est composé de trois organisations panafricaines (Commission de l'Union africaine, Banque africaine de développement et CEA), du Symposium sur le développement des statistiques en Afrique, du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), de l'UNICEF, du FNUAP, de l'OMS et du réseau INDEPTH, du Partenariat statistique au service du développement au XXI<sup>e</sup> siècle et de l'Initiative « Data for Health » de la Fondation Bloomberg.

et veille à ce que les efforts déployés pour promouvoir la coopération Sud-Sud soient bien réalisés de façon cohérente et globale. Le Groupe restreint et le Programme africain d'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil ont collaboré à l'exécution des activités au niveau continental et défini des normes pour des dispositions parallèles au niveau des pays.

14. Une autre initiative régionale importante est le Symposium sur le développement des statistiques en Afrique, animé par l'Afrique du Sud, qui a organisé depuis 2012 une série de cinq colloques consacrés à l'enregistrement des faits d'état civil et à l'établissement des statistiques de l'état civil. Les réunions ont rassemblé des responsables nationaux de l'enregistrement de l'état civil et des bureaux de statistique pour examiner les moyens d'améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil dans le cadre du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

15. En 2015, la Commission de l'Union africaine a adopté l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons, assorti d'un plan de mise en œuvre de 10 ans (2014-2023)<sup>7</sup>. L'Agenda est un instrument de développement véritablement novateur pour assurer et accélérer une croissance économique inclusive, qui devrait donner une impulsion à un développement socioéconomique solide, résilient et inclusif en Afrique au cours des 50 prochaines années. Comme le Programme 2030, des systèmes d'état civil et de statistiques de l'état civil complets et efficaces, sont indispensables dans les pays pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation de l'Agenda africain.

#### **D. Rendre chaque Africain visible : principales réalisations et principaux problèmes**

16. Lors de la première Conférence d'importance historique des ministres africains chargés de l'état civil, tenue à Addis-Abeba en 2010, les ministres ont souligné combien était indispensable l'établissement d'un système d'état civil et de statistiques des faits d'état civil pour le développement de l'Afrique, et la Conférence a posé les bases d'un engagement politique indispensable visant à accélérer l'amélioration de ce système dans les pays africains. La Conférence a aussi souligné qu'il fallait coordonner et intégrer les méthodes de renforcement de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil au niveau national et a demandé à trois institutions panafricaines de soutenir l'initiative en partenariat avec les Nations Unies et avec d'autres organisations. La deuxième Conférence des ministres africains chargés de l'état civil, tenue en 2012 à Durban (Afrique du Sud), a pris des mesures pour travailler avec les pays désireux d'entreprendre des évaluations détaillées et d'élaborer des plans d'action chiffrés, soutenus par le Groupe restreint. Les ministres, à leur troisième conférence tenue en 2015 à Yamoussoukro, ont donné des directives sur divers aspects techniques tels que l'utilisation de l'informatique, les causes de décès, les corrélations avec les programmes nationaux de délivrance des pièces d'identité, les statistiques des faits d'état civil et la réalisation des droits de l'homme. Au cours des six dernières années, les pays africains ont bien amélioré leur système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Cependant, pour l'avenir, ils doivent encore surmonter certaines difficultés avant de pouvoir améliorer ces systèmes.

---

<sup>7</sup> Commission de l'Union africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons (Addis-Abeba, 2015). À consulter à l'adresse suivante : [www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf](http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf).

## 1. Réalisations

17. Les directives données par les ministres depuis 2010 se sont révélées d'importance critique pour assurer l'engagement politique et l'encadrement au niveau le plus élevé et orienter le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans la bonne direction, au niveau régional, ainsi que dans un grand nombre de pays. À ce sujet, certaines des principales réalisations de l'initiative sont à mentionner<sup>8</sup> :

a) Le Conseil exécutif de la Commission de l'Union africaine, à sa vingt-neuvième session ordinaire tenue du 13 au 15 juillet 2016 à Kigali, a proclamé 2017-2026 Décennie de repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique<sup>9</sup>;

b) Soucieux d'un encadrement et d'une appropriation nationale, la plupart des pays ont adopté une démarche synthétique pour améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil. L'engagement et la participation des secteurs de la santé publique dans les pays ont augmenté de façon à améliorer l'inscription des naissances et des décès. À ce jour, environ 40 pays ont réalisé ou lancé des évaluations détaillées de leur système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil; un grand nombre de ces pays ont élaboré des plans d'action détaillés chiffrés et quelques-uns ont commencé à les appliquer;

c) Dans la plupart des pays africains, en particulier ceux qui ont commencé à appliquer des plans d'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil, des comités directeurs interministériels et des comités techniques ont été mis sur pied pour apporter des moyens de contrôle et guider la mise en œuvre. Dans beaucoup de pays, un soutien conjoint des Nations Unies a également été obtenu;

d) La plupart des pays ont mené ces évaluations pour recenser les lois relatives à l'état civil qui sont des obstacles majeurs au processus d'inscription, et ils ont pris des mesures pour modifier les dispositions législatives concernées. Ils y sont parvenus en simplifiant l'inscription à l'état civil tout en tenant compte de la culture locale, des normes sociales locales et des besoins en évolution, ainsi que des exigences nouvelles liées à la numérisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil;

e) Dans certains des pays, les gouvernements ont accepté de financer les plans d'amélioration de ces systèmes, de façon à être moins dépendants de l'assistance extérieure;

f) Plusieurs instruments régionaux et plusieurs publications ont été lancés par le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, en collaboration avec le Groupe restreint, pour l'utilisation par les pays. Ce sont notamment : des instruments et des directives d'évaluation détaillées de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil; des manuels de planification stratégique; un manuel de la numérisation de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil; un manuel pour la rédaction des rapports sur les statistiques des faits d'état civil; un manuel de formation pour la production de ces statistiques à partir des données d'état civil; une

---

<sup>8</sup> On trouvera une liste détaillée des réalisations dans la note de synthèse préparée pour la quatrième Conférence des ministres africains chargés de l'état civil. AUC/CRMC4/2017/01 (juillet 2017).

<sup>9</sup> Commission de l'Union africaine, décision 921. À consulter à l'adresse suivante : [https://au.int/sites/default/files/decisions/31275-ex\\_cl\\_dec\\_919\\_-\\_925\\_and\\_928\\_-\\_938\\_xxix\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/31275-ex_cl_dec_919_-_925_and_928_-_938_xxix_e.pdf).

stratégie d'amélioration des statistiques de la mortalité en Afrique couvrant la période 2015-2020; et un guide pratique de l'inscription des décès et des causes de décès dans les registres de l'état civil. De tels guides et manuels seront produits en plus grand nombre à l'avenir;

g) Tenant compte des exigences des pays francophones dont les normes juridiques et techniques diffèrent des autres groupes de pays, un groupe d'appui régional sur l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil pour les pays francophones a été créé au début de 2015. La CEA est à la tête de cette initiative, en collaboration avec le FNUAP, le HCR, l'UNICEF et l'OMS. Deux autres organisations participent à cette initiative : la Banque africaine de développement et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ce groupe est très utile car de plus en plus de pays francophones demandent une assistance pour évaluer et planifier leur état civil et leurs systèmes d'établissement des statistiques de faits d'état civil;

h) Quelques pays ont lancé des innovations pour améliorer leur état civil, en particulier dans les populations difficiles à atteindre ou vulnérables.

## **2. Difficultés**

18. L'Afrique doit faire davantage pour que chaque Africain soit visible, objectif lointain mais qu'il ne faut pas perdre de vue. En conséquence, il est urgent de faire le bilan des difficultés suscitées par la mise en œuvre du Programme africain d'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et apporter au besoin les corrections voulues à la stratégie suivie. Plusieurs difficultés ont été rencontrées au cours des six dernières années dans l'application de ce programme aux niveaux national et régional; ces difficultés sont techniques, logistiques et administratives. Certaines d'entre elles sont indiquées ici :

a) Dans certains pays, en particulier en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, l'appropriation nationale et l'impulsion apportée par les dirigeants sont insuffisantes pour réaliser le Programme;

b) La coordination au niveau du pays entre les différentes administrations et les partenaires de développement n'a pas atteint dans beaucoup de pays le niveau souhaité;

c) La couverture et la qualité des évaluations et des plans liés au Programme n'ont pas toujours été conformes aux procédures standard. Par exemple, dans certains pays, l'élément relatif aux causes de décès est complètement oublié. Dans la plupart des pays, aucune correspondance n'est établie entre « l'état des lieux » et « l'état de ce qu'il faudrait faire », d'où un manque de clarté dans la perspective et dans les stratégies qui ne sont plus conformes à cette perspective;

d) Une fois les évaluations détaillées menées par les pays, ceux-ci n'ont pas eu de directives quant à la façon de poursuivre la mise en œuvre – qui doit prendre l'initiative, où commencer, comment commencer, dans quel ordre de priorité?

e) Comme les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil sont complexes, une aide technique est nécessaire dans différents domaines, faisant appel à de nombreux experts de disciplines différentes. Par exemple, le soutien technique à la modification de la législation est complètement différent du soutien technique nécessaire pour établir un système d'enregistrement des causes de décès, et un seul expert ne saurait suffire à cette double tâche;

f) Avec le développement et l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique, divers donateurs et partenaires de développement commencent à manifester un intérêt nouveau et apportent ainsi une aide et des fonds pour traiter différents aspects techniques de l'état civil et des statistiques des faits d'état civil, mais cette aide est parfois liée. Ces types d'intervention des donateurs ont aidé à faire avancer le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, mais elles se sont parfois révélées contreproductives en détournant l'attention des autorités nationales de la problématique de l'état civil et de l'amélioration des statistiques. Certains pays ont montré que moyennant une solide impulsion au sommet, les intérêts individuels des donateurs peuvent être regroupés autour de l'objectif consistant à appliquer une démarche intégrée à l'obtention de ressources pour améliorer le système existant d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil;

g) La plupart des pays ne se sont pas dotés d'un système de suivi et d'évaluation dans le cadre de leurs plans d'amélioration de l'état civil. Quelques-uns seulement ont intégré le dénombrement de tous les faits d'état civil importants qu'il faut enregistrer. On ne peut donc mesurer, dans la plupart des pays, le taux de couverture effectif.

## **E. La justification de l'établissement d'un comité des directeurs de l'état civil en Afrique : qui doit expliquer la chose?**

19. Pour renforcer et soutenir le travail de la Conférence des ministres, il faut un processus intergouvernemental qui entretiendra l'élan acquis et accélérera les progrès de l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil. Ce processus, qui impliquerait un examen des questions les plus importantes et une coopération avec le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, peut être réalisé par la création d'un comité réunissant des représentants des institutions publiques représentatives chargées de l'état civil et de l'enregistrement des faits d'état civil dans les pays, en d'autres termes un comité africain des directeurs de l'état civil.

20. L'établissement d'un organe intergouvernemental, inspiré par le noble engagement de modifier l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique, aurait de nombreux avantages. Un tel comité garantirait une voix commune de l'Afrique, une position commune dans l'examen des questions relatives à l'état civil, et garantirait aussi que des fonctionnaires nationaux travailleraient avec d'autres acteurs importants dans la résolution des difficultés communes. Le comité, travaillant avec le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, assurerait l'application des recommandations de la Conférence des ministres et donnerait des conseils sur l'orientation stratégique du travail des organisations panafricaines s'agissant du développement de l'état civil et des statistiques de l'état civil et de l'application des activités s'y rapportant. Le comité servirait aussi de forum pour examiner les innovations et les techniques nouvelles ainsi que les problèmes nouveaux.

21. L'idée de constituer un tel organe intergouvernemental n'est pas nouvelle. L'Amérique latine et les pays des Caraïbes se sont dotés d'un arrangement semblable en 2005 et, dans le Pacifique, le Réseau des directeurs de l'état civil a été formé en 2015. On peut également tirer des enseignements importants d'autres groupes de spécialistes tels que les statisticiens et ceux qui travaillent dans le secteur de la santé publique. Les directeurs généraux des bureaux

nationaux de statistique des pays africains se rencontrent une fois par an<sup>10</sup>. Par ces rencontres, les statisticiens africains ont par exemple élaboré des méthodes, des normes et des concepts communs, partagé les précieux enseignements et données d'expérience dans l'adoption de nouvelles technologies et pris une position commune sur l'évaluation des besoins de création de capacités.

22. La communauté des directeurs de l'état civil est mieux équipée pour examiner les questions relatives à l'état civil que tout autre groupe. À ce sujet, ces responsables nationaux sont à l'avant-garde, par exemple de l'examen des principales questions et préoccupations, du repérage des difficultés suscitées par l'évaluation détaillée nécessaire d'urgence, de l'établissement de priorités dans les plans de dépenses et de l'augmentation d'échelle des plans d'amélioration de l'état civil. Il existe aussi plusieurs autres grandes questions qui sont justifiables d'un examen par un ensemble de pairs ayant une idée maîtresse commune, plutôt que dans chaque pays. Certaines de ces questions sont les suivantes.

### **1. Assurer un encadrement continu par la Conférence des ministres**

23. La Conférence des ministres se réunit normalement tous les deux ans, sauf quand il faut la différer. La première conférence a eu lieu en 2010 à Addis-Abeba. La deuxième a eu lieu à Durban en 2012, exactement deux ans plus tard. Les ministres ont tenu à Yamoussoukro en février 2015 une troisième conférence, avec un retard de six mois. La quatrième est prévue en décembre 2017 (voir le tableau ci-après). Les deux premières conférences ont été organisées par la CEA. Les retards dans l'organisation des conférences sont prévisibles, mais si la tendance continue, ces retards risquent de s'allonger. L'implication est que l'indispensable soutien politique des équipes dirigeantes sur diverses questions risque de s'affaiblir et que les directives de politique générale risquent d'être trop peu fréquentes du fait des retards mis à convoquer les réunions.

Tableau

#### **Lieux et dates des réunions de la Conférence des ministres chargés de l'état civil**

Conférence des ministres	Lieu	Date
Première	Addis-Abeba, en Éthiopie	Août 2010
Deuxième	Durban, en Afrique du Sud	Septembre 2012
Troisième	Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire	Février 2015
Quatrième	Nouakchott, en Mauritanie	Décembre 2017

24. Au cours des trois dernières conférences, un bureau informel a été constitué pour la durée de la conférence, à savoir deux jours. Mais cet arrangement n'est pas efficace. Pour assurer la continuité de l'encadrement et de l'engagement des ministres sur les questions relatives à l'état civil et aux statistiques de l'état civil de façon permanente, on pourrait établir un bureau permanent mais renouvelable de la Conférence des ministres chargés de l'état civil. Les membres de ce bureau seraient par exemple le ministre du pays accueillant la conférence comme président, et les ministres des deux futurs pays hôtes qui prendront successivement la

<sup>10</sup> Cet organe intergouvernemental se réunit une fois par an sous le titre de Comité conjoint des directeurs généraux sous les auspices de la Commission de l'Union africaine et de la Commission africaine de statistique (StatCom-Africa). La réunion a été organisée par la CEA.

relève à l'avenir. Le comité proposé de directeurs généraux de l'état civil en Afrique et le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil soutiendraient l'action de ce bureau.

## **2. Au-delà des systèmes d'état civil et de statistiques de l'état civil**

25. Les institutions s'occupant de l'état civil et des statistiques de l'état civil peuvent se classer en trois catégories<sup>11</sup> : i) celles qui s'en occupent directement, c'est-à-dire celles qui enregistrent les faits d'état civil (naissances, décès, mariages, divorces)<sup>12</sup> ou produisent des statistiques; ii) celles qui apportent leur contribution au fonctionnement de ce système, notamment les établissements de soins, s'agissant des faits d'état civil qui se produisent dans leurs murs et qui fournissent aussi des informations sur les causes de décès; et iii) celles qui utilisent les résultats de l'activité du système de l'état civil pour remplir leurs fonctions et fournir des services, comme les établissements d'enseignement et les services nationaux de délivrance des documents d'identité. Avant de se lancer dans des réformes, il importe de savoir qui sont les principaux acteurs et l'influence qu'ils ont. L'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique suppose une participation active de tous les acteurs, de façon cohérente, comme cela a été le cas dans la constitution progressive des organismes d'état civil et des bureaux nationaux de statistique. Par exemple, du fait de la révolution numérique, le secteur privé souhaite désormais travailler avec le secteur public. De même, la volonté d'intégrer le système de délivrance des documents d'identité à l'échelle du pays et le système de l'état civil et des statistiques de l'état civil revient à reconnaître que ce système est un moyen d'importance critique de renforcer la gouvernance en Afrique, et cette évolution s'accélère. Le système devrait également être flexible, suffisamment pour accueillir de nouveaux acteurs.

## **3. Coordination nationale et continentale**

26. Une meilleure coordination au niveau du continent et des pays est un autre aspect important qui guide le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le mécanisme du Groupe restreint s'est révélé très efficace dans la coordination du Programme à l'échelle du continent africain. Dans beaucoup de pays, en particulier ceux qui ont lancé un plan d'amélioration de l'enregistrement de l'état civil et des statistiques de l'état civil, un comité directeur interministériel a été constitué pour assurer le contrôle et un comité technique pour assurer l'application. Un mécanisme semblable de collaboration fait toujours défaut entre les pays au niveau du continent; il faudrait en particulier un forum technique des praticiens pour examiner les tendances, les plans, les difficultés et les réalisations. Le comité des directeurs de l'état civil servirait de plateforme pour améliorer la coordination et la collaboration entre pays.

## **4. Création de capacités**

27. Depuis de nombreuses années, ce sont l'ouvrage des Nations Unies intitulé *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil* et les manuels complémentaires sur l'enregistrement des faits d'état civil qui font autorité et sont largement utilisés par les

---

<sup>11</sup> Banque mondiale, CRVS eLearning, module 3 : Institutional arrangements of civil registration and vital statistics. À consulter à l'adresse suivante : <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-self-paced>.

<sup>12</sup> Dans quelques pays, il existe deux administrations distinctes de l'état civil, une pour les naissances et les décès, une autre pour les mariages et les divorces.

services de l'état civil. Ces ouvrages sont toujours très utiles. Depuis 2010, comme on l'a noté plus haut, plusieurs publications et manuels ont été mis au point par le Groupe restreint régional africain sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil à l'intention des pays africains. Ce sont notamment : a) un ensemble de manuels et d'instruments d'évaluation détaillés de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil; b) des manuels de planification à long terme; c) un manuel de la numérisation de l'enregistrement de l'état civil; d) un manuel d'établissement de rapports sur les statistiques des faits d'état civil; e) un manuel à l'intention des formateurs; f) une stratégie d'amélioration des statistiques de la mortalité en Afrique pour la période 2015-2010; et g) un manuel pratique de l'enregistrement des décès et des causes de décès. La production et la mise à jour d'un plus grand nombre de manuels sont en cours. La production de ces documents répond davantage à une action menée du côté de l'offre que de la demande. Le comité des directeurs de l'état civil serait sans doute amené à proposer divers types de documents nécessaires pour améliorer le système de l'état civil en Afrique.

28. La formation progressive d'un groupe d'experts africains de l'état civil est une importante étape dans l'augmentation des capacités durables à cet égard en Afrique. Ces experts ont reçu une formation aux divers aspects de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil, notamment l'utilisation des moyens détaillés d'évaluation et de planification. Ces experts ont aidé les pays à évaluer et à élaborer des plans d'action nationaux et ont à leur tour formé des spécialistes de l'état civil et des statistiques, ce qui s'est traduit par un important transfert de connaissances dans les pays. Dans d'autres pays, des « champions » de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil sont progressivement apparus et sont déployés pour aider les pays de la région. Plusieurs ateliers de formation sur divers aspects de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil ont été organisés pour former des experts, dans le cadre de la création de capacités en Afrique. Le comité des directeurs de l'état civil, travaillant avec le secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de la Décennie de repositionnement de l'état civil et le Groupe restreint, devrait participer à la définition du type de formation nécessaire dans les différents pays.

## **5. L'enregistrement des faits d'état civil comme discipline et le rôle des établissements d'enseignement**

29. Les principes de permanence et de continuité sont essentiels pour le bon fonctionnement d'un système d'enregistrement des faits d'état civil, ce qui suppose la formation ininterrompue d'officiers d'état civil. Il existe déjà en Afrique des centaines de milliers d'officiers d'état civil. Par exemple, à elle seule, l'Éthiopie en compte environ 20 000. Pour préserver les systèmes d'état civil existants, il faut assurer la formation régulière de fonctionnaires de l'état civil à différents niveaux. L'organisation d'ateliers ne suffira pas à satisfaire cette demande. Le comité des directeurs de l'état civil peut apporter une puissante impulsion à la constitution progressive de spécialistes de l'enregistrement des faits d'état civil, de statistiques de l'état civil et des causes de décès et encourager les établissements d'enseignement africains à réviser leurs programmes et à produire des spécialistes à différents niveaux. À long terme, l'état civil pourrait devenir une discipline à part entière comme les statistiques, la démographie et la sociologie. Le comité peut poser les bases d'une telle évolution.

## **6. Réduire la disparité entre les différents groupes de pays africains s'agissant de l'enregistrement des faits d'état civil**

30. Comme on l'a vu plus haut, la tentative de réduire les différences entre le fonctionnement de l'état civil dans les différents groupes de pays africains consisterait à créer un groupe régional d'appui pour les pays francophones tenant compte des différences de systèmes juridiques et des moyens techniques. L'expérience acquise dans les principaux groupes linguistiques des pays africains (anglophones, francophones et lusophones) doit être partagée, et les traits communs et les différences doivent être examinés. Il faudrait trouver des moyens de combler le fossé et d'établir des interfaces entre les systèmes anglophone et francophone. L'expérience de pays comme le Rwanda, où le passage d'un système à l'autre est en cours, mérite d'être étudiée.

## **7. Questions nouvelles**

31. Les techniques informatiques existantes et nouvelles, les médias sociaux et la téléphonie mobile (avec ou sans accès à l'Internet) utilisés pour créer une sensibilisation et enregistrer l'information et transmettre celle-ci peuvent jouer un rôle important dans la formation d'un environnement favorable à l'activité des fonctionnaires de l'état civil, qui pourront ainsi améliorer la couverture de leur activité et la ponctualité de leurs services. D'autres développements, l'adoption par exemple de méthodes « d'autopsie verbale » pour consigner la cause probable de décès dans la population et intégrer le processus dans l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, contribueraient puissamment à l'amélioration d'un enregistrement très défectueux des causes de décès et à la collecte d'informations à ce sujet.

32. Dans le secteur statistique, l'Afrique est un continent qui innove et qui participe à la révolution numérique. Cette révolution permettrait au continent d'entrer en relation avec divers milieux professionnels qui traitent les données et d'adopter un large ensemble de sources, d'instruments et de techniques novatrices. Cela permettrait à l'Afrique de produire des données ventilées, notamment par sexe, pour faciliter les décisions, la prestation de services et l'engagement des citoyens. La mise en place d'un système d'enregistrement des faits d'état civil est une condition essentielle de la transformation de l'Afrique.

## **F. Objectifs du comité des directeurs de l'état civil**

33. L'objectif d'ensemble sera d'étudier comment apporter des améliorations stratégiques au Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil afin de faire le bilan des réalisations obtenues jusqu'à présent, de choisir l'ordre de réalisation des diverses possibilités et de trouver des moyens de résoudre les difficultés de cette entreprise. Le comité travaillera étroitement avec le secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée à la formulation de politiques relatives à l'état civil en Afrique pour aider la Conférence des ministres chargés de l'état civil. Le comité examinera aussi les questions méthodologiques et du développement de l'enregistrement des faits d'état civil aux niveaux national et continental, ainsi que la coordination et l'intégration des différents systèmes existant en Afrique, et encouragera les activités de coopération technique sur les questions d'organisation. Le comité apportera un soutien stratégique à la Conférence des ministres et au travail de la Banque africaine de développement, de la Commission de l'Union africaine et de la CEA s'agissant du développement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil en Afrique.

34. De façon générale, le comité collaborera avec le secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée aux activités suivantes :

- a) Replacer le Programme dans son contexte, notamment par rapport au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à l'Agenda 2063, de façon que personne ne soit laissé pour compte;
- b) Repérer les principales difficultés de l'application du Programme aux niveaux régional et national et proposer des solutions pratiques;
- c) Examiner les mesures correctives possibles pour améliorer l'exécution du Programme.

35. Les objectifs du comité des directeurs de l'état civil sont précisés dans un document distinct qui en donne le mandat.

## **G. Questions à examiner et décisions que prendra l'Equipe spéciale de travail**

36. La réunion souhaitera peut-être :

- a) Se mettre d'accord sur le caractère essentiel de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil dans la réalisation des plans de développement nationaux, du Programme de développement durable à l'horizon 2030, de l'Agenda 2063 et des instruments internationaux de défense des droits de l'homme;
- b) Se mettre d'accord sur l'orientation stratégique pour relancer le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil par un examen systématique et une meilleure coordination, un meilleur suivi et l'établissement de rapports.

37. S'agissant du document d'information, l'Équipe spéciale souhaitera peut-être :

- a) Examiner l'intérêt de l'établissement d'un comité africain des directeurs de l'état civil et se mettre d'accord à ce sujet;
- b) Examiner et au besoin mettre à jour ou améliorer le présent document qui décrit la raison d'être d'un tel comité;
- c) Établir un document sur le même sujet qui sera présenté à la réunion d'experts, qui précédera la quatrième Conférence des ministres chargés de l'état civil, pour examen;
- d) Examiner et approuver un mandat, qui sera discuté séparément;
- e) Examiner la proposition de règlement intérieur, et cela sera l'une des premières tâches du comité une fois qu'il sera formé;
- f) Proposer une déclaration comportant des recommandations, qui sera soumise au groupe experts qui, on peut l'espérer, soutiendra la proposition, et qui sera entérinée par la Conférence des ministres.