



**NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**



Distr.: GÉNÉRALE

E/ECA/CMRCR/2/EXP/6
3 août 2012

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

**Rapport de l'évaluation régionale des systèmes d'enregistrement
des faits d'état civil et d'établissement des statistiques
de l'état civil en Afrique**



Commission de l'Union africaine



Banque africaine de développement

Table des matières

	Page
I. Contexte	1
1.1 Introduction	1
1.2 Objectifs de l'évaluation	1
1.3 Structure du questionnaire d'évaluation	1
1.4 Administrations du questionnaire d'évaluation	2
1.5 Taux de réponse et qualité des réponses	2
1.6 Structure du rapport	2
II. État des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique	3
2.1 Cadre juridique.....	3
2.2 Organisation, gestion et opérations	5
2.3 L'infrastructure institutionnelle et humaine	11
2.4 Couverture et exhaustivité	12
III. Contexte	14
3.1 Utilisation à des fins juridiques.....	15
3.2 Utilisation à des fins administrative et sociales	15
3.3 Utilisation à des fins statistiques.....	16
IV. L'avenir.....	17

I. Contexte

1.1 Introduction

1. Les participants à l'Atelier régional sur le renforcement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique, organisé en juin 2009 à Dar es-Salaam (République-Unie de Tanzanie), ont examiné certains des obstacles s'opposant à l'amélioration de ces systèmes sur le continent. La méconnaissance de l'état des systèmes dans les États membres était l'un des principaux obstacles au lancement de mesures en vue de leur amélioration. Les experts ont recommandé de procéder à une évaluation régionale complète à partir d'informations obtenues de tous les pays. La première Conférence des ministres africains chargés de l'état civil, qui s'est tenue en août 2010 à Addis-Abeba (Éthiopie), a adopté cette recommandation et décidé que cette évaluation serait la première activité prioritaire du plan régional à moyen terme¹. Un questionnaire national d'évaluation, mis au point par le secrétariat pertinent au siège de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), a été examiné par les experts nationaux en janvier 2011. Suite à leurs recommandations, le projet de questionnaire a été testé dans certains pays, puis envoyé à tous les États membres.

1.2 Objectifs de l'évaluation

2. L'étude d'évaluation vise les principaux objectifs ci-après:

- Connaître l'état actuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans les États membres;
- Mettre en place une base de données sur l'état des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique;
- Fournir des données de référence pour suivre les progrès accomplis dans l'exécution du plan régional à moyen terme;
- Aider les pays à mettre au point leurs propres instruments d'évaluation;
- Contribuer à la rédaction de rapports factuels pour la deuxième Conférence ministérielle et d'autres réunions régionales portant sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique.

1.3 Structure du questionnaire d'évaluation

3. Le questionnaire d'évaluation a été conçu pour collecter des données sur l'état des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans les États membres. Il vise à faire le point de la situation en ce qui concerne l'enregistrement des naissances

¹ Le plan régional à moyen terme de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Banque africaine de développement (BAD) sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil a été adopté par les ministres à leur première Conférence.

vivantes, des décès, des morts fœtales², des mariages et des divorces, ainsi que la compilation et la diffusion de statistiques établies à partir des registres de l'état civil. Il comprend également quelques questions relatives à l'enregistrement des faits d'état civil complémentaires³ et à la compilation des statistiques. Le questionnaire est divisé en quatre grandes sections: la première section traite de l'enregistrement des faits d'état civil; la deuxième des statistiques de l'état civil; la troisième section porte sur certaines questions particulières relatives à l'utilisation des registres d'état civil, ainsi qu'aux données statistiques en la matière; enfin, la dernière section comprend quelques questions d'ordre général sur les faits d'état civil complémentaires.

1.4 Administrations du questionnaire d'évaluation

4. Le questionnaire a été envoyé simultanément aux services nationaux chargés de l'état civil et aux bureaux nationaux de statistique nationaux, ou à leur équivalent, dans tous les pays. Les services de l'état civil devaient compléter la partie relative à l'enregistrement des faits d'état civil (sections 1 et 3) alors que les bureaux de statistique nationaux devaient compléter la partie relative aux statistiques de l'état civil (section 2), mais ils devaient le faire en se consultant et ne soumettre au secrétariat qu'un seul questionnaire rempli pour le pays. Chaque questionnaire était accompagné d'un guide d'utilisation donnant des directives techniques pour chaque question, y compris des concepts et des définitions, et expliquant les procédures à suivre pour remplir le questionnaire.

1.5 Taux de réponse et qualité des réponses

5. Sur les 54 pays africains, pas moins de 45 (83,3 %) ont renvoyé le questionnaire rempli. Les premières réponses reçues des pays ont été généralement satisfaisantes, mais un examen attentif des questionnaires a révélé plusieurs irrégularités dans les réponses. Ces irrégularités, que l'on peut classer en trois catégories (pas de réponse, réponse incomplète ou réponse incohérente), ont été compilées et envoyées aux pays, en leur demandant de procéder à des corrections et de soumettre à nouveau le questionnaire, ce que la plupart des pays ont fait entre-temps. Il est toutefois important de reconnaître qu'il est encore possible d'améliorer la qualité des réponses des pays. Le secrétariat continuera de s'efforcer d'améliorer les réponses des pays afin de garantir que l'évaluation reflète correctement la situation sur le terrain. Un processus basé sur le Web est actuellement mis en place et il permettra aux pays de corriger et d'actualiser leur statut à partir de leurs sites respectifs. En outre, les informations obtenues à partir de cet exercice serviront de données de référence pour le Programme d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique, étant indispensables pour le suivi et l'évaluation du Programme.

1.6 Structure du rapport

6. Le présent rapport donne un compte rendu global de l'état des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil sur le continent, sans approfondir les informations obtenues des pays individuels. L'idée est de faire ressortir les problèmes communs aux

² Si un pays utilise le terme « mortinaissance » au lieu de « mort fœtale », il convient d'utiliser ce terme dans toutes les questions relatives à la mort fœtale.

³ Les faits d'état civil complémentaires comprennent l'adoption, l'annulation, la séparation légale, la légitimation et la reconnaissance. Dans certains tableaux du présent rapport, le nombre total des pays n'atteint pas 45 soit parce que certains pays n'ont pas répondu, soit parce que certaines questions ne s'appliquaient pas à eux.

systèmes des pays africains, tout en rendant compte de leur diversité. L'analyse porte principalement sur cinq faits d'état civil: les naissances vivantes, les morts foetales, les décès, les mariages et les divorces.

7. Le rapport se compose de quatre sections: la première donne le contexte et la deuxième les résultats de l'étude en fonction de quatre catégories: le cadre juridique; les aspects liés à l'organisation, à l'administration et aux opérations; l'infrastructure institutionnelle et humaine; et la couverture et l'exhaustivité des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans les différents pays. La troisième section décrit l'état de ces services et leur utilisation; enfin, la quatrième section contient des recommandations et des perspectives d'avenir.

II. État des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique

8. La présente section expose les principales conclusions de l'étude en ce qui concerne les aspects juridiques, organisationnels et opérationnels, ainsi que l'infrastructure institutionnelle et humaine des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil sur le continent. On trouvera ci-après les conclusions de l'étude d'évaluation, suivant des paragraphes distincts pour l'enregistrement des faits d'état civil d'une part et les statistiques de l'état civil d'autre part.

2.1 Cadre juridique

2.1.1 Législation relative à l'enregistrement des faits d'état civil

9. La meilleure façon de garantir l'enregistrement continu et permanent des faits d'état civil est au moyen d'une législation adaptée et de la mise en place de mécanismes d'exécution à l'échelle nationale. Le cadre juridique est une composante essentielle de la gestion, du fonctionnement et de la tenue à jour efficaces du système d'enregistrement des faits d'état civil. Tous les pays, à l'exception du Soudan du Sud, sont dotés de lois qui régissent les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil. L'Éthiopie a promulgué une loi à cet égard en juin 2012, alors que le Soudan du Sud a lancé le processus législatif.

10. La législation nationale ne couvre pas nécessairement tous les faits d'état civil, lesquels relèvent dans de nombreux pays de lois distinctes selon la catégorie à laquelle ils appartiennent. Toutefois, de façon générale, les naissances vivantes, les décès et les morts foetales relèvent de la même loi, alors que l'enregistrement des mariages et des divorces fait l'objet de lois distinctes.

11. L'une des caractéristiques indispensables d'un système d'enregistrement des faits d'état civil est la couverture de la population tout entière, quels que soient l'emplacement géographique et le groupe démographique. À l'exception d'un pays, les législations nationales examinées prévoient une couverture universelle; cela ne veut toutefois pas dire que les pays couvrent toutes les zones géographiques et tous les groupes de populations, comme cela sera précisé ultérieurement.

12. Pour assurer continuité et couverture universelle, le système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil doit être obligatoire, assorti d'un cadre juridique pour son administration, son fonctionnement et sa tenue à jour. Le tableau 1 montre le nombre de pays dotés

de dispositions législatives qui rendent obligatoire l'enregistrement des faits d'état civil, en fonction de leur type.

Tableau 1: Nombre de pays où l'enregistrement des faits d'état civil est obligatoire aux termes de la législation en la matière, par type de fait d'état civil

Fait d'état civil	Enregistrement obligatoire	Enregistrement non obligatoire	Non précisé
Naissances vivantes	43	0	0
Décès	42	1	0
Morts fœtales	24	14	5
Mariages	36	6	1
Divorces	28	11	4

13. Si les naissances vivantes et les décès sont enregistrés de façon obligatoire dans pratiquement tous les pays, seuls 25 pays sur 43 traitent des morts fœtales. Ces dernières, si elles sont enregistrées de façon continue, sont une source importante de données pour mesurer la mortalité périnatale et l'issue des grossesses, qui sont des indicateurs cruciaux pour évaluer l'état de la santé des mères et des enfants.

2.1.2 Législation relative aux statistiques de l'état civil

14. Les lois relatives à l'enregistrement des faits d'état civil doivent couvrir la collecte et la transcription des données des registres juridiques tenus à jour par les services de l'état civil et leur transmission au service responsable de la compilation, de l'analyse et de la diffusion des statistiques de l'état civil, soit le plus souvent le Bureau de statistique national. La loi relative aux statistiques ou tout autre loi pertinente devrait également comporter des dispositions nécessaires pour englober les activités statistiques mentionnées plus haut. La législation relative aux statistiques de l'état civil doit également définir précisément les notions et les procédures à suivre s'agissant de la compilation, du traitement, de la tabulation, de la divulgation et de la diffusion des données collectées. Elle doit également préciser les modalités de la coordination entre les services chargés de l'enregistrement des faits d'état civil et ceux s'occupant de l'établissement des statistiques de l'état civil. Le tableau 2 montre le nombre de pays dotés de dispositions relatives aux statistiques de l'état civil dans la loi relative à l'enregistrement des faits d'état civil, ainsi que d'une loi sur les statistiques nationales. Il est toutefois important de noter que l'étude n'a pas cherché à évaluer l'adéquation de ces dispositions législatives.

Tableau 2: Nombre de pays dans lesquels la législation relative à l'enregistrement des faits d'état civil et/ou la loi sur les statistiques nationales comportent ou non des dispositions concernant les statistiques de l'état civil

	Oui	Non	Non précisé
Législation relative à l'enregistrement des faits d'état civil	31	11	1
Loi sur les statistiques nationales	34	8	1

15. Les lois relatives à l'enregistrement des faits d'état civil doivent correspondre au contexte administratif, social et culturel du pays. Dans la majorité des pays africains, ces lois ont été promulguées pendant la période coloniale et n'ont pas été réexaminées ni révisées pour tenir compte des changements d'époque et du milieu socioculturel de la population locale. Une douzaine de pays, au moins, n'ont pas révisé leur législation relative à l'enregistrement des naissances et des décès depuis plus de 20 ans. Les récents progrès de l'informatique permettent aux différents pays de moderniser et d'améliorer l'efficacité de leur administration publique. Les lois relatives à l'enregistrement des faits d'état civil et aux statistiques doivent suivre le rythme de ces modifications radicales par la création et la tenue à jour d'archives publiques, la prestation efficace de services au public et la fourniture de statistiques de qualité et actualisées pour la planification socioéconomique et le suivi du développement. La nature pluridisciplinaire du système d'enregistrement des faits d'état civil demande aussi que les lois contiennent des dispositions pour tenir compte des liens qui pourraient conduire à une amélioration accélérée des systèmes dans les pays africains. Il convient de noter que l'évaluation ne devait pas porter sur de tels détails, qui doivent être évalués par les pays eux-mêmes. Ces derniers doivent toutefois réviser leur législation actuelle et procéder aux ajustements et amendements nécessaires, voire à une refonte totale si besoin est, des dispositions actuelles pour les aligner sur le contexte et les conditions propres à leurs pays respectifs. Cette révision devrait reposer sur des observations factuelles et être entreprise dans le cadre d'un processus de consultations avec tous les ministères et les parties prenantes, en respectant les recommandations et les principes internationaux et les directives issues des guides et outils existants.

2.2 Organisation, gestion et opérations

2.2.1 Organisation, gestion et opérations de l'enregistrement des faits d'état civil

2.2.1.1 Organisation

16. Dans chaque pays, le système d'enregistrement des faits d'état civil est régi ou coordonné au niveau national par un service désigné aux termes de la loi de ce pays en la matière. Le ministère ou département qui abrite ce service diffère d'un pays à l'autre. Dans de nombreux pays, l'enregistrement des mariages et des divorces relève de ministères autres que ceux qui s'occupent de l'enregistrement des naissances et des décès. Le tableau 3 montre, pour chaque ministère, le nombre de pays où il chapeaute les services d'état civil, en fonction des différents faits d'état civil.

Tableau 3: Nombre de pays où, pour chaque ministère, ce dernier chapeaute les services d'état civil, par fait d'état civil

Type de fait d'état civil	Ministère de l'intérieur	Ministère de l'administration territoriale	Ministère de la justice	Ministère de la santé	Autres	Pas de réponse
Naissances vivantes	14	6	8	4	6	1
Décès	15	5	8	4	6	1
Mariages	11	5	14	-	6	2
Divorces	7	1	21	-	3	7

17. Il ressort du tableau ci-dessus qu'au niveau national, l'enregistrement des naissances et des décès est administré dans la plupart des pays par le ministère de l'intérieur, ou par le ministère de la justice. S'agissant des mariages et des divorces, c'est le ministère de la justice qui coordonne leur enregistrement dans une vaste majorité des pays, principalement à cause de la nature juridique du processus, en particulier pour le divorce. Ce n'est pas tellement le choix du ministère de tutelle des services d'état civil au niveau national qui influe l'efficacité des opérations, mais les dispositions et les structures au niveau infranational pour l'exécution effective des dispositions de la législation qui sont le facteur clé d'un fonctionnement harmonieux des systèmes d'enregistrement. Ce dernier peut être organisé et fonctionner de façon centralisée ou décentralisée. Une administration centralisée veut dire un système dans lequel les services locaux d'enregistrement des faits d'état civil sont directement contrôlés et gérés par une autorité centrale responsable de l'administration de l'état civil. À l'inverse, une administration décentralisée veut dire un système dans lequel les opérations sont gérées au niveau des grandes divisions administratives, comme l'État ou la province. Dans de tels cas, les services d'état civil dans les principales divisions administratives gèrent les opérations d'état civil dans des antennes locales. Sur les 44 pays ayant répondu, 25 pays ont indiqué que leur système était décentralisé, avec des bureaux distincts dans les grandes divisions administratives et un bureau central principalement responsable du contrôle et de la coordination au niveau national.

2.2.1.2 Gestion et opérations

18. La gestion et les opérations d'un système d'enregistrement des faits d'état civil couvrent plusieurs éléments. Compte tenu de la portée limitée de l'étude d'évaluation, le présent rapport n'en aborde que quelques-uns, à savoir la coordination et la planification, le budget, la prestation de services, la sensibilisation du public et les mécanismes de suivi.

Coordination et planification

19. Étant global et multisectoriel par nature, un système d'enregistrement des faits d'état civil doit être doté d'un mécanisme de coordination aux niveaux national et infranational pour un fonctionnement harmonieux et efficace. Seuls 24 des 45 pays ayant répondu ont indiqué l'existence d'un organisme de coordination au niveau national. Les statistiques de l'état civil font partie intégrante du système et sont principalement gérées par les bureaux de statistique nationaux à partir des données issues des services de l'état civil. L'existence d'une interface institutionnelle entre les services d'état civil et les bureaux de statistique nationaux au niveau national, voire au niveau infranational, est une condition de base pour le fonctionnement sans heurt des systèmes classiques d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil.

20. Bien que l'enregistrement des faits d'état civil soit une fonction de routine des pouvoirs publics, chaque pays, quel que soit son niveau de développement, doit avoir un plan d'action concret assorti d'un calendrier pour son amélioration, en tenant compte de ses priorités et besoins spécifiques. D'après l'étude d'évaluation, il existe des plans d'action nationaux pour l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans 28 pays sur 45. Il convient de noter que l'évaluation n'a pas examiné ces plans du point de vue de la pertinence ou de la qualité.

Budget

21. L'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil dans un pays sont exécutés dans le cadre d'une loi et il est indispensable que le pays veille à ce qu'un budget approprié soit disponible pour mettre en œuvre les dispositions de cette loi. Chaque pays doit allouer des ressources régulières suffisantes dans le cadre du budget ordinaire pour le fonctionnement du système qui, de par sa nature même, est permanent et continu. L'étude d'évaluations révèle qu'au moins 10 pays n'ont pas de budget récurrent alloué par le gouvernement pour le fonctionnement du système d'enregistrement des faits d'état civil. Parmi les pays qui ont recours au budget ordinaire, six d'entre eux considèrent que le montant affecté est insuffisant.

Prestation de services

22. L'un des principaux objectifs de l'état civil est de fournir des services juridiques et administratifs au public. Il est recommandé que ces services, notamment l'enregistrement des faits d'état civil et la délivrance d'attestations ou d'extraits d'acte, soient gratuits. L'Organisation des Nations Unies recommande qu'au moins le premier exemplaire d'une attestation soit délivré gratuitement. Le tableau 4 montre le nombre de pays qui font payer les opérations d'enregistrement et qui font payer le premier exemplaire d'une attestation, par type de fait d'état civil.

Tableau 4: Nombre de pays qui font payer l'enregistrement des faits d'état civil et le premier exemplaire d'une attestation, par type de fait d'état civil

Fait d'état civil	Enregistrement dans les délais prévus	Premier exemplaire de l'attestation
Naissances vivantes	8	19
Décès	11	22
Mariages	20	24
Divorces	11	21

23. L'un des principaux facteurs auxquels on impute les faibles niveaux d'enregistrement dans de nombreux pays est son coût élevé. Le coût des services d'enregistrement ne découle pas seulement des sommes à payer, mais aussi des frais de voyage pour se rendre au point d'enregistrement le plus proche, très souvent à plusieurs reprises. Ce sont les habitants des zones rurales pour qui l'enregistrement d'un fait d'état civil revient le plus cher alors que c'est pour eux que le niveau d'enregistrement est le plus faible.

Sensibilisation du public

24. Trente-trois pays ont indiqué avoir lancé des programmes de sensibilisation pour informer et éduquer le public s'agissant de l'importance et des avantages de l'enregistrement et ses procédures. Les différents moyens et médias utilisés pour ces programmes sont la radio (32), la télévision (27), les réunions (31), les rassemblements publics (25) et les brochures et dépliants (24). Il ne ressort pas clairement des évaluations réalisées quel est le nombre de pays exécutant ces programmes de façon

durable, en particulier dans les zones rurales. L'étude n'a pas évalué la teneur ou la pertinence des messages des campagnes de sensibilisation.

Suivi

25. Tout programme, en particulier les programmes permanents et continus comme les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, devrait comporter un système de suivi. Ce dernier ne doit pas seulement consister à évaluer de façon continue le fonctionnement des diverses composantes du programme, mais également mesurer de façon continue les progrès réalisés en termes d'exhaustivité de l'enregistrement, afin de contribuer à identifier les lacunes. On a demandé aux pays si au cours des dix dernières années ils avaient mesuré l'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil. Sur les 42 pays qui ont répondu à cette question, 14 ont donné une réponse négative. Presque tous les pays ont utilisé différentes enquêtes pour mesurer l'exhaustivité de leur système, mais pas aussi souvent, et sûrement pas tous les ans. Une mesure de l'exhaustivité à des intervalles éloignés ne correspond pas aux critères de suivi et peut au mieux servir pour une évaluation quantitative.

2.2.2 Organisation et gestion des statistiques de l'état civil fondées sur l'enregistrement des faits d'état civil

26. Selon les recommandations de l'ONU, c'est aux gouvernements qu'incombe la compilation des statistiques nationales de l'état civil. Dans la majorité des pays africains, le Bureau de statistique national est l'organisme chargé de compiler les statistiques nationales de l'état civil à partir du système d'enregistrement des faits d'état civil. Il convient de noter qu'en fonction des dispositions organisationnelles et opérationnelles nationales, le ministère de la santé a un rôle considérable à jouer dans la compilation et la diffusion des statistiques sur les décès et les causes de décès.

27. Il est recommandé que la loi relative à l'enregistrement des faits d'état civil contienne des dispositions claires sur la collecte et la publication des statistiques de l'état civil et que, parallèlement, la loi sur les statistiques nationales prévoit la collecte, la compilation et la diffusion de statistiques de l'état civil sur la base des registres des faits d'état civil. Le tableau 5 indique le nombre de pays dont la législation sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil contient pareilles dispositions.

Tableau 5: Nombre de pays dont la législation sur l'enregistrement des faits d'état civil et sur les statistiques officielles contient des dispositions sur les statistiques de l'état civil

	Nombre de pays dont la loi contient les dispositions indiquées	Nombre de pays dont la loi ne contient pas les dispositions indiquées	Nombre de pays n'ayant pas répondu	Nombre de pays sans loi sur la question
Pays dont la loi relative à l'enregistrement des faits d'état civil contient des dispositions sur la collecte et la publication de statistiques de l'état civil	31	11	1	2
Pays dont la loi statistique contient des dispositions sur la compilation et la diffusion de statistiques de l'état civil extraites des registres d'état civil.	34	8	1	-

28. On relèvera dans le tableau ci-dessus que pas moins de 13 pays ont indiqué que leur loi relative à l'enregistrement des faits d'état civil ne comporte pas de dispositions pour la collecte et la publication de statistiques de l'état civil. De fait, une analyse plus poussée des réponses aux deux questions montre que, dans quatre pays, aucune des deux lois ne contient de dispositions sur les statistiques de l'état civil.

29. Les statistiques de l'état civil établies à partir du système de l'enregistrement des faits d'état civil devraient être compilées et régulièrement mises à la disposition des utilisateurs. L'étude d'évaluation a permis de rassembler des données concernant la mesure dans laquelle les pays recueillent et compilent ainsi leurs statistiques de l'état civil. Sur les 44 pays ayant répondu au questionnaire, 36 ont déclaré qu'ils collectaient des données sur les faits d'état civil, et pour 34 d'entre eux, ces données servent effectivement à établir les statistiques de l'état civil.

Le **tableau 6** indique le nombre de pays qui publient des statistiques de l'état civil extraites des registres d'état civil, ainsi que le nombre de pays se servant effectivement de ces données pour le calcul des taux démographiques officiels. Il est présenté par type de fait d'état civil et s'appuie sur les informations recueillies auprès des pays ayant répondu au questionnaire.

Tableau 6: Nombre de pays, classés par type de fait d'état civil, qui publient des statistiques de l'état civil et s'appuient sur l'enregistrement des faits d'état civil pour le calcul des taux démographiques destinés à un usage officiel

	Naissances vivantes	Décès	Mariages	Divorces
Pays qui publient des statistiques de l'état civil fondées sur les registres d'état civil	22	23	15	8
Pays calculant les taux démographiques officiels sur la base des registres d'état civil	10	14	11	7

30. Au vu du tableau, il apparaît que seuls 22 ou 23 pays publient des statistiques de naissances et de décès sur la base de leurs registres d'état civil, et rares sont ceux réellement en mesure de calculer les taux démographiques officiels. Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi les pays ne sont pas en mesure de compiler des statistiques de l'état civil ou, quand bien même ils le font, ils ne les publient pas. Tout d'abord, dans la plupart des pays, les niveaux d'enregistrement sont si faibles qu'ils dissuadent les bureaux de statistique nationaux de compiler ou publier ces statistiques. L'autre difficulté tient au transfert ou à la circulation souvent irrégulière de l'information des centres d'enregistrement vers les bureaux de statistique nationaux.

31. Les causes de décès sont parmi les principales données qu'il est recommandé de collecter (la cause du décès est l'une des questions figurant dans le formulaire de déclaration du décès). Étant donné que ce sont les médecins qui, la plupart du temps, la déterminent, il est très probable qu'on ne dispose de cette information que pour les décès survenus dans un établissement médical. D'après l'étude, 24 pays sur les 44 ayant répondu au questionnaire collectent et publient des données sur les causes de décès. Cependant, seuls 14 d'entre eux utilisent pour ce faire le formulaire type de l'OMS ou d'autres formulaires qui s'en inspirent, et 8 seulement publient des données sur les causes de décès extraites des registres d'état civil, en utilisant leur propre formule.

32. Les bureaux de statistique nationaux devraient compiler et diffuser régulièrement des statistiques de l'état civil extraites des registres d'état civil même si l'enregistrement n'est pas universel, et ce au moins une fois par an. Il faudrait recenser, dans les pays, les zones (une ville par exemple) où l'enregistrement est exhaustif, compiler les statistiques sur ces zones et encourager leur utilisation. Pareille exploitation concrète des statistiques de l'état civil contribue à sensibiliser les décideurs à l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil pour la fourniture des données indispensables à la planification, notamment aux plans régional et national.

33. L'étude a permis de recueillir des informations sur le type des dispositions structurelles mises en place dans les bureaux de statistique nationaux concernant les statistiques de l'état civil. Dans la plupart des pays (24 au total), ces statistiques sont compilées par un service rattaché à un département ou son équivalent. Seuls 4 pays ont un département ne s'occupant que de statistiques de l'état civil et, à l'autre extrême, on trouve 3 pays dans lesquels un coordonnateur est responsable à lui tout seul de la compilation de ces statistiques. D'autres dispositions existent dans huit pays pour ce travail de compilation.

34. Comme c'est le cas s'agissant de l'enregistrement des faits d'état civil, un pays peut adopter un système centralisé ou décentralisé d'administration des statistiques de l'état civil. Un système centralisé est celui dans lequel les statistiques de l'état civil, aussi bien pour le pays dans son ensemble que pour telle province ou tel État, sont compilées et diffusées de manière centralisée. Dans un système décentralisé, par contre, les statistiques de l'état civil sont compilées et diffusées à des niveaux administratifs différents. Dans plus de la moitié des pays, la compilation se fait au niveau national, tandis que 11 pays ont répondu qu'en ce qui les concerne, elle s'effectue à l'échelle des États, des provinces ou des grandes subdivisions géographiques.

35. Le travail quotidien d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil exige une interaction continue entre les services de l'état civil et les services statistiques aux différents échelons de l'administration et, plus clairement encore, au niveau national. Il est crucial que les pays disposent d'un mécanisme de coordination au niveau national, en fonction de l'organisation et

du processus de collecte et de compilation des statistiques de l'état civil sur la base des registres d'état civil. Seuls 6 pays ont un comité permanent de coordination interdépartementale et 15 pays ont établi un comité ad hoc.

2.3 L'infrastructure institutionnelle et humaine

36. L'évaluation régionale met au jour des variantes dans les dispositifs institutionnels mis en place dans les pays africains à différents niveaux pour administrer l'enregistrement des faits d'état civil. Dans leur sagesse, les pays ont organisé leurs structures d'enregistrement en tenant compte de leurs dispositifs politiques et administratifs. Quelle que soit la structure adoptée par un pays, c'est assurer au public un accès facile à des centres d'enregistrement qui importe. S'agissant des zones urbaines, leur compacité et leur continuité garantissent d'une certaine manière cette facilité d'accès, ce qui n'est de toute évidence pas le cas dans les zones rurales. Il ressort de l'évaluation que, dans de nombreux pays, la hiérarchie d'enregistrement est de nature unilinéaire, ce qui signifie pour l'essentiel que c'est le même département qui coordonne et exécute les fonctions d'enregistrement à la fois aux niveaux national et provincial, voire à un niveau inférieur (par exemple, le district). En pareil cas, étant donné que dans la plupart des pays, c'est le ministère de l'intérieur ou celui de la justice qui assure la coordination de l'enregistrement des faits d'état civil au niveau national et qu'il est fort probable que ces ministères n'aient pas d'antenne en dessous de l'échelon provincial – de ce fait, l'échelon le plus bas à partir duquel les services d'enregistrement sont fournis aux ruraux – l'accès à ces services s'en trouve sérieusement réduit.

37. L'étude a permis de recueillir des données utilisables venant de 29 pays sur le nombre de centres d'enregistrement opérationnels dans les zones rurales. Une analyse simple a été effectuée pour estimer le nombre moyen de personnes desservies par chaque centre d'enregistrement dans ces 29 pays; la fourchette va de 4 000 à 440 000. Dans huit pays, chaque centre d'enregistrement desservait en moyenne plus de 70 000 habitants. Compte tenu du caractère clairsemé de l'habitat dans les zones rurales, il ne fait guère de doute que la distance constitue une entrave sérieuse à l'accès aux centres d'enregistrement dans ces pays.

38. Les principes d'universalité et de permanence qui caractérisent un système d'enregistrement des faits d'état civil exigent des pouvoirs publics qu'ils assurent aux individus et aux ménages des zones urbaines et rurales l'accès à des services d'enregistrement proches de leur lieu de résidence, en ouvrant des bureaux locaux de l'état civil ou des points de prestation de services. Ces antennes locales, à tous les échelons administratifs, devraient aussi être érigées en structure officielle permanente. Faute de pouvoir installer dans chaque village un bureau d'enregistrement pour répondre à cette exigence, il peut s'avérer nécessaire d'impliquer d'autres départements, comme l'administration locale ou la santé (en particulier les services sanitaires de proximité) dans la fourniture de ces services.

39. De nombreux pays ont indiqué dans leurs réponses que l'administration locale et le secteur de la santé participaient aux activités d'enregistrement au niveau infranational, mais on ne dispose pas de données claires sur la nature de cette participation au niveau local et la mesure dans laquelle elle facilite ou favorise l'enregistrement des faits d'état civil, en particulier les naissances et les décès survenus en dehors du milieu hospitalier.

40. Les institutions d'enregistrement des faits d'état civil doivent disposer d'officiers d'état civil et de personnel d'appui qualifiés et formés à tous les niveaux de l'administration. Des programmes de renforcement des capacités et des mesures incitatives visant à retenir le personnel devraient faire partie

intégrante de l'initiative visant à l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le questionnaire n'était pas assez détaillé pour permettre une évaluation d'ensemble des forces et des faiblesses de l'infrastructure humaine dans les pays. Le caractère inadéquat et incomplet des réponses obtenues des pays a aussi quelque peu gêné l'analyse. Des efforts seront déployés à l'avenir pour recueillir plus de données permettant de combler cette lacune.

2.4 Couverture et exhaustivité

41. En matière d'enregistrement, la notion de couverture renvoie de manière générale à l'enregistrement des faits d'état civil qui concernent des groupes particuliers de population et/ou des zones géographiques. Sont aussi compris les ressortissants nationaux résidant à l'étranger. Par exhaustivité, on entend que tout fait d'état civil survenant dans le pays ou concernant un ressortissant à l'extérieur est enregistré. Par conséquent, à strictement parler, un système d'enregistrement exhaustif impliquerait automatiquement une couverture totale. Par ailleurs, pour qu'un système d'établissement de statistiques de l'état civil puisse être considéré comme exhaustif, il convient non seulement que chaque fait d'état civil soit enregistré mais aussi intégré dans les statistiques produites.

2.4.1 Degré de couverture et d'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil

42. Un système d'enregistrement des faits d'état civil est censé enregistrer tous les faits d'état civil qui se produisent sur le territoire d'un pays pour tous les groupes de population et ceux qui concernent des ressortissants résidant à l'étranger. Il ressort de l'analyse des réponses que, dans certains pays, la couverture est géographiquement incomplète ou n'englobe pas toutes les catégories de population. En réponse à la question concernant la couverture du système d'enregistrement, 30 pays ont indiqué qu'ils couvraient tous les groupes de population et 11 qu'ils ne le faisaient pas. Le tableau 7 montre le nombre de pays par catégorie de population non couverte s'agissant de l'enregistrement des naissances vivantes et des décès.

Tableau 7: Nombre de pays par catégorie de population non couverte s'agissant de l'enregistrement des naissances vivantes et des décès

Catégorie de population non couverte	Naissances vivantes	Décès
Toute la population rurale	2	3
Certains ruraux	7	7
Nomades	6	6
Personnes déplacées	4	4
Réfugiés et demandeurs d'asile	5	5
Certains citadins	6	5
Non-ressortissants résidant dans le pays	6	4
Ressortissants résidant à l'étranger	6	7

43. Comme indiqué plus haut, la plupart des pays n'ont pas de mécanisme permettant de contrôler régulièrement et de mesurer le degré d'exhaustivité de leur système d'enregistrement des faits d'état civil. Au cours des dix dernières années, 28 pays seulement avaient évalué le degré d'exhaustivité de leur système d'enregistrement. Le tableau 8 donne une ventilation des pays classés selon leur niveau d'exhaustivité pour différents faits d'état civil. N'ont été pris en compte que les pays qui ont procédé à cette évaluation dans les dix dernières années et fourni l'information.

Tableau 8: Nombre de pays selon l'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil

Fait d'état civil	Niveau d'exhaustivité (en pourcentage)				
	Plus de 90 %	70-89 %	60-69 %	50-59 %	Moins de 50 %
Naissances vivantes	5	8	4	4	6
Décès	5	2	3	2	7
Mariages	8	2	-	1	3
Divorces	3	-	3	1	2

44. Il ressort de ce qui précède que 12 pays sur 26 et 7 sur 19 ont indiqué avoir atteint des niveaux d'enregistrement de 70 % ou plus des naissances vivantes et des décès, respectivement. Curieusement, 8 pays sur 14 ont indiqué que 90 % des mariages étaient enregistrés. Il convient d'étudier de près la méthode de calcul appliquée en l'occurrence par les pays. Il faut mentionner ici que ce calcul devrait normalement se fonder sur les faits d'état civil survenus dans une année donnée, sans inclure ceux qui seraient antérieurs mais auraient été enregistrés l'année en question du fait de lenteurs dans la procédure. De plus, le calcul est également fonction du nombre annuel de faits d'état civil estimé à partir des enquêtes, lui-même sujet à erreur. C'est pourquoi il convient d'étudier de près les méthodes suivies par les pays et fournir des orientations conformes aux normes internationales existantes.

2.4.2 Degré d'exhaustivité des statistiques de l'état civil

45. Comme indiqué plus haut, il y a deux conditions nécessaires pour qu'un système de statistiques de l'état civil soit exhaustif: a) que le système d'enregistrement des faits d'état civil soit lui-même exhaustif et b) que chaque fait d'état civil soit pris en compte. On a tenté d'obtenir des informations sur le niveau d'exhaustivité des statistiques de l'état civil, mais les réponses des pays donnent à penser que peu nombreux sont ceux qui comprennent le concept ou ont été à même de faire le calcul, faute des données nécessaires. L'une des questions incluses dans le questionnaire portait sur la transmission des données concernant les faits d'état civil aux services statistiques pour l'an passé; cette information est présentée dans le tableau 9 ci-après.

Tableau 9: Nombre de pays qui, l'an passé, ont transmis les données relatives aux faits d'état civil aux services statistiques (par type de fait d'état civil)

	Naissances vivantes	Décès	Mariages	Divorces
Transmises	14	14	10	7
Non transmises	27	28	29	24

46. Il en ressort clairement que la circulation de l'information depuis les services d'enregistrement ne se fait pas en temps voulu et que cela affecte la compilation des statistiques, voire la mesure de l'exhaustivité de l'enregistrement.

III. État des services d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et leur utilisation

47. L'un des objectifs premiers d'un système d'enregistrement des faits d'état civil est de fournir certains services aux particuliers et aux organismes officiels (voire non officiels) qui offrent des services d'ordre juridique, administratif ou social au grand public. La loi relative à l'enregistrement des faits d'état civil donne une valeur légale et administrative aux faits d'état civil enregistrés conformément à ses dispositions. Les particuliers, les familles et les collectivités font usage des registres et des extraits qui en sont tirés pour obtenir divers services juridiques et administratifs. Ainsi, un extrait d'acte de naissance constitue un document d'identité et d'état civil légal essentiel pour les particuliers. Cet extrait est un document qui a valeur légale, suffit à prouver l'âge et l'identité de l'intéressé et détermine des droits et des privilèges en rapport avec la famille, notamment pour ce qui est de faire valoir des droits économiques et sociaux. De même, l'acte de décès constitue la preuve légale du décès et établit l'identité du défunt. Les certificats de mariage et de divorce attestent également du fait et de l'état de personne mariée ou divorcée.

48. L'enregistrement des faits d'état civil représente aussi un service à la statistique puisqu'il produit des données sur les naissances, les décès, les mariages et les divorces de façon régulière et permanente. Les statistiques de l'état civil ainsi établies permettent d'analyser les différentes facettes de la dynamique démographique et leurs corrélats. Pour savoir la taille et les caractéristiques de la population en temps utile, il faut, de manière continue, disposer de statistiques de l'état civil valides, lesquelles ont leur origine dans le système d'enregistrement.

49. Compte tenu de ce qui précède, on a rassemblé dans le cadre de la présente étude des informations sur l'état, pour différents pays, de l'utilisation des registres des faits d'état civil, ainsi que des attestations et des informations délivrées ou compilées sur leur base. On trouvera ci-après certaines constatations qui ont été ainsi faites.

3.1 Utilisation à des fins juridiques

50. Les tribunaux sont les principaux utilisateurs des registres et des attestations d'état civil dans le règlement de questions de droit. On verra au tableau 10 que presque tous les pays utilisent les registres d'état civil ou des attestations comme preuve légale primaire.

Tableau 10: Nombre de pays dont les tribunaux utilisent les registres de naissance, décès, mariage et divorce à titre de preuve légale

Reconnu comme preuve légale	Extrait du registre des naissances	Extrait du registre des décès	Extrait du registre des mariages	Extrait du registre des divorces
Primaire	42	40	42	35
Secondaire	7	9	6	8
Pas de réponse	--		1	6

51. Dans presque tous les pays, les registres de l'état civil sont utilisés comme preuve légale primaire devant les tribunaux, et ce à diverses fins: preuve de la filiation ascendante ou descendante (naissance); héritage (décès); situation matrimoniale (mariage) ou dissolution du mariage (divorce). Toutefois, en raison du caractère non exhaustif des systèmes d'enregistrement dans la plupart des pays, il se peut qu'une grande partie de la population ne bénéficie pas de ces services.

3.2 Utilisation à des fins administrative et sociales

52. Il est souvent fait recours aux registres de l'état civil pour fournir divers services administratifs et sociaux. Dans le secteur de la médecine par exemple, un extrait d'acte de naissance peut servir à identifier une récente accouchée aux fins des consultations postnatales. De même, un certificat de décès peut être utilisé par les agents de santé communautaires pour identifier des particuliers ou des ménages touchés par une maladie contagieuse ou infectieuse. Dans de nombreux pays, les familles doivent produire un extrait d'acte de naissance pour avoir accès aux services postnataux ou de vaccination. Le nombre de pays dans lesquels le secteur de la santé utilise les données de l'état civil ou fournit des services sur cette base est indiqué, par type de service, au tableau 11.

Tableau 11: Nombre de pays dans lesquels le secteur de la santé utilise les données de l'état civil ou fournit des services sur cette base

	Exigé	Non exigé	Pas de services ou question restée sans réponse
Extrait d'acte de naissance demandé pour les services postnataux	15	25	4
Acte de décès utilisé aux fins d'identifier les ménages touchés par une maladie contagieuse ou infectieuse	7	32	5
Attestation demandée aux fins de la fourniture de services postnataux ou de vaccination	12	31	1

53. Plusieurs pays ont des systèmes nationaux d'identification qui délivrent des documents d'identité à leurs citoyens, voire à des non-citoyens. Ces documents se présentent comme une carte ou un document papier émis au nom d'une personne (en général au-dessus d'un âge donné), contenant des données qui identifient sans équivoque la personne en question, notamment par un numéro d'identification unique habituellement généré par une base de données centralisée. Le niveau de complexité de la gestion et de l'exploitation du système varie d'un pays à l'autre, selon la technologie utilisée pour l'entrée des données, l'utilisation ou non de la biométrie, le type de carte et l'utilisation qui est faite de la base de données ou de la carte d'enregistrement pour diverses fonctions de gouvernance, dont la sécurité nationale. L'efficacité du système est largement tributaire de la qualité et de la sécurité offertes par la base de données, raison pour laquelle chaque pays doit s'assurer que les procédures et protocoles nécessaires à l'entrée d'une nouvelle donnée ou la suppression d'une donnée existante sont en place. Idéalement, la base de données enregistrant les naissances et les décès doit être liée de manière organique au fichier national d'identité pour garantir que celui-ci est complet et infallible. Il ressort de l'étude que 38 pays sur 45 ont un système national d'identification qui, dans 24 cas, est connecté au système d'enregistrement des faits d'état civil. Il faudra obtenir davantage d'informations pour comprendre la nature de cette connexion. Toutefois, en réponse à la question précise de savoir si les actes de naissance sont utilisés comme source principale d'information pour prouver certains détails de l'identité des particuliers aux fins de leur inscription dans le fichier national d'identité et de l'obtention d'une pièce d'identité, les 38 pays ont répondu par l'affirmative. Dans certains pays, d'autres types de documents sont aussi utilisés comme document source. Dans 39 pays, les actes de naissance servent, entre autres documents, à la délivrance des passeports. Toutefois, en raison du caractère non exhaustif des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans la plupart des pays, il se peut qu'une grande partie de la population n'ait pas accès à ces services.

3.3 Utilisation à des fins statistiques

54. L'utilité d'établir des statistiques de façon régulière et permanente ne saurait être surestimée. Les données sur les naissances et les décès obtenues grâce au système d'enregistrement des faits d'état civil sont utilisées pour estimer la taille de la population année par année. Les données relatives aux décès

servent aussi à calculer l'espérance de vie à des fins officielles. On verra au tableau 12 que seulement 10 pays produisent des estimations officielles de la taille de leur population et de l'espérance de vie sur la base des données obtenues de l'enregistrement des faits d'état civil. Plus de la moitié des pays ne peuvent générer aucune statistique de l'état civil faute des données nécessaires.

Tableau 12: Nombre de pays produisant à des fins officielles des estimations de la taille de leur population et de l'espérance de vie sur la base des données obtenues de l'enregistrement des faits d'état civil

	Utilisent les données obtenues de l'enregistrement des faits d'état civil	N'utilisent pas les données obtenues de l'enregistrement des faits d'état civil	Ne disposent pas des données nécessaires	Pas de réponse / sans objet
Estimation de la taille de la population	10	10	23	2
Espérance de vie	10	10	23	2

IV. L'avenir

55. La présente évaluation régionale, fondée sur les réponses à un questionnaire envoyé aux pays, devait fournir un instantané de la situation générale des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil sur le continent. Les informations ainsi obtenues serviront de référence pour l'initiative régionale en cours d'exécution dans le cadre du Programme pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique. Celui-ci suit une approche axée sur plusieurs phases successives de mise en œuvre, les pays suivant leurs progrès à mesure qu'ils passent d'une phase à l'autre. Le Programme propose un mécanisme à trois niveaux de suivi et de reddition de comptes qui prévoit le suivi des résultats aux niveaux ministériel, régional et national. L'étude d'évaluation régionale est la principale source d'information pour ce qui est de générer de manière continue les données permettant de suivre l'avancement du projet au niveau du continent.

56. Du fait de ses multiples fonctions et usages, un système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil interagit à différents niveaux avec d'autres secteurs de l'administration publique et acteurs extérieurs. Le questionnaire envoyé ne pouvait pas prendre en compte toutes les complexités ni recenser tous les goulets d'étranglement et problèmes rencontrés dans les pays. En tout état de cause, l'objectif se limitait à dégager les éléments d'information nécessaires au programme régional concernant l'état général des systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Il appartient à chaque pays de procéder à une évaluation complète de son système; alors seulement sera-t-il à même de concevoir un plan global d'amélioration du système, assorti d'un échéancier.