

Distr.: GÉNÉRALE

E/ECA/CMRCR/2/EXP/14
10 juin 2012

NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

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

Durban (Afrique du Sud)
3-7 septembre 2012

**Enregistrement des décès, détermination et certification des causes
de décès et compilation des statistiques de décès dans le cadre du
Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes
d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des
statistiques de l'état civil en Afrique**

PARTIE 1 - Concepts, approches et organisation des tâches

Note initiale

Projet

CEA et BAD



Commission de l'Union africaine



Banque africaine de développement

Table des matières

1) Introduction	3
2) Situation.....	4
3) Objectifs.....	6
4) Établissement du bien-fondé et conceptualisation de l'enregistrement des décès en Afrique .	6
4.1 Aspects généraux	6
4.2 Aspects spécifiques.....	8
4.3 Nécessité de définir l'enregistrement des décès	9
5) Nécessité de réforme et d'amélioration	10
6) Élaboration de plans de travail et de procédures d'enregistrement des décès.....	13
7) Voie à suivre.....	19

1) Introduction

1. L'enregistrement des décès, la détermination et la certification des causes de décès et la compilation des statistiques de décès constituent les composantes majeures de la chaîne des fonctions et activités des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. La naissance marque l'entrée d'une personne sur terre, partant le début de la jouissance de ses droits et privilèges en tant que membre d'une société dans un territoire donné. L'enregistrement des naissances établit le contrat légal entre l'individu et l'État, tandis que le décès y met fin. L'établissement des systèmes d'enregistrement des naissances et des décès dans les pays trouvent leur justification profondément enracinée dans les principes judiciaires et d'administration publique des sociétés qui définissent les droits et devoirs des citoyens et des États, comme prévu dans les constitutions nationales, les traités régionaux et les conventions et pactes internationaux. L'enregistrement des naissances et des décès constitue les bases pour la réalisation de ces principes et dispositions et offre également les outils pour les processus et procédures opérationnels d'établissement de lien entre l'individu et l'appareil d'État.

2. Un kit de ressources préparé par l'Université de Queensland pour les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil expose l'ensemble des buts fondamentaux des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil comme suit: *« pour plusieurs personnes, la seule connaissance de l'enregistrement des faits d'état civil provient de leur expérience personnelle acquise de l'enregistrement d'une naissance ou d'un décès, de la demande d'établissement d'un extrait de naissance, des démarches administratives en vue d'un mariage ou d'un divorce, ou pour l'organisation des obsèques d'un parent. Pour d'autres, cette connaissance émane de leur travail quotidien consistant à remplir les fiches de naissance, de mariage ou de décès, peut-être dans un bureau d'état civil ou un centre de santé. D'autres sont chargés de la compilation des données sur les naissances et les décès et de la production de statistiques de l'état civil. D'autres utilisent des statistiques relatives aux naissances et aux décès dans le cadre de leurs activités professionnelles en tant que planificateurs des services de santé, gestionnaires de programmes, décideurs ou démographes qui analysent les statistiques de fécondité et de mortalité. Plusieurs d'entre nous interviennent dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil en tant que membres individuels d'une famille, praticiens, utilisateurs ou, en effet, à toutes ces qualités. Mais nous pouvons ne pas être pleinement conscients de l'importance de nos différents rôles et responsabilités. Nous ne réalisons pas toujours que les simples actes d'enregistrer une naissance, de remplir un certificat de décès ou d'entrer un code dans une base de données sont au cœur des systèmes plus importants qui fournissent la preuve d'identité à des individus, et produisent également des informations sur l'ensemble de la population, lesquelles informations constituent une base de la bonne gouvernance ».*

3. La perception et la compréhension limitées de l'historique et des objectifs des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil a entraîné des idées fausses à une large échelle quant il s'est agi de traduire dans les faits les fonctions et les processus de mise en œuvre des systèmes dans une grande partie du monde en développement. Au cours des 50 dernières années, les efforts et initiatives d'établissement et de développement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil axés sur les méthodes et procédures conventionnelles dans le monde en développement, particulièrement en Afrique, n'ont pas été couronnés de succès, principalement en raison de l'incapacité à maîtriser les fondamentaux et les principes essentiels des fonctions et services des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. En Afrique, depuis 2009, il a été

élaboré une nouvelle approche qui a procédé à un examen critique des pratiques et interventions antérieures et proposé un changement de paradigme au niveau des approches méthodologiques de la gestion et du fonctionnement des systèmes dans la région. Les trois principales organisations régionales, à savoir la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission de l'Union africaine (CUA) et la Banque africaine de développement (BAD), décidant de jouer un rôle de chef de file et de coordination au plan régional, ont fait des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil une partie intégrante du programme de développement régional. Afin d'examiner les différentes implications politiques et stratégiques de ces systèmes et la complexité de la gestion des besoins opérationnels, multisectoriels et multidisciplinaires aussi bien à l'échelle nationale que régionale, un forum régional de haut niveau a été mis en place en 2010. Il avait été décidé d'élaborer un programme régional appuyé par un plan d'exécution assorti de délais sous forme de plan à moyen terme, actuellement en cours d'application. Il s'agit en effet des quelques mesures prises par les pouvoirs publics pour faire évoluer l'initiative régionale sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil vers un système de gestion et d'opération coordonné et harmonisé ayant des méthodologies et procédures opérationnelles standards développées en suivant les normes, principes et recommandations des Nations Unies.

4. La présente note initiale porte essentiellement sur les concepts, approches et méthodes de travail concernant l'enregistrement des décès et de leurs causes. Elle sera suivie de deux documents qui seront axés sur les méthodologies et des outils pour la détermination et la certification des causes de décès et la compilation des statistiques sur les causes de décès. La préparation de ces notes initiales fait partie des activités prévues par le plan à moyen terme, selon les directives d'orientation de l'initiative régionale sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

2) Situation

5. Dans les pays disposant d'un système d'enregistrement évolué, on a recours à des méthodes conventionnelles pour l'enregistrement des décès, la détermination et la certification de leurs causes. Dans ces pays, l'enregistrement des décès a été développé et fait partie intégrante de l'ensemble du système d'enregistrement des naissances, des mariages, des divorces et des différents faits d'état civil complémentaires. Forts de l'expérience acquise au fil des années, ces pays sont parvenus à mettre au point des procédures et méthodes opérationnelles standards qui couvrent intégralement et de façon holistique les aspects judiciaires, administratifs, sociaux et statistiques des différents faits d'état civil. De l'histoire des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans ces pays, on peut retenir que ces systèmes doivent être traités comme une partie intégrante du programme de développement des pays, qu'ils contribuent aux efforts nationaux de développement et qu'ils bénéficient des fruits de ce développement. Par exemple, dans les pays économiquement avancés, l'enregistrement des informations sur les décès individuels et agrégés a contribué à l'amélioration de la santé et du bien-être des populations, et à leur tour, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil ont bénéficié du développement des infrastructures sanitaires. Dans ces pays, la majorité des décès se produit dans les établissements sanitaires ou en présence du personnel de santé. La présence d'infrastructure institutionnelle et humaine développée a facilité l'application des méthodes et outils conventionnels d'enregistrement des décès et de détermination et de certification de leurs causes. En particulier, les méthodes et outils de classification standards de l'OMS sont facilement appliqués dans ces pays.

6. La situation sur le continent africain est tout à fait différente. Le système sanitaire et l'infrastructure institutionnelle et humaine sont très sous-développés. La plupart des décès surviennent à domicile en l'absence d'un membre du corps médical, ce qui rend difficile l'application des méthodes et protocoles de l'OMS. En outre, il n'existe pas de principes directeurs, de méthodes et de procédures opérationnels et de gestion qui tiennent compte des réalités et particularités de l'Afrique. Dans bien des cas, l'application des méthodes standards se limite aux localités dotées de structures de santé relativement bien équipées qui se situent essentiellement dans des grands centres urbains. Ces dernières années, l'élaboration de méthodes et d'outils d'enregistrement appropriés qui tiennent compte des situations prévalant dans les zones rurales des pays en général et dans les zones urbaines ayant une faible infrastructure de santé n'a pas bénéficié de l'attention voulue. Au contraire, le centre d'intérêt et les efforts ont été réorientés vers l'obtention d'informations améliorées sur les statistiques de l'état civil par le biais de l'élaboration de méthodes statistiques de rechange, l'enregistrement par sondage, les techniques indirectes et les activités de surveillance qui ont peu contribué à l'établissement des systèmes conventionnels d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil au sein de la région.

7. Les diverses méthodes et approches transitoires et/ou provisoires qui ont été proposés et mises en œuvre au cours des quatre à cinq dernières décennies n'ont ciblé que le volet statistique du système d'enregistrement des faits d'état civil. D'autres fissures sont apparues dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil du fait d'efforts isolés de différentes organisations internationales qui ciblaient uniquement l'enregistrement des naissances. De même, il existe des organisations qui ne s'occupent que d'enregistrement des décès. Ces interventions axées sur une catégorie particulière de fait d'état civil, conjuguées à la promotion par le secteur des statistiques des techniques indirectes d'estimation, ont eu pour effet de découpler le programme d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil des principes et procédures opérationnels conventionnels de ces systèmes dont la Division de statistique des Nations Unies fait la promotion.

8. À présent, l'initiative régionale sur l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil a été consolidée en un document de programme régional bien structuré désigné « Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil », qui définit le cadre d'orientation et de mise en œuvre des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans la région. La mise en œuvre du document d'orientation est appuyée par un plan à moyen terme. Le cadre de mise en œuvre du Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil propose une nouvelle orientation politique pour l'élaboration des principes et cadres techniques et de gestion qui conduiront à des procédures opérationnelles systématisées et harmonisées pour les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Tenant compte des différents niveaux de développement de ces systèmes sur le continent, le Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil propose une approche de mise en œuvre par phase qui devrait être appliquée à travers tous les plans de travail des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans le cadre de son processus de réforme.

3) Objectifs

9. La présente note initiale vise à inscrire au nombre des principaux points de discussion l'établissement du bien-fondé de l'enregistrement des décès et propose des principes et procédures méthodologiques et opérationnels et de gestion de l'enregistrement des décès, la détermination et la certification des causes des décès et la compilation des statistiques de décès, comme composantes des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. La note considère comme allant de soi la nécessité de réformer les anciennes pratiques et présente les processus techniques et opérationnels à suivre selon le cadre d'orientation du Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. En particulier, on examinera les questions majeures ci-après:

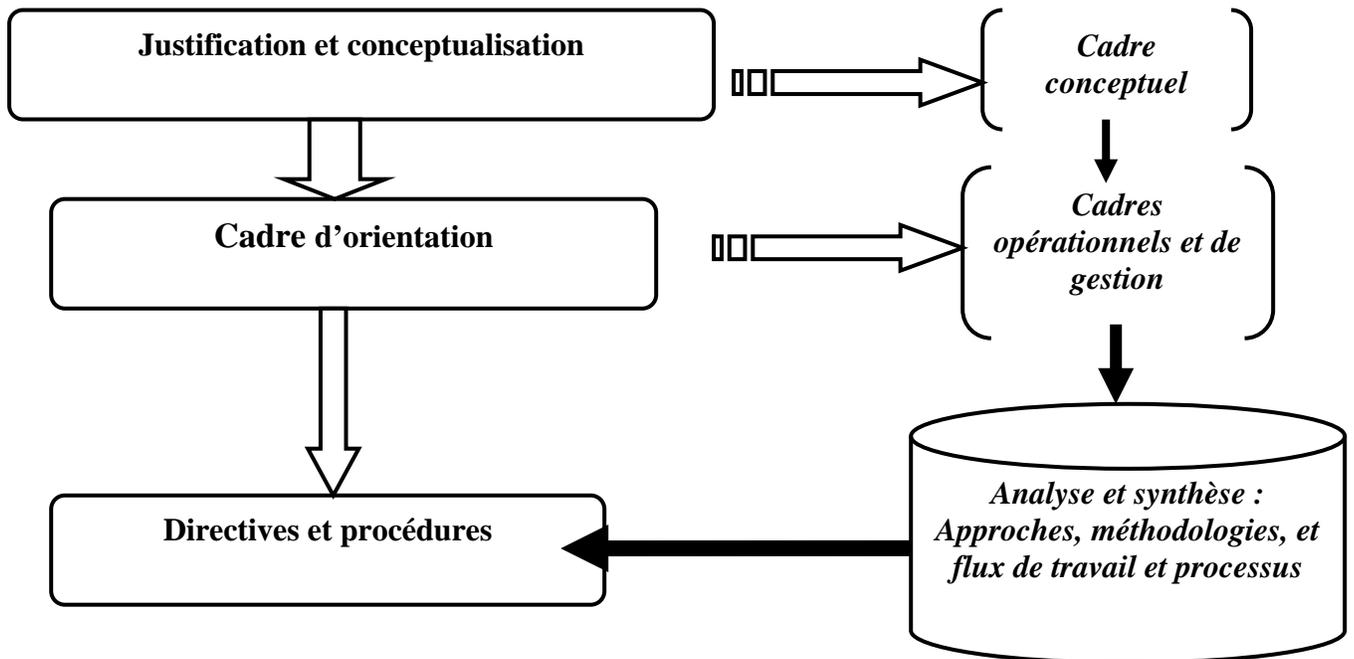
- Proposition d'approches et de techniques pour la systématisation de la gestion et des opérations d'enregistrement des décès;
- Présentation des questions techniques, opérationnelles et de gestion qui serviront à filtrer les points de résolution portant sur les politiques et les programmes à la deuxième Conférence ministérielle et à la huitième session du Symposium africain sur le développement de la statistique.

4) Établissement du bien-fondé et conceptualisation de l'enregistrement des décès en Afrique

4.1 Aspects généraux

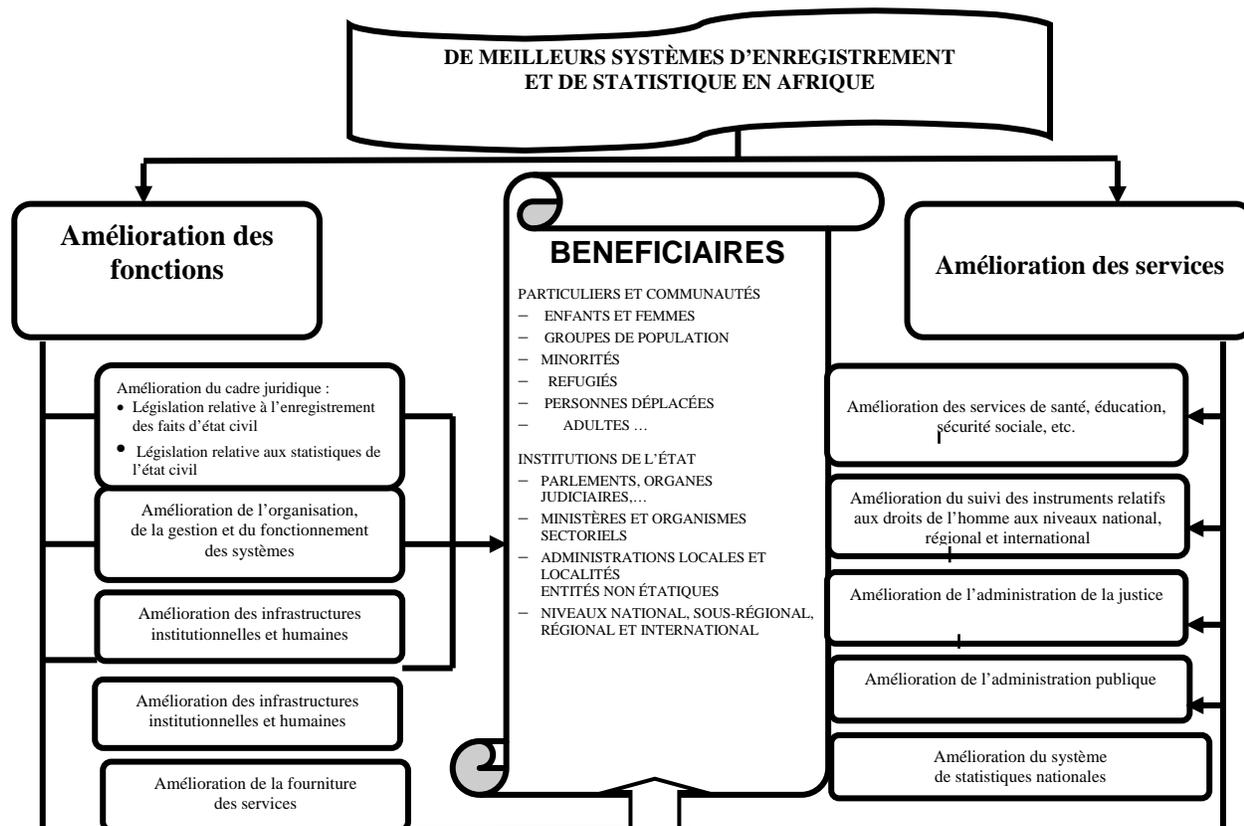
10. Le bien-fondé de l'enregistrement des événements d'état civil dans un pays et de leurs fonctions et services au plan international, est bien établi et documenté dans les directives des Nations Unies concernant les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Les concepts et les méthodologies recommandés pour l'enregistrement des événements d'état civil, qui constituent les bases pour l'élaboration des cadres opérationnels et de gestion des systèmes, sont également exposés dans ces documents, bien que beaucoup reste à faire pour les actualiser au regard des récents développements intervenus dans les pays et les régions. L'adaptation des concepts, des principes et des justifications internationaux aux contextes nationaux et régionaux n'a pas été effectuée et documentée comme il se doit en Afrique. Une initiative qui ne comporte pas de justification rationnelle ne sera pas assez solide pour s'inscrire dans la durée et emporter l'adhésion des personnes chargées de la mise en application. En outre, l'intégration des processus et procédures opérationnels et de gestion dans les systèmes administratifs et politiques nationaux dépend également des bonnes raisons qu'on avance et de la conceptualisation des opérations et des processus. Dans la majorité des pays africains, l'établissement du bien-fondé et la conceptualisation des processus des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil semblent avoir été occultés essentiellement en raison de la forte dépendance des vieilles pratiques héritées de la période coloniale. Le diagramme ci-dessous présente de façon schématique un processus d'évolution du cadre des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil qui commence par l'établissement du bien-fondé et finit par l'élaboration des directives et procédures à travers des étapes bien définies.

Diagramme 1 : Cadre de rationalisation et de conceptualisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique



11. Une tentative importante faite au niveau régional durant l'élaboration du plan à moyen terme a été l'évaluation de l'importance et de la nécessité des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans le contexte africain. À titre d'exemple, les fonctions et services des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et leurs liens avec les bénéficiaires sont décrits, de façon schématique, dans le document de politique du Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique, comme présenté dans le diagramme suivant, qui peut être considéré comme une des tentatives de justification et de conceptualisation du cadre des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

Diagramme 2 : Processus visant à l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil



12. L'établissement du bien-fondé et la conceptualisation ont des incidences sur l'élaboration des directives et des manuels à l'échelle tant régionale que nationale. Par exemple, dans le plan à moyen terme, on a inclus les activités liées à la préparation des directives opérationnelles des différentes composantes des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. La préparation de ces directives passe par une analyse minutieuse des concepts, des justifications et de la gestion ainsi que des cadres opérationnels des systèmes selon le contexte africain. Cela appelle de toute urgence l'examen ou la redéfinition (si nécessaire) des approches et des méthodologies ainsi que la définition des méthodes de travail et de processus des différents plans de travail des systèmes. Des exercices similaires devraient être également encouragés au niveau des pays dans le cadre du processus préparatoire de l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

4.2 Aspects spécifiques

13. Comme on le voit à la section 2 ci-dessus, l'enregistrement des décès est l'une des principales composantes des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le bien-fondé de l'enregistrement des décès procède des demandes variées émanant de différentes entités, notamment d'individus, de groupes de la société et de l'État. Le but ultime est toutefois de parvenir à améliorer et à maintenir les conditions de vie et le bien-être des individus et des familles. La nécessité pour l'État d'instituer l'enregistrement des décès provient de sa volonté de gérer systématiquement les transactions économiques et sociales entre les citoyens et les mécanismes d'État

par le biais de documents écrits et ayant valeur légale. En outre, des statistiques exactes et actualisées sur la mortalité et ses causes sont indispensables pour formuler, mettre en œuvre, suivre et évaluer les programmes et politiques de santé. Les informations socioéconomiques obtenues à partir de l'enregistrement des décès sont nécessaires à différents niveaux administratifs pour la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des plans dans les différents secteurs. Néanmoins, la justification et la conceptualisation de l'enregistrement des décès ne se limitent pas à l'énumération des services et des avantages; cela doit émaner des cadres socioéconomiques et politiques du pays, y compris des dispositions constitutionnelles et des obligations internationales. La nécessité que la mort d'une personne soit reconnue par son gouvernement dans un pays devrait être une raison suffisante pour qu'elle soit enregistrée. Dans d'autres cas, les répercussions sociales et économiques de la mort d'une personne sur sa famille, sa communauté et son pays en général peuvent également être considérées comme la principale justification du caractère nécessaire d'un système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans un pays. D'autres travaux devraient être effectués le long de ces lignes pour aider les pays à justifier et conceptualiser l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil dans leur contexte propre.

4.3 Nécessité de définir l'enregistrement des décès

14. L'établissement du bien-fondé et la conceptualisation de l'enregistrement des décès dans le contexte africain avec ses réalités font partie de l'ensemble de compréhension de la gestion et des opérations des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. En général, les concepts sont introduits par le biais de définitions claires qui incluent tous les aspects. Ils aident à élaborer les directives sur les principes et la gestion des opérations. La publication des Nations Unies intitulée: Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil a recommandé la définition de « décès » comme étant un événement, et l'« enregistrement de fait d'état civil » comme un cadre général d'enregistrement. La définition des décès et autres événements d'état civil a été élaborée puis recommandée en tenant principalement compte de leur importance au plan statistique. Par exemple, le « décès » est défini comme : la « disparition permanente de tout signe de vie à un moment quelconque postérieur à la naissance vivante », une définition qui peut ne pas cadrer pleinement avec l'acception administrative et juridique de l'événement de décès. La définition de chacun des faits d'état civil dans les Principes et directives de l'ONU a été limitée à la mesure dans laquelle elle répond aux besoins statistiques et d'informations sanitaires. L'approche suivie au plan international dans la définition du décès et des autres faits d'état civil ne répond pas aux fins juridiques, administratives et statistiques de façon holistique.

15. Dans le cadre de l'analyse des concepts majeurs des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil, les principes internationaux n'ont défini que l'« enregistrement des faits d'état civil » ou le « système d'enregistrement des faits d'état civil » et passé sous silence la définition de leurs composantes, notamment l'enregistrement des naissances et l'enregistrement des décès. De même, pour ce qui est de l'enregistrement, on n'a décrit que la « méthode d'enregistrement des faits d'état civil » dans son ensemble sans examiner chacune de ses composantes, par exemple, la méthode d'enregistrement des décès. Une telle approche n'a pas tenu compte du bien-fondé de l'enregistrement des décès et a limité la compréhension de la nature particulière et distincte des questions liées à l'enregistrement des décès. Par conséquent, il y a lieu d'élaborer des directives sur la gestion et les opérations concernant l'enregistrement des décès qui devaient être différentes de l'enregistrement des naissances. Aux fins de la nécessité de démontrer le bien-fondé et de conceptualiser les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil dans le contexte africain, la définition suivante de l'« enregistrement des décès » est

proposée pour examen approfondi. On entend par « *enregistrement des décès* », *la consignation juridique et administrative du décès d'une personne de façon à constater son décès, indépendamment de son âge, de son sexe et de sa citoyenneté/nationalité, dans un territoire défini à travers des processus et procédures juridiques, administratifs et statistiques bien définis* ». Cette définition inclut les processus et procédures juridiques, administratifs et statistiques pour souligner le bien-fondé pour un pays de constater le décès d'une personne aux plans juridique, administratif et statistique. En d'autres termes, cela implique que le décès d'une personne devrait être constaté non seulement au plan juridique, mais également au plan administratif et statistique. En outre, l'explication va au-delà du fait de donner des orientations conceptuelles et opérationnelles. Elle permet également de mettre fin à certains malentendus concernant des aspects tels que la population à couvrir dans le cadre de l'enregistrement, les droits des personnes et les responsabilités des pouvoirs publics, et les procédures à suivre. Par le passé, on expliquait l'enregistrement des décès comme concept par ses avantages et ses utilisations, tels que les questions d'héritage, d'assurance, le droit au remariage, l'obtention du permis d'inhumer, la régularisation des dossiers administratifs, tels que la mise à jour du fichier électoral, des contribuables, etc. Cette approche a entraîné des idées fausses au plan opérationnel où on assistait à des pratiques de marginalisation de certains groupes de population, comme les enfants et les mineurs, les apatrides, les migrants, les repris de justice, les victimes de guerre, les groupes sociaux de statut inférieur.

16. À cet égard, il importe également d'établir les objectifs de l'enregistrement des décès comme des sous-composantes des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Les manuels des Nations Unies ne définissent pas les objectifs de l'enregistrement des décès du point de vue de l'Organisation ou dans une perspective internationale, et de ce fait manquent l'occasion d'énoncer clairement les objectifs de l'enregistrement des faits d'état civil.

5) Nécessité de réforme et d'amélioration

17. Le Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil établit les cadres conceptuel et opérationnel de l'initiative régionale sur la réforme et l'amélioration de ces systèmes en Afrique. Il inclut le plan régional à moyen terme comme feuille de route pour la mise en œuvre pour les cinq premières années du programme régional. La mise en œuvre de chacune des activités du plan sera guidée par des directives d'orientation et des cadres opérationnels et de gestion du programme régional. Parmi les activités du plan, l'enregistrement des décès, la détermination et la certification des causes de décès et la compilation des statistiques de décès occupent une place de choix. Dans presque tous les États membres africains, la couverture de l'enregistrement des décès est faible et on a assisté à très peu d'amélioration aux cours des 50 dernières années. Les efforts faits à différents niveaux pour améliorer la situation n'ont pas produit de changement appréciable sur le terrain. Les divers appuis et interventions de la part des organisations internationales compétentes n'ont produit aucun résultat tangible. On avance un nombre de raisons à l'origine de la stagnation et de la faible performance de l'enregistrement des décès dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil en Afrique. Certains problèmes, comme le manque d'engagement politique, l'absence de direction et de coordination régionales et de facteurs similaires liés aux politiques et aux programmes sont en passe de trouver des solutions dans le cadre de l'initiative régionale actuelle. Cela dit, l'essentiel des problèmes méthodologiques, techniques et opérationnels de

l'enregistrement des décès n'a pas été abordé. La présente note initiale constitue une des premières tentatives d'établir le bien-fondé et de faire des propositions pour une gestion systématique et plus poussée des problèmes posés par l'enregistrement des décès dans la région conformément au Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

18. Les normes et outils internationaux sur l'enregistrement des décès reposent en grande partie sur les pratiques en cours dans les pays les plus développés. Les plus récents principes et recommandations de l'ONU sur les systèmes d'établissement des statistiques et les manuels sur les différents aspects des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil ne reflètent pas les circonstances et les réalités particulières de l'Afrique. Par conséquent, il est impératif de procéder à un sérieux diagnostic de la situation prévalant dans les différents pays africains afin de mettre au point des processus, des outils et de procédures opérationnelles idoines.

19. L'amélioration de l'enregistrement des naissances et des décès dépend en grande partie de l'engagement du secteur de la santé. L'existence de centres de santé facilite l'enregistrement des décès, à travers la satisfaction des besoins en infrastructure sous forme d'institutions et de structures de santé. Par conséquent, le niveau de développement de l'infrastructure de services de santé dans un pays détermine le rôle que joue le secteur de la santé dans les opérations d'enregistrement des naissances et des décès. En particulier, la détermination de la véritable cause du décès dans chaque cas est fortement tributaire de l'existence du personnel de santé qualifié et de services de santé structurés auxquels peuvent accéder les ménages et les communautés. Cela dit, l'existence de structures et d'installations de santé suffisantes dans une localité ne saurait être considérée comme une garantie pour l'enregistrement de tous les décès qui y surviennent. De par leur nature, les institutions de santé ne prennent en charge que les décès qui surviennent dans leurs structures et qui y sont normalement pris en charge. En dépit de l'existence de structures de santé suffisantes, on note des cas où les décès survenant à l'extérieur ne sont pas du tout enregistrés ou sont enregistrés mais hors des délais prescrits. En conséquence, les efforts de développement de méthodes, de procédures et d'outils pour l'enregistrement des décès et la détermination de leurs causes en Afrique devront tenir compte de l'existence et de l'accessibilité des structures et services de santé dans un pays. Comme indiqué plus haut, il n'est pas possible d'appliquer les procédures et outils standards de l'OMS dans des localités qui comptent un nombre insuffisant de structures et services de santé. Dans ces situations, en plus de la mise au point des outils, il faudra élaborer et mettre en œuvre une panoplie de différents protocoles et procédures techniques, logistiques, administratifs et opérationnels aussi bien pour l'enregistrement des décès que la détermination de leurs causes.

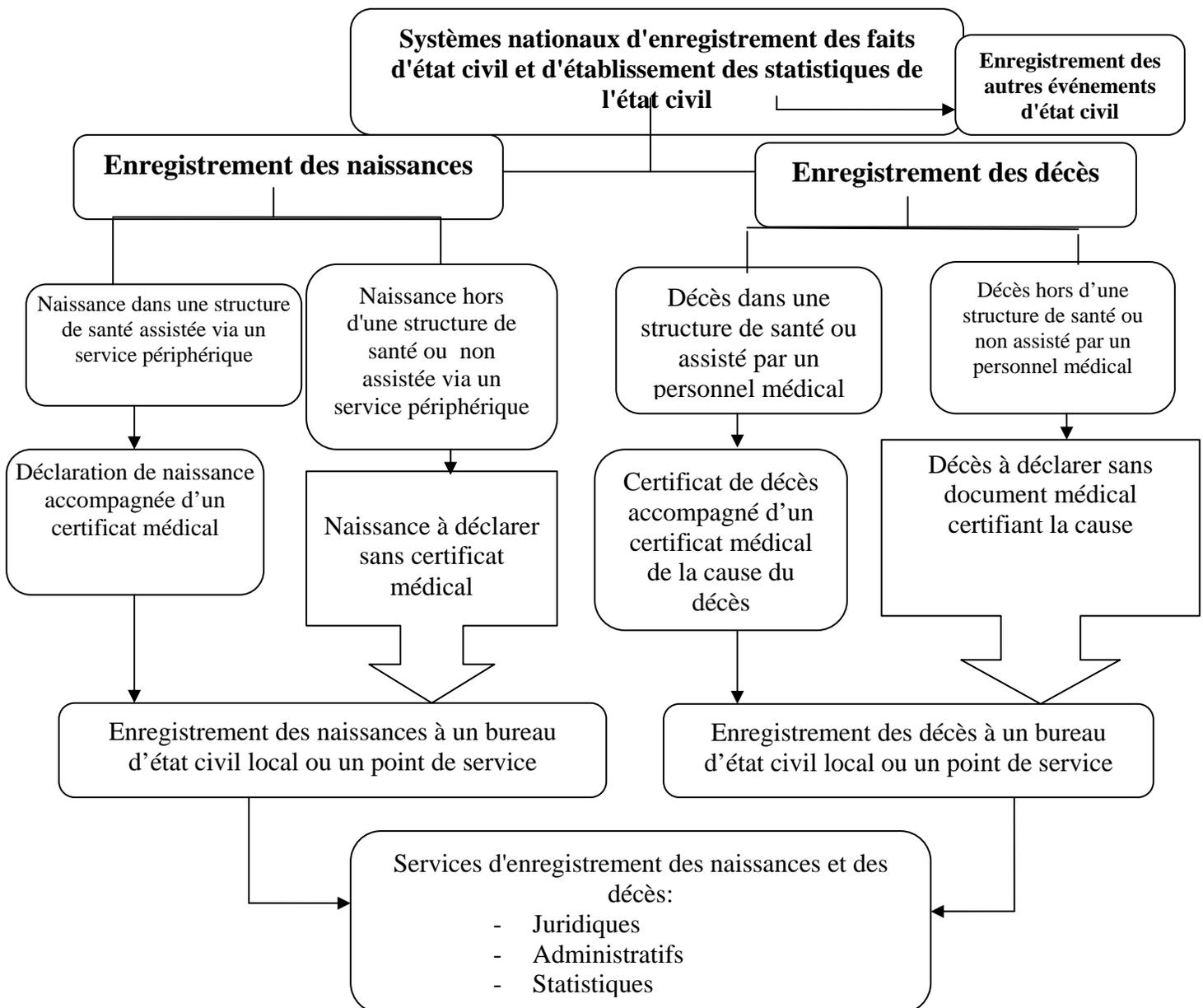
20. Étant donné le rôle stratégique du secteur de la santé dans l'enregistrement des décès tel que brièvement exposé ci-dessus, les circonscriptions d'enregistrement des faits d'état civil dans un pays peuvent *grosso modo* être classés en trois catégories en fonction des infrastructures de santé en place, comme suit:

- a) Circonscriptions ayant une couverture suffisante d'établissements et de structures sanitaires;
- b) Circonscriptions ayant une couverture limitée d'établissements et de structures sanitaires;
- c) Circonscriptions n'ayant aucun établissement ni aucune structure sanitaire.

21. Le premier scénario englobe les zones qui effectueront l'enregistrement des décès selon les normes de l'OMS, en dépit des différences de niveau de développement des installations sanitaires et des cadres administratifs et de gestion qui, en bien des cas, nécessiteraient des travaux complémentaires

pour adapter les méthodes et les outils à la situation de leur zone particulière. Le deuxième cadre, pour fonctionner, pourrait nécessiter une combinaison d'outils et de procédures: les outils standards de l'OMS pour les zones couvertes par les structures et services de santé et pour celles qui ne disposent pas de structures de santé accessibles pour adopter une procédure et une méthode transitoire avec des outils appropriés (par exemple l'outil d'autopsie verbale pour déterminer la cause d'un décès). Le troisième cadre utilisera essentiellement la méthode transitoire figurant sous le deuxième scénario ci-dessus. Le diagramme 3 donne un aperçu stratégique des opérations d'enregistrement des décès et des naissances.

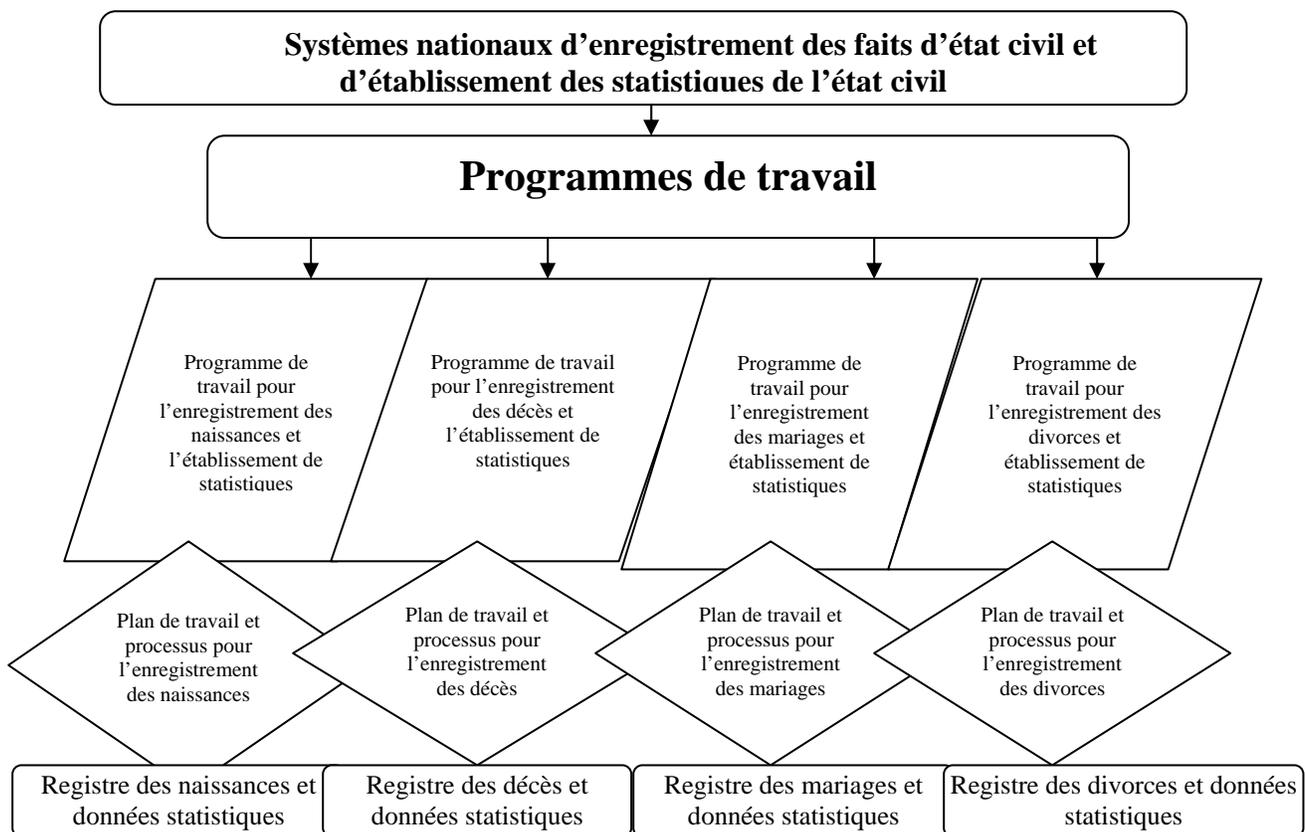
Diagramme 3: Vue stratégique des opérations d'enregistrement des naissances et des décès



6) Élaboration de plans de travail et de procédures d'enregistrement des décès

22. L'enregistrement des faits d'état civil est une activité continue et permanente qui requiert l'intervention des structures des administrations publiques nationales et infranationales et la participation de tous les groupes de la population et résidents d'un pays. L'établissement des rapports et l'enregistrement dans les délais voulus conformément aux dispositions juridiques données nécessitent la création de points de service qui soient accessibles aux populations vivant dans toutes les parties d'un pays. La mise en œuvre d'un enregistrement universel des faits d'état civil nécessite l'élaboration de procédures opérationnelles systématisées et pratiques qui soient appliquées dans toutes les structures de l'administration publique d'un pays. En conséquence, une autorité nationale chargée de l'enregistrement des faits civils devrait catégoriser, systématiser et établir la cartographie des méthodes de travail pour chacune des catégories de fait d'état civil séparément. Les activités opérationnelles des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique semblent ne pas avoir été soumis à ces principes stricts de gestion des entreprises. Le diagramme 4 propose un cadre général de gestion des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil qui aide à initier des actions de reconfiguration des processus desdits systèmes dans les pays. Le diagramme propose l'organisation des opérations des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en quatre flux de travail majeurs.

Diagramme 4: Intégration des opérations des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans les flux de travail



23. Comme décrit dans le diagramme ci-dessus, l'enregistrement des décès et l'établissement des statistiques y afférentes constituent l'un des programmes de travail des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le processus de gestion de l'enregistrement des décès appelle un arrangement des chaînes d'opérations et de services. Un tel exercice nécessite l'analyse systématique des différents opérations et services et l'élaboration d'un plan de travail et d'un schéma des tâches appropriés. Le diagramme 3 présente des exemples de ces processus – un pour les décès survenant dans les centres de santé et l'autre pour les décès survenant en dehors des centres de santé. Le lieu d'occurrence d'un décès détermine le schéma de l'organisation technique et logistique de l'opération d'enregistrement. La mise au point de ces processus devra également tenir compte de la capacité et de la localisation de ces centres sanitaires. Par ailleurs, le type d'information sur les décès on envisage d'enregistrer ou de recueillir les outils correspondants qui ont des implications sur l'arrangement des procédures d'opération d'enregistrement. Enfin, les pratiques sociales, culturelles et coutumières en cours dans la région ont une incidence importante sur la conception de ces processus et procédures opérationnels. La conception devra également tenir compte des capacités et de la situation géographique des structures de santé. En outre, le type d'information sur les décès qu'on envisage d'enregistrer ou de recueillir les outils correspondants qui ont des incidences sur l'organisation de l'opération et des procédures de l'enregistrement. Enfin, les pratiques sociales, culturelles et coutumières en vigueur dans la région ont une forte incidence sur la conception de ces processus et procédures opérationnels. Les décès non naturels devront être traités différemment en fonction des dispositions juridiques et administratives en vigueur dans le pays. Il conviendra de mettre en place un mécanisme opérationnel distinct pour le suivi des décès non déclarés, ce qui dépendra en effet des dispositions locales pour l'ensevelissement des corps.

24. L'analyse ci-dessus met en évidence l'importance et la nécessité de la mise au point des plans de travail et des processus pour l'enregistrement des décès en tant que partie intégrante de la gestion de l'enregistrement des décès et des programmes de travail d'établissement des statistiques des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le diagramme ci-après présente une description du plan de travail et des processus de l'enregistrement des décès (qui seront convertis en un schéma pour une meilleure visibilité plus tard).

Diagramme 5:
Plan de travail et processus de l'enregistrement des décès:
Description des opérations et services

1. L'enregistrement des décès survenant dans un établissement sanitaire

PHASE I: Avant la libération du corps de l'établissement sanitaire

- | | |
|--|--|
| <p>i) Détermination de la cause du décès</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cause naturelle - Accident - Criminelle - Autres <p>ii) Processus au sein d'un établissement sanitaire comptant un médecin qualifié</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préparer un acte médical de décès - Préparer un certificat médical de décès selon les normes de la structure (le cas échéant ou si nécessaire) - Préparer un certificat médical de cause de décès selon la norme de l'OMS <p>iii) Processus au sein d'un établissement sanitaire ne comptant pas de médecin qualifié</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préparer un acte médical de décès sans certification de la cause du décès - Faire une autopsie verbale <p>iv) Établissements sanitaire délivrant des documents médicaux aux familles et autres organismes concernés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cause naturelle – certificat médical de décès aux familles | <ul style="list-style-type: none"> - Cause non naturelle – délivrance de certificat médical de décès aux familles et aux autres organismes concernés et autres organismes concernés <p>v) Service d'enregistrement des faits d'état civil – Existence et accessibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au sein de l'établissement sanitaire - Dans la circonscription locale - Hors de la circonscription locale <p>vi) Établissement sanitaire transmettant des records au service d'enregistrement des faits d'état civil</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transmission d'un acte médical de décès accompagné d'un certificat de cause de décès au service d'enregistrement des faits d'état civil (<i>le processus de travail devra être développé pour chacun de ces sites</i>) <ul style="list-style-type: none"> o Au sein de l'établissement sanitaire o Dans la circonscription locale o Hors de la circonscription locale - Transmission de l'acte médical de décès accompagné de l'autopsie verbale (pour les établissements sanitaires ne comptant pas de médecin qualifié) au service d'enregistrement des faits d'état civil <ul style="list-style-type: none"> o Voir plus haut <p>vii) Respect du délai d'enregistrement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement effectué dans les délais légaux |
|--|--|

viii) Familles informant le service d'enregistrement

- Dans la circonscription locale
- Hors de la circonscription locale

ix) Familles accomplissant les formalités pour l'obtention du permis d'inhumer

- Dans la circonscription locale
- Hors de la circonscription locale

x) Dénombrement des décès non enregistrés

Points de contrôle pour le dénombrement:

- o Service d'enregistrement des faits d'état civil
- o Établissement sanitaire
- o Familles/ institutions

FIN DE LA PHASE I: Corps libéré par l'établissement sanitaire

PHASE II: Après la libération du corps de l'établissement sanitaire – Avant l'inhumation

i) Préparation pour l'ensevelissement du corps

- Inhumation
- Crémation
- Autres méthodes

Seuls les cas d'inhumation sont pris en compte dans le graphique

ii) Choix du lieu d'inhumation

- Cimetière sur un site religieux
- Cimetière dans d'autres lieux publics
- Cimetière dans une propriété privée
- Autres lieux d'inhumation

iii) Les familles ou autres organismes concernés accomplissent les formalités d'enregistrement à l'état civil (Il faudra élaborer un plan de travail et des processus détaillés pour les activités ci-après)

- Cause naturelle – les familles informent (devoir du déclarant) le service d'enregistrement des faits d'état civil
 - o Au sein de la circonscription locale
 - o Hors de la circonscription locale
- Cause non naturelle – les institutions concernées informent (devoir du déclarant) le service d'enregistrement des faits d'état civil
 - o Au sein de la circonscription locale
 - o Hors de la circonscription locale

iv) Accomplissement des formalités en vue de l'obtention du permis d'inhumer – vérifier si le décès est enregistré et si la cause du décès est certifiée (il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillé)

- Familles et autres organismes concernés (particulièrement pour les décès non naturel) sollicitant un permis d'inhumer
- cimetière public nécessitant un permis d'inhumer
- Cimetière privé nécessitant un permis d'inhumer

v) Dénombrement des décès non enregistrés

Points de contrôle pour le dénombrement:

- Service d'enregistrement des faits d'état civil
- Établissement sanitaire
- Familles/ institutions
- Administrateurs des lieux d'inhumation
 - o Autorités religieuses
 - o Cimetière municipal

- Cimetière privé
- Autres

- Autorités religieuses
- Cimetière municipal
- Cimetière privé
- Autres dispositions

FIN DE LA PHASE II: Inhumation achevée

PHASE III: Après l'inhumation

- i) Dénombrement des décès non enregistrés** (*Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés*)
Points de contrôle pour le dénombrement:
- Familles et institutions
 - Établissements sanitaires
 - Lieux d'inhumation à surveiller (*Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés*)

- ii) Existence et accessibilité d'un service d'enregistrement des faits d'état civil** (*Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés*)

- Au sein de la circonscription locale
 - Enregistrement dans les délais prévus par la loi
 - Enregistrement tardif
 - Enregistrement retardé
- Hors de la circonscription locale
 - Voir plus haut

2. Enregistrement des décès survenus hors d'un établissement sanitaire
(*à domicile, institutions, sur la voie publique, ...*)

PHASE I: Avant l'inhumation

- i) Détermination de la cause:**
- Cause naturelle
 - Accident
 - Crime
 - Autres
- ii) Préparation pour l'ensevelissement du corps**
Deux opérations parallèles:
- Préparation des obsèques
 - Service d'enregistrement des faits d'état civil
- iii) Les familles informent le service d'enregistrement des faits d'état civil**
dans les délais prévus par la loi

- iv) Choix du lieu d'inhumation**

- Cimetière sur un site religieux
- Cimetière dans d'autres lieux publics
- Cimetière dans une propriété personnelle /privée
- Autres lieux d'inhumation

- v) Les familles ou autres organismes concernés accomplissent les formalités d'enregistrement à l'état civil** (*Il faudra élaborer un plan de travail et des processus détaillés pour les activités ci-après*)

- Cause naturelle – les familles informent (devoir du déclarant) le service d'enregistrement des faits d'état civil
 - Au sein de la circonscription locale
 - Hors de la circonscription locale

- Cause non naturelle – les institutions concernées informent (devoir du déclarant) le service d'enregistrement des faits d'état civil
 - o Au sein de la circonscription locale
 - o Hors de la circonscription locale

- vi) Accomplissement des formalités en vue de l'obtention du permis d'inhumer – vérifier si le décès est enregistré et si sa cause a été certifiée (Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés)**
 - Familles et autres organismes concernés (particulièrement pour les décès non naturels) nécessitant un permis d'inhumer
 - Lieux publics d'inhumation nécessitant un permis d'inhumer
 - Lieu privé d'inhumation nécessitant un permis d'inhumer

- vii) Service d'enregistrement des faits d'état civil**
 - Préparation de l'acte de décès et conduite de VS
 - Notification du décès
 - Certificat de la cause du décès (en fonction du contexte du pays)
 - Délivrance du permis d'inhumer

- viii) Dénombrement des décès non enregistrés**
Point de contrôle pour le dénombrement:
 - Service d'enregistrement des faits d'état civil
 - Établissement sanitaire

- Familles/ institutions

FIN DE LA PHASE I: *Inhumation achevée*

PHASE II: Après l'inhumation

- i) Dénombrement des décès non enregistrés (Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés)**
Points de contrôle pour le dénombrement:
 - Familles et institutions (pour les causes non naturelles)
 - Établissements sanitaires
 - Lieux d'inhumation à surveiller (Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés)
 - o Autorités religieuses
 - o Cimetière municipal
 - o Cimetière privé
 - o Autres dispositions d'inhumation

- ii) Existence et accessibilité d'un service d'enregistrement des faits d'état civil (Il faudra élaborer un plan de travail et un processus détaillés)**
 - Au sein de la circonscription locale
 - o Enregistrement dans les délais prescrits par la loi
 - o Enregistrement tardif
 - o Enregistrement retardé
 - Hors de la circonscription locale
 - o Voir plus haut

7) Voie à suivre

25. Dans la présentation des objectifs de la présente note initiale à la section 2 plus haut, l'une des suggestions était que le document serve de référence pour la mise au point d'un système de gestion pour l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil pour la région Afrique. En conséquence, la note, après s'être attachée à démontrer le bien-fondé de l'enregistrement des décès, a proposé une définition concise de l'opération, qui va au-delà du domaine des statistiques. Elle propose ensuite un cadre de gestion professionnelle des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans lequel il est suggéré des flux de travail et des processus pour l'enregistrement des décès. On s'attend à ce que les questions abordées et les propositions faites dans la présente note contribuent à une meilleure compréhension de la profondeur et de la complexité des problèmes et enjeux de l'enregistrement des décès, avec à la clé une réponse systématique et pragmatique afin d'accélérer l'amélioration de l'enregistrement des décès dans les pays africains.

26. Il ressort de cette note que les défis posés par l'enregistrement des décès ne sauraient être relevés avec des moyens classiques, mais plutôt par la mise en œuvre de processus idoines et bien définis en fonction de la situation de l'infrastructure, du cadre juridique et administratif et du contexte socioreligieux des pays. La note sera soumise aux partenaires et parties prenantes clés pour amélioration et approbation avant d'être présentée aux forums techniques et politiques régionaux, dont la deuxième Conférence ministérielle et la huitième session du Symposium africain sur le développement de la statistique.