

**Vue d'ensemble du
Plan régional à moyen terme 2010-2012**

**Réformer et améliorer les systèmes d'enregistrement
des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil en Afrique**

Projet

Mai 2010

Table des matières

1.	Introduction	2
2.	Rôle de l'état civil en Afrique	2
3.	Rôle des statistiques de l'état civil dans les systèmes de statistiques nationaux	4
4.	Résultats de la mission d'évaluation menée dans cinq pays africains – Réalités du terrain	5
4.1	Enregistrement des faits d'état civil	5
4.2	Statistiques de l'état civil	7
5.	Problèmes, défis et opportunités	8
	Problèmes et défis	8
	Opportunités et facteurs favorables	12
6.	Plan à moyen terme 2010-2012	12
6.1	But	12
6.2	Objectifs	12
6.3	Stratégie	13
6.4	Cadre institutionnel	14
7.	Activités planifiées en 2010-2012	14
8.	Suivi et évaluation	16
9.	Ressources nécessaires pour 2010-2012	16

Préface

Depuis cinq à six décennies, chacun des États membres de la région de l'Afrique a entrepris, ou de mettre en place un système continu et durable de statistiques démographiques et sanitaires ou s'efforce de le faire, même si l'intensité et l'ampleur des efforts déployés et des résultats obtenus varient d'un pays à l'autre. Si l'on s'en tient aux recommandations de l'Organisation des Nations Unies, le système d'enregistrement des faits d'état civil reste la source classique pour la production permanente de statistiques de l'état civil continues et complètes. Les statistiques produites à partir du système d'enregistrement des faits d'état civil fournissent des données sur la dynamique de la population et les indicateurs de santé de base, notamment le classement des causes de décès pour l'ensemble du pays et ses subdivisions administratives. Ces données nationales constituent la première source pour la production de statistiques et d'informations utilisées aux niveaux régionaux et international. En fait, l'objectif de l'enregistrement des faits d'état civil et les services qu'il fournit dépassent le cadre des statistiques, étant donné que l'enregistrement des naissances, des décès, des morts foetales, des mariages, des divorces et les annotations complémentaires constituent la source de documentation officielle des faits et des caractéristiques intéressant les personnes concernées. Ainsi, le bon fonctionnement des différents services personnels et publics, la justice et l'administration, notamment les secteurs de l'éducation et de la santé, ainsi que les processus de décentralisation et de démocratisation, dépend de la disponibilité de ces documents officiels.

Dans la majorité des pays africains, les initiatives prises et les efforts déployés pour améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil ont été largement dominés par des actions ponctuelles et encadrées institutionnellement, sous la forme de projets isolés, sans aucun lien avec les cadres de développement et les grandes orientations nationales. En outre, dans la plupart des cas, il n'y a pas eu de plans appropriés à moyen ou à long terme susceptibles de faire la différence en fixant des objectifs et en établissant un instrument d'évaluation et de gestion systématiques pour évaluer les succès et les échecs. De même, les interventions menées jusqu'ici par les partenaires de développement régionaux et internationaux n'ont pas été guidées par un plan régional approprié régulièrement mis à jour, de sorte que les ressources ont été utilisées de manière non coordonnée et fragmentaire et que les effets sur les résultats ont été limités. Tous ces facteurs, et d'autres encore, ont montré qu'un cadre régional global pour guider les réformes et des améliorations systématiques étaient nécessaires pour assurer des progrès durables.

Le présent Plan régional à moyen terme couvre des domaines qui nécessitent des mesures de réforme fondamentales qui donneraient des résultats dans tous les États membres. Le plan visant à réformer et améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil en Afrique fait suite à la recommandation de l'atelier régional sur ce thème, organisé en juin 2009 à Dar es-Salaam (Tanzanie). Il devrait servir à orienter les pays et les organisations régionales et internationales pour leur permettre de gérer les interventions et le suivi des résultats donnés par les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil en Afrique dans les trois prochaines années (2010-2012). Le Plan a été établi par M. Genene Bizuneh, consultant auprès de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), sous la supervision de M. Dimitri Sanga, Directeur par intérim du Centre africain pour la statistique (CAS) de la CEA.

1. Introduction

Durant ces dernières années, beaucoup d'efforts ont été entrepris pour améliorer la complétude et la couverture des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil¹ et de statistiques de l'état civil² en Afrique. Malgré cela, les résultats et les progrès enregistrés ont été très décevants, étant donné que les taux de complétude et de couverture de l'enregistrement des faits d'état civil³, autrement dit les naissances, les décès, les mariages et les divorces demeurent en-deçà de 40% dans la majorité des États membres. Ce taux devrait atteindre au moins 90% pour que les données de l'état civil puissent répondre aux besoins des services juridiques, administratifs et statistiques. Ces résultats limités et décevants s'expliquent par plusieurs raisons, mais une insuffisance a été constatée dans toutes les initiatives passées, à savoir l'absence de plans régionaux ou nationaux complets. La plupart des initiatives en question ont été conçues sur la base de projets et d'études de cas de pays, sans prendre en compte le contexte général et régional des objectifs et des fonctions, ainsi que les problèmes et les défis inhérents aux systèmes d'enregistrement des faits et de statistiques de l'état civil dans la région.

Par ailleurs, l'absence d'engagements résolus des organisations internationales et de coordination de l'aide internationale et le recours aux projets réalisés dans l'urgence expliquent en partie le peu de progrès enregistrés. L'absence d'efforts coordonnés des deux principaux acteurs, en l'occurrence les autorités nationales en charge de l'état civil et les offices nationaux de statistiques, a également contribué à une bonne partie des problèmes que connaissent les pays. Contrairement à de nombreuses interventions pour la production de données, l'enregistrement des faits d'état civil nécessite des interventions dans le cadre d'une vision à long terme et des résultats bien planifiés, intégrés, ciblés et durable des générations. Toutes ces lacunes, et beaucoup d'autres encore qui ont marqué les interventions passées, ont contribué au fait que les autorités des différents pays ont montré peu d'empressement à s'approprier le processus et à le diriger, d'une part, et à l'affaiblissement des capacités nationales pour gérer et assurer la bonne marche des systèmes.

Ce Plan régional à moyen terme, qui s'étendra sur une période de trois ans (2010-2012), fait suite aux recommandations de l'atelier régional sur les systèmes d'enregistrement des faits et de statistiques de l'état civil, qui s'est tenu en juin 2009 à Dar es-Salaam (Tanzanie). Sa préparation s'est appuyée sur la collecte de faits sur le terrain par des missions d'évaluation effectuées dans cinq pays africains.

2. Rôle de l'état civil en Afrique

L'état civil est un système d'information intégré qui produit essentiellement des données juridiques, administratives et statistiques au profit des personnes, des ménages, des communautés, des institutions publiques et des organisations non gouvernementales, régionales et internationales engagées dans différentes activités socioéconomiques et autres activités de développement humain.

¹ *L'enregistrement des faits d'état civil est la prise en compte continue, permanente, obligatoire et universelle de l'occurrence et des caractéristiques des événements vitaux concernant la population ainsi que prévue par les différents règlements et conditions légales en vigueur dans chaque pays (ONU).*

² *L'Organisation des Nations Unies définit le système de statistiques de l'état civil comme le processus a) de collecte des données par l'enregistrement ou le dénombrement des faits d'état civil sur l'occurrence et les caractéristiques des événements vitaux concernant la population et b) de leur compilation, traitement, analyse, évaluation, présentation et diffusion sous forme statistique.*

³ *Selon la définition de l'ONU, la liste des faits d'état civil comprend les naissances vivantes, les adoptions, les légitimations, les reconnaissances; les décès et les morts fœtales; les mariages, les divorces, les séparations et les annulations de mariage.*

Tous les pays du monde, qu'ils soient développés ou en développement, ont mis en place, ou s'efforcent de mettre en place, un système de ce type en tant que partie intégrante des programmes de développement social, économique et humain. Dans certains pays d'Afrique, le système d'état civil existe depuis plus de 100 ans, mais il a été conçu et structuré de façon à ne servir que durant la plus grande partie de cette période les intérêts des colonisateurs. Dans certains cas, il a servi d'instrument de contrôle des mouvements de populations et de source d'information pour gérer les peuples dans le cadre du système colonial.

L'état civil constitue la base de l'édification d'un système d'administration publique moderne. C'est un « système d'information » qui génère, de manière continue et permanente, un flux de données isolées et cumulées sur toutes les questions intéressant le pays. Les premiers bénéficiaires sont les citoyens et l'ensemble de l'appareil d'État, notamment le système judiciaire, les organismes de défense des droits de l'homme, les services de l'administration publique, en particulier les services de santé et de l'éducation, et le système de statistique nationale. Les registres des naissances, des décès, des mariages et des divorces sont les sources de pièces justificatives officielles dont ont besoin les citoyens pour attester les faits, les dates et les lieux précis, ainsi que les circonstances y relatives indispensables qui revêtent une importance capitale pour les services juridiques et administratifs du pays. En l'absence de tels justificatifs, les droits et privilèges des citoyens consacrés par la constitution et les instruments internationaux seraient érodés, ce qui faciliterait les injustices et l'exploitation, en particulier à l'encontre des groupes défavorisés, des femmes et des enfants.

Les mêmes données enregistrées une seule fois dans la vie d'une personne sont utilisées par l'administration publique pour mettre en place les systèmes universels d'identification qui permettent de faciliter les rapports entre les personnes et entre ces dernières et les institutions de services, notamment l'établissement de numéros d'identification uniques, la délivrance de passeports, la mise à jour des listes électorales et la gestion des scrutins, ainsi que la protection de la sécurité nationale et la fourniture de données d'information de base aux services de renseignement. Ainsi, les mêmes données sur la naissance et le décès recueillies une seule fois au cours de la vie d'une personne, constituent des sources d'information pour les secteurs de la santé et de l'éducation pour éviter les problèmes liés aux goulots d'étranglement, assurer un suivi systématique et maintenir l'obligation de responsabilité des comptes au niveau des ménages et des communautés. La mise en œuvre des programmes de santé publique dans le domaine des soins post-natals pour la mère et l'enfant dans la majorité des pays africains à dominance rurale, où l'infrastructure est quasi inexistante, dépend fortement de la disponibilité de données sur les naissances et les décès.

Les registres des mariages, des divorces et des autres actes et faits complémentaires, notamment les morts fœtales, les séparations juridiques, l'adoption, la reconnaissance et l'annulation de mariages constituent les documents officiels de base et les sources de données utilisées pour les procédures judiciaires, les différentes transactions administratives et la fourniture continue des données statistiques. Ces mêmes registres sont utilisés par les organes de statistique pour compiler et analyser les différentes caractéristiques socioéconomiques et culturelles des mariages, des divorces et des autres variables complémentaires qui seront diffusées de manière permanente et continue à l'échelle nationale et auprès des différents organismes administratifs.

Dans la majorité des pays africains et dans le reste du monde en développement, les statistiques des naissances et des décès sont insuffisantes parce que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil sont incomplets. Afin de remédier à cette situation, ces pays ont recouru à titre provisoire, durant les quatre décennies écoulées, aux recensements et aux enquêtes par sondage pour faire des estimations sur la fécondité et la mortalité au moyen de méthodes indirectes et rétrospectives, à partir de données

insuffisantes et imprécises. Les registres des services de santé sont également utilisés comme sources de données primaires pour produire des séries chronologiques de données sur la fécondité et la mortalité fondées sur des estimations provenant des institutions, avec ce que cela comporte comme limites en matière de couverture et de complétude dans le contexte africain. Mis à part quelques pays qui affirment avoir un système relativement complet d'enregistrement des naissances et des décès, la plupart des autres sont loin du niveau de complétude de 90% recommandé par les normes internationales. En conséquence, la deuxième réunion de la Commission de statistique pour l'Afrique⁴ a recommandé de favoriser et de renforcer les systèmes de statistiques de l'état civil des États membres pour les hisser au niveau de la demande de l'Afrique d'aujourd'hui.

3. Rôle des statistiques de l'état civil dans les systèmes de statistiques nationaux

Les données générées par les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil constituent la source habituelle de production de statistiques de l'état civil. Cependant, lorsque l'état civil est soit insuffisant, soit défaillant, les pays ont recours à d'autres sources de données, notamment les recensements, les enquêtes par sondage ou les données institutionnelles. Cependant, ces sources de données provisoires ne produisent que des estimations ponctuelles, alors que la planification et l'évaluation des programmes de développement nationaux et sous-nationaux nécessitent des estimations ventilées à échelle plus réduite. Ainsi, en raison de l'absence d'un système d'enregistrement des faits d'état civil complet, la plupart des pays africains ne sont pas en mesure de produire des données actualisées sur la dynamique de la population ni des séries chronologiques de données permettant d'évaluer la plupart des indicateurs des OMD et d'en assurer le suivi, ce qui se répercute négativement sur leurs systèmes de statistiques nationaux.

Les statistiques issues des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil complétées par les dénominateurs tirés des recensements constituent les sources de données classiques pour effectuer des estimations de la fécondité et de la mortalité de façon continue et permanente. L'obtention d'estimations et de projections démographiques dépend de l'existence de systèmes d'état civil complets. Les registres des naissances et des décès constituent les sources de données classiques qui permettent de déterminer les principaux indicateurs de la santé, notamment les taux de mortalité des nourrissons, des enfants, des adultes et des mères, et de produire des statistiques sur les causes de décès.

L'état civil est la source classique qui permet de mesurer et de suivre la plupart des indicateurs des OMD. Lorsque les statistiques de l'état civil sont complètes, les données qui servent à mesurer les indicateurs de la généralisation de l'enseignement primaire, de la réduction de la mortalité infantile, de l'amélioration de la santé maternelle et de la réduction de la prévalence du VIH/sida, du paludisme et d'autres maladies sont accessibles facilement et en permanence pendant des périodes de durée variable. Cela étant, la plupart des pays africains sont loin d'avoir atteint ce stade, ce qui les met dans une situation défavorable pour recenser les acquis et suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs des OMD aux niveaux national et sous-régional.

L'état civil est la seule source de données administratives qui fournit des informations statistiques de base sur la dynamique de la population aux échelons inférieurs des pouvoirs publics et de l'administration. Les statistiques locales, notamment les données actualisées annuellement sur la taille et la répartition de la population et les indicateurs démographique et de santé de base, constituent

⁴ Résolution de la deuxième réunion de la Commission africaine de statistique (StatCom II).

les éléments essentiels qui permettent à l'administration locale d'établir ses plans et programmes budgétaires. Normalement, les recensements de la population fournissent les données démographiques concernant l'année durant laquelle ils ont été réalisés et les résultats sont généralement publiés deux à trois ans plus tard. Ces résultats ne peuvent être utiles à l'administration locale que s'ils sont alignés sur les données sur la dynamique de la population provenant des systèmes d'état civil. Ainsi, les pays qui mettent en œuvre des programmes de décentralisation sont handicapés par l'incapacité de leurs systèmes de statistiques à fournir des données démographiques et sanitaires de base utiles pour la planification et l'administration locales.

Depuis quelques années, la validité des recensements de la population dans les pays africains est contestée en raison de leur manque d'actualisation et de précision à la base, leur couverture limitée et les problèmes de comparabilité avec les recensements, les estimations et les projections effectués antérieurement. Les offices nationaux de statistiques sont, pour la plupart, pénalisés par l'absence de statistiques d'état civil fiables qui permettraient d'effectuer des comparaisons des données chronologiques des résultats, de la couverture et de l'exhaustivité des recensements.

4. Résultats de la mission d'évaluation menée dans cinq pays africains – Réalités du terrain

Le présent plan à moyen terme a été établi à partir des données collectées par des missions d'évaluation dans cinq pays africains dont les systèmes d'état civil en sont à différents niveaux de développement, allant de l'absence pure et simple d'un système fonctionnel à des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil complets. La mission s'est rendue à Maurice, en Afrique du Sud, en Sierra Leone, au Cameroun et en Éthiopie. Dans chacun de ces pays, les membres de la mission ont effectué une étude théorique et visité les bureaux de l'état civil, les offices nationaux de statistiques et d'autres entités administratives pertinentes, ainsi que des centres d'enregistrement des faits d'état civil dans les zones urbaines et rurales.

4.1 Enregistrement des faits d'état civil

- a) Cadre juridique et législation:* À l'exception de l'Éthiopie, les quatre autres pays disposent de législations en matière d'enregistrement des faits d'état civil, mais celui-ci n'est obligatoire qu'à Maurice. Dans ces quatre pays qui disposent d'un système d'état civil opérationnel, la déclaration du divorce est considérée comme une donnée d'information complémentaire dont l'enregistrement en tant qu'évènement distinct n'est pas obligatoire.
- b) Évènements d'état civil couverts et opérations d'enregistrement:* Dans les cinq pays concernés, les évènements d'état civil primaires, à savoir les naissances, les décès, les mariages et les divorces, sont correctement consignés. Dans certains cas, on tente d'inclure les mortinaissances au système d'état civil sous différentes définitions et notions. À Maurice, l'enregistrement des faits d'état civil est une opération entièrement passive et régie par la loi, alors que les autres pays utilisent des méthodes mixtes avec différents degrés de succès. Ainsi, la Sierra Leone et le Cameroun sont loin de se conformer aux normes classiques et courantes en la matière.
- c) Organisation et infrastructure administrative:* Grâce à la taille réduite de son territoire, à ses traditions et à la bonne gestion de l'administration de son système d'enregistrement des faits d'état civil, Maurice a réussi à mettre en place une organisation et une infrastructure administratives modernes. En Afrique du Sud, le

service de l'état civil dispose d'un statut particulier au sein du Ministère de l'intérieur qui intègre également les services d'identification, des passeports et d'autres services. Au Cameroun, l'enregistrement des naissances, des décès et des mariages relève du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation. En Sierra Leone, l'enregistrement des naissances et des décès est rattaché au Ministère de la santé et de l'assainissement. La Sierra Leone a perdu toutes ses structures d'état civil durant la guerre civile, sauf dans la capitale.

- d) **Contenus des registres et des certificats:** Les normes de l'Organisation des Nations Unies sont les outils de référence pour la conception du contenu et de la forme des registres et certificats d'enregistrement des faits d'état civil. Cependant, l'examen de la situation dans les quatre pays concernés montre que ces directives n'ont pas été correctement diffusées et appliquées. C'est ainsi que, dans le cas de la Sierra Leone et du Cameroun, le contenu des registres des naissances et des décès semble manquer à certains principes de base et n'a pas été conçu en tenant compte des principes et recommandations de l'ONU.
- e) **Consignation et compilation des causes de décès:** Sur les quatre pays dotés de systèmes d'état civil fonctionnels, seule Maurice dispose d'un système d'enregistrement et de compilation des causes de décès bien organisé. L'Afrique du Sud a entrepris d'enregistrer et de compiler les causes des décès, mais il reste beaucoup d'aspects à améliorer par rapport au cas de Maurice ou aux procédures recommandées par l'OMS. L'enregistrement et la compilation des causes de décès dans les autres pays sont loin d'être conformes aux normes en matière de procédures et d'administration.
- f) **Existence de directives opérationnelles et d'initiatives de renforcement des capacités:** Aucun des quatre pays dotés d'un système d'état civil opérationnel ne dispose de directives ou de manuels détaillés et fonctionnels. Dans le cas de l'Éthiopie, un manuel de gestion des statistiques de l'état civil est en cours d'élaboration en tant qu'activité préparatoire.
- g) **Saisie, informatisation et bases de données:** Les services de l'état civil de la Sierra Leone et du Cameroun sont en retard dans la saisie, l'informatisation et la gestion des données. Maurice est beaucoup plus en avance et l'Éthiopie a réussi à mettre au point un programme informatique pour la saisie des données, mais ne l'a pas encore appliqué.
- h) **Documentation et sécurité des données de l'état civil:** Maurice peut servir de pays africain modèle en matière de documentation et de gestion des données. Le bureau de l'état civil de l'Afrique du Sud s'emploie à moderniser et à généraliser les procédures. La Sierra Leone et le Cameroun sont les moins bien lotis en ce qui concerne la mise en place d'un système bien organisé de documentation et de sécurité des données.
- i) **Services de l'état civil et mesures incitatives:** Maurice et l'Afrique du Sud appliquent diverses mesures incitatives qui favorisent la déclaration et l'enregistrement des faits d'état civil, mais la Sierra Leone et le Cameroun exigent des déclarants de payer des droits, parfois exagérés, et imposent d'autres conditions pour l'enregistrement des faits d'état civil.

- j) **Utilisation des données et liens institutionnels avec les services publics:** Maurice se classe en tête pour ce qui concerne l'exploitation des avantages des actes de l'état civil dont la valeur et l'importance pour la complétude et de la qualité des données de l'état civil sont avérées. L'Afrique du Sud a mis en place, au Ministère de l'intérieur, une structure intégrée et mise en réseau reliée aux principaux services publics. En Sierra Leone et au Cameroun, l'exploitation et l'échange de données sont limités en raison des insuffisances du système d'enregistrement des faits d'état civil.
- k) **Mécanismes de suivi et d'évaluation:** Dans tous les pays visités par la mission d'évaluation sur le terrain, les mécanismes et les méthodes de suivi et d'évaluation utilisés dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil sont défectueux et non conformes aux techniques recommandées par l'ONU.
- l) **Plans à moyen ou long terme:** En dehors des plans annuels exigés pour les demandes d'allocations budgétaires adressées au trésor public, aucun des quatre pays concernés par la mission ne dispose d'un plan à moyen ou long terme pour le développement des systèmes d'enregistrement des faits de l'état civil et de statistiques de l'état civil.
- m) **Appui des partenaires au développement régionaux et internationaux:** De manière générale, l'appui et l'intervention des organisations régionales et internationales sont faibles et non coordonnés dans les pays en question.
- n) **Retards cumulés et stratégies de rattrapage:** À l'exception de Maurice, les trois pays dotés d'un système d'état civil opérationnel ont cumulé un énorme retard dans l'enregistrement des naissances, des décès, des mariages et des divorces. Cependant, aucun d'entre eux n'a prévu un programme rationnel de rattrapage de ce retard avec des stratégies et des techniques appropriées.

4.2 Statistiques de l'état civil

Pour les besoins du présent plan à moyen terme, on a sélectionné les principaux éléments des activités d'organisation et de gestion des statistiques d'état civil pour présenter les résultats des missions d'évaluation sur le terrain. On trouvera ci-après un bref résumé des résultats de chaque activité.

- a) **Cadre juridique:** Dans tous les pays couverts par les missions d'évaluation, si l'on excepte les indications générales comme source de statistiques, les lois sur les statistiques ne font aucune mention précise des liens institutionnels avec les autorités ou services en charge de l'état civil, ni d'aucune situation particulière liée à la collecte, à la compilation et à la diffusion des statistiques de l'état civil.
- b) **Dispositions en matière d'organisation et d'administration:** À l'exception de la Sierra Leone, les quatre autres pays ont intégré les statistiques d'état civil à l'office national de statistiques. En Sierra Leone, la compilation et la communication des statistiques de l'état civil relèvent du Ministère de la santé et de l'assainissement.
- c) **Manuels et directives:** L'évaluation sur le terrain a montré que les quatre pays dotés de systèmes d'état civil et de statistiques opérationnels n'avaient ni manuels ni directives.

- d) **Transfert de données et documentation:** L'Office de statistiques de Maurice et Statistics South Africa sont directement reliés à la base de données de leurs bureaux d'état civil respectifs. Dans les autres pays, le système de transfert des données et de la documentation est très peu performant.
- e) **Établissement et diffusion des rapports:** Maurice établit des rapports de statistiques de l'état civil mensuels et annuels qui sont largement diffusés dans le cadre des activités du système de statistiques national. L'Afrique du Sud publie également des rapports annuels de statistiques de l'état civil.
- f) **Coopération et interaction entre les organes de statistiques et de l'état civil:** À l'exception de l'Afrique du Sud, les quatre autres pays n'ont aucun dispositif ou mécanisme officiel pour assurer la coopération et l'interaction entre les différents organes chargés de l'enregistrement des faits et des statistiques de l'état civil.
- g) **Utilisation de l'enregistrement des faits d'état civil comme source de statistiques:** Mis à part Maurice, les quatre autres pays n'utilisent pas les statistiques compilées à partir du système d'enregistrement des faits d'état civil pour mesurer les indices de fécondité et de mortalité, faire des estimations démographiques et mettre à jour les projections en la matière.
- h) **Suivi et évaluation:** Aucun des cinq pays n'a mis en place un système classique pour le suivi et l'évaluation dans le cadre des procédures de fonctionnement et de gestion de l'état civil.
- i) **Bases de données démographiques:** Dans les pays où les systèmes d'état civil sont particulièrement défectueux, on ne peut pas s'attendre à trouver une base de données démographiques fonctionnelle et dynamique. Maurice a un système d'enregistrement des faits d'état civil complet, mais ne l'a pas encore transformé en une base de données démographique complète.

5. Problèmes, défis et opportunités

Le système d'état civil et de statistique de l'état civil en Afrique est l'un des moins développés et des plus mal gérés du monde avec le plus grand nombre de naissances et de décès non enregistrés. Les problèmes et les défis que rencontre l'Afrique pour améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil sont multiformes et intimement liés aux différents défis du développement socioéconomique de la région. Certains rapports ont mis en évidence la nature des différents problèmes et défis, mais n'ont abordé leur ampleur que de manière limitée. Dans le cadre de la préparation du présent plan à moyen terme, on s'est efforcé d'examiner différents documents pertinents et on a effectué des visites d'évaluation sur le terrain qui ont permis d'affiner et de présenter les problèmes et les défis de manière méthodique. Par ailleurs, on a également examiné les opportunités et les facteurs favorables. On trouvera ci-après un résumé des problèmes, des défis et des opportunités qui ont été recensés.

5.1 Problèmes et défis

Les problèmes et les défis rencontrés en Afrique en matière d'enregistrement des faits et de statistiques de l'état civil sont classés en fonction de leur nature, essentielle ou secondaire, et selon la

région afin d'identifier facilement les interventions et les acteurs appropriés. On trouvera dans le présent rapport de synthèse un bref résumé des problèmes et des défis aux niveaux national, régional et international.

5.1.1 À l'échelle nationale

La plupart des problèmes et des défis dans le domaine de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil sont inhérents au pays lui-même. Cependant, il arrive que des problèmes à caractère régional ou international contribuent à aggraver et compliquer la situation à l'échelle nationale.

a) Problèmes et défis essentiels

Absence ou manque d'engagement politique – Durant les années écoulées, la question de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil n'a pas été portée à l'attention des dirigeants politiques et des décideurs. Elle a été prise en charge sans aucune coordination aux niveaux technique et institutionnel et n'a pratiquement pas été abordée de manière globale et multisectorielle. Ainsi, les responsables de l'élaboration des politiques n'étaient pas très bien informés de la valeur et de l'importance des données de l'état civil et de leur rôle dans l'amélioration des systèmes. *Problème d'organisation et d'infrastructure* – Dans la majorité des pays africains, les structures de l'état civil ont été héritées de la colonisation. Les objectifs des données d'état civil étaient limités, conformément à la tradition coloniale qui consistait à déterminer le niveau de responsabilité, les liens entre les organes de gouvernement et, partant, l'autorité de tutelle et le degré d'indépendance. Les mesures prises dans le passé pour revitaliser l'état civil en Afrique n'ont guère permis d'améliorer la structure et l'organisation du système, sachant que les interventions étaient, le plus souvent, conçues de manière sommaire pour régler des problèmes concernant quelques éléments des systèmes.

Lois et procédures d'enregistrement dépassées – Dans la majorité des pays africains, aucune mesure novatrice et dynamique n'a été prise pour améliorer les lois sur l'enregistrement des faits d'état civil héritées de l'ère coloniale. Tels que définis, les principes et les objectifs de l'état civil ne correspondent donc pas aux réalités actuelles ni aux systèmes de valeurs de l'Afrique contemporaine. *Compétence limitée et nature pluridisciplinaire de l'état civil* – Les systèmes ont une histoire et des traditions riches, même dans le contexte africain, mais les connaissances et la pratique de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil n'ont pas été acquises à travers des stages et des programmes d'enseignement à l'intérieur et en dehors du système scolaire. En Afrique, il n'existe pas de programmes ni de systèmes de transfert de connaissances ou de plans de carrière susceptibles de former les experts nécessaires pour la gestion des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. *Graves insuffisances de l'infrastructure de l'administration publique* – L'existence d'institutions et de services publics à l'échelle de l'administration locale est une condition préalable du développement durable et de l'efficacité des systèmes d'état civil d'un pays. Cependant, les programmes de décentralisation en cours dans la plupart des pays africains devraient permettre de résoudre les problèmes de l'enregistrement des faits d'état civil qui persistent depuis longtemps.

Absence de normes, de manuels et de directives rationnels – À part les lois écrites relatives à l'état civil et, dans certains cas, les textes réglementaires complémentaires, il est difficile de trouver dans les pays africains des normes, des manuels et des directives nationaux rationnels pour assurer la bonne marche et la gestion des données d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique. *Absence de normes et de procédures de suivi et d'évaluation* – Presque tous les pays africains, y compris ceux qui ont un système d'état civil bien développé, n'ont pas systématiquement élaboré de normes de suivi et

d'évaluation pour évaluer la portée et l'exhaustivité du système d'enregistrement des faits d'état civil, ainsi que le contenu et la qualité des statistiques produites. *Insuffisance des mesures d'intégration des statistiques de l'état civil aux systèmes de statistiques nationaux* – la plupart des offices nationaux de statistiques ont récemment élaboré et adopté des stratégies nationales de développement des statistiques mais, le plus souvent, ne tiennent pas compte des données d'état civil et des statistiques de l'état civil en tant que partie intégrante du système national de statistiques. *Retard énorme dans l'enregistrement des faits d'état civil* – Le record mondial du nombre de naissances et de décès non enregistrés est détenu par l'Afrique. Aussi, la mise au point des procédures pour enregistrer les faits d'état civil non consignés et rattraper le retard en la matière pourrait s'avérer problématique pour la majorité des pays d'Afrique. *Absence de plan national global* – Dans la plupart des pays du continent, l'enregistrement de l'état civil est considérée comme une activité ordinaire qui ne nécessite ni planification ni stratégie officielles. *Les offices nationaux de statistiques sont attachés aux méthodes et techniques démographiques provisoires* – Depuis l'introduction de méthodes indirectes dans les années 60, la collecte et l'analyse des données concernant les statistiques relatives à la fécondité et à la mortalité s'appuient sur les recensements et les enquêtes. Cette tendance a eu pour effet d'ignorer et de marginaliser les initiatives et les projets dans le domaine de l'état civil et des statistiques en la matière. *Absence de vision et d'engagement à long terme* – une fois correctement mis en place, le système d'état civil peut durer pendant des générations avec un minimum de ressources. Le problème qui se pose à l'heure actuelle pour la plupart des institutions nationales chargées de l'état civil en Afrique, consiste donc à susciter cette vision et cet engagement.

b) Problèmes et défis secondaires ou connexes

Les problèmes ci-après sont considérés comme secondaires, étant donné qu'ils découlent des problèmes essentiels susmentionnés: *absence ou insuffisance du budget, des ressources humaines et des moyens logistiques; absence de motivation ou réticences culturelles de la population vis à vis de l'enregistrement des faits d'état civil; absence ou manque de mesures incitatives destinées à encourager le personnel de l'état civil; population et administration peu sensibilisées à l'utilité des données d'état civil; utilisation réduite des statistiques par les administrations locales; problème d'exhaustivité, de qualité et d'actualité des données; absence ou manque d'interaction entre les différents organismes chargés de l'enregistrement des faits d'état civils et des statistiques de l'état civil; existence de facteurs qui découragent l'enregistrement des faits d'état civil; peu d'empressement à intégrer l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil au processus de suivi et d'évaluation des programmes nationaux de développement et des OMD; peu ou pas de prise de conscience chez les professionnels de la santé.*

5.1.2 À l'échelle régionale

a) Problèmes et défis essentiels

Absence de cadre ou de grands axes d'action – Pendant toutes ces dernières années les organisations régionales, telles que la CEA, la Commission de l'Union africaine et la Banque africaine de développement, n'ont pas pris les mesures voulues qui devraient contribuer à améliorer les systèmes et prendre en charge les problèmes et les défis dans une perspective régionale. *Absence de normes, de directives et de plan global à l'échelle régionale* – Aucune tentative sérieuse n'a été faite pour établir des normes et des directives régionales adaptées aux réalités et au contexte de l'Afrique pour orienter les États membres et les encourager à œuvrer en faveur de certains objectifs et réalisations régionaux. *Absence de ressources ou de lignes de crédit* – Pendant ces dernières années, les organisations régionales, comme la CEA, la Commission de l'Union africaine et la Banque africaine de

développement, n'ont pas prévu d'allouer un budget aux systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, comme elles le font pour d'autres programmes et initiatives à l'échelle régionale. *Manque de compétence* – Par rapport aux énormes besoins en assistance technique, les organisations régionales africaines manquent gravement de personnel ou ne disposent pas des experts spécialisés dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil.

Absence de directives ou de recommandations claires sur la situation ou l'état de l'application des méthodes et des techniques démographiques provisoires – Compte tenu des principes universels, les organisations régionales auraient dû être en mesure d'élaborer une stratégie pour permettre aux pays concernés de passer aux méthodes classiques de production de statistiques sur la fécondité et la mortalité, y compris les causes de décès.

b) Problèmes et défis secondaires ou connexes

Comme c'est le cas à l'échelle nationale, les problèmes et les défis énumérés ci-après découlent des problèmes et des défis essentiels rencontrés à l'échelle régionale : *absence de coordination des interventions, peu d'efforts et de ressources consacrés à l'innovation technique et à la création d'une base de connaissances régionales, absence de normes et de procédures de suivi et d'évaluation, absence de mandat clair et de responsabilité bien définie, absence de plans régionaux, absence d'une personne ou d'une structure chargée à titre permanent de la coordination et manque d'engagement des institutions régionales de formation en statistiques en faveur de la formation, de l'étude et de la recherche dans le domaine de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil.*

5.1.3 Échelle internationale

a) Problèmes et défis essentiels

Absence de cadre ou de grands axes d'action – L'Organisation des Nations Unies a bien prévu des principes, des recommandations et des directives détaillés sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil que l'on peut considérer comme des normes mondiales, mais les flux de l'aide internationale aux pays sont d'une manière générale mal coordonnés, ce qui rend encore plus nécessaire la mise en place de cadres d'action à l'échelle mondiale.

Absence de mandat clair et de responsabilité bien définie – Si les différentes initiatives et interventions gérées par divers acteurs ne sont pas appuyées par des modalités de travail et des mécanismes de coordination harmonisés tant au niveau national que régional, elles risquent de déboucher sur une situation où il serait difficile d'évaluer les progrès et de rendre compte des réussites ou des échecs.

b) Problèmes et défis secondaires ou connexes

Comme indiqué plus haut en ce qui concerne la situation aux niveaux national et régional, les problèmes et les défis énumérés ci-après découlent des problèmes et des défis essentiels décrits auparavant constatés au niveau international: *peu de respect pour les normes internationales mises au point par l'ONU, absence de mécanismes de financement clairs, interventions non coordonnées, méthodologies et approches inadaptées et conseils inefficaces, institutions d'enseignement et de formation toujours attachées aux méthodes et techniques démographiques provisoires.*

5.2 Opportunités et facteurs favorables

La Note technique établie à l'occasion de la célébration de la Journée africaine de la statistique en 2009⁵ propose aux pays et aux partenaires au développement quatre démarches riches de possibilités à explorer pour progresser vers la complétude et pour améliorer la qualité des systèmes d'enregistrement des faits et de statistiques d'état civil en Afrique. Il s'agit des quatre éléments ci-après:

- Montée en puissance des applications de solutions informatiques en Afrique ;
- Décentralisation et démocratisation actuellement en cours en Afrique ;
- Appui et engagement régionaux et internationaux renforcés, et ;
- Utilisation des institutions nationales et régionales de formation pour améliorer la base de connaissances des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil.

6. Plan à moyen terme 2010-2012

6.1 But

Le plan à moyen terme vise à doter les gouvernements nationaux africains des capacités nécessaires pour mettre en place une administration publiques moderne et responsable à même de faciliter la gestion des affaires et des services publics et le suivi des activités de développement et de renforcer les partenariats et la solidarité aux niveaux régional et international.

6.2 Objectifs

L'objectif global du plan comporte deux volets qui consistent à:

- Améliorer les capacités des administrations publiques nationales à gérer l'enregistrement des faits d'état civil et les prestations de services en la matière; et
- Doter les offices nationaux chargés des statistiques de l'état civil des capacités nécessaires pour leur permettre de produire et de diffuser des statistiques démographiques et sanitaires aux niveaux sous-national, national, régional et international.

En ce qui concerne la buts et cibles spécifique du plan, il s'agit de :

- Améliorer la couverture et l'exhaustivité des services de l'état civil dans les États membres,
 - En portant à plus de 50%, d'ici à la fin de la période du plan, le taux de couverture dans les deux tiers des États membres dont le taux est actuellement de 40%

⁵ Journée africaine de la statistique 2009: Note technique – Renforcer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil pour appuyer le développement national et les OMD en Afrique.

- En portant à plus de 60%, d'ici à la fin de la période du plan, le taux de couverture dans les deux tiers des États membres dont le taux se situe actuellement entre 40 et 60%
 - En portant à plus de 80%, d'ici à la fin de la période du plan, le taux de couverture dans les deux tiers des États membres dont le taux se situe actuellement entre 60 et 80%
- Améliorer la couverture et l'exhaustivité des statistiques d'état civil dans les États membres,
- En portant à plus de 50%, d'ici à la fin de la période du plan, le taux de couverture dans les deux tiers des États membres dont le taux est inférieur à 40%
 - En portant à plus de 60%, d'ici à la fin de la période du plan, le taux de couverture dans les deux tiers des États membres dont le taux se situe entre 40 et 60%
 - En portant à plus de 80%, d'ici à la fin de la période du plan, le taux de couverture dans les deux tiers des États membres dont le taux se situe entre 60 et 80%
- Améliorer l'actualité, la qualité et l'exploitation des statistiques de l'état civil dans les États membres
- En ramenant à moins de six mois, d'ici à la fin de la période du plan, le retard dans la publication des rapports de statistiques de l'état civil dans les États membres qui produisent ce genre de rapport
 - En augmentant de 50%, d'ici à la fin de la période du plan, le nombre des États membres qui produisent des rapports de statistiques de l'état civil
 - En augmentant de 50%, d'ici à la fin de la période du plan, le nombre des États membres qui utilisent les statistiques de l'état civil pour les estimations et les projections démographiques
 - En augmentant de 50%, d'ici à la fin de la période du plan, le nombre des États membres qui utilisent les registres des décès pour établir des statistiques sur les causes de décès
- Mettre en place des registres/bases de données intégrés,
- En faisant en sorte qu'à la fin de la période du plan, au moins la moitié des États membres auront entrepris la mise en place de registres ou de bases de données

6.3 Stratégie

Afin de relever les défis, de réaliser les objectifs fixés et d'atteindre les buts recherchés, les mesures ci-après seront prises dans le cadre de la stratégie du plan à moyen terme:

- a) *Évaluation détaillée de la situation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil dans les États membres ;*
- b) *Maîtrise et direction des opérations par les pays concernés ;*

- c) *Actualisation et amélioration des méthodologies et des mécanismes et instruments d'intervention et de suivi ;*
- d) *Renforcement de la collaboration et de l'intégration des organismes chargés de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil ;*
- e) *Harmonisation des initiatives et des approches ;*
- f) *Encouragement de l'utilisation des données et des mécanismes d'assurance qualité ;*
- g) *Mise en place de forums de partenariat sous-régionaux, régionaux et internationaux.*

6.4 Cadre institutionnel

Le plan à moyen terme sera géré par la CEA, la Commission de l'Union africaine et la BAD, en étroite consultation et collaboration avec les autres partenaires au développement. Le plan laissera une marge de manœuvre suffisante aux organisations internationales pour s'engager et appuyer la mise en œuvre du volet relatif aux domaines et activités thématiques. Les autorités nationales, les organismes en charge de l'état civil et les offices nationaux de statistiques auront un rôle de premier plan à jouer dans l'exécution du plan. On s'attachera également à faire en sorte que les communautés économiques régionales et les organisations sous régionales puissent jouer un rôle dynamique entre les organisations régionales et nationales. Les organismes régionaux de formation en statistiques et les institutions universitaires sont appelés à jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la base de connaissances et à combler à moyen terme les lacunes en matière de compétences.

7. Activités planifiées en 2010-2012

Durant ces deux dernières années, la CEA, la Commission de l'Union africaine, la BAD et d'autres partenaires au développement, ont entrepris de revitaliser les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil de la région afin de les rendre exhaustifs. La recommandation adoptée par l'atelier régional de Dar es-Salaam définit clairement les principaux domaines d'intervention sur lesquels les pays africains devraient mettre l'accent dans le cadre de la revitalisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil de la région. Ces domaines d'intervention sont également ceux des partenaires au développement qui auront à fournir aux pays résolus à améliorer leurs systèmes l'aide financière, technique et matérielle dont ils ont besoin.

Durant ces quatre dernières décennies, l'Afrique, en tant que région, a négligé les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, ce qui a occasionné d'énormes retards dans l'enregistrement des faits d'état civil et une stagnation dans la mise au point de méthodes et approches améliorées pour la production et la diffusion de statistiques de l'état civil dans la plupart des pays. Ainsi, le secteur des statistiques a pratiquement délaissé les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil pour privilégier les mesures provisoires, notamment les recensements et les enquêtes par sondage, qui font appel à des techniques indirectes pour produire des statistiques de l'état civil. En conséquence, dans le cadre des initiatives et des programmes d'intervention en cours dans les États membres, on devrait envisager de mettre en place des mécanismes susceptibles de contribuer à rattraper les retards accumulés dans tous les domaines de la gestion et du fonctionnement des systèmes

d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, en plus des activités qui doivent être menées.

Ainsi, les six domaines thématiques ci-après constitueront les axes d'intervention pour relever les défis auxquels sont confrontés les pays africains dans la réalisation des objectifs du plan:

- Renforcement des capacités ;
- Innovation et harmonisation des techniques et des approches ;
- Encouragement des connaissances et de l'échange des bonnes pratiques ;
- Renforcement de la production de statistiques de l'état civil aux niveaux national et régional ;
- Encouragement des études et de la recherche ;
- Mise en place de partenariats et de groupes d'appui par les pairs et encouragement de l'appropriation des projets par les pays.

Le premier domaine thématique est le principal domaine où les pays attendent impatiemment l'intervention des organisations régionales et internationales pour combler le déficit de connaissances, rattraper les décennies perdues, ce qui leur permettrait d'accélérer le processus d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil. Ce domaine thématique recouvre différentes activités participatives et peu onéreuses, notamment la mise au point de directives régionales, l'organisation d'activités de formation, l'élaboration de programmes, la mobilisation de ressources et les activités d'appui. Le deuxième domaine thématique consiste à créer une dynamique de développement pour améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil. Toutes ces activités seront axées sur l'utilisation du savoir et des ressources locales, notamment l'infrastructure, pour briser le cercle vicieux dans lequel la plupart des pays se sont enfermés. Par ailleurs, les activités visant à mettre en place un cadre commun et un mécanisme d'harmonisation au service des différents acteurs apportant l'appui aux systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil seront également programmées.

Le troisième domaine thématique prévoit des interventions pour encourager les connaissances et l'apprentissage, ainsi que l'échange de bonnes pratiques au moyen de différents mécanismes et canaux, notamment les solutions informatiques. Le renforcement de la production de statistiques de l'état civil aux niveaux national et régional est l'autre domaine thématique qui garantit le succès des initiatives des pays et servira à suivre les progrès dans la mise en place de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil exhaustifs et perfectionnés. Les études et la recherche constituent également un important domaine thématique qui permet d'exploiter les données des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'en tirer avantage, notamment dans les secteurs de la santé et de la démographie. L'enregistrement des faits d'état civil individuels joue un rôle crucial, en ce sens qu'il favorise la recherche épidémiologique et les activités d'étude et de recherche rétrospectives et prospectives en matière de démographie.

Dans le cadre du dernier domaine thématique, il est prévu de mettre en place des partenariats et des groupes d'appui par les pairs et de favoriser la maîtrise nationale pour exploiter les engagements horizontaux et verticaux, ainsi qu'au sein des pays et entre eux, afin de hâter l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil dans la région. L'accent sera mis sur les activités qui encouragent les pays et leur donnent les moyens de s'approprier, de gérer et de diriger les initiatives, d'assumer les responsabilités des échecs, de rendre des comptes et de

prendre les mesures correctives nécessaires. On trouvera dans la matrice de planification et d'exécution du document principal la liste des activités à entreprendre dans chacun des domaines prioritaires.

8. Suivi et évaluation

Les résultats et la gestion du plan à moyen terme feront l'objet d'une évaluation annuelle à l'aide des mécanismes de suivi continu mis en place. La CEA est responsable du plan et bénéficie de l'appui d'un comité technique et consultatif composé de représentants de la CEA, de la BAD et de la Commission de l'Union africaine qui sont chargés d'examiner les rapports d'exécution. Ces rapports seront établis conformément aux buts, aux objectifs et aux activités du plan et sur la base de la matrice de suivi et d'évaluation présentée dans le document principal.

9. Ressources nécessaires pour 2010-2012

Le montant total des ressources financières nécessaires pour les trois années de la période du plan (2010-2012) est de 2, 636 millions de dollars des États-Unis. (voir le tableau récapitulatif du budget ci-dessous). Les ressources allouées aux activités de renforcement des capacités constituent la plus grosse part avec 36,6%, suivies du volet consacré à la mise en place de partenariats et de groupes d'appui par les pairs et l'encouragement de la maîtrise nationale, soit 26,2%. Durant la première et la deuxième année, le montant des ressources sera relativement plus élevé que durant la troisième année. Au cours de la première année, l'organisation de la Conférence des ministres africains chargés de l'état civil nécessitera la plus grosse part (65%) du budget total annuel. On trouvera dans le document principal le budget détaillé des activités de chaque domaine thématique.

Tableau récapitulatif des ressources annuelles nécessaires par domaine thématique pour la période 2010-2012 (en milliers de dollars É.-U.)

Domaine thématique	Année			Total	Pourcentage
	2010	2011	2012		
Renforcement des capacités	216	460	260	936	35,9
Innovation et harmonisation des techniques et des approches	0	55	0	55	2,1
Encouragement des connaissances et échange de bonnes pratiques	0	195	175	370	14,2
Renforcement de la production de statistiques de l'état civil régionales et nationales	0	80	80	160	6,1
Encouragement des études et de la recherche	0	35	40	75	2,9
Mise en place de partenariats, de groupes d'appui par les pairs et encouragement de la maîtrise nationale	610	40	40	690	26,5
Renforcement du Centre africain pour la statistique de la CEA	80	120	120	320	12,3
Total	906	985	715	2,606	100
Pourcentage	34,8	37,8	27,4	100	