



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

Recueil de bonnes pratiques : Mobiliser les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) dans les contextes de **conflit, d'urgence et de fragilité**



Publié par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil.

C.P. 8500
Ottawa (Ontario) Canada
K1G 3H9
esec@crdi.ca
www.systemesESEC.ca

© Centre de recherches pour le développement international, 2021

La recherche présentée dans cette publication a été réalisée avec l'aide financière et technique du Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. Hébergée au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), elle est financée conjointement par Affaires mondiales Canada et le CRDI. Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'Affaires mondiales Canada, du CRDI ou du Conseil des gouverneurs de ce dernier.

Une version électronique de ce recueil est disponible à l'adresse suivante : systemesESEC.ca/fragilite

Table des matières

Mobiliser les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) dans les contextes de conflit, d'urgence et de fragilité – Aperçu.....	1
Créer des systèmes ESEC résistants : Leçons tirées de la pandémie de COVID-19 et autres situations d'urgence.....	11
État civil : Maintien des normes internationales dans les situations d'urgence	47
Appliquer une « optique systémique » : ESEC et fragilité à l'ère numérique	71
En l'absence de systèmes ESEC, comment recenser et enregistrer les décès dans les contextes de conflit ou d'urgence ou dans les milieux fragiles?	101
Autres sources d'information sur les décès au Brésil dans le contexte de la pandémie de COVID-19	137
Enterrement de personnes non identifiées à Rio de Janeiro : la disparition de personnes dans la bureaucratie de l'état	161
Stratégies pour affronter les défis imposés par la COVID-19 au Service d'état civil en Équateur	181
Poursuivre l'enregistrement des faits d'état civil en Nouvelle-Zélande au temps de la COVID-19	203
Le rôle d'un système ESEC dans l'estimation de la surmortalité liée à la COVID-19 en Corée du Sud	211
Documenter la vie et la mort lors de conflits : Le vécu des femmes en Syrie et en Iraq	227
Atténuer l'impact des catastrophes naturelles sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques d'état civil : Le cas du Vanuatu.....	255



REMERCIEMENTS

Ce travail a été mis au point par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), en partenariat avec Open Data Watch. Le projet a été conçu et lancé par Irina Dincu et Nomthandazo Malambo, et mené à bien avec Deirdre Appel et Shaida Badiie d'Open Data Watch. Parmi les membres de l'équipe qui ont également accordé leur temps et leur expertise figurent Elettra Baldi, Kristin Corbett, Holly Laurenzio, Heidi Monk et Amelia Pittman.

Nous tenons à remercier Irina Dincu pour avoir dirigé la partie technique de ce travail, de sa conception à la révision technique des articles. Nous remercions également Ann Livingston et Lois Park pour leur soutien à la révision technique, leurs conseils et leur contribution stratégique tout au long du processus. Nous remercions Montasser Kamal et Nomthandazo Malambo pour leurs révisions techniques.

Nous sommes redevables aux auteurs qui ont rédigé les articles présentés dans ce recueil : Carla AbouZahr, Gustavo Pedroso de Lima Brusse, Raquel Chrispino, Martin Clutterbuck, Irina Dincu, Carah Figueroa, Flávio H. M. de A. Freire, Carmen Sant Fruchtman, Marcos R. Gonzaga, Vicente Andres Taiano Gonzalez, Lauren Harrison, Eunkoo Lee, Seokmin Lee, Benuel Lenge, Everton E. C. Lima, Christine Linhart, Laura Monzón Llamas, Cláudio Machado, Vinicius Souza Maia, Gloria Mathenge, Jeff Montgomery, Srdjan Mrkić, Daniel Cobos Muñoz, Bernardo L. Queiroz, Tanja Brøndsted Sejersen, Joemela Simeon, Anna Socha, Liliana Suchodolska, Ana Janet Sunga et Alexandre Trece.

Enfin, nous souhaitons remercier H3 Creative Design pour sa contribution à la conception et à la mise en page, et Plainly Speaking pour son précieux travail d'édition.

Mobiliser les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) dans les **contextes de conflit, d'urgence et de fragilité**

APERÇU

INTRODUCTION

Les deux premières décennies du XXI^e siècle ont connu une augmentation significative du nombre de crises et de situations d'urgence dues aux conflits, au climat et aux maladies. Aujourd'hui, alors que nous continuons à vivre avec la pandémie de COVID-19, aucun pays ni aucun système statistique n'a été épargné. Malgré les difficultés, la vie dans les conflits, les situations d'urgence et les situations fragiles se poursuit – les gens naissent, se marient, divorcent et meurent. Dans ces contextes, l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification sont d'une importance vitale, même si ces systèmes sont soumis à des contraintes importantes. Les risques auxquels sont confrontées les personnes dans des situations de conflit, d'urgence et de fragilité pourraient affaiblir ou détruire des archives et des systèmes entiers d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC). Cela empêcherait les personnes d'accéder aux services de base garantis par les droits fondamentaux – le droit à une identité, le droit à un nom, etc. L'accès à ces services est essentiel; les gens en dépendent pour tout, de l'aide humanitaire aux soins de santé, en passant par l'éducation et la formation professionnelle.

Les conflits et les catastrophes naturelles constituent un risque de destruction massive des archives d'identification, comme la Côte d'Ivoire en a connu pendant sa guerre civile.¹ Ce risque est aggravé par le fait que, dans ces situations de crise, les systèmes ESEC sont souvent les derniers sur la liste des priorités des décideurs politiques, ce qui met en danger l'information et les droits de générations entières. Par exemple, dans le cas où un couple syrien n'aurait pas d'enregistrement de mariage, le décès du mari pendant le conflit et la fuite de la femme enceinte empêcheraient la femme d'enregistrer les enfants nés de ce mariage auprès des autorités syriennes. Dans de nombreux contextes comme celui-ci, une mère seule ne peut pas enregistrer l'enfant ou transmettre sa nationalité, ce qui empêche l'enfant d'acquérir sa nationalité plus tard et complique davantage son éventuel retour en Syrie.

Le XXI^e siècle a également vu les effets des changements climatiques frapper les pays les plus vulnérables aux phénomènes météorologiques extrêmes. En particulier, les petits pays insulaires sont confrontés à un risque très réel de disparition. Même dans des circonstances moins dramatiques,

1 Banque mondiale. 2016. ID4D Country Diagnostic : Côte d'Ivoire. id4d.worldbank.org/sites/id4d.worldbank.org/files/2018-04/Cote%20d%27Ivoire_ID4D_Diagnostic_Web040618.pdf

les registres risquent de disparaître si une catastrophe naturelle se produit, ce qui rend difficiles l'estimation des décès et l'atténuation des conséquences de ces catastrophes. Dans toutes ces situations, il est essentiel que les gouvernements mettent en place de solides plans de réduction des risques de catastrophe qui protègent les registres d'état civil. La protection des systèmes ESEC doit faire partie des plans d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques de chaque pays afin de garantir que les catastrophes naturelles ne laissent pas plusieurs générations sans accès aux droits et aux services.

Les données sont également essentielles pour les interventions d'urgence. Des données précises et opportunes aident les gouvernements et les parties prenantes telles que les ONG et les donateurs étrangers à fournir efficacement des services et de l'aide à la suite d'une urgence telle que la COVID-19. Les données contribuent également à renforcer la gouvernance dans les milieux fragiles et à protéger les personnes les plus vulnérables. Comme l'a indiqué le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la crise de la COVID-19 a un impact socio-économique sans précédent sur les populations du monde entier. Les populations vulnérables, telles que les personnes déplacées de force et les apatrides, sont encore plus durement touchées. Bien qu'un tableau complet reste à établir, le HCR estime que le nombre de personnes déplacées de force dans le monde a dépassé 80 millions à la mi-2020; le nombre de réfugiés est passé à 23,6 millions.² Même avant la pandémie, les personnes déplacées et les apatrides se battaient pour obtenir une identité juridique et un permis de travail, et pour avoir accès à l'emploi formel et à des filets de sécurité sociale. En particulier, les réfugiés faisaient face (et font toujours face) à des obstacles juridiques et pratiques supplémentaires aux droits et

services de base. Les données d'ESEC sont essentielles pour guider les décideurs politiques lorsqu'ils traitent des crises humanitaires, répondent à des situations d'urgence et prennent en charge une population déplacée. Associées à la sensibilisation à l'échelle locale, les décisions fondées sur des données peuvent réduire la violence à l'encontre des groupes vulnérables et améliorer l'accès aux services.

Malgré leurs promesses, les systèmes ESEC restent souvent sous-développés et sous-financés dans des contextes fragiles. Comblar ces lacunes et inscrire l'ESEC au programme de lutte contre la fragilité est une étape essentielle de la Décennie d'action.

PRÉSENTATION DU RECUEIL DE PRATIQUES

Depuis 2016, le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC travaille avec des pays du monde entier pour renforcer et améliorer leurs systèmes ESEC. Outre l'assistance technique et le soutien qu'il apporte à ses partenaires, le Centre a été un vecteur reconnu à l'échelle mondiale, rassemblant un large éventail d'acteurs travaillant dans ce domaine pour discuter, débattre et faire des progrès. En février 2018, le Centre, en partenariat avec l'Organisation mondiale de la Santé et l'UNICEF, a co-organisé la première réunion mondiale sur les systèmes ESEC, intitulée « Rendre l'invisible visible : les systèmes ESEC comme base pour réaliser le plan d'action d'égalité des sexes de 2030 », à Ottawa.

Deux ans plus tard, en février 2020, le Centre, Open Data Watch et le Fonds des Nations unies pour la population ont organisé une autre conférence – ConVERGE : Relier les systèmes d'état civil et statistiques vitales et l'égalité des sexes. Les discussions de deux jours ont mis en évidence des thèmes semblables à ceux

2 HCNUR. 2021. Refugee Data Finder. unhcr.org/refugee-statistics

examinés lors de la conférence de 2018 et ont souligné la nécessité d'explorer plus précisément les systèmes ESEC dans les contextes de conflit, d'urgence et de fragilité. Même si le besoin de recherche sur les pratiques efficaces d'ESEC dans les situations de conflit, d'urgence et de fragilité existe, la base de données probantes reste très limitée.

Le Centre d'excellence mène des efforts pour documenter une série de pratiques dans ce domaine et les partager avec l'ensemble de la communauté dans un recueil. L'objectif est de faire progresser le dialogue sur la mise en place de systèmes ESEC efficaces dans les situations de conflit, d'urgence et de fragilité, et de contribuer ainsi à ne laisser personne de côté. Le résultat de cet effort est une série de 12 documents, dont le présent aperçu, commandés par divers experts tels que des officiers de l'état civil, des praticiens et des chercheurs. La série d'études de cas et d'exemples concrets du recueil s'adresse à un large public :

- les universitaires ayant des connaissances scientifiques dans le domaine et qui souhaitent découvrir les lacunes de nos connaissances sur le thème des systèmes ESEC dans les situations de conflit, d'urgence et de fragilité;
- la Commission de statistique de l'ONU et les organismes de normalisation cherchant à comprendre comment les normes internationales peuvent mieux répondre aux besoins dans les situations d'urgence;
- les organismes gouvernementaux, les bureaux nationaux de statistique et les officiers de l'état civil s'efforçant d'améliorer leurs systèmes ESEC et d'apprendre des pays qui se sont attaqués à des questions similaires;

- les organisations s'occupant des réfugiés, telles que le HCR, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, le Comité international de secours et la Women's Refugee Commission, afin qu'elles puissent mieux hiérarchiser les efforts et comprendre les obstacles auxquels les réfugiés sont confrontés pour obtenir des documents;
- les organismes de financement et les organismes philanthropiques, afin qu'ils puissent reconnaître le manque de capacité des pays à fournir des systèmes ESEC et soutenir financièrement les efforts visant à renforcer ces systèmes.

Les urgences sur lesquelles les documents se concentrent sont notamment les suivantes :

- les systèmes ESEC dans le contexte de la réaction aux catastrophes naturelles;
- les systèmes ESEC servant de garantie pour l'égalité des sexes pendant un conflit;
- protéger les droits des réfugiés et des migrants;
- assurer un enregistrement correct des décès pour tous;
- lutter contre la COVID-19.

Le recueil commence par quatre documents qui donnent un aperçu de la situation de l'ESEC dans le contexte de ces sujets. Les sept autres documents présentent des études de cas sur le Brésil, l'Équateur, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, la Syrie et l'Iraq, et le Vanuatu. Vous trouverez ci-dessous une liste complète des documents et leurs résumés.



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

CRÉER DES SYSTÈMES ESEC RÉSISTANTS : LEÇONS TIRÉES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET AUTRES SITUATIONS D'URGENCE

Par Carmen Sant Fruchtmann, Anna Socha,
Laura Monzón Llamas, Carla AbouZahr,
Irina Dincu et Daniel Cobos Muñoz

Disponible en anglais et en français

Comme d'autres situations d'urgence avant elle, la pandémie de COVID-19 souligne l'importance de systèmes ESEC fiables et opportuns pour les décideurs politiques et les personnes. Ce document examine le rôle des systèmes ESEC avant, pendant et après une situation d'urgence. Il utilise des exemples tirés de la crise de COVID-19 actuelle et de situations d'urgence précédentes, telles que les catastrophes naturelles et l'épidémie d'Ebola. S'appuyant sur la documentation relative aux systèmes de santé résilients, combinée aux leçons tirées et aux expériences des systèmes ESEC en situation de stress, le document propose le Cadre pour des systèmes ESEC résistants, qui reprend sept compétences pour des systèmes ESEC résistants : intégré, réactif, agile, efficace, essentiel, inclusif et robuste. Ce cadre vise à fournir un terrain d'entente aux praticiens et aux responsables de la mise en œuvre des systèmes ESEC afin de créer les bases de systèmes ESEC résistants.

ÉTAT CIVIL : MAINTIEN DES NORMES INTERNATIONALES DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

Par Srdjan Mrkić

Disponible en anglais et en français

Un système d'enregistrement des faits d'état civil comprend tous les cadres institutionnels, juridiques et techniques nécessaires pour exécuter les fonctions d'enregistrement d'une manière techniquement viable, coordonnée et normalisée, dans l'ensemble du pays, compte tenu des particularités socioculturelles de celui-ci. L'entreprise la plus cruciale à la suite de la pandémie de COVID-19 a été de faciliter l'enregistrement universel de tous les faits d'état civil survenant dans un pays. Ce document constate que pour que l'enregistrement des faits d'état civil fonctionne pendant la pandémie de COVID-19 et pour garantir le respect des normes internationales en matière d'enregistrement des faits d'état civil, il faut en priorité numériser et informatiser le système et la structure de l'état civil. Il s'avère que c'est le seul facteur qui ait permis d'atténuer les répercussions de la pandémie et de garantir que l'enregistrement des faits d'état civil soit fermement ancré dans le modèle de gestion de l'identité juridique que l'Organisation des Nations Unies appelle tous ses États membres à mettre en œuvre d'ici 2030.

EN L'ABSENCE DE SYSTÈMES ESEC, COMMENT RECENSER ET ENREGISTRER LES DÉCÈS DANS LES CONTEXTES DE CONFLIT OU D'URGENCE OU DANS LES MILIEUX FRAGILES?

Par Carla AbouZahr, Laura Monzón Llamas, Carmen Sant Fruchtmán et Daniel Cobos Muñoz

Disponible en anglais et en français

Les dernières années ont été marquées par des déplacements importants de populations fuyant la guerre, les conflits civils, les catastrophes et les situations d'urgence pour trouver une vie meilleure ailleurs. Nous examinons le rôle des systèmes ESEC pendant les crises liées aux conflits, aux migrations, aux catastrophes et aux urgences sanitaires. Il sera tout particulièrement question du recensement et de l'enregistrement des décès et des causes de décès dans de telles circonstances. Ces activités, essentielles pour la santé publique, facilitent la planification et la prestation des services de soins de santé aux personnes touchées. Elles sont également d'une importance fondamentale pour les personnes et les familles, car l'enregistrement des faits d'état civil fournit une documentation juridique sur l'identité, l'état civil et les liens de parenté, ainsi que la preuve de la survenance de ces faits. Souvent négligés, les documents juridiques attestant le décès d'une personne revêtent une importance particulière pour les membres survivants de la famille. Ces documents fournissent la preuve d'un changement d'état civil et autorisent un conjoint survivant à se remarier, à revendiquer la nationalité par filiation et à avoir accès aux biens, aux prestations et aux indemnités, ainsi qu'à exercer ses droits à l'héritage. Le présent document présente les principales lacunes des mesures internationales prises pour enregistrer et comptabiliser les décès. Il s'intéresse également à la façon dont la saisie des renseignements sur les décès et la remise, aux membres survivants de la famille, des données et des certificats de décès nécessaires

peuvent contribuer à améliorer la résilience des institutions et de la société, à favoriser un relèvement post-crise et à ouvrir la voie à la stabilité à l'issue d'une catastrophe et d'un conflit.

APPLIQUER UNE « OPTIQUE SYSTÉMIQUE » : ESEC ET FRAGILITÉ À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Par Lauren Harrison et Liliana Suchodolska

Disponible en anglais et en français

Les systèmes ESEC sont essentiels pour soutenir le développement institutionnel, la responsabilité et la conception de politiques efficaces. Pour cette raison, ils représentent un investissement stratégique dans le développement à long terme des États fragiles et touchés par des conflits. Les technologies, outils et sources de données émergents de l'ère numérique ont créé de nouvelles possibilités pour créer et renforcer les systèmes ESEC dans ces contextes tout en amplifiant les défis en matière de confidentialité et de gouvernance des données. Ce document s'appuie sur les 20 ans d'expérience de PARIS21 dans les pays à faible et moyen revenu pour analyser les obstacles au développement des systèmes ESEC dans les États fragiles et touchés par des conflits, et les stratégies pour les surmonter. Grâce à une évaluation des capacités et du financement, le document incite à mettre à nouveau l'accent sur les approches systémiques de l'ESEC pour faire progresser l'inclusion et la participation dans les situations de crise et de fragilité.



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

AUTRES SOURCES D'INFORMATION SUR LES DÉCÈS AU BRÉSIL DANS LE CONTEXTE DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Par Everton E. C. Lima, Marcos R. Gonzaga, Flávio H. M. de A. Freire et Bernardo L. Queiroz

Disponible en anglais, en français et en portugais

Les défis en matière de santé et de développement des prochaines décennies ne peuvent être relevés efficacement sans données fiables sur les naissances, les décès et les causes de décès. Seul un système complet d'enregistrement et de statistiques de l'état civil peut offrir cela. Ce document constate que même avec des améliorations significatives dans la collecte et la précision des données sur les décès au Brésil au cours des 40 dernières années, il est encore nécessaire de développer des recherches qui présentent des données probantes sur les stratégies les plus efficaces pour la collecte des registres et des statistiques d'état civil, et dans quels contextes. Les auteurs soulignent qu'un problème récurrent qui compromet la rapidité des études épidémiologiques et démographiques est lié au rythme de diffusion des données du système d'information sur la mortalité. Les recherches suggèrent que le ministère de la Santé devrait créer un double flux d'information. Cela permettrait de garantir que les données non vérifiées et non corrigées sur les décès sont mises immédiatement à la disposition des gestionnaires et des chercheurs dans le domaine de la santé et que les données vérifiées sur les décès sont mises à disposition plus tard, après que la qualité de l'information a été analysée.

ENTERREMENT DE PERSONNES NON IDENTIFIÉES À RIO DE JANEIRO : LA DISPARITION DE PERSONNES DANS LA BUREAUCRATIE DE L'ÉTAT

Par Alexandre Trece, Cláudio Machado et Raquel Chrispino

Disponible en anglais, en français et en portugais

Cet article traite de la question des décès de personnes non identifiées à Rio de Janeiro à partir des observations des auteurs en tant que professionnels, membres de comités nationaux et étatiques, donc directement responsables de la mise en œuvre des mesures visant à lutter contre ce problème. L'article est divisé en quatre parties :

- la première partie contextualise la question du décès de personnes non identifiées en tant que problème de politique publique et présente les principaux éléments de l'organisation du système d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité;
- ensuite, les cas de décès de personnes non identifiées dans le système de santé, l'assistance sociale, ceux résultant d'un crime, les détenus du système pénitentiaire et les victimes de milices urbaines sont décrits;
- les mesures prises jusqu'à présent pour corriger ce problème sont présentées, en mettant l'accent sur la révision des règlements et du processus d'identification au moment du décès; et
- la dernière partie se termine par la présentation de recommandations qui peuvent contribuer à atténuer le problème à Rio de Janeiro et à l'échelle nationale.

STRATÉGIES POUR AFFRONTER LES DÉFIS IMPOSÉS PAR LA COVID-19 AU SERVICE D'ÉTAT CIVIL EN ÉQUATEUR

Par Vicente Andres Taiano Gonzalez, Gustavo Pedroso de Lima Brusse et Vinicius Souza Maia

Disponible en anglais, en français et en espagnol

Au début, l'Équateur a été l'un des pays les plus touchés par la COVID-19 en Amérique du Sud. Il y avait une forte concentration de cas dans la ville de Guayaquil, dans la province de Guayas. La situation d'urgence provoquée par la pandémie a directement influé sur les principes de base qui sous-tendent le système ESEC du pays, tels que son rôle statistique (enregistrement permanent des données) et son rôle social (garantir l'accès aux droits fondamentaux de la personne). Plus précisément, la nécessité de l'éloignement social remet en question la capacité des gens à enregistrer les naissances, les décès, les mariages et les divorces, ce qui accroît les obstacles socio-économiques, culturels et géographiques existants. Ce document présente la nouvelle réponse du système ESEC de l'Équateur à la pandémie depuis mars 2020. Il met en lumière les principales stratégies mises en place pour garantir le bon déroulement des opérations afin que les gens puissent continuer à enregistrer les faits d'état civil pendant l'urgence sanitaire. Parmi les principales mesures figurent des processus à moyen et long terme : il s'agit notamment de moderniser le système d'enregistrement des faits d'état civil, de créer une stratégie d'équipes mobiles et d'utiliser le système d'enregistrement en ligne des statistiques de l'état civil. Des mesures d'urgence à court terme ont également été prises, telles que la coordination de l'intégration des unités hospitalières, l'utilisation d'une stratégie de prestation de services à code de couleurs, l'ajustement des horaires de travail, l'ouverture de nouveaux bureaux, la mise à disposition d'un bureau de service en ligne par l'entremise du bureau virtuel et la mise à jour quotidienne des données.

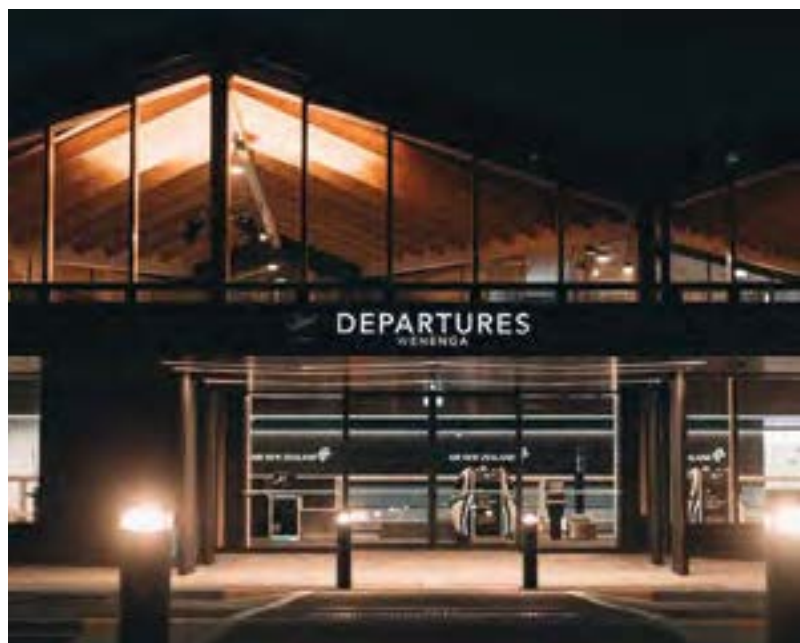


Photo : Josiah Farrow / Pexels

POURSUIVRE L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL EN NOUVELLE-ZÉLANDE AU TEMPS DE LA COVID-19

Par Jeff Montgomery

Disponible en anglais et en français

Ce document donne un aperçu de la réponse du gouvernement néo-zélandais à la crise de la COVID-19 du point de vue de l'enregistrement des faits d'état civil. Il examine les initiatives prises par le gouvernement pour réduire les effets de la pandémie sur les services de santé et d'enregistrement des faits d'état civil. Il met également l'accent sur les avantages à long terme des mesures d'urgence mises en place au début de la crise. Il a été rédigé à partir de la présentation donnée à l'occasion de l'Asia-Pacific Stats Café Series : Réponses des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil de l'Asie et du Pacifique à la crise de la COVID-19.



Photo : Ketut Subiyanto / Pexels

LE RÔLE D'UN SYSTÈME ESEC DANS L'ESTIMATION DE LA SURMORTALITÉ LIÉE À LA COVID-19 EN CORÉE DU SUD

Par Eunkoo Lee, Seokmin Lee et Tanja Brøndsted Sejersen

Disponible en anglais et en français

Dans des situations comme la pandémie actuelle, les décès peuvent être directement et indirectement liés à la COVID-19. Des personnes peuvent succomber au virus, mais d'autres décès résulteront d'un manque de ressources médicales alors que ces dernières sont résolument orientées vers la réponse à la pandémie. Pour éclairer la réponse à la pandémie, les auteurs de ce document analysent conjointement la surmortalité attribuée à la COVID-19 par la Korea Disease Control and Prevention Agency, qui dirige la réponse à la COVID-19, et par Statistics Korea (KOSTAT), qui gère l'ESEC en République de Corée. Ce document laisse entendre qu'il peut être utile de calculer la surmortalité pour estimer le niveau de mortalité en supprimant les incertitudes liées à la COVID-19.

DOCUMENTER LA VIE ET LA MORT LORS DE CONFLITS : LE VÉCU DES FEMMES EN SYRIE ET EN IRAQ

Par Martin Clutterbuck

Disponible en anglais et en français

Ce document se concentre sur les expériences des femmes dans deux pays récemment ravagés par de longs conflits : l'Iraq et la Syrie. Les conflits qui ont débuté en Syrie en 2011 et en Iraq en 2014 ont exercé une pression considérable sur la capacité des familles à enregistrer les faits d'état civil et à les faire certifier. Les femmes sont particulièrement touchées, car elles ont souvent perdu leur conjoint pendant les combats, et le soutien familial et la contribution aux revenus sont alors réduits. Ces femmes doivent prouver l'endroit où se trouve leur mari disparu ou son identité (ou les deux) pour obtenir la nationalité et une identité juridique pour les enfants nés de ces relations. Les problèmes de sécurité limitent la capacité des femmes à se rendre dans les bureaux du gouvernement pour faire enregistrer les événements familiaux et accéder aux services. Alors que la période les oblige à assumer des responsabilités supplémentaires, l'effet des lois et des pratiques culturelles paternalistes réduit leur capacité à le faire.



Photo : Silke von Brockhausen / PNUD

ATTÉNUER L'IMPACT DES CATASTROPHES NATURELLES SUR LES SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT ET DE STATISTIQUES D'ÉTAT CIVIL : LE CAS DU VANUATU

Par Gloria Mathenge, Benuel Lenge,
Joemela Simeon, Carah Figueroa,
Christine Linhart et Ana Janet Sunga

Disponible en anglais et en français

Situé au centre de la ceinture des cyclones du Pacifique dans le Pacifique Sud, le Vanuatu, avec sa population de 272 459 habitants, est considéré comme l'un des pays les plus vulnérables aux catastrophes naturelles au monde. Le Vanuatu se remet des conséquences du violent cyclone tropical Harold, de catégorie 5, qui s'est abattu sur le pays en avril 2020, après le cyclone Tino en janvier 2020, le cyclone Oma en 2019 et le cyclone Pam en 2015. Le Vanuatu est

également exposé aux éruptions volcaniques, aux tremblements de terre, aux ondes de tempête, aux inondations côtières et aux glissements de terrain, et en a déjà connu. Outre la tristesse causée par les pertes humaines, ces catastrophes ont eu une incidence importante et directe sur les moyens de subsistance des gens, y compris ceux des fonctionnaires de l'état civil. Elles ont également eu des répercussions sur l'infrastructure du gouvernement, y compris les bureaux d'état civil, ainsi que sur la capacité du pays à maintenir des fonctions importantes pendant et après la crise, et en réponse à celle-ci. Ce document s'appuie sur les expériences du Vanuatu pour évoquer l'importance des systèmes ESEC et les difficultés rencontrées lorsque ces systèmes sont mis en œuvre pendant les catastrophes et les urgences. Il traite également des mesures à prendre pour atténuer l'effet des catastrophes sur les systèmes ESEC.

OUVRIR LA VOIE À DE MEILLEURS SYSTÈMES ESEC

Les avantages de l'enregistrement et des statistiques de l'état civil (ESEC) vont de la gouvernance et de la paix, aux droits de la personne et à la protection sociale, en passant par l'économie. Dans cette optique, les systèmes ESEC représentent un outil essentiel pour la construction de l'État et la bonne gouvernance – non seulement dans les États fragiles et touchés par des conflits, mais dans tous les États. L'enregistrement des faits d'état civil, notamment les naissances, les mariages, les divorces et les décès, est essentiel pour fournir des statistiques démographiques de base. Cela permet de mieux surveiller les mouvements de population, les changements démographiques et les menaces potentielles pour la santé. Les systèmes ESEC offrent une valeur immédiate en temps de crise et par la suite, ce qui signifie une affectation stratégique et rentable de ressources financières et humaines limitées dans des contextes fragiles. Alors que le monde cherche à se reconstruire au milieu des conséquences de la pandémie de COVID-19 et qu'il se prépare à des échéances de plus en plus réduites pour atteindre les objectifs de développement durable, il devient de plus en plus important d'améliorer et de renforcer les systèmes ESEC.

Créer des systèmes ESEC résistants : Leçons tirées de la pandémie de COVID-19 et autres situations d'urgence

par Carmen Sant Fruchtmann, Anna Socha, Laura Monzón Llamas,
Carla AbouZahr, Irina Dincu et Daniel Cobos Muñoz

INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 a fait ressortir l'importance capitale qu'il y a à disposer d'un système d'enregistrement des faits d'état civil fiable pour produire des statistiques de l'état civil et éclairer les processus de prise de décisions en matière de santé.¹ Dans les situations d'urgence, telles que la pandémie de COVID-19, les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) sont essentiels à l'obtention d'une image complète et à jour de la mortalité et au calcul de la surmortalité, toutes causes confondues. Les décideurs ont besoin de données sur la mortalité pour définir les modalités, le moment et le lieu d'établissement des mesures de santé publique, ainsi que les bénéficiaires.² Le fait de disposer, en temps voulu, de statistiques sur la mortalité facilite le contrôle et la gestion des épidémies,³ surtout dans un scénario de pandémie à évolution rapide. En outre, les données sur la fécondité, la mortalité et la population globale tirées des systèmes ESEC peuvent, avant et pendant les situations

d'urgence sanitaire, être exploitées à d'autres fins, notamment le calcul du nombre de doses de vaccin nécessaires, l'estimation des besoins en hébergement d'urgence et la planification budgétaire des versements d'aide sociale.⁴

De nombreux pays dans le monde ne disposent pas de systèmes ESEC suffisamment performants pour faire face aux crises économiques, sociales, environnementales ou d'ordre matériel. En fait, même les pays disposant de systèmes ESEC arrivés à maturité peinent à produire en temps opportun des données complètes permettant d'assurer le suivi de la mortalité associée à la pandémie de COVID-19.⁵ L'incapacité et la nécessité à disposer de systèmes ESEC fonctionnels pendant la pandémie ont amené la communauté internationale à se pencher sur la nature critique des systèmes ESEC. Les technologies dépassées, les cadres juridiques rigides et les procédures fastidieuses sont autant de facteurs qui empêchent les systèmes ESEC de s'adapter aux nouveaux besoins et d'y répondre.⁶

1 Setel, P. et al. 2020. [who.int/bulletin/volumes/98/6/20-263194.pdf](https://www.who.int/bulletin/volumes/98/6/20-263194.pdf)

2 Setel, P. 2020. [statnews.com/2020/08/03/measuring-excess-mortality-gives-clearer-picture-pandemics-true-burden/](https://www.statnews.com/2020/08/03/measuring-excess-mortality-gives-clearer-picture-pandemics-true-burden/)

3 Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2018. apps.who.int/iris/handle/10665/272442

4 La Communauté du Pacifique. s.d.

5 Aron, J. et Muellbauer, J. 2020. ourworldindata.org/covid-excess-mortality

6 AbouZahr, C. et al. 2019. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5872022/

Le niveau de rendement des systèmes ESEC s'est détérioré pendant les confinements généralisés et en raison des restrictions imposées par les gouvernements sur les déplacements dans le but de ralentir la transmission de la COVID-19. Le 9 avril 2020, l'équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique a publié des recommandations pressant les gouvernements à considérer l'enregistrement des faits d'état civil comme un service essentiel et de ce fait, à poursuivre les activités pendant la pandémie.⁷ D'après le même rapport, il est nécessaire d'accorder la priorité à l'enregistrement des naissances, des décès et des causes de décès, si tous les services d'enregistrement des faits d'état civil ne peuvent être garantis.

En dépit des bonnes intentions des directives du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique (UNLIA) visant à accorder la priorité à l'enregistrement des naissances et des décès, les auteurs tiennent à souligner l'importance que revêtent tous les enregistrements, y compris les mariages et les divorces, dans les situations d'urgence. Tous les enregistrements offrent des protections importantes, en particulier pour les populations vulnérables. L'enregistrement des mariages et des divorces permet aux femmes de bénéficier de services sociaux essentiels et de faire valoir leurs droits de propriété pendant et après le mariage. Le processus d'enregistrement des mariages constitue également un mécanisme important pour s'assurer que les mariages ne

sont contractés qu'avec le consentement libre et éclairé des futurs époux, et que l'âge minimum du mariage est respecté, deux éléments ayant une résonance particulièrement forte dans les situations d'urgence.⁸

Malgré les directives de l'UNLIA relatives à la pandémie de COVID-19, certains pays, comme l'Inde ou le Royaume-Uni, ne considèrent toujours pas l'enregistrement des faits d'état civil comme un service essentiel. Cette non-reconnaissance a provoqué la détérioration de la prestation des services, la fermeture de bureaux d'ESEC et l'arrêt des activités d'enregistrement des faits d'état civil.^{9,10} En outre, la crainte de l'infection et les ordres de rester à la maison ont découragé le public de se rendre dans les bureaux d'état civil.¹¹

En cette période d'incertitude mondiale, une chose est sûre : la crise en lien avec la COVID-19 qui sévit actuellement ne sera pas la dernière. En effet, plusieurs pays subissent déjà les conséquences sanitaires et sociales de la crise climatique,¹² les effets des migrations massives, les risques d'instabilité politique et les conflits civils.¹³ C'est pourquoi les stratégies de préparation et d'intervention des pays doivent s'articuler autour de systèmes ESEC performants pour faire face aux futures situations d'urgence et aux crises chroniques. Les pays auront besoin de systèmes ESEC résilients pour relever les défis qui s'annoncent au XXI^e siècle et répondre aux besoins en perpétuelle mutation d'une société dynamique.

7 Division de la statistique des Nations Unies. 2020. covid-19-response.unstatshub.org/statistical-programmes/maintaining-crvs/

8 Polavarapu, A. 2016. data2x.org/resource-center/gendered-dimensions-of-marriage-and-divorce-registration-laws-in-africa/

9 IANS. 2020. economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/what-constitutes-essential-services-and-how-govt-responds/what-can-you-do-during-a-shutdown-situation/slideshow/74772217.cms

10 AbouZahr, C. 2020. vitalstrategies.org/what-is-the-true-human-toll-of-covid-19-for-better-answers-to-this-critical-question-strengthen-civil-registration-systems/

11 Ibid.

12 Nations Unies. 2020. un.org/fr/un75/climate-crisis-race-we-can-win

13 Organisation internationale pour les migrations. 2020. worldmigrationreport.iom.int/fr

Face aux bouleversements annoncés, les systèmes ESEC résilients continueront à fournir des services essentiels et parviendront à se rétablir et à s'adapter à la nouvelle situation. Les gouvernements seront en mesure de prendre des décisions reposant sur des preuves et de s'attaquer plus efficacement aux défis quotidiens et aux crises futures. Dans le même temps, les personnes et les familles peuvent continuer à faire valoir leurs droits en présentant une preuve d'identité, d'état civil et de filiation fournie par les systèmes ESEC.¹⁴

En raison de la nature complexe des systèmes gouvernementaux et de leurs interactions avec d'autres systèmes et personnes, il est presque impossible de prévoir les risques qui pèseront sur les systèmes ESEC. L'évolution vers des systèmes ESEC résilients repose sur une base philosophique et méthodologique visant à prévenir les risques systémiques. Contrairement aux stratégies traditionnelles de gestion des risques qui visent à renforcer certaines composantes d'un système pour lutter contre des menaces précises, les systèmes ESEC résilients doivent être prêts à assumer les risques, à se rétablir et à adapter leurs activités pour poursuivre la prestation des services et apporter de possibles modifications à l'issue de la crise.¹⁵



Photo : Henitsoa Rafalia / Banque mondiale

Dans le présent document, nous présentons un cadre mondial pour la mise en place de systèmes ESEC plus résilients qui non seulement aide les pays à anticiper les situations d'urgence et à y intervenir, mais aussi rend les systèmes ESEC plus à même de faire face aux défis quotidiens. Nous affirmons que les systèmes ESEC résilients doivent être au cœur des stratégies de préparation et d'intervention en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, notre Cadre pour des systèmes ESEC résistants aidant les gouvernements à passer à travers la pandémie en cours et les suivantes.

14 Sumner, C. 2015. cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2015/02/AIPJ-PUSKAPA-BASELINE-STUDY-ON-LEGAL-IDENTITY-Indonesia-2013.pdf

15 Linkov, I. et al. 2019.

MESSAGES CLÉS

- Les pays auront besoin de systèmes ESEC résilients pour relever les défis qui s'annoncent au XXI^e siècle et répondre aux besoins en perpétuelle mutation d'une société dynamique.
- Face aux perturbations, les systèmes ESEC résilients continuent à fournir des services essentiels et parviennent à se rétablir et à s'adapter à la nouvelle situation.
- La pandémie de COVID-19 a souligné l'importance de disposer de statistiques de mortalité fiables et opportunes pour élaborer des politiques. Les systèmes ESEC sont tenus de produire ces statistiques, et d'enregistrer, de consigner et de fournir des justificatifs pour tout autre fait d'état civil.
- Ils jouent un rôle essentiel dans le respect des droits de la personne de tout individu. La preuve juridique qu'ils fournissent donne accès aux services sanitaires et sociaux, entre autres, qui sont surtout nécessaires en temps de crise. Cela est particulièrement vrai pour les populations défavorisées et marginalisées.
- Avec le Cadre pour des systèmes ESEC résistants, nous proposons une approche globale axée sur le renforcement des systèmes ESEC en mettant l'accent sur la prévention des conséquences catastrophiques avant la survenue d'une situation d'urgence, une riposte efficace aux crises et la garantie d'une reprise durable.

- Enfin, nous nous sommes inspirés du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe pour définir un ensemble de facteurs à prendre en considération pour orienter la transformation des systèmes ESEC, qu'ils soient arrivés à maturité ou non, en un système ESEC résilient. Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, performance ne rime pas nécessairement avec résilience, surtout si le système ESEC n'est pas conçu de manière appropriée.

LES SYSTÈMES ESEC SONT UN FILET DE SÉCURITÉ DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

Estimation de la surmortalité

Le nombre total de décès dus à la COVID-19, qui a atteint 1 443 694¹⁶ dans le monde en date du 28 novembre 2020, est sous-estimé en raison de systèmes de santé et de statistiques déficients.^{17 18 19} Il est impossible de comparer les décès dus à la COVID-19 entre les pays compte tenu des différences dans les définitions.²⁰ Certains pays ne signalent que les décès de personnes dont le test de COVID-19 s'est révélé positif, tandis que d'autres incluent tous les décès pour lesquels des symptômes de la COVID-19 ont été observés.²¹ En outre, certains pays ne comptabilisent que les décès survenus dans des établissements de soins de santé, excluant les personnes décédées dans des maisons de santé ou à domicile.²² Selon les lignes directrices

16 Johns Hopkins University & Medicine. 2020. coronavirus.jhu.edu/map.html

17 Kiang, M. 2020. acpjournals.org/doi/full/10.7326/M20-3100

18 Ghislandi, S. et al. 2020.

19 Giles, C. 2020.

20 Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2020a.

[who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci-Brief-Mortality-2020.1](https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci-Brief-Mortality-2020.1)

21 Our World in Data. 2020. ourworldindata.org/covid-deaths#deaths-from-covid-19-background

22 Cobos Muñoz, D. et de Savigny, D. 2018. crvsgateway.info/file/16907/1785

publiées par l'OMS le 20 avril 2020, un décès imputé à la COVID-19 est défini comme « un décès résultant d'une maladie cliniquement compatible, chez un cas probable ou confirmé de la COVID-19, en l'absence de toute autre cause évidente de décès sans lien avec la maladie à coronavirus. »²³

Face aux défis et aux incertitudes que soulève la détermination précise de la cause des décès associés à la COVID-19, les analystes ont dû se concentrer sur le suivi de la surmortalité pendant la pandémie. Les données sur la surmortalité permettent de faire le point sur les décès imputés à la COVID-19 et d'avoir une vision d'ensemble des effets indirects de la pandémie, en comparant le nombre de décès de la période écoulée et ceux survenus au cours des années précédentes.²⁴ En raison de son caractère continu et universel, l'enregistrement des faits d'état civil peut dégager les tendances temporelles de la mortalité totale, y compris les écarts selon l'âge, le sexe ou le lieu de résidence. Dans la plupart des pays européens, le projet européen de surveillance de la mortalité (EuroMOMO), qui surveille la mortalité et la surmortalité résultant de risques pour la santé publique, publie un bilan hebdomadaire de la surmortalité sur lequel s'appuient les décideurs politiques.^{25 26} Le grand défi consiste à transformer les systèmes ESEC qui ne sont pas arrivés à maturité pour qu'ils atteignent un niveau d'exhaustivité de

l'enregistrement tel qu'ils seront en mesure d'estimer la surmortalité avec précision, tous groupes de population confondus.^{27 28} Lorsque les systèmes ESEC sont incomplets, les femmes, les enfants et les minorités ont moins de chances d'être inclus dans les statistiques de l'état civil, ce qui conduit à leur exclusion de la planification des politiques et à la non-prise en compte de leurs besoins.^{29 30} Cette situation est particulièrement préoccupante pour la santé publique, car l'élaboration de politiques ancrées dans la réalité repose sur les données recueillies sur l'identité des personnes décédées et la cause de leur décès.

Seul un petit nombre de pays a mis à profit ses systèmes ESEC bien rodés pour produire des données sur l'ampleur et la trajectoire de la pandémie de COVID-19. Cela leur a permis d'étudier la surmortalité et les causes de décès au sein de l'ensemble de la population et de ventiler les données selon l'âge, le sexe, l'origine ethnique, l'emplacement géographique et le statut socioéconomique.³¹ Par exemple, en Amérique du Sud, des pays comme le Costa Rica et le Brésil ont rapidement adapté leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil pour tenir des statistiques précises et répondre aux nouveaux besoins. Le Costa Rica a mis en place un système de notification en ligne des naissances et des décès, et ce, directement depuis les hôpitaux.³²

23 Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2020b. paho.org/en/documents/international-guidelines-certification-and-classification-coding-covid-19-cause-death

24 Leon, D.A. et al. 2020.

25 Fouillet, A. et al. 2020.

26 EuroMOMO. 2020. euromomo.eu/

27 Ghislandi, S. et al. 2020.

28 Adjiwanou, V. et al. 2020. osf.io/preprints/socarxiv/4bu3q/

29 Harbers, I. 2020.

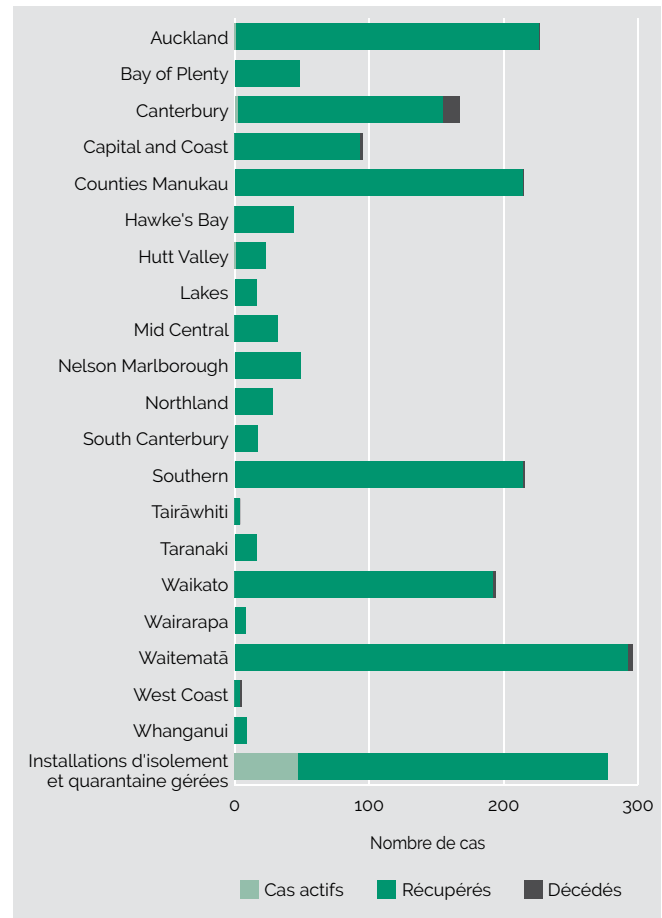
30 Cobos Muñoz, D. 2020. crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Gender_3.3_COD_f_WEB.pdf

31 Ibid.

32 Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

La Nouvelle-Zélande, dont les données d'état civil sont disponibles en ligne, a utilisé les avis de décès pour suivre la mortalité liée à la COVID-19 sur une base quotidienne, et non plus hebdomadaire. La réponse du gouvernement néo-zélandais à la crise de la COVID-19 a été reconnue et applaudie dans le monde entier pour sa capacité à éradiquer la maladie de la population. La clé de leur succès réside dans leur capacité à agir rapidement et à prendre de fortes mesures de santé publique, d'où la nécessité de posséder des données fiables sur la progression de la COVID-19 au sein de la population. Les données sur la mortalité sont diffusées dans les heures qui suivent, ce qui permet à leur équipe d'intervention en lien avec la COVID-19 de prendre des décisions rapides.³³ La figure 1 illustre les cas en ligne de COVID-19 et les décès liés à la maladie survenus en Nouvelle-Zélande, par conseil de santé de district et dans les installations d'isolement et de quarantaine gérées.³⁴

Figure 1 : Données en ligne de la Nouvelle-Zélande sur les cas de COVID-19 et les décès liés à la maladie, en date du 9 novembre 2020.³⁵



33 AbouZahr, C. 2020.

34 Ministère néo-zélandais de la Santé. 2020. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-data-and-statistics/covid-19-current-cases

35 Ibid.

Accès aux services de santé et aux services sociaux

Les systèmes ESEC servent à émettre les justificatifs attestant la survenue de faits d'état civil au cours de la vie d'une personne concernant son identité, son état civil et ses liens de parenté.^{36 37} L'absence de certificat de naissance peut réduire l'accès à l'éducation ou aux services de santé.^{38 39} Pour les membres de la famille d'une personne décédée, un certificat de décès peut se révéler essentiel pour recevoir des prestations d'assurance et de retraite, régler la succession, autoriser un remariage et éviter l'usurpation d'identité en établissant l'identité juridique du défunt.^{40 41} Ces documents sont d'autant plus importants en temps de crise ou à l'issue de celle-ci, car les familles peuvent avoir besoin de contracter des prêts ou de recevoir des indemnités d'assurance, ou de s'assurer que les enfants retrouvent leurs familles.⁴²

Les systèmes ESEC sont particulièrement bénéfiques pour les populations vulnérables et les communautés marginalisées, car ils

fournissent aux personnes vivant dans un pays ou sur un territoire donné des certificats leur permettant d'obtenir des documents juridiques.⁴³ Lorsque des populations doivent ou sont contraintes de migrer en raison d'une crise, le fait de posséder une preuve d'identité juridique devient cruciale pour elles et leurs enfants.^{44 45} Ces documents leur permettent d'exercer leurs droits fondamentaux et de recevoir l'aide du pays d'accueil. Cependant, ces groupes de population rencontrent des obstacles à l'enregistrement, en raison de l'interdépendance des facteurs économiques, sociaux et structurels tels que l'origine ethnique, le sexe ou la pauvreté,^{46 47 48 49} et les effets de l'absence de documents juridiques se répercutent d'une génération à l'autre.^{50 51} Prenons le cas d'une femme qui, après avoir perdu son mari pendant une situation de crise, ne peut obtenir de certificat de décès. Elle ne pourra pas se remarier et ses enfants n'auront pas droit à l'héritage.⁵² Il a été démontré que les enfants nés en période d'instabilité pendant laquelle aucun document juridique n'a été établi sont particulièrement

36 Abouzahr, C. et al. 2019.

37 Division de la statistique des Nations Unies. 2002.

38 Fagernäs, S. 2014. [sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014498313000466](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014498313000466)

39 Fagernäs, S. et Odame, J. 2013.

40 The Loomba Foundation. 2016. theloombafoundation.org/our-work/research/world-widows-report

41 Gautam Mitra, R. 2019. crvssystems.ca/sites/default/files/inline-files/CRVS_Gender_2.3_ID_f.pdf

42 La Communauté du Pacifique. s.d.

43 Chereni, A. 2016.

44 Ball, J. et al. 2017.

45 Seo, B. K. 2017.

46 Chereni, A. 2016.

47 Apland, K. et al. 2014.

48 Sumner, C. et Kusumaningrum, S. 2014. cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2015/02/AIPJ-PUSKAPA-BASELINE-STUDY-ON-LEGAL-IDENTITY-Indonesia-2013.pdf

49 Ordóñez Bustamante, D. et Bracamonte Bardález, P. 2006.

50 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2015.

51 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2016.

hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/Registering-rights-report-NRC-IHRC-October20151.pdf

52 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2015.

exposés à la traite des personnes ou au mariage des enfants,⁵³ car ils ne peuvent prouver ni leur âge ni leur filiation avec leur famille.⁵⁴

La crise de la COVID-19 nous a montré que personne n'est en sécurité tant que nous ne le sommes pas tous. Les éclosions de COVID-19 survenues parmi les migrants clandestins ou non en Catalogne (Espagne) et à Singapour ont été à l'origine du déclenchement de la deuxième vague dans ces deux pays.⁵⁵ Il est primordial de faciliter l'obtention de documents juridiques pour ne laisser personne de côté. Le document d'accompagnement de cette série, « En l'absence de systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), comment recenser et enregistrer les décès dans les contextes de conflit ou d'urgence ou dans les milieux fragiles ? »,⁵⁶ évoque plus en détail l'importance et le coût humain que des systèmes ESEC dysfonctionnels peuvent avoir sur les migrants et les sociétés.

Les systèmes ESEC jouent également un rôle essentiel dans d'autres fonctions de l'état, comme les élections. L'enregistrement des naissances et des décès fournit les renseignements de base nécessaires à l'établissement d'un registre de la population et des registres associés tels que les listes électorales, éléments essentiels à la tenue d'élections justes et transparentes.⁵⁷ En cas de dégradation ou de destruction d'un système

ESEC et des archives associées pendant une crise, les décideurs s'en remettent souvent à des méthodes ponctuelles pour reconstituer les listes électorales en vue d'un nouveau scrutin. Cependant, ces systèmes ponctuels d'inscription des électeurs sont inefficaces et imprécis (par exemple, risque de doubles inscriptions), et leur responsabilité et leur durabilité peuvent être remises en question (par exemple, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en République démocratique du Congo ou au Kosovo).⁵⁸

CADRE POUR DES SYSTÈMES ESEC RÉSISTANTS

Les gouvernements et les sociétés reposent sur des systèmes complexes et adaptatifs qui interagissent et dépendent les uns des autres. L'histoire nous enseigne que le vaste écosystème dans lequel nous vivons est plus grand que la somme des sous-systèmes qui le composent.⁵⁹ Par exemple, l'effondrement du système financier en 2008 et la crise économique qui en a résulté ont affecté le rendement des systèmes de santé⁶⁰ et accentué les inégalités en matière de santé dans toute l'Europe.⁶¹ Du fait de ces liens, les systèmes complexes sont confrontés à de nombreux risques difficilement prévisibles. Le concept de résilience nous permet de mesurer et de renforcer l'influence mutuelle des

53 Tolu, L. B. et Feyissa, G. T. 2020. [researchsquare.com/article/rs-25326/v1](https://www.researchsquare.com/article/rs-25326/v1)

54 Hanmer, L. et Elefante, M. 2016.

55 Boyle, P. 2020.

56 AbouZahr, C. et al. 2021.

57 Projet Ace. 2006. [aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408087](https://www.aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408087)

58 Ibid.

59 Senge, P. et Asay, D. 1988.

60 Thomson, S. et al. 2015. euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/289610/Economic-Crisis-Health-Systems-Health-Europe-Impact-implications-policy.pdf

61 Maynou Pujolràs, L. et Sáez Zafra, M. 2016.

composantes du système,⁶² contrairement aux approches traditionnelles de gestion des risques qui misent sur l'appréhension des effets de certains risques sur les composantes du système, sans parvenir à comprendre les répercussions en cascade sur l'ensemble des systèmes.

Les systèmes ESEC doivent être capables de faire face aux bouleversements de l'extérieur et aux situations d'urgence et de s'y adapter pour garantir le maintien des services essentiels. S'ils sont résilients, les systèmes ESEC sont en mesure de répondre aux situations d'urgence et d'en ressortir plus forts, et non dépassés ou carrément détruits. Aux fins de ce court document, nous entendons par résilience « la capacité d'un système à absorber les perturbations et à se réorganiser en intégrant ce changement, tout en conservant essentiellement la même fonction, la même structure, la même identité et les mêmes capacités de réaction. »⁶³

Le présent compte-rendu présente le Cadre pour des systèmes ESEC résistants qui constitue un point de référence au service des communautés d'ESEC à l'échelle locale, nationale et internationale, afin de s'assurer que les systèmes ESEC sont prêts à absorber les chocs externes et à s'adapter et à réagir à l'évolution des besoins des sociétés. Pour élaborer ce cadre, les auteurs ont procédé à une analyse documentaire des cadres et des directives visant à renforcer les systèmes ESEC et à développer des systèmes de

santé résilients. Plus précisément, le Cadre pour des systèmes ESEC résistants a mis à profit les efforts déployés dans le domaine de l'ESEC en situation d'urgence en s'inspirant de documents tels que le Manuel des systèmes d'établissement des Statistiques de l'état civil et d'enregistrement des actes d'état civil,⁶⁴ l'évaluation rapide de l'OMS portant sur les systèmes nationaux d'enregistrement et de statistiques de l'état civil,⁶⁵ la trousse à outils pour l'enregistrement des naissances en situation d'urgence,⁶⁶ les documents du Réseau des officiers d'état civil du Pacifique,⁶⁷ les lignes directrices des Nations Unies en lien avec la COVID-19⁶⁸ et les études de recherche sur les systèmes ESEC dans divers contextes.⁶⁹ Cependant, aucun des documents examinés ne constituait un cadre général destiné à la mise en place de systèmes ESEC résilients, d'où la volonté de concevoir le Cadre pour des systèmes ESEC résistants.

Le Cadre prévoit sept compétences clés essentielles à la mise en place de systèmes ESEC résilients (figure 2). Il adopte une perspective holistique et systémique pour intégrer la résilience dans toutes les fonctions de base des systèmes ESEC. Nous sommes bien conscients de la complexité et de la versatilité des systèmes ESEC qui sont influencés par le contexte, l'évolution du système, les boucles de rétroaction qui se produisent au sein des systèmes et entre eux, ainsi que les politiques connexes.

62 Linkov, I. et al. 2019.

63 Walker, B. et al. 2004. ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

64 Nations Unies. 2018. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

65 Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2010. apps.who.int/iris/handle/10665/70470

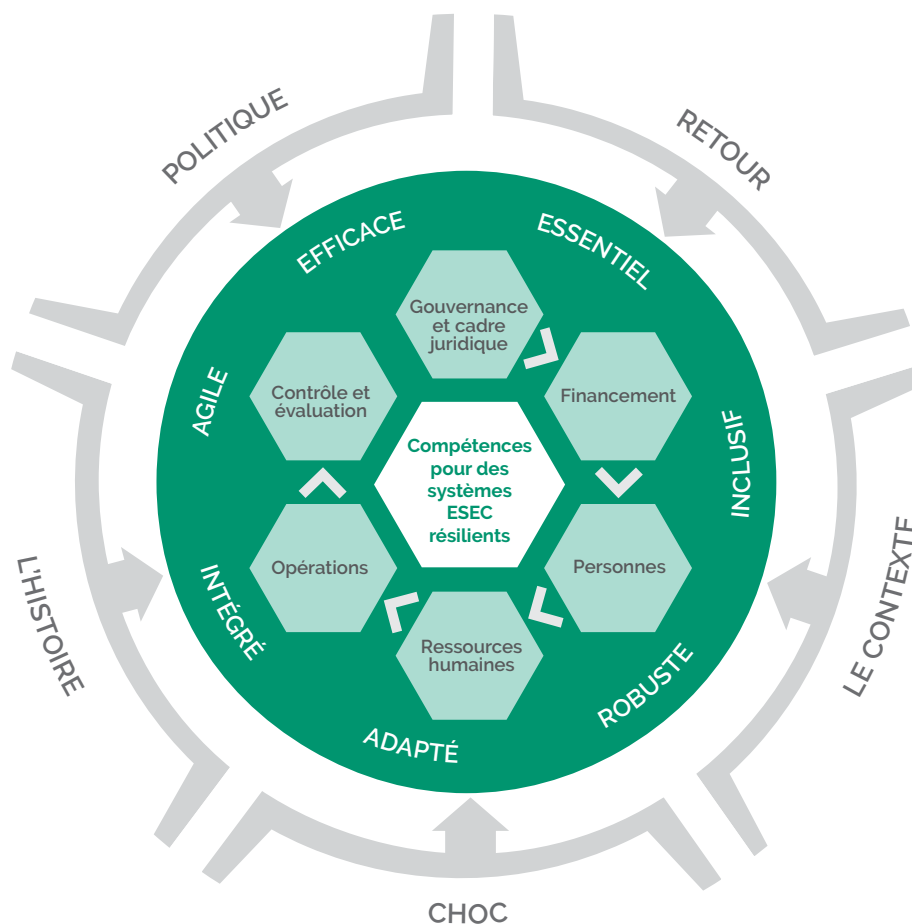
66 Plan International. 2018. brietoolkit.com/

67 Pacific Civil Registrars Network. 2017.

68 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

69 Rane, T. M. et al. 2020.

Figure 2 : Cadre pour des systèmes ESEC résilients.



COMPÉTENCES POUR DES SYSTÈMES ESEC RÉSILIENTS

Nous proposons sept compétences pour des systèmes ESEC résilients. Les systèmes ESEC doivent être intégrés, adaptés, agiles, efficaces, essentiels, inclusifs et robustes et être en mesure de parer aux urgences sanitaires.

Les compétences décrites dans le Cadre doivent coïncider avec une approche systémique, car la concrétisation d'une compétence repose largement sur la réalisation des autres, comme décrit ci-dessous. Elles ne sont pas destinées à être considérées isolément et ne s'excluent pas mutuellement.

INTÉGRÉ

Un système ESEC fonctionnel nécessite des niveaux élevés d'intégration, de coordination et de partage des données entre les organismes gouvernementaux à tous les échelons administratifs, entre les acteurs non étatiques et entre les états. Il est également essentiel que les systèmes ESEC soient intégrés au sein de la communauté pour s'assurer que les bénéficiaires sollicitent les services.

Les Nations Unies affirment que l'interaction et la coordination des services gouvernementaux sont nécessaires dans les contextes d'urgence.⁷⁰ Plus précisément, il est essentiel que des

échanges aient lieu entre la police et le ministère de la Justice, les représentants de la santé, les affaires intérieures et d'autres autorités pour faire progresser l'enregistrement des faits d'état civil sur des questions telles que la délivrance de documents, la vérification de l'identité et les funérailles.^{71 72} Pour qu'un enregistrement soit fiable et précis, plusieurs organismes et intervenants doivent entrer en jeu, d'où la nécessité d'avoir un système intégré. Par exemple, le secteur de la santé doit veiller à ce que les autorités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil soient informées des décès survenus dans les établissements et à ce que les données cumulatives sur la mortalité soient transmises à l'organisme national de statistique.⁷³ L'OMS recommande la mise sur pied d'un comité national de coordination réunissant les principales parties prenantes, notamment les bureaux d'enregistrement et des statistiques et le ministère de la Santé du pays.⁷⁴

Les approches multisectorielles et pangouvernementales des fonctionnalités des systèmes ESEC présentent des avantages indéniables dans les situations d'urgence et au-delà, notamment en garantissant la compatibilité entre les systèmes et en évitant toute duplication des efforts et les approches contradictoires.^{75 76} La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dispose d'un système unique préconisant les interventions liées à l'état civil, à l'inscription électorale et à la gestion des cartes nationales d'identité et des frontières.⁷⁷



Photo : Henitsoa Rafalia / Banque mondiale

L'intégration entre les secteurs vise également à faire en sorte que le système soit axé sur l'être humain. Dans le cadre d'une précédente étude, il a été constaté que les familles doivent assumer le fardeau de l'enregistrement lorsque les systèmes ESEC ne sont pas intégrés. L'absence d'enregistrement oblige les familles à multiplier les interactions avec les secteurs formels et informels pour enregistrer un fait d'état civil.⁷⁸ Par exemple, les fonctionnaires d'ESEC devraient collaborer avec les écoles et les établissements de santé pour aider les parents à enregistrer un enfant et ainsi obtenir un certificat de naissance.⁷⁹ Cela aurait pour effet d'encourager un plus grand nombre de bénéficiaires à recourir aux services d'enregistrement, si l'enregistrement était nécessaire à l'accès aux services sociaux.⁸⁰

71 Ibid.

72 Rane, T. M. et al. 2020.

73 Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2014.

74 Ibid.

75 Cobos Muñoz, D. et al. 2020.

76 CRVS Knowledge Gateway. 2018.

77 L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2015. refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=54f58fc54

78 Cobos Muñoz, D. et al. 2019b.

79 Division de la statistique des Nations Unies. 2019. crvsgateway.info/file/11077/3229

80 Ibid.

Pour faciliter l'intégration dans le système en place, il faut également garantir la longévité et la durabilité des initiatives ayant vu le jour durant les scénarios de crise.⁸¹ Les systèmes de surveillance rapide de la mortalité,⁸² souvent instaurés expressément pour suivre la mortalité en temps réel dans les situations d'urgence, risquent d'être abandonnés par la suite. Ce phénomène est observable dans l'étude de cas no. 1. Même les interventions à court terme axées sur les

besoins immédiats doivent être pragmatiques et prendre en compte les effets à long terme pour que les systèmes soient durables et intégrés.⁸³ Des efforts s'imposent pour développer ces systèmes ponctuels et les intégrer aux systèmes d'information en place, et ce, pendant ou au plus tard, après une crise. Pour obtenir de plus amples renseignements sur la manière d'intensifier les interventions numériques en santé, consultez la boîte à outils MAPS.⁸⁴

Étude de cas n° 1 : le système d'alerte d'appel 117 en Sierra Leone

Quels que soient les défis et les difficultés qu'une crise représente, il s'en dégage également quelques enseignements. Par le passé, l'épidémie d'Ebola qui a frappé l'Afrique de l'Ouest a créé un terrain propice à l'innovation et au développement rapide d'outils. En Sierra Leone, le système d'alerte d'appel 117 a été mis au point pour aviser les autorités de la survenue d'un décès dû au virus Ebola dans les heures qui suivent. Ce système, développé en vase clos, a évolué pour finalement faire partie intégrante du système de notification des décès à l'échelle des districts et du pays.⁸⁵ Cependant, une fois l'épidémie d'Ebola terminée, on a constaté une baisse de l'intégration, de l'adoption et de l'utilisation du système, le signalement des décès étant passé de 100 pour cent en 2015 à seulement 12 pour cent en 2017.⁸⁶ Cette baisse a été causée par l'absence d'intégration du système 117 dans les systèmes existants d'enregistrement des faits d'état civil et de surveillance des maladies, ainsi que par l'affaiblissement de la mobilisation sociale.^{87 88} C'est pourquoi il est essentiel de repenser les systèmes ponctuels de surveillance, afin de favoriser leur intégration et leur interopérabilité avec les systèmes et infrastructures en place. Des phénomènes similaires sont perceptibles avec la pandémie de COVID-19, les pays tentant de numériser rapidement leurs systèmes pour disposer de données à jour en temps réel. De nombreux obstacles bureaucratiques, notamment entre les secteurs, ont été relégués au rang du passé pour améliorer la réponse à la pandémie.⁸⁹

81 De Savigny, D. et al. 2017.

82 Setel, P. et al. 2020.

83 Deneckere, M. 2015. ecdpm.org/talking-points/civil-registration-vital-statistics-conflict-emergency/

84 Fondation pour les Nations Unies et al. 2015. apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/185238/9789241509510_eng.pdf?sequence=1

85 Alpren, C. et al. 2017.

86 Jalloh, M. F. et al. 2020. journals.plos.org/plosntds/article?id=10.1371/journal.pntd.0008624

87 Ibid.

88 Alpren, C. et al. 2017.

89 Ibid.

Les organismes gouvernementaux doivent collaborer avec les acteurs non étatiques appelés à participer aux interventions d'urgence, tels que le secteur privé, les organisations de la société civile et les communautés. Malgré les efforts bien intentionnés déployés pour recueillir des données auprès des populations déplacées dans les situations d'urgence, il a été constaté, par le passé, que certaines d'entre elles étaient erronées, voire contradictoires, ce qui a pu aggraver la situation.⁹⁰ Dans les camps de réfugiés de Kibera à Nairobi, le gouvernement, les organismes des Nations Unies et les ONG ont rassemblé des données démographiques en parallèle pour produire différentes estimations. Ces activités ont occasionné plusieurs problèmes, dont une mauvaise prestation des services à la population.⁹¹ La Division de la statistique des Nations Unies recommande la mise en place d'un (ou plusieurs) comité(s) de coordination interorganismes composé(s) de spécialistes techniques et de cadres issus de différentes organisations pour mettre en place un processus efficace de planification, de coordination et de déploiement des interventions.⁹² Des canaux institutionnels de coordination sont nécessaires aux niveaux national et régional. La collecte et le stockage des données doivent être normalisés pour que les données soient comparables et interexploitables. Les accords transnationaux et régionaux sont particulièrement pertinents pour les migrants, les réfugiés et les populations

déplacées afin de prévenir l'apatridie et de lutter contre la disparition des migrants.⁹³ En outre, le partage des données est encore plus adapté en contexte de crise, car plusieurs organisations non étatiques peuvent être appelées à participer aux interventions mises en place à la suite d'une catastrophe.⁹⁴ L'intégration des systèmes d'information ne doit pas se faire au détriment de la protection des données et du respect de la vie privée. Les gouvernements et les autres organisations doivent avoir pris des engagements et disposer de plans garantissant la confidentialité des données et des renseignements des systèmes ESEC.⁹⁵

ADAPTÉ

Les nombreux avantages des systèmes ESEC ne présentent aucun intérêt si les populations n'ont pas recours aux services d'enregistrement.

Les systèmes ESEC doivent être conçus du point de vue de l'utilisateur pour répondre aux besoins et aux attentes des bénéficiaires, en portant une attention particulière aux groupes vulnérables et aux populations difficiles à atteindre. Pour que les systèmes ESEC soient efficaces, il faut que les membres de la communauté soient au courant du processus d'enregistrement, ainsi que des avantages qui en découlent, pour qu'ils se sentent obligés de solliciter ces services. Les avantages supposés de l'enregistrement sont vides de

90 Macauslan, I. et Phelps, L. 2012.

reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OGB%20EFSL%20Urban%20Evaluation.pdf

91 Desgroppes, A. et Taupin, S. 2011.

92 Division de la statistique des Nations Unies. 2014.

unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/M19Rev3en.pdf

93 Laczko, F. et al. 2017. missingmigrants.iom.int/fatal-journeys-volume-3-improving-data-missing-migrants-part-1

94 Ibid.

95 Division de la statistique des Nations Unies. 2019.

sens si les populations doivent lutter pour gagner leur vie, se mettre à l'abri et assurer leur sécurité personnelle, en temps normal comme en période de crise.⁹⁶ Par conséquent, c'est au travers d'une communication ciblée et fructueuse avec les communautés que l'intégration locale sera possible, de même qu'une conception conviviale. Cependant, il est essentiel de noter qu'une population bien informée n'est qu'un premier pas vers un enregistrement précis et en temps voulu des faits d'état civil. Le grand public est réticent à enregistrer les faits d'état civil en raison des normes sociales existantes, du manque de confiance, des attitudes négatives, des obstacles systémiques et des croyances sociales et culturelles.⁹⁷ Les croyances et les normes sociales influencent tant les prestataires que les bénéficiaires de services. En définitive, les bureaux d'enregistrement locaux doivent s'impliquer davantage et jouer un rôle d'instigateur pour maintenir de bonnes relations avec la communauté, en plus des principaux utilisateurs des données et renseignements des systèmes ESEC.⁹⁸

AGILE

Les systèmes ESEC doivent s'adapter rapidement à l'évolution des situations, y compris les contextes d'urgence, les conflits ou le stress chronique. Cela implique la capacité de transformer les modes opératoires et une certaine souplesse dans la réponse aux situations internes ou externes.

En cas d'urgence, les systèmes ESEC doivent être agiles pour « sortir des sentiers battus » et s'adapter aux nouvelles demandes. Les systèmes ESEC sont souvent critiqués pour leur manque de flexibilité ou d'agilité.⁹⁹ Les lois et les politiques sont la pierre angulaire des activités d'ESEC tant dans les situations d'urgence que dans les périodes de stabilité. Pour qu'un système ESEC soit agile, il faut miser sur des mécanismes de gouvernance adéquats capables d'offrir un cadre juridique souple où les changements sont possibles. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe adopté en 2014 par les Nations Unies en vue de réduire les risques de catastrophe fait figurer la gouvernance parmi les priorités clés pour gérer les risques de catastrophe.¹⁰⁰ Par exemple, une gouvernance et des plans opérationnels souples ont permis aux Fidji d'agir rapidement lorsque les îles ont été frappées par le cyclone Winston (voir l'étude de cas no. 2). Grâce à la souplesse de son cadre juridique, le système ESEC des Fidji a coordonné les activités des différents secteurs afin de garantir l'enregistrement de tous les enfants, y compris ceux qui avaient perdu leurs documents en raison de la crise. L'organisation de la coordination entre les secteurs, y compris les partenaires du développement et les membres de la société civile, s'est faite rapidement, ce qui a permis au système de demeurer efficace et prompt à réagir, malgré la catastrophe majeure.

96 Rane, T. M. et al. 2020.

97 Division de la statistique des Nations Unies. 2019.

98 Ibid.

99 AbouZahr, C. et al. 2019.

100 Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes. 2015. undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

Étude de cas n° 2 : le cyclone Winston aux Fidji

Les Fidji subissent régulièrement des catastrophes dont les conséquences varient d'une région à l'autre du pays en raison de la place qu'elles occupent dans la ceinture de cyclones. En février 2016, les îles Fidji ont été frappées par Winston, le cyclone le plus puissant jamais enregistré dans l'hémisphère Sud. Face à la situation, l'agence d'enregistrement des Fidji a rapidement conclu un accord d'échange de données avec le ministère de l'Éducation en collaborant avec les secrétaires permanents. L'accord a permis à l'agence d'enregistrement d'accéder au système d'information de gestion de l'éducation des Fidji (SIGE). Les élèves d'environ 200 écoles se sont vu proposer le remplacement de leurs certificats de naissance en utilisant les données du SIGE, sous la supervision des directeurs d'école s'assurant que les enfants reçoivent les bons certificats.¹⁰¹ Cette souplesse découle d'un système bien intégré qui s'appuie sur une gouvernance et des plans opérationnels flexibles. En fait, après avoir été touchées par le cyclone tropical Winston, les îles Fidji ont établi un plan de mesures d'urgence en cas de catastrophe, qui implique une coordination étroite sous la direction de contrôleurs de la gestion des catastrophes. Le plan sollicite également la participation des ONG, des membres de la société civile et des partenaires du développement.



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

L'agilité est le résultat de la collaboration transparente et efficace des différentes composantes des systèmes ESEC soumises à des contraintes de temps, ce qui signifie qu'une gouvernance et des opérations souples ne sont que des éléments parmi d'autres. Parmi les bonnes pratiques de préparation de l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence, on trouve l'implication des enfants et des communautés dans la conception des interventions d'enregistrement des faits d'état civil.¹⁰² Ainsi, en cas de catastrophe, les communautés dotées de fonctionnaires d'ESEC seront entraînées, formées et aptes à mener rapidement des actions concertées. La trousse à outils pour l'enregistrement des naissances en situation d'urgence recommande la conception centrée sur l'utilisateur pour élaborer une stratégie ou un plan de gestion de l'enregistrement des faits d'état civil pendant et après une catastrophe, y compris la manière d'utiliser efficacement les données d'enregistrement des faits d'état civil pour soutenir les interventions en matière de gestion des catastrophes.¹⁰³

101 Pacific Civil Registrars Network. 2017.

102 Nations Unies. 2018.

103 Plan International. 2018.

Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, l'agilité des systèmes ESEC était étroitement liée au niveau de numérisation desdits systèmes. Pendant le confinement, les pays disposant de systèmes ESEC en ligne avaient l'avantage technique de pouvoir passer rapidement et facilement au mode télétravail ou à l'enregistrement à distance.¹⁰⁴ En outre, la dimension du territoire et le degré de décentralisation peuvent fortement influencer la rapidité à laquelle les bases de données de l'état civil sont mises à jour.¹⁰⁵ Se reporter à l'encadré ci-dessous, intitulé Évaluation de la préparation aux catastrophes des systèmes ESEC – Considérations clés, pour obtenir des conseils sur la façon de s'assurer que les fonctions de base des systèmes ESEC sont aptes à intervenir rapidement en cas d'urgence.

EFFICACE

Les systèmes ESEC doivent bénéficier de financements suffisants et optimiser l'utilisation des ressources.

Au cours de la dernière décennie, nous avons constaté une hausse du soutien politique et des engagements financiers de la part des pays et des organismes multilatéraux dans le but de renforcer les systèmes ESEC des pays

à faible revenu et à revenu intermédiaire.¹⁰⁶ Cependant, dans le monde, la majorité des systèmes ESEC sont sous-financés, avec des ressources basées sur des budgets historiques et des activités gérées par différents ministères et organismes nationaux.^{107 108} Compte tenu de la disponibilité limitée des ressources, les systèmes ESEC doivent optimiser l'utilisation des fonds alloués.¹⁰⁹ Cet aspect prend toute son importance lorsqu'en situation d'urgence les gouvernements sont confrontés à des priorités concurrentes et qu'une pression accrue s'exerce sur les systèmes ESEC.¹¹⁰ Il est donc indispensable que les systèmes ESEC tirent le meilleur parti des ressources qui leur sont allouées.

Comprendre les implications en termes de coût des opérations d'ESEC est une étape nécessaire vers des systèmes plus efficaces. À titre de service gouvernemental souvent considéré comme étant onéreux,¹¹¹ peu d'estimations du coût des systèmes ESEC^{112 113 114 115} ont été réalisées en vue de les comparer aux autres systèmes et ainsi produire des statistiques d'état civil.¹¹⁶ Les ressources allouées aux systèmes ESEC sont généralement basées sur des budgets historiques et sont réparties entre les différents ministères et organismes. Malgré les efforts récemment consentis pour estimer le coût des opérations

104 Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

105 Peters, B. G. 2016. publications.iadb.org/publications/english/document/Civil-Registration-and-Vital-Statistics-as-a-Tool-to-Improve-Public-Management.pdf

106 AbouZahr, C. et al. 2018. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5872022/

107 Cobo Muñoz, D. et al. 2019.

108 Mills, S. et Amponsah, D. 2019. jhpn.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41043-019-0184-2

109 Abouzahr, C. et al. 2019.

110 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

111 Bowles, J. 2018.

112 Koshy, T. et al. 2017.

113 Espey, J. 2019. systemesec.ca/sites/default/files/inline-files/FR%20CRVS_Gender_1.4_CostBenefits_f_WEB_0.pdf

114 Cobo Muñoz, D. et al. 2019a.

115 Mills, S. et Amponsah, D. 2019a.

116 Jimenez-Soto, E. et al. 2014. journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0106234

d'ESEC,^{117 118} les données se font encore rares et rendent difficile toute généralisation.

La majorité des systèmes ESEC qui ne sont pas arrivés à maturité procèdent toujours à l'enregistrement des faits d'état civil sur papier.¹¹⁹ Les systèmes sur support papier peuvent s'avérer inefficaces et chronophages, car ils obligent le personnel à récupérer physiquement les registres d'enregistrement des naissances, à remettre un double du certificat de naissance et à transmettre les données de l'état civil aux autres organismes concernés notamment par la poste, services qui peuvent être perturbés en cas d'urgence ou se heurter à des obstacles physiques.¹²⁰ Ces systèmes ont tendance à être passifs, obligeant les familles à se rendre plusieurs fois dans un bureau d'état civil pour finaliser l'enregistrement d'un fait d'état civil.¹²¹ Ce type de fonctionnement pèse lourd sur les familles et laisse de nombreuses lacunes au sein du système.

Certains pays ont tenté d'y remédier en intégrant les systèmes d'information et en encourageant la notification des faits d'état civil aux systèmes ESEC auprès du secteur de la santé et de la communauté.^{122 123 124} Il s'agit d'une avancée favorable qui, si elle se concrétise et se généralise, permettra aux systèmes ESEC d'être plus complets et de réduire la charge pesant sur les familles. En outre, les réseaux locaux au Guatemala où les bureaux d'enregistrement publics collaborent directement avec les communautés se sont avérés rentables et efficaces, tout en réduisant

les obstacles rencontrés par certains membres de la communauté (voir l'étude de cas no. 3).

Étude de cas n° 3 : reconstruire après la guerre civile au Guatemala

Environ 10 pour cent des registres d'état civil du Guatemala ont été détruits pendant la guerre civile qui a duré de 1960 à 1996. L'accord de paix mettant fin au conflit a explicitement appelé à la relance des mécanismes d'enregistrement des faits d'état civil. Le ministère de l'Intérieur a décidé de réglementer l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès des membres des populations déracinées et ordonné la démobilisation des membres de l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG). Bien que cette initiative n'ait pu résoudre tous les problèmes rencontrés par les communautés déplacées, elle a porté ses fruits puisqu'elle a permis d'émettre des pièces d'identité, favorisant ainsi l'accès à l'aide et aux services publics. La deuxième stratégie a été la mise en place de réseaux locaux pour que les bureaux d'enregistrement publics puissent travailler directement avec les communautés. Cela a eu pour effet de renforcer la rentabilité et l'efficacité du processus d'enregistrement et de garantir l'accessibilité pour les femmes et les filles qui ne pouvaient pas se rendre dans les centres d'enregistrement.¹²⁵

117 Mursalin, S. M. et Ashraf, F. 2020.

118 Cobos Muñoz, D. et al. 2019.

119 Mills, S. 2019.

blogs.worldbank.org/health/building-national-civil-registration-systems-ensure-effective-service-delivery

120 Ibid.

121 Cobos Muñoz, D. et al. 2019b.

122 Adair, T. et al. 2020. bmcmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-020-01524-x

123 Sanga, C. et al. 2020.

124 Cobos Muñoz, D. et al. 2018.

125 Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC). 2008. refworld.org/pdfid/48a1ab812.pdf

La gestion de systèmes ESEC efficaces nécessite également un certain niveau de sensibilisation interne quant à la réaffectation des fonds en cas d'urgence. Des mécanismes doivent être mis en place pour comprendre le fonctionnement des différents éléments des systèmes ESEC, à savoir les fonctions essentielles et leurs interactions et repérer les domaines dans lesquels les processus d'ESEC doivent être améliorés. Des boucles de rétroaction cohérentes et stables doivent, par un suivi et une évaluation, être intégrées dans le système pour être au fait des difficultés qui se profilent. En période de crise, il est possible d'avoir recours à d'autres systèmes et sources de données pour comptabiliser les décès et les naissances. Ils ne devraient jamais être considérés comme un substitut, mais plutôt comme un complément aux méthodes traditionnelles existantes.

ESSENTIEL

Les systèmes ESEC résilients sont, en définitive, le résultat de la volonté et de la capacité d'un pays à les renforcer.

Être essentiel signifie établir un consensus entre les principales parties prenantes afin de s'assurer que ces systèmes sont considérés comme une priorité et reconnus comme une composante structurelle pour le pays. La coordination, le développement des capacités et l'appropriation par les pays doivent être au cœur de la conception et de la mise en œuvre des systèmes ESEC.¹²⁶

La valorisation d'un système ESEC passe par la capacité des différentes parties prenantes, notamment les décideurs et les responsables politiques, à reconnaître les avantages des systèmes ESEC.¹²⁷ Les systèmes ESEC, décrits comme la pierre angulaire du développement inclusif, fournissent des données en temps réel pour orienter la planification des services et la délivrance de documents facilitant l'accès à ces services.¹²⁸ Un système ESEC complet est fondamental pour répondre aux besoins des groupes vulnérables et des populations difficiles à atteindre, notamment les migrants, les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés qui restent généralement introuvables sur un territoire. Il est crucial que les pays mettent en œuvre l'article 34 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et l'article 32 de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides afin de garantir la naturalisation de ces personnes.^{129 130}

À défaut de maintenir les systèmes ESEC pendant les situations d'urgence, les populations se retrouvent exposées à de nombreuses vulnérabilités et un arriéré d'enregistrement se crée, privant ainsi les personnes de leur droit d'accès aux services sociaux en périodes de grande nécessité.¹³¹ Les conséquences de ces perturbations peuvent se répercuter d'une génération à l'autre.^{132 133} La quatrième étude de cas ci-dessous présente les gouvernements qui, pendant la pandémie de COVID-19, ont donné

126 CRVS Knowledge Gateway. 2018.

127 AbouZahr, C. et al. 2019.

128 Aplan, K. et al. 2014.

129 L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 1951. [unhcr.org/fr/about-us/background/4b14f4a62/convention-protocole-relatifs-statut-refugies.html](https://www.unhcr.org/fr/about-us/background/4b14f4a62/convention-protocole-relatifs-statut-refugies.html)

130 L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 1954. [unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Convention-relative-au-statut-des-apatrides_1954.pdf](https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Convention-relative-au-statut-des-apatrides_1954.pdf)

131 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

132 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2015.

133 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2016.

la priorité aux systèmes ESEC et les ont jugés essentiels, ce qui a été bénéfique tant pour les communautés que les décideurs.

Étude de cas n° 4 : faire des systèmes ESEC une priorité pendant la pandémie de COVID-19

Avec l'arrivée de la pandémie de COVID-19, l'Équateur a rapidement ajusté son système ESEC pour s'adapter aux nouveaux besoins. Compte tenu des restrictions de déplacement imposées et de la peur de contracter l'infection, le pays a opté pour l'enregistrement en ligne des décès¹³⁴ à partir du 3 avril 2020. De ce fait, les familles n'étaient plus tenues de se rendre en personne dans les bureaux d'enregistrement pour déclarer un décès.

L'Équateur a également augmenté la fréquence de publication des déclarations de décès, qui sont désormais hebdomadaires et non plus annuelles. Une forte pression a été exercée sur le système ESEC du pays, dont 80 pour cent de ses documents sont sur support papier.

D'autres pays d'Amérique latine ont également modifié leurs systèmes ESEC pour mieux comprendre la pandémie et y faire face. Le Brésil et la Colombie ont commencé à publier un bilan hebdomadaire de la surmortalité, dont les données recueillies sont ventilées par région, par sexe et par âge afin d'éclairer l'élaboration des politiques.^{135 136}



Photo : Ousmane Traore (MAKAVELI) / Banque mondiale

L'établissement de priorités politique consiste à investir des ressources adéquates dans les systèmes ESEC, y compris en temps de crise. Cette démarche est extrêmement importante pour bâtir un système inclusif et robuste. Pour y parvenir, des mesures d'urgence parant à toute éventualité doivent être incluses dans les plans de financement des systèmes ESEC. En outre, l'enregistrement des faits d'état civil devrait, en tout temps, être gratuit, surtout en période de crise. L'ONU a recommandé la suspension des frais d'enregistrement pendant la pandémie de COVID-19.¹³⁷

134 El Comercio. 2020. elcomercio.com/actualidad/registro-civil-certificado-defuncion-internet.html

135 Minsalud. 2020. minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/VSP/estimacion-exceso-mortalidad-colombia-covid19.pdf

136 Setel, P. 2020.

137 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

INCLUSIF

Un système ESEC inclusif est centré sur les personnes et offre des services capables de répondre aux besoins de la population. Pendant une crise, les groupes marginalisés tels que les enfants, les femmes et les personnes âgées sont les plus susceptibles d'être exclus du système.

Cela s'inspire du concept de l'ONU d'universalité de l'enregistrement des faits d'état civil visant à inclure « tous les faits d'état civil qui se produisent dans chaque zone géographique et chaque groupe de population présent sur le territoire national. »¹³⁸ Les systèmes doivent enregistrer les faits d'état civil de chacune des personnes présentes sur leur territoire, en particulier celles qui ont de tout temps été tenues à l'écart comme les femmes, les populations déplacées ou les minorités ethniques. En outre, les statistiques de l'état civil devraient être ventilées selon le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou le statut afin de permettre aux gouvernements de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger tous les citoyens.¹³⁹

Les systèmes ESEC doivent être encadrés par des politiques luttant contre les discriminations et les préjudices. Les données enregistrées ne doivent pas servir à identifier ou à discriminer des groupes de population. Des lois devraient être mises en place pour s'assurer que l'enregistrement est ouvert à tous. Souvent, les migrants voient leur identité remise en question, car ils ne peuvent

se faire enregistrer dans le lieu d'origine de leurs parents ou dans leur pays de naissance.¹⁴⁰ Lorsque les systèmes ESEC ne parviennent pas à inclure tous les citoyens, les personnes dépourvues de pièces d'identité n'auront pas accès à l'aide humanitaire et seront touchées par une plus grande précarité sociale, notamment la pauvreté, l'itinérance ou la traite des êtres humains.¹⁴¹

Mettre en place des systèmes ESEC centrés sur les personnes signifie également comprendre les différents besoins et obstacles auxquels les personnes sont confrontées lorsqu'elles accèdent aux services d'ESEC. Il convient d'associer les différents groupes de population, notamment les personnes à mobilité réduite, à la définition des interventions d'ESEC pour s'assurer que leurs besoins sont pris en compte et que le système est accessible, convivial et pratique.

Pour que les systèmes ESEC puissent être inclusifs, ils doivent prendre en compte la question du genre dans leur conception. À l'échelle mondiale, les femmes et les filles doivent encore franchir bien des obstacles financiers, culturels et juridiques pour bénéficier de l'ensemble des avantages et de la protection que confère l'enregistrement des faits d'état civil.¹⁴² Par exemple, les femmes ne disposent pas toujours d'un moyen de transport ou sont parfois soumises à des obligations familiales auxquelles elles peuvent difficilement se soustraire. Pour créer un système ESEC plus

138 Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

139 Singleton, A. et al. 2017.

140 Dash, S. crvs.gov.bd/assets/pdf/Keynote-paper-6.2_Sarat_Dash.pdf

141 Allan, K. et Mortensen, J. 2020.

142 Dincu, I. et Malambo, N. 2019.

crvssystem.ca/sites/default/files/inline-files/CRVS_Gender_1.1_InvisibleVisible_f_WEB.pdf

inclusif et plus attentif aux sexospécificités, il doit se rapprocher des femmes. Par exemple, le programme Colombia Rural Vital compte sur les travailleurs de la santé de première ligne, les dirigeants communautaires formés et le recours aux messages textes pour signaler les faits d'état civil aux autorités responsables (voir l'étude de cas no. 5).¹⁴³

Cependant, une fois les obstacles appréhendés, ils doivent être suivis de solutions globales ancrées dans les réalités auxquelles sont confrontées les personnes laissées pour compte. Par exemple, il est important d'adopter des stratégies efficaces de communication en matière de développement pour que les plans et les politiques se traduisent par un véritable changement au niveau des comportements et de la société. Les stratégies de communication pour le développement contribuent à :

- promouvoir un changement d'attitude, par exemple en ce qui concerne l'enregistrement des décès et des divorces;
- réduire la stigmatisation;
- créer une demande d'information et de services;
- améliorer les compétences et développer le sentiment d'efficacité personnelle, par exemple, en enseignant aux femmes pourquoi elles devraient enregistrer les divorces.¹⁴⁴

Étude de cas n° 5 : mettre en œuvre une stratégie visant à améliorer l'exhaustivité et la qualité de l'enregistrement des faits d'état civil dans les municipalités rurales de Colombie

Bien que le taux de délivrance de certificats soit globalement élevé en Colombie, il existe des disparités entre la ville et la campagne, notamment pour les certificats de décès. Le ministère colombien de la Santé et de la Protection sociale a lancé une initiative visant à améliorer l'exhaustivité et la qualité de l'enregistrement des faits d'état civil dans les municipalités rurales du pays en ciblant les minorités ethniques. L'étude pilote a consisté en une recherche active dans les communautés pour enregistrer les faits d'état civil, tels que les naissances et les décès. Les méthodes telles que l'envoi de messages textes et les autopsies verbales ont été privilégiées pour accroître l'exhaustivité. Ce projet pilote a permis de multiplier le nombre de naissances et de décès enregistrés. Les principaux effets ont été constatés dans la saisie de l'enregistrement des décès des femmes.¹⁴⁵

Les travaux de recherche entrepris dans l'Assam, un état du nord-est de l'Inde, ont montré que la méconnaissance des systèmes ESEC par la population était l'un des principaux obstacles à l'enregistrement des naissances et des décès. Bien que l'Inde dispose d'un cadre juridique et d'un système d'enregistrement des faits d'état civil depuis de nombreuses années, le pays ne procède toujours pas à l'enregistrement

143 Castaño, V. H. A. et al. 2019. paho.org/relacsis/index.php/es/docs/recursos/reunion-es-relacsis/g-reunion-buenos-aires-argentina/posters-ix-reunion-relacsis/454-47-ix-rsis-ev-rural-vital-colombia/file

144 Division de la statistique des Nations Unies. 2019.

145 Castaño, V. H. A. et al. 2019.

systématique des décès. Dans la région de l'Assam, seuls 13,7 pour cent des décès ont été déclarés, et le nombre de décès dont la cause est attestée par un médecin ne représentait que 0,9 pour cent du total des décès enregistrés en 2013.¹⁴⁶ Les fonctionnaires d'ESEC doivent être conscients des difficultés que rencontrent les communautés pour accéder à l'enregistrement et s'efforcer de les résoudre.

En outre, la collaboration entre les fonctionnaires d'ESEC et les communautés présente un certain nombre d'avantages, tels que le renforcement de la crédibilité des autorités et de la confiance à leur égard,¹⁴⁷ la recherche de solutions innovantes pour atteindre les régions rurales reculées et le couplage des activités de sensibilisation à l'ESEC à celles de la promotion de la santé.¹⁴⁸ Par exemple, les ateliers communautaires sur l'ESEC peuvent allier atténuation de la stigmatisation et éducation, afin que tous les décès, y compris ceux dus à des maladies stigmatisées, soient enregistrés.¹⁴⁹ L'enregistrement et statistiques de l'état civil peut fortement favoriser le rapprochement entre le gouvernement et les citoyens, étant donné qu'il s'agit de l'une de leurs rares interactions directes.¹⁵⁰

ROBUSTE

Un système ESEC robuste est capable d'absorber les bouleversements et les tensions et de se rétablir, sans crainte de conséquences négatives majeures.¹⁵¹ En cas de catastrophe, les systèmes ESEC doivent être suffisamment robustes pour continuer à fonctionner et étendre leurs activités pour répondre à des besoins plus importants.¹⁵²

Les systèmes ESEC devraient avoir en réserve les ressources nécessaires et essentielles qui seront affectées à la résolution des problèmes qui apparaissent pendant les crises. Les recommandations émises par les Nations Unies dans le contexte de la pandémie de COVID-19 font état d'une possible hausse du volume des enregistrements qui pourrait entraîner la réorganisation des tâches confiées au personnel d'un bureau d'état civil.¹⁵³ Les systèmes ESEC doivent donc mettre en place des stratégies capables d'anticiper les situations d'urgence et d'y répondre afin d'assurer la continuité des services. Celles-ci doivent préciser les modalités de réaffectation des ressources humaines en cas d'urgence, y compris les protocoles de délégation à suivre si des membres du personnel sont pris dans une situation d'urgence.¹⁵⁴

146 Puram, R. K. 2013. censusindia.gov.in/2011-Documents/mccd_Report1/Mccd_2013.pdf

147 Lopez, A. D. et al. 2013. who.int/healthinfo/CRVS_ResourceKit_2012.pdf

148 Rane, T. M. et al. 2020. sciedirect.com/science/article/pii/S2213398419300843?casa_token=TTXibd-VLGsAAAAA:_lJRuegl1GwVns1Ex4tr6ttuqKbpl1-Wt6cgt4dcBlcakiYiCDYR4MPHIWxPV_fSeRvC_eToExc

149 Ibid.

150 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2015.

151 Kruk, M. E. et al. 2017. bmj.com/content/357/bmj.j2323

152 Pacific Civil Registrars Network. 2017.

153 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

154 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

Le système doit être suffisamment solide pour maintenir et poursuivre toutes les fonctions essentielles. Par exemple, dans le contexte de la COVID-19, les systèmes ESEC peuvent être contraints d'élargir les critères d'admissibilité imposés aux personnes souhaitant enregistrer une naissance ou un décès à l'état civil, en particulier si l'événement est survenu en dehors des établissements de santé.¹⁵⁵ Parmi les autres éléments contribuant grandement à la robustesse des systèmes ESEC, mentionnons les stratégies de sauvegarde claires et sécurisées mises en place pour protéger les registres centraux et les dépôts de données des systèmes. Certains pays ont opté pour un modèle décentralisé qui répartit les dépôts dans différentes régions du pays, afin d'éviter qu'en cas de catastrophe naturelle tous les sites soient touchés.¹⁵⁶

Un système ESEC robuste et fonctionnel peut aider les décideurs politiques à faire face aux situations de crise, notamment parvenir à une migration sans danger en réduisant la fraude et en optimisant les processus de suivi et de vérification.¹⁵⁷



Photo : Henitsoa Rafalia / Banque mondiale

REFONTE D'UN SYSTÈME ESEC RÉSILIENT

Les compétences dont il a été question au début du présent document ne peuvent être atteintes qu'à travers les six fonctions essentielles des systèmes ESEC :

- gouvernance et cadre juridique;
- ressources humaines;
- activités;
- équité;
- financement;
- suivi et évaluation (S et E).

Les fonctions essentielles décrites dans l'encadré ci-dessous constituent la base des systèmes ESEC et sont indispensables à leur bon fonctionnement.

¹⁵⁵ bradford.gov.uk/browse-all-news/press-releases/covid-19-changes-to-death-and-still-birth-registration/

¹⁵⁶ Pacific Civil Registrars Network. 2017.

¹⁵⁷ Castaño, V. H. A. et al. 2019.

Fonctions essentielles des systèmes ESEC résilients (modèle de maturité de l'ESEC)

Gouvernance et cadres juridiques : Les systèmes ESEC doivent évaluer dans un environnement juridique conforme aux normes internationales et avec des organes de gouvernance fonctionnels responsables de l'ESEC. Il est important que ceux-ci existent et soient adaptés aux catastrophes. Cela nécessite une délimitation claire des rôles et des responsabilités des organismes responsables.

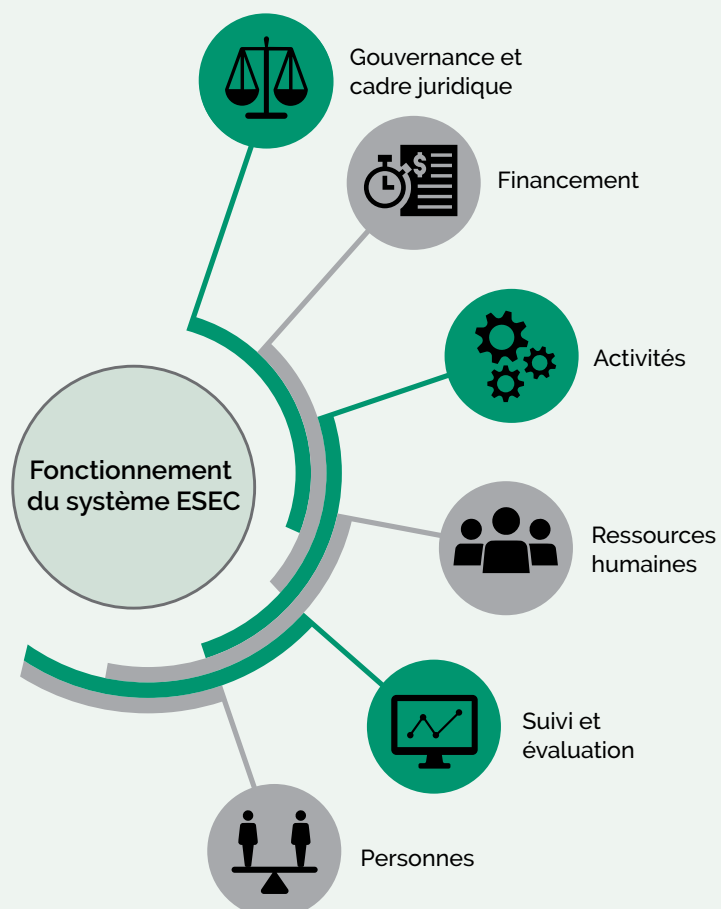
Dans le cadre juridique, les systèmes ESEC doivent être à l'abri de toute ingérence et manipulation politique, notamment l'utilisation des registres d'enregistrement pour identifier des groupes ethniques particuliers.

La communauté et les populations touchées doivent être associées à la prise de décision à tous les stades de la conception, de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des systèmes ESEC, afin de garantir une conception centrée sur les personnes et les utilisateurs.

Activités : Les systèmes ESEC ont besoin de processus opérationnels efficaces et efficients, avec des infrastructures matérielles et de TIC adaptées et intégrées à d'autres systèmes d'information. La mise en place de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil résilients, capables de fonctionner efficacement avant et pendant les situations d'urgence, exige:

- d'investir dans les infrastructures, notamment des bureaux physiques d'enregistrement et une infrastructure informatique;
- d'établir des cadres organisationnels, de gestion et de coordination adaptés;
- de renforcer les connaissances et la sensibilisation du public et du personnel de l'état civil.

Figure 3 : Dimensions du modèle de maturité pour les systèmes ESEC.



Suivi et évaluation (S et E) : Les systèmes ESEC ont besoin qu'un processus soit en place pour suivre et superviser les activités, mais aussi évaluer la réalisation des buts et des objectifs en matière d'ESEC. Une fois les goulets d'étranglement et les obstacles repérés, des actions et des solutions appropriées doivent suivre.

Personnes : Les systèmes ESEC doivent être équitables, universels et centrés sur les personnes. Cela signifie que chacun doit pouvoir bénéficier de leurs services, y compris les groupes discriminés, les femmes et les enfants et les communautés rurales. Les statistiques d'état civil doivent tenir compte des facteurs sociodémographiques pertinents et être ventilées selon ces paramètres, et le système doit répondre à l'évolution des besoins des communautés et des bénéficiaires. La communauté doit être impliquée à tous les stades de la conception, de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des fonctions d'ESEC.

Financement : Les systèmes ESEC doivent être financièrement viables et disposer de suffisamment de ressources pour atteindre leurs objectifs avant, pendant et après les crises. S'il est financé durablement, un système ESEC peut être résilient, efficace et absorber les chocs causés par les urgences. Se préparer aux situations d'urgence a un coût récurrent qui doit être pleinement pris en compte et financé. Les mécanismes financiers doivent également inclure des fonds d'urgence destinés aux activités d'intervention et de rétablissement.

Ressources humaines : Des ressources humaines et un personnel convenablement formé sont nécessaires pour que le système ESEC soit agile et robuste. Le système doit offrir des possibilités d'emploi ouvertes à tous qui exigent la représentation des femmes, des jeunes, des minorités ethniques et des groupes marginalisés, à tous les niveaux hiérarchiques.

Nous proposons un ensemble de facteurs à prendre en considération pour orienter la transformation des systèmes ESEC, qu'ils soient arrivés à maturité ou non, en un système ESEC plus résilient en utilisant le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030.¹⁵⁸ Le Cadre de Sendai préconise « la mise en place d'un registre des cas et d'une base de données sur la mortalité imputable aux catastrophes, dans le but d'améliorer la prévention de la morbidité et de la mortalité. »¹⁵⁹ Nous estimons que les systèmes ESEC matures et immatures devraient tenir compte des propositions d'étapes. Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, le degré de couverture d'un système ESEC ne va pas de pair avec son niveau de résilience, surtout s'il n'a pas été conçu adéquatement. Les éléments à prendre en considération décrits ci-après font suite aux efforts antérieurs déployés dans le domaine de l'ESEC en situations d'urgence qui ont abouti à la publication de documents tels que la trousse à outils pour l'enregistrement des naissances en situation d'urgence,¹⁶⁰ les documents du Réseau des officiers d'état civil du Pacifique,¹⁶¹ les lignes directrices des Nations Unies en lien avec la COVID-19¹⁶² et les études de recherche sur les systèmes ESEC dans divers contextes.¹⁶³

Remarque : Les éléments ci-dessous ne constituent pas une liste précise d'étapes à suivre. Il s'agit plutôt de points importants que les pays doivent garder à l'esprit lorsqu'ils cherchent à améliorer la résilience de leurs systèmes ESEC. Les auteurs n'ont pas pour but de fournir une liste complète et exhaustive de points à prendre en compte. Ils préfèrent encourager les praticiens des systèmes ESEC à s'en inspirer et à les adapter à leur contexte.

158 Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes. 2015.

159 Ibid.

160 Plan International. 2018.

161 Pacific Civil Registrars Network. 2017.

162 Division de la statistique des Nations Unies. 2020.

163 Rane, T. M. et al. 2020.

Avant la survenue d'une catastrophe : prévention et préparation pour des systèmes ESEC résilients

Afin d'être prêt à faire face à une situation d'urgence, il est important d'évaluer l'état de préparation aux catastrophes d'un système ESEC. L'encadré ci-dessous dresse la liste des points importants pour chacune des fonctions essentielles des systèmes ESEC, avec des exemples. Cette liste s'inspire largement du Manuel des systèmes d'établissement des Statistiques de l'état civil et d'enregistrement des actes d'état civil¹⁶⁴ et du rapport de l'atelier sur la préparation et la réponse aux catastrophes du Réseau des officiers d'état civil du Pacifique.¹⁶⁵

Évaluation de la préparation aux catastrophes des systèmes ESEC – Considérations clés

Gouvernance et cadres juridiques

- Intégrer les services d'ESEC dans les plans nationaux de prévention des catastrophes, ce qui implique de mettre au point une stratégie de préparation aux catastrophes pour les systèmes ESEC. Cela nécessite une délimitation claire des rôles et des responsabilités des organismes responsables.
- Mettre en place un mécanisme de coordination multisectorielle pour l'ESEC, y compris les autorités chargées de la gestion des catastrophes. Les gouvernements doivent travailler en étroite collaboration avec les ministères responsables de la gestion des risques de catastrophe, la société civile et les acteurs humanitaires, notamment les alliances pour la protection de l'enfance entre les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales.
- Dans le cadre juridique, mettre à l'abri les systèmes ESEC de toute ingérence et manipulation politique, notamment l'utilisation des registres d'enregistrement pour identifier des groupes ethniques particuliers. Dans certains contextes, il est important de placer les systèmes ESEC sous l'égide d'un organisme indépendant et digne de confiance.
- Plaider en faveur d'une réforme juridique qui favorise le bon fonctionnement des organismes nationaux responsables des systèmes ESEC. Pour faciliter ce processus, l'initiative Data for Health de Bloomberg Philanthropies a mis au point un outil permettant d'examiner le cadre juridique d'un pays en matière d'ESEC.¹⁶⁶
- Décentraliser l'enregistrement des faits d'état civil jusqu'au niveau des sous-districts.

164 Nations Unies. 2018.

165 Pacific Civil Registrars Network. 2017.

166 Schwid, A. et al. 2017. advocacyincubator.org/wp-content/uploads/2020/12/CRVSID-Legal-and-Regulatory-Review-Toolkit.pdf

Activités

- S'assurer que l'infrastructure matérielle, y compris les bâtiments qui abritent les systèmes ESEC et les points d'accès, est prête à affronter une catastrophe.
- Mettre en place des systèmes capables d'adresser des notifications des faits d'état civil en cas d'urgence.
- Garantir la protection des données en sauvegardant toutes les données de manière à pouvoir y accéder en cas d'urgence. Il est indispensable de définir la fréquence de sauvegarde des données et la disponibilité des sauvegardes, soit hors site, soit sur plusieurs sites. Pour les systèmes sur papier, il faudra peut-être construire un site de sauvegarde pour les dossiers d'ESEC ou améliorer celui existant.
- Permettre un accès virtuel et mobile à la base de données. Cela permettra de remplacer les services d'enregistrement dans les régions où les installations sont endommagées et d'atteindre les personnes déplacées ou vivant dans des communautés touchées. En outre, réduire le risque de créer des enregistrements en double pouvant survenir hors ligne ou pendant l'enregistrement mobile de données.
- Promouvoir la centralisation de la tenue des dossiers. Cette démarche tend à améliorer l'exactitude des déclarations, à réduire les doubles comptages et à fournir un lieu unique où toutes les personnes impliquées dans la collecte de données peuvent enregistrer, clarifier et comparer les faits d'état civil.
- Intégrer l'enregistrement des faits d'état civil aux services de soins de santé primaires.

Suivi et évaluation (S et E)

- Effectuer des vérifications périodiques des certificats de naissance et de décès.
- Établir des boucles de rétroaction inclusives et accessibles pour assurer la qualité et la précision du système.
- Évaluer le fonctionnement de toutes les fonctions essentielles des systèmes ESEC et définir les meilleures pratiques. Développer des outils simples dédiés à l'enregistrement des urgences, ainsi qu'à la mise en œuvre d'un système de surveillance et d'analyse de la mortalité.

Personnes

- Impliquer les enfants et les communautés dans la conception des interventions en matière d'enregistrement des faits d'état civil.
- Intégrer les principes d'équité dans la conception des systèmes ESEC, car les catastrophes touchent de façon disproportionnée les groupes marginalisés.
- S'appuyer sur les systèmes existants pour les rendre accessibles aux populations touchées.
- Évaluer les besoins et les obstacles rencontrés par les populations, en accordant une attention particulière à celles qui sont souvent laissées pour compte ou marginalisées. Éliminer les entraves aux services d'ESEC évoquées par la population et se préparer à déjouer les obstacles fréquemment rencontrés dans les situations d'urgence, tels que les barrières physiques et financières aux services d'ESEC.
- Sensibiliser les communautés aux systèmes ESEC, notamment en décrivant les moyens d'y accéder en cas d'urgence et en exposant les avantages concrets et significatifs de l'enregistrement.

Financement

- Supprimer les frais liés à l'enregistrement.
- Établir des plans d'urgence parant à toute éventualité, y compris les ressources financières disponibles en cas d'urgence sanitaire.
- Garantir l'octroi de ressources suffisantes aux autorités locales chargées d'effectuer les opérations quotidiennes des systèmes ESEC.

Ressources humaines

- S'assurer que les effectifs sont suffisants, bien formés et investis d'un pouvoir de délégation leur permettant de fournir des services en l'absence de membres du personnel qui pourraient être, eux-mêmes, touchés par la catastrophe.
- Organiser régulièrement des sessions de formation à l'intention des prestataires de services et renforcer les capacités afin de s'assurer de la présence en nombre suffisant d'employés affectés aux fonctions essentielles (enregistrement des naissances, des décès et de la cause du décès).

Réponse à une situation d'urgence

■ **Effectuer une évaluation rapide des effets de la catastrophe sur le système** avec

l'aide des principales parties prenantes et en associant les communautés au processus de reconnaissance des fonctionnalités, des ressources et des principaux obstacles aux systèmes ESEC rencontrés depuis le début de la situation d'urgence. Décrire les processus visant à repérer les goulets d'étranglement et trouver des solutions communes en utilisant une conception centrée sur la personne. Bien que nous qualifions cette évaluation de rapide compte tenu du fait que le temps est compté dans les situations d'urgence, nous souhaitons également souligner l'importance de cette étape. Elle conditionne l'efficacité de toutes les étapes parallèles et ultérieures; la qualité ne doit donc pas être compromise pour gagner du temps.

■ **Mettre en place des structures de gestion multisectorielles et multipartites et des mécanismes de coordination des catastrophes**, avec une définition claire

des rôles et des responsabilités. Favoriser l'inclusion des partenaires appropriés, y compris les membres de la société civile et des communautés et renforcer la coordination. Aborder le développement et la mise en œuvre sous une approche systémique et évaluer les conséquences au-delà de la réponse immédiate.

■ **Maintenir les services essentiels d'enregistrement**, à savoir l'enregistrement des naissances, des décès, des mariages et des causes de décès.

■ **Adapter les services pour éliminer les obstacles potentiels**. Par exemple, il est possible de recourir à l'enregistrement à distance si des obstacles physiques à l'enregistrement se présentent. En outre, supprimer tous les frais

d'inscription pour faciliter l'accès, y compris l'abandon des frais d'enregistrement ou délai légal.

■ **Évaluer et réévaluer en permanence le fonctionnement interne des systèmes ESEC, le contexte externe et la situation d'urgence**.

S'appuyer sur des protocoles et des plans en cas catastrophe préétablis qui garantissent une certaine souplesse et des boucles de rétroaction inclusives. Veiller à ce que les personnes touchées par la catastrophe, notamment les groupes de population marginalisés, participent aux processus d'évaluation et de prise de décision par le biais de consultations et de divers mécanismes de rétroaction.

■ **Communiquer les données des ESEC**

(ventilées par sexe et autres variables pertinentes) de manière à ce qu'elles soient facilement exploitables par des publics cibles, notamment les décideurs des différents cadres gouvernementaux et la communauté. Parmi les autres acteurs compétents capables de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des systèmes ESEC dans les situations d'urgence, mentionnons les chercheurs, y compris les spécialistes des sciences sociales et les épidémiologistes ou experts en données, les médias, la société civile, les organisations internationales et le secteur privé. Par exemple, la société civile devrait être informée des données des systèmes ESEC ou des défis à surmonter et aussi être écoutée, car elle peut faire pression sur les décideurs afin qu'ils confirment les données probantes et tiennent compte des besoins des populations en temps de crise. En fin de compte, les données des systèmes ESEC doivent être utilisées et transférées dans les structures décisionnelles appropriées. En revanche, la communication est essentielle pour entretenir une relation de travail basée sur la confiance avec les communautés locales.

- **Privilégier le bien-être et la protection des membres du personnel**, car ils pourraient être personnellement touchés par une catastrophe. Les systèmes ESEC ne peuvent fonctionner sans ressources humaines adéquates et sans fonctionnaires bien rémunérés.
- **Assurer la protection et la confidentialité des renseignements personnels** en tout temps, même avec des processus modifiés.

Phase de rétablissement : reconstruire en mieux

- **Tirer parti des systèmes ESEC pour accélérer les efforts d'édification et de reconstruction de l'état et de consolidation de la paix.** Les systèmes ESEC peuvent contribuer à rétablir les relations fragilisées entre l'état et la société et à favoriser l'intégration des groupes sociaux marginalisés en fournissant une preuve d'identité officielle qui garantit le respect des droits fondamentaux, notamment le droit de vote et l'accès aux services. Ceux-ci jettent les bases propres à soutenir les efforts plus généraux de consolidation de la paix, d'édification de l'état et de renforcement de la confiance.
- **Évaluer les incidences des catastrophes sur les systèmes ESEC** et profiter de l'occasion pour investir davantage dans la modernisation et la durabilité des systèmes. Une fois les effets des catastrophes sur les systèmes cernés, il est important de les revoir en vue d'améliorer le fonctionnement global quotidien du système et d'anticiper les futures catastrophes. Tenir compte de la durabilité des initiatives et veiller à ce qu'aucun système ne soit développé en parallèle pendant les périodes d'état d'urgence.

CONCLUSION

La pandémie actuelle de COVID-19 confirme ce que nous savions déjà depuis plusieurs années : les systèmes ESEC peuvent grandement aider à anticiper les crises et à y répondre. Les données fournies peuvent orienter l'allocation des ressources et l'établissement des priorités en temps de crise et servir à prévoir de nouvelles situations d'urgence. Ces systèmes fournissent également aux populations les documents dont elles ont besoin pour exercer leurs droits civils et sociaux, l'objectif étant de prévenir l'apatridie et les structures de vulnérabilité. Les documents juridiques, déjà indispensables en période de stabilité, revêtent une importance particulière pendant une crise.

Avant d'oublier l'échec de nombreux systèmes ESEC pendant l'épidémie de COVID-19, nous devons réfléchir à la manière de les rendre plus résistants aux crises et plus prompts dans leur réponse. Avec ce court document, nous souhaitons apprendre des autres secteurs et développer un cadre général destiné à la mise en place de systèmes ESEC résilients. Le Cadre pour des systèmes ESEC résistants a pour but d'ouvrir la voie à de nouvelles discussions et à de nouveaux travaux à l'échelle mondiale, régionale, nationale et locale. Les sept compétences mises en évidence dans le Cadre pour des systèmes ESEC résistants devraient aider les pays à aller de l'avant en dépit des défis que le XXI^e siècle leur pose. Cependant, les crises peuvent aussi être des occasions de reconstruire en mieux. Les expériences menées dans des pays aussi variés que le Guatemala, l'Équateur et les Fidji montrent comment la résilience peut être renforcée après une crise. Nous espérons que l'application de ces idées aura pour effet de stimuler les décideurs et sera, en fin de compte, profitable pour les familles et les communautés en temps de crise et au-delà.

BIBLIOGRAPHIE

- AbouZahr, C. et al. 2018. How can we accelerate progress on civil registration and vital statistics? *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, 96(4), 226-A. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5872022/
- AbouZahr, C. et al. 2019. Civil Registration and Vital Statistics: A Unique Source of Data for Policy. *The Palgrave Handbook of Global Health Data Methods for Policy and Practice*. Londres. Palgrave Macmillan, 125-44.
- AbouZahr, C. 2020. What is the True Human Toll of COVID-19? For Better Answers to This Critical Question, Strengthen Civil Registration Systems. vitalstrategies.org/what-is-the-true-human-toll-of-covid-19-for-better-answers-to-this-critical-question-strengthen-civil-registration-systems/
- AbouZahr, C. 2021. Where There Is No CRVS: Counting and Registering Deaths in Conflict, Emergencies, and Fragile Settings. *Compendium of Good Practices: Harnessing Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Systems in Conflict, Emergencies and Fragile Settings*. Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. Centre de recherches pour le développement international.
- Ace Project. 2006. Voter Registration trends and practices around the world. aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408087
- Adair, T. et al. 2020. Where there is no hospital: improving the notification of community deaths. *BMC Medicine*, 18(1), 65. bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-020-01524-x
- Adjiwanou, V. et al. 2020. Measuring excess mortality during the COVID-19 pandemic in low- and lower-middle income countries: the need for mobile phone surveys. Center for Open Science. doi.org/10.31235/osf.io/4bu3q
- Allan, K. et Mortensen, J. 2020. Legal Identity Documenting in Disasters: Perpetuating Systems of Injustice. *Natural Hazards and Disaster Justice*. Springer, 261-78.
- Alpren, C. et al. 2017. The 117 call alert system in Sierra Leone: from rapid Ebola notification to routine death reporting. *BMJ Global Health*, 2(3).
- Apland, K. et al. 2014. Birth registration and children's rights: a complex story. Plan International.
- Aron, J. et Muellbauer, J. 2020. A pandemic primer on excess mortality statistics and their comparability across countries. Our World in Data. ourworldindata.org/covid-excess-mortality
- Ball, J. et al. 2017. Birth Registration and Protection for Children of Transnational Labor Migrants in Indonesia. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 15, 305-25.
- Bowles, J. 2018. Identifying the Rich Civil Registration and State-Building in Tanzania.
- Boyle, P. 2020. Super-exploited migrants bear brunt of Singapore's COVID-19 'second wave.' *Green Left Weekly*, (1264), 12.
- Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Nations Unies. undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

Castaño, V. H. A. et al. 2019. Implementación de una estrategia para mejorar la cobertura y calidad de hechos vitales en municipios de alta ruralidad en Colombia. Buenos Aires, Argentina.

paho.org/relacsis/index.php/es/docs/recursos/reuniones-relacsis/9-reunion-buenos-aires-argentina/posters-ix-reunion-relacsis/454-47-ix-rsis-ev-rural-vital-colombia/file

Chereni, A. 2016. Underlying dynamics of child birth registration in Zimbabwe. *International Journal of Children's Rights*, 24, 741-63.

City of Bradford. 2020. COVID-19: Changes to death and still birth registration. bradford.gov.uk/browse-all-news/press-releases/covid-19-changes-to-death-and-still-birth-registration/

Cobos Muñoz, D. 2020. Les dangers des préjugés sexistes dans les systèmes ESEC et les données sur les causes de décès : La voie vers l'inégalité en santé. *Synthèses de connaissance sur le genre et les systèmes ESEC*. Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. Centre de recherches pour le développement international. crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Gender_3.3_COD_f_WEB.pdf

Cobos Muñoz, D. et de Savigny, D. 2018. Where there is no physician: improving the notification of community deaths. University of Melbourne et Bloomberg Philanthropies Data for Health Initiative. crvsgateway.info/file/16907/1785

Cobos Muñoz, D. et al. 2018. The 'Ten CRVS Milestones' framework for understanding Civil Registration and Vital Statistics systems. *BMJ Global Health*, 3(2).

Cobos Muñoz, D. et al. 2019a. Developing and testing a CRVS Costing Tool. University of Melbourne et Bloomberg Philanthropies Data for Health Initiative. crvsgateway.info/file/16912/3111

Cobos Muñoz, D. et al. 2019b. Mapping sources and silos of mortality data: Case studies in Peru and Ghana. University of Melbourne et Bloomberg Philanthropies Data for Health Initiative. crvsgateway.info/file/11077/3229

Cobos Muñoz, D. et al. 2020. Better data for better outcomes: the importance of process mapping and management in CRVS systems. *BMC Medicine*, 18(1), 67.

Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA). 2020. COVID-19 : L'état civil en tant que « service essentiel ». uneca.org/fr/storys/covid-19-l%E2%80%99C3%A9tat-civil-en-tant-que-%C2%AB-service-essentiel-%C2%BB

Communauté du Pacifique. Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) and Natural Disasters. *Pacific CRVS Notes. Statistics for Development Division*.

CRVS Knowledge Gateway. 2018. High-level political commitment. University of Melbourne et Bloomberg Philanthropies Data for Health Initiative. crvsgateway.info/High-level-political-commitment~645#:~:text=A%20whole-of-government%20approach%20to%20promoting%20CRVS%3A%20Lessons%20from,to%20develop%20a%20comprehensive%20and%20universal%20civil%20registry

Dash, S. s.d. Significance of Civil Registration and Vital Statistics in Ensuring Safe Migration. crvs.gov.bd/assets/pdf/Keynote-paper-6.2_Sarat_Dash.pdf

de Savigny, D. et al. 2017. Integrating community-based verbal autopsy into civil registration and vital statistics (CRVS): system-level considerations. *Global Health Action*, 10(1), 1272882.

Deneckere, M. 2015. Civil registration and vital statistics in conflict and emergencies. ecdpm.org/talking-points/civil-registration-vital-statistics-conflict-emergency/

Desgropes, A. et Taupin, S. 2011. Kibera: The biggest slum in Africa? *Les Cahiers d'Afrique de l'Est/The East African Review*, (44), 23-33.

Dincu, I. et Malambo, N. 2019. Rendre l'invisible visible : Comment les systèmes ESEC contribuent à l'autonomisation des femmes et des filles. *Synthèses de connaissance sur le genre et les systèmes ESEC*. Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. Centre de recherches pour le développement international. crvssystems.ca/sites/default/files/inline-files/CRVS_Gender_1.1_InvisibleVisible_f_WEB.pdf

Division de la statistique des Nations Unies (DSNU). 2002. Handbook on Training in Civil Registration and Vital Statistics Systems. unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_84E.pdf

Division de la statistique des Nations Unies (DSNU). 2014. Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, Révision 3. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-F.pdf

Division de la statistique des Nations Unies (DSNU). 2019. Handbook on civil registration, vital statistics and identity management systems: Communication for development. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/CRVS-IdM-E.pdf

Division de la statistique des Nations Unies (DSNU). 2020. Tenue de l'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de COVID-19. covid-19-response.unstatshub.org/statistical-programmes/maintaining-crvs/

El Comercio. 2020. Registro Civil activa servicio para otorgar certificados de defunción en línea. elcomercio.com/actualidad/registro-civil-certificado-defuncion-internet.html

Espey, J. 2019. Les coûts et les avantages des systèmes d'ESEC comme outil d'autonomisation des femmes. *Synthèses de connaissance sur le genre et les systèmes ESEC*. Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. Centre de recherches pour le développement international. systemesec.ca/sites/default/files/inline-files/FR%20CRVS_Gender_1.4_CostBenefits_f_WEB_o.pdf

EuroMOMO. 2020. European Mortality Monitoring Project. euromomo.eu/

Fagnäs, S. 2014. Papers, please! The effect of birth registration on child labor and education in early 20th century USA. *Explorations in Economic History*, 52, 63-92. sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014498313000466

Fagnäs, S. et Odame, J. 2013. Birth registration and access to health care: an assessment of Ghana's campaign success. *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, 91, 459-464.

Fonds des Nations Unies et al. 2015. The MAPS Toolkit: Health Assessment and Planning for Scale. apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/185238/9789241509510_eng.pdf?sequence=1

- Fouillet, A. et al. 2020. Excess all-cause mortality during the first wave of the COVID-19 epidemic in France, March to May 2020. *Euro surveillance : bulletin Européen sur les maladies transmissibles*, 25(34), 2001485.
- Gautam Mitra, R. 2019. Établissement d'un lien entre les systèmes d'identification nationaux et les systèmes ESEC : Un impératif du développement inclusif. *Synthèses de connaissance sur le genre et les systèmes ESEC*. Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. Centre de recherches pour le développement international. crvssystems.ca/sites/default/files/inline-files/CRVS_Gender_2.3_ID_f.pdf
- Ghislandi, S. et al. 2020. News from the front: Estimation of excess mortality and life expectancy in the major epicenters of the COVID-19 pandemic in Italy. 04.29.20084335.
- Giles, C. 2020. Deaths from coronavirus far higher in England than first reported. *Financial Times*, 7 avril.
- Hanmer, L. et Elefante, M. 2016. The Role of Identification in Ending Child Marriage. Banque mondiale.
- Harbers, I. 2020. Legal identity for all? Gender inequality in the timing of birth registration in Mexico. *World Development*. 128:104778.
- IANS. 2020. What constitutes essential services and how the government responds. *The Economic Times of India*, 23 mars. economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/what-constitutes-essential-services-and-how-govt-responds/what-can-you-do-during-a-shutdown-situation/slideshow/74772217.cms
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2008. GUATEMALA: 12 years after conflict, few solutions for IDPs or other victims. refworld.org/pdfid/48a1ab812.pdf
- Jalloh, M. F. et al. 2020. National reporting of deaths after enhanced Ebola surveillance in Sierra Leone. *PLoS*, 14(8), e0008624. journals.plos.org/plosntds/article?id=10.1371/journal.pntd.0008624
- Jimenez-Soto, E. et al. 2014. A Framework for the Economic Analysis of Data Collection Methods for Vital Statistics. *PLoS One*, 9(8), e106234. journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0106234
- Johns Hopkins University & Medicine. 2020. COVID-19 Dashboard United States. coronavirus.jhu.edu/map.html
- Kiang, M. 2020. Every Body Counts: Measuring Mortality From the COVID-19 Pandemic. *Annals of Internal Medicine*. acpjournals.org/doi/full/10.7326/M20-3100
- Koshy, T. et al. 2017. Understanding Cost Drivers of Identification Systems. Banque mondiale.
- Kruk, M. E. et al. 2017. Building resilient health systems: a proposal for a resilience index. *BMJ*, 357, j2323. bmj.com/content/357/bmj.j2323
- Laczko, F. et al. 2017. Improving Data on Missing Migrants. eSocialSciences. Missing Migrants in the Mediterranean: Addressing the Humanitarian Crisis Summary report. missingmigrants.iom.int/fatal-journeys-volume-3-improving-data-missing-migrants-part-1
- L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 1951. Convention relating to the Status of Refugees. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection. 185-252. unhcr.org/3b66c2aa10

L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 1954. Convention relative au statut des apatrides. Genève. [unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Convention-relative-au-statut-des-apatrides_1954.pdf](https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Convention-relative-au-statut-des-apatrides_1954.pdf)

L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2015. Conclusions et recommandations de la Conférence ministérielle sur l'apatridie au sein de la CEDEAO. Réunion des experts, 23 et 24 février. [unhcr.org/ecowas2015/F-Conclusions.pdf](https://www.unhcr.org/ecowas2015/F-Conclusions.pdf)

Leon, D. A. et al. 2020. COVID-19: a need for real-time monitoring of weekly excess deaths. *The Lancet*, 395(10234), e81.

Linkov, I. et al. 2019. Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks. Septembre. Centre de conférences de l'OCDE.

Lopez, A. D. et al. 2013. Strengthening Civil Registration and Vital Statistics for Births, Deaths and Causes of Deaths: Resource Kit. Organisation mondiale de la Santé, Health Metrics Network, University of Queensland, Australian AID. [who.int/healthinfo/CRVS_ResourceKit_2012.pdf](https://www.who.int/healthinfo/CRVS_ResourceKit_2012.pdf)

Macauslan, I. et Phelps, L. 2012. Oxfam GB Emergency Food Security and Livelihoods Urban Programme Evaluation: Final Report. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OGB%20EFSL%20Urban%20Evaluation.pdf

Maynou Pujolràs, L. et Sáez Zafra, M. 2016. Economic crisis and health inequalities: evidence from the European Union. *International Journal for Equity in Health*, 15, 135.

Mills, S. 2019. Building national civil registration systems that ensure effective service delivery. Banque mondiale. blogs.worldbank.org/health/building-national-civil-registration-systems-ensure-effective-service-delivery

Mills, S. et Amponsah, D. 2019. Economic analysis of producing vital statistics using civil registration data in Lao People's Democratic Republic. *Journal of Health, Population and Nutrition*, 38(suppl. 1), 20. [jhpn.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41043-019-0184-2](https://www.jhpn.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41043-019-0184-2)

Ministère de la Santé de la Nouvelle-Zélande. 2020. COVID-19: Current Cases. [health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-data-and-statistics/covid-19-current-cases](https://www.health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-data-and-statistics/covid-19-current-cases)

Minsalud. 2020. Exceso de Mortalidad en Colombia 2020. Bogota. Minsalud. [minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/VSP/estimacion-exceso-mortalidad-colombia-covid19.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/VSP/estimacion-exceso-mortalidad-colombia-covid19.pdf)

Mursalin, S. M. et Ashraf, F. 2020. In-Depth Review and Needs Assessment of CRVS System to Develop an Action Plan for Overall improvement of the System. Asia-Pacific Statistics Week. Bangkok, Thaïlande.

Nations Unies. 2018. Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Management, Operation and Maintenance. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

Nations Unies. 2020. La crise climatique Nous pouvons gagner la course. [un.org/fr/un75/climate-crisis-race-we-can-win](https://www.un.org/fr/un75/climate-crisis-race-we-can-win)

Norwegian Refugee Council. 2015. Registering rights: Syrian refugees and the documentation of births, marriages, and deaths in Jordan.

Norwegian Refugee Council. 2016. Marriage Registration for Refugees from Syria. hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/Registering-rights-report-NRC-IHRC-October20151.pdf

Ordóñez Bustamante, D. et Bracamonte Bardález, P. 2006. El registro de nacimientos: Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica.

Organisation internationale pour les Migrations. 2020. État de la migration dans le monde 2020. worldmigrationreport.iom.int/fr

Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2010. Rapid Assessment of National Civil Registration and Vital Statistics Systems. apps.who.int/iris/handle/10665/70470

Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2014. Improving Mortality Statistics through Civil Registration and Vital Statistics Systems: Strategies for country and partner support - Outcome of a technical meeting. Genève, Suisse. who.int/healthinfo/civil_registration/CRVS_MortalityStats_Guidance_Nov2014.pdf

Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2018. Managing epidemics: key facts about major deadly diseases. apps.who.int/iris/handle/10665/272442

Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2020a. Estimating mortality from COVID-19, 4 août. who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci-Brief-Mortality-2020.1

Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2020b. Lignes directrices internationales pour la certification et la classification (codage) des décès dus à la COVID-19. paho.org/fr/documents/international-guidelines-certification-and-classification-coding-covid-19-cause-death

Our World in Data. 2020. What is counted as a death from COVID-19? ourworldindata.org/covid-deaths#deaths-from-covid-19-background

Pacific Civil Registrars Network. 2017. Disaster Preparation and Response Workshop. Fidji.

Peters, B. G. 2016. Civil Registration and Vital Statistics as a Tool to Improve Public Management. Banque interaméricaine de développement (BID). publications.iadb.org/publications/english/document/Civil-Registration-and-Vital-Statistics-as-a-Tool-to-Improve-Public-Management.pdf

Plan International. 2018. Birth Registration in Emergencies (BRiE) Toolkit. bri toolkit.com/

Polavarapu, A. 2016. Gendered Dimensions of Marriage and Divorce Registration Laws in Africa. data2x.org/resource-center/gendered-dimensions-of-marriage-and-divorce-registration-laws-in-africa/

Programme d'identité juridique des Nations Unies. 2020. Impact of COVID19. Maintaining CRVS during the COVID-19 pandemic 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

Puram, R. K. 2013. Report on Medical Certification of Cause of Death. New Delhi Office of the Registrar General, Inde. Ministry of Home Affairs, Vital Statistics Division. censusindia.gov.in/2011-Documents/mccd_Report1/Mccd_2013.pdf

Rane, T. M. et al. 2020. Civil registration system (CRS) for birth and death registration in Assam – A rapid assessment. *Clinical Epidemiology and Global Health*, 8(1), 117-22.

- Sanga, C. et al. 2020. Decentralization of birth registration to Local Government in Tanzania: the association with completeness of birth registration and certification. *Global Health Action*, 13(1), 1831795.
- Schwid, A. et al. 2017. Civil Registration and Vital Statistics. Legal and Regulatory Review Toolkit. advocacyincubator.org/wp-content/uploads/2020/12/CRVSID-Legal-and-Regulatory-Review-Toolkit.pdf
- Senge, P. et Asay, D. 1988. Rethinking the healthcare system. *Health Forum Journal*, 31(3), 32-34, 44-45.
- Seo, B. K. 2017. The work of inscription: antenatal care, birth documents, and Shan migrant women in Chiang Mai. *Medical Anthropology Quarterly*, 31, 481-98.
- Setel, P. 2020. Measuring excess mortality gives a clearer picture of the pandemic's true burden. Stat News. statnews.com/2020/08/03/measuring-excess-mortality-gives-clearer-picture-pandemics-true-burden/
- Setel, P. et al. 2020. Mortality surveillance during the COVID-19 pandemic. *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, 98(6), 374. who.int/bulletin/volumes/98/6/20-263194.pdf
- Singleton, A. et al. 2017. Measuring unsafe migration: The challenge of collecting accurate data on migrant fatalities. *Migration Policy Practice*, 7(2).
- Sumner, C. 2015. Indonesia's Missing Millions: Erasing Discrimination in Birth Certification in Indonesia. Washington, D.C. Center for Global Development.
- Sumner, C. et Kusumaningrum, S. 2014. AIPJ baseline study on legal identity: Indonesia's missing millions. Australia Indonesia Partnership for Justice. Australian Aid. cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2015/02/AIPJ-PUSKAPA-BASELINE-STUDY-ON-LEGAL-IDENTITY-Indonesia-2013.pdf
- The Loomba Foundation. 2016. World Widows Report. theloombafoundation.org/our-work/research/world-widows-report
- Thomson, S. et al. 2015. *Economic crisis, health systems and health in Europe: impact and implications for policy*. European Observatory on Health Systems and Policies. Open University Press. euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/289610/Economic-Crisis-Health-Systems-Health-Europe-Impact-implications-policy.pdf
- Tolu, L. B. et Feyissa, G. T. 2020. Guidelines and best practice recommendations on contraception and safe abortion care service provision amid COVID-19 pandemic: Scoping review. researchsquare.com/article/rs-25326/v1
- Walker, B. et al. 2004. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*. ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

État civil : Maintien des normes internationales dans les situations d'urgence

par Srdjan Mrkić

INTRODUCTION

L'enregistrement des faits d'état civil se définit comme l'inscription continue, permanente, obligatoire et universelle de l'existence et des caractéristiques des faits d'état civil relatifs à la population. Les normes et recommandations internationales sur l'établissement, le maintien et le fonctionnement des systèmes nationaux d'état civil ont été élaborées par l'Organisation des Nations Unies depuis le début des années 1950 et régulièrement mises à jour, la dernière version ayant été publiée en 2015. Elles placent l'enregistrement des faits d'état civil au centre et au premier plan de l'approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité développée dans le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique.

L'expression « méthode d'enregistrement des faits d'état civil » s'entend des moyens employés pour rassembler les données fondamentales sur l'incidence et les caractéristiques des faits d'état civil à mesure qu'ils se produisent dans un pays (ou une région) et pendant une période déterminée, données sur lesquelles se fondent l'établissement des fichiers d'état civil ayant une valeur juridique et la production des statistiques de l'état civil. Cette méthode doit être distinguée d'autres pratiques de collecte de données

démographiques car elle est prescrite par la loi et, à ce titre, doit être continue et permanente. Les informations recueillies dans le cadre de ce système ont force légale.¹

La continuité de l'enregistrement implique également la permanence du processus. Tenir des registres d'état civil pendant une brève période pour les abandonner ensuite ne permettra pas d'obtenir des données et mesures utiles en tant que statistiques de l'incidence du moment ou indicateurs de variations dans le temps.

Pour assurer l'enregistrement continu et permanent des faits d'état civil, le mieux est d'en faire une obligation légale. La loi doit prévoir des sanctions qui garantissent le respect de cette obligation. Ainsi, la méthode d'enregistrement se distingue-t-elle non seulement par la continuité des observations, mais également par son caractère obligatoire. Ces deux dispositions sont indispensables au bon fonctionnement et à la pérennisation du système.

Un système d'enregistrement des faits d'état civil comprend tous les cadres institutionnels, juridiques et techniques nécessaires pour exécuter les fonctions d'enregistrement d'une manière techniquement viable, coordonnée et normalisée, dans le pays tout entier, compte tenu

1 Nations Unies. 2014. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-F.pdf

des conditions culturelles et sociales particulières au pays.

Les opérations d'enregistrement comprennent :

- l'enregistrement des faits d'état civil;
- le stockage, la conservation et la recherche des fichiers d'état civil;
- la protection de la confidentialité;
- la délivrance des extraits des actes d'état civil et la prestation d'autres services aux usagers;
- l'enregistrement et la communication des informations sur les faits d'état civil à des fins statistiques;
- la fourniture en temps voulu de renseignements et de données fiables à d'autres organismes publics, comme le ministère de la santé, les registres de population, les fonds de pension, les services électoraux, les services d'identification personnelle et les instituts de recherche.²

Par conséquent, l'objectif essentiel de l'enregistrement des faits d'état civil est de fournir des instruments juridiques présentant un intérêt direct pour l'individu. Toutes les sociétés d'aujourd'hui se distinguent par une complexité considérable des relations entre les personnes et une bureaucratisation de plus en plus grande des relations entre les individus et l'État; d'où l'importance, afin d'assurer la sécurité en matière juridique, de fournir à chaque individu des instruments spéciaux probatoires qui lui permettent de démontrer, avec une certitude totale, les faits relatifs à son existence, son identité et sa situation personnelle et familiale. La

principale raison d'être de l'enregistrement des faits d'état civil, objectif qui doit être encouragé par l'État, est d'assurer la diffusion d'informations sur les faits relatifs à l'état civil, sur la base de principes juridiques et techniques, afin de permettre aux individus de prouver à d'autres individus ou à l'administration elle-même la légitimité et l'authenticité des faits d'état civil les concernant, au moyen d'extraits des actes d'état civil.

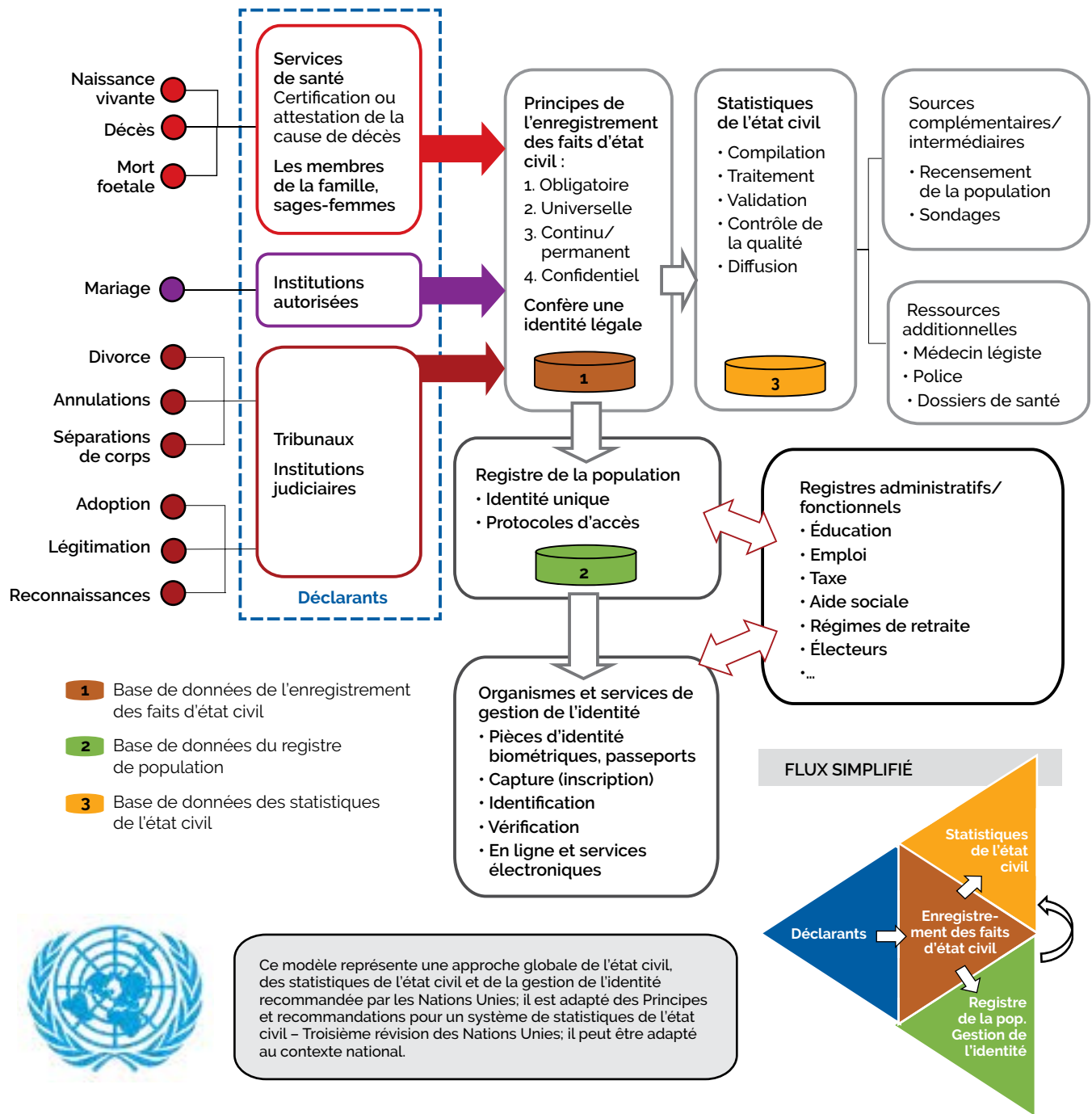
Par conséquent, dans le paradigme contemporain, l'enregistrement des faits d'état civil permet à la fois de certifier l'identité d'un nouveau-né et de l'inscrire dans le système de gestion de l'identité, que ce soit par le biais du registre de la population, s'il est séparé, ou, dans les cas où le registre de la population est intégré au système de gestion de l'identité, directement dans celui-ci. À l'autre extrémité du cycle de vie, l'enregistrement des faits d'état civil joue également un rôle essentiel en ce qui concerne la notification des décès survenus au registre de la population et au système de gestion de l'identité, afin que les registres puissent être modifiés en conséquence et que ces identités soient retirées ou marquées comme « décédées ».³

Le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, lancé en mai 2019, s'appuie sur ces caractéristiques de l'enregistrement des faits d'état civil. Il adopte une approche globale de l'enregistrement de tous les faits d'état civil, de la production de statistiques de l'état civil, ainsi que de l'établissement et de la tenue de registres de la population et de systèmes de gestion de l'identité, de la naissance au décès (figure 1).

² Nations Unies. 2014.

³ Nations Unies. 2018. Révision 1, paragraphes 83 et 84. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

Figure 1 : Système d'état civil, statistiques de l'état civil et gestion de l'identité.



Le programme exige une interopérabilité⁴ totale entre ces fonctions, laquelle doit être simultanée, conformément aux normes et recommandations internationales et dans le respect des droits humains de toutes les personnes concernées, y compris le droit à la vie privée. Tous les États membres de l'ONU devraient adopter et mettre en œuvre ce programme en tant que mécanisme systématique et perpétuel visant à garantir à tous une identité juridique.⁵

Dans la mise en œuvre de l'approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité, les États membres doivent garantir l'enregistrement universel de tous les faits d'état civil qui se produisent dans le pays, principalement les naissances et les décès. Ils doivent pour cela veiller à ce que le réseau d'officiers d'état civil couvre l'ensemble du pays et à ce que les officiers d'état civil, en tant que fonctionnaires, assurent la prestation des services d'enregistrement de manière continue, obligatoire et confidentielle. Les deux principaux éléments, à savoir le cadre juridique actualisé pour l'enregistrement des faits d'état civil et l'extension du réseau des officiers d'état civil pour couvrir toutes les régions, sont clairement identifiés comme relevant des fonctions et de la responsabilité des gouvernements.⁶

PRINCIPES DE L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL⁷

L'objectif d'un système national d'enregistrement des faits d'état civil est de consigner et de stocker des informations sur les faits d'état civil et leurs caractéristiques et de permettre de rechercher ces informations à des fins juridiques, administratives, statistiques et autres. On utilise alors la méthode de l'enregistrement. L'enregistrement des faits d'état civil est effectué essentiellement pour la valeur des documents juridiques prévus par la loi qu'il permet d'établir, mais on reconnaît universellement l'utilité de ces registres en tant que principale source de statistiques de l'état civil.

La méthode de l'enregistrement des faits d'état civil peut être caractérisée comme suit : elle est obligatoire, universelle, continue et permanente, et confidentielle. En outre, les actes établis selon cette méthode doivent être organisés de manière à pouvoir être recherchés individuellement selon les besoins.

Caractère obligatoire. L'enregistrement des faits d'état civil doit être obligatoire pour assurer le bon fonctionnement et l'efficacité du système national. S'il est vrai que chaque pays a besoin d'adopter une loi en matière d'enregistrement, il faut noter que l'existence d'une loi à cet effet ne constitue pas une condition suffisante pour que les particuliers déclarent les faits d'état civil les concernant. Le caractère obligatoire de

4 Dans ce contexte, l'interopérabilité consiste principalement à veiller à ce que les systèmes utilisent le même ensemble de définitions, de classifications et de méthodes, ainsi que des plateformes compatibles sur le plan technologique permettant une harmonisation complète des interfaces et des protocoles d'accès. L'interopérabilité entre les fonctions n'implique pas une autorisation d'accès et de manipulation des enregistrements et du contenu dans n'importe quel système.

5 Nations Unies. 2020. Paragraphe 83. unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf

6 Ibid., paragraphe 87.

7 Nations Unies. 2014.

l'enregistrement doit être lié à l'application d'une sanction à l'encontre de ceux qui enfreignent la loi relative à l'enregistrement; en d'autres termes, le non-enregistrement des faits d'état civil devrait être puni par la loi. Étant donné que les sanctions dans ce domaine peuvent ne pas être toujours appliquées et qu'elles peuvent aussi décourager l'enregistrement, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique pour entamer des poursuites si l'on veut que la loi relative à l'enregistrement soit respectée. Ainsi, le cadre légal de l'enregistrement des faits d'état civil prend-il une importance fondamentale pour son bon fonctionnement en tant que système cohérent, coordonné et techniquement valable.

Malgré les peines prévues dans de nombreux pays pour sanctionner le non-respect de la loi, le niveau d'enregistrement reste faible. La raison majeure est l'absence de mesures d'encouragement. Il faut prévoir des encouragements non seulement pour stimuler l'application des obligations prescrites par la loi sur l'enregistrement, mais aussi pour y inciter. Outre les droits et privilèges attachés à la preuve de l'enregistrement, les systèmes nationaux d'enregistrement, dans leurs cadres socioculturels respectifs, devraient prévoir d'autres incitations de caractère pratique, notamment au niveau individuel.

Couverture universelle. Afin que le système d'enregistrement présente le plus grand intérêt possible tant pour les particuliers que pour les utilisateurs des registres et des statistiques de l'état civil, l'obligation d'enregistrement doit s'appliquer à l'ensemble de la population résidente, quelles que soient sa localisation géographique ou ses subdivisions démographiques. Lorsqu'il existe d'importants écarts dans le niveau de développement social et économique des différentes parties du pays, il pourra être nécessaire d'établir des procédures spéciales pour l'enregistrement de certains faits d'état civil. Cependant, l'universalité de

l'enregistrement des faits d'état civil doit être maintenue. Les faits d'état civil concernant les nationaux qui séjournent temporairement à l'étranger doivent aussi être enregistrés.

Continuité et permanence. La continuité et la permanence de la méthode d'enregistrement exigent l'existence d'un organisme ayant une stabilité administrative suffisante et dont le mandat ne doit pas être limité dans le temps. La permanence du système est une condition impérative de la continuité de l'enregistrement et des statistiques de l'état civil, nécessaire à une bonne compréhension tant des niveaux du moment que des tendances des grandeurs statistiques relatives à la population.

Confidentialité. La méthode d'enregistrement des faits d'état civil permet de rassembler diverses informations sur les membres individuels d'une population. Si toutes les informations recueillies ont leur importance, certaines données, lorsqu'elles sont expressément rapportées à un individu, peuvent revêtir un caractère très personnel et sensible. Afin que les données dont le système a besoin soient communiquées intégralement et en toute sincérité, la confidentialité des renseignements recueillis doit être protégée de manière à assurer à ceux qui les communiquent qu'ils ne seront utilisés que pour les objectifs prescrits par la loi et/ou sous une forme globale ne permettant pas d'identification individuelle.

Les dispositions en matière de confidentialité ne doivent pas être rigides au point d'empêcher l'utilisation des actes pour des études spéciales et ne doivent pas en affaiblir la valeur en tant que documents officiels. Les registres fiables de l'état civil étant abondamment utilisés par l'administration, les services de la santé publique et les services sociaux, il est impossible d'en garantir absolument le caractère confidentiel comme on pourrait le faire dans le cas d'enquêtes purement statistiques. Cependant,

les dispositions en matière de confidentialité peuvent être conçues de manière que les renseignements puissent être utilisés pour des recherches sans que soient divulguées l'identité et les caractéristiques des parties en cause. De même, des copies des actes utilisés pour établir des faits légaux (par exemple pour prouver que le fait s'est produit, pour prouver l'âge, etc.) n'ont pas nécessairement besoin d'inclure la totalité des rubriques statistiques. Vu l'importance de la confidentialité pour ce qui est de la qualité des données et de leur utilité, des dispositions relatives au caractère confidentiel des renseignements et à la protection du droit des individus au respect de la vie privée doivent figurer dans la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil.

ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

Le système d'état civil, tel que décrit ci-dessus, doit être capable d'enregistrer de manière universelle tous les faits d'état civil dans un pays. Cependant, comme l'a montré l'Organisation des Nations Unies,⁸ dans environ la moitié des pays ou des régions du monde, l'enregistrement des faits d'état civil n'est pas complet ni universel, ce qui prive une partie importante de la population de l'accès aux documents juridiques de base qui établissent (certificat de naissance) et suppriment (certificat de décès) l'identité juridique des individus. Si, dans des circonstances normales et optimales, l'enregistrement des faits d'état civil n'est pas complet, on peut donc s'attendre à ce que le fonctionnement des services d'état civil se détériore lors de situations d'urgence.

Afin d'illustrer les énormes difficultés auxquelles se heurte l'enregistrement des faits d'état civil lors de situations d'urgence, la Division de la statistique des Nations Unies, en tant que coprésidente de l'équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, a lancé une enquête en avril et mai 2020. L'enquête a permis d'évaluer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le fonctionnement des systèmes d'état civil dans le monde entier et a servi à élaborer une série d'orientations et de recommandations à l'intention des pays. L'enquête comprenait les quatre questions suivantes :

1. L'enregistrement des faits d'état civil est-il considéré comme un service essentiel dans votre pays? En effet, dans un certain nombre de pays touchés par la pandémie de COVID-19, seuls les employés des services essentiels sont tenus de se présenter au travail, tandis que les employés des services non essentiels sont priés de rester chez eux afin de limiter le plus possible la propagation du virus.
2. Quelles sont les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil et, en général, sur le fonctionnement de l'autorité chargée de l'état civil?
3. Quelles sont les modalités de travail mises en œuvre ou prévues afin d'assurer la continuité des services pendant la période de confinement contre la COVID-19 qui est actuellement imposée ou qui pourrait l'être à l'avenir?

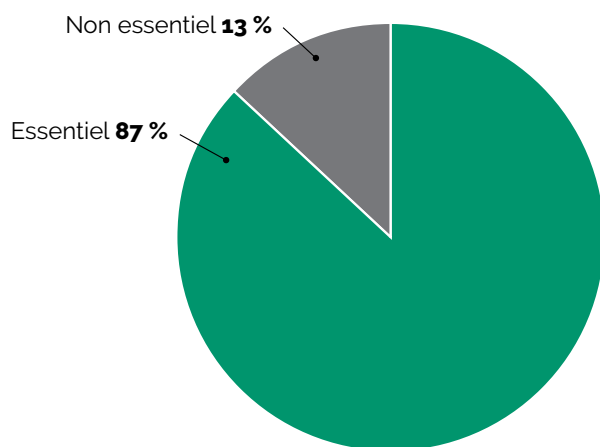
8 Voir les données de la Division de la statistique des Nations Unies sur la couverture de l'enregistrement des faits d'état civil à l'adresse suivante : unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/

4. Comment votre bureau s'adapte-t-il aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil? Quelles sont les recommandations aux bureaux d'état civil pour garantir que tous les faits d'état civil, en particulier les naissances, les décès et les mariages, seront enregistrés pendant cette période?

Les pratiques nationales et les exemples de réponses cités dans ce chapitre proviennent de l'enquête sur la tenue de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de COVID-19⁹ (appelée ci-après l'enquête sur la COVID-19). Des réponses à l'enquête ont été reçues de 67 pays ou régions du monde entier.

La majorité des pays ou régions ont répondu par l'affirmative à la question demandant si l'enregistrement des faits d'état civil était considéré comme un service essentiel pendant une pandémie (figure 2).

Figure 2 : Pourcentage de pays ou de régions dont l'état civil est considéré comme un service essentiel ou non essentiel.



Toutefois, 13 pour cent des répondants ont indiqué que leur gouvernement, au beau milieu de la pandémie de COVID-19, n'avait pas voulu inscrire la fonction d'enregistrement des faits d'état civil sur la liste des services essentiels devant être assurés même pendant une pandémie. Ces décisions se justifiaient principalement par le souci compréhensible de limiter le plus possible les risques d'exposition au virus. Voici quelques exemples de réponses (et les dates auxquelles elles ont été soumises).



Malawi, 22 avril 2020 : L'enregistrement des faits d'état civil n'est pas considéré comme un service essentiel dans le pays. Pour le moment, au Malawi, les fonctionnaires ne sont pas priés de rester chez eux, mais travaillent plutôt par roulement afin d'éviter qu'il y ait trop de monde dans les locaux, et le Bureau national d'enregistrement (NRB) fait de même.

Comme le personnel du NRB travaille par roulement, les enregistrements ne sont pas traités comme d'habitude. Cela finira par entraîner des arriérés dans le système. De plus, les employés qui travaillent dans les établissements de santé ont peur de remplir leurs fonctions comme d'habitude, de crainte de contracter le virus. Il y a de fortes chances que, si des mesures appropriées ne sont pas mises en place, ils commencent à fuir leur travail. Il en va de même pour les employés du bureau d'enregistrement de district, qui ont peur d'interagir avec les clients. Par ailleurs, d'autres intervenants avec lesquels nous collaborons ont également ralenti, ce qui nuit à notre rendement. Notamment, les prestataires de services informatiques ainsi que les experts techniques et les partenaires donateurs sont rentrés dans leur pays ou travaillent depuis leur domicile. Nous y verrons plus clair dans quelque temps. Il est nécessaire d'élaborer

⁹ Voir le site du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique à l'adresse unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

un plan adéquat, prévoyant de fournir des équipements de protection et de désinfection, pour que l'enregistrement puisse continuer à fonctionner.

Pour le moment, les mesures prises consistent à travailler par roulement dans tous les bureaux. Cela permet de garantir qu'il y a toujours du personnel pour que l'enregistrement se poursuive. Le télétravail est également envisagé, en particulier pour ceux qui ne sont pas en contact avec les clients. Cela suppose de fournir une bonne connexion Internet aux agents qui travaillent à domicile. Les directives du gouvernement joueront également un rôle important dans ces décisions. Les idées des différentes parties prenantes sont les bienvenues. Et le but est de faire en sorte que l'enregistrement ne soit pas suspendu.

Jusqu'à présent, le bureau met en place des mesures strictes de prévention, suivant les conseils d'experts. Le personnel doit notamment se laver régulièrement les mains au bureau et autour, utiliser du désinfectant pour les mains et porter un masque, en particulier les employés qui sont en première ligne comme ceux des hôpitaux, et des quarts de travail sont mis en place pour faire travailler un petit nombre d'employés par roulement. Tous les clients suspects sont également orientés vers les autorités sanitaires.¹⁰



Ouganda, 22 avril 2020 : À la suite de la propagation de la pandémie de COVID-19 en Ouganda, le gouvernement a imposé une période de confinement obligatoire de 14 jours à compter du 31 mars 2020. Les services essentiels et les employés de ces services essentiels étaient autorisés à continuer de travailler. L'autorité chargée de l'enregistrement des faits d'état civil ne faisait pas partie des prestataires de

services essentiels qu'il a été conseillé de maintenir. Cependant, parmi ces services essentiels figurent les établissements de santé où se produisent environ 73 pour cent des naissances et près de 300 000 décès par an. Les établissements de santé jouent un rôle important dans la notification de ces événements à l'autorité chargée de l'enregistrement des faits d'état civil. Le personnel clé des services informatiques a continué de travailler pour que les systèmes demeurent opérationnels afin que toutes les naissances et tous les décès puissent être notifiés par voie électronique pendant cette période.

Tous les bureaux d'état civil du pays ont été fermés. L'Ouganda exploite actuellement un outil en ligne appelé Mobile Vital Records System (MVRS) auquel un grand nombre d'établissements de santé ont accès et dans lequel les naissances et les décès continuent d'être notifiés en ligne en temps réel. Pour les établissements ne disposant pas de l'infrastructure nécessaire, des outils de notification manuels ont été fournis. En raison du confinement, il est impossible de récupérer ces formulaires papier pour terminer la procédure d'enregistrement. Les officiers d'état civil ont été encouragés à accéder aux notifications effectuées en ligne à l'aide de l'outil MVRS pour enregistrer les faits d'état civil. En raison de la fermeture des bureaux dans tout le pays, aucun certificat de naissance ou de décès ne peut être délivré en ce moment. En outre, les activités prévues, comme les campagnes de sensibilisation dans les zones difficiles à atteindre et les communautés mal desservies, ont dû être interrompues. L'interruption des fonctions d'enregistrement et de statistiques de l'état civil aura des conséquences sur la planification nationale et donc sur la prestation des services, car un

10 Enquête sur la COVID-19.

certain nombre de naissances et de décès survenus pendant cette période pourraient ne pas être enregistrés.

Les responsables assujettis à des obligations, tels que les ministères de la Santé et des Collectivités locales et le personnel du bureau d'état civil, ont été encouragés à continuer la notification et l'enregistrement en ligne des naissances et des décès. Le bureau d'état civil a commencé à utiliser des outils de réunion en ligne pour poursuivre la coordination des activités d'ESEC, en particulier entre le bureau d'état civil et le ministère de la Santé, afin de renforcer l'enregistrement des faits d'état civil.

L'Ouganda vient seulement d'être touché par la pandémie de COVID-19 et commence tout juste à s'occuper des effets de la pandémie sur l'enregistrement des faits d'état civil. Le bureau d'état civil se concentre sur le renforcement de la notification et de l'enregistrement en ligne de ces faits d'état civil afin d'en assurer la continuité. Le personnel indispensable des services informatiques a continué de travailler pour que les systèmes demeurent opérationnels afin que toutes les naissances et tous les décès puissent être notifiés pendant cette période. En outre, tous les canaux de communication, tels que les courriers électroniques, les médias sociaux et les possibilités de réunion en ligne, sont utilisés pour coordonner les activités d'ESEC en ligne et en contrôler l'efficacité.

Recommandations : 1) Faciliter et élargir l'utilisation d'outils en ligne pour notifier et enregistrer les faits d'état civil afin d'assurer la continuité en cas de pandémie telle que la COVID-19. 2) Renforcer la collaboration avec les principales parties prenantes, comme le ministère de la Santé, pour que les événements qui se produisent dans les établissements de santé soient notifiés même



Photo : Arne Hoel / Banque mondiale

en pleine pandémie. 3) Veiller à l'intégration des systèmes avec le ministère de la Santé pour assurer un processus de notification ininterrompu et sans heurts.¹¹



Samoa, 9 avril 2020 : 1) A ce jour, les services publics sont toujours ouverts à Samoa, y compris le service d'état civil, mais les horaires de travail ont été réduits, de 9 h à 15 h au lieu de 17 h, pendant le confinement partiel. Mais l'état civil ne sera pas considéré comme un service essentiel en cas de confinement obligatoire total.

2) C'est le milieu des affaires qui est le plus touché, avec la fermeture des lieux de loisirs publics comme les parcs, les restaurants, les bars, les bus (seuls les taxis et les voitures privées sont autorisés en ce moment), mais aussi la fermeture des écoles et des lieux de culte, et les supermarchés ne sont ouverts que de 6 h à 18 h. En raison des mesures strictes d'éloignement social dans la population et de l'interruption de la circulation des bus, qui constitue le moyen de transport le plus utilisé et le moins cher à Samoa, ainsi que

11 Enquête sur la COVID-19.

de la fermeture des écoles et des lieux de culte, l'enregistrement des faits d'état civil a fortement diminué, d'environ 70 pour cent.

3) Comme mentionné précédemment, les services publics demeurent ouverts à Samoa, y compris l'état civil, mais les horaires de travail ont été réduits, de 9 h à 15 h au lieu de 17 h. Une rotation du personnel a été mise en place pendant la semaine pour maintenir la distance de 2 mètres sur le lieu de travail. Compte tenu du faible nombre d'enregistrements en ce moment, nous avons également réduit les horaires d'enregistrement, qui sont maintenant de 10 h à 14 h. Nous avons également utilisé des véhicules de fonction pour aller chercher et déposer les employés concernés par l'interruption du service de bus. Nous avons aussi fait appel aux médias pour informer le public des heures d'ouverture et des numéros à appeler pour toute question relative à l'enregistrement des faits d'état civil. Les avis ont également été publiés sur notre site Web.

4) Honnêtement, avant la COVID-19, le taux d'enregistrement de notre système était très faible, avec environ 70 pour cent des naissances et 30 pour cent des décès. Avant la pandémie, nous avons déjà commencé à collaborer avec le bureau du procureur général pour étudier la législation en vigueur et repérer des axes d'amélioration pour que le public respecte davantage l'obligation d'enregistrement des naissances, des décès, mais aussi des mariages. Le confinement temporaire d'environ 6 semaines nous a donné plus de temps pour poursuivre l'évaluation de nos systèmes et procédures internes d'enregistrement afin de répertorier les aspects à améliorer en priorité après le retour à la normale. Un nouvel officier d'état civil vient d'être nommé le mois dernier, et il y a beaucoup de travail à faire pour améliorer nos processus d'enregistrement.

5) Samoa a déjà entamé la mise en œuvre de son projet de carte d'identité nationale, qui comprendra également l'évaluation technique du système d'état civil existant, car celui-ci fournira les données de base pour la carte d'identité nationale numérique. C'est notre bureau qui dirige ce projet. C'est l'occasion que nous attendions depuis un certain temps pour aller de pair avec nos évaluations internes, et nous sommes vraiment enthousiastes à l'idée de ce grand projet qui est financé par la Banque mondiale. À ce jour, l'équipe juridique chargée de rédiger la législation sur la carte d'identité nationale vient de commencer la semaine dernière et travaille à distance à cause de la COVID-19. Dans un second temps, notre équipe technique rejoindra également le projet dans deux semaines. Il devrait donc y avoir beaucoup d'activités liées à l'état civil au cours des prochains mois, ce qui, nous l'espérons, aboutira prochainement à un système de gestion de l'identité et d'enregistrement plus efficace pour tous les résidents et citoyens de Samoa.¹²

Ainsi, même si les pays n'ont pas officiellement désigné l'état civil comme un service essentiel, les pratiques des pays indiquent clairement qu'ils font tout leur possible pour répondre aux besoins de la population en matière d'enregistrement des faits d'état civil. Il apparaît également de manière évidente que les autorités étaient pleinement conscientes de l'importance de disposer de mécanismes permettant d'évaluer toutes les conséquences négatives que la pandémie de COVID-19 aurait sur tous les aspects de la gouvernance et du bien-être de la population. Elles ont souvent pris des mesures immédiates pour accéder à ces données, en insistant sur la mise en place d'une interaction plus directe entre le secteur de la santé et celui de l'état civil et sur l'introduction d'outils en ligne pour la déclaration des faits d'état civil.

12 Enquête sur la COVID-19.

Même si l'état civil était désigné comme un service essentiel, cela garantirait-il son bon fonctionnement? Les exemples suivants, tirés des réponses, donnent une idée générale à ce sujet.



Lesotho, 22 avril 2020 : Le Lesotho considère l'enregistrement des faits d'état civil comme un service essentiel. Néanmoins, en raison du manque d'EPI et d'autres consommables pour protéger le personnel et permettre de se conformer aux exigences de l'OMS visant à atténuer la propagation du virus, le ministère de l'Intérieur a adopté une politique d'enregistrement des décès.

L'enregistrement des faits d'état civil a été fortement touché. L'application de mesures de confinement, notamment l'obligation de rester chez soi pour limiter le plus possible la propagation du virus, a conduit le ministère de l'Intérieur à conclure et à adopter une politique selon laquelle seuls les décès survenant pendant cette période doivent être enregistrés pour permettre aux familles d'enterrer leurs défunts et de demander des indemnités à leurs assurances respectives. Cela a donc de graves conséquences sur l'enregistrement des faits d'état civil, car les autres faits d'état civil ne sont pas enregistrés au fur et à mesure qu'ils se produisent. Cela nuira grandement à l'exhaustivité des statistiques de l'état civil et rendra donc ces dernières peu utiles dans la lutte contre la COVID-19.

Il a été décidé que les décès seraient enregistrés pendant la période de confinement obligatoire. Les autres faits d'état civil sont enregistrés une fois que le chef de section ou le superviseur a évalué que l'enregistrement est effectivement nécessaire de toute urgence. Le personnel a été réduit pour éviter qu'il y ait trop de monde, et un système de roulement a été mis en place. Tous les plans réalisés sont

conformes au Règlement sur l'état d'urgence promulgué dans le Journal officiel.

Seuls les décès qui surviennent sont enregistrés. Les efforts seront redoublés après le confinement pour enregistrer tous les faits d'état civil.¹³



Mozambique, 22 avril 2020 : Le registre d'état civil est considéré comme une priorité au Mozambique. Pour l'instant, les services de l'état civil travaillent avec un roulement des employés tous les 15 jours et les services minimum pour la population sont assurés, car nous sommes toujours en phase 3 de l'état d'urgence.

En raison du faible nombre de clients, certains bureaux d'état civil ont été fermés. La COVID-19 a eu des répercussions sur l'enregistrement des faits d'état civil; par exemple, la plupart des mariages ont été annulés, car seulement une dizaine de personnes peuvent y participer. Les délais de 120 jours pour l'enregistrement gratuit ont été suspendus, et les bureaux d'état civil des unités de santé ont été suspendus pour des raisons de prévention des employés qui y travaillent.¹⁴



Sierra Leone, 22 avril 2020 : L'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel en Sierra Leone, car l'enregistrement de tous les faits d'état civil est obligatoire, en particulier pour les naissances et les décès. Bien que la Sierra Leone n'applique pas encore strictement une politique selon laquelle les employés des services non essentiels doivent rester chez eux, l'avis du gouvernement du 9 avril 2020 a ordonné au chef de la fonction publique, au Bureau de gestion des ressources humaines (HRMO) et aux responsables des ministères, des services et des organismes de mettre en

13 Enquête sur la COVID-19.

14 Ibid.

place des jours de travail alternés pour leur personnel. Les bureaux d'enregistrement restent cependant ouverts dans tout le pays, mais peu de personnes se présentent pour enregistrer des faits d'état civil en raison des restrictions relatives aux rassemblements publics.

La COVID-19 a eu d'énormes répercussions sur l'enregistrement des faits d'état civil en Sierra Leone. En raison des restrictions imposées par le gouvernement sur les voyages et autres déplacements, les résidents ont un accès limité aux centres d'enregistrement de l'état civil. Par exemple, la confirmation en masse des données personnelles des déclarants et les nouveaux enregistrements prévus pour le premier trimestre 2020 ont été reportés; les réunions de coordination et des parties prenantes des systèmes ESEC sont touchées, car la plupart des membres, en particulier les partenaires de développement, doivent observer des modalités de travail aménagées et respecter les restrictions relatives aux rassemblements publics. La pandémie a eu des conséquences sur le financement des activités d'ESEC car les donateurs ont réattribué leurs ressources et leur aide au profit de la lutte contre la COVID-19.¹⁵

Par conséquent, le fait que l'enregistrement des faits d'état civil ait été désigné comme un service essentiel, l'ensemble des mesures particulières et strictes visant à atténuer l'impact de la pandémie, ainsi que la propagation de la maladie ont néanmoins eu des répercussions négatives sur le fonctionnement des services d'état civil. Que ce soit à cause du confinement, des restrictions touchant les transports publics ou de la réticence des gens à se rendre dans les bureaux de l'administration, tels que les bureaux d'état civil,

de peur d'être contaminés, le résultat final a été le même : l'enregistrement des faits d'état civil a fortement diminué, même lorsqu'il était désigné comme un service public essentiel.

On ne saurait toutefois trop insister sur l'importance de désigner l'état civil comme un service essentiel, surtout dans les situations d'urgence. C'est la première étape pour que l'enregistrement des faits d'état civil soit considéré comme un service essentiel que les gouvernements doivent mettre en place, faire fonctionner et maintenir en toutes circonstances. Dans ce contexte, le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique a publié au début de la pandémie des directives¹⁶ qui insistent fortement sur le fait que l'enregistrement des faits d'état civil devrait être considéré comme un « service essentiel » dont le mandat est de poursuivre les opérations pendant une pandémie. Bien que certains bureaux physiques puissent devoir être fermés, ou que les heures d'ouverture soient limitées ou décalées, les opérations doivent être maintenues autant que possible, que ce soit en personne ou virtuellement, pendant la crise. En fonction de la capacité, certains processus d'enregistrement (tels que les légitimations) peuvent être mis en attente, mais l'enregistrement des naissances, des décès et des morts fœtales et la détermination des causes de décès doivent se poursuivre en priorité.


Pour assurer la continuité de la fonction d'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie de COVID-19, les pays ou les régions ont mis au point un certain nombre de solutions pour permettre à la population d'avoir encore accès aux documents juridiques nécessaires, tels que les certificats de naissance et de décès. Ces décisions et mécanismes sont variés, mais indiquent clairement la nécessité d'analyser leur

15 Enquête sur la COVID-19.

16 Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines-f.pdf

efficacité en matière d'élaboration de plans et de mesures d'urgence à la suite de cette pandémie.

Par exemple, le Panama a autorisé que les certificats médicaux – habituellement utilisés pour délivrer un certificat de naissance, qui est un document de base – puissent être temporairement utilisés comme documents de base :

 **Panama, 22 mai 2020** : Les avis de naissance et de décès sont considérés comme des documents valables que la population peut utiliser pour d'autres formalités administratives pendant la période de confinement. À cette fin, les établissements de santé doivent délivrer aux membres de la famille une copie simple récemment tamponnée. Les avis de décès sont utilisés pour les enterrements. Il convient d'indiquer que l'autorité de l'état civil fournit aux établissements de santé et aux morgues des formulaires d'avis médical, qui sont utilisés dans trois buts : statistiques, enregistrement des naissances et renseignements médicaux. Dans cet esprit, la livraison de ces formulaires a été maintenue sur demande; ces formulaires sont remplis sur papier et contrôlés dans le système informatique.¹⁷

 **Argentine, 21 avril 2020** : L'Argentine a mis au point plusieurs activités pour maintenir la fonction d'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie. Les modalités de travail visant à assurer la continuité du service aux citoyens comprennent diverses mesures, telles que la planification et la prise de rendez-vous pour le service en personne, les quarts de travail par roulement, la disponibilité de médias virtuels pour les services d'enregistrement ou les demandes de renseignements, les lignes téléphoniques pour le service public, ainsi que le travail à



Photo : Gerardo Pesantez / Banque mondiale

distance ou le télétravail pour le personnel dont la présence physique n'est pas nécessaire. En outre, les autorités chargées de l'état civil des provinces et de la ville autonome de Buenos Aires ont mis en place, en fonction de leurs compétences, plusieurs canaux de service en personne pour le public (rendez-vous programmés et quarts de travail) et de services à distance (par téléphone, sur les sites Web officiels). De plus, chaque autorité a activé des protocoles sanitaires pour ses officiers d'état civil et pour le public, en observant les mesures adoptées par le gouvernement national et l'autorité sanitaire. En particulier, le Registre national des personnes (RENAPER) a prolongé la validité des documents d'identité nationaux; des mesures ont également été adoptées en matière de service au public, de réduction des effectifs en raison de la pandémie et de répartition du service entre les différents bureaux et espaces de service par l'attribution de rendez-vous préalablement fixés. En outre, le RENAPER a supprimé les dates limites et les délais administratifs (Disposition 163/2020 de la Direction nationale du RENAPER). Dans le

même temps, le RENAPER a levé l'obligation de présence physique pour le personnel qui ne se trouve pas dans les services essentiels ou critiques; ces employés sont censés remplir leurs fonctions habituelles ou effectuer des tâches similaires depuis leur domicile. Par ailleurs, le RENAPER a autorisé, à titre préventif, un congé extraordinaire à plein salaire pour les employés qui doivent respecter l'éloignement social pour diverses raisons, à savoir en cas de retour en Argentine en provenance de « zones touchées », de classement comme « cas suspects », d'âge supérieur à 60 ans, de grossesse ou d'appartenance à des groupes à risque (Disposition 164/2020 de la Direction nationale du RENAPER).¹⁸



Arménie, 13 avril 2020 : Dans le cadre de l'état d'urgence déclaré du

16 mars au 12 avril aux fins de prévention des maladies à coronavirus en République d'Arménie, les organismes territoriaux chargés de l'enregistrement des faits d'état civil doivent uniquement enregistrer les décès et les naissances. Des membres du personnel des organismes d'enregistrement des faits d'état civil (CSAR) ont été placés dans les trois plus grands hôpitaux d'Erevan afin d'assurer l'enregistrement des naissances dans un environnement sûr. La reconnaissance de paternité ou le mariage des parents de l'enfant sont enregistrés en même temps. Le délai d'enregistrement pour tous les autres faits d'état civil a été suspendu. Les citoyens ont été avertis que tous les enregistrements seront effectués dans les bureaux des CSAR après la levée des restrictions officielles à la libre circulation.¹⁹



Philippines, 24 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est un service essentiel aux Philippines, même si, en raison de la pandémie actuelle (COVID-19), la prestation des services d'état civil, pour ce qui est de la délivrance de copies de documents d'état civil, est perturbée à cause de la quarantaine communautaire renforcée mise en place par le gouvernement.

L'impact de la COVID-19 est le retard observé dans l'enregistrement des faits d'état civil du fait de la période de quarantaine. Pourtant, dans beaucoup de régions du pays, les bureaux des officiers municipaux d'état civil fonctionnent toujours, car ils maintiennent un effectif minimum pour que les services d'état civil restent disponibles dans leur localité.

La mise en place d'un effectif minimum dans les bureaux d'état civil, y compris le service de l'état civil de l'Autorité des statistiques des Philippines (PSA), permet de répondre aux besoins très urgents de documents d'état civil, en particulier pour les Philippines qui travaillent à l'étranger. La PSA a ouvert des lignes téléphoniques permettant aux citoyens de se renseigner sur le statut des demandes de documents d'état civil transmises avant la période de quarantaine.

La PSA a publié une circulaire à l'intention de tous les officiers d'état civil du pays sur les directives à suivre concernant l'enregistrement des faits d'état civil pendant cette période de COVID-19. La circulaire souligne également la nécessité d'assouplir les exigences relatives à l'enregistrement différé des faits d'état civil en raison de la pandémie.²⁰

18 Enquête sur la COVID-19.

19 Ibid.

20 Ibid.



Iran, 14 avril 2020 : L'enregistrement des faits d'état civil, en particulier des naissances et des décès, est l'un des services de base du pays. À l'exception des jours fériés et des fêtes nationales, ce service n'est jamais fermé, en particulier par l'Organisation nationale de l'état civil.

Le « réseau de notification » a été activé pour l'enregistrement des faits d'état civil. Les mesures nécessaires dans les bureaux d'état civil ont été envisagées pour assurer la distanciation sociale, en notifiant les faits d'état civil par voie électronique aux bureaux d'enregistrement, dans la mesure du possible.

Les délais de notification des faits d'état civil, tels que les naissances et les décès, sont assouplis pendant la pandémie de COVID-19 et les pénalités en cas de retard de notification ne sont pas non plus appliquées. Toutefois, grâce à l'existence du réseau de notification, les bureaux d'état civil sont informés de la survenance de l'événement. Par ailleurs, l'enregistrement et la délivrance des documents peuvent être retardés. Les bureaux d'état civil seront chargés, après le confinement imposé pour lutter contre la COVID-19, d'enregistrer les faits d'état civil qui ont eu lieu à tout moment pendant la pandémie de COVID-19.

Les conseils de coordination de l'état civil dans les provinces et les villes sont activés. Dans les villes, ces conseils se composent de membres de la médecine légale, de la poste, de la municipalité, du gouvernorat, de la justice, du réseau de santé et du ministère de l'agriculture.²¹

Comme cela a été présenté, les pays du monde entier ont mis en place diverses mesures destinées à permettre le fonctionnement de l'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie de COVID-19, notamment :

- une interprétation moins rigoureuse des règles et des procédures d'enregistrement de la survenance d'un fait d'état civil;
- l'accent mis sur l'enregistrement des naissances et des décès comme préoccupation principale et le report de l'enregistrement d'autres événements;
- la mise en place et le déploiement de mécanismes de coordination au niveau local qui rassemblent les différentes institutions impliquées dans le processus d'enregistrement;
- des mesures visant à maintenir l'éloignement physique et d'autres protocoles de protection;
- l'annulation des frais et la simplification des procédures d'enregistrement.

Par ailleurs, dans un certain nombre de pays, pour tenter de garantir la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil même en temps de pandémie, d'autres mesures ont été introduites qui concernent l'enregistrement en ligne. L'informatisation de l'état civil est l'une des principales recommandations internationales, étant donné les services que le système d'enregistrement des faits d'état civil est tenu aujourd'hui de fournir à la population ainsi que l'environnement technologique exigent une automatisation complète de toutes les opérations d'enregistrement et de la production de statistiques de l'état civil. L'informatisation de l'enregistrement des faits d'état civil est d'autant plus impérative que les autres fonctions assumées par les pouvoirs publics ont de

21 Enquête sur la COVID-19.

plus en plus recours à l'informatique, ce qui correspond au développement de ce que l'on appelle la dématérialisation des procédures gouvernementales. Avec la mise en place et l'utilisation massive d'Internet, les populations attendent de l'administration publique qu'elle leur offre les mêmes fonctionnalités en matière de prestation de services.²²

Les données recueillies indiquent que la pandémie de COVID-19 a certainement joué un rôle de catalyseur à cet égard. Un certain nombre de pays ont introduit ou renforcé le processus de demande en ligne d'enregistrement des faits d'état civil.



Rwanda, 22 avril 2020 : Au Rwanda, l'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel et est effectué au niveau sectoriel (pour le rendre plus abordable et plus proche des demandeurs de services) par un officier d'état civil. Actuellement, le Rwanda enregistre neuf faits d'état civil, à savoir la naissance, le mariage, le décès, la reconnaissance d'un enfant né hors mariage, l'adoption, la tutelle, le divorce, la légitimation et l'annulation du mariage. Pour enregistrer ces événements, il faut un déclarant qui demande l'enregistrement des faits d'état civil et des témoins pour certains événements comme les mariages. En raison de l'épidémie de COVID-19 au Rwanda, pendant laquelle les citoyens sont tenus de rester chez eux, l'enregistrement des faits d'état civil a été suspendu, à l'exception des actes d'état civil qui sont délivrés en ligne sur la plateforme Irembo.²³

Les faits d'état civil qui se produisent dans les établissements de santé continuent d'être

notifiés. Toutefois, ils ne seront enregistrés au bureau de secteur qu'après la période de confinement. L'inscription dans le Registre national de la population s'est poursuivie; les officiers d'état civil ont un accès en ligne et peuvent mettre à jour les événements à partir des demandes reçues au moyen du portail en ligne Irembo.

Pour les demandes d'actes d'état civil, tels que le certificat de naissance, le déclarant, lors de la demande de l'acte, télécharge les documents en sa possession (certificat médical [avis de naissance ou de décès] pour les naissances et les décès survenus dans les établissements de santé ou certificat délivré par la cellule pour ceux survenus à domicile) et l'officier d'état civil peut délivrer ces certificats au moyen du portail en ligne Irembo. Ce processus se fait entièrement en ligne, de la demande à la délivrance du certificat, et ne nécessite pas de contact physique en personne.²⁴



Costa Rica, 16 avril 2020 : Au Costa Rica, un système de notification en ligne a été mis en place pour les naissances et les décès, qui permet d'effectuer la plupart de ces types de notifications automatiquement depuis les hôpitaux. Il permet même, en même temps que le formulaire de notification est rempli, de prendre un rendez-vous pour l'enregistrement, ce qui réduit le risque de non-présentation et de retard des notifications médicales. La notification des mariages est également disponible en ligne. En ce qui concerne les services judiciaires, ils sont toujours fournis par un point d'entrée unique (kiosque) où les documents sont reçus; les demandes de renseignements sont traitées sur la page Web institutionnelle.²⁵

22 Nations Unies. 2014. Paragraphe 449.

23 irembo.gov.rw/rolportal/Web/rol

24 Enquête sur la COVID-19.

25 Ibid.



Géorgie, 27 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel en Géorgie. Tous les représentants des postes de direction sont tenus de se présenter au travail, mais tous les autres employés, aussi bien des services essentiels que non essentiels, sont priés de remplir leurs obligations depuis leur domicile.

La COVID-19 n'a pas beaucoup influé sur l'enregistrement des faits d'état civil dans la mesure où la majorité des enregistrements (en particulier les naissances et les décès) sont disponibles en ligne depuis des années. Quant aux faits d'état civil pour lesquels l'enregistrement n'était pas possible par voie électronique, grâce aux efforts intensifs et immédiats de l'autorité, ils sont également devenus disponibles en ligne dans les plus brefs délais. En ce qui concerne le fonctionnement de l'autorité chargée de l'état civil, à savoir l'Agence de développement du service public (PSDA), grâce à l'introduction et à la promotion de l'administration publique en ligne dans ses services au fil des ans, ainsi qu'aux mesures immédiates prises face au coronavirus, la PSDA s'est rapidement adaptée aux nouvelles circonstances et a réussi à fonctionner correctement même dans la situation d'urgence.

Les modalités de travail qui ont été mises en œuvre, entre autres, sont les suivantes :

- Afin de permettre le travail à distance de l'écrasante majorité des employés de la PSDA, l'infrastructure informatique a été entièrement adaptée dans les plus brefs délais.

- L'Agence fournit régulièrement aux personnes qui doivent se présenter au travail des fournitures de désinfection et d'hygiène.
- La PSDA a rendu presque tous les services (en particulier les plus demandés) disponibles par voie électronique pour tous les clients, à quelques exceptions près.
- Les clients peuvent recevoir une copie électronique du document demandé (certificat de naissance ou de décès) sur le site Web, dans le respect de la protection des données personnelles et de la confidentialité. La copie électronique a la même valeur juridique que le document original (sur papier).
- Pendant la situation d'urgence, tous les documents (sur papier) qui sont prêts (y compris les certificats de naissance et de décès) sont délivrés aux clients par l'intermédiaire des bureaux de poste, dans le respect de la protection des données personnelles et de la confidentialité.
- La PSDA veille également à l'accès de la population à ses services et à leur disponibilité au quotidien.²⁶

Le fait que l'informatisation de l'état civil soit essentielle pour satisfaire aux normes internationales d'enregistrement universel et obligatoire de tous les faits d'état civil se produisant dans des circonstances normales, et plus encore pendant une catastrophe, est également illustré par d'autres exemples de pays qui n'ont pas signalé de conséquences néfastes de la pandémie de COVID-19 liées à la suspension de leurs services d'enregistrement. En effet, les systèmes informatisés d'état civil de ces pays ont pu fonctionner sans interruption, moyennant quelques ajustements mineurs.



Bahreïn, 9 avril 2020 : Au Bahreïn, l'enregistrement des faits d'état civil, y compris l'enregistrement des naissances et des décès, relève de la responsabilité de l'Office national de la statistique. Il est considéré comme très essentiel et est considérablement utilisé pour la production de statistiques de l'état civil et démographiques. Le travail à domicile a été appliqué à certains emplois afin de limiter les contacts entre les membres de l'équipe. Des employés travaillent toujours dans les bureaux pour assurer la continuité du service.

L'enregistrement de tous les faits d'état civil est proposé en ligne et tous les dossiers peuvent être enregistrés par voie électronique, y compris les naissances, les décès, les changements de statut matrimonial, ainsi que la délivrance de cartes d'identité.

L'enregistrement des faits d'état civil n'a pas été compromis jusqu'à présent.

La plupart des dossiers sont traités à l'aide du portail Web, tandis que les centres de services restent ouverts pour recevoir les dossiers qui nécessitent de se présenter en personne. Les employés sont priés d'appliquer les mesures de sécurité recommandées contre le risque d'infection.

Les naissances et les décès continuent d'être déclarés par voie électronique en ligne par les hôpitaux. Le ministère de la Justice nous transmet les dossiers de mariage et de divorce. Les documents sont envoyés aux demandeurs par la poste après que les clients ont soumis leurs demandes par voie électronique sur le portail Web.²⁷



Nouvelle-Zélande, 23 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel en Nouvelle-Zélande. L'enregistrement des naissances et des décès peut être effectué entièrement en ligne, et les certificats sont envoyés aux familles par un service de messagerie sans contact. En raison des restrictions liées au confinement obligatoire, seul un nombre limité d'agents d'enregistrement travaillent dans les bureaux, mais le personnel est en mesure de traiter toutes les naissances et tous les décès. Certains services moins essentiels – tels que l'enregistrement des mariages, la correction d'erreurs, les changements de nom ou de sexe – n'étaient pas assurés pendant les cinq semaines de confinement, mais ils reprendront à la fin de cette période.

La pandémie de COVID-19 n'a pas entraîné de changement significatif dans la demande de services d'état civil. Notre outil d'enregistrement des naissances et d'aide aux parents, www.smartstart.services.govt.nz, continue d'être très utilisé et les taux d'enregistrement n'ont pas diminué. Il y a eu une diminution du nombre d'appels à nos bureaux, mais qui a été compensée par une augmentation des courriels. Si nos employés doivent être au bureau pour répondre aux appels, ils peuvent répondre aux courriels depuis chez eux.

En plus du maintien des services de base, le registraire général de l'état civil participe à la direction de l'intervention nationale de gestion des décès causés par la COVID-19. Cela implique notamment de rédiger des rapports sur les taux de mortalité à partir des données des notifications de décès en ligne, d'évaluer régulièrement la capacité des morgues et des services d'inhumation et de crémation et de fournir des renseignements supplémentaires

27 Enquête sur la COVID-19.

aux familles des défunts par l'intermédiaire de la police.

Des bulletins d'information sont régulièrement envoyés par courrier électronique à tous les officiants de mariage et à tous les entrepreneurs de pompes funèbres, contenant des conseils pour faire face à la COVID-19.²⁸



République de Corée, 10 avril 2020 :

En Corée, l'enregistrement des faits d'état civil est un service essentiel et il n'y a pas de restrictions de déplacement ni de confinement en raison de la COVID-19. La plupart des employés de l'état civil travaillent dans leur bureau et l'enregistrement des faits d'état civil se fait sans aucune perturbation.

L'effet de la COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil semble minime et, même si des cas confirmés de COVID-19 se déclarent dans un bureau, celui-ci sera à nouveau opérationnel quelques jours après la fermeture visant à prévenir la propagation du virus.

Jusqu'à présent, aucune situation n'a empêché de garantir la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil, mais en cas de naissance, il est encouragé d'avoir davantage recours au système d'enregistrement des naissances en ligne.

Il n'y a pas de recommandations spéciales et, en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil en Corée, les rapports sont produits et les dossiers sont traités dans les délais prévus.²⁹

Un grand nombre de données permettant d'évaluer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le fonctionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et, par conséquent, sur la production des statistiques

d'état civil ont été obtenues dans le cadre d'une série de webinaires mis au point par l'équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, le Groupe international des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil et les commissions régionales de l'ONU, couvrant l'Asie et le Pacifique, l'Afrique et l'Amérique latine. Ces webinaires ont donné aux autorités chargées de l'état civil dans ces régions l'occasion de partager leurs expériences et leurs pratiques de fonctionnement pendant la pandémie. Au total, une cinquantaine de pays y ont participé au total, et les délibérations ainsi que la documentation pertinente illustrent les difficultés et les obstacles rencontrés au quotidien dans l'accomplissement des services d'enregistrement.³⁰

Deux observations majeures sont ressorties de ce processus. La première était le fait que l'enregistrement des faits d'état civil, principalement des naissances et des décès, a sensiblement diminué dans la majorité des pays participants, en raison des difficultés et des obstacles rencontrés pour assurer le fonctionnement normal du système national d'état civil. La population, de crainte d'être exposée au virus, hésitait à se rendre dans les bureaux d'état civil pour enregistrer les naissances et les décès. En raison du confinement obligatoire de la population à domicile, il était également très difficile de se rendre à un bureau d'état civil. Et, si l'on y parvenait, il était possible que le bureau soit complètement fermé ou ait des horaires d'ouverture réduits.

Parallèlement, la diminution de l'enregistrement des faits d'état civil est aussi due au fait que, dans un certain nombre de pays, les liens entre les établissements de santé et l'état civil qui fonctionnaient dans des circonstances normales se sont affaiblis, voire complètement rompus.

28 Enquête sur la COVID-19.

29 Ibid.

30 Les comptes-rendus sont disponibles à l'adresse unstats.un.org/legal-identity-agenda/events/

Cela s'explique par la fermeture partielle ou totale des bureaux d'état civil et par le passage au télétravail, parmi les mesures visant à atténuer l'exposition au virus. Bien que beaucoup de mesures différentes aient été prises, comme nous l'avons vu plus haut, les données des pays ayant participé à ces webinaires font état d'une diminution du nombre de naissances et de décès enregistrés. De plus, comme le montrent les exemples ci-dessus, un certain nombre de pays s'attendent à un arriéré important et élaborent différentes stratégies pour y remédier à la suite de la pandémie.

La deuxième observation est le fait que, dans les pays qui ont pu maintenir un fonctionnement stable du système d'état civil, le nombre de décès enregistrés a nettement augmenté par rapport à la même période de l'année précédente. Cette « surmortalité » doit être étudiée en profondeur, car elle ne peut être attribuée à la COVID-19 que de manière indirecte et dans une certaine proportion, qui doit être déterminée et faire l'objet d'une analyse plus poussée. En raison des mesures de confinement et, de manière générale, du fait que certaines personnes ont évité d'aller consulter à la clinique ou à l'hôpital pour des maladies autres que la COVID-19, une

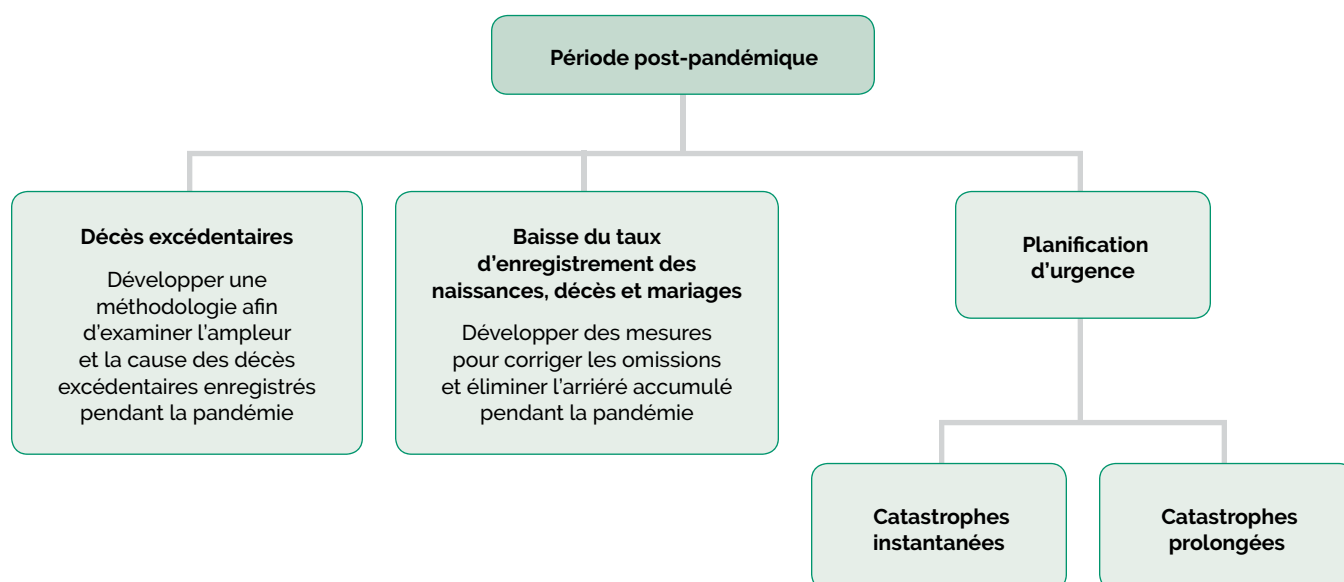
proportion de « surmortalité » peut être attribuée au non-traitement de certaines maladies pendant la pandémie.

Par conséquent, à la suite de la pandémie de COVID-19 et dans le cadre de la préparation à de futures catastrophes, les gouvernements en général, et les systèmes d'état civil en particulier, doivent prendre des mesures sur deux principaux problèmes :

- rectifier le nombre de faits d'état civil survenus pendant la pandémie afin qu'il corresponde plus exactement au nombre réel de naissances et de décès et enquêter sur la « surmortalité », de façon à fournir une source solide de statistiques de l'état civil complètes qui permettraient de quantifier les coûts de la pandémie eu égard aux vies et aux années perdues;
- élaborer des stratégies et des plans d'urgence détaillés pour garantir le bon fonctionnement des systèmes nationaux d'état civil pendant les futures catastrophes.

Ces problèmes ainsi que d'autres questions à aborder sont présentés dans la figure 3 et apparaissent en gras dans le texte ci-après.

Figure 3: La voie à suivre.



Pour ce qui est de la **surmortalité**, dans un certain nombre de pays, l'état civil a enregistré une augmentation du nombre de décès au premier semestre de 2020 par rapport aux années précédentes. Il est donc nécessaire d'enquêter sur cette surmortalité, au niveau du volume et des causes de décès, pour tenter d'apporter des réponses concernant la mortalité associée à la COVID-19 et son impact sur la structure globale de la mortalité par cause de décès, en raison du traitement tardif de diverses maladies. La mise au point et l'établissement d'une méthodologie et d'une infrastructure harmonisées à cette fin, sur le plan de l'interopérabilité et de l'accès aux dossiers de santé, de l'état civil, des pompes funèbres et d'autres institutions concernées, seraient nécessaires et applicables en cas de futures catastrophes et d'augmentation du nombre de décès. Par conséquent, les mesures suivantes doivent être prises :

- mettre au point des mécanismes et des procédures techniques et promouvoir l'harmonisation et une approche méthodologique commune pour l'analyse et l'interprétation de la surmortalité;
- mettre en place et harmoniser les données des établissements de santé, de l'état civil, des entreprises de pompes funèbres ou similaires et des institutions religieuses;
- effectuer une analyse détaillée des séries chronologiques des statistiques de mortalité afin d'évaluer les changements causés par la pandémie.

Un nombre considérable de pays ont fait état d'une diminution de l'enregistrement des principaux faits d'état civil pendant la pandémie. Pour rectifier **la baisse de l'enregistrement des naissances, des décès et des mariages**, les mesures suivantes pourraient être nécessaires (la liste ne se veut pas exhaustive) :

- préparer et lancer une vaste campagne publicitaire insistant sur la nécessité d'enregistrer les naissances et les décès survenus pendant la pandémie et qui n'ont pas été déclarés ou enregistrés;
- adapter les opérations pour permettre de prendre en charge les déclarations supplémentaires et de résorber l'arriéré (par exemple, prolonger les heures de travail, augmenter les effectifs);
- rétablir les liens avec le secteur de la santé et le bureau national des statistiques pour garantir la production de statistiques fiables permettant de quantifier le coût de la pandémie en ce qui concerne les vies et les années perdues;
- supprimer les frais d'enregistrement hors délai et prolonger les délais d'enregistrement des naissances et des décès.

Après la pandémie, les pays devront élaborer des **plans d'urgence** détaillés et complets en cas de catastrophe, même si toutes les catastrophes ne sont pas les mêmes, d'où la distinction. Les **catastrophes instantanées** sont des événements qui provoquent des destructions et des dommages instantanés, tels que les tremblements de terre, les tsunamis, les inondations, etc. Les plans d'urgence pour ces catastrophes doivent tenir compte des éléments suivants :

- élaborer des lignes directrices pour l'établissement de procédures simplifiées d'enregistrement des décès, prévoyant, par exemple :
 - d'élargir la liste et l'admissibilité des déclarants;
 - d'établir des processus ou des dérogations pour les documents manquants;
 - de suspendre les frais;

- de même, pour les naissances, assurer le déploiement immédiat d'officiers d'état civil dans la région touchée afin de garantir la prestation des services;
- mettre en place des officiers d'état civil auxiliaires qui seront formés à l'avance pour assumer toutes les responsabilités des officiers d'état civil pendant la catastrophe instantanée; il peut s'agir d'employés administratifs des bureaux d'état civil locaux, ou bien de prêtres ou de chefs de communautés locales, de chefs de police locaux ou d'avocats.

En plus des mesures relatives aux catastrophes instantanées, les plans d'urgence pour les **catastrophes de longue durée**, comme la pandémie de COVID-19 et les épidémies similaires qui peuvent durer un certain temps, devraient prendre en considération les éléments suivants :

- élaborer un document détaillé de planification d'urgence abordant une multitude de sujets;
- réexaminer le cadre législatif de l'état civil pour évaluer la nécessité de l'adapter aux fins de la planification d'urgence;
- instaurer et mettre à l'essai diverses solutions pour garantir le fonctionnement des services d'état civil en période de restrictions prolongées des déplacements, par exemple, et prévoir tous les défis logistiques tels que le nombre d'employés, les horaires de travail et les mesures de protection;

- veiller à ce que le gouvernement considère l'enregistrement des faits d'état civil comme un service essentiel qui doit fonctionner en toutes circonstances, et fournir les ressources appropriées pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urgence.

Compte tenu de l'ensemble des résultats, de la documentation et des enseignements tirés des pratiques nationales en matière de fonctionnement de l'état civil durant la pandémie de COVID-19, et afin de garantir le respect des normes internationales en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil même en temps de pandémie, il apparaît que la priorité est la suivante :

La mesure la plus essentielle, cruciale et impérative au lendemain de la pandémie de COVID-19 pour permettre l'enregistrement universel de tous les faits d'état civil se produisant dans un pays est **la numérisation et l'informatisation du système et de la structure de l'état civil**. Il s'avère que c'est le seul facteur qui ait permis d'atténuer les répercussions de cette pandémie et de garantir que l'enregistrement des faits d'état civil soit fermement ancré dans le modèle de gestion de l'identité juridique que l'Organisation des Nations Unies appelle tous ses États membres à mettre en œuvre d'ici 2030.

Srdjan Mrkić

*Équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique
Division de la statistique des Nations Unies*

BIBLIOGRAPHIE

Division de la statistique des Nations Unies. Couverture de l'enregistrement des faits d'état civil.
unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/

Enquête sur la COVID-19.

Nations Unies. 2014. Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3. New York. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-F.pdf

Nations Unies. 2018. Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Management, Operation and Maintenance, Revision 1. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

Nations Unies. 2020. Implementation of the United Nations Legal Identity Agenda: United Nations country team operational guidelines.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf

Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020. Tenue de l'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de COVID-19. New York.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines-f.pdf



Appliquer une « optique systémique » : ESEC et fragilité à l'ère numérique

par Lauren Harrison et Liliana Suchodolska

INTRODUCTION

Les avantages de l'enregistrement et des statistiques de l'état civil (ESEC) vont de la gouvernance et de la paix, aux droits de la personne et à la protection sociale, en passant par l'économie. Dans cette optique, les systèmes ESEC représentent un outil essentiel pour l'édification de l'état et la bonne gouvernance dans les états fragiles et touchés par des conflits. L'enregistrement des faits d'état civil, notamment les naissances, les mariages et les décès, est essentiel pour fournir des statistiques démographiques de base. Cela permet de mieux surveiller les mouvements de population, les changements démographiques et les menaces potentielles pour la santé. Les systèmes ESEC offrent une valeur immédiate en temps de crise et par la suite, ce qui signifie une affectation stratégique et rentable de ressources financières et humaines limitées dans des contextes fragiles.¹

Les systèmes ESEC permettent aux gouvernements d'établir des cadres pour l'administration de l'état. Cela informe de la prestation de services dans des domaines tels que la santé et l'éducation pour soutenir l'inclusion et le développement du capital humain. Pour les citoyens, l'enregistrement à l'état civil fournit la reconnaissance légale de leur identité et de leurs droits sociaux, économiques, politiques et humains, dont le droit de vote.² Ainsi, l'ESEC a le potentiel de renforcer la relation entre les gouvernements et les citoyens, en aidant à renforcer la légitimité de l'état.³ La mise en place d'un système ESEC est une étape clé dans la mise en place de la responsabilité et, en fin de compte, de la confiance dans les services de l'état.⁴

Malgré leurs promesses, les systèmes ESEC restent souvent sous-développés et sous-financés dans des contextes fragiles. Comblar ces lacunes et inscrire l'ESEC au programme de lutte contre la fragilité est une étape essentielle de la Décennie d'action.

1 Brolan, C. E. et Gouda, H. 2017. doi.org/10.1093/medlaw/fwx021

2 Livingston, A. 2019. blogs.lse.ac.uk/mec/2019/05/03/civil-registration-and-legal-identity-in-humanitarian-settings/

3 Deneckere, M. et al. 2015. ecdpm.org/talking-points/civil-registration-vital-statistics-conflict-emergency/

4 OMS. 2012. who.int/healthinfo/CRVS_ResourceKit_2012.pdf



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

Pourquoi maintenant? ESEC et la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a été perturbatrice pour les pays les plus fragiles et les plus touchés par les conflits.⁵ Le double choc subi par la santé publique et la prestation de services a amplifié les multiples vulnérabilités des systèmes ESEC.⁶ Les mesures manquantes, incomplètes et tardives de la mortalité de la population rendent difficile la surveillance des effets de la pandémie. Les faits montrent que l'accès à l'état civil est entravé en raison de l'éloignement social, de la restriction des déplacements, de la fermeture des services publics locaux et de l'apathie générale lorsqu'il s'agit de se rendre dans les centres

d'enregistrement.⁷ Cela a des implications non seulement pour les réponses immédiates à la pandémie, mais aussi pour les efforts visant à atténuer les effets socio-économiques à long terme de la crise.

Lorsque la pandémie de COVID-19 a commencé, la Division de la statistique des Nations Unies (DSNU) et son programme d'identité juridique pour 2020 ont travaillé à promouvoir une approche holistique de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité.⁸ L'enquête de la DSNU sur l'impact de la COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil dans le monde a mis en évidence trois raisons principales pour lesquelles les pays ont eu du mal à fournir des services d'enregistrement, dont ceux-ci :

- Les gouvernements ne comptent pas l'enregistrement à l'état civil comme une fonction essentielle pendant la pandémie;
- La population est réticente à informer les autorités de l'état civil sur les faits d'état civil parce qu'elle a peur de contracter le virus;
- Les établissements de santé sont surchargés par le volume de patients qui arrivent.⁹

Cependant, les pays à faible et moyen revenu, en particulier ceux définis comme des états fragiles et touchés par des conflits, se sont efforcés de maintenir et d'améliorer l'enregistrement des faits d'état civil avant même la pandémie. Le bon

5 OCDE. 2020. oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm

6 da Silva, J. M. et Charron, D. 2020. oecd-forum.org/posts/counting-on-each-other-how-can-we-fight-the-spread-of-covid-19-when-half-of-deaths-worldwide-go-unrecorded

7 Union africaine.

[2020. au.int/en/newsevents/20200810/commemoration-africa-civil-registration-and-vital-statistics-crvs-day](https://au.int/en/newsevents/20200810/commemoration-africa-civil-registration-and-vital-statistics-crvs-day)

8 Mrkić, S. 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/Excess_deaths.pdf

9 Ibid.

fonctionnement des systèmes ESEC repose sur des facteurs qui posent des défis uniques dans des contextes fragiles :¹⁰

- Des cadres juridiques solides;
- Des dispositions institutionnelles efficaces;
- Une interopérabilité technique;
- Un large accès aux services;
- Une participation des communautés.

La pandémie a mis en évidence la nécessité d'investir dans les systèmes nationaux de données et de statistiques de haute qualité, pour lesquels les ESEC constituent un apport essentiel.

Même au milieu de la crise, des contextes fragiles ont adopté des interventions pour développer l'ESEC. La République démocratique du Congo a développé un système de communication continue pour rappeler à la population que les services d'enregistrement de l'état civil ont continué malgré les fermetures. Le gouvernement a organisé des « bureaux mobiles » dans des camions et des véhicules de terrain pour assurer la couverture et la continuité dans les zones éloignées et difficiles à atteindre.¹¹ Depuis l'expérience de l'écllosion de maladie Ebola, il y a un consensus croissant sur le fait que les pandémies sont le meilleur moment pour adopter et mettre en œuvre des solutions innovantes pour l'enregistrement.^{12 13} Bien que la COVID-19 ait révélé que les systèmes ESEC existants ne

sont pas résistants aux situations d'urgence, elle a conduit à une introduction plus rapide des solutions de technologies de l'information et de la communication (TIC), notamment pour l'enregistrement des décès.¹⁴ En Palestine, le ministère de l'Intérieur a lancé une nouvelle initiative pour l'enregistrement numérique des naissances et des décès en partenariat avec le ministère de la Santé et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre de la réponse du PNUD à la COVID-19 en septembre 2020.¹⁵

L'investissement dans l'ESEC a un potentiel significatif pour combler les lacunes critiques en matière d'information qui perturbent l'efficacité de la fourniture de l'aide et de la gouvernance alors que nous nous préparons à l'ère post-COVID. Bien que les défis liés à la mise en œuvre d'ESEC exhaustifs dans des contextes fragiles soient importants, leur potentiel de transformation n'est pas négligeable. Le processus de mise en œuvre des systèmes peut renforcer le flux de données pour informer la politique; il a également un potentiel unique pour cibler les limites de la capacité de l'état et renforcer l'environnement favorable à la stabilité et à la cohésion sociale. Cette note souligne la nécessité d'accroître les investissements dans les systèmes ESEC dans les contextes fragiles. Il décrit les défis et les occasions uniques dans le domaine du développement des capacités statistiques et des approches numériques.

10 Centre d'excellence sur les systèmes ESEC et PMDDD. 2019. au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37474-wd-crvs-v-good_practices_in_linking_crvs_and_id_management_systems.pdf

11 DSNU. 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/covid-19

12 Shibuya, K. et Gilmore, S. 2015. [thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)60765-6/fulltext](https://thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)60765-6/fulltext)

13 Amouzou, A. et al. 2020. dx.doi.org/10.7189%2Fjogh.10.020368

14 Consulter à titre d'exemple les Stratégies vitales et l'OMS. 2020. who.int/publications/i/item/revealing-the-toll-of-covid-19 et le Groupe de travail sur le programme d'identité juridique des Nations Unies. 2020. apai-crvs.org/sites/default/files/public/Maintaining%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20%281%29.pdf

15 PNUD. 2020. ps.undp.org/content/papp/en/home/presscenter/articles/2020/ministry-of-interior-launches-digital-birth-and-death-registrati.html

ESEC EN CONTEXTE FRAGILE : UN SURVOL

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit la fragilité comme « la combinaison de l'exposition au risque et de la capacité insuffisante de l'état, du système ou des communautés à gérer, absorber et atténuer ces risques ». ¹⁶ Les limites actuelles des systèmes ESEC dans les contextes fragiles jouent sur les deux tableaux : elles amplifient les risques pour les populations les plus vulnérables et sapent les mécanismes clés d'une gouvernance efficace.

Alors que nous entrons dans la Décennie d'action, « les plus éloignés sont laissés plus loin derrière » dans des contextes fragiles. ¹⁷ Le cadre des états fragiles 2020 de l'OCDE définit 57 contextes fragiles, dont 13 sont « extrêmement fragiles ». ¹⁸ Ce cadre s'appuie sur 44 indicateurs structurés selon 5 dimensions de la fragilité : économique, environnementale, politique, sécuritaire et sociétale. En 2020, ces 57 contextes fragiles représentent près d'un quart de la population mondiale, mais plus des trois quarts de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté. On s'attend à ce que 26 millions de personnes supplémentaires tombent dans la pauvreté à la suite de la pandémie de COVID-19. En outre, la majorité des personnes vivant dans des situations de conflit et de déplacement se

concentrent dans ces contextes. Aucun des 57 contextes fragiles n'est en voie d'atteindre les ambitions des objectifs de développement durable (ODD) en matière de faim, de santé ou d'égalité des genres.

Cette tendance inquiétante se vérifie également par la couverture des systèmes ESEC dans les contextes fragiles. L'Afrique subsaharienne, par exemple, où 8,6 personnes sur 10 vivent dans des contextes fragiles, ¹⁹ abritait la moitié de la population mondiale sans identification légale en 2018. ²⁰ Un enfant non enregistré sur trois dans la région vit dans trois pays seulement : la République démocratique du Congo, l'Éthiopie et la Tanzanie. ²¹ Le cadre des états de fragilité 2020 de l'OCDE classe ces trois pays comme fragiles. L'Éthiopie et le Nigéria figurent parmi les quatre premiers pays comptant le plus grand nombre de personnes sans pièce d'identité, à la fois en termes absolus et en proportion de la population totale du pays. ²² Dans l'ensemble, les niveaux d'enregistrement des naissances ne se sont guère améliorés dans la région; un peu plus de 4 enfants de moins de 5 ans sur 10 étaient enregistrés au début de l'ère des objectifs du Millénaire pour le développement, un chiffre qui n'a pratiquement pas changé aujourd'hui. ²³ Si ces tendances se poursuivent, il pourrait y avoir près de 115 millions d'enfants de moins de 5 ans non enregistrés en Afrique subsaharienne d'ici 2030. ²⁴

16 OCDE. 2020.

17 Ibid.

18 OCDE. 2020. La liste de 57 contextes fragiles de l'OCDE est utilisée tout au long de la note, ainsi que les scores de fragilité agrégés (sur une échelle de 0-100) pour les contextes fragiles et non fragiles comme base pour analyser les tendances actuelles du développement des systèmes ESEC en matière de fragilité. Pour de plus amples informations sur les états de fragilité de l'OCDE, notamment les données et la méthodologie sous-jacentes au cadre, veuillez consulter le site compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0.

19 OCDE. 2020.

20 Banque mondiale. 2018. Calculs de l'auteur. id4d.worldbank.org/global-dataset

21 UNICEF. 2017. data.unicef.org/resources/snapshot-civil-registration-sub-saharan-africa/

22 Banque mondiale. 2018.

23 UNICEF. 2017.

24 Ibid.

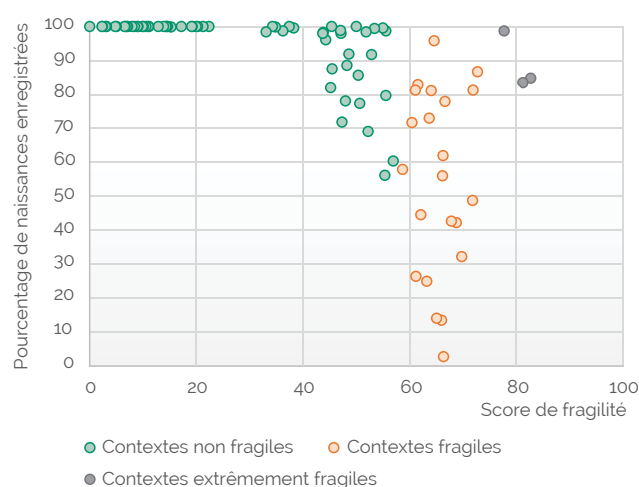
Tendances actuelles de la couverture des systèmes ESEC

Un principe fondamental et systémique est que le système d'enregistrement de l'état civil doit servir de base à l'identification individuelle et à l'enregistrement des « entrées » et « sorties » dans les registres de la population.²⁵ L'enregistrement des naissances²⁶ permet d'identifier les personnes en leur attribuant des numéros d'identité uniques à la naissance : ceux-ci peuvent être reliés aux registres d'état civil, aux registres d'identité nationale et à d'autres registres d'identité fonctionnels tout au long de la vie d'une personne. Un certificat de naissance donne à son titulaire l'accès à des droits et services essentiels, tels que les soins de santé, l'éducation et la protection sociale.

Dans la perspective de la Décennie d'action, il est essentiel de renouveler l'accent sur les ESEC, en particulier dans les contextes fragiles, pour atteindre les ODD. Le cadre des ODD englobe à la fois l'enregistrement des naissances et l'identité légale, conformément à la cible 16.9 des ODD. L'ESEC a également un rôle essentiel à jouer dans le suivi de la mise en œuvre des ODD. Les données détaillées sur la mortalité et les causes de décès dans les systèmes ESEC sont pertinentes pour huit ODD.²⁷ Au total, 67 indicateurs uniques dans le cadre de la surveillance mondiale des ODD nécessitent des informations des systèmes ESEC.²⁸

Comme le montre la figure 1, le cadre de l'OCDE classe comme fragiles tous les pays qui déclarent les niveaux les plus faibles de couverture de l'enregistrement des naissances.²⁹ Cependant, nous pouvons également observer des contextes fragiles qui font état d'une couverture à large spectre, certains proches de 100 pour cent et d'autres de 0 pour cent. La fragilité en soi n'est pas un indicateur fiable du rendement en matière d'enregistrement des naissances. En ce qui concerne l'identité juridique (figure 2),³⁰ on peut observer des tendances similaires, bien que le rendement soit moins étendu dans les contextes fragiles. De nombreuses personnes vivant sans papiers d'identité sont concentrées dans des contextes fragiles.

Figure 1 : Couverture de l'enregistrement des naissances par score de fragilité.



Sources : Couverture d'enregistrement des naissances de l'UNICEF, Ensemble de données ID4D de la Banque mondiale 2018; OCDE, États de fragilité 2020

25 Union africaine. 2019b. au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37474-wd-crvs-v-integrating-civil-registration-and-vital-statistics-systems-and-legal-identity-management-in-the-digital-era.pdf

26 L'enregistrement des naissances est utilisé tout au long de la note comme une approximation de la couverture des systèmes ESEC, car il fournit les meilleures données, les plus récentes. Toutefois, la couverture d'autres événements vitaux, notamment l'enregistrement des décès et des mariages, risque d'être inférieure à celle de l'enregistrement des naissances dans les contextes fragiles et non fragiles.

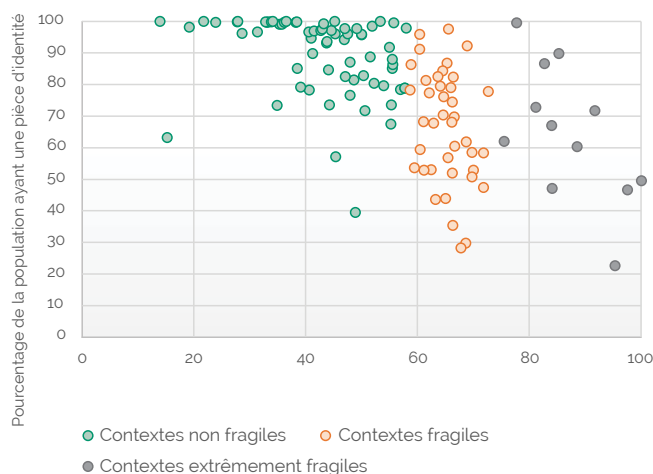
27 Mills, S. et al. 2017. openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27533/115150.pdf

28 Ibid.

29 L'ensemble des données d'enregistrement des naissances de l'UNICEF (2017) couvre 25 des 57 contextes fragiles. Les années de référence varient selon les pays.

30 L'ensemble de données ID4D de la Banque mondiale (2018) saisit des données sur 52 des 57 contextes fragiles.

Figure 2 : Couverture de l'identité légale par score de fragilité.

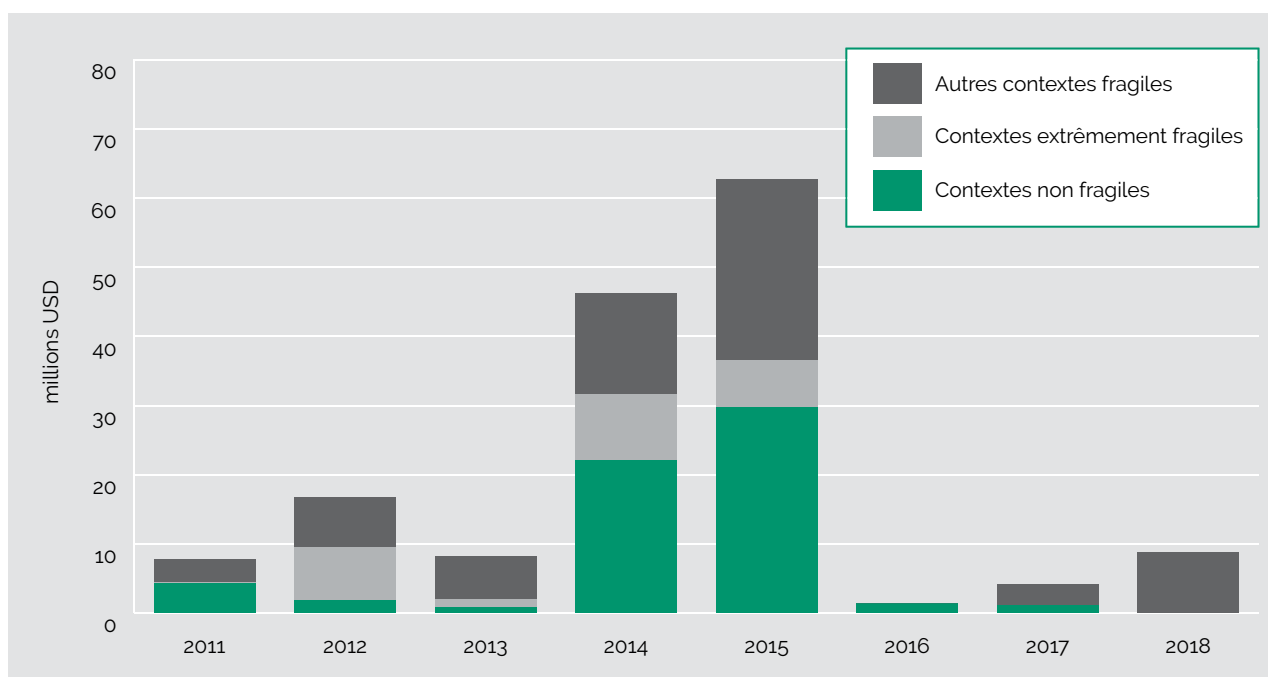


Sources : Ensemble de données ID4D de la Banque mondiale 2018; OCDE, États de fragilité 2020

Tendances actuelles du financement des systèmes ESEC

Comme le montre la figure 3, la part du financement des projets d'ESEC dans le soutien global aux statistiques³¹ a été irrégulière au cours de la dernière décennie. Le financement des systèmes ESEC dans des contextes fragiles a fait l'objet d'une certaine attention, bien que les contextes extrêmement fragiles aient reçu comparativement moins d'attention au fil des ans. L'aide a atteint un sommet estimé à 62,8 millions \$ US en 2015, suivi d'une forte baisse au cours des premières années du programme des ODD. Le financement des systèmes ESEC en 2018 est estimé à 8,8 millions \$ US au plan mondial et se concentre dans des contextes fragiles.

Figure 3 : Soutien aux statistiques – Financement des systèmes ESEC en millions USD.



Source : Calculs de l'auteur à partir de l'ensemble de données de PRESS 2020 de PARIS21

31 L'analyse de cette section est basée sur les données du rapport PRESS2020 de PARIS21, qui analyse le soutien aux statistiques parmi les donateurs bilatéraux et multilatéraux. D'autres projets pertinents du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE ont été saisis directement à l'aide d'une méthodologie d'exploration de texte. Il est peu probable que cela représente la totalité du financement des systèmes ESEC, car certains projets et investissements techniques seront probablement acheminés par d'autres secteurs de l'aide publique au développement (comme la santé). Toutefois, il est impératif d'analyser les investissements dans les systèmes ESEC en tant que part du soutien global aux statistiques pour comprendre les investissements au niveau des systèmes (voir la section sur le développement des capacités). Pour plus de détails sur la méthodologie et les données de PRESS, veuillez consulter paris21.org/news-center/news/press2020-under-COVID-19-worrying-stagnation-funding-despite-growing-data-demand.

Cela suit notamment la tendance du soutien aux statistiques en général parmi les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD), qui a atteint un niveau élevé dans les contextes fragiles en 2015.³² Le soutien du CAD s'élève désormais à 37 millions de dollars, soit une réduction de 37 pour cent depuis 2015 et seulement 0,1 pour cent de l'aide publique au développement dans l'ensemble des états fragiles.³³

Si l'on considère le niveau des bénéficiaires, entre 2015 (à un niveau élevé) et 2018, un total de 44,8 millions \$ US de soutien global aux statistiques a été alloué au développement des systèmes ESEC dans des contextes fragiles. Sur ces fonds, les investissements se sont concentrés principalement dans quatre pays : le Mozambique, Madagascar, le Pakistan et la République démocratique du Congo (figure 4). Tous ces pays ont bénéficié d'au moins une importante injection d'aide publique au développement pendant cette période. Seul le Mozambique a bénéficié d'investissements soutenus sur plusieurs années. Collectivement, ces pays représentent 93 pour cent du financement des systèmes ESEC dans des contextes fragiles pour le secteur de la statistique au cours des quatre dernières années.

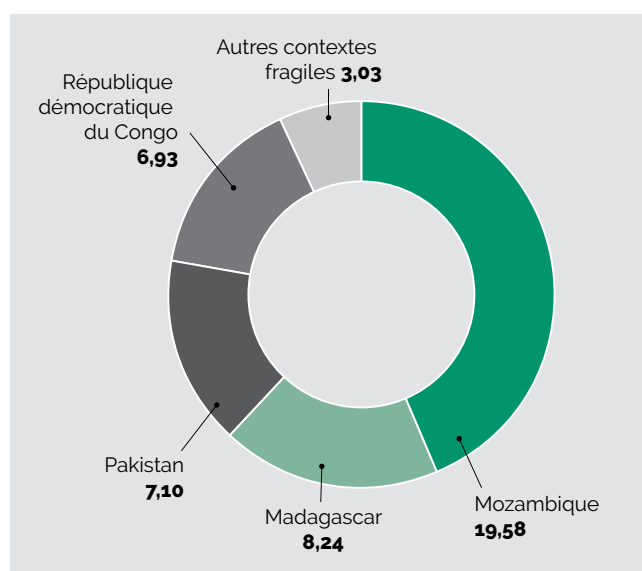
Ces conclusions ont un certain nombre d'implications importantes pour le renforcement des systèmes ESEC dans les contextes fragiles.

- Premièrement, en tant que part du soutien global aux statistiques, le financement des systèmes ESEC a été concentré dans des contextes fragiles au cours des dernières années. Les donateurs devraient s'efforcer de protéger ces investissements et d'augmenter le financement des statistiques en général afin d'accélérer le développement des systèmes ESEC.

- Deuxièmement, pour réaliser l'ambition des ODD dans le cadre de la Décennie d'action, les donateurs devraient diversifier leurs investissements dans un ensemble plus large de contextes fragiles, en particulier ceux qui sont à la traîne en matière d'enregistrement et de couverture de l'identité légale.
- Troisièmement, compte tenu des limites actuelles du financement, il est essentiel de comprendre comment concevoir les interventions des systèmes ESEC dans des contextes fragiles afin de maximiser l'impact des investissements futurs.

Ces points soulignent l'importance de considérer les systèmes ESEC comme un outil non seulement pour établir des statistiques de base, mais aussi pour répondre aux facteurs sous-jacents de fragilité.

Figure 4 : Répartition du financement des systèmes ESEC par pays 2015–2018 en millions USD.



Source : Calculs de l'auteur à partir de l'ensemble de données de PRESS 2020 de PARIS21

32 OCDE. 2020.

33 Ibid.

CIBLER LES INVESTISSEMENTS DANS LES SYSTÈMES ESEC DANS DES CONTEXTES FRAGILES

La motivation pour un engagement et un financement accrus des systèmes ESEC dans des contextes fragiles est claire, mais la question demeure : Comment aborder et cibler de telles interventions? Selon les informations recueillies sur le terrain, les solutions présentées dans cette section mettent l'accent sur le rôle du développement des capacités au niveau des systèmes et sur les nouvelles solutions numériques pour faire progresser la couverture des systèmes ESEC dans les situations fragiles.

Développement des capacités

Les capacités statistiques limitées sont courantes dans les contextes fragiles. Comme le montre la figure 5, les scores les plus faibles de l'indicateur de capacité statistique (ICS) de la Banque mondiale sont en corrélation avec des niveaux de fragilité plus élevés dans les différents pays. L'ICS contrôle le rendement des produits statistiques selon trois dimensions : la méthodologie, les données sources et la périodicité.³⁴ Les États de fragilité 2020 de l'OCDE ont souligné les disparités entre les contextes fragiles et non fragiles en matière de rendement des ICS, en particulier dans les contextes extrêmement fragiles.³⁵

Les trois critères d'ICS sont analysés selon une série de résultats statistiques. Il s'agit notamment de produits d'enquêtes et de recensements de base, de statistiques économiques et des systèmes ESEC. Notamment, comme l'a récemment souligné Lange,³⁶ les contextes fragiles obtiennent de bien meilleurs

résultats dans la production d'enquêtes et de recensements que dans la couverture des systèmes ESEC selon les ICS. Cette disparité révèle le défi unique de développement des capacités lié à l'ESEC dans des contextes fragiles. Les gouvernements fragiles peuvent produire régulièrement des enquêtes et des recensements avec le soutien de partenaires de développement tout en restant à la traîne dans l'institutionnalisation de systèmes efficaces d'ESEC. Il convient donc de mettre à nouveau l'accent sur des stratégies ciblées pour développer ces systèmes.

Figure 5 : Capacité statistique par score de fragilité.



Source : Indicateur de capacité statistique de la Banque mondiale, 2019; OCDE, États de fragilité 2020

34 Banque mondiale. s. o. datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/#:~:text=The%20World%20Bank's%20Statistical%20Capacity,sources%3B%20and%20periodicity%20and%20timelines

35 OCDE. 2020.

36 Lange, S. 2020. oecd-ilibrary.org/development/key-trends-in-development-co-operation-for-national-data-and-statistical-systems_1ce044d2-en

Détailler le lien entre les systèmes ESEC et la capacité statistique

Le cadre de développement des capacités 4.0 de PARIS21³⁷ (DC4.0) examine divers aspects du développement des capacités statistiques au niveau du système, de l'organisation et de l'individu. Chacun de ces niveaux a des implications dans cinq domaines cibles :

- Ressources;
- Compétences et connaissances;
- Gestion;
- Politique et pouvoir;
- Incitatifs.³⁸

Les interventions typiques pour améliorer la pratique des systèmes ESEC se concentrent souvent sur le renforcement des compétences et des connaissances au niveau de l'organisation, en mettant l'accent sur les processus de production de données, en faisant de l'assurance qualité ou en apportant une solution innovante. Ces efforts ont eu un certain succès, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des naissances, où même certains contextes extrêmement fragiles ont excellé (figure 1 ci-dessus). Cependant, pour atteindre les objectifs plus ambitieux liés aux systèmes entiers des ESEC, comme l'amélioration de l'enregistrement des décès et des mariages et l'identité légale pour tous, les investissements dans le développement des capacités doivent aller vers des initiatives à l'échelle du système

qui aborde les ressources, la gestion et les aspects politiques des réformes durables des systèmes ESEC,

En pratique, ces approches systémiques ont souvent fait défaut dans les interventions des systèmes ESEC. Cobos Muñoz et al. observent par exemple que de nombreuses initiatives d'ESEC sont « réductionnistes » : elles mettent l'accent sur les « solutions et outils techniques » plutôt que sur les réformes structurelles.³⁹ Un nombre croissant de programmes et d'orientations, de logiciels et d'outils internationaux et régionaux sont apparus pour soutenir les interventions au niveau des systèmes ESEC, mais les cadres de développement des capacités doivent s'adapter à chaque contexte unique.

Les besoins en capacité des systèmes ESEC sont complexes et multidimensionnels. Ils impliquent au moins le bureau de l'état civil et l'office national de la statistique. Les efforts visant à améliorer la couverture et la qualité des systèmes ESEC bénéficient de l'engagement d'un plus grand nombre de parties prenantes, notamment les agences de santé, le système judiciaire et les unités gouvernementales locales.⁴⁰ Les partenaires du développement, les ONG, la société civile et les organisations confessionnelles (c'est-à-dire l'écosystème au sens large) jouent également un rôle important dans la facilitation du développement des systèmes ESEC : ils fournissent des ressources et de l'expertise ou élargissent la portée des populations vulnérables.^{41 42} Cela est particulièrement important dans les contextes

37 PARIS21. 2020. paris21.org/sites/default/files/inline-files/UNV003_Guidelines%20for%20Capacity%20Development%20WEB_0.pdf

38 Le cadre du DC4.0 de PARIS21 définit 46 capacités uniques correspondant à chacune de ces 5 dimensions. Pour une liste exhaustive, voir la structure matricielle et la discussion décrites dans les lignes directrices de PARIS21 pour le développement des capacités statistiques, 10-11. PARIS21, 2020.

39 Muñoz, D. C. et al. 2018. gh.bmj.com/content/3/2/e000673.info

40 Savigny, D. et al. 2017. tandfonline.com/doi/full/10.1080/16549716.2017.1272882

41 Ibid.

42 Brolan, C. E. 2019. doi.org/10.1093/jhuman/huz009



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

fragiles. L'élément multipartite des systèmes ESEC souligne la nécessité d'une coordination efficace au niveau des systèmes sous la forme d'une communication interagences (notamment une collaboration proactive, dans certains cas) et d'une harmonisation technique. Ce défi de coordination n'est pas propre aux systèmes ESEC, mais il concerne une forme plus avancée de capacité de gestion qui n'est souvent pas nécessaire pour produire des enquêtes et des recensements de haute qualité, ou du moins pas dans la même mesure.

Les cadres juridiques sont un autre élément clé au niveau des systèmes pour le développement de l'ESEC. Les exigences légales pour l'ESEC couvrent de nombreux domaines : elles comprennent la législation statistique pour définir les mandats institutionnels pour la production, la conservation et l'accès aux données, ainsi que la législation sur la confidentialité des données pour guider l'adoption de nouvelles technologies et réglementer la protection et l'utilisation éthique

des données (voir ci-dessous : Gestion des risques et des possibilités de l'ESEC numériques). La législation constitue également une étape importante : elle établit un engagement politique en faveur de l'enregistrement et de l'identité légale et clarifie les mandats et les mécanismes d'action au sein des principaux organismes et entre eux. La politique et le pouvoir sont souvent négligés, mais comme le souligne le cadre DC4.0, ils constituent un facteur majeur de la capacité statistique nécessaire à la conception et au déploiement des systèmes ESEC.

Ces lacunes en matière de capacités ne sont pas propres aux systèmes ESEC dans des contextes fragiles, mais les défis qu'elles posent peuvent être influencés par les facteurs de fragilité au niveau national, voire infranational.⁴³ Par exemple, un environnement post-conflit avec une importante population déplacée ou réfugiée présente un ensemble de facteurs politiques et administratifs en matière d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité légale; un pays qui gère des catastrophes naturelles récurrentes et des menaces environnementales dues au changement climatique doit faire face à différents facteurs politiques et administratifs. Comme point de départ, les considérations opérationnelles pour les systèmes ESEC devraient combiner de multiples approches et interventions politiques basées sur les contraintes actuelles du système de santé, de la gouvernance et du contexte socioculturel.^{44 45} Ce type d'approche spécifique au contexte peut aider à déterminer les interventions culturellement adaptées pour avancer l'enregistrement tout en ciblant les obstacles à la couverture des systèmes ESEC dans l'ensemble du système.

43 Consulter à titre d'exemple Le cas de l'Iraq à Tull, 2019. assets.publishing.service.gov.uk/media/5d554e28ed915d08d586a296/636_Civil_Documentation_for_IDPs.pdf

44 Suthar, A. B. et al. 2019. journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002929

45 Toole et al. 2012. un-ilibrary.org/content/journals/15644278/29/1/4

Développement de la capacité statistique comme réponse à la fragilité

Les systèmes ESEC constituent une base pour une gouvernance efficace. En plus de fournir des données pour une politique fondée sur des preuves, les processus bureaucratiques qui soutiennent les systèmes efficaces d'ESEC peuvent contribuer à atténuer la fragilité et à soutenir la résilience. Le renforcement des cadres juridiques pour les systèmes ESEC, des mécanismes de coordination interagences et des protocoles de gestion et d'accès aux données exige des améliorations substantielles des capacités de l'état.⁴⁶ Ainsi, les investissements dans les systèmes ESEC dans des contextes fragiles sont soumis à un effet multiplicateur; outre le renforcement des flux de données pour informer les politiques et la programmation inclusives, la pratique des systèmes ESEC cible les questions épineuses de l'administration publique.⁴⁷

Dans sa stratégie d'engagement spécifique aux états fragiles, PARIS21 définit cinq domaines distincts dans lesquels le développement des capacités statistiques peut contribuer à réduire la fragilité :

- En construisant un état stable grâce à la création d'institutions fortes;
- En favorisant les liens entre les différents ordres de gouvernement grâce au rôle de coordination de l'office national des statistiques, qui travaille avec toutes les institutions publiques;

- En renforçant la gouvernance par l'introduction de données probantes dans l'élaboration des politiques;
- En contribuant à la lutte contre les inégalités et en favorisant une croissance inclusive grâce à la fourniture de données sur les personnes « invisibles » et les plus vulnérables;
- En fournissant des données sur les questions qui créent la fragilité, comme le risque de catastrophe, et en aidant ainsi à développer des stratégies d'adaptation.⁴⁸

Tous ces domaines font partie du développement de la capacité statistique des systèmes ESEC. Ces points révèlent la nature multidimensionnelle des initiatives des systèmes ESEC et la manière dont ils peuvent renforcer les capacités d'adaptation et atténuer les risques dans les situations de conflit et de fragilité.

Cette relation dynamique entre la capacité statistique et la capacité institutionnelle dans des contextes fragiles continue à susciter un intérêt universitaire important. Plus récemment, Harsch a proposé un nouveau cadre pour évaluer la fragilité en utilisant l'ICS de la Banque mondiale comme mesure de la capacité de l'état sous la forme de la « lisibilité », c'est-à-dire la capacité d'un gouvernement à mesurer et à contrôler les informations concernant ses citoyens.⁴⁹ Le cadre proposé par Harsch classe les états comme « faibles » ou « effondrés » selon les seuils pour les sources de données clés; un recensement de la population, un recensement agricole et l'ESEC. Selon ce cadre, Harsch a ciblé 33 états fragiles. Il est à noter que la plupart des pays qui

46 Ikubaje, J. G. et Bel-Aube, N. S. 2016. scirp.org/journal/paperinforcitation.aspx?paperid=65504

47 Van der Straaten, J. et Dankoff, J. 2014. researchgate.net/publication/334273335_Civil_registration_investments_Paying_rich_dividends_toward_the_good_governance_agenda

48 PARIS21. 2016. paris21.org/sites/default/files/Fragile%20States%20Strategy-March2016-final.pdf

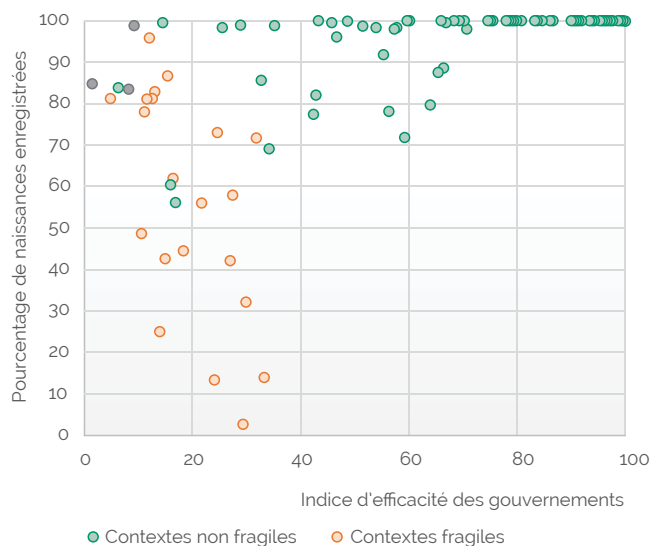
49 Harsch, M. 2020. epicenter.wcfia.harvard.edu/blog/measuring-state-fragility-new-approach-identifying-and-strengthening-vulnerable

ne disposent pas de ces trois sources de données recoupent ceux définis comme « extrêmement fragiles » dans la liste des États fragiles 2020 de l'OCDE.⁵⁰ Selon ces observations, Harsch suggère que « les états échouent non pas parce qu'ils ont trop de bureaucratie, mais parce qu'ils en ont trop peu ».^{51 52} Si cette hypothèse se vérifie, le développement de la capacité statistique des systèmes ESEC représente à la fois une intervention vitale pour répondre aux effets de la fragilité et un instrument important pour soutenir les pays dans leur cheminement vers la stabilité et la résilience.

Pour en revenir à la couverture de l'enregistrement des naissances, nous pouvons observer un récit mitigé sur la relation entre l'efficacité du gouvernement⁵³ et l'ESEC (figure 6). Dans les contextes non fragiles, comme on pouvait s'y attendre, il existe une forte corrélation positive entre l'efficacité du gouvernement et l'enregistrement des naissances. Bien que certains pays obtiennent de meilleurs résultats en matière d'enregistrement avec une efficacité gouvernementale relativement faible, les pays dont le seuil d'efficacité est supérieur à 40 pour cent obtiennent de meilleurs résultats de manière plus régulière, avec une couverture d'au moins 70 pour cent. Les pays dont l'efficacité est supérieure à 70 pour cent obtiennent un enregistrement universel (ou quasi universel) dans tous les domaines. Dans les contextes fragiles, cependant, le récit est plus complexe. Dans tous les contextes fragiles, l'efficacité du gouvernement est inférieure à 40 pour cent, et la relation avec la couverture d'enregistrement semble inversée; un enregistrement plus élevé

est souvent signalé dans les contextes où l'efficacité du gouvernement est moindre.

Figure 6 : Enregistrement des naissances dans des contextes fragiles et non fragiles par score d'efficacité du gouvernement.



Sources : Indicateur d'efficacité gouvernementale de la Banque mondiale, 2018. Moniteur de capacité statistique de PARIS21; OCDE, États de fragilité 2020

Bien qu'il soit contre-intuitif, il s'agit là d'un aperçu important et pratique : il montre que la capacité de l'état n'est pas une condition préalable pour progresser dans la couverture de l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations fragiles. Les interventions visant à développer les systèmes ESEC peuvent donner des résultats même dans des environnements à faible capacité. Nous pouvons également émettre l'hypothèse que le développement plus systématique des capacités des systèmes ESEC, au-delà des interventions au coup par coup, peut donner des résultats positifs en matière d'efficacité de l'état à mesure que les pays sortent de leur fragilité. La dynamique

50 États effondrés 2019 : Afghanistan, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Érythrée, Iraq, Libye, Somalie, Syrie et Yémen. Le Soudan du Sud devrait rejoindre la liste en 2020.

51 Harsch, M. 2020.

52 McDonnell, E. M. 2020.

53 L'indicateur de la Banque mondiale sur l'efficacité des gouvernements saisit « les perceptions de la qualité des services publics, la qualité de la fonction publique et le degré de son indépendance vis-à-vis des pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, et la crédibilité de l'engagement du gouvernement envers ces politiques ». PARIS21. s. o. [statisticalcapacitymonitor.org/indicator/152/](https://www.statisticalcapacitymonitor.org/indicator/152/)

de cette relation, et les stratégies appropriées à employer, doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie au niveau des pays. Les risques et les capacités d'adaptation seront différents selon les contextes, ce qui nécessitera des approches différenciées pour faire progresser la couverture des systèmes ESEC.

Les progrès et les pièges : Interventions au niveau des systèmes en Afrique

Malgré l'accent historique mis sur des solutions techniques étroites, les récentes initiatives en Afrique subsaharienne sont prometteuses en ce qui concerne l'adoption d'approches systémiques pour le développement des systèmes ESEC. Un certain nombre de contextes fragiles en Afrique orientale et australe, notamment au Mozambique, au Soudan du Sud, en Tanzanie et en Zambie, ont créé des groupes de travail interministériels ou des agences spécialisées pour harmoniser les normes et mettre en place des plateformes de mise en commun de données entre les acteurs de l'administration publique et les prestataires de services d'enregistrement des faits d'état civil.^{54 55} Si l'engagement et la collaboration multilatéraux sont essentiels à la réussite de la coordination et de l'innovation des systèmes ESEC, les experts affirment également qu'il est essentiel d'avoir un ministère ou une agence d'ancrage qui assure le secrétariat du comité national de coordination pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre et la durabilité de l'approche.⁵⁶

Les milieux fragiles et touchés par des conflits ont également bénéficié de politiques et d'interventions visant à rendre les services d'enregistrement des faits d'état civil plus accessibles aux citoyens, notamment l'enregistrement communautaire.⁵⁷ Au Mali, une étude a montré que les agents de santé communautaires qui évaluent la mortalité en temps réel fournissent des données de haute qualité sur les événements vitaux.⁵⁸ Bien que les résultats varient selon le contexte, ces solutions permettent de « jeter un pont entre les prestataires de services sanitaires, sociaux et communautaires » et de surmonter les obstacles à l'accès à l'enregistrement des événements vitaux.⁵⁹ Ces approches et d'autres approches communautaires et participatives peuvent jouer un rôle important pour renforcer la confiance dans les systèmes ESEC et reconstruire les communautés après une crise.^{60 61} Les outils numériques peuvent être utiles pour rendre ces interventions possibles grâce à l'utilisation de l'enregistrement mobile; ce point est abordé dans la section suivante.

En plus de répondre aux préoccupations concernant l'accès, les interventions au niveau des systèmes ESEC se sont concentrées sur les incitations pour les citoyens à s'engager dans les systèmes d'enregistrement de l'état civil. La Namibie dispose d'un solide système d'incitations financières,⁶² tandis que le Botswana

54 UNICEF. 2020. [unicef.org/esa/media/6571/file/Review%20of%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20Innovations%20in%20Eastern%20and%20Southern%20Africa.pdf](https://www.unicef.org/esa/media/6571/file/Review%20of%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20Innovations%20in%20Eastern%20and%20Southern%20Africa.pdf)

55 van der Straaten, J., 2015. [researchgate.net/publication/333717787_Scaling_up_Birth_Registration_in_Tanzania_Proposal_to_the_Department_for_Foreign_Affairs_Trade_and_Development_of_Canada](https://www.researchgate.net/publication/333717787_Scaling_up_Birth_Registration_in_Tanzania_Proposal_to_the_Department_for_Foreign_Affairs_Trade_and_Development_of_Canada)

56 Mills, S. et al. 2019. jhp.nbiomedcentral.com/articles/10.1186/s41043-019-0179-z

57 Suthar, A. B. et al. 2019.

58 Silva, R. et al. 2016. doi.org/10.1371/journal.pone.0144662

59 Ibid.

60 Brolan, C. E. et Gouda, H. 2017.

61 Schmidt, J. et Misra, A. 2020. [oecd.org/about/civil-society/youth/Shaping-the-Covid-19-Recovery-Ideas-from-OECD-s-Generation-Y-and-Z.pdf](https://www.oecd.org/about/civil-society/youth/Shaping-the-Covid-19-Recovery-Ideas-from-OECD-s-Generation-Y-and-Z.pdf)

62 Union africaine. 2019a. au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37474-wd-crvs-v-civil_registration_and_vital_statistics_digitalization_and_innovation.pdf



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

a intégré la fourniture d'une carte d'identité nationale à l'enregistrement des naissances, ce qui ouvre l'accès à un large éventail de services gouvernementaux. D'autres contextes fragiles, comme le Bangladesh, exigent un certificat de naissance pour l'inscription à l'école.⁶³ La création d'une demande de services d'enregistrement par un programme d'incitation est devenue un concept clé dans les dernières orientations internationales.⁶⁴ Cependant, certains pièges potentiels doivent être analysés. Dans certains cas, les incitations financières ont conduit à des tentatives de fraude, et les liens avec les services et les possibilités peuvent renforcer les risques d'exclusion.⁶⁵

Approches numériques

Les approches numériques sont susceptibles de changer la donne pour renforcer les systèmes ESEC à l'échelle mondiale. Ils offrent des moyens de contourner l'inefficacité bureaucratique et de passer à des pratiques plus efficaces et plus inclusives. Dans les contextes fragiles, où la capacité institutionnelle, la gouvernance et les

questions d'accès sont des obstacles majeurs au développement des systèmes ESEC, ces solutions peuvent être transformatrices.

Le concept de systèmes ESEC numériques comprend trois éléments :

- La **numérisation** des produits de données des systèmes ESEC, notamment les registres d'événements existants et la documentation officielle;
- La **numérisation** des processus opérationnels des systèmes ESEC, notamment l'enregistrement de l'état civil, à l'aide de solutions TIC;
- La **transformation numérique** des systèmes et des institutions d' ESEC au fil du temps.

Ces éléments peuvent être considérés comme une séquence, chacun d'entre eux permettant des développements pour le suivant.⁶⁶ La plupart des pays en sont encore aux premiers stades du développement des systèmes ESEC numériques.

Promesses et potentiel des systèmes ESEC numériques

L'enregistrement civil numérique remplace progressivement l'enregistrement sur papier dans les pays à faible revenu. L'utilisation accrue des technologies numériques pour les registres contemporains facilite l'agrégation des données et se traduit par un meilleur traitement et stockage des données. Les informations d'enregistrement numérisées peuvent être récupérées instantanément et à distance en utilisant des réseaux sécurisés ou l'Internet par des réseaux mobiles câblés ou sans fil selon des protocoles d'accès spécifiques.⁶⁷

63 UNICEF. 2018. [unicef.org/bangladesh/en/timely-and-accessible-birth-registration](https://www.unicef.org/bangladesh/en/timely-and-accessible-birth-registration)

64 Peters, B. G. 2016. publications.iadb.org/en/civil-registration-and-vital-statistics-tool-improve-public-management

65 Union africaine. 2019a.

66 PARIS21. 2021.

67 UNICEF. 2020.

Les solutions numériques pour les ESEC peuvent donc rationaliser à la fois les processus d'enregistrement de l'état civil et les mécanismes de compilation, de diffusion et d'utilisation des statistiques de l'état civil.

Sous l'égide des solutions TIC, divers canaux et dispositifs – notamment la radio, les téléphones mobiles, les systèmes par satellite et les réseaux et applications informatiques, peuvent être utilisés pour améliorer l'enregistrement des événements vitaux et soutenir la numérisation des systèmes ESEC.⁶⁸ Les interventions TIC dédiées à l'enregistrement de l'état civil tendent à être classées en deux approches :

- l'eESEC, qui est basé sur un logiciel;
- les mESEC, qui sont des initiatives plus récentes basées sur les technologies mobiles.⁶⁹

L'interconnexion croissante des initiatives eESEC et mESEC, ainsi que le déploiement sur serveur, permet aux bases de données nationales de se connecter aux bureaux d'enregistrement de l'état civil des districts et sous-districts. Cela signifie que les bureaux infranationaux peuvent enregistrer les événements d'état civil et délivrer des certificats d'enregistrement du fait d'état civil (tels que des documents papier) dans le cadre d'un système centralisé dynamique. De la même manière, les établissements de santé peuvent envoyer les actes de naissance ou de décès par

voie électronique aux bureaux d'état civil afin de favoriser un enregistrement en temps voulu et d'harmoniser les rapports.

Les nouvelles technologies numériques pour les ESEC et la gestion des identités ont gagné en popularité à l'ère des ODD : elles promettent des solutions efficaces et accessibles pour les environnements à faibles ressources. Une nouvelle vague de technologies visant à soutenir l'enregistrement universel des naissances comprend des logiciels libres, l'informatique en nuage, les grandes données et les analyses pour développer une gestion des identités plus sûre et plus démocratique.⁷⁰ La rapidité avec laquelle ces outils se développent a ouvert de nouvelles voies pour rendre l'enregistrement des faits d'état civil plus efficace, atteindre plus de personnes et créer des liens plus transparents entre les registres de la population et les systèmes de gestion des identités.⁷¹ Par exemple, de plus en plus de pays introduisent des cartes d'identité et des systèmes avec des marqueurs biométriques. La pandémie de COVID-19 a encore accéléré la recherche sur l'utilisation des solutions TIC pour la gestion de l'identité numérique, notamment la technologie de la chaîne de blocage.^{72 73 74}

Historiquement, l'identité individuelle a été essentiellement analogique, sous la forme d'actes de naissance et de décès. Alors que la définition et les implications juridiques d'une identité

68 UNICEF et IDB. 2015. [unicef.org/esa/media/6571/file/Review%20of%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20Innovations%20in%20Eastern%20and%20Southern%20Africa.pdf](https://www.unicef.org/esa/media/6571/file/Review%20of%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20Innovations%20in%20Eastern%20and%20Southern%20Africa.pdf)

69 OMS. 2013. [who.int/publications/i/item/systematic-review-of-ecrvs-and-mcrvs-interventions-in-low-and-middle-income-countries](https://www.who.int/publications/i/item/systematic-review-of-ecrvs-and-mcrvs-interventions-in-low-and-middle-income-countries)

70 Plan International. 2015. [ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_4.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_4.pdf)

71 Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. 2019c. crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Compendum_e_WEB.pdf

72 Sin, E. S. et Naing, T. T. 2020. doi.org/10.1007/978-981-15-5148-2_78

73 Gilani, K. et al. 2020. hal.archives-ouvertes.fr/hal-02650705/document

74 La chaîne de blocage implique la possibilité d'obtenir une identité qui ne dépend d'aucune autorité centralisée et ne peut donc être contrôlée ou interférée par un tiers sans le consentement de la personne. Consulter à titre d'exemple le Plan International. 2017. [ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_3.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_3.pdf)

numérique font partie du débat et des discussions politiques en cours, les outils numériques de gestion de l'identité offrent des solutions sans précédent, en particulier pour les personnes qui ne peuvent pas prouver leur identité et ne peuvent donc pas accéder aux services essentiels. Le Manuel des Nations Unies sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil : Gestion, exploitation et maintenance, ainsi que d'autres directives internationales, accordent une importance croissante à l'élaboration et à la mise en œuvre de systèmes modernes de gestion de l'identité en tant qu'outil de protection et de service à la population.⁷⁵

Certains systèmes d'identité sont étroitement liés au système d'enregistrement de l'état civil par leur conception; d'autres peuvent n'avoir que peu ou pas de connexion. Une base de données de numéros d'identité individuels peut être transformée en un registre de la population si elle est régulièrement mise à jour avec des informations sur les naissances, les décès et les migrations. Si les numéros d'identité sont attribués à la naissance grâce à un lien plus transparent avec l'état civil, la transition vers un système ESEC synchronisé peut être beaucoup plus facile.⁷⁶

Gestion des risques et des possibilités des systèmes ESEC numériques

En plus de rationaliser les protocoles et les processus liés à l'enregistrement, les systèmes ESEC numériques améliorent la durabilité des informations sensibles qu'ils contiennent. Cela offre des avantages essentiels dans les contextes fragiles et constitue un facteur essentiel dans

les situations de conflit et autres crises, où la préservation des documents papier devient un défi majeur. Les registres numériques aident à préserver la continuité des activités en cas de crise et rendent la reconstitution des dossiers et le rétablissement des statistiques de l'état civil plus réalisables pendant la reprise et la reconstruction.⁷⁷ L'amélioration de la durabilité des systèmes numériques répond également aux besoins avérés des populations vulnérables, en particulier des personnes déplacées et des réfugiés, qui perdent souvent l'accès à des documents essentiels pour établir leurs droits et leur identité.⁷⁸ En l'absence de mécanismes permettant de rétablir la documentation, les effets du déplacement se font sentir sur une période encore plus longue. Cela nuit aux possibilités de réinstallation et de rapatriement ainsi que l'accès aux services de base, aux droits et aux possibilités économiques.^{79 80}

Cependant, les systèmes ESEC numériques ne sont pas sans risque. Ils créent de nouveaux défis que les décideurs politiques et les parties prenantes doivent aborder et examiner attentivement, notamment en ce qui concerne la confidentialité et la protection des données. L'adoption rapide de solutions TIC, ainsi que les progrès réalisés dans l'intégration des systèmes ESEC et des systèmes de gestion des identités, augmente les risques pour la protection des données personnelles et confidentielles. La conception et le déploiement de ces outils nécessitent des garanties sous la forme de politiques, de lois et de normes pour la gouvernance des données.

75 Nations Unies. 2017.

unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

76 Ibid.

77 Brolan, C. E. et Gouda, H. 2017.

78 Livingston, A. 2019.

79 Ibid.

80 Tull, K. 2019. assets.publishing.service.gov.uk/media/5d554e28ed915d08d586a296/636_Civil_Documentation_for_IDPs.pdf

En l'absence de cadres réglementaires solides pour la protection des données et de la vie privée, les plateformes numériques créent des possibilités d'utilisation abusive des données et peuvent entraîner de graves violations des droits de la personne.⁸¹ Les gouvernements peuvent également se retrouver à dépendre d'un seul fournisseur pour gérer leur système, ce qui peut affaiblir les mécanismes de responsabilité et de gestion efficace des données.⁸² Les préoccupations relatives à l'utilisation abusive des données par les systèmes ESEC numériques doivent être prises en compte, en particulier dans les contextes fragiles. Les données personnelles, notamment celles des enfants, sont de plus en plus demandées par les voleurs d'identité, et les données numérisées sont plus faciles à voler en grande quantité.⁸³ Malgré ces risques, les progrès numériques dans les systèmes ESEC et de gestion des identités se font souvent de manière non linéaire et non structurée; les cadres juridiques pour la confidentialité et la protection des données peuvent suivre les initiatives de numérisation et les efforts pour relier les systèmes ESEC à d'autres registres d'identité.

L'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et de la documentation grâce aux outils numériques peut aider les états à gouverner plus efficacement, mais aussi permettre l'exploitation en tant qu'instrument politique d'une plus grande



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

surveillance de la population. Cela peut permettre et consolider le pouvoir répressif des régimes autoritaires.^{84 85 86 87} Les systèmes ESEC, bien que souvent considérés comme neutre, peuvent devenir politique dans des contextes fragiles : il peut être utilisé pour exploiter les lignes de fractures sociales et cibler les populations vulnérables.⁸⁸ Par exemple, l'identité numérique a été utilisée pour « hyperdocumenter » les Rohingya au Myanmar.⁸⁹ La délivrance de cartes de vérification nationales a été utilisée pour restreindre et contenir les mouvements. Dans ce cas, paradoxalement, l'enregistrement a fait craindre l'effacement de l'identité ethnique en créant des possibilités de poursuivre la marginalisation et la persécution systémiques.

81 UNICEF. 2020.

82 APAI-CRVS. 2019a. Cela inclut la question de « l'enfermement propriétaire », qui fait référence à une situation où une entité privée détient des droits exclusifs ou concurrents sur le système et les données sous-jacentes. 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.

83 Plan International. 2015.

84 Torpey, J. 2000.

85 Scott, J. 1998.

86 Bennet, C. et Lyon, D. 2008.

87 Brinham, N. 2019.

88 Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. 2020.

opendatawatch.com/wp-content/uploads/2020/02/ConVERGE-2020-Conference-Outcome-Report.pdf

89 Brinham, N. 2019.



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

Les experts notent également des risques de recul progressif du droit de la personne à une nationalité lorsque d'autres registres et des documents d'identité biométriques ponctuels sont utilisés.⁹⁰ Les technologies biométriques offrent une option intéressante pour les gouvernements des pays en développement, car elles permettent de se passer des certificats de naissance officiels délivrés par des systèmes d'état civil coûteux et complexes. Cependant, un système d'identification biométrique efficace peut devenir omniprésent avec le temps, créant des pistes de données numériques liées à l'identité unique et traçable d'un individu.⁹¹ Cela signifie que l'utilisation de l'identification biométrique crée des risques supplémentaires pour la vie privée.

Pour atténuer ces risques, des dispositions solides sont nécessaires pour prévenir la fraude et gérer la responsabilité.⁹²

La promesse d'un enregistrement civil numérisé ne peut être réalisée sans reconnaître le potentiel de préjudice correspondant. Des risques non pris en compte peuvent produire des résultats négatifs qui annulent les avantages des solutions numériques et pourraient réduire l'incitation à l'enregistrement.⁹³

Lien entre la numérisation et le développement des capacités

Dans les contextes fragiles et non fragiles, les dossiers numérisés, les solutions mobiles et les systèmes interconnectés pourraient améliorer la couverture et la qualité des systèmes ESEC tout en atténuant les exigences complexes (et souvent redondantes) en matière de rapports pour les citoyens. Toutefois, le passage du papier au numérique ne supprime pas les besoins de développement des capacités pour une pratique efficace des systèmes ESEC; au contraire, ce passage augmente et réattribue ces besoins.

L'adoption de solutions TIC pour les systèmes ESEC et le rythme de leur évolution est un défi; le processus de mise à niveau, de modernisation et de maintenance des systèmes d'enregistrement numérique peut être particulièrement décourageant pour les pays à faible revenu.^{94 95} En plus du personnel nécessaire pour traiter les inscriptions aux événements, les systèmes

90 Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. 2020.

91 Banque mondiale. 2014. openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20752/912490WP0Digit00Box385330B00PUBLIC0.pdf?sequence=1

92 Ibid.

93 Plan International. 2015. ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_4.pdf

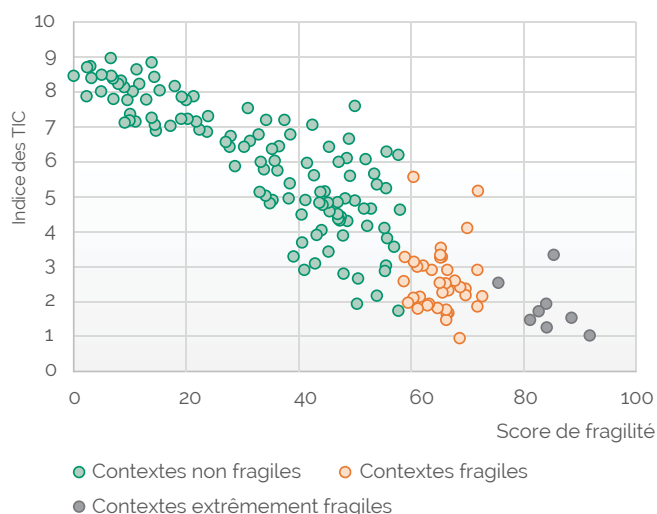
94 AbouZahr, C. et al. 2015. sciedirect.com/science/article/pii/S0140673615601738?via%3Dihub

95 Banque interaméricaine de développement et UNICEF. 2015.

ESEC numériques nécessitent des techniciens formés pour maintenir la qualité des données et soutenir l'automatisation.⁹⁶ La conception de ces systèmes exige une assurance qualité minutieuse qui doit être faite dans le respect des normes internationales. L'élaboration de cadres appropriés pour la gouvernance des technologies et des données devrait accompagner ces efforts pour aligner les objectifs stratégiques de haut niveau sur les réalités du niveau opérationnel.⁹⁷

Le faible taux d'adoption des TIC et l'insuffisance des infrastructures risquent d'entraver davantage les approches numériques, malgré leur potentiel d'augmentation de la couverture des systèmes ESEC dans des contextes fragiles. Au cours des 20 dernières années, les contextes fragiles ont progressivement amélioré leur connectivité économique grâce aux échanges commerciaux, aux migrations et aux réseaux financiers.⁹⁸ Cela a permis d'importants investissements qui facilitent de nouvelles approches de la prestation de services sociaux et mettent les systèmes ESEC numériques à plus grande portée.⁹⁹ Toutefois, les avantages offerts par ces systèmes ne sont souvent pas entièrement accessibles aux pays qui en ont le plus besoin. Les solutions et outils logiciels disponibles sur le marché sont limités, même s'ils peuvent prendre en charge la numérisation rapide et reproductible de l'ESEC.¹⁰⁰ La figure 7 montre comment l'indice de développement des TIC¹⁰¹ est le plus bas pour les pays fragiles et est corrélé négativement à la fragilité en général.

Figure 7 : Score de fragilité et indice de développement des TIC.



Sources : Indice de développement des TIC des Nations Unies, Ensemble de données ID4D de la Banque mondiale 2018; OCDE, États de fragilité 2020

Les approches numériques pour les systèmes ESEC sont intrinsèquement liées aux exigences de développement des capacités au niveau du système, dont il a été question dans la section précédente. La planification stratégique, les mécanismes de coordination et les cadres juridiques appropriés, ainsi que les investissements dans le capital humain et les infrastructures, sont les principaux moteurs de la réussite de l'opérationnalisation des systèmes ESEC numériques. Les orientations de l'Organisation mondiale de la Santé confirment cette conclusion : l'obtention d'une couverture et d'une qualité élevées des systèmes ESEC est un long processus qui implique des réformes

96 DSNU. 2017.

unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

97 Ibid.

98 OCDE. 2020.

99 Ibid.

100 UNICEF. 2020.

101 Indice de développement des TIC. 2017. L'indice de développement des TIC a été élaboré par l'Union internationale des télécommunications (UIT). itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2016.aspx#:~:text=The%20IDI%202016%20captures%20the,in%20the%20IDI%20since%202014

administratives de grande envergure et une collaboration entre de multiples partenaires.¹⁰² En bref, la numérisation peut accélérer et rationaliser les systèmes ESEC efficaces, mais elle ne réduit pas les besoins en capacité pour les déployer.

En réponse à ces défis, un certain nombre de partenariats et d'initiatives régionales ont vu le jour pour simplifier et consolider les orientations et favoriser des approches holistiques en matière de numérisation, de gestion et de gouvernance des systèmes ESEC. Par exemple, le guide de numérisation de l'état civil et des statistiques de l'état civil créé par le 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 (APAI-CRVS) suggère d'appliquer une vision à long terme pour les systèmes ESEC numériques avec des principes clés pour la mise en œuvre stratégique, la planification et une forte gouvernance de projet.¹⁰³ Cette approche met l'accent sur des solutions adaptées au contexte du pays, basées sur une analyse approfondie des processus, des opérations et des infrastructures existants.¹⁰⁴

Enfin, il est essentiel de veiller à ce que les interventions au niveau des systèmes répondent aux besoins des citoyens. Le nombre de systèmes numériques intégrés, dans lesquels l'enregistrement de l'état civil contribue à la fois aux statistiques de l'état civil et à la gestion de l'identité, est en augmentation. Les

dernières directives des Nations Unies sur les cadres législatifs pour les systèmes ESEC mettent en évidence les obstacles potentiels à l'enregistrement que ces systèmes puissent créer pour les segments de la population qui n'ont pas accès à la technologie numérique ou ne savent pas comment l'utiliser.¹⁰⁵ Dans ce cas, ces solutions peuvent aller à l'encontre de la couverture des systèmes ESEC, renforçant les risques d'exclusion des personnes vulnérables.

Progrès et pièges : Interventions des systèmes ESEC numériques en Afrique subsaharienne

Dans de nombreux pays africains, notamment les plus fragiles, la numérisation en est encore à ses débuts, malgré son potentiel de transformation des systèmes ESEC.¹⁰⁶ Une étude récente sur un sous-ensemble de pays a révélé que les systèmes électroniques étaient plus courants pour les registres d'identification nationaux que pour les systèmes ESEC.¹⁰⁷ Sur les 13 pays africains étudiés, seuls 5 disposaient de systèmes électroniques pour l'ESEC, tandis que 10 avaient des registres d'identité électroniques.¹⁰⁸

De multiples évaluations menées depuis 2015 ont permis de cibler différents champions régionaux dans le cadre des systèmes ESEC. Selon Nkengasong et al.,¹⁰⁹ seules l'Afrique du Sud, l'île Maurice et les Seychelles disposent actuellement de systèmes ESEC entiers qui fournissent des

102 OMS. 2012.

102 APAI-CRVS. 2016. crvs-dgb.org/en/#:~:text=The%20Civil%20Registration%20and%20Vital,and%20automated%20processes%20for%20CRVS

104 Ibid.

105 DSNU. 2019. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/CRVS_GOLF_Final_Draft-E.pdf

106 Afin de mettre en évidence les différentes pratiques en Afrique subsaharienne, un certain nombre d'exemples de contextes non fragiles sont présentés aux côtés de pays fragiles.

107 Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. 2019b. crvssystem.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS%20Brief%202%20EN.pdf

108 Ibid.

109 Nkengasong, J. et al. 2020. [thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(19\)30397-3/fulltext#section-7c530872-6235-4433-899c-b3f276970189](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(19)30397-3/fulltext#section-7c530872-6235-4433-899c-b3f276970189)

informations sur les naissances et les décès dans tout le pays. Une étude de l'APAI-CRVS de 2020 a reconnu la Namibie pour avoir atteint un enregistrement presque universel des naissances vivantes et mortes, ainsi que des informations de base sur l'identité et la santé.¹¹⁰

En novembre 2019, l'APAI-CRVS a présenté les résultats d'une enquête sur les progrès des systèmes ESEC dans 40 pays africains lors de la Cinquième conférence des ministres africains responsables de l'enregistrement des faits d'état civil. L'enquête a révélé que, souvent, les nouveaux systèmes ne relient pas de façon transparente les bureaux d'état civil aux bases de données nationales et ne sont pas équipés pour automatiser les statistiques de l'état civil. Bien que 65 pour cent des pays aient commencé à saisir électroniquement les registres des naissances et des décès au niveau local, l'interopérabilité entre les systèmes de santé et d'enregistrement de l'état civil est encore limitée et les technologies mobiles sont sous-utilisées.¹¹¹

Il y a cependant des développements prometteurs dans des contextes à la fois fragiles et extrêmement fragiles.

- Malgré les limites du cadre juridique actuel des systèmes ESEC, le Soudan du Sud a lancé un projet-pilote de saisie numérique des notifications de naissance dans certains établissements de santé.¹¹² De même, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda ont utilisé des réseaux mobiles pour saisir les données d'enregistrement dans des régions éloignées.¹¹³



Photo: Dominic Chavez / Banaue mondiale

- Le Mozambique et la Tanzanie ont réalisé des progrès significatifs en rassemblant tous les enregistrements dans une architecture de base de données centrale.¹¹⁴ Dans ces cadres, les points d'enregistrement décentralisés saisissent les données en format numérique et envoient ou reçoivent des données du registre centralisé.¹¹⁵
- Les progrès réalisés par le Mozambique pour améliorer le système d'enregistrement des faits d'état civil ont été rendus possibles par COMSA, un système d'enregistrement basé sur un échantillon avec des assistants de surveillance communautaire qui rapportent les données de naissance, de décès et de cause de décès d'un échantillon représentatif de communautés.¹¹⁶ Ces techniques peuvent être une solution clé dans des contextes fragiles pour un projet-pilote de nouvelles solutions TIC lorsque la capacité de déploiement national est limitée ou lorsque l'accès à l'ensemble de la population est un obstacle majeur.

110 APAI-CRVS. 2020.

apai-crvs.org/sites/default/files/public/Technical%20brief%20no.2.pdf#overlay-context=node/246

111 APAI-CRVS. 2019a.

112 Union africaine. 2019a.

113 Ibid.

114 UNICEF. 2020.

115 Ibid.

116 Nkengasong, J. et al. 2020.

Ces exemples mettent en évidence le potentiel des approches progressives de la numérisation. Le ciblage des aspects techniques et non techniques des systèmes ESEC est essentiel à la mise en œuvre de solutions numériques dans des contextes fragiles.

CONCLUSION

Les tendances actuelles de la couverture des systèmes ESEC indiquent des lacunes systémiques en matière de capacités dans les contextes fragiles et non fragiles. Cependant, l'adoption d'une approche systémique dans des situations de conflit et de fragilité s'accompagne de défis uniques. Les systèmes de gouvernance et d'administration qui fonctionnent mal contribuent à la fragilité en affaiblissant les capacités d'adaptation. Les efforts visant à combler ces écarts par le développement des capacités statistiques et la numérisation ne sont pas simples.

Le renforcement des cadres juridiques pour les systèmes ESEC pourrait entraîner des questions plus larges concernant le règlement politique et les droits de l'homme, en particulier dans les environnements touchés par un conflit et après un conflit. La coordination entre les agences peut être une considération secondaire lorsque les agences luttent pour remplir leurs fonctions essentielles. De plus, la couverture des systèmes ESEC dépend en fin de compte de la volonté des citoyens de s'engager auprès du gouvernement et de fournir des informations personnelles. Ces processus exigent la confiance, qui peut être un défi en soi dans les cas où le contrat social entre le citoyen et l'état a été violé ou est affaibli dans des régimes fragiles.

Malgré ces défis, l'adoption d'une approche systémique du développement des systèmes ESEC pourrait entraîner une évolution positive des capacités des états à soutenir les sorties de la fragilité. Ces interventions doivent être sensibles au contexte, ce qui rend plus complexes la conception et la mise en œuvre de stratégies cohérentes d'ESEC dans des contextes fragiles. Les approches numériques offrent des solutions nouvelles et pratiques pour permettre et catalyser ces efforts, mais elles ne remplacent pas le développement de capacités au niveau des systèmes.

Les progrès rapides de l'utilisation des TIC dans l'enregistrement des faits d'état civil exigent que l'on se concentre à nouveau sur les questions fondamentales de la gouvernance et de la gestion des données. Le défi consiste à trouver un équilibre entre les avantages d'une liaison entre les systèmes de gestion de l'identité et les systèmes ESEC et la nécessité de protéger la vie privée et la sécurité des personnes, en particulier des minorités et des autres populations vulnérables. Les approches régionales et nationales fragmentées avec des partenariats multipartites à grande échelle ignorent souvent deux points clés :

- Un mandat juridique international fort sous la forme d'un instrument juridique unique et contraignant en matière de droits de l'homme pour mobiliser l'action mondiale, ainsi que les investissements des pays et des donateurs;¹¹⁷
- L'inclusion cohérente et délibérée des voix des praticiens des droits de l'homme appelant à une compréhension commune des systèmes ESEC comme un « bien public essentiel ».¹¹⁸

¹¹⁷ Brolan, C. E. et Gouda, H. 2017.

¹¹⁸ Brolan, C. E. 2019.

Pour aller de l'avant, un large éventail de parties prenantes et de praticiens dans l'ensemble du lien entre l'humanitaire le développement et la paix¹¹⁹ devrait être engagé pour développer et faire progresser les systèmes ESEC de manière à répondre aux facteurs sous-jacents de fragilité et aux besoins des plus vulnérables.

RECOMMANDATIONS

- 1. Adopter une « optique systémique » dans la conception des interventions ESEC, qu'elles soient numériques ou analogiques.** Le passage du papier au numérique devrait être guidé par un examen minutieux des ressources, de la gestion et des aspects politiques des besoins en capacité des systèmes ESEC. L'analyse des lacunes en matière de capacités au moyen de la « cartographie des processus »¹²⁰ et d'autres évaluations visant à cibler les défis systémiques, les goulets d'étranglement et les doubles emplois contribuera à éclairer la planification stratégique et les partenariats efficaces.
- 2. Utiliser les approches numériques pour accélérer les progrès.** Les progrès des TIC offrent aux états fragiles une occasion intéressante de surmonter les obstacles administratifs et opérationnels en matière d'enregistrement des faits d'état civil et d'accélérer les efforts d'édification de l'état. Toutefois, ces solutions doivent tenir compte du contexte. Lors de la conception de la loi et des processus administratifs des systèmes ESEC, les décideurs doivent être conscients que

l'utilisation d'une technologie avancée peut en soi constituer un obstacle à l'enregistrement lorsque certaines sous-populations n'ont pas les compétences ou l'accès nécessaires pour utiliser cette technologie.

- 3. Établir des cadres pour la collaboration et l'engagement de plusieurs parties prenantes.** La compréhension des processus d'enregistrement à tous les niveaux de l'état civil et par tous ceux qui participent à sa mise en œuvre est une première étape importante pour atténuer la complexité.¹²¹ Des mandats clairs et un leadership fort d'une ou plusieurs institutions participantes clés, ainsi qu'un consensus et un engagement en faveur d'une vision commune parmi un ensemble plus large de parties prenantes, sont nécessaires pour poursuivre les objectifs à long terme de la mise en œuvre des systèmes ESEC numériques. Dans les contextes fragiles en particulier, il faut adopter des approches inclusives et participatives. Cela signifie qu'il faut rechercher les perspectives et l'engagement des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix pour soutenir l'adhésion.¹²²
- 4. Mettre l'intendance et la gouvernance des données au cœur des initiatives des systèmes ESEC numériques.** Dans les contextes fragiles, en particulier, les enjeux en matière de protection des données et d'utilisation abusive sont trop élevés pour être pris en compte. Le besoin de garanties augmente la complexité et la politisation potentielle des interventions ESEC. Le fait de cibler dès le départ la structure institutionnelle

119 Pour une discussion approfondie sur les orientations et les engagements concernant le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix, consulter la recommandation de l'OCDE sur le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix. Comité d'aide au développement de l'OCDE. 2019.

legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019

120 Muñoz, D. C. et al. 2020. gh.bmj.com/content/3/2/e000673.info

121 UNICEF et IDB. 2015.

122 Comité d'aide au développement de l'OCDE. 2019.

legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019#dates

et la bonne gouvernance offre une plateforme permettant d'aborder les risques sous-jacents et les capacités d'adaptation qui contribuent à la fragilité. Les parties prenantes doivent s'efforcer de poursuivre des réformes progressives dans le cadre d'une approche fondée sur les droits qui met en balance les gains potentiels en termes de couverture et d'efficacité avec les préoccupations relatives à la sécurité et à la vie privée.

5. Poursuivre un plan stratégique axé sur les systèmes pour guider la création d'un écosystème de données d'ESEC durable.

L'élaboration d'un plan statistique, tel qu'une stratégie nationale pour le développement des statistiques, avec un programme clair d'ESEC peut être une étape utile pour introduire des approches contextuelles du développement des capacités statistiques et cibler efficacement les ressources.¹²³ Dans les contextes post-conflit et post-crise en particulier, ces efforts devraient être progressifs et s'inscrire dans des horizons temporels appropriés qui s'alignent sur les plans stratégiques de redressement et de résilience.¹²⁴ L'alignement de la vision sur la myriade d'acteurs du système ESEC nécessitera des consultations multisectorielles et à plusieurs niveaux.

6. Participer à l'élaboration de cadres juridiques pour les systèmes ESEC en concevant des interventions et des solutions appliquées.

Les interventions des systèmes ESEC fournissent un point d'entrée pour combler les lacunes actuelles de la loi régissant les statistiques, la protection des données et les droits de la personne. L'établissement d'un lien entre ces efforts et la mise en place de comités interinstitutionnels et d'autres mécanismes de participation des parties prenantes (recommandation 3), ainsi que de plans stratégiques (recommandation 5), peut aider à définir des mesures pratiques pour aller de l'avant.

7. Renouveler l'engagement de financer les systèmes ESEC dans les contextes fragiles.

Le financement actuel de systèmes ESEC, qui passe par un soutien plus large aux statistiques, a ciblé des contextes fragiles ces dernières années. Les donateurs doivent protéger, diversifier et étendre ces ressources pour réaliser les ambitions de l'Agenda 2030 et faire progresser la couverture des systèmes ESEC dans les situations de fragilité.

Lauren Harrison, chef d'équipe, PARIS21

Liliana Suchodolska, analyste politique, PARIS21

Les auteurs tiennent à remercier leurs collègues François Fonteneau (chef adjoint, PARIS21) pour ses conseils sur l'orientation de la recherche; Yu Tian (analyste de données, PARIS21) pour avoir compilé les données de PRESS 2020 pour l'analyse du financement; et Harsh Desai (analyste politique, OCDE) pour avoir fourni des données et des conseils sur l'utilisation du cadre des États de fragilité 2020.

123 PARIS21. 2017.

124 PARIS21. 2016.

BIBLIOGRAPHIE

- AbouZahr, C. et al. 2015. Civil registration and vital statistics: progress in the data revolution for counting and accountability. *The Lancet*, 386(10001). 1373-1385. [sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673615601738?via%3Dihub](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673615601738?via%3Dihub).
- Amouzou, A. et al. 2020. National Sample Vital Registration System: A sustainable platform for COVID-19 and other infectious diseases surveillance in low and middle-income countries. *Journal of Global Health*. [dx.doi.org/10.7189%2Fjogh.10.020368](https://doi.org/10.7189%2Fjogh.10.020368).
- APAI-CRVS. 2016. Guide de numérisation CRVS, Un guide, étape par étape, pour numériser les processus de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil. crvs-dgb.org/fr/.
- APAI-CRVS. 2019a. Country Update on Status of Civil Registration and Vital Statistics System, CRMC5/EXP/2019/4. apai-crvs.org/sites/default/files/public/COUNTRY%20UPDATE%20ON%20STATUS%20OF%20CIVIL%20REGISTRATION%20AND%20VITAL%20STATISTICS%20SYSTEM%20.pdf#overlay-context=CR5.
- APAI-CRVS. 2019b. Systèmes électroniques d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : ce que les pays doivent prendre en compte pour moderniser leurs systèmes. Document de travail, Thème de la Conférence : Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique. uneca.org/sites/default/files/ACS/5com-rcr/crvs-v-fr-electronique_crvs_systems_what_countries_need_to_consider_in_the_modernisation_process.pdf.
- APAI-CRVS. 2020. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil comme outils de réponse d'urgence à la crise du COVID-19 : la subvention d'urgence de la Namibie. Fiche technique. apai-crvs.org/sites/default/files/public/Technical%20brief%20no.2_Fre.pdf.
- Banque interaméricaine de développement et UNICEF. 2015. Toward Universal Birth Registration: A Systemic Approach to the Application of ICT, BID. publications.iadb.org/en/toward-universal-birth-registration-systemic-approach-application-ict.
- Banque mondiale. 2014. Guide de l'identité électronique à l'intention des parties prenantes d'Afrique. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20752?locale-attribute=fr.
- Banque mondiale. 2018. ID4D Global Dataset. id4d.worldbank.org/global-dataset.
- Banque mondiale. s.d. Données sur la capacité statistique, données thématiques de la Banque mondiale. donnees.banquemondiale.org/theme/secteur-public?view=chart.
- Bennet, C. et Lyon, D. 2008. Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective.
- Brinham, N. 2019. When Identity Documents and Registration Produce Exclusion: Lessons from Rohingya Experiences in Myanmar. LSE Blogs. blogs.lse.ac.uk/mec/2019/05/10/when-identity-documents-and-registration-produce-exclusion-lessons-from-rohingya-experiences-in-myanmar/.

Brolan, C.E. 2019. Human Rights Practitioners Cannot Be Left Behind: Engaging in Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Systems Thinking for Country Implementation of the Sustainable Development Goal Agenda. *Journal of Human Rights Practice*, 11(1), 22–51. [researchgate.net/publication/333102255_Human_Rights_Practitioners_Cannot_Be_Left_Behind_Engaging_in_Civil_Registration_and_Vital_Statistics_CRVS_Systems_Thinking_for_Country_Implementation_of_the_Sustainable_Development_Goal_Agenda](https://www.researchgate.net/publication/333102255_Human_Rights_Practitioners_Cannot_Be_Left_Behind_Engaging_in_Civil_Registration_and_Vital_Statistics_CRVS_Systems_Thinking_for_Country_Implementation_of_the_Sustainable_Development_Goal_Agenda).

Brolan, C. E. et Gouda, H. 2017. Civil Registration and Vital Statistics, Emergencies, and International Law: Understanding the Intersection. *Medical Law Review*, 25(2). 314–339. academic.oup.com/medlaw/article/25/2/314/3872160.

Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. 2019a. *Synthèses de connaissances sur les systèmes ESEC et le genre*. Centre de recherches pour le développement international. systemesec.ca/syntheses-de-connaissances-sur-les-systemes-esec-et-le-genre.

Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. 2019b. Renforcer les systèmes ESEC, surmonter les obstacles et autonomiser les femmes et les enfants. *Synthèses de connaissance sur le genre et les systèmes ESEC*. Centre de recherches pour le développement international. crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS%20Brief%202%20FR.pdf.

Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. 2019c. *Recueil de bonnes pratiques pour relier les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et les systèmes de gestion de l'identité*. Centre de recherches pour le développement international. crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Compndium_f_WEB.pdf.

Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. 2020. Engagements et solutions pour optimiser les retombées. ConVERGE : Connecter l'enregistrement des événements vitaux et l'égalité des genres, deuxième conférence sur les systèmes ESEC et l'égalité des genres – rapport sur les résultats, Centre de recherches pour le développement international. systemesec.ca/sites/default/files/assets/files/ConVERGE%20Conference%202020_Final%20Outcome%20Report_FR.pdf.

Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil et Partenariat mondial pour les données du développement durable. 2019. Adopter une approche intégrée de l'identité juridique : bonnes pratiques de l'intégration de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil et des systèmes d'identité dans le monde. uneca.org/sites/default/files/ACS/5com-rcr/crvs-v-fr-good_practices_in_linking_crvs_and_id_management_systems.pdf.

Cobos Muñoz, D. et al. 2018. The 'Ten CRVS Milestones' framework for understanding Civil Registration and Vital Statistics systems. *BMJ Global Health*. gh.bmj.com/content/3/2/e000673.info.

Cobos Muñoz, D. et al. 2020. Better data for better outcomes: the importance of process mapping and management in CRVS systems. *BMC Medicine*. 18(67).

Comité d'aide au développement (CAD). 2019. Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5019.

da Silva, J. M. et Charron, D. 2020. Counting on Each Other: How can we fight the spread of COVID-19 when half of deaths worldwide go unrecorded? oecd-forum.org/posts/counting-on-each-other-how-can-we-fight-the-spread-of-covid-19-when-half-of-deaths-worldwide-go-unrecorded.

Deneckere, M. et al. 2015. Civil registration and vital statistics in conflict and emergencies: Will the momentum be used to address the right challenges? ECDPM. ecdpm.org/talking-points/civil-registration-vital-statistics-conflict-emergency/.

Division de la statistique des Nations Unies (DSNU). 2017. Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Management, Operation and Maintenance, Revision 1. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf.

Division de la statistique des Nations Unies. 2019. Guidelines on the Legislative Framework for Civil Registration, Vital Statistics and Identity Management. Second draft. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/CRVS_GOLF_Final_Draft-E.pdf.

Division de la statistique des Nations Unies. 2020. Impact of COVID-19: Africa, Programme d'identité juridique des Nations Unies. unstats.un.org/legal-identity-agenda/covid-19.

Fiji Bureau of Statistics. 2017. CRVS Legal Framework Review: Fiji Islands. unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/philippines-workshop-crvs/docs/s08-01-FJI.pptx.

Gilani, K. et al. 2020. A survey on blockchain-based identity management and decentralized privacy for personal data. 2nd Conference on Blockchain, Research and Applications for Innovative Networks and Services. hal.archives-ouvertes.fr/hal-02650705/.

Groupe de travail sur le programme d'identité juridique des Nations Unies. 2020. Tenue de l'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de COVID-19. apai-crvs.org/sites/default/files/public/Tenue%20de%20l%27e%CC%81tat%20civil%20et%20des%20statistiques%20de%20l%27e%CC%81tat%20civil%20pendant%20la%20pande%CC%81mie%20de%20COVID-19%20%281%29.pdf.

Harsch, M. 2020. Measuring State Fragility: A New Approach to Identifying and Strengthening Vulnerable Countries. *EpiCenter*. epicenter.wcfia.harvard.edu/blog/measuring-state-fragility-new-approach-identifying-and-strengthening-vulnerable.

Ikubaje, J. G. et Bel-Aube, N. S. Civil Registration, Vital Statistics and Effective Public Sector Governance and Service Delivery in Africa. *Open Journal of Political Science*. 6(2). 179-185. scirp.org/journal/paperinforcitation.aspx?paperid=65504.

Lange, S. 2020. Key trends in development co-operation for national data and statistical systems. Éditions OCDE. oecd-ilibrary.org/fr/development/key-trends-in-development-co-operation-for-national-data-and-statistical-systems_1ce044d2-en.

Livingston, A. 2019. Civil Registration and Legal Identity in Humanitarian Settings. LSE Middle East Centre Blog. blogs.lse.ac.uk/mec/2019/05/03/civil-registration-and-legal-identity-in-humanitarian-settings/.

McDonnell, E. M. 2020. Patchwork Leviathan: Pockets of Bureaucratic Effectiveness in Developing States. Princeton University Press.

- Mills, S. et al. 2017. Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGs). Banque mondiale. openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27533/115150.pdf.
- Mills, S. L. 2019. A multisectoral institutional arrangements approach to integrating civil registration, vital statistics, and identity management systems. *Journal of Health, Population and Nutrition*. 38(1). jhp.nbiomedcentral.com/articles/10.1186/s41043-019-0179-z.
- Ministère des Affaires intérieures. 2015. National Strategic Action Plan for Reforming and Improving Civil Registration and Vital Statistics. crvs-dgb.org/wp-content/uploads/2015/11/Zambia-National-Strategic-Action-Plan-for-CRVS.pdf.
- Mrkić, S. 2020. Impact of COVID-19 on registered numbers of deaths: An example of excess deaths. Programme d'identité juridique des Nations Unies. unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/Excess_deaths.pdf.
- Nkengasong, J. et al. 2020. Improving birth and death data for African decision making. *The Lancet*. 8(1). 35-36. [thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(19\)30397-3/fulltext#section-7c530872-6235-4433-899c-b3f276970189](https://thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(19)30397-3/fulltext#section-7c530872-6235-4433-899c-b3f276970189).
- OCDE. 2020. États de fragilité 2020. Éditions OCDE. Paris. oecd.org/fr/cad/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm.
- OMS. 2012. Strengthening civil registration and vital statistics for births, deaths and causes of death: Resource Kit. who.int/healthinfo/CRVS_ResourceKit_2012.pdf.
- OMS. 2013. Systematic Review of eCRVS and mCRVS Interventions in Low and Middle Income Countries. Genève. who.int/publications/i/item/systematic-review-of-ecrvs-and-mcrvsinterventions-in-low-and-middle-income-countries.
- PARIS21. Digitalisation Strategy. [à paraître]. Paris.
- PARIS21. 2016. Statistical Capacity Building in Fragile and Conflict-affected States. Paris. paris21.org/sites/default/files/Fragile%20States%20Strategy-March2016-final.pdf.
- PARIS21. 2017. États fragiles. Lignes directrices sur les SNDS version 2.3. nsdsguidelines.paris21.org/fr/node/291.
- PARIS21. 2020a. Guidelines for Developing Statistical Capacity: A Roadmap for Capacity Development 4.0. Paris. paris21.org/sites/default/files/inline-files/UNV003_Guidelines%20for%20Capacity%20Development%20WEB_0.pdf.
- PARIS21. 2020b. Partner Report on Support to Statistics: PRESS 2020. paris21.org/sites/default/files/inline-files/PRESS%202020%20Final.pdf.
- PARIS21. s.d. About Government Effectiveness. Moniteur de capacité statistique de PARIS21. statisticalcapacitymonitor.org/indicator/152.
- Peters, B. G. 2016. Civil Registration and Vital Statistics as a Tool to Improve Public Management. IDB Discussion Paper. publications.iadb.org/en/civil-registration-and-vital-statistics-tool-improve-public-management.

Plan International. 2015. Identifying and addressing risks to children in digitised birth registration systems: a step-by-step guide. [ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_4.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_4.pdf).

Plan International. 2017. Innovations in Birth Registration. [ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_3.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistrationMarginalized/PlanInternationalGeneva_3.pdf).

PNUD. 2020. Ministry of Interior Launches Digital Birth and Death Registration System in Partnership with Ministry of Health and UNDP. PNUD Programme d'assistance au peuple palestinien. ps.undp.org/content/papp/en/home/presscenter/articles/2020/ministry-of-interior-launches-digital-birth-and-death-registrati.html.

Savigny, D. et al. 2017. Integrating community-based verbal autopsy into civil registration and vital statistics (CRVS): system-level considerations. *Global Health Action*. 10(1). dx.doi.org/10.1080%2F16549716.2017.1272882.

Schmidt, J. et Misra, A. 2020. Enhancing Trust in Data – Participatory Data Ecosystems for the Post-Covid Society. Shaping the COVID-19 Recovery: Ideas from OECD's Generation Y and Z. [oecd.org/about/civil-society/youth/Shaping-the-Covid-19-Recovery-Ideas-from-OECD-s-Generation-Y-and-Z.pdf](https://www.oecd.org/about/civil-society/youth/Shaping-the-Covid-19-Recovery-Ideas-from-OECD-s-Generation-Y-and-Z.pdf).

Scott, J. C. 1998. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. Yale University Press.

Shibuya, K. et Gilmour, S. 2015. Civil Registration as a means to promote human security. *The Lancet*. 386(10001). 14-15. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60765-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60765-6).

Silva, R. et al. 2016. Can Community Health Workers Report Accurately on Births and Deaths? Results of Field Assessments in Ethiopia, Malawi and Mali. *PLOS ONE*. journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0144662.

Sin, E. S. et Naing, T. T. 2020. Digital Identity Management System Using Blockchain Technology. Springer Singapore. doi.org/10.1007/978-981-15-5148-2_78.

Suthar, A. B. et al. 2019. Evaluation of approaches to strengthen civil registration and vital statistics systems: A systematic review and synthesis of policies in 25 countries. *PLOS Medicine*. doi.org/10.1371/journal.pmed.1002929.

Toole, D. et al. 2012. A development imperative: Civil registration and vital statistics systems in the Asia-Pacific region. *Asia-Pacific Population Journal*. 29(1), 9–37.

Torpey, J. 2000. The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state, New York, Cambridge University Press.

Tull, K. 2019. Civil documentation for Internally Displaced Persons (IDPs) in protracted displacement. Helpdesk Report. Knowledge, evidence and learning for development (K4D). assets.publishing.service.gov.uk/media/5d554e28ed915d08d586a296/636_Civil_Documentation__for_IDPs.pdf.

UNICEF et BID. 2015. Toward Universal Birth Registration: A Systemic Approach to the Application of ICT. unstats.un.org/unsd/Demographic/crvs/Global_CRVS_Docs/news/IADB&Unicef_Toward_Universal_Birth_Registration.pdf.

UNICEF. 2017. Aperçu de l'enregistrement des faits d'état civil en Afrique sub-saharienne. data.unicef.org/resources/snapshot-civil-registration-sub-saharan-africa/.

UNICEF. 2018. Timely and accessible birth registration. UNICEF Bangladesh. unicef.org/bangladesh/en/timely-and-accessible-birth-registration.

UNICEF. 2020. Synthesis Report: Review of Civil Registration and Vital Statistics Innovations in Eastern and Southern Africa Region. UNICEF Afrique de l'Est et Afrique australe. unicef.org/esa/reports/review-civil-registration-and-vital-statistics-innovations-eastern-and-southern-africa.

Union africaine. 2019a. Innovation et numérisation de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil : la perspective de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, Thème de la Conférence : Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique. uneca.org/sites/default/files/ACS/5com-rcr/crvs-v-fr-civil_registration_and_vital_statistics_digitalization_and_innovation.pdf.

Union africaine. 2019b. L'intégration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité juridique à l'ère numérique. CRMC5, 2019/7, uneca.org/sites/default/files/ACS/5com-rcr/crvs-v-fr-integrating_civil_registration_and_vital_statistics_systems_and_legal_identity_management_in_the_digital_era.pdf.

Union africaine. 2020. Africa Civil Registration and Vital Statistics Day, Civil Registration and Vital Statistics: An Essential Service for Monitoring and Mitigating the Impact of Emergencies, News and Events. au.int/fr/node/37129.

Vital Strategies et Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2020. Revealing the toll of COVID-19: A technical package for rapid mortality surveillance and epidemic response. Genève. who.int/publications/i/item/revealing-the-toll-of-covid-19.

En l'absence de systèmes ESEC, comment recenser et enregistrer les décès dans les contextes de conflit ou d'urgence ou dans les milieux fragiles?

par Carla AbouZahr, Laura Monzón Llamas, Carmen Sant Fruchtmán et Daniel Cobos Muñoz

INTRODUCTION

Les dernières années ont été marquées par des déplacements importants de populations fuyant la guerre, les conflits civils, les catastrophes et les situations d'urgence pour trouver une vie meilleure ailleurs. Le présent document portera sur le rôle des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) lors de crises liées à des conflits, des migrations, des catastrophes et des urgences sanitaires. Il sera tout particulièrement question du recensement et de l'enregistrement des décès et des causes de décès dans de telles circonstances. Ces activités, essentielles pour la santé publique, facilitent la planification et la prestation des services de soins de santé aux personnes touchées. Elles sont également d'une importance fondamentale pour les personnes et les familles, car l'enregistrement des faits d'état civil fournit une documentation juridique sur l'identité, l'état civil et les liens de parenté, ainsi que la preuve de la survenance de ces faits.

Souvent négligés, les documents juridiques attestant le décès d'une personne revêtent une importance particulière pour les membres survivants de la famille. Ces documents

fournissent la preuve d'un changement d'état civil et autorisent un conjoint survivant à se remarier, à revendiquer la nationalité par filiation et à avoir accès aux biens, aux prestations et aux indemnités, ainsi qu'à exercer ses droits à l'héritage. Le présent document présente les principales lacunes des mesures internationales prises pour enregistrer et comptabiliser les décès. Il s'intéresse à la façon dont la saisie des renseignements sur les décès et la remise, aux membres survivants de la famille, des données et des certificats de décès nécessaires peuvent contribuer à améliorer la résilience des institutions et de la société, à favoriser un relèvement post-crise et à ouvrir la voie à la stabilité à l'issue d'une catastrophe et d'un conflit. Il portera sur les sujets suivants :

- L'importance d'assurer le suivi de la mortalité durant les crises, les conflits et les situations d'urgence;
- L'incidence qu'ont les crises sur les systèmes ESEC, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des décès;
- Les approches adoptées pour reconstruire les systèmes ESEC afin que chaque décès soit recensé et enregistré.

Le présent document vise à :

- souligner l'importance de comptabiliser et d'enregistrer les décès qui surviennent lors des situations d'urgence et des crises;
- analyser les leçons tirées des conséquences des crises humanitaires, des conflits, des catastrophes et des situations d'urgence sur les systèmes d'état civil des pays, en particulier le dénombrement et l'enregistrement des décès;
- proposer des stratégies pour renforcer les liens entre l'action humanitaire et les systèmes ESEC pendant les crises et les situations d'urgence et parmi les populations réfugiées et migrantes;
- définir des stratégies visant à s'assurer que les décès de personnes vulnérables et vivant dans un milieu fragile soient correctement recensés et enregistrés.

MESSAGES CLÉS

- Partout dans le monde, des gens quittent leur foyer. Beaucoup sont obligés de fuir pour échapper à la guerre, à des conflits, à la persécution et à la violence; d'autres souhaitent améliorer leur sort et offrir une meilleure vie à leur famille. Toutes ces personnes courent de nombreux risques, notamment contracter des maladies, être frappées d'incapacités et même mourir.
- Les décès qui surviennent au cours de ces déplacements de civils sont rarement documentés. Lorsque les décès ne sont pas enregistrés, les membres survivants de la famille n'ont aucune preuve de l'existence de leurs proches et sont dans l'incapacité de prouver leur identité, leur état civil ou leurs liens

de parenté. En l'absence de preuve d'identité, ils se heurtent à d'innombrables difficultés pour bénéficier des services essentiels et faire valoir leurs droits fondamentaux.

- Chaque personne compte. Chaque décès devrait être compté en reconnaissance de la valeur inhérente à toute vie. Les systèmes d'état civil doivent être suffisamment souples et solides pour que l'enregistrement des faits d'état civil puisse se poursuivre malgré les conflits et les crises. Il est essentiel de veiller à ce que chaque décès soit recensé et enregistré et que chaque personne décédée soit enterrée avec dignité et humanité pour aider les sociétés traumatisées et ravagées par les crises à se reconstruire.
- Au lendemain d'un conflit et d'une perturbation sociale, les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil peuvent contribuer à restaurer la confiance et à retisser les liens sociaux. Le droit de faire enregistrer un décès est lié aux autres droits de la personne, comme le droit d'hériter et le droit à la sécurité sociale. L'enregistrement d'un décès est, du point de vue des droits de la personne, aussi important que l'enregistrement d'une naissance vivante.

POPULATIONS DÉPLACÉES

Les populations humaines se sont toujours déplacées en quête de sécurité, de paix et de prospérité. Tout mouvement de personnes quittant leur lieu de résidence habituelle, soit à l'intérieur d'un même pays, soit par-delà une frontière internationale, est appelé migration.¹ Dans le Rapport État de la migration dans le monde 2020,² on estime à 272 millions le nombre de migrants internationaux en 2019,³

1 Organisation internationale pour les migrations. 2020. iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration#migration

2 Organisation internationale pour les migrations. 2019a. publications.iom.int/fr/books/etat-de-la-migration-dans-le-monde-2020

3 Portail sur les données migratoires. 2019. migrationdataportal.org/fr/themes/flux-migratoires-internationaux

soit 3,5 pour cent de la population mondiale. Les migrants peuvent quitter leur foyer pour de nombreuses raisons, notamment pour travailler, étudier ou rejoindre un proche, mais, dans la plupart des cas, ils émigrent dans des conditions visées par des lois, des règlements ou des accords internationaux.

Par contre, certains migrants cherchant du travail ou essayant de rejoindre leur famille n'ont pas accès aux voies légales et ont seulement recours aux filières d'immigration clandestine.⁴ Ces déplacements se produisent en dehors du cadre des lois, des règlements ou des accords internationaux qui régissent l'entrée dans le pays d'origine, de transit ou de destination ou la sortie de celui-ci. Certains migrants illégaux se tournent vers des passeurs pour se rendre dans le pays de leur choix.⁵ On estime à 3 millions le nombre d'entrées illégales aux États-Unis chaque année, dont la plupart se font de manière clandestine. Sur les quelque 181 000 migrants qui ont traversé la mer Méditerranée pour rejoindre les côtes italiennes depuis l'Afrique du Nord en 2016, la majorité aurait eu recours aux services d'un passeur. Le passage de clandestins pourrait représenter jusqu'à 10 milliards \$ US ou plus par année.

Même si ce phénomène migratoire ne concerne généralement que des personnes isolées ou des petits groupes, les flux migratoires illégaux peuvent atteindre des nombres importants. Les milliers de migrants qui se rassemblent à proximité des frontières internationales, comme la frontière entre les États-Unis et le Mexique ou les frontières des pays de l'Union européenne, en sont la preuve.

Outre les migrants légaux et illégaux, des millions de personnes sont contraintes de fuir leur foyer et leur pays pour des raisons impérieuses et parfois tragiques, telles que des conflits, des persécutions et des catastrophes. Ces dernières années, la guerre et les conflits civils ont provoqué d'importants mouvements de réfugiés sollicitant un asile ou une protection internationale. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a estimé qu'à l'échelle mondiale, à la fin de 2019, quelque 79,5 millions de personnes avaient été forcées de fuir leur foyer. Parmi elles, quelque 26 millions de réfugiés avaient moins de 18 ans.⁶ Cela représente 1 personne sur 100 dans le monde. La figure 1 illustre la population de réfugiés par pays ou territoire d'origine en 2017.⁷ Un très grand nombre de réfugiés sont originaires de pays touchés par des conflits ou des guerres civiles, notamment l'Afghanistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, le Myanmar, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan.

Contrairement aux réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont traversé aucune frontière en quête de sécurité : elles ont fui au sein de leur propre pays. À la fin de 2019, l'Observatoire des situations de déplacement interne estimait qu'à l'échelle mondiale quelque 45,7 millions de personnes dans 61 pays vivaient en situation de déplacement interne en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée ou de violations des droits de la personne.⁸

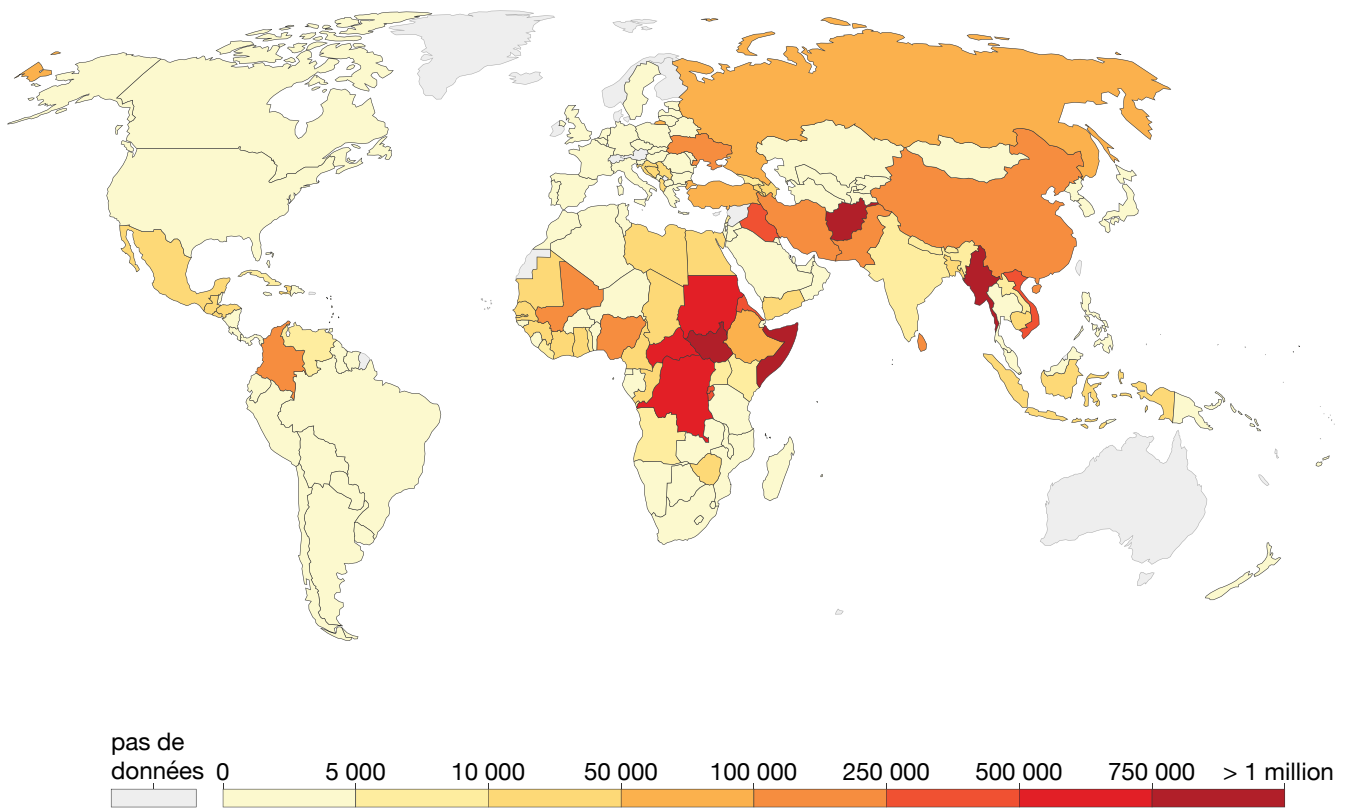
4 Organisation internationale pour les migrations. 2020.

5 Nations Unies. 2000. [unhcr.org/fr/protection/migration/4d5247a46/protocole-contre-traffic-illicite-migrants-terre-air-mer-additionnel-convention.html](https://www.unhcr.org/fr/protection/migration/4d5247a46/protocole-contre-traffic-illicite-migrants-terre-air-mer-additionnel-convention.html)

6 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2019a. [unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html](https://www.unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html)

7 Our World in Data. 2017a. ourworldindata.org/grapher/refugee-population-by-country-or-territory-of-origin

8 Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC). 2020. [internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_French_web.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_French_web.pdf)

Figure 1 : Population de réfugiés par pays ou territoire d'origine, 2017.⁹

Source : Banque mondiale

Même si les réfugiés ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des migrants, ce sont souvent eux qui ont le plus besoin d'aide et de soutien. Parmi les personnes déplacées, on compte les minorités ethniques et religieuses qui sont exclues des systèmes administratifs nationaux tels que l'enregistrement des faits d'état civil. De plus, elles ont tendance à migrer vers des zones où l'aide humanitaire est difficilement accessible. Le volume des déplacements de population peut devenir ingérable. Par exemple, le conflit en Syrie, pays qui comptait une population totale d'environ 21 millions d'habitants avant le début de la guerre civile en 2011, a entraîné le déplacement de plus de 6 millions de personnes à l'intérieur du pays¹⁰ et fait plus de

5,5 millions de réfugiés,¹¹ soit près de la moitié de la population avant le début du conflit.

Outre les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, des millions d'autres personnes sont apatrides : c'est-à-dire qu'elles ont été privées de leur nationalité, principalement parce que leur naissance n'a jamais été enregistrée et qu'elles ne peuvent fournir de preuve d'identité, de lieu de naissance ou de filiation. Bien souvent, ils ne peuvent donc pas disposer des droits fondamentaux notamment en matière d'éducation, de soins de santé, d'emploi et de liberté de circulation. Cette situation a des répercussions sur plusieurs générations, portant préjudice aux droits des

9 Ibid.

10 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2020. unhcr.org/sy/internally-displaced-people

11 Portail opérationnel. 2020a. data2.unhcr.org/fr/situations/syria

enfants d'accéder aux services de base, y compris à l'éducation. Les groupes de population les plus à risque d'apatridie sont les populations nomades et frontalières, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les migrants illégaux. Les enfants abandonnés, orphelins, non accompagnés ou séparés sont particulièrement vulnérables; ils n'ont souvent aucun document permettant d'établir leur identité. Les migrants en situation irrégulière peuvent être réticents à l'idée de s'adresser aux autorités pour enregistrer leurs enfants, de crainte d'être identifiés ou expulsés. La figure 2 récapitule les principales données sur les réfugiés et les personnes déplacées.¹²

Alors que les médias du monde entier s'intéressent principalement aux flux de migrants et de réfugiés vers des régions à revenu élevé comme l'Europe et l'Amérique du Nord, dans la pratique, les pays qui offrent un abri et un asile à un grand nombre de réfugiés sont plus souvent les pays voisins à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur. Ces pays – par exemple, le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Inde, le Pakistan, la Tanzanie et l'Ouganda (figure 3) – sont eux-mêmes en proie à de multiples difficultés d'ordre social, économique et politique.

Il arrive que les pays d'origine et de destination de certains réfugiés possèdent, tous les deux, un système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC). Ce phénomène concerne, par exemple, les personnes qui quittent la Syrie pour se rendre en Allemagne, en Jordanie ou en Turquie; ou le Venezuela vers l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou ou le Panama. Cependant, dans bien des cas, les pays d'origine et d'accueil de ces populations ne disposent pas de systèmes administratifs et statistiques efficaces (migration de la Somalie vers le Kenya ou du Myanmar vers le Bangladesh, par exemple). Cela ne fait



Photo : Mohamed Azakir / Banque mondiale

qu'aggraver le problème des ressources déjà mises à mal des pays d'accueil dont les capacités administratives, d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques sont limitées.

Quels que soient les motifs de leur départ, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les migrants illégaux et les apatrides sont confrontés aux mêmes difficultés pour prouver leur identité, leur état civil et leur lien de parenté. Les migrants victimes de menaces ou de conflits ou qui ont peur pour leur sécurité partent sous la contrainte et dans l'urgence n'emportant bien souvent avec eux que le strict nécessaire. Bon nombre d'entre eux ne possèdent aucun document probant tel qu'un certificat de naissance, une preuve de citoyenneté, d'état civil ou de filiation, en raison de l'inefficacité du système ESEC de leur pays d'origine ou bien de la perte ou de la destruction des documents au cours du déplacement. De plus, les archives du registre central de l'état civil sont souvent endommagées ou inaccessibles en période de crise. Cela veut dire qu'il n'est pas possible d'obtenir les copies des documents nécessaires au dépôt d'une demande d'asile.

12 Organisation internationale pour les migrations. 2019a.

Figure 2 : Faits saillants sur les déplacements de population.

En 2018, il y avait **25,9 millions** de réfugiés dans le monde.

- **20,4 millions** de réfugiés relevaient de la compétence du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
- **5,5 millions** de personnes étaient des réfugiés relevant du mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.
- **52 pour cent** de la population mondiale des réfugiés avaient moins de 18 ans.

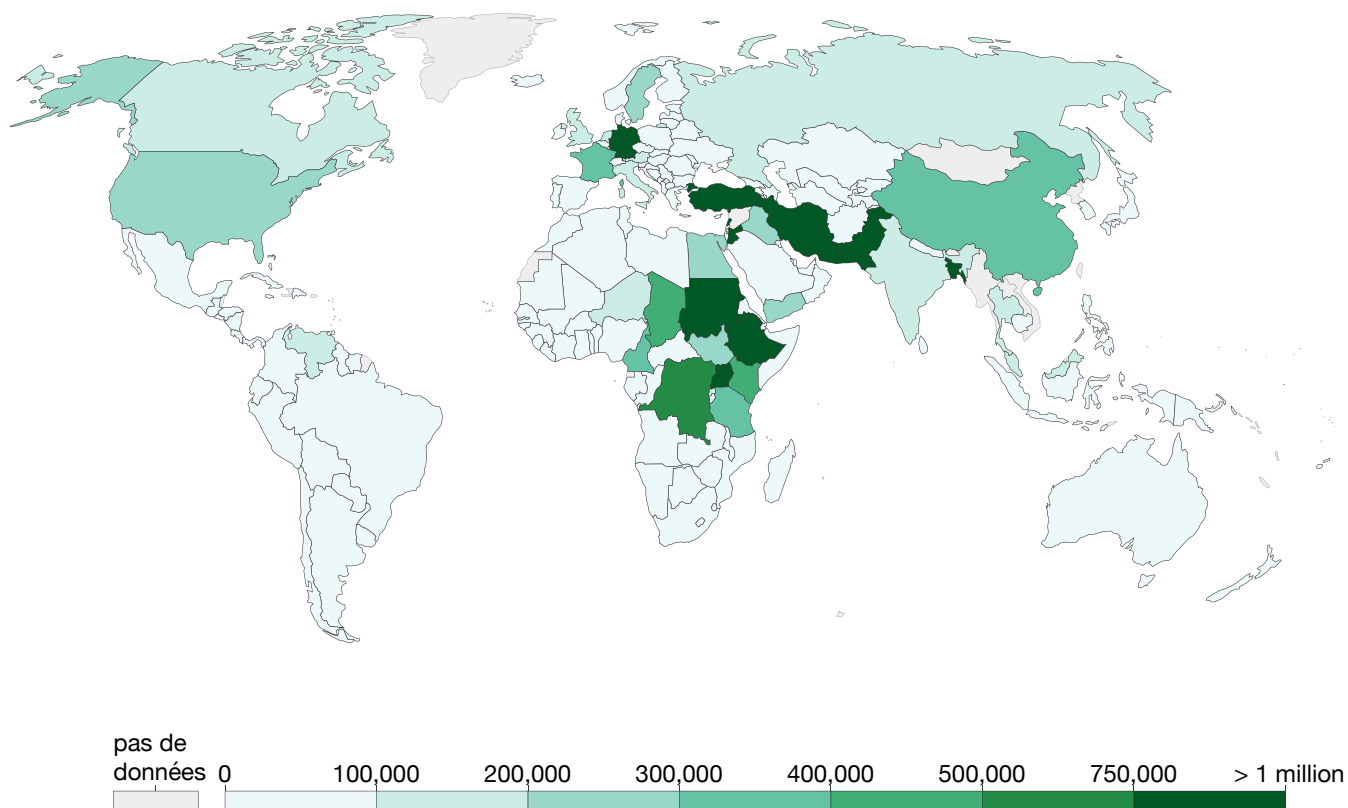
Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays par des conflits ou des actes de violence s'élevait à **45,7 millions** dans **61 pays** à la fin de 2019.

- La République arabe syrienne a enregistré le plus grand nombre de personnes déplacées (**6,5 millions**), suivie par la Colombie (**5,5 millions**) et la République démocratique du Congo (**5,5 millions**).
- En 2018, **3,9 millions** d'apatrides ont été recensés dans le monde.
- Le Bangladesh compte le plus grand nombre d'apatrides (**environ 906 000**). Il est suivi par la Côte d'Ivoire (**692 000**) et le Myanmar (**620 000**).

Le déplacement reste l'un des traits marquants de certaines régions.

- À l'échelle mondiale, la Turquie est le pays ayant accueilli le plus grand nombre de réfugiés (**3,7 millions**), tandis que la République arabe syrienne compte le plus grand nombre de déplacés (**6,7 millions**).
- Le Canada est devenu le premier pays de réinstallation de réfugiés, ayant réinstallé plus de réfugiés que les États-Unis en 2018.
- En 2018, les Philippines ont enregistré le plus grand nombre de nouveaux déplacements de population en raison d'une catastrophe (**3,8 millions**).
- Environ 4 millions de Vénézuéliens avaient quitté leur pays à la mi-2019. En 2018, la République bolivarienne du Venezuela était le pays d'où provenaient le plus grand nombre de demandeurs d'asile (**plus de 340 000**).



Figure 3 : Nombre de réfugiés par pays ou territoire d'asile, 2017.¹³

Source : Banque mondiale

Il est peu probable que les naissances et les décès survenant au cours des déplacements soient officiellement enregistrés, tant dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil.¹⁴ Les pays d'accueil hésitent souvent à fournir des documents d'enregistrement aux non-ressortissants par peur que l'enfant, dont la naissance est enregistrée, acquière la nationalité de manière automatique, même si ces craintes sont dénuées de fondement.¹⁵

Au sein des populations déplacées, des groupes armés, relevant au non d'un État, sont souvent présents. Un nombre élevé de décès et de blessures résulte de rivalités internes, surtout chez les jeunes hommes. Faute de détenir des documents valides attestant leur âge et leur filiation, les enfants non accompagnés sont victimes de la traite et de l'exploitation. Les femmes, surtout si elles sont veuves ou non accompagnées par des hommes de leur famille, ne bénéficient d'aucune protection juridique et leur faible niveau d'autonomie les rend très

13 Our World in Data. 2017b. ourworldindata.org/search?q=refugees+by+country+of++refuge

14 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. s.d. Enregistrement des faits d'état civil en situation de conflit et d'urgence. apai-crvs.org/sites/default/files/public/CIVIL%20REGISTRATION%20IN%20THE%20CONTEXT%20OF%20CONFLICT%20AND%20EMERGENCIES.pdf

15 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2017. unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Good-Practices-Paper-on-Ensuring-Birth-Registration-for-the-Prevention-of-Statelessness.pdf

vulnérables à la violence sexuelle.^{16 17 18} Lorsqu'ils surviennent dans ces circonstances, les décès sont rarement comptés officiellement ou enregistrés légalement et leurs causes ne sont pas toujours connues. Ces personnes quittent notre monde sans presque laisser aucune trace de leur existence, ignorées et non recensées.

PORTÉ DISPARU OU DÉCÉDÉ?

Lorsqu'un décès n'est pas recensé de façon adéquate, la personne peut être déclarée « disparue ».¹⁹ Selon la Commission internationale pour les personnes disparues dont le mandat est de consigner chaque disparition, quelque 10 000 personnes sont actuellement portées disparues en Libye, et 250 000, en Irak.²⁰ Un grand nombre de personnes disparues sont signalées le long de routes migratoires dangereuses en Amérique centrale, en Asie du Sud et en Méditerranée.²¹ Sur l'ensemble du continent africain, le Comité international de la Croix-Rouge a recensé 44 000 personnes déclarées disparues par des membres de leur famille. Il est choquant de constater que près de la moitié de ces personnes étaient des enfants au moment de leur disparition. Les gouvernements accueillant des migrants illégaux sont souvent peu enclins à déployer les efforts nécessaires pour retrouver et identifier ces personnes disparues, laissant

aux personnes et aux organisations non gouvernementales (ONG) le soin de signaler les décès et d'enquêter à leur sujet. Fortress Europe,²² un observatoire sur les victimes de l'émigration aux frontières de l'Europe, a fait état de plus de 19 144 décès entre 1988 et 2016.²³

Qu'est-il arrivé à ces personnes portées disparues? Beaucoup sont sans doute mortes, tandis que d'autres ont peut-être été victimes de la traite de personnes et de l'exploitation. Certaines ont pu avoir été victimes d'une disparition forcée,²⁴ être tuées hors du cadre de tout processus légal. En Syrie, en plus des 400 000 morts que le conflit aurait occasionnés, 100 000 autres personnes ont été victimes de disparition forcée entre 2011 et 2018.²⁵ Le rapport de la rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme intitulé « Mort illégale de réfugiés et de migrants » s'intéresse aux pertes massives en vies humaines parmi les réfugiés et les migrants fuyant leur pays.²⁶ Il porte sur les homicides commis par des acteurs étatiques et non étatiques et dénonce un régime d'impunité quasi généralisé, aggravé par l'absence de données précises sur les morts et les disparus.²⁷ Le rapport présente des preuves de multiples manquements des États relatifs au respect et à la protection du droit à la vie des réfugiés et des migrants. Cela comprend les homicides illégaux, y compris par l'emploi excessif de la force et du fait de

16 De Schrijver, L. et al. 2018. doi.org/10.3390/ijerph15091979

17 Qayoom, F. 2014. doi.org/10.5897/IJSA2013.0512

18 De Schrijver, L. et al. 2018.

19 Commission internationale pour les personnes disparues. 2020.

icmp.int/press-releases/icmp-dg-on-international-day-of-the-disappeared-end-the-double-standard/

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Fortress Europe. 2016. fortresseurope.blogspot.com

23 Ibid.

24 Nations Unies. 2010.

treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_fr

25 Réseau syrien pour les droits de l'homme. 2018. sn4hr.org/wp-content/pdf/english/A_tunnel_without_end_en.pdf

26 Nations Unies. 2017. doi.org/10.1093/ijrl/eev002

27 Ibid.

politiques et pratiques de dissuasion aggravant le danger de mort.

La Commission internationale pour les personnes disparues (CIPD) aide sur le plan technique les gouvernements à localiser, à récupérer et à identifier les personnes disparues.²⁸ En Libye, par exemple, la CIPD a contribué à faciliter la coopération entre la société civile et le gouvernement local et a développé un cadre institutionnel et juridique pour faire la lumière sur le sort des personnes disparues. Il ne s'agit pas seulement d'aider les familles à retrouver leurs proches, aussi important que cela soit. Il est également question de rebâtir des institutions fortes qui protègent les droits des citoyens et renforcent ainsi la légitimité de l'État. Cette légitimité fait souvent défaut dans les sociétés en proie à des conflits ou dans celles qui en sortent.

Les enfants portés disparus sont peut-être les victimes les plus tragiques de ces déplacements de population. Beaucoup pourraient ne jamais retrouver leur famille. L'expérience acquise après la Seconde Guerre mondiale a montré que le fait de déployer des efforts intensifs pour réunir les familles, ou au moins pour donner aux enfants survivants des renseignements sur leur filiation et leur origine, a fortement contribué à la guérison individuelle, familiale, communautaire et sociétale.²⁹

Dans le présent document, il est question de l'importance de documenter la mortalité pendant les crises et parmi les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées. Nous poursuivons en exposant la manière dont les systèmes

ESEC peuvent s'adapter pour répondre aux droits fondamentaux des personnes relatifs à la mortalité en périodes de crise :

- Le droit d'être recensé;
- Le droit d'être enregistré;
- Le droit d'être inhumé.

LE DROIT D'ÊTRE RECENSÉ

Le 3 octobre 2013, il a été estimé que 368 migrants ont trouvé la mort dans le naufrage de deux bateaux au large des côtes de l'île italienne de Lampedusa. Cela a conduit l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à commencer à recueillir et à rassembler des renseignements sur les migrants qui périssent ou sont portés disparus le long des routes migratoires du monde entier. Dans le cadre du projet de l'OIM sur les migrants portés disparus,³⁰ des données sur les décès de migrants sont recueillies quotidiennement et publiées dans la base de données en ligne du projet gérée par le Centre mondial d'analyse des données sur la migration de l'OIM.³¹ Ce projet analyse également les données et les questions relatives aux décès survenus pendant la migration dans le cadre de séances d'information et dans ses rapports intitulés « Fatal Journeys » (périple mortel).³² Les données proviennent de documents officiels des gardes-côtes et des médecins légistes, de reportages publiés par les médias, de rapports d'organisations non gouvernementales et d'organismes des Nations Unies, et d'entretiens avec des migrants (voir annexe A).

28 Commission internationale pour les personnes disparues. 2020. icmp.int/what-we-do/

29 Zahra, T. 2009. doi.org/10.1086/593155

30 Missing Migrants. 2020. missingmigrants.iom.int

31 Portail sur les données migratoires. 2020. migrationdataportal.org/fr/themes/deces-et-disparitions-de-migrants#points-forts-et-limites-des-donnees

32 Organisation internationale pour les migrations. 2019b. publications.iom.int/books/periples-mortels-volume-4-enfants-migrants-portes-disparus

Depuis son lancement en 2014, le projet sur les migrants portés disparus a enregistré le décès ou la disparition de plus de 33 400 femmes, hommes et enfants, la plupart en Méditerranée.³³ Plusieurs autres régions du monde ont été le théâtre de milliers de décès pendant la migration depuis 2014 :

- Plus de 7 400 décès ont été enregistrés sur le continent africain, dont beaucoup sont survenus sur les itinéraires de transit qui traversent le désert du Sahara.
- Ces cinq dernières années, le décès de plus de 3 000 personnes a été enregistré au cours de migrations en Asie, souvent en lien avec l'exode des Rohingyas du Myanmar.
- Dans les Amériques, plus de 3 600 personnes ont péri ou ont été portées disparues pendant le voyage de migration. 60 pour cent de ces décès ont été enregistrés à la frontière entre le Mexique et les États-Unis.

La documentation des décès et des disparitions de personnes lors de leur parcours migratoire présente de nombreux défis.³⁴ Tous les décomptes existants de décès de migrants présentent des lacunes,³⁵ car la plupart de ces décès surviennent dans un contexte de migration irrégulière. Cela signifie que ces décès se produisent dans des zones géographiquement éloignées ou en dehors des itinéraires bien surveillés. En conséquence, les restes physiques des personnes décédées ne sont pas retrouvés et les décès ou disparitions peuvent ne pas être signalés aux autorités en temps opportun,

voire pas du tout. Sur les itinéraires impliquant la traversée d'une mer, comme la route de la Méditerranée centrale, les migrants risquent encore plus de mourir sans laisser de traces. Le projet sur les migrants portés disparus tente de documenter les « naufrages invisibles », où il existe des preuves d'un départ, mais aucune sur une éventuelle interception ou opération de sauvetage, ce qui signifie que les passagers ont disparu en mer. Toutefois, il est fort probable que tous les cas ne soient pas comptabilisés dans les registres de l'OIM. Ces défis sont accentués par le fait que peu de sources officielles rassemblent et publient des données sur le nombre de personnes qui trouvent la mort sur leur territoire pendant la migration irrégulière. La plupart des personnes décédées au cours de voyages migratoires ne sont jamais identifiées.³⁶ Elles sont, par conséquent, encore moins susceptibles d'être incluses dans le décompte des décès de migrants. C'est pourquoi les données disponibles sur les décès survenus pendant la migration doivent être considérées comme des estimations minimales.

On constate des difficultés similaires pour le recensement des décès pendant les conflits et les crises humanitaires. Comme l'observent Fischhoff et Atran, « la comptabilisation des victimes fait partie de tout conflit. Les parties doivent le faire tant pour suivre l'évolution du conflit et que pour lui donner un sens. Sans chiffres précis, la situation n'est pas claire et les victimes sont déshonorées. Si ces négligences s'avèrent délibérées, elles peuvent envenimer le conflit, en tournant le fer dans la plaie ».³⁷

33 Portail sur les données migratoires. 2020.

34 Organisation internationale pour les migrations. 2017. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf

35 Missing Migrants. Méthodologie. 2020. missingmigrants.iom.int/methodology

36 Organisation internationale pour les migrations. 2014. iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Fatal-Journeys-Tracking-Lives-Lost-during-Migration-2014.pdf

37 Fischhoff, B. et al. 2007. cmu.edu/epp/people/faculty/research/Fischhoff-Counting-Casualties-JRU.pdf

Le Government Accountability Office des États-Unis, dans son examen des estimations du nombre de morts survenus pendant le conflit au Darfour, a relevé un certain nombre de difficultés liées à la collecte de données sur le terrain et à l'extrapolation à partir de données limitées. Les difficultés rencontrées pour rassembler des données d'enquête fiables et cohérentes, notamment l'impraticabilité de certaines régions, les conditions dans lesquelles les enquêtes sont menées, ainsi que l'offre limitée de ressources et de formations offertes au personnel chargé des enquêtes sur le terrain, nuisent à la qualité des données recueillies et créent des lacunes dans les données. Dans son évaluation des données sur la mortalité au Darfour, le Government Accountability Office a noté qu'en raison de ces limites et de l'absence de données provenant d'autres sources, « les estimations de décès visées par notre examen s'appuient sur des hypothèses potentiellement risquées et des renseignements contextuels limités ».³⁸

Le système des Nations Unies (ONU) a été critiqué au motif qu'il ne déploie pas suffisamment d'efforts pour mesurer la mortalité dans les situations de crise, comme en Angola, en République centrafricaine, en Tchétchénie et au Zimbabwe.³⁹ Les ONG, les organisations de défense des droits de l'homme et les universitaires ont, en partie, comblé les lacunes en matière de données. Les organismes humanitaires déploient d'importants efforts pour suivre la mortalité afin de cerner les problèmes de santé émergents et de déterminer les besoins en matière de programmes. Toutefois, dans de tels contextes, la collecte de données représente tout un défi opérationnel et se heurte souvent à des obstacles politiques. Il est nécessaire de recueillir des renseignements sur les décès plus complets



Photo : Mohamed Azakir / Banque mondiale

et plus précis pour créer des programmes qui s'adressent aux personnes les plus vulnérables.⁴⁰ Parallèlement, les familles ont aussi besoin de preuves documentées attestant le décès d'un de leurs proches.

LE DROIT D'ÊTRE ENREGISTRÉ

Sur le plan statistique, le recensement des décès est une activité importante mais qui, seule, ne suffit pas. Chaque personne décédée ou portée disparue, indépendamment de son statut de migrant ou de réfugié, laisse derrière elle une famille. Souvent, ces familles reçoivent peu d'appui et continuent de faire face à des difficultés psychologiques, juridiques et économiques des années après la disparition ou le décès d'un de leurs proches. Le fait de pouvoir enregistrer officiellement un décès, enterrer le corps s'il est retrouvé et connaître le sort d'un membre de la famille est crucial pour permettre aux survivants de faire leur deuil et de tourner la page. Mais les décès de personnes déplacées et de migrants illégaux sont rarement enregistrés, sauf au sein de l'Union européenne, où un décès doit légalement être enregistré à la suite d'une enquête.

38 U.S. Government Accountability Office. 2006. gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-24

39 Checchi, F. et Roberts, L. 2008. journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0050146

40 Spiegel, P. B. et al. 2002. doi.org/10.1111/1467-7717.00169

L'enregistrement d'un décès est assorti d'incidences juridiques importantes pour les membres de la famille du défunt. Bien que ni la Déclaration universelle des droits de l'homme ni les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ne fassent clairement mention du droit à l'enregistrement d'un décès, ce droit est lié à d'autres droits de la personne, tels que le droit d'hériter et le droit à la sécurité sociale. L'inscription du décès dans un registre officiel par une autorité compétente est, du point de vue des droits de la personne, aussi important que l'enregistrement d'une naissance vivante.⁴¹

L'octroi du droit à la succession n'est possible que si l'on possède une attestation officielle du décès de la personne détenant le bien. L'enregistrement d'un décès permet, le cas échéant :

- aux enfants survivants de prouver qu'ils sont orphelins et de revendiquer leur filiation parentale avec la personne décédée (si leur propre naissance a été enregistrée);
- de protéger les intérêts du conjoint survivant en ce qui concerne les biens, les prestations de décès ou le droit au remariage;
- de demander une protection à la suite du décès du chef de famille sans que des dispositions aient été prévues pour continuer à assurer le bien-être de la famille, telles que des indemnités ou une assurance de l'État ou d'une autre autorité;
- d'établir le statut du bénéficiaire des pensions;
- d'accorder au conjoint survivant le droit de garde des enfants issus d'un mariage, preuve documentaire dont les membres de la famille désireux de rentrer dans leur pays d'origine à l'issue du conflit pourraient avoir besoin (figure 4).

LE DROIT D'ÊTRE INHUMÉ

Les rites funéraires tels que l'inhumation remontent à des millénaires. Ces événements qui rythment notre société sont bouleversés par la guerre, les conflits, les déplacements forcés et les migrations clandestines. Lorsque les personnes sont vulnérables à l'exploitation, la cohésion sociale s'effondre et l'État de droit est systématiquement bafoué. Bon nombre de réfugiés, de personnes déplacées et de migrants non enregistrés risquent d'être victimes d'exploitation et d'actes de violence pendant leur périple, entraînant la mort d'une grande partie d'entre eux.

Les personnes qui décèdent dans de telles circonstances ne sont ni recensées ni enregistrées et demeurent souvent des inconnues sans sépulture.⁴² Cela vaut tout particulièrement pour la migration irrégulière de personnes seules et de petits groupes auprès desquels les organismes humanitaires et de secours interviennent peu. Une grande partie des données disponibles sur les décès survenus au cours d'une migration clandestine est basée sur les rapports des médias, les histoires personnelles des migrants et les renseignements recueillis auprès des patrouilles frontalières, des gardes-côtes et des pêcheurs ou extraits des registres de navigation. Rassembler toutes ces données issues de diverses sources s'avère être un vrai casse-tête. Les renseignements sur les causes de décès dans ces situations tendent à reposer sur des hypothèses.

41 Powell, N. P. 1980. [cdc.gov/nchs/data/isp/007_human_rights_and_registration_of_vital_events.pdf](https://www.cdc.gov/nchs/data/isp/007_human_rights_and_registration_of_vital_events.pdf)

42 Portail sur les données migratoires. 2020.

Figure 4 : Répercussions du conflit en Syrie sur l'accès aux services d'état civil.



L'éclatement du conflit syrien et les déplacements de population internes et externes à grande échelle ont empêché le traitement complet et adéquat des demandes d'enregistrement des faits d'état civil de nombreux Syriens. Des millions de personnes ont fui le conflit armé et ont cherché refuge dans les pays voisins, comme la Jordanie, le Liban et la Turquie. En 2015, une étude a révélé que des milliers de réfugiés syriens dont les faits d'état civil sont survenus en Jordanie n'ont pas été documentés de manière officielle, notamment les naissances, les mariages et les décès,⁴³ et qu'ils étaient toujours dans l'incapacité d'obtenir les documents nécessaires.

Les enfants nés hors de la Syrie pourraient avoir des difficultés à revendiquer leur nationalité. En vertu de la loi syrienne sur la nationalité, l'acquisition de la nationalité d'un enfant né d'un père syrien est automatique à la naissance en application du principe du *jus sanguinis* paternel, que l'enfant soit ou non né sur le sol syrien. En revanche, les femmes syriennes ne peuvent transmettre la nationalité à leur enfant que s'il est né en Syrie. Comme la loi n'aborde pas la question des enfants nés à l'extérieur du pays, toute personne née à l'étranger n'acquiert la nationalité syrienne que si le père est un ressortissant syrien.⁴⁴

L'enregistrement des décès a été très affecté, en particulier pour ceux résultant du conflit et de la violence. Une étude menée par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale a révélé que, même inscrits auprès d'un organisme officiel, les réfugiés rencontraient des difficultés pour enregistrer le décès d'un membre de leur famille et obtenir une copie légalement reconnue d'un certificat de décès. Cette situation tient au fait que la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil est conçue pour les ressortissants jordaniens et ne peut pas facilement s'adapter à l'enregistrement des non-ressortissants.

Les renseignements fiables sur l'ampleur du non-enregistrement des décès parmi ces populations sont rares. C'est pourquoi on utilise généralement les résultats des échantillons de commodité de petite taille se fondant sur les données autodéclarées par les réfugiés enregistrés. En outre, les déplacements massifs de population ont rendu impossible le calcul des taux de natalité et de mortalité en raison de dénominateurs inconnus.

Les personnes déplacées par un conflit sont particulièrement vulnérables à l'apatridie si la destruction des archives de l'état civil causée par des actes de violence les empêche de remplacer leurs documents perdus, détruits ou confisqués.

Le fait de ne pas être en possession de ces documents a des répercussions sur l'enregistrement des divorces, des décès, des mariages et des naissances ultérieurs, autant d'événements susceptibles d'avoir une incidence sur l'acquisition de la nationalité par un enfant syrien. Les décès non enregistrés ont des conséquences sur la succession et le remariage. Par exemple, une veuve qui n'a pas de preuve du décès de son mari ne peut se remarier légalement. Aussi, les familles qui ont enterré leurs proches sans avoir obtenu au préalable un certificat de décès peuvent s'exposer à des poursuites au criminel.

43 International Human Rights Clinic et al. 2015.

hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/Registering-rights-report-NRC-IHRC-October20151.pdf

44 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2019c. refworld.org/pdfid/5db174a44.pdf



Photo : Martine Perret / ONU

Lorsque des migrants sont retrouvés morts, il est rare que quelqu'un essaie de communiquer avec les familles des défunts. Parmi les exceptions notables, citons le cas des 39 migrants vietnamiens non enregistrés retrouvés morts asphyxiés dans un camion en route vers le Royaume-Uni⁴⁵. Comme un grand nombre de ces migrants possédaient un téléphone portable et avaient contacté leur famille avant de mourir, il a été possible d'identifier les corps et d'informer les membres de la famille. Pourtant, les discussions entourant la prise en charge du rapatriement des corps des défunts chez eux pour y être enterrés se sont poursuivies pendant plusieurs mois; dans plusieurs cas, cette question n'a pas été résolue.

Pour pallier l'absence de structures administratives et de gouvernance capables de prendre en charge les migrants décédés, dont bon nombre sont dépourvus de pièces d'identité, des personnes partageant les mêmes idées se réunissent pour énoncer des règles visant à assurer un traitement digne des migrants portés disparus ou décédés (figure 5).⁴⁶ Le long de plusieurs itinéraires de migration, des personnes et des petits groupes se livrent à la sinistre tâche de trouver les corps, de chercher des preuves sur l'origine et l'identité des défunts et de leur donner une sépulture.^{47 48 49 50} Ces leçons d'humanité données par des gens ordinaires en disent long sur l'inaction des gouvernements pour garantir la dignité dans la mort des personnes fuyant leur foyer et leur communauté en raison de situations qui échappent à leur contrôle.

Il existe également des exemples de collaboration entre les gouvernements locaux et les ONG pour découvrir ce qu'il est advenu des personnes portées disparues au cours de leur périple migratoire. Par exemple, le Colibri Center for Human Rights, ou le centre Colibri pour les droits de la personne, enquête sur les disparitions survenues lors du passage de la frontière entre les États-Unis et le Mexique.⁵¹ Ce centre met en relation les familles des disparus et les experts judiciaires qui enquêtent sur les corps non identifiés. Ce rapprochement entre un organisme public et une ONG à but non lucratif est une pratique innovante qui répond aux besoins des familles et met à l'honneur les pratiques judiciaires exemplaires.

45 Wikipédia. 2019. fr.wikipedia.org/wiki/Essexlorry_deaths#Références

46 Greek Forum of Refugees. 2018. refugees.gr/the-mytilini-declaration-declaration-for-the-dignified-treatment-of-all-missing-and-deceased-persons-and-their-families-as-a-consequence-of-migrant-journeys

47 Alami, A. 2020. nytimes.com/2020/08/28/world/africa/morocco-bodies-migrants.html

48 King, A. 2019. edition.cnn.com/interactive/2019/12/us/no-olvidado-missing-migrants-border

49 Border Angels. borderangels.org/about-us.html

50 Dixon, L. 2020. pri.org/stories/2020-02-05/meet-woman-who-buries-forgotten-migrants-venezuela

51 Colibri Center for Human Rights. colibricenter.org

Figure 5 : Lorsque l'État faillit à sa tâche, ce sont les citoyens qui se chargent des défunts.

Boubacar Wann Diallo est déterminé à mettre un nom sur les corps qui échouent sur les côtes marocaines et à leur trouver un lieu pour leur dernier repos. La récente baisse du nombre de traversées et de morts sur cet itinéraire a renforcé sa détermination à identifier les personnes décédées, donnant aux familles des nouvelles de leurs proches, même si elles sont terribles. « Pour les familles, il y a toujours un doute sur le fait que la personne n'est peut-être pas morte », a-t-il dit. « Il est très difficile de croire et d'accepter qu'ils soient morts. »⁵²

En Colombie, Sonia Bermúdez a installé un cimetière à la périphérie de sa ville, Riohacha, il y a 20 ans, lorsqu'elle a pris conscience du fait que nul ne se souciait de ces « inconnus », des victimes du conflit colombien qui dure depuis 50 ans ou de la violence liée à la drogue. Depuis peu, elle utilise son cimetière appelé *Gente Como Uno*, ou Des gens comme nous, pour enterrer les migrants et les réfugiés du Venezuela qui fuient la crise économique et politique qui sévit dans leur pays.⁵³

Dans un camp de fortune situé à Calais, dans le nord de la France, des migrants mettent chaque jour leur vie en danger pour se rendre en Angleterre, juste de l'autre côté de la mer du Nord. La population locale et les travailleurs humanitaires se substituent aux autorités pour donner aux défunts une sépulture décente. « Ils trouvent la mort de diverses façons [...] certains se noient en tentant de rejoindre à la nage les traversiers au port (de Calais), d'autres sont électrocutés, car les installations des camps ne répondent pas aux normes de sécurité. » Les réfugiés qui restent dans le camp ont du mal à payer les coûts de la concession funéraire, du cercueil ou du transport, des frais qu'ils ne peuvent se permettre.⁵⁴



INCIDENCES DES CRISES SUR LES SYSTÈMES ESEC

Même dans les pays disposant de systèmes ESEC bien établis, il est extrêmement difficile de continuer à offrir ces services lors de crises et de situations d'urgence pour des raisons à la fois politiques et opérationnelles. Par exemple, dans l'est de l'Ukraine, la guerre civile a provoqué des pertes en vies humaines et des destructions d'infrastructure et a perturbé la vie quotidienne de millions de personnes. Depuis décembre 2014, les autorités ukrainiennes ont cessé de fournir, entre autres, des services d'enregistrement des

faits d'état dans les zones non contrôlées par le gouvernement (ZNCG). Les autorités ukrainiennes ne reconnaissent pas les pièces d'identité et les certificats de naissance et de décès délivrés par les autorités des ZNCG. Cela signifie que les résidents de ces zones devant remplacer leurs documents d'état civil perdus, endommagés ou expirés doivent entreprendre un périple dangereux et coûteux pour atteindre l'un des cinq points d'entrée et sortie installés le long de la ligne de contact de 500 km, avec un système de permis spécial. Par conséquent, l'enregistrement des naissances et des décès a considérablement

52 Alami, A. 2020.

53 Dixon, L. 2020.

54 Mandhai, S. 2016. [aljazeera.com/features/2016/4/6/burying-refugees-who-die-in-the-calais-jungle](https://www.aljazeera.com/features/2016/4/6/burying-refugees-who-die-in-the-calais-jungle)

diminué, et des milliers d'enfants risquent de devenir apatrides.⁵⁵

Durant les conflits, le système ESEC peut complètement cesser de fonctionner. Les archives de l'État et les registres de l'état civil peuvent être endommagés ou détruits (parfois délibérément), ce qui rend impossible l'obtention de copies de documents attestant l'occurrence d'un fait d'état civil. Par exemple, en 2007, la Syrie avait presque terminé l'enregistrement des naissances; l'enregistrement des décès avait atteint 75 pour cent.⁵⁶ Depuis lors, les années de conflit ont conduit à la destruction de nombreux bureaux d'état civil. Même là où le système ESEC fonctionne, des coupures de courant permanentes empêchent l'enregistrement et la saisie des données en temps voulu.

En Afghanistan, en Irak, en Somalie et au Yémen, pays où sévissent depuis longtemps des conflits civils, les systèmes ESEC étaient et restent fragiles. En Irak, une loi datant de 1971 sur l'état civil a confié la responsabilité de l'enregistrement des naissances et des décès au ministère de la Santé; l'enregistrement des naissances et des décès était estimé à 68 pour cent et 34 pour cent, respectivement. Cependant, le système n'a jamais été totalement fonctionnel et il s'est effondré après 1990, avec le début du conflit. En 2009, l'ONU a décrit le système ESEC comme peu fiable, avec une définition imprécise des responsabilités des différents organismes, une répartition géographique limitée des bureaux d'enregistrement, et des officiers d'état civil

sous-qualifiés et inexpérimentés.⁵⁷ En l'absence de systèmes statistiques et sanitaires solides, il est impossible de chiffrer avec exactitude les décès et de définir leurs caractéristiques. Au Yémen, l'ONU estime qu'environ seulement 17 pour cent des enfants ont un certificat de naissance⁵⁸ et que seul un décès sur dix est enregistré.⁵⁹ L'ONU ne rapporte aucune donnée d'enregistrement pour la Somalie, où il n'existe ni système ESEC ni loi à ce sujet.

Des manipulations politiques peuvent également provoquer des dégâts et des perturbations risquant de nuire aux systèmes ESEC. Par exemple, dans certains cas, les registres d'état civil ont été utilisés pour cibler des groupes ethniques ou une population en particulier.⁶⁰ Cela enfreint l'un des principes de base de l'enregistrement des faits d'état civil, à savoir la confidentialité des dossiers personnels. De telles situations pourraient mettre à mal la confiance des citoyens dans les institutions officielles. Ils pourraient refuser d'enregistrer des faits d'état civil s'ils ont des doutes quant à la manière dont les renseignements seront utilisés.

En cas de dysfonctionnement des systèmes ESEC, les familles ne peuvent pas enregistrer un nouveau-né, un mariage ou un divorce, ou le décès d'un membre de leur famille. Cela veut dire qu'il est impossible de comptabiliser ces faits d'état civil avec précision. Pendant un conflit, toutes les parties ne sont pas forcées de reconnaître les documents d'état civil, ce qui signifie que leur utilité à des fins juridiques

55 Conseil norvégien pour les réfugiés. 2018. nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/ukraine/briefing-note_civil-registration.pdf

56 Division de la statistique des Nations Unies. 2017. unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/#coverage

57 Nations Unies. 2009. unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/Technical%20report%20ESCWA%20Final.pdf

58 UNICEF. 2018. [unicef.org/yemen/stories/yemeni-children-are-receiving-their-passport-life](https://www.unicef.org/yemen/stories/yemeni-children-are-receiving-their-passport-life)

59 Division de la statistique des Nations Unies 2017.

60 Minority Rights Group International (MRG). 2017. documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/246/55/PDF/G1824655.pdf?OpenElement

est limitée.⁶¹ Il est particulièrement difficile de chiffrer avec exactitude le nombre de morts, et cette question risque d'être politisée pendant les conflits. En Afghanistan,⁶² en Irak⁶³ et en Syrie,⁶⁴ le débat se poursuit sur le nombre de décès attribuables aux interventions militaires impliquant des acteurs étatiques et non étatiques. L'incertitude quant au nombre de morts attise la méfiance réciproque qui règne entre les communautés et ne facilite pas le rétablissement de la confiance du public dans les institutions gouvernementales.

METTRE À PROFIT LES SYNERGIES ENTRE L'ACTION HUMANITAIRE ET L'ESEC

Il semblerait parfois que l'action humanitaire et les systèmes ESEC évoluent dans des univers différents. Les organismes internationaux et les ONG sont souvent les premiers à intervenir lorsqu'une crise éclate, que ce soit en raison d'une guerre, d'un conflit civil, d'une catastrophe ou de toute autre situation d'urgence. Leur mission est de porter immédiatement secours lorsque les mécanismes sociaux établis et les institutions étatiques sont devenus dysfonctionnels et que la confiance de la population envers le gouvernement a été érodée. En revanche, les services d'enregistrement des faits d'état civil sont plus efficaces dans des contextes socialement et politiquement stables, où l'enregistrement en temps voulu des faits d'état civil est considéré comme faisant partie intégrante d'une bonne gouvernance et d'une administration saine, et où le public fait largement confiance aux institutions étatiques.



Photo : Dominic Chavez / Banque mondiale

L'action humanitaire intervient lorsque ces services essentiels sont mis à mal, en particulier lors de conflits civils. Les interventions humanitaires visent à répondre aux besoins de base de la population tels que la survie, la santé, la nutrition et l'aide sociale et psychologique en temps de crise. Il est indispensable de délivrer aux personnes des certificats de naissance ou des certificats de réfugiés, ces documents permettant de déterminer les personnes admissibles à une aide. Les systèmes ESEC, d'autre part, sont essentiels pour définir l'identité légale d'une personne, de sa naissance à sa mort. Grâce à ces systèmes, une personne peut se prévaloir d'un vaste éventail de prestations et de droits socio-économiques et politiques tout au long de sa vie. Il est aussi possible d'établir des statistiques de l'état civil pour la population.

Au début d'une crise, les organismes de secours rassemblent des renseignements sur les décès survenus principalement à des fins d'orientation des programmes de santé et de défense.⁶⁵

61 Salahi, A. 2020b.

english.alaraby.co.uk/english/indepth/2020/1/28/how-many-people-have-died-in-syria-since-2011

62 Crawford, N.C. 2016. watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2015/War%20in%20Afghanistan%20and%20Pakistan%20UPDATE_FINAL.pdf

63 Fischer, H. 2010. fas.org/sgp/crs/mideast/R40824.pdf

64 McPherson, K. 2005. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC554014/pdf/bmj33000550.pdf

65 Checchi, F. et Roberts, L. 2008. journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0050146



Photo : Vincent Tremeau / Banque mondiale

La délivrance de documents administratifs et juridiques attestant le décès est souvent considérée comme étant moins prioritaire, même si ces documents peuvent être indispensables pour les membres survivants de la famille. Les efforts visant à recueillir des données sur la mortalité auprès de certains sous-groupes de population, tels que les enfants et les femmes en âge de procréer, risquent de créer des systèmes de données – souvent temporaires – qui fonctionnent en parallèle du système ESEC et qui ne permettent pas de délivrer à la population de preuves documentaires d'un décès.

En principe, les systèmes ponctuels de recensement des décès, tels que la surveillance de la mortalité, devraient avoir une base juridique afin de pouvoir éventuellement être intégrés dans le système ESEC local.⁶⁶ Même si les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil ont été affaiblis par le conflit, ils peuvent encore servir de base à la création d'archives des décès. Pour la

famille survivante, l'acte de décès est important pour des raisons juridiques et pour faire valoir certains droits fondés sur la filiation ou le mariage. La reconnaissance des décès par les dirigeants politiques peut aider à réparer les relations communautaires à l'issue du conflit.⁶⁷

Lorsque les ONG et les organismes internationaux s'engagent à apporter leur aide aux populations de réfugiés, ils doivent respecter les normes internationales qui reconnaissent la responsabilité des États de mettre à disposition des réfugiés et des personnes déplacées les documents d'état civil nécessaires.⁶⁸ Les Nations Unies insistent sur le fait que les pièces d'identité délivrées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés doivent être équivalentes à celles émises à la population du pays d'accueil pour éviter toute discrimination. De plus, les naissances d'enfants réfugiés et les décès de réfugiés doivent être enregistrés dans le système d'enregistrement des faits d'état civil du pays d'accueil.

Bien que les enfants de réfugiés et de migrants dont la naissance a été enregistrée n'acquièrent pas nécessairement la nationalité, leur statut juridique est plus facilement reconnu, ce qui simplifiera le processus de demande de citoyenneté fondée sur la résidence.⁶⁹ En cas de décès, les organismes humanitaires doivent prendre des mesures pour que les membres survivants de la famille reçoivent les certificats de décès et des précisions sur les circonstances du décès, documents qui seront reconnus comme valides tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine, si la famille décide d'y retourner à la fin du conflit.

66 Bowden, S. et al. 2012. doi.org/10.1186/1752-1505-6-11

67 Genocide Archive of Rwanda. 2015. genocidearchiverwanda.org.rw/index.php/Category:Memorials

68 Nations Unies. 2020. unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf

69 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2017.

Une meilleure collaboration entre les bureaux d'état civil, l'aide humanitaire et les systèmes de santé et de statistiques sera importante pour l'avenir, car tous les signes montrent que les conflits civils et les changements climatiques continueront d'entraîner la migration et le déplacement de plusieurs millions de personnes dans le monde. Les grands déplacements de population sont désormais endémiques en raison des échecs économiques, politiques et moraux. Pour relever ces défis, il faut changer notre vision des choses : reconnaître que les déplacements de population sont loin d'être un phénomène temporaire et privilégier des interventions à long terme pour assurer la stabilité et la protection des migrants et des habitants des pays d'accueil. Il sera essentiel de travailler avec les acteurs étatiques et non étatiques pour instaurer la confiance et favoriser des relations harmonieuses entre les personnes déplacées et les communautés locales.

L'enregistrement des faits d'état civil des populations réfugiées et migrantes est une question d'ordre moral et un droit fondamental de tout être humain, à savoir le droit d'être reconnu. Le droit d'être reconnu en tant que personne devant la loi est inscrit dans l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'article 16 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.⁷⁰ La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles mentionne ce droit à l'article 24 : « Tout travailleur migrant et tout membre de sa famille a droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique ». Le système d'enregistrement des faits d'état civil est l'instrument qui garantit la réalisation de ce droit.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES ESEC APRÈS LES CRISES

Les systèmes ESEC sont reconnus comme l'un des fondements de l'édification de structures étatiques efficaces, du maintien de la paix, et de l'assurance d'une saine gouvernance.⁷¹ Pourtant, les crises et les situations d'urgence, en particulier si elles sont liées à un conflit, détruisent souvent la base même sur laquelle reposent les systèmes ESEC fonctionnels : la confiance au sein de la société. Johan Galtung a décrit la confiance comme le « fondement de la coopération sociale et de la paix positive ». ⁷² La confiance est particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'atteindre des groupes éloignés et marginalisés, qui souffrent souvent le plus pendant les conflits et les crises. Ils ont tendance à être absents du système ESEC national, ce qui conduit à une aggravation de l'isolement et provoque un sentiment d'abandon. L'absence de confiance peut se traduire par un affaiblissement de la légitimité des institutions gouvernementales et un renforcement de l'hostilité envers les interventions gouvernementales, y compris le système d'état civil, et inciter les gens à se soustraire aux exigences légales d'enregistrement des faits d'état civil ou même à s'y opposer violemment, comme ce fut le cas dans le nord-est du Brésil à la fin du XIXe siècle.⁷³

Dans les pays où, historiquement, le système ESEC a été utilisé pour exclure des groupes ethniques ou sociaux particuliers, il est particulièrement difficile de remettre sur pied des institutions administratives et des systèmes de gouvernance et ESEC qui ont été fragilisés par des conflits, des situations d'urgence et des crises. Dans l'Afrique du Sud de l'apartheid,

70 Invoquer les droits de l'homme. 2018. claiminghumanrights.org/person_before_law_definition.html?L=1

71 Brolan, C. E. et Gouda, H. 2017. doi.org/10.1093/medlaw/fwx021

72 Galtung, J. 1969. [jstor.org/stable/422690](https://www.jstor.org/stable/422690)

73 Loveman, M. 2006. doi.org/10.1017/S0010417507000394

par exemple, le système d'enregistrement des faits d'état civil était largement perçu comme un instrument d'exclusion et de domination de la majorité noire.⁷⁴ En 1991, l'une des premières mesures du gouvernement post-apartheid a été d'établir un lien de confiance avec la population, notamment en facilitant l'accès aux soins de santé, en octroyant des allocations familiales à l'enregistrement d'une naissance, en simplifiant les systèmes administratifs et en offrant des services d'enregistrement mobiles aux populations difficiles à atteindre.⁷⁵

Dans un portrait détaillé de la Sierra Leone, Wong soutient qu'écouter les demandes de la population et y répondre est le moyen le plus efficace de rétablir la confiance et la paix.⁷⁶ Être à l'écoute signifie notamment aider les familles à comprendre ce qui est arrivé à leurs proches disparus ou décédés et s'assurer que ces décès sont enregistrés et que les corps sont enterrés.^{77 78} Ces gestes peuvent s'avérer importants pour les personnes qui ont perdu un proche, et ce, même de nombreuses années après la survenue du drame. En plus de contribuer au deuil des survivants, ce processus est une illustration concrète de la volonté du gouvernement de favoriser la réconciliation nationale, la justice et l'équité partout au pays.

Après un conflit ou une crise, il est essentiel d'impliquer les acteurs de la société civile, y compris les chefs traditionnels, les groupes de femmes, les groupes de jeunes et les organisations religieuses dans le processus de reconstruction des systèmes ESEC. L'expérience acquise montre le rôle important que la société civile peut jouer dans le règlement des conflits en favorisant la réconciliation, le dialogue, la création de liens et la résolution des conflits.⁷⁹ Il est également essentiel d'associer les ONG, le secteur privé, les parlementaires et les acteurs non étatiques si l'on veut que la population fasse confiance aux systèmes ESEC et aux systèmes d'identité connexes.

Les organismes de développement et les ONG peuvent contribuer au processus de paix en apportant leur soutien aux représentants des différentes communautés et factions dans le cadre d'un processus de résolution des différends. Le but devrait être de prendre conscience collectivement du rôle de l'ESEC dans le maintien de la paix et la construction de l'État, ainsi que des avantages plus immédiats que présentent les documents juridiques pour les personnes, la vérification de l'identité d'une personne et la collecte de statistiques démographiques. Les administrations, les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants illégaux doivent collaborer entre eux et avec les gouvernements pour relever les défis de politiques et les défis institutionnels et recréer un climat de confiance mutuelle entre les populations et avec les élites politiques.

74 Fataar, R. 2020. reasonstobecheerful.world/south-africa-universal-birth-registration

75 Munk School of Global Affairs. 2013. munkschool.utoronto.ca/wp-content/uploads/2016/11/South-Africa-Reach-Report-compress.pdf

76 Wong, P. H. 2016. doi.org/10.1177/0022343316659334

77 Niksic, S. et Emric, E. 2020. washingtonpost.com/world/europe/25-years-on-srebrenica-dead-still-being-identified-buried/2020/07/09/16515280-c1b8-11ea-8908-68a2b9eae9e0_story.html

78 Bronwen, M. 2016. documents1.worldbank.org/curated/en/375811469772770030/pdf/Identification-in-the-Context-of-Forced-Displacement-Identification-for-Development-ID4D.pdf

79 van Tongeren, P. et al. 2005. rienner.com/title/People_Building_Peace_II_Successful_Stories_of_Civil_Society

Les interventions dans le secteur de la santé peuvent contribuer à compenser les effets négatifs des conflits et des situations d'urgence sur les structures administratives et de gouvernance, y compris le système ESEC. Toutefois, pour y parvenir, il faut mettre en place un mécanisme de coopération étroite et d'échange avec les autres acteurs de l'aide et du développement, dans tous les domaines, et avec les acteurs des différentes communautés.^{80 81} Dans le cadre de ces efforts, il est essentiel que les faits d'état civil des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées soient officiellement enregistrés et que ces populations reçoivent des pièces d'identité reconnues.⁸² Le maintien ou le rétablissement des systèmes ESEC exige l'établissement de liens efficaces couplés à de solides mécanismes de coordination de l'aide humanitaire, des investissements dans l'administration publique et un travail avec les communautés et la société civile. Les situations d'urgence peuvent également être l'occasion de renforcer les systèmes nationaux lorsqu'un État pérennise les investissements favorisant une meilleure dotation en ressources humaines, le renforcement des capacités et la révision des protocoles de travail, dans le but d'obtenir des résultats à plus long terme.

INITIATIVES INTERNATIONALES VISANT À SOUTENIR L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL EN TEMPS DE CRISE

Comme il devient de plus en plus évident que les activités essentielles d'enregistrement des faits d'état civil doivent se poursuivre pendant les crises, certains pays et partenaires internationaux ont formulé des recommandations sur les stratégies et les actions à mener pour garantir l'enregistrement des faits d'état civil des populations prises dans une situation d'urgence ou de crise. Voici un résumé des principales recommandations :

- La Conférence ministérielle sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil en Asie et dans le Pacifique souligne la nécessité de mettre en place un enregistrement des faits d'état civil universel des naissances et des décès, privilégiant les populations difficiles à atteindre et marginalisées ainsi que des mesures spéciales pour enregistrer les populations actuellement non déclarées.⁸³
- En 2014, le Conseil des droits de l'homme a fait ressortir la priorité à accorder à l'enregistrement des naissances et au droit de chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique.⁸⁴

80 Erismann, S. et al. 2019. health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12961-019-0420-7

81 Philips, M. et Derderian, K. 2015. doi.org/10.1186/s13031-015-0039-4

82 Cinquième Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil. 2019. apai-crvs.org/sites/default/files/public/CRVS-V-Importance%20of%20CRVS%20and%20ID%20Management%20for%20durable%20solutions%20for%20refugees.pdf#overlay-context=CR5

83 Conférence ministérielle sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil (ESEC) tenue en Asie et dans le Pacifique. 2014. getinthepicture.org/sites/default/files/resources/Ministerial_Declaration.English.final__0_0.pdf

84 Nations Unies. 2014. undocs.org/fr/A/HRC/27/22

- Le Plan d'action mondial pour mettre fin à l'apatridie : 2014–2024 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés donne des exemples de la façon dont les États, le Haut-Commissariat et d'autres intervenants se sont attaqués aux problèmes de l'apatridie dans de nombreux pays.⁸⁵
- Le plan de développement des investissements dans les systèmes d'état civil de la Banque mondiale (2015–2024) décrit les activités nécessaires à la généralisation de l'enregistrement des naissances, des décès, des mariages et autres faits d'état civil, dont les causes de décès, et l'accès à une preuve d'enregistrement légal pour toutes les personnes, d'ici 2030.⁸⁶
- En 2017, la quatrième Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil a attiré l'attention sur l'importance de l'enregistrement des enfants vulnérables, en particulier les enfants des rues, afin d'imposer un enregistrement obligatoire et en temps voulu de tous les enfants réfugiés à l'état civil, et d'inclure la nationalité et l'origine dans l'enregistrement des faits d'état civil des réfugiés.⁸⁷
- Le cadre du programme mondial de l'UNICEF sur les enfants en déplacement datant de 2017 comprend six « demandes en matière de politique » sur les migrations et les déplacements :⁸⁸
 - Protéger les enfants réfugiés et migrants contre l'exploitation et la violence;
 - Mettre fin à la détention des enfants qui demandent le statut de réfugié ou qui migrent;
 - Préserver l'unité des familles;
 - Permettre à tous les enfants réfugiés et migrants de continuer à apprendre et d'avoir accès à des services de santé et autres services de qualité;
 - Agir sur les causes profondes des afflux massifs de réfugiés et de migrants;
 - Promouvoir des mesures de lutte contre la xénophobie, la discrimination et la marginalisation dans les pays et les zones de transit et de destination.
- Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 2018 vise à relever les défis associés aux migrations actuelles et à renforcer la contribution des migrants et des migrations au développement durable.⁸⁹
- En 2019, la 72e Assemblée mondiale de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé a approuvé un plan d'action mondial visant à améliorer la situation sanitaire des réfugiés et des migrants. Le plan d'action a pour objectif de s'occuper de la santé et du bien-être des réfugiés et des migrants et de leur offrir une couverture sanitaire universelle et le meilleur état de santé qu'il est possible d'atteindre.⁹⁰

85 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2017.

86 Banque mondiale. 2014. [worldbank.org/en/topic/health/publication/global-civil-registration-vital-statistics-scaling-up-investment](https://www.worldbank.org/en/topic/health/publication/global-civil-registration-vital-statistics-scaling-up-investment)

87 Quatrième Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil. 2017. apci-crvs.org/sites/default/files/public/Nouakchott%20Declaration%20-%20Dec2017-English.pdf

88 UNICEF. 2017. [unicef.org/media/62986/file](https://www.unicef.org/media/62986/file)

89 Organisation internationale pour les migrations. 2016. iom.int/global-compact-migration

90 Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2019. apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_25-fr.pdf

- La plateforme régionale pour les réfugiés et les migrants du Venezuela a été mise en place pour coordonner les interventions des gouvernements nationaux et régionaux, conformément au protocole de New York sur le statut des réfugiés et des migrants.⁹¹

EXEMPLES DE STRATÉGIES FACILITANT L'INSCRIPTION DANS LES REGISTRES D'ÉTAT CIVIL DES POPULATIONS VULNÉRABLES

Prévenir la propagation de la COVID-19 chez les populations vulnérables

La pandémie de COVID-19 n'a pas épargné les populations vulnérables telles que les migrants sans papiers et les réfugiés. Les travailleurs migrants non enregistrés sont particulièrement exposés à l'infection en raison des conditions de vie surpeuplées et leur incapacité de prendre des mesures préventives. Il leur est souvent difficile de bénéficier de services sociaux et de santé. À Singapour, par exemple, après une première victoire dans la lutte contre la propagation de la COVID-19, le virus s'est de nouveau manifesté chez des milliers de travailleurs migrants vivant dans des logements surpeuplés.⁹² Les nouvelles données semblent indiquer que la deuxième vague en Europe a pris naissance dans les populations migrantes vulnérables en Espagne.⁹³ Certaines personnes soupçonnent ces éclosions d'être liées à celles



Photo : Salah Malkawi / PNUD

qui ont eu lieu dans les abattoirs en Europe; dans les deux cas, la main-d'œuvre est en grande partie composée de migrants non enregistrés n'ayant pas de contrats en bonne et due forme.⁹⁴ Ces exemples soulignent la vulnérabilité des travailleurs migrants, dont beaucoup, sans papiers, accèdent difficilement aux services de santé en raison de la bureaucratie et du désintérêt des administrateurs locaux.⁹⁵ Certains pays ont établi des stratégies pour protéger les populations vulnérables et ainsi ralentir la propagation de la COVID-19 dans l'ensemble de la population. Par exemple, le Portugal et l'Italie se sont efforcés de régulariser tous les migrants qui avaient déposé une demande de permis de séjour; l'objectif était de garantir le respect des droits des citoyens dans le pays pendant la pandémie.^{96 97}

91 Plateforme de coordination pour les réfugiés et les migrants du Venezuela. 2020.

r4v.info/en/situations/platform

92 Han, E. et al. 2020. [thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32007-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32007-9/fulltext)

93 Ibid.

94 Ferrer, S. 2020. eldiario.es/sociedad/leccion-oculta-coronavirus-genoma-controlar-pandemia-hay-proteger-desfavorecidos_1_6377692.html

95 Linde, P. 2020.

elpais.com/sociedad/2020-09-23/me-dijeron-que-no-podian-hacerme-la-pcr-por-no-tener-papeles.html

96 Vargas, J. 2020.

publico.es/sociedad/regularizacion-migrantes-covid-19-espana-no-regularizar-migrantes-italia-portugal.html

97 République du Singapour. 2020. gov.sg/article/tackling-transmissions-in-migrant-worker-clusters

Améliorer les conditions de vie des réfugiés rohingyas

Les membres de la population rohingya du Myanmar subissent une discrimination persistante. Leur droit d'être enregistré, de voter ou de participer à la vie civique est limité.⁹⁸ À la suite des violentes attaques survenues en 2016 et 2017, plus d'un million de Rohingyas ont fui leurs foyers, la plupart ayant trouvé refuge au Bangladesh. Amnesty internationale a documenté les violations des droits de la personne à l'égard des populations rohingyas au Myanmar, notamment la non-reconnaissance de leur citoyenneté, le refus de délivrance d'une carte d'identité, l'extorsion et la taxation arbitraire pour l'enregistrement, et l'obligation d'obtenir une autorisation pour se marier.⁹⁹ Les Rohingyas qui vivent dans les camps de réfugiés du Bangladesh bénéficient de services de santé limités, n'ont pas de statut juridique et leurs déplacements sont soumis à des restrictions. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a fait part de ses inquiétudes concernant l'augmentation de la violence sexospécifique envers les femmes et les filles issues de la population rohingya du Myanmar non enregistrée.¹⁰⁰

Fruit d'un accord bilatéral, la délivrance de cartes d'identité pour l'enregistrement des réfugiés rohingyas au Bangladesh constitue un exemple de collaboration entre le Haut-Commissariat et le gouvernement du Bangladesh. Il est ainsi possible d'assurer une protection, de gérer l'identité et la délivrance de documents, de fournir une aide et de produire des statistiques démographiques de la population rohingya déplacée.¹⁰¹ Amnesty internationale a suggéré

au gouvernement du Myanmar de modifier ou d'abroger ses lois sur la citoyenneté pour qu'elles soient conformes aux normes internationales. L'organisation a également demandé à la communauté internationale de prendre des mesures pour que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dispose des ressources nécessaires à l'exécution de son mandat auprès des personnes devenues apatrides au Myanmar. Le Haut-Commissariat a demandé ce qui suit :

- la mise en place d'un mécanisme national de demande d'asile et d'une législation sur les réfugiés pour assurer un accès sans entrave aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale sur le territoire du Bangladesh et garantir le respect absolu du principe de non-refoulement;¹⁰²
- l'adoption de mesures faisant en sorte toutes les femmes et les filles réfugiées et apatrides puissent bénéficier efficacement d'interventions qui s'attaquent aux causes profondes de la traite et de l'exploitation de la prostitution en régularisant le statut des Rohingyas non enregistrés;
- une meilleure application de la législation sur la nationalité afin que les enfants nés de parents bangladais et rohingyas, qui ont droit à la nationalité bangladaise, puissent réellement l'acquérir;
- une modification de la *Loi sur la citoyenneté* de 1951 pour permettre aux enfants nés de mères bangladaises avant le 31 décembre 2008 d'acquérir la citoyenneté bangladaise.

98 Parmar, P.K. et al. 2019. doi.org/10.1080/26410397.2019.1610275

99 Amnesty internationale. 2004. [amnesty.org/download/Documents/92000/asa160052004fr.pdf](https://www.amnesty.org/download/Documents/92000/asa160052004fr.pdf)

100 Agence des Nations Unies pour les réfugiés. 2007. [unhcr.org/46fa1af32.pdf](https://www.unhcr.org/46fa1af32.pdf)

101 ONU Info. 2018. news.un.org/en/story/2018/07/1014082

102 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. [ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf)

Le gouvernement du Bangladesh a élaboré des stratégies pour protéger la population rohingya dans le pays, notamment en adoptant une stratégie nationale sur les réfugiés birmans et les ressortissants birmans en situation irrégulière.

Identifier les migrants décédés

Les opérations menées par le Commissaire spécial italien sont un bon exemple de coordination nationale en faveur de l'identification et de l'enregistrement des migrants décédés au cours de leur périple migratoire dont le corps a été retrouvé.¹⁰³ Les efforts de coordination entre les acteurs publics et privés pertinents permettent de faire le lien entre les personnes disparues et les corps non identifiés. Pour y parvenir, il faut mettre constamment à jour la base de données nationale sur les personnes disparues et maintenir un contact régulier avec les familles des disparus. Au vu de son caractère centralisé et des rôles et compétences qui lui ont été confiés, l'autorité a le pouvoir de réduire le risque d'approches fragmentées de l'identification et du partage des renseignements et des données. Cette institution nationale ayant les moyens de procéder à des identifications et de demander de l'aide et des renseignements lorsque cela est nécessaire peut servir de point de référence aux familles, aux autorités étrangères et aux associations participant à la recherche.¹⁰⁴ La Commission coordonne également ses activités avec les institutions universitaires qui analysent les données et créent une base de données compilant les résultats des autopsies et des renseignements anthropologiques. Un rapport contenant les résultats de l'enquête médico-légale et anthropologique est ensuite envoyé

au bureau du procureur public de Catane. Les familles peuvent y avoir accès sur demande, pour une durée indéterminée.

Comme l'ont observé Frank Laczko et ses collègues, ces expériences ont fait ressortir :

« la nécessité pour les États européens de mettre en place des structures nationales centralisant les données post mortem et d'avoir accès aux données ante mortem provenant d'autres sources, notamment des États d'origine des migrants, d'autres États européens ou directement des familles. Cela exige la conception d'une architecture mondiale qui permettrait de recueillir des données ante et post mortem sur les migrants disparus auprès de sources diverses, notamment des autorités publiques et des familles, et de les conserver. La mise en correspondance des données ante et post mortem pourrait se faire soit au niveau national, soit par l'entremise d'une structure transnationale. »¹⁰⁵

CONCLUSIONS

La mort est inévitable, mais les circonstances et les causes de la mort ne le sont pas. Pour les personnes exposées à des situations de conflit, des crises et des catastrophes, le risque de décéder de manière précoce, brutale et invisible est élevé. S'attaquer aux causes complexes des crises et des situations d'urgence humanitaire demande du temps. En attendant, chaque décès doit être officiellement reconnu et recensé, afin qu'on puisse disposer du corps avec dignité

103 Robins, S. 2018. publications.iom.int/system/files/pdf/identification_of_missing_migrants.pdf

104 Romano, S. 2016. mediterraneanmissing.eu/wp-content/uploads/2015/10/Mediterranean-Missing-Italian-legal-memo.pdf

105 Organisation internationale pour les migrations. 2017. publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf

et humanité et ainsi permettre aux membres survivants de la famille de garder une trace officielle de l'existence et de la disparition de leur proche.

L'enregistrement d'un décès ne sert pas que des visées instrumentales, comme l'attribution des responsabilités, bien que cela soit important; c'est aussi une activité essentielle qui reconnaît la valeur intrinsèque de chaque vie.¹⁰⁶ La consignation des principales caractéristiques de la personne décédée, au minimum son âge et son sexe, montre bien la nécessité de donner toute sa dignité à cette personne en essayant d'en savoir plus sur elle. Cela peut être particulièrement important dans les situations d'urgence et les catastrophes, lorsque les documents sur le défunt ne seront probablement pas disponibles.¹⁰⁷ Des systèmes ESEC fonctionnels, capables d'enregistrer les décès, de délivrer des documents aux familles survivantes et de conserver les archives sur le long terme sont essentiels pour remplir ces conditions.

Le document d'accompagnement dans cette série, « Créer des systèmes ESEC résistants : Leçons tirées de la pandémie de COVID-19 et autres situations d'urgence », définit un cadre pour des systèmes ESEC solides. Voici quelques-unes des caractéristiques :

- Fonctions essentielles (équité, financement, gouvernance et cadre juridique, ressources humaines, activités, suivi et évaluation);
- Compétences de base associées (intégrés, réactifs, agiles, efficaces, essentiels, inclusifs et robustes).

Guidés par ce cadre, les responsables nationaux seront davantage en mesure de faire face avec succès aux urgences et aux chocs futurs.

En 2005, l'ouragan Katrina a balayé le sud des États-Unis. En arrivant sur les lieux, les sauveteurs ont décrit « une zone de guerre ».¹⁰⁸ L'identification et le recensement de tous les morts et les circonstances entourant leur décès ont été extrêmement difficiles, malgré toutes les ressources dont dispose le pays le plus riche du monde et les conseils des centres américains de contrôle des maladies.¹⁰⁹ Dix ans plus tard, l'incertitude demeure quant au nombre total de décès,¹¹⁰ et aucune liste exhaustive des victimes de Katrina n'a été publiée par les autorités locales ou fédérales. Cette situation est regrettable. Comme l'a souligné le médecin-légiste en chef de la Louisiane, « je pense qu'il est important que tout le monde comprenne qu'il s'agit d'êtres humains... Nous traitons chaque individu comme une personne à part entière et avec toute la dignité qu'il mérite ». ¹¹¹ Tout décès, où qu'il se produise et quelles que soient les circonstances, mérite ce même respect.

**Carla AbouZahr, Laura Monzón Llamas,
Carmen Sant Fruchtmann et
Daniel Cobos Muñoz**

106 Fischhoff, B. et al. 2007. cmu.edu/epp/people/faculty/research/Fischhoff-Counting-Casualties-JRU.pdf

107 Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 2017. cdc.gov/nceh/hsb/disaster/docs/DisasterDeathSceneToolkit508.pdf

108 Borger, J. 2005. theguardian.com/environment/2005/sep/01/usnews.naturaldisasters2

109 Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 2005. cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5435a5.htm

110 Bialik, C. 2015. fivethirtyeight.com/features/we-still-dont-know-how-many-people-died-because-of-katrina/

111 O'Neill, A. 2005. edition.cnn.com/2005/US/09/09/katrina.morgue/index.html

BIBLIOGRAPHIE

- Alami, A. 2020. 'It's a Joy for Me to Bury Them': A Quest to Honor Migrant Dead. *New York Times*, 28 août. [nytimes.com/2020/08/28/world/africa/morocco-bodies-migrants.html](https://www.nytimes.com/2020/08/28/world/africa/morocco-bodies-migrants.html)
- Amnistie Internationale. 2004. Myanmar, La minorité Rohingya : déni des droits fondamentaux. [amnesty.org/download/Documents/92000/asa160052004fr.pdf](https://www.amnesty.org/download/Documents/92000/asa160052004fr.pdf)
- APAI-CRVS. s.d. Civil Registration in Conflict and Emergency Situations. au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/33070-wd-civil_registration_in_conflict_and_emergency_situations_en.pdf
- Banque mondiale. 2014. Global Civil Registration and Vital Statistics Scaling Up Investment Plan 2015–2024. [worldbank.org/en/topic/health/publication/global-civil-registration-vital-statistics-scaling-up-investment](https://www.worldbank.org/en/topic/health/publication/global-civil-registration-vital-statistics-scaling-up-investment)
- Bialik, C. 2015. We Still Don't Know How Many People Died Because of Katrina. [fivethirtyeight.com/features/we-still-dont-know-how-many-people-died-because-of-katrina/](https://www.fivethirtyeight.com/features/we-still-dont-know-how-many-people-died-because-of-katrina/)
- Border Angels. About Us. borderangels.org/about-us.html
- Borger, J. 2005. It's like a war zone here. There was shooting and looting. *The Guardian*. [theguardian.com/environment/2005/sep/01/usnews.naturaldisasters2](https://www.theguardian.com/environment/2005/sep/01/usnews.naturaldisasters2)
- Bowden, S. et al. 2012. Implementation and utilisation of community-based mortality surveillance: a case study from Chad. *Conflict and Health*, vol. 6, n° 11. doi.org/10.1186/1752-1505-6-11
- Brolan, C.E. et Gouda, H. 2017. Civil Registration and Vital Statistics, Emergencies, and International Law: Understanding the Intersection. *Medical Law Review*, vol. 25, n° 2. p. 314-39. doi.org/10.1093/medlaw/fwx021
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 2005. Hurricane Katrina Response and Guidance for Health-Care Providers, Relief Workers, and Shelter Operators. [cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5435a5.htm](https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5435a5.htm)
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 2017. Death Scene Investigation After Natural Disaster or Other Weather-Related Events: A Toolkit. première édition. [cdc.gov/nceh/hsb/disaster/docs/DisasterDeathSceneToolkit508.pdf](https://www.cdc.gov/nceh/hsb/disaster/docs/DisasterDeathSceneToolkit508.pdf)
- Checchi, F. et Roberts, L. 2008. Documenting Mortality in Crises: What Keeps Us from Doing Better? *PLOS Medicine*, vol. 5, n° 7, e146. doi.org/10.1371/journal.pmed.0050146
- Claiming Human Rights. 2018. Guide to International Procedures Available in Cases of Human Rights Violations in Africa. claiminghumanrights.org/person_before_law_definition.html
- Colibri Center for Human Rights. 2020. colibricenter.org/
- Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. 2020. r4v.info/en/situations/platform
- Crawford, N.C. 2016. Update on the Human Costs of War for Afghanistan and Pakistan, 2001 to mid-2016. Providence (RI), Watson Institute, Brown University, 29 juillet. [watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2015/War%20in%20Afghanistan%20and%20Pakistan%20UPDATE_FINAL.pdf](https://www.watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2015/War%20in%20Afghanistan%20and%20Pakistan%20UPDATE_FINAL.pdf)

De Schrijver, L. et al. 2018. Prevalence of Sexual Violence in Migrants, Applicants for International Protection, and Refugees in Europe: A Critical Interpretive Synthesis of the Evidence. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 15, n° 9, p. 1979. doi.org/10.3390/ijerph15091979

Department of Health and Human Services et al. 2003. Medical Examiners' and Coroners' Handbook on Death Registration and Fetal Death Reporting. [cdc.gov/nchs/data/misc/hb_me.pdf](https://www.cdc.gov/nchs/data/misc/hb_me.pdf)

Division de la statistique des Nations Unies. 2017. Coverage of birth and death registration. unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/#coverage

Dixon, L. 2020. Meet the Woman Who Buries Forgotten Migrants from Venezuela. *The World*, 5 février. [pri.org/stories/2020-02-05/meet-woman-who-buries-forgotten-migrants-venezuela](https://www.pri.org/stories/2020-02-05/meet-woman-who-buries-forgotten-migrants-venezuela)

Erismann, S. et al. 2019. Addressing fragility through community-based health programmes: insights from two qualitative case study evaluations in South Sudan and Haiti. *Health Research Policy and Systems*, vol. 17, n° 20. doi.org/10.1186/s12961-019-0420-7

Fataar, R. 2020. How South Africa Ended Its Secret Births, Reasons to be Cheerful. reasonstobecheerful.world/south-africa-universal-birth-registration

Ferrer, S. 2020. La lección que oculta el coronavirus en su genoma: para controlar la pandemia hay que proteger a los desfavorecidos. *elDiario.es*, 1^{er} novembre. eldiario.es/sociedad/leccion-oculta-coronavirus-genoma-controlar-pandemia-hay-proteger-desfavorecidos_1_6377692.html

Fifth Conference of African Ministers Responsible for Civil Registration. 2019. Importance of civil registration and vital statistics and identity management for durable solutions for refugees, internally displaced persons and returnees. apai-crvs.org/sites/default/files/public/CRVS-V-FR-Importance%20of%20CRVS%20and%20ID%20Management%20for%20durable%20solutions%20for%20refugees.pdf#overlay-context=CR5

Fischer, H. 2010. Iraq Casualties: U.S. Military Forces and Iraqi Civilians, Police, and Security Forces, Congressional Research Service. fas.org/sgp/crs/mideast/R40824.pdf

Fischhoff, B. et al. 2007. Counting casualties: A framework for respectful, useful records. cmu.edu/epp/people/faculty/research/Fischhoff-Counting-Casualties-JRU.pdf

Fortress Europe. 2016. fortresseurope.blogspot.com

Fourth Conference of African Ministers Responsible for Civil Registration. 2017. apai-crvs.org/sites/default/files/public/Nouakchott%20Declaration%20-%20Dec2017-English.pdf

Galtung, J. 1969. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, vol. 6, n° 3, p. 167-91. [jstor.org/stable/422690](https://www.jstor.org/stable/422690)

Genocide Archive of Rwanda. 2015. genocidearchiverwanda.org.rw/index.php/Category:Memorials

Greek Forum of Refugees. 2018. The Mytilini Declaration: Declaration for the Dignified Treatment of all Missing and Deceased Persons and their Families as a Consequence of Migrant Journeys. refugees.gr/the-mytilini-declaration-declaration-for-the-dignified-treatment-of-all-missing-and-deceased-persons-and-their-families-as-a-consequence-of-migrant-journeys

Han, E. et al. 2020. Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe. *The Lancet*, vol. 396, n° 10261, p. 1525-34. [thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32007-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32007-9/fulltext)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2007. Bangladesh: Analysis of Gaps in the Protection of Rohingya Refugees. [unhcr.org/46fa1af32.pdf](https://www.unhcr.org/46fa1af32.pdf)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2017. Ensuring birth registration for the prevention of statelessness. [unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Good-Practices-Paper-on-Ensuring-Birth-Registration-for-the-Prevention-of-Statelessness.pdf](https://www.unhcr.org/ke/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Good-Practices-Paper-on-Ensuring-Birth-Registration-for-the-Prevention-of-Statelessness.pdf)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2019a. Figures at a Glance. [unhcr.org/figures-at-a-glance.html](https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2019b. Internally Displaced People. [unhcr.org/internally-displaced-people.html](https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2019c. COI Note on the Treatment of Women with Children Born out of Wedlock in Syria. [refworld.org/pdfid/5db174a44.pdf](https://www.refworld.org/pdfid/5db174a44.pdf)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2020. Internally Displaced People – Syria. [unhcr.org/sy/internally-displaced-people](https://www.unhcr.org/sy/internally-displaced-people)

Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. s.d. The principle of non-refoulement under international human rights law. [ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf)

Hodcroft, E.B. et al. 2020. Emergence and spread of a SARS-CoV-2 variant through Europe in the summer of 2020. *medRxiv*. doi.org/10.1101/2020.10.25.20219063

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2020. Global Report on Internal Displacement. [internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf)

International Commission on Missing Persons (ICMP). 2020a. ICMP DG on International Day of the Disappeared: End the Double Standard! [icmp.int/press-releases/icmp-dg-on-international-day-of-the-disappeared-end-the-double-standard/](https://www.icmp.int/press-releases/icmp-dg-on-international-day-of-the-disappeared-end-the-double-standard/)

International Commission on Missing Persons (ICMP). 2020b. What we do. [icmp.int/what-we-do/](https://www.icmp.int/what-we-do/)

International Human Rights Clinic et al. 2015. Registering rights: Syrian refugees and the documentation of births, marriages, and deaths in Jordan. hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/Registering-rights-report-NRC-IHRC-October20151.pdf

Junquera, N. 2019. Valley of the Fallen: The Fight to Recover Remains from 'Spain's Largest Mass Grave. *El País*, 25 septembre.

King, A. 2019. 'No Olvidado': These Americans Find and Bury Missing Migrants: A Three-part Documentary about Death and Dignity on the US-Mexico Border. CNN. [edition.cnn.com/interactive/2019/12/us/no-olvidado-missing-migrants-border](https://www.edition.cnn.com/interactive/2019/12/us/no-olvidado-missing-migrants-border)

Linde, P. 2020. Me dijeron que no podían hacerme la PCR por no tener papeles. *El País*. 24 septembre. [elpais.com/sociedad/2020-09-23/me-dijeron-que-no-podian-hacerme-la-pcr-por-no-tener-papeles.html](https://www.elpais.com/sociedad/2020-09-23/me-dijeron-que-no-podian-hacerme-la-pcr-por-no-tener-papeles.html)

- Loveman, M. 2006. Blinded Like a State: The Revolt against Civil Registration in Nineteenth-Century Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 49, n° 1. doi.org/10.1017/S0010417507000394
- Manby, B. 2016. Identification in the Context of Forced Displacement. Identification for Development (ID4D). Banque mondiale. documents1.worldbank.org/curated/en/375811469772770030/pdf/Identification-in-the-Context-of-Forced-Displacement-Identification-for-Development-ID4D.pdf
- Mandhai, S. 2016. Burying Refugees Who Die in the Calais 'Jungle'. *Al Jazeera*, 6 avril. aljazeera.com/features/2016/4/6/burying-refugees-who-die-in-the-calais-jungle
- McPherson, K. 2005. Counting the Dead in Iraq. *British Medical Journal*, vol. 330, p. 551-52. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC554014/pdf/bmj33000550.pdf
- Ministerial Conference on Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) in Asia and the Pacific. 2014. getinthepicture.org/sites/default/files/resources/Ministerial.Declaration.English.final__0_0.pdf
- Minority Rights Group International (MRG). 2017. OHCHR report on best practices on birth registration, particularly for those children most at risk. documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/246/55/PDF/G1824655.pdf?OpenElement
- Missing Migrants. 2020. missingmigrants.iom.int
- Missing Migrants. Methodology. 2020. missingmigrants.iom.int/methodology
- Munk School of Global Affairs. 2013. Reaching the Hard to Reach: A Case Study of Birth Registration in South Africa. Université de Toronto. munkschool.utoronto.ca/wp-content/uploads/2016/11/South-Africa-Reach-Report-compress.pdf
- Nations Unies. 2000. Protocol Against the Smuggling of Migrants By Land, Sea and Air, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/som-indonesia/convention_smug_eng.pdf
- Nations Unies. 2009. Technical Report on the Status of Civil Registration and Vital Statistics in ESCWA Region. ESA/STAT/2009/9, 30 mars. unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/Technical%20report%20ESCWA%20Final.pdf
- Nations Unies. 2010. Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_fr
- Nations Unies. 2014. Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law. ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_22_ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1
- Nations Unies. 2017. Unlawful Death of Refugees and Migrants: Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on extrajudicial, summary or arbitrary executions. *International Journal of Refugee Law*, vol. 29, n° 4, p. 668-695. doi.org/10.1093/ijrl/eey002
- Nations Unies. 2020. Implementation of the United Nations Legal Identity Agenda: United Nations Country Team Operational Guidelines. unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf

Niksic, S. et Emric, E. 2020. 25 years on, Srebrenica dead still being identified, buried. *Washington Post*. [washingtonpost.com/world/europe/25-years-on-srebrenica-dead-still-being-identified-buried/2020/07/09/16515280-c1b8-11ea-8908-68a2b9eaegeo_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/25-years-on-srebrenica-dead-still-being-identified-buried/2020/07/09/16515280-c1b8-11ea-8908-68a2b9eaegeo_story.html)

Norwegian Refugee Council. 2018. Briefing Note: Birth and death registration for residents of non-government controlled areas of eastern Ukraine.

nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/ukraine/briefing-note_civil-registration.pdf

O'Neill, A. 2005. Identifying victims a grueling task: Every corpse gets a number, not all will get a name. CNN. [cnn.com/2005/US/09/09/katrina.morgue/index.html](https://www.cnn.com/2005/US/09/09/katrina.morgue/index.html)

ONU Info. 2018. New identity cards deliver recognition and protection for Rohingya refugees in Bangladesh. news.un.org/en/story/2018/07/1014082

Organisation internationale pour les migrations. 2014. Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration. iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Fatal-Journeys-Tracking-Lives-Lost-during-Migration-2014.pdf

Organisation internationale pour les migrations. 2016. The Global Compact for Migration.

iom.int/global-compact-migration

Organisation internationale pour les migrations. 2017. Fatal Journeys, Volume 3, Part 1. Improving Data on Missing Migrants. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf

Organisation internationale pour les migrations. 2018. Global Migration Indicators. publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf

Organisation internationale pour les migrations. 2019a. État de la migration dans le monde 2020. publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_fr.pdf

Organisation internationale pour les migrations. 2019b. Périples mortels, Volume 4 : Enfants migrants portés disparus. publications.iom.int/fr/books/periples-mortels-volume-4-enfants-migrants-portes-disparus

Organisation internationale pour les migrations. 2020. Termes clés de la migration.

iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration

Organisation mondiale de la Santé (OMS). 2019. Promotion de la santé des réfugiés et des migrants. apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_25-fr.pdf

Organisation mondiale de la Santé (OMS) et UNICEF. 2021. Health Sector Contributions towards Improving the Civil Registration of Births and Deaths in Low-income Countries: Guidance for Health Sector Managers, Civil Registrars and Development Partners. (À paraître).

Our World in Data. 2017a. Refugee population by country or territory of origin.

ourworldindata.org/grapher/refugee-population-by-country-or-territory-of-origin

Our World in Data. 2017b. Refugees by country of refuge.

ourworldindata.org/search?q=refugees+by+country+of++refugee

Parmar, P.K. et al. 2019. Mortality in Rohingya refugee camps in Bangladesh: historical, social, and political context. *Sexual and Reproductive Health Matters*, vol. 27, n° 2, p. 39-49.

doi.org/10.1080/26410397.2019.1610275

Philips, M. et Derderian, K. 2015. Health in the service of state-building in fragile and conflict affected contexts: an additional challenge in the medical-humanitarian environment. *Conflict and Health*, vol. 9, n° 13. doi.org/10.1186/s13031-015-0039-4

Portail opérationnel (données). Méditerranéen. 2020. data2.unhcr.org/fr/situations/mediterranean

Portail opérationnel (données). Syrie. 2020. data2.unhcr.org/fr/situations/syria

Portail sur les données migratoires. 2019. Flux migratoires internationaux.

migrationdataportal.org/fr/themes/flux-migratoires-internationaux

Portail sur les données migratoires. 2020. Décès et disparitions de migrants.

migrationdataportal.org/fr/themes/decès-et-disparitions-de-migrants

Powell, N.P. 1980. Right to Death Registration: Human Rights and Registration of Vital Events. International Institute for Vital Registration and Statistics, Bethesda (Maryland), États-Unis.

cdc.gov/nchs/data/isp/007_human_rights_and_registration_of_vital_events.pdf

Gayoom, F. 2014. Women and Armed Conflict: Widows in Kashmir. *International Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 6, n° 5, p. 161-68. doi.org/10.5897/IJSA2013.0512

République du Singapour. 2020. Extrait du discours du Premier ministre Lee à la nation le 21 avril.

gov.sg/article/tackling-transmissions-in-migrant-worker-clusters

Robins, S. 2018. Analysis of Best Practices on the Identification of Missing Migrants: Implications for the Central Mediterranean, Genève, IOM – Global Migration Data Analysis Centre.

publications.iom.int/system/files/pdf/identification_of_missing_migrants.pdf

Romano, S. 2016. The Italian Legal Framework for the Management of Missing Persons and Unidentified Bodies, and the Rights of the Relatives. Mediterranean Missing. City University, Londres, IOM, The University of York. mediterraneanmissing.eu/wp-content/uploads/2015/10/Mediterranean-Missing-Italian-legal-memo.pdf

Salahi, A. 2020a. Human rights group documents forced disappearance of over 98,000 Syrians. *The New Arab*, 4 septembre. english.alaraby.co.uk/english/news/2019/9/4/human-rights-group-documents-forced-disappearance-of-98-000-syrians

Salahi, A. 2020b. Will we ever really know how many people have died in Syria since 2011? *The New Arab*, 28 janvier. english.alaraby.co.uk/english/indepth/2020/1/28/how-many-people-have-died-in-syria-since-2011

Singleton, A. et al. 2017. Measuring Unsafe Migration: The Challenge of Collecting Accurate Data on Migrant Fatalities. *Migration Policy Practice*, vol. VII, n° 2, p. 4-9.

Spiegel, P. B. 2002. The Accuracy of Mortality Reporting in Displaced Persons Camps During the Post-emergency Phase. *Disasters*, vol. 25, n° 2, p. 172-80. doi.org/10.1111/1467-7717.00169

Syrian Network for Human Rights (SNHR). 2018. No Less than 95,000 Forcibly-Disappeared Persons in Syria since March 2011. sn4hr.org/wp-content/pdf/english/A_tunnel_without_end_en.pdf

Syrian Network for Human Rights (SNHR). 2019. At Least 98,000 Forcibly Disappeared Persons in Syria Since March 2011. sn4hr.org/wp-content/pdf/english/At_least_98000_have_been_forcibly_disappeared_in_Syria_since_March_2011_en.pdf

U.S. Government Accountability Office. 2006. Darfur Crisis: Death Estimates Demonstrates Severity of Crisis, but Their Accuracy and Credibility Could Be Enhanced. GAO-07-24. [gao.gov/cgi-bin/getrpt? GAO-07-24](https://gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-24)

UNICEF. 2017. Global Programme Framework on Children on the Move. unicef.org/media/62986/file

UNICEF. 2018. Yemeni children are receiving their passport for life. unicef.org/yemen/stories/yemeni-children-are-receiving-their-passport-life

van Tongeren, P. et al. 2005. *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*. Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers. rienner.com/title/People_Building_Peace_II_Successful_Stories_of_Civil_Society

Vargas, J. 2020. ¿Por qué España no puede regularizar migrantes como Italia o Portugal? *Público*, 20 mai. publico.es/sociedad/regularizacion-migrantes-covid-19-espana-no-regularizar-migrantes-italia-portugal.html.

Vega, C.M. 2005. As Bodies Recovered, Reporters Are Told 'No Photos, No Stories'. *San Francisco Chronicle*. sfgate.com/news/article/As-bodies-recovered-reporters-are-told-no-2609387.php

Wikipedia. 2019. Essex Lorry Deaths. en.wikipedia.org/wiki/Essex_lorry_deaths#References

Wong, P-H. 2016. How can political trust be built after civil wars? Evidence from post-conflict Sierra Leone. *Journal of Peace Research*, vol. 53, n° 6, p. 772-85. doi.org/10.1177/0022343316659334

Zahra, T. 2009. Lost Children: Displacement, Family, and Nation in Postwar Europe. *The Journal of Modern History*, vol. 81, n° 1, p. 45-86. doi.org/10.1086/593155

ANNEXE A : ORGANISMES PARTICIPANT AU RECENSEMENT DES DÉCÈS PARMIS LES PERSONNES DÉPLACÉES

Région	Nom de l'organisme/institution	Inclus dans le décompte	Zone couverte	Période		Fréquence	Sources
				Début	Fin		
Monde	Comité international de la Croix-Rouge (CICR), personnes portées disparues	Personnes décédées et portées disparues à la suite d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne; ne concerne pas spécifiquement les migrants.	Monde	1870	En cours	Enregistre chaque incident découvert. Données disponibles sur demande.	Les familles, les témoins directs, les autorités gouvernementales et toute autre source pouvant aider à identifier, à suivre, à signaler les personnes disparues et à les réunir avec leurs familles.
Europe/Méditerranée	UNITED for Intercultural Action	Décès survenant sur le trajet et imputables directement ou indirectement aux politiques d'immigration une fois arrivés à destination. Il s'agit notamment des personnes dont les corps sont retrouvés et de celles qui sont portées disparues et présumées mortes.	Frontières européennes (extérieures et intérieures), Méditerranée, Afrique du Nord, Mayotte	1 ^{er} janvier 1993	En cours	Signale chaque incident découvert.	Les données sont généralement recueillies auprès des médias, dans le cadre de recherches indépendantes; renseignements donnés par les 550 organisations du réseau dans 48 pays, et par des spécialistes, des journalistes et des chercheurs locaux.
Europe/Méditerranée	Fortress Europe	Toutes les personnes qui décèdent en essayant d'entrer en Europe. Il s'agit, par exemple, des personnes qui perdent la vie en traversant la Méditerranée et de celles qui décèdent en Afrique et qui sont présumées être en route vers l'Europe.	Frontières européennes, Méditerranée, Afrique du Nord, Mayotte	1 ^{er} novembre 1988	En cours	Signale chaque incident découvert.	Rapports des médias.

ANNEXE A : ORGANISMES PARTICIPANT AU RECENSEMENT DES DÉCÈS PARMI LES PERSONNES DÉPLACÉES (SUITE)

Région	Nom de l'organisme/institution	Inclus dans le décompte	Zone couverte	Période		Fréquence	Sources
				Début	Fin		
Europe/ Méditerranée	Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (ADPHA)	Décès survenant sur le trajet et imputables directement ou indirectement aux politiques d'immigration une fois arrivés à destination. Il s'agit notamment des personnes dont les corps sont retrouvés et de celles qui sont portées disparues et présumées mortes.	Frontière méridionale de l'Espagne; détroit de Gibraltar	1997	En cours	Rapport annuel	Surveille et vérifie les données recueillies auprès des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des médias et dans le cadre d'entrevues.
Europe/ Méditerranée	Commissaire spécial italien pour les personnes portées disparues	Personnes disparues dont on pense qu'elles sont mortes en mer ou sur terre; ne se concentre pas spécifiquement sur les migrants.	Italie (frontières extérieures et intérieures du pays)	31 janvier 2008	En cours	Mise à jour périodique de chaque incident vérifié découvert dans le registre national en ligne; rapports semestriels et annuels.	Entités publiques et privées : médias, organisations non gouvernementales et organismes des gouvernements locaux.
Europe/ Méditerranée	The Migrant Files	Décès survenant sur le trajet et imputables directement ou indirectement aux politiques d'immigration une fois arrivés à destination. Il s'agit notamment des personnes dont les corps sont retrouvés et de celles qui sont portées disparues et présumées mortes.	Frontières européennes (extérieures et intérieures), Méditerranée, Afrique du Nord, Mayotte	1er janvier 2000	En cours	Signale chaque incident découvert.	Combine les données de UNITED, Fortress Europe et PULS.

Source : Organisation internationale pour les migrations, Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration. publications.iom.int/books/fatal-journeys-tracking-lives-lost-during-migration

Autres sources d'information sur les décès au Brésil dans le contexte de la pandémie de COVID-19

par Everton E. C. Lima, Marcos R. Gonzaga, Flávio H. M. de A. Freire et Bernardo L. Queiroz

INTRODUCTION

Une partie de l'histoire de la compilation des faits d'état civil au Brésil commence en 1944, lorsque le Bureau fédéral de biostatistique du ministère national de la Santé a publié l'annuaire *Biostatistics Yearbook*, présentant des données sur les causes de mortalité pour les années 1929 à 1932 pour les décès survenus dans les capitales brésiliennes.¹ Au début des années 1970, l'Institut brésilien de la géographie et de la statistique (IBGE) a commencé à publier des données sur les décès, fondées sur les causes de décès, mais pas de façon régulière.² À partir de 1975, le ministère de la Santé a également commencé à recueillir des données sur les décès au moyen du Système d'information sur la mortalité (SIM), ce qui a contribué de manière substantielle aux progrès des renseignements et des études sur les décès dans le pays.³ Ainsi, depuis 1976, le pays dispose de deux sources indépendantes pour compiler les données sur les décès dans le pays,

ce qui permet de développer des indicateurs démographiques et de la santé de la population.⁴ Il est important de souligner qu'un acte de décès national unifié n'a été produit qu'en 1975, alors que le ministère de la Santé appliquait un modèle unique, et qu'il existait des stratégies locales de collecte et de diffusion des données sur la mortalité depuis le début du XX^e siècle, comme à São Paulo.⁵

Les deux sources d'information sur les décès dans le pays ont coexisté, avec une exhaustivité et une couverture variables entre les principales régions et les états. Bien que l'origine de l'enregistrement soit la même (acte de décès ou déclaration délivré par un médecin), le chemin que suivent les renseignements jusqu'à ce qu'ils soient mis à la disposition de l'utilisateur est disparate. L'organigramme de la figure 1 montre le chemin que suit l'acte de décès depuis le lieu d'émission jusqu'à sa mise à la disposition de l'utilisateur.

1 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007. pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17680121/

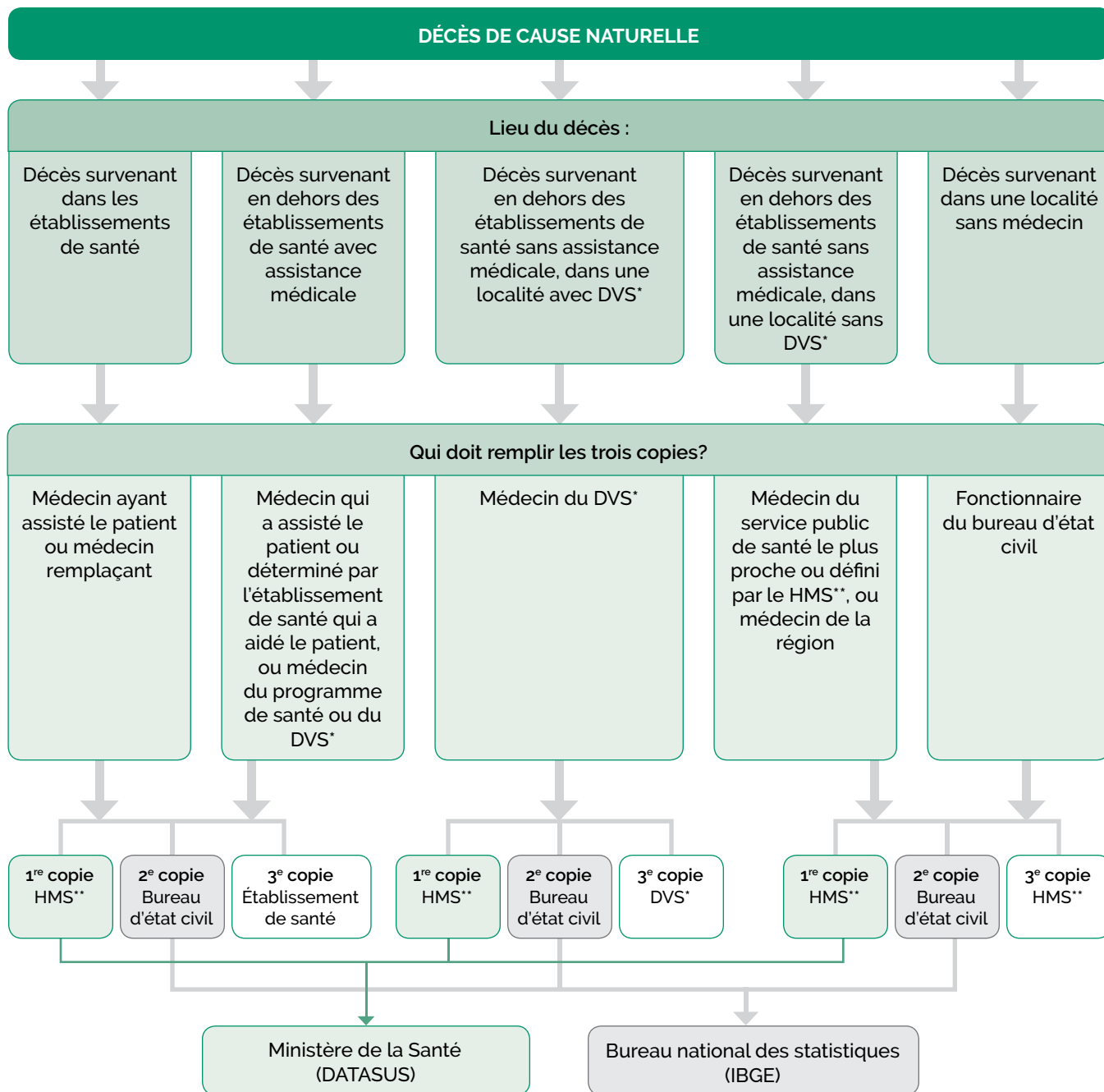
2 Baldijão, M. F. A. 1992. produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n04/v06n04_04.pdf

3 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007.

4 Vasconcelos, A. M. N. 1998. rebep.org.br/revista/article/view/416

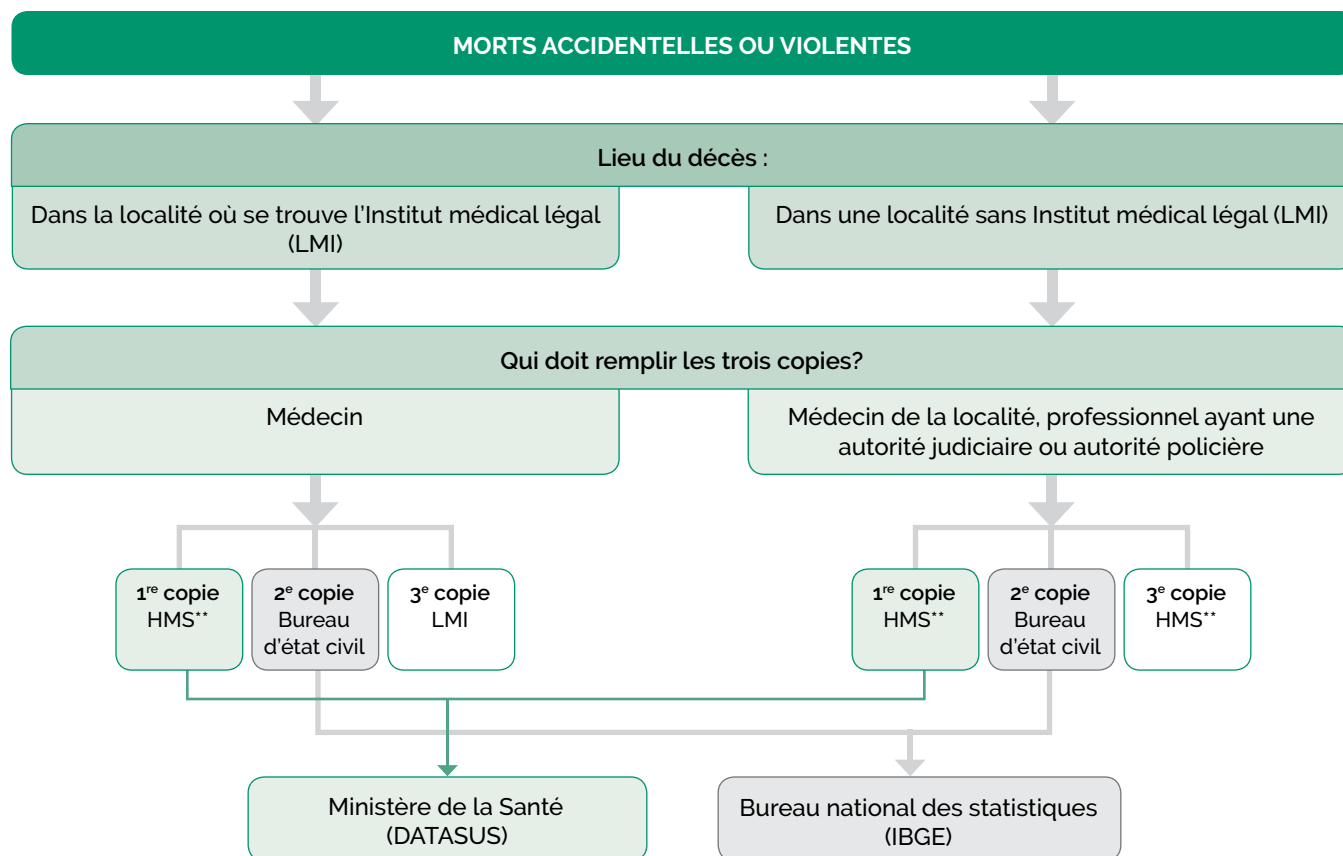
5 Waldvogel, B. C. et de Carvalho Ferreira, C. E. 2003. produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v17n03-04/v17n03-04_06.pdf

Figure 1 : Flux des actes de décès au Brésil



Source : Adapté du manuel d'instructions sur la façon de remplir le formulaire de décès. Ministère de la Santé. Brasília, 2011

*Service de vérification de décès; **Secrétariat municipal de la santé

Figure 1 : Flux des actes de décès au Brésil (suite)

Source : Adapté du manuel d'instructions sur la façon de remplir le formulaire de décès. Ministère de la Santé. Brasília, 2011

*Service de vérification de décès; **Secrétariat municipal de la santé

Le chemin suivi pour une mort accidentelle ou violente est légèrement différent des autres causes de décès en raison de la présence (ou non) de l'établissement médical dans le lieu où le décès est survenu. En général, une copie de l'acte de décès est enregistrée chez un notaire et fait partie du registre de l'état civil, qui est compilé et mis à disposition par l'IBGE. Une deuxième copie est déposée auprès du service de santé municipal, puis envoyé au ministère de la Santé et est mise à la disposition de l'utilisateur au moyen du SIM. Un troisième chemin passe par l'établissement de santé, qui peut être un hôpital, un institut médical légal, un service de santé municipal ou un service de vérification de décès. Le ministère de la Santé compile ses renseignements sur les décès, qui arrivent de manière décentralisée au moyen des services de santé municipaux, tandis que l'IBGE centralise la collecte au moyen des bureaux de l'état civil. On peut y voir une bonne pratique brésilienne qui pourrait être suivie par d'autres pays ayant des systèmes d'état civil moins développés. Plus récemment, le ministère de la Santé a présenté une proposition d'actes de décès électroniques.

Les systèmes de registre de décès sont mis à la disposition du public au ministère de la Santé (DATASUS) et à l'IBGE. La base de données du ministère de la Santé permet d'accéder aux registres de décès en ligne,⁶ tout comme l'IBGE.⁷ Les registres municipaux sur la mortalité contiennent des renseignements sur les décès par âge et par sexe, ainsi que d'autres renseignements démographiques concernant les soins à la naissance, les soins prénataux et

la fécondité. DATASUS contient également des renseignements sur les causes primaires et secondaires de décès, en plus d'une série de données socioéconomiques.

Outre le fait que les renseignements suivent différents chemins jusqu'à ce qu'ils soient mis à la disposition de l'utilisateur, il existe d'autres facteurs socioéconomiques, démographiques et culturels qui présentent d'importantes disparités régionales. Par exemple, les populations rurales, en particulier dans le nord et le nord-est du pays, ont des niveaux socioéconomiques inférieurs et ne réalisent généralement pas l'importance de l'enregistrement. Tous ces éléments ont une incidence sur la qualité, la couverture et l'exhaustivité de ces renseignements.⁸

Malgré l'augmentation de la portée nationale des deux sources de données, les données sont encore précaires dans certains endroits, notamment dans le nord et le nord-est du pays,^{9 10 11} ce qui reflète également la mauvaise qualité des renseignements sur les décès dans certaines régions du Brésil. Le manque d'information dans les municipalités les plus pauvres montre les énormes inégalités en matière de santé au sein de la population brésilienne, ce qui reflète également le manque d'accès aux biens et services de santé publique.¹²

Il convient de noter que ces dernières années, le ministère de la Santé a investi dans l'amélioration continue du Système d'information sur la mortalité, visant à réduire le pourcentage de décès enregistrés comme mal définis, à développer de nouvelles technologies de

6 DATASUS. 2020. datasus.saude.gov.br/

7 SIDRA. 2020. sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil

8 Vasconcelos, A. M. N. 1998.

9 Agostinho, C. S. 2009. cedepiar.ufmg.br/publicacoes/teses-e-dissertacoes/teses-demografia/category/130-2009

10 Lima, E. E. C. et Queiroz, B. L. 2014. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2014000801721

11 Queiroz, B. L. et al. 2017. scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2017000500021&script=sci_arttext&lng=en

12 Kanso, S. Romero et al. 2011. pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21808817/

collecte de données et à assurer la formation du personnel. L'amélioration de l'enregistrement des renseignements sur les causes de décès est due à la mise en oeuvre d'un projet particulier par le ministère dont le rôle est d'enquêter sur les décès de causes mal définies et, dans certains cas, par autopsie verbale.^{13 14}

Outre les problèmes classiques liés à la sous-déclaration des décès, à l'exhaustivité, à la mauvaise classification de l'âge au décès et au nombre excessif de décès classés comme mal définis,^{15 16} un autre problème récurrent est le temps de disponibilité des renseignements. Ces données sont mises à disposition chaque mois par les services de santé municipaux et nationaux, et actuellement seuls les renseignements pour 2018 sont disponibles auprès de ces deux sources.^{17 18} Nous devons nous demander comment ces agences pourraient fournir un accès rapide aux renseignements sur les décès en période de stress, comme la pandémie de COVID-19 que connaît actuellement le pays.^{19 20}

Dans ce contexte, quelles autres sources d'information sur les décès et quelles données sur les décès classées par infection par la nouvelle cause de décès (SRAS-CoV-2) ont émergé dans le pays pour combler le vide laissé par les sources officielles de renseignements sur les décès ? Ce document examinera le rôle de ces autres sources visant la collecte des renseignements sur les décès dans le contexte de la pandémie. Nous

expliquerons l'historique des sources officielles d'information sur les décès, leurs principaux problèmes de qualité, et enfin, nous donnerons un aperçu d'autres sources d'information.

SOURCES DES STATISTIQUES DE L'ÉTAT CIVIL AU BRÉSIL, AVEC UN ACCENT SUR LES DÉCÈS

Données sur la mortalité de l'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Les statistiques de l'état civil sont des collectes des renseignements provenant des dossiers administratifs publics officiels qui fournissent des éléments pour les études démographiques. Elles visent à suivre les événements qui modifient la taille ou la composition de la population au fil du temps.²¹

Le premier acte *de facto* relatif au fonctionnement futur du registre de l'état civil a été l'interdiction d'enterrer des personnes sans un acte de décès délivré par un « médecin ou autre praticien », déterminé par une loi en 1814.^{22 23} Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, d'autres décrets ont été publiés pour réglementer les registres de mariage et de décès de ceux qui ne professaient pas la foi catholique. Au début des années 1860, en raison de l'intensification des migrations internationales dans le pays, des décrets ont été adoptés qui attribuaient à l'état la réglementation des registres

13 França, E. B. et al. 2014. scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1415-790X2014000100119&lng=pt&nrm=iso

14 Cunha, C. C. D. et al. 2017. doi.org/10.5123/s1679-49742017000100003

15 Lima, E. E. C. et Queiroz, B. L. 2014.

16 Cunha, C. C. D. et al. 2017.

17 IBGE. 2020a. ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1148-estatisticas-do-registro-civil.html

18 DATASUS. 2020.

19 Adjiwanou, V. et al. 2020. doi.org/10.31235/osf.io/4bu3q

20 Rao, C. 2020. who.int/bulletin/volumes/98/5/20-257600/en/

21 Oliveira, L. A. P. D. et Simões, C. C. D. S. 2005. rebeb.org.br/revista/article/view/245

22 Ibid.

23 IBGE. 2020a.



Photo : Mariana Ceratti / Banque mondiale

de décès de tous ceux qui ne professaient pas la religion officielle de l'époque, le catholicisme.^{24 25}

En 1888, le registre de l'état civil des personnes physiques a été modifié. Le registre de l'état civil des personnes a été créé et les statistiques sur les naissances, les décès et les mariages ne relèvent plus de la responsabilité de l'Église catholique, mais ont été transférées à la Direction générale des statistiques et, par conséquent, au Service des statistiques démographiques, morales et politiques du ministère de la Justice.²⁶ À partir de ce moment, le pays a commencé à réglementer les actes de naissance, de décès et de mariage. Il convient de souligner que les registres de décès ne sont pas encore suffisamment répandus sur l'ensemble du territoire brésilien.²⁷ Néanmoins, au cours de plusieurs périodes de l'histoire brésilienne, le registre de l'état civil a subi de nombreuses modifications grâce à la coordination

de divers organismes dans un processus diversifié de mise en oeuvre et de regroupement.^{28 29}

Tout d'abord, le décret n° 70210 de 1972 a transféré l'autorité de production des statistiques de l'état civil à l'IBGE et cela a été réitéré par la *Loi 6015 de 1973*. Cette loi a également établi le système d'enregistrement des faits d'état civil actuel du pays, en intégrant les changements introduits par la *Loi 6140 de 1974* et la *Loi 6216 de 1975*. La délégation a été établie par la Constitution de 1988 (article 236), réglementée par *Loi 8935 de 1994*. Ces lois ont transféré la responsabilité du traitement des statistiques de l'état civil du ministère de la Justice au ministère de la Planification.³⁰ Ces lois ont également établi des normes concernant l'enregistrement des faits d'état civil des personnes physiques, entre autres. En outre, le décret a délégué à l'IBGE la tâche de collecter et de traiter les statistiques de l'état civil, ainsi que la responsabilité de fournir les formulaires nécessaires aux officiers d'état civil. Il a également précisé que ces données doivent être envoyées à l'IBGE dans les huit premiers jours de janvier, avril, juillet et octobre de chaque année, en vue d'examiner les données relatives aux naissances, mariages et décès enregistrés. Dans le cas particulier des données des registres de décès, ces dernières sont régulièrement recueillies par cet organisme depuis 1974.³¹

Il est important de noter que jusqu'en 1997, l'enregistrement des faits d'état civil et l'acte correspondant étaient gratuits pour les personnes dont la pauvreté était avérée et que, conformément à la *Loi 9.534* de la même année, l'enregistrement des faits d'état civil pour les

24 Oliveira, L. A. P. D. et Simões, C. C. D. S. 2005.

25 IBGE. 2020a.

26 Ibid.

27 Vasconcelos, A. M. N. 1998.

28 Senra, N. 2006. biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=282656&view=detalhes

29 Senra, N. 2008. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702008000200011&lng=pt&tlng=pt

30 IBGE. 2020a.

31 Ibid.

personnes physiques était gratuit pour tous les Brésiliens.^{32 33} En outre, le registre de décès était justifié du point de vue juridique et, en termes juridiques, devenait une condition préalable à toutes les inhumations. Ces données sont accessibles au public au moyen du Système de récupération automatique de l'IBGE.³⁴

Malgré toutes ces réglementations, la collecte des données sur les décès continue de se heurter à plusieurs difficultés. D'abord, jusqu'en 1997, les autorités judiciaires avaient l'habitude de prélever des frais pour les actes de naissance et de décès,³⁵ ce qui entraînait un nombre insuffisant d'enregistrements des faits d'état civil et, dans de nombreux cas, des enregistrements tardifs de naissances et de décès, en particulier chez les personnes des strates socioéconomiques inférieures qui vivaient dans les régions les plus pauvres du pays.³⁶ Ensuite, la procédure officielle initiale d'enregistrement des faits d'état civil exigeait la présence de deux témoins.³⁷ Enfin, les renseignements médicaux sur les causes de décès n'étaient pas disponibles dans ces dossiers, la collecte des données était dispersée, la normalisation faisait défaut et les renseignements étaient incomplets et n'étaient pas datés, ce qui constituait un obstacle à une planification efficace. Cela a entraîné la création d'autres systèmes d'information sur la mortalité.

En 2007, le décret 6289 a établi l'obligation nationale d'éliminer la sous-déclaration des

statistiques de l'état civil. Entre autres mesures, un groupe de travail a été créé pour normaliser les registres, avec la création d'un bureau national d'enregistrement. Un numéro d'identification unique y a été attribué à chaque bureau de l'état civil. En outre, les formulaires d'actes de naissance, de mariage et de décès ont été normalisés à l'échelle nationale, créant ainsi un numéro unique d'enregistrement pour chacun. Ces normes ont été réglementées par le Conseil national de la justice dans les dispositions 2 et 3, et modifiées par la disposition 63/2017.

Données sur la mortalité du ministère de la Santé

Parallèlement à la création du système d'enregistrement des décès sous la responsabilité de l'IBGE, et en raison du manque des renseignements sur les causes de décès, la *Loi 6.229* a été adoptée en 1975. C'est ainsi qu'a été créé le système national de surveillance épidémiologique, qui a servi de sous-système d'information sur la mortalité.³⁸ Le ministère de la Santé a ensuite créé un système indépendant de collecte des renseignements sur les décès, le SIM.^{39 40} Dans le cadre de ce système, un formulaire unique d'acte de décès a été introduit dans tout le pays, dont les renseignements sur les causes de décès suivaient la norme internationale proposée par l'Organisation mondiale de la Santé. En outre, un flux de données normalisé a été créé et il a été établi que l'impression, le traitement et la distribution de ces données devaient être

32 Presidência da República. 1997. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm

33 Oliveira, L. A. P. D. et Simões, C. C. D. S. 2005.

34 SIDRA. 2020.

35 Oliveira, L. A. P. D. et Simões, C. C. D. S. 2005.

36 Vasconcelos, A. M. N. 1998.

37 Ministère de la Santé. 2009.

portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/agosto/14/Declaracao-de-Obito-WEB.pdf

38 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007.

39 Système d'information sur la mortalité du ministère de la Santé (SIM). 2020b.

opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais

40 Vasconcelos, A. M. N. 1998.

traités à l'échelon central.^{41 42} Le cadre du SIM a également été élargi grâce à la création du Centre brésilien de classification des maladies. Le Centre a travaillé à la formation du personnel à la classification des causes de décès et à la sensibilisation des autorités sanitaires sur la pertinence de leurs données.

Un autre point important a été l'adoption d'un formulaire unique d'acte de décès normalisé pour les décès et les morts foetales, ce qui a facilité la normalisation de l'information. Parmi les changements opportuns survenus avec le SIM,⁴³ soulignons les suivants :

- La numérotation séquentielle a été utilisée pour contrôler la délivrance, la distribution, la collecte et la récupération des actes de décès.
- Un numéro de déclaration de naissance vivante a été utilisé dans les actes de décès pour les enfants de moins d'un an, afin de coupler les renseignements avec les données du système d'information sur les naissances vivantes.
- Afin de recueillir des renseignements sur la mortalité maternelle, des variables spécifiques ont été introduites pour déterminer si les femmes en âge de procréer qui sont décédées étaient enceintes au moment du décès ou l'avaient été dans l'année qui a suivi.
- Le gouvernement a cherché à recueillir des caractéristiques importantes de la population, telles que la race et la couleur de peau des défunts, afin de définir des couches sociales particulières.

- Un champ portant sur les décès par causes externes a été ajouté, avec une description sommaire de l'événement et de la source, ce qui en a permis la description.
- L'échange des renseignements du certificat médical relatifs aux conditions et à la cause du décès était un moyen de supprimer toute idée que le médecin était le seul responsable du remplissage de ce champ.
- Suite aux recommandations de la 10^e révision de la Classification internationale des maladies (CIM-10), le SIM a inclus un champ pour faciliter la codification des causes notées sur le certificat.

Actuellement, les actes de décès sont remplis en trois copies de couleurs différentes, avec des flux particuliers pour les décès survenant dans les foyers et les hôpitaux (figure 1). Le document est rempli par un médecin ou, si le décès est dû à des causes non naturelles, par un coroner.⁴⁴

Le ministère de la Santé utilise un modèle décentralisé et recueille les renseignements sur les décès obtenus par les services de santé des états. Les actes de décès sont distribués par le ministère aux Services de santé de l'état, et ensuite aux Services de santé municipaux. Les services de santé municipaux contrôlent la distribution des actes de décès aux établissements de santé, aux bureaux de l'état civil, aux instituts de médecine légale, etc.⁴⁵

En outre, les décisions administratives 474 et 20 de 2000 et 2003 ont imposé la collecte de données, le flux et la fréquence d'envoi de renseignements sur les décès des services de santé municipaux aux services de santé des états. Les transferts de ressources financières aux

41 Ibid.

42 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007.

43 Ibid.

44 Ministère de la Santé. 2009.

45 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007.

services de santé municipaux ont été suspendus s'ils ne parvenaient pas à alimenter les systèmes d'information sur la santé, y compris le SIM, pendant deux mois consécutifs. Ces mesures ont servi à consolider le SIM.⁴⁶

Comme moyen de diffusion, ces données sur la mortalité sont disponibles en ligne, avec des renseignements sur les décès par lieu de résidence et d'occurrence, par sexe, par âge et par causes regroupées dans les chapitres de la CIM-9 pour les années 1977 à 1995, et de la CIM-10 de 1996 jusqu'à récemment. Cette source recueille des renseignements sur environ un million de décès par an.^{47 48}

PROBLÈMES LIÉS AUX SOURCES D'INFORMATION SUR LES DÉCÈS

Sous-déclaration des décès

Les estimations de la mortalité sont essentielles pour mieux comprendre la dynamique démographique et les répercussions de la pandémie sur diverses populations. Toutefois, au Brésil et dans divers autres pays du monde, l'estimation de la mortalité est devenue un défi, car la qualité des données est généralement insatisfaisante.^{49 50 51} Dans le cas du Brésil, les données obtenues du système d'enregistrement des faits d'état civil et du ministère de la Santé comportent des limites. Le SIM contient des renseignements provenant des registres brésiliens et diffusés par l'IBGE organisé par

le ministère de la Santé à partir des données des actes de décès, et du registre de l'état civil, sous la responsabilité de l'IBGE.⁵²

L'un des avantages potentiels du SIM dans le contexte d'une pandémie est la plus grande quantité des renseignements disponibles et l'enregistrement de la cause du décès selon la classification internationale des maladies. Toutefois, ces données ne seront pas disponibles de sitôt, car le processus de diffusion des données passe par plusieurs étapes et examens. Le système de statistiques de l'état civil (registre de l'état civil) recueille des renseignements sur les naissances vivantes, les mariages, les décès et les mortinaissances déclarés par les bureaux de l'état civil pour les particuliers, ainsi que les divorces enregistrés par les tribunaux de la famille, les tribunaux civils et les bureaux de l'état civil, mais comme indiqué ci-dessus, il présente des limites.⁵³



46 Ibid.

47 DATASUS. 2020.

48 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007.

49 Queiroz, B. L. et al. 2017.

50 Luy, M. 2012. link.springer.com/article/10.1007/s13524-012-0101-4

51 Agostinho, C. S. 2009.

52 Ces documents sont disponibles pour 2018 et 2020 sur le portail de la transparence.

53 Mikkelsen, L. et al. 2015. [thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)60171-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)60171-4/fulltext)

Dans les deux bases de données, les difficultés rencontrées dans les sources de données utilisées pour estimer la mortalité sont liées à la couverture incomplète du registre de décès et à des erreurs dans la déclaration de l'âge, tant dans le registre de décès que dans les données sur la population.^{54 55} Cette importante limite des données entraîne une sous-estimation importante des calculs des taux de mortalité dans les différentes régions du pays et, par conséquent, une surestimation de l'espérance de vie à la naissance.⁵⁶ La figure 2 montre l'espérance de vie des hommes à la naissance estimée et corrigée pour tenir compte de la sous-déclaration en appliquant le modèle bayésien proposé par Schmertmann et Gonzaga pour l'année 2010,⁵⁷ ainsi que des estimations sans correction de la sous-déclaration provenant des deux sources de données : SIM (ministère de la Santé) et le registre de l'état civil (IBGE).

L'effet de la sous-déclaration des décès est évident d'après les estimations présentées dans la figure 2 dans la mesure où l'espérance de vie à la naissance, d'après les données directes du SIM (DATASUS) et du registre de l'état civil (IBGE), qui n'ont pas été corrigées pour la sous-déclaration, fournit une espérance de vie à la naissance plus élevée pour tous les états, en particulier dans les régions du nord et du nord-est du pays. Dans certains états des régions du sud, du sud-est et du centre-ouest, l'espérance de vie estimée sans correction des décès pour cause de sous-déclaration est semblable à celle estimée par le modèle bayésien (déjà corrigée pour cause

de sous-déclaration). Cela montre qu'en 2010, la couverture des décès du SIM (DATASUS) dans ces états était déjà proche de 100 pour cent. On ne peut pas en dire autant de la couverture des décès par le registre de l'état civil (IBGE). Ainsi, si l'on analyse les résultats de la figure 2, la différence considérable de couverture des décès entre les deux sources d'information est notable, en particulier dans l'État du Maranhão.

Une analyse comparative avec d'autres estimations⁵⁸ montre qu'en 2010, dans plusieurs états du nord du pays, l'espérance de vie calculée à partir des données du SIM, sans ajustement, serait en moyenne de trois ans supérieure à celle obtenue en tenant compte des problèmes potentiels d'enregistrement des renseignements. Pour contourner ces problèmes de données, diverses méthodologies ont été développées pour mesurer la mortalité en utilisant des méthodes démographiques directes ou indirectes^{59 60 61} ou une combinaison de celles-ci avec l'inférence bayésienne.⁶² Dans le cas du Brésil, l'inclusion d'une question concernant les décès dans les ménages au cours des 12 derniers mois est toujours pertinente. Cette variable a été incluse dans le questionnaire échantillon de 1980 et dans le questionnaire universel de 2010, et devait être incluse dans le recensement de 2021. Queiroz et Sawyer ont analysé la qualité des renseignements et ont comparé les résultats avec les estimations obtenues de DATASUS et du registre de l'état civil de 2010. Ils ont montré que le schéma de sous-déclaration par âge est

54 DAES, ONU. 2017.

55 Hill, K. et al. 2009. demographic-research.org/volumes/vol21/g/default.htm

56 Lima, E. E. C. et Queiroz, B. L. 2014.

57 Schmertmann, C. P. et Gonzaga, M. R. 2018. link.springer.com/article/10.1007/s13524-018-0695-2

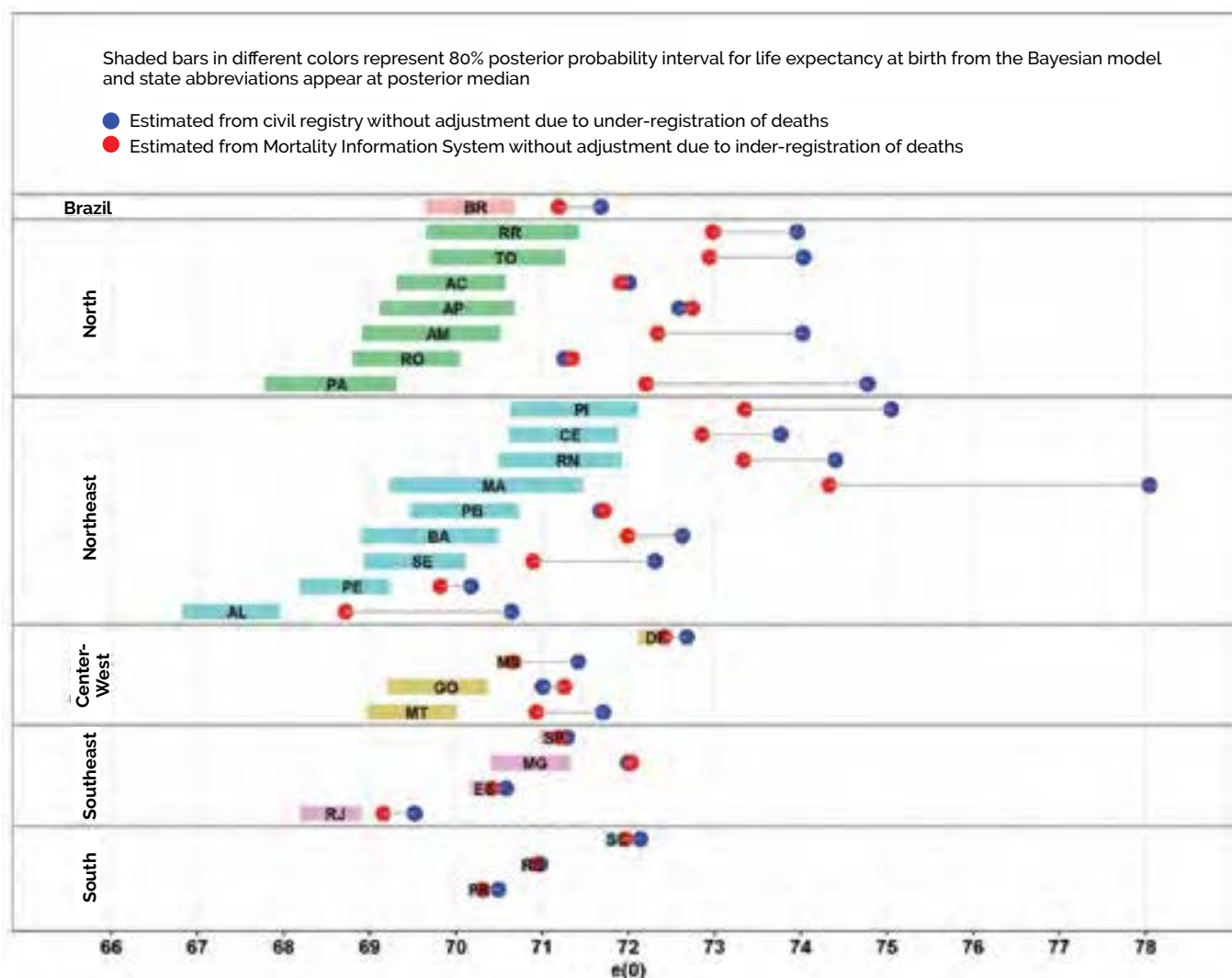
58 Queiroz, B. L. et al. 2020. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-020-00213-4

59 Hill, K. et al. 2009.

60 Murray, C. J. L. et al. 2010. journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1000262

61 Adair, T. et Lopez, A. 2018. doi.org/10.1371/journal.pone.0197047

62 Schmertmann, C. P. et Gonzaga, M. R. 2018.

Figure 2 : Espérance de vie des hommes à la naissance par état selon les principales régions, Brésil (2010).*

Source : ministère de la Santé (SIM/DATASUS), Registre de l'état civil (IBGE), et Schmetmann et Gonzaga (2018)

* Ce graphique n'est disponible que dans sa forme originale en anglais.

Note : BR (Brésil), RO (Rondônia), AC (Acre), AM (Amazonas), RR (Roraima), PA (Pará), AP (Amapá), TO (Tocantins), MA (Maranhão), PI (Piauí), CE (Ceará), RN (Rio Grande do Norte), PB (Paraíba), PE (Pernambuco), AL (Alagoas), SE (Sergipe), BA (Bahia), MG (Minas Gerais), ES (Espírito Santo), RJ (Rio de Janeiro), SP (São Paulo), PR (Paraná), SC (Santa Catarina), RS (Rio Grande do Sul), MS (Mato Grosso do Sul), MT (Mato Grosso), GO (Goiás) et DF (Distrito Federal).

semblable pour les deux sources, mais que la couverture du SIM est meilleure.⁶³

Dans une analyse des deux sources d'information sur les décès de 1990 à 1995, Vasconcelos (2000) souligne que jusqu'alors, la qualité des renseignements sur les décès serait liée aux

conditions socioéconomiques intrinsèques de chaque état du pays et que pour une grande partie de la population, les données du SIM auraient été de meilleure qualité.⁶⁴

Une bonne pratique à souligner, et qui apparaît clairement dans les résultats de la figure 2, est

63 Queiroz, B. L. et Sawyer, D. O. T. 2012. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-020-00213-4

64 Vasconcelos, A. M. N. 2000.

une initiative de la Fondation SEADE visant à créer une base unifiée des naissances et des décès à partir des correspondances entre les bases de données de l'état civil et celles du SIM de l'État de São Paulo. Cette initiative a constitué un important bond en avant en termes de qualité dans la production de statistiques de l'état civil dans l'État de São Paulo.⁶⁵

Au cours des deux dernières décennies, la qualité des données sur la mortalité au Brésil a connu des progrès significatifs, mais marqués par une grande variabilité régionale.^{66 67 68 69} Queiroz et autres ont combiné une série de méthodes démographiques pour évaluer la qualité des renseignements sur les décès au Brésil.⁷⁰ Les résultats de Lima et Queiroz ont montré une amélioration dans les renseignements sur les décès dans les régions brésiliennes entre 1980 et 2010.⁷¹ Pour les états brésiliens, il existe des études qui analysent l'évolution de la qualité des données. En particulier, Paes⁷² et Agostinho⁷³ ont étudié la qualité des données sur la mortalité des états brésiliens pour les périodes 1980 à 1991, 1991 à 2000 et 2000 à 2010, et ont montré qu'il y avait des signes d'amélioration, mais encore beaucoup d'hétérogénéité régionale.

Les résultats sur l'évolution de la couverture des registres de décès et de mortalité des adultes au Brésil montrent des différences régionales notables en ce qui concerne l'évolution spatiale et temporelle de la qualité des données. Les résultats indiquent un progrès constant dans la qualité des données sur la mortalité au Brésil. En 2010, presque tous les états du sud et du sud-est

disposaient de registre de décès complets, comme le montrent les résultats de la figure 2. En outre, on a constaté un progrès temporel dans la qualité des renseignements sur les décès dans les états les plus pauvres du nord et du nord-est, en particulier ceux qui avaient la plus mauvaise qualité au cours de la période précédente.

Pour les deux sexes, le nord-est et le nord ont connu une plus grande progression dans la couverture des registres de décès au cours des trois dernières décennies. Les régions les plus proches des capitales ont bénéficié d'une plus grande couverture tout au long de la période. Les améliorations semblent être liées aux investissements dans le système de santé publique et aux procédures administratives visant à améliorer l'enregistrement des faits d'état civil. Ainsi, la qualité des données sur la mortalité semble s'être considérablement améliorée au fil des ans et dans de nombreuses régions du pays. L'analyse suggère que les efforts consentis par le gouvernement fédéral, les états et les municipalités pour améliorer la qualité des statistiques de l'état civil au Brésil portent leurs fruits et permettront de mieux comprendre la dynamique de transition en matière de santé et de mortalité dans le pays. L'investissement continu dans le programme de santé familiale peut avoir une incidence considérable sur l'amélioration de la qualité des données sur la mortalité au Brésil, car ce programme permet de travailler en étroite collaboration avec la communauté et de surveiller l'état de santé de différentes personnes à chaque endroit.

65 Waldvogel, B. C. et al. 2008. abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1754/1714

66 França, E. B. et al. 2008. academic.oup.com/ije/article/37/4/891/738704

67 Agostinho, C. S. 2009.

68 Agostinho, C. S. et Queiroz, B. L. 2010. abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1871/1830

69 Lima, E. E. C. et Queiroz, B. L. 2014. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2014000801721

70 Queiroz, B. L. et al. 2017. scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2017000500021&script=sci_arttext&tlng=en

71 Lima, E. E. C. et Queiroz, B. L. 2014.

72 Paes, N. A. 2005. scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89102005000600003&script=sci_abstract&tlng=pt

73 Agostinho, C. S. 2009.

Cependant, malgré les améliorations de la qualité de la communication des registres de décès, d'autres problèmes persistent, comme l'enregistrement tardif et le moment de disponibilité des renseignements sur les décès. Ces questions peuvent avoir une plus grande importance dans un contexte de pandémie, comme celle du SRAS-CoV-2.

Enregistrement tardif des décès et moment de la mise à disposition des données par les plateformes officielles

Malgré les progrès réalisés par le système d'enregistrement des décès au Brésil, il est important de souligner deux enjeux pertinents : les enregistrements tardifs et le moment de la disponibilité des données.

Les deux systèmes d'enregistrement des décès au Brésil, le registre de l'état civil et le SIM, utilisent la même source de collecte de données : l'acte de décès. Les données de l'état civil sur les décès sont recueillies chaque trimestre par l'IBGE auprès des bureaux de notaires de tout le Brésil. Les bureaux de l'état civil sont responsables de la collecte primaire, fondée sur une copie de l'acte de décès demandée par la personne ayant la charge de la personne décédée. L'enterrement ne doit officiellement avoir lieu qu'après l'attestation de l'enregistrement du décès chez le notaire.

Le flux des registres de décès dans le SIM, décrit ici, commence avec la déclaration de décès, qui se fait de manière décentralisée. La déclaration de décès est remplie par un professionnel de la santé, dont la collecte primaire est sous la responsabilité des services de santé municipaux, qui les envoient ensuite au service de santé de l'état, lequel compile les décès de l'état et les envoie au ministère de la Santé pour qu'ils soient saisis dans la base de données du SIM.



Photo : Ousmane Traore (MAKAVELI) / Banque mondiale

La nature décentralisée des systèmes de données sur la mortalité est saine pour un pays de dimension continentale comme le Brésil, mais il y a quelques retards. Selon Oliveira, l'IBGE fournit un programme informatique pour la saisie des statistiques de l'état civil.⁷⁴ En outre, de nombreux bureaux de l'état civil saisissent les données relatives aux décès en utilisant leur propre système de saisie de données, de sorte que la collecte est pratiquement entièrement informatisée. Cependant, 10 pour cent des établissements, qu'Oliverira appelle *serventias* [bureaux de service], continuent de recueillir des données manuellement.

Afin d'accélérer et de qualifier le processus de consolidation des données de décès, l'ordonnance no 20 du 3 octobre 2003 a établi des protocoles pour la collecte, le flux et la périodicité des données de décès qui doivent être saisies dans le SIM. En outre, comme déterminé par une résolution du ministère de la Santé, tout service de santé municipal qui néglige de saisir des données dans les systèmes d'information sur la santé pendant deux mois consécutifs verra le transfert de ressources suspendu.⁷⁵

74 Oliveira, A. T. R. 2018. biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101575.pdf

75 Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007.

Des actions comme celles-ci ont grandement amélioré la qualité des registres de décès au Brésil. Toutefois, comme nous l'avons vu, il existe des différences régionales et des améliorations sont nécessaires pour simplifier la collecte. Les enregistrements tardifs sont une conséquence de la décentralisation du système, car tous les services de santé municipaux du pays n'ont pas la même dynamique, et tous les notaires ou agences, qui sont responsables des registres de décès, ne sont pas informatisés.

Afin de déterminer s'il y a des décès non enregistrés, les données sont évaluées par le ministère de la Santé, et à l'aide d'un programme de recherche active, qui a été promu par le ministère de la Santé, dans le but de récupérer les décès non enregistrés.⁷⁶ En conséquence, en juillet 2020, la dernière base de données consolidée sur les décès disponibles dans le SIM est celle de 2018. Dans le contexte d'une pandémie grave, il est nécessaire d'utiliser des données en temps réel, et la solution consiste à utiliser d'autres bases de données.

AUTRES SOURCES DE COLLECTE DE DONNÉES SUR LES DÉCÈS DANS UN CONTEXTE DE PANDÉMIE

Portail de la transparence de ARPEN (nombre total de décès et décès liés à la COVID)

Une autre source d'information sur les statistiques de l'état civil qui a attiré l'attention et la publicité dans le pays pendant la pandémie est le Portail de la transparence du Bureau de l'état civil.⁷⁷

Accessible depuis 2018 et géré par l'Association nationale des bureaux de l'état civil pour les particuliers (ARPEN), ce portail est un site Web accessible au public qui fournit certains renseignements concernant les naissances, les mariages et les décès. Il ne s'agit pas d'une source officielle de statistiques de l'état civil et tous les renseignements provenant de cette source proviennent du Centre d'information du Bureau de l'état civil. La collecte se fait par l'intermédiaire des bureaux de notaires et le déclarant présente un acte de décès à la section Services du Bureau de l'état civil chargée de l'enregistrement du décès. Dans certains cas, il est possible qu'un décès soit enregistré par une déclaration faite auprès d'un service funéraire lorsque les déclarations de décès sont officiellement enregistrées dans la région par un service funéraire municipal.⁷⁸

Grâce à cette plateforme, il est possible d'obtenir des renseignements sur les décès par année, mois et lieu d'occurrence.⁷⁹ ⁸⁰ Les renseignements sont résumés par le nombre total de décès, sans ventilation par sexe ou par âge, ni aucune information sur la cause sous-jacente du décès. Les renseignements sur les décès proviennent de la municipalité, et il est possible d'obtenir des renseignements sur les décès pour l'année en cours jusqu'en 2015.⁸¹

En plus du nombre total de décès, le portail fournit des renseignements sur les décès de causes indéterminées (dont un pourcentage est reconnu après analyse), séparés par sexe, couleur de peau et âge approximatif, ce qui permet d'étudier les données incomplètes

76 Szwarcwald, C. L. et al. 2014. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4070625/

77 transparencia.registrocivil.org.br/inicio

78 Chossani, F. W. 2020. arpensp.org.br/index.php?pG=X19leGliZVgub3RpY2lhcw==&in=OTQzNDc#_ftn2

79 Orellana, J. D. Y. et al. 2020. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000706001&lng=en&nrm=iso&tlng=en

80 França, E. B. et al. 2020. doi.org/10.1590/1980-549720200053

81 ARPEN. 2020. transparencia.registrocivil.org.br/registros

sur les décès.⁸² França et autres soulignent que le registre de l'état civil recueille des renseignements sur les causes naturelles de décès par lieu de survenance, en plus d'un retard avec des différences régionales importantes entre la survenance de l'événement et l'enregistrement.⁸³

En ce qui concerne les renseignements sur les décès dus à la COVID-19, le site Web fournit également des renseignements sur cette cause de décès, en accordant une attention particulière aux décès dus à la COVID-19 ainsi qu'aux décès dus aux maladies respiratoires et cardiovasculaires. Ces causes de décès contiennent plus de précisions en matière de renseignements, car elles sont disponibles par municipalité (dans les endroits où il y a plus de 50 cas suspects ou confirmés de COVID-19), par sexe, couleur de peau et âge. Les renseignements concernant les décès sont disponibles quotidiennement pour l'année 2020.⁸⁴ Il convient de souligner que bien que l'offre de tests soit inférieure à la demande, certains actes de décès sont délivrés sans confirmation préalable d'un diagnostic virologique de la COVID-19.⁸⁵ Dans ces cas, il est souhaitable que les médecins qui certifient le décès et qui soupçonnent que la maladie respiratoire est due à la COVID-19 l'indiquent dans l'acte de décès.⁸⁶

Dans certains cas, comme dans l'État de São Paulo, des lignes directrices ont été publiées pour les procédures de délivrance des actes de décès à la lumière de la pandémie de COVID-19.⁸⁷ Selon

ces directives, tous les décès confirmés comme étant dus à la COVID-19 doivent être classés selon le code B34.2 de la Classification internationale des maladies (CIM) [infection coronavirale, siège non précisé]. Dans d'autres cas, lorsqu'un décès confirmé par le médecin mentionne « Syndrome respiratoire aigu sévère – SRAS » ou « Maladie respiratoire aiguë » due à la COVID-19 sur l'acte de décès, il doit être classé CIM-U04.9.

Dans les cas suspects, sans confirmation de l'infection et dans l'attente de tests, il est préférable que le médecin qui certifie le décès indique sur l'acte de décès qu'il soupçonne un décès résultant de la COVID-19. Dans certains cas, le décès est enregistré dans un bureau d'état civil et le diagnostic de COVID-19 n'est confirmé que plus tard (sans même mentionner la suspicion de COVID-19 comme cause du décès). Dans ces cas, il est possible que ces renseignements soient corrigés sur l'acte de décès au moyen d'une annotation.⁸⁸ Le processus d'annotation doit passer par l'intéressé au moyen de documents pertinents délivrés par les organismes compétents.

Malgré les limites des données, plusieurs études menées au Brésil ont montré l'effet de la pandémie sur la surmortalité au milieu de l'année 2020, ce qui reflète l'importance de disposer en temps utile de sources de données fiables et accessibles au public pour mieux préparer la gestion de la santé. Plusieurs études montrent que dans les plus grands centres urbains du Brésil, le taux global de mortalité en 2020 était

82 Ibid.

83 França, E. B. et al. 2020.

84 Ibid.

85 Chossani, F. W. 2020.

86 Ibid.

87 Service de la santé de São Paulo. 2020. saude.sp.gov.br/coordenadoria-de-controle-de-doencas/homepage/noticias/orientacoes-para-emissao-de-declaracao-de-obito-frente-a-pandemia-de-covid-19

88 Chossani, F. W. 2020.

beaucoup plus élevé que celui observé en 2019.^{89 90 91} Il convient de noter que la surmortalité n'est pas entièrement due à la COVID-19, mais aussi à d'autres causes qui auraient pu être évitées s'il n'y avait pas eu de pression sur le système de santé. Il est également possible que les décès dus à la COVID-19 aient été enregistrés comme d'autres causes respiratoires ou mal définies.

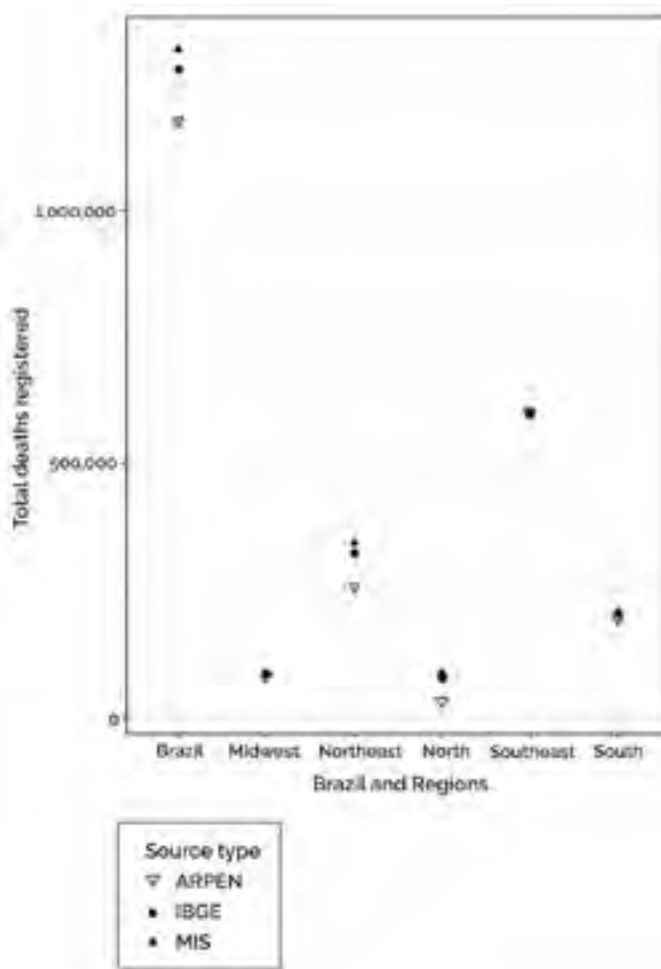
Les données de ARPEN ont des valeurs proches de celles des autres bases dans les régions du sud et du sud-est, comme le montre la figure 3, mais ces données sont davantage sous-déclarées que les autres sources. Les données du SIM sont les plus fiables en termes de couverture et de précision, mais le processus du ministère de la Santé est plus long et les données ne seront pas disponibles pour analyse en 2020.

Le plus grand avantage du SIM est que nous disposerons des renseignements plus détaillés et plus pertinents sur la cause du décès. Cependant, comme nous l'avons souligné, cette condition ne fait que rendre l'analyse plus retentissante, car la correction et l'exhaustivité des données rendront la surmortalité encore plus évidente. Il est également important que les organismes publient des données aussi détaillées que possible, par sexe, âge et cause de décès, afin que les gestionnaires de la santé puissent surveiller l'effet potentiel de la pandémie sur la santé générale de la population.

Le ministère de la Santé communique également des données sur les décès et ne signale que les cas confirmés de COVID-19 au Brésil. Les renseignements sont compilés à partir des données envoyées par les services de santé de l'état et sont publiés quotidiennement par le ministère. Les données relatives aux cas et aux

décès sont mises à jour à la date de déclaration. Les données agrégées sont publiées sur la plateforme du ministère de la Santé⁹² et les microdonnées sont accessibles sur les sites Web propres à chaque ministère.

Figure 3 : Total des décès enregistrés au Brésil en 2018 Comparaison des différentes sources d'enregistrement.



Source : DATASUS-SIM, Bureau de l'état civil IBGE, ARPEN, 2018

* Ce graphique n'est disponible que dans sa forme originale en anglais.

89 França, E. B. et al. 2020.

90 Freitas, A. R. R. et al. 2020. doi.org/10.1590/SciELOPreprints.442

91 Lima, E. E. C. et al. 2020. doi.org/10.31219/osf.io/xhkp4

92 Coronavirus Brésil. 2021. COVID.saude.gov.br/

Sources de données sur les décès et les problèmes de santé pendant la pandémie

En plus de la plateforme du Portail de la transparence, l'IBGE a réalisé des enquêtes dans le but de suivre l'augmentation du nombre de décès dus à la COVID-19. Ainsi, le 4 mai 2020, la collecte par l'Enquête nationale par sondage auprès des ménages – PNAD COVID-19 a commencé.⁹³

L'enquête est réalisée par téléphone auprès d'un échantillon fixe d'environ 48 000 ménages par semaine et d'un total de 193 000 ménages par mois, pour l'ensemble du pays. Les ménages interrogés au cours du premier mois demeurent dans l'échantillon pour les mois suivants jusqu'à la fin de l'enquête.⁹⁴

Le questionnaire de l'enquête comporte une section sur les questions de santé, avec un accent sur les symptômes associés au syndrome grippal. L'objectif de ce module de santé est d'examiner l'apparition de certains des principaux symptômes de la COVID-19 au cours de la période de référence de l'étude, en prenant ainsi en compte tous les résidents du ménage. En ce qui concerne les patients symptomatiques, d'autres questions sont ciblées sur les mesures prises pour soulager les symptômes, sur le fait de savoir s'ils ont demandé des soins médicaux et sur le type d'établissement de santé visé.⁹⁵

Le questionnaire PNAD COVID-19 est susceptible d'être modifié au cours de la période de mise en oeuvre et l'enquête prévoit des divulgations hebdomadaires pour certains indicateurs au

Brésil, et des divulgations mensuelles par état pour un ensemble plus large d'indicateurs.⁹⁶

Il existe également une base de données nommée Infogripe, mise à disposition par la Fondation Oswaldo Cruz.⁹⁷ Il s'agit d'une initiative visant à surveiller les cas d'hospitalisation liés au syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et déclarés dans le cadre du système d'information sur les maladies à déclaration obligatoire. On peut ainsi recueillir des renseignements sur les cas et les décès dus au SRAS en général et aux complications du SRAS à partir de la COVID-19, selon l'état brésilien, la semaine épidémiologique, le sexe et le groupe d'âge.^{98 99}

Un groupe de chercheurs brésiliens a également organisé la collecte et la diffusion des données COVID sur les décès et les cas recueillies directement auprès des services de santé des états. Le portail *Brasil.io – Especial COVID-19* organise les données pour tous les états et diffuse quotidiennement des renseignements sur les cas et les décès dus à la COVID-19 dans toutes les municipalités du Brésil.¹⁰⁰ Les renseignements recueillis à cette échelle géographique ne sont pas diffusés régulièrement par le ministère de la Santé. Ce portail est le seul à rendre les données disponibles en format ouvert (open data).

Dans la même veine de renseignements organisés par état sur les répercussions de la pandémie, le Conseil national des services de santé présente les données sur la mortalité de causes naturelles (y compris la mortalité COVID-19) pour tous les états du Brésil, ainsi qu'une estimation des décès prévus pour 2020,

93 IBGE. 2020b. ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27947-divulgacao-mensal-pnad-covid2.html?=&t=oque-e

94 Ibid.

95 Ibid.

96 Ibid.

97 Fondation Oswaldo Cruz. 2020. info.gripe.fiocruz.br

98 Lana, R. M. et al. 2020. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000300301

99 Zuvanov, A. S. et al. 2020. ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35643

100 Brasil.io. 2021. brasil.io/home/

selon la tendance observée entre 2015 et 2019. Ces données permettent d'évaluer la surmortalité au Brésil en 2020 et sont organisées par grandes régions, états, âge et sexe. L'organisation des données des services et l'analyse de la surmortalité permettent d'évaluer les répercussions de la pandémie au Brésil et dans d'autres régions.¹⁰¹

DISCUSSION

Dans ce document, nous avons brièvement présenté les deux principales sources d'information sur les décès au Brésil : les statistiques et les registres d'état civil du ministère de la Santé et de l'IBGE. Nous avons souligné son origine, sa forme de collecte, les principaux problèmes de qualité des renseignements, et enfin, les autres sources qui voient le jour dans le pays dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Nous avons ici mis en évidence les données de l'ARPEN, qui utilise les renseignements sur les décès des bureaux de l'état civil, ainsi que celles de l'IBGE. La sous-déclaration des cas et les retards dans cette dernière base de données sont apparemment plus importants que les deux autres sources officielles étudiées.¹⁰²

Malgré cela, la base de données ARPEN, ainsi que d'autres sources d'information (telles que PNAD COVID-19), se sont révélées être d'importants fournisseurs des renseignements sur les statistiques de l'état civil pour soutenir les responsables de la recherche et de la santé,

en particulier dans le contexte éprouvant de la pandémie. Il est essentiel que cette source d'information soit rendue officielle, à l'instar des données de l'IBGE et du ministère de la Santé, et qu'elle soit très limitée au contexte de la pandémie de COVID-19. Par exemple, en utilisant la base de données ARPEN, nous pouvons mettre en évidence certaines études qui ont démontré que la mortalité globale au Brésil pendant les premiers mois de la pandémie de 2020 était beaucoup plus élevée que celle observée en 2019.^{103 104 105 106} Il est également important de noter que des retards dans l'envoi des renseignements sur les décès par les bureaux de l'état civil peuvent survenir (voire s'accroître dans le contexte de la pandémie). C'est un fait couramment observé dans certains pays d'Amérique latine.¹⁰⁷

L'existence des données de ARPEN permet aux responsables de la santé au Brésil de mieux analyser les répercussions de la pandémie sur la santé et la mortalité de la population. Les données sont régulièrement mises à jour et accessibles au public. Ce contexte ne se retrouve pas dans d'autres pays. Adjiwanou et autres soulignent que divers pays à faibles revenus et à revenus intermédiaires présentent des lacunes importantes dans la collecte de renseignements adéquats sur les répercussions de la pandémie.¹⁰⁸ En général, ces pays ont déjà des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil limités ou très précaires, et les impacts sociaux et économiques de la pandémie aggravent encore la situation.¹⁰⁹ Adjiwanou et autres font valoir

101 conass.org.br/indicadores-de-obitos-por-causas-naturais/

102 França, E. B. et al. 2020.

103 Ibid.

104 Freitas, A. R. R. et al. 2020.

105 Lima, E. E. C. et al. 2020. doi.org/10.31219/osf.io/xhkp4

106 Marinho, F. et al. 2020. vitalstrategies.org/excess-mortality-in-brazil-a-detailed-description-of-trends-in-mortality-during-the-covid-19-pandemic/

107 Gutierrez, E. et al. 2020. cepr.org/contenu/COVID-economics-veveed-and-real-time-papers-0#block-block-g

108 Adjiwanou, V. et al. 2020.

109 Nsubuga, P. et al. 2010. pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21143827/

que peu de pays en développement disposent de systèmes de surveillance adéquats pour recueillir des renseignements sur les décès des personnes qui n'ont pas passé un test de dépistage pour la COVID-19 ou sur les décès qui surviennent en dehors des hôpitaux, de sorte qu'il est impossible de mesurer adéquatement la surmortalité.¹¹⁰ À ce titre, ils suggèrent de recueillir des renseignements au moyen d'enquêtes par téléphone cellulaire, qui existent déjà dans un grand nombre de pays et pourraient inclure des questions liées à la mortalité et à la santé en général du fait de la COVID. L'un des avantages de cette approche est qu'il existe déjà des techniques regroupées pour inclure des questions pertinentes et effectuer des analyses de données.

Dans le cas du Brésil, le ministère de la Santé a développé une application mobile qui contient des renseignements généraux sur la santé pour les utilisateurs du système et qui adoptera maintenant, avec Google et Apple, un système de notification d'exposition qui donne à l'utilisateur des renseignements sur les personnes interrogées qui ont été déclarées positives à la COVID-19 au cours des deux dernières semaines.¹¹¹ Le principe est que le système fonctionne comme un moyen de suivre et de communiquer avec les personnes qui ont été déclarées positives, et de contrôler les nouveaux foyers. Les renseignements seront saisis dans le système de manière confidentielle et sûre pour les utilisateurs.

En ce qui concerne le système d'état civil au sens large, les défis en matière de santé et de développement pour les prochaines décennies ne peuvent être relevés efficacement sans données fiables sur les naissances, les décès et les causes de décès, que seul un système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil peut offrir.¹¹²

Même avec les améliorations significatives de la collecte et de la précision des renseignements sur les décès au Brésil au cours des 40 dernières années,^{113 114 115 116} il est toujours nécessaire de développer des recherches qui présentent et démontrent les preuves sur les stratégies de collecte des registres d'état civil et des statistiques qui fonctionnent le mieux et dans quels contextes. Tout cela pour garantir que les avantages potentiels de ces données soient mis en valeur avec succès. En outre, les résultats de la collecte doivent être compilés et mis rapidement et publiquement à la disposition des utilisateurs et des gestionnaires à des fins de politique, de programmation et de référence.¹¹⁷ Cette situation reste problématique dans le scénario brésilien et s'est aggravée lors de la pandémie de COVID-19.

Un problème récurrent qui compromet la rapidité des études épidémiologiques et démographiques, outre les mesures et les politiques de santé, est lié au moment de la diffusion des données du SIM. Une bonne pratique que pourrait adopter le ministère de la Santé consisterait à créer une double circulation

110 Adjiwanou, V. et al. 2020.

111 Ministère de la Santé. 2020a. datasus.saude.gov.br/aplicativo-coronavirus-sus-vai-alertar-contatos-proximos-de-pacientes-com-covid-19/

112 AbouZahr, C. et al. 2015. pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25971224/

113 Paes, N. A. 2005.

114 Agostinho, C. S. 2009.

115 Lima, E. E. C. et Queiroz, B. L. 2014.

116 Ibid.

117 AbouZahr, C. et al. 2015.

de l'information dans laquelle (1) les données sur les décès non vérifiées et non corrigées seraient mises immédiatement à la disposition des gestionnaires et des chercheurs en santé, et (2) les données sur les décès seraient mises à disposition plus tard, après analyse de la qualité de l'information.

Outre le moment de mise à disposition, une autre pratique qui pourrait avoir une incidence positive sur la qualité des données relatives aux décès serait un investissement de la part des gouvernements des états pour harmoniser les renseignements provenant des deux sources officielles, le SIM et le registre de l'état civil de l'IBGE. Cette pratique a été mise en oeuvre dans l'état de São Paulo¹¹⁸ et a eu une incidence positive sur la qualité des renseignements sur les décès, ainsi que sur d'autres statistiques de l'état civil dans cet état.

**Everton E. C. Lima, Marcos R. Gonzaga,
Flávio H. M. de A. Freire et Bernardo L. Queiroz**

118 Waldvogel, B.C. et al. 2008.

BIBLIOGRAPHIE

- AbouZahr, C. et al. 2015. Civil registration and vital statistics: progress in the data revolution for counting and accountability. *The Lancet*, 386(10001), 1373-1385.
[doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)
- Adair, T. et Lopez, D. 2018. Estimating the completeness of death registration: An empirical method. *PloS one*, 13.5. e0197047. journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0197047
- Adjiwanou, V. et al. 2020. Measuring Excess Mortality During the COVID-19 Pandemic in Low- and Lower-Middle Income Countries: The Need for Mobile Phone Surveys. *SocArXiv*.
doi.org/10.31235/osf.io/4bu3q
- Agostinho, C. S. 2009. Estudo sobre a mortalidade adulta, para Brasil entre 1980 e 2000 e unidades da Federação em 2000: uma aplicação dos métodos de distribuição de mortes. Thèse de doctorat. Cedeplar/UFMG. cedepplar.ufmg.br/publicacoes/teses-e-dissertacoes/teses-demografia/category/130-2009
- Agostinho, C. S. et Queiroz, B. L. 2010. Estimativas da mortalidade adulta para o Brasil no período 1980/2000: uma abordagem metodológica comparativa, dans Anais do Encontro de Estudos Populacionais da ABEP. 1-2. abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1871/1830
- ARPEN (Association nationale des bureaux de l'état civil pour les particuliers). 2020. Portail de la transparence du Bureau de l'état civil. transparencia.registrocivil.org.br/registros
- Baldijão, M. F. A. 1992. Health Information Systems. *São Paulo in Perspective*, 6(4), 21-28. produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n04/v06n04_04.pdf
- Brasil.io. 2021. brasil.io/home/
- Chossani, F. W. 2020. Death Records in Covid-19 Times.
arpensp.org.br/index.php?pG=X19leGliZVgub3RpY2lhcw==&in=OTQzNDc#_ftn2
- Coronavirus Brazil. 2021. covid.saude.gov.br/
- Cunha, C. C. D. et al. 2017. Assessment on the Investigation of Deaths in Brazil from Ill-Defined Causes in 2010. *Epidemiology and Health Services*, 26, 19-30.
scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222017000100019&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- DATASUS (Département de l'informatique du système de santé unifié brésilien). 2020.
datasus.saude.gov.br/
- Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies. 2017. Analytical Methods to Evaluate the Completeness and Quality of Death Registration: Current State of Knowledge. UN Technical Paper No. 2017/2. un.org/development/desa/pd/fr/node/2802
- França, E.B., et al. 2008. Evaluation of cause-of-death statistics for Brazil, 2002–2004. *International Journal of Epidemiology*, 37(4), 891-901. academic.oup.com/ije/article/37/4/891/738704
- França, E. B. et al. 2014. Evaluation of the Implementation of the 'Reduction of the Percentage of Ill-defined Deaths' Program in One Northeastern State of Brazil. *Brazilian Journal of Epidemiology*, 17(1), 119-134.

França, E. B. et al. 2020. Deaths Due to COVID-19 in Brazil: How Many Are There and Which Are Being Identified? *Brazilian Journal of Epidemiology*, 23, E200053. doi.org/10.1590/1980-549720200053

Fondation Oswaldo Cruz. 2020. Monitoring of reported hospitalized cases of severe acute respiratory syndrome (SARS). info.gripe.fiocruz.br

Freitas, A. R. R. et al. 2020. Use of Excess Mortality Associated with the COVID-19 Epidemic as an Epidemiological Surveillance Strategy: Preliminary Results of the Evaluation of Six Brazilian Capital Cities. Prépublication dans SciELO – Scientific Electronic Library Online. doi.org/10.1590/SciELOPreprints.442

Gutierrez, E. et al. 2020. Delays in Death Reports and their Implications for Tracking the Evolution of COVID-19. SSRN 3645304. cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-o#block-block-9

Hill, K. et al. 2009. Death Distribution Methods for Estimating Adult Mortality: Sensitivity Analysis with Simulated Data Errors. *Demographic Research*, 21, 235-254. demographic-research.org/volumes/vol21/9/default.htm

IBGE (Institut brésilien de la géographie et de la statistique). 2020a. Population: Civil Registry Statistics. ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1148-estatisticas-do-registro-civil.html

IBGE (Institut brésilien de la géographie et de la statistique). 2020b. National Household Sample Survey PNAD COVID-19. ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27947-divulgacao-mensal-pnad-covid2.html?=&t=o-que-e

Jorge, M. H. Prado de Mello et al. 2007. Quality analysis of Brazilian vital statistics: the experience of implementing the SIM and SINASC systems. *Collective Science & Health*, 12(3), 643-654. pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17680121/

Kanso, S. Romero et al. 2011. Geographic, Socioeconomic, and Demographic Differentials in the Quality of Information on the Basic Cause of Death of the Elderly in Brazil. *Public Health Notebooks*, 27(7). pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21808817/

Lana, R. M. et al. 2020. The novel coronavirus (SARS-CoV-2) emergency and the role of timely and effective national health surveillance. *Cadernos de saude publica*, 36, e00019620. scielosp.org/article/csp/2020.v36n3/e00019620/en/

Leon, D.A. et al. 2020. COVID-19: A need for real-time monitoring of weekly excess deaths. *The Lancet*, 395(10234), e81. [thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30933-8/fulltext](https://thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30933-8/fulltext)

Lima, E. E. C et Queiroz, B. L. 2014. Evolution of the Death Registry System in Brazil: Associations with Changes in the Mortality Profile, Under-registration of Death Counts, and Ill-Defined Causes of Death. *Public Health Notebooks*, 30(8), 1721-1730. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2014000801721

Lima, E. E. C. et al. 2020. Exploring Excess of Deaths in the Context of the Covid Pandemic in Selected Countries of Latin America. *OSF Preprints*. doi.org/10.31219/osf.io/xhkp4

- Luy, M. 2012. Estimating Mortality Differences in Developed Countries from Survey Information on Maternal and Paternal Orphanhood. *Demography*, 49(2), 607-627.
link.springer.com/article/10.1007/s13524-012-0101-4
- Marinho, F. et al. 2020. Excess Mortality in Brazil: A Detailed Description of Trends in Mortality During the Covid-19 Pandemic. Technical Note. vitalstrategies.org/excess-mortality-in-brazil-a-detailed-description-of-trends-in-mortality-during-the-covid-19-pandemic/
- Mikkelsen, L. et al. 2015. A Global Assessment of Civil Registration and Vital Statistics Systems: Monitoring Data Quality and Progress. *The Lancet*, 3 octobre, 386(10001), 1395-1406.
[thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)60171-4/fulltext](https://thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)60171-4/fulltext)
- Ministère de la Santé. 2009. Death Certificates Necessary and Important Documents.
portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/agosto/14/Declaracao-de-Obito-WEB.pdf
- Ministère de la Santé. 2020. Coronavirus-SUS Application to Alert Close Contact with Covid-19 Patients.
datasus.saude.gov.br/aplicativo-coronavirus-sus-vai-alertar-contatos-proximos-de-pacientes-com-covid-19/
- Ministère de la Santé. 2020. Système d'information sur la mortalité (SIM).
opendatasus.saude.gov.br/dataset/casos-nacionais
- Murray, C. J. L. et al. 2010. What Can We Conclude from Death Registration? Improved Methods for Evaluating Completeness. *PLoS Med*, 7(4), e1000262.
journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1000262
- Nsubuga, P. et al. 2010. Strengthening Public Health Surveillance and Response Using the Health Systems Strengthening Agenda in Developing Countries. *BMC Public Health*, 10(1), S5.
pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21143827/
- Oliveira, A. T. R. 2018. *Vital Statistics Systems in Brazil: Advances, Perspectives, and Challenges*. Rio de Janeiro, IBGE. biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101575.pdf
- Oliveira, L. A. P. D. et Simões, C. C. D. S. 2005. O IBGE e as pesquisas populacionais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 22(2), 291-302. doi.org/10.1590/S0102-30982005000200007
- Orellana, J. D. Y. et al. 2020. Explosão da mortalidade no epicentro amazônico da epidemia de COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, 36, e00120020. doi.org/10.1590/0102-311x00120020
- Paes, N. A. et Albuquerque, M. E. E. 1999. Evaluation of the quality of population data and death record coverage for Brazilian regions. *Journal of Public Health*, 33 (1), 33-43.
- Paes, N. A. 2005. Avaliação da cobertura dos registros de óbitos dos estados brasileiros em 2000. *Revista de Saúde Pública*, 39, 882-890.
- Presidência da República. 1997. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.
planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm
- Queiroz, B. L. et al. 2017. Completeness of death-count coverage and adult mortality (45q15) for Brazilian states from 1980 to 2010. *Brazilian Journal of Epidemiology*, 20(suppl. 1), 21-33.
scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2017000500021&script=sci_arttext&tlng=en

- Queiroz, B. L. et al. 2020. Comparative analysis of completeness of death registration, adult mortality and life expectancy at birth in Brazil at the subnational level. *Population Health Metrics*, 18(11). pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-020-00213-4
- Queiroz, B. L. et Sawyer, D. O. T. 2012. What Can the Mortality Data from the 2010 Census Tell Us? *Brazilian Journal of Population Studies*, 29(2), 225-238. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-020-00213-4
- Rao, C. 2020. Medical Certification of Cause of Death for COVID-19. *Bulletin of the World Health Organization*, 98(5), 298. who.int/bulletin/volumes/98/5/20-257600/en/
- Schmertmann, C. P. et Gonzaga, M. R. 2018. Bayesian Estimation of Age-Specific Mortality and Life Expectancy for Small Areas with Defective Vital Records. *Demography*, 55(4), 1363-1388. link.springer.com/article/10.1007/s13524-018-0695-2
- Senra, N. 2006. *History of Brazilian Statistics: Desired Statistics (1822c. 1889)*. Vol. 1. Ministry of Planning, Budget, and Management. biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=282656&view=detalhes
- Senra, N. 2008. Historical Survey of Statistics: Themes and Sources. *History, Sciences, Health – Manguinhos*, 15(2), 411-425. scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702008000200011&lng=pt&tlng=pt
- Service de la santé de São Paulo. 2020. Guidelines for Issuing Death Certificates in View of the COVID-19 Pandemic. saude.sp.gov.br/coordenadoria-de-controle-de-doencas/homepage/noticias/orientacoes-para-emissao-de-declaracao-de-obito-frente-a-pandemia-de-covid-19
- SIDRA. 2020. Système de récupération automatique IBGE. sidra.ibge.gov.br/
- Szwarcwald, C. L. et al. 2014. Correction of vital statistics based on a proactive search of deaths and live births: evidence from a study of the North and Northeast regions of Brazil. *Population Health Metrics*, 12, 16. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4070625/
- Vasconcelos, A. M. 1998. The Quality of Death Statistics in Brazil. *Brazilian Journal of Population Studies*, 15(1). rebep.org.br/revista/article/view/416
- Vasconcelos, A. M. N. 2000. Quality of Death Statistics in Brazil: Breakdown by State, XII National Meeting of Population Studies, ABEP Annals, Caxambú-MG.
- Waldvogel, B. C. et de Carvalho Ferreira, C. E. 2003. Life Statistics. *São Paulo in Perspective*, 17.3-4, 55-66. produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v17n03-04/v17n03-04_06.pdf
- Waldvogel, B. C. et al. 2008. State of São Paulo Unified Birth and Death Database: An Instrument to Improve Health Indicators. XVI National Meeting of Population Studies, ABEP. Caxambú-MG. abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1754/1714
- Zuvanov, A. S. et al. 2020. Data Sources for Covid-19 Studies. IPEA Technical Note No. 10.

Toutes les références avec les titres en portugais sont disponibles uniquement en portugais.

Enterrement de personnes non identifiées à Rio de Janeiro :

la disparition de personnes dans la bureaucratie de l'état

par Alexandre Trece, Cláudio Machado et Raquel Chrispino

INTRODUCTION

Au cours des deux dernières décennies, le Brésil a mis en place des mesures juridiques telles que la déclaration civile gratuite¹ et mis en œuvre des politiques publiques² qui ont permis d'élargir l'accès à des documents de base pour la population, en particulier les plus vulnérables,^{3,4} en faisant passer le taux de déclaration des naissances de 80 à 95 pour cent au cours de la première année de vie des enfants.

Pour parvenir à ce résultat, la création d'un mécanisme de gouvernance de haut niveau au niveau national et la mise en place d'un réseau de comités dans les gouvernements des états,⁵ ainsi que de vastes campagnes de mobilisation et de communication de la société civile sur

l'importance de l'état civil et des documents personnels ont été cruciales.

Le comité multisectoriel de Rio de Janeiro⁶ chargé de mettre en œuvre la politique de documents de base a été créé en 2011, impliquant les domaines des droits de l'homme, de l'assistance sociale, de la santé, de l'éducation et de la sécurité publique, ainsi que le système judiciaire, représenté par la cour de justice, le ministère Public et le bureau du défenseur public, avec la participation de la société civile.

Des problèmes jusqu'alors peu connus se sont posés, tout au long du développement des activités. L'un d'entre eux est le nombre élevé de cas de personnes qui meurent sans avoir de documents personnels officiels. De ce fait, elles finissent par être enterrées en tant que

1 Brésil. 1997. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm

2 Beatriz, G. et Leonardos, L. 2017.

3 Les documents de base renvoient au concept adopté au Brésil pour désigner les documents personnels nécessaires à l'exercice des droits individuels. Il ne faut pas le confondre avec le concept d'identité légale, car les documents civils de base comprennent également les documents personnels nécessaires à l'accès aux services de santé, au travail formel et au vote, entre autres.

4 Brésil. 2007. planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm

5 Le Brésil est une République fédérale avec trois niveaux de gouvernement : fédéral, étatique et municipal.

6 Brasileiro, T. 2017.

personnes non identifiées.⁷ Ce phénomène crée des problèmes pour l'administration publique⁸ et surtout pour les familles qui vivent ce moment comme une atteinte à leur dignité. En outre, l'enterrement de personnes non identifiées augmente le problème de la disparition de personnes, car la difficulté de les localiser est souvent due au fait qu'elles ont été enterrées sans identification, créant ainsi une situation d'attente ou de recherche avec très peu de chances de succès.⁹

Il n'existe pas de statistiques nationales systématiques et actualisées sur les personnes enterrées sans identification.¹⁰ Pour le diagnostic du problème à Rio de Janeiro, il a fallu une analyse de données sur une période de cinq ans, avec le soutien des bureaux d'état civil de l'état. Les conclusions révèlent une situation alarmante.

Cet article traite du problème de la mort de personnes non identifiées à Rio de Janeiro en se basant sur la réflexion des auteurs en tant que professionnels membres du comité national et des états, donc, directement responsables de la mise en œuvre des actions visant à régler le problème.

Il s'agit d'une étude de cas dans l'État de Rio de Janeiro, basée sur l'examen bibliographique des études déjà réalisées, les informations disponibles dans les rapports officiels et l'analyse des données disponibles. Son objectif est

d'attirer l'attention sur le problème, attendant ainsi son intégration dans l'agenda des politiques publiques d'identification des citoyens et d'accès aux documents civils de base.

L'analyse du problème a été limitée aux décès qui surviennent dans certains organismes publics ou privés qui font partie des politiques publiques de santé et d'assistance sociale. Il est entendu qu'il s'agit de cas évitables grâce à l'amélioration des processus d'identification des personnes, et le présent article présente les solutions trouvées pour minimiser le problème.

Cet article est divisé en quatre parties. La première partie présente la question du décès de personnes non identifiées, replacée dans le contexte d'un problème de politique publique et les principaux éléments de l'organisation des systèmes de déclaration à l'état civil et d'identité. Ensuite, les situations de décès de personnes non identifiées dans les services de santé, dans l'assistance sociale, victimes d'actes criminels, dans le milieu pénitentiaire et victimes des milices urbaines sont décrites. La troisième partie présente les mesures prises jusqu'à présent pour corriger ce problème, en mettant l'accent sur la révision des règlements et le processus d'identification au moment du décès. En conclusion, la dernière partie présente des recommandations qui peuvent contribuer à atténuer le problème à Rio de Janeiro et au niveau national.

7 Le terme « indigent » est couramment utilisé pour caractériser les personnes dont les corps sont enterrés gratuitement. Cependant, les auteurs préfèrent utiliser l'expression « non identifié » qui a une signification qui évite l'accentuation des préjugés sociaux.

8 INSS. 2019. gov.br/pente-fino-do-inss-ja-cancelou-261-mil-beneficios-com-economia-anual-de-43-bilhoes/

9 Santos, J. 2020. emaisgoias.com.br/biometria-identifica-730-mortos-que-eram-considerados-desaparecidos-em-goias/

10 La recommandation 19/2015 du Conseil national de la justice a créé un centre pour les décès de personnes non identifiées (Central de Óbito de Pessoas Não Identificadas), géré par l'Association nationale des bureaux d'enregistrement de personnes physiques. Cependant, ces données n'ont pas été mises à jour sur la section de l'état civil (Portal da Transparência) au moins entre mars et décembre 2020.

L'ENTERREMENT DE PERSONNES NON IDENTIFIÉES COMME UN PROBLÈME DE POLITIQUE PUBLIQUE

L'enterrement de personnes non identifiées au Brésil est encore un phénomène à peine visible pour la société et naissant dans les politiques publiques, ce qui reflète les faiblesses des systèmes de déclaration et d'identification à l'état civil, notamment le manque d'intégration entre ces deux systèmes.

À Rio de Janeiro, il y a encore le problème des décès qui ne sont même pas enregistrés, car ils sont le résultat de l'action de groupes criminels dans lesquels les corps sont dissimulés. Il n'y a pas de nombre officiel de cas, mais on considère que les chiffres sont élevés.¹¹

Cependant, le pouvoir public est également responsable de la disparition de personnes au quotidien en raison de l'inefficacité des procédures d'identification, car beaucoup sont ainsi enterrées, non pas parce qu'elles n'ont pas été identifiées par un organisme public quelconque à un moment de leur vie, mais en raison d'un manque d'intégration entre les différentes institutions gouvernementales.

Organisation du système d'état civil à Rio de Janeiro

L'état civil des personnes physiques au Brésil¹² est régi par la *Loi d'état civil*¹³ et relève de la responsabilité du pouvoir judiciaire qui, en vertu de la Constitution fédérale de 1988,



délègue l'exercice de ce service public à des professionnels du droit autonomes, sélectionnés par appel d'offres.¹⁴

Le Conseil national de la justice (CNJ), au niveau national, et le Tribunal de Justice de l'État de Rio de Janeiro, sont chargés d'établir des procédures et des normes administratives, en plus de superviser les services de l'état civil.¹⁵

L'enregistrement d'une naissance ou d'un décès doit être établi dans les 15 jours suivant la survenance de l'événement. Toutefois, la déclaration tardive des naissances peut être effectuée directement dans un bureau d'état civil après l'expiration du délai légal, en raison d'un changement réglementaire visant à éradiquer la sous-déclaration des naissances au Brésil.¹⁶ Il en est autrement pour la déclaration des décès à l'état civil, puisque après 15 jours, elle ne peut se faire que par décision judiciaire.¹⁷

11 Cerqueira, D. 2012.

12 La législation et l'organisation de l'état civil à Rio de Janeiro relèvent de la législation fédérale. Lorsqu'il y avait une spécificité propre à l'État en rapport avec le thème, elle sera signalée dans le texte.

13 Brésil. 1973. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm

14 Brésil. 1988. planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

15 Brésil. 1973.

16 CNJ. 2013.

17 Brésil. 1973.

Une autre caractéristique importante des deux registres est qu'ils présupposent tous deux la présentation d'un document médical attestant de la survenance de l'événement vital. Toutefois, dans le cas des naissances, il est possible de procéder à l'enregistrement sans ce document délivré par le système de santé, alors que dans le cas d'un enregistrement de décès, cela n'est pas possible.

Toujours sur la relation étroite entre le certificat médical de décès et l'acte de décès, il faut constater l'inefficacité de la *Loi sur l'état civil*. L'article 81 de la *Loi sur l'état civil* prévoit la consignation d'informations anthropométriques, corporelles du défunt sans identification.¹⁸

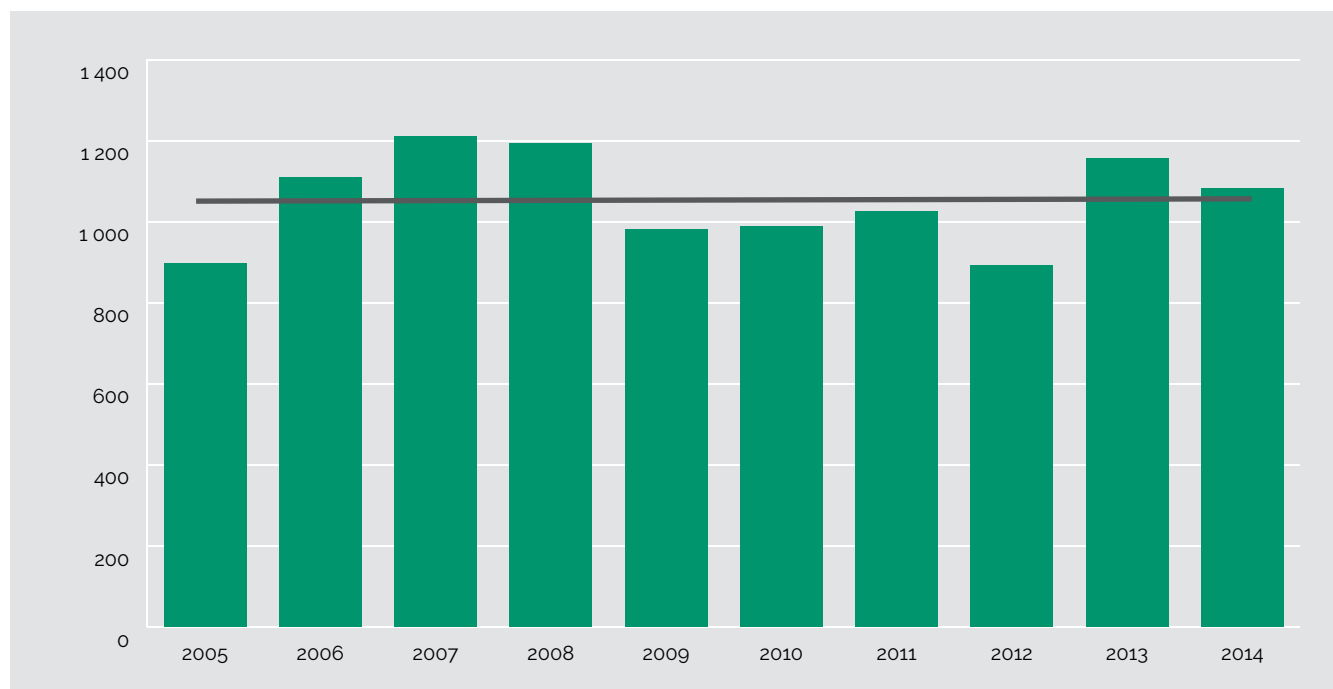
En 2015, une analyse des données de décès à Rio de Janeiro entre les années 2011 et 2015 a été

réalisée, en utilisant comme source la base de données des naissances et des décès de la Cour de justice de Rio de Janeiro, alimentée par les bureaux de l'état civil, qui indiquait une moyenne de 1 055 décès annuels non identifiés.

Il y avait un grave problème de cohérence dans l'enregistrement des décès de personnes non identifiées. Pas moins de 1 150 façons différentes de nommer une personne non identifiée ont été utilisées, ce qui a rendu très difficile l'analyse des données.

Dans l'État de Rio de Janeiro, le Tribunal de Justice a normalisé l'adoption de la nomenclature « personne non identifiée ».¹⁹ Cependant, ce problème persiste au niveau national, ce qui rend les données sur les personnes non identifiées inexactes.

Figure 1 : Personnes non identifiées à Rio de Janeiro.



¹⁸ Brésil, 1973.

¹⁹ tjrjus.br/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=210922&integra=1

Organisation du système d'identité à Rio de Janeiro

Au Brésil, les services d'identification utilisent la méthode biométrique, à des fins civiles et pénales, depuis 1903, et sont liés aux organes du système de sécurité publique. Une personne fait relever ses empreintes digitales lorsqu'elle demande sa carte d'identité, document indispensable pour l'accès aux services publics et privés.

Deux agences sont chargées de l'identification à Rio de Janeiro. Detran-RJ est responsable de l'identification civile, y compris la gestion de la base de données biométriques de l'État et le service de délivrance de la carte d'identité. D'autre part, l'identification criminelle est du ressort de l'Institut Félix Pacheco, lié au Secrétariat à la sécurité publique.

L'Institut de médecine légale (IML) est l'organisme chargé de réaliser l'expertise technique pour la reconnaissance de l'identité des personnes lorsqu'elles ne sont pas munies d'un document d'identité.

Les mesures anthropométriques auxquelles se réfère l'article 81 de la *Loi sur l'état civil* sont l'ensemble des données qui aident aux procédures de reconnaissance d'une personne décédée lorsqu'il n'a pas été possible de confirmer son identité par l'examen papilloscopique : taille approximative, sexe, couleur de la peau, type de cheveux, ascendance, couleur de l'iris, photographies du visage, de profil et du corps entier, de face et de dos, avec et sans les vêtements, cicatrices, tatouages, perforations pour parures et autres signes et marques qui aident à l'individualisation. Les vêtements et effets

personnels en possession de la personne en vie juste avant sa mort doivent également être consignés et, de préférence, photographiés.

Les bases de données pour l'identification sont décentralisées, chaque état dispose d'un centre d'identification compétent pour la biométrie faciale et les empreintes digitales, et d'un laboratoire de génétique médico-légale pour la biométrie ADN.

Il existe des bases de données biométriques nationales pour les permis de conduire, les officiers des forces armées et les électeurs, mais elles ne sont pas consultables par les états.

En 2012, le système national de traçabilité de la sécurité publique, des prisons, des armes et des munitions, du matériel génétique, des données numériques et des informations sur les drogues (Sinesp) a été créé. Il s'agit d'une plateforme d'information sur la sécurité publique, intégrée par tous les gouvernements des états.²⁰

Toujours en 2012, une loi nationale a été promulguée pour réglementer la collecte de matériel génétique destiné à l'établissement de profils génétiques, visant l'identification criminelle des auteurs de certains types de crimes : atteinte à la vie d'autrui, violence sexuelle entre autres.²¹

En ce qui concerne l'ADN, le gouvernement brésilien a mis en place un réseau brésilien de banques de profils génétiques qui intègre tous les états. Cependant, seules les affaires pénales sont acceptées et les disparitions civiles ne peuvent pas toujours avoir recours à cette banque. Par exemple : les disparitions forcées ou celles qui ne sont pas déclarées comme des affaires de police ne sont pas prises en compte.

20 MJSP. 2020. justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1

21 Brésil. 2012a. planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12654.htm



Cependant, le manque d'intégration des bases de données biométriques entre les états n'a pas encore été surmonté. On estime qu'il y a environ 3 pour cent des personnes tuées dans des actes violents dans la ville de Rio de Janeiro et n'ont donc pas de confirmation d'identité positive pour un précédent enregistrement biométrique dans l'état.

Du point de vue de l'identification des personnes, lorsque l'on compare les deux événements vitaux de la personne humaine, on constate que l'absence de déclaration des naissances, bien que cela soit très grave et puisse entraver la jouissance des droits de citoyen, peut être corrigée ultérieurement, avec l'autorisation d'une déclaration de naissance tardive. Au contraire, l'enregistrement du décès, lorsqu'il n'est pas effectué ou qu'il ne contient pas d'informations correctes et complètes, crée une situation difficile à résoudre.

LES DÉCÈS DE PERSONNES NON IDENTIFIÉES

La Constitution de la République a encouragé la décentralisation de l'assistance sociale et de la santé, en augmentant la responsabilité du pouvoir local, étant entendu que l'entité municipale est la plus proche de la population et celle qui connaît le mieux ses besoins.²²

Les municipalités sont responsables de questions importantes concernant la politique de gestion des décès au Brésil. Comme la gestion du Système unique d'assistance sociale (SUAS), qui est responsable des équipements destinés à la prise en charge et à l'assistance des populations vulnérables dans des centres d'hébergement ou sans-abri. De même, la municipalité est responsable de la gestion d'une partie importante des établissements du Système de santé unifié (SUS), dans lequel 72 pour cent des décès de la population brésilienne se sont produits en 2018.²³

Il appartient également à la municipalité de coordonner les cimetières, dernière étape du processus en question. Cependant, il n'y a pas d'autre attribution formelle concernant les systèmes d'état civil et d'identité, comme décrit dans la session précédente.

Décès de personnes non identifiées dans les services de santé

Le SUS est organisé de manière hiérarchique, composé du ministère de la Santé, des états et des municipalités, comme le prévoit la Constitution fédérale.²⁴

Les utilisateurs du SUS sont identifiés dans les services de santé par le système de la carte nationale de santé. Il s'agit d'un système intégré au niveau national, mais qui n'utilise pas de méthode biométrique.

22 Soares, M. and Machado, J. 2018.

23 Ministère de la Santé. 2020. tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def

24 Brésil. 1988.

Il est courant que les établissements de soins accueillent des personnes, qui ne portent aucun document personnel d'identification, ou qui ont des difficultés à s'identifier : victimes d'accidents inconscientes, personnes atteintes de démence permanente ou temporaire, personnes souffrant de handicaps intellectuels ou mentaux, toxicomanes, entre autres.

Les services de santé n'ont pas accès au système d'identification civile qui utilise la biométrie. D'autre part, les services d'identification, généralement liés à la sécurité publique, n'ont pas de fonction légalement définie dans l'identification des personnes, par le biais d'une expertise technique, au sein des services de santé.

Le ministère de la Santé décrit de graves problèmes de corps non identifiés ou non réclamés dans leurs établissements, ce qui entraîne l'accumulation des corps de ces personnes dans les morgues des hôpitaux. Il existe également des cas de personnes vivantes et inconscientes qui, pendant des années, restent abandonnées dans les hôpitaux.²⁵

Ce problème existait à Rio de Janeiro et les professionnels de la santé ont été avisés qu'ils devaient faire la déclaration de décès, car la législation l'autorise, si la famille ne réclamait pas le corps dans les 14 jours. Sinon, après cette période, une autorisation judiciaire d'inhumation est nécessaire, ce qui rend la procédure beaucoup plus complexe et longue.

Cela continue à se produire à Rio de Janeiro, mais il y a encore des problèmes de manque d'intégration de la santé avec la sécurité publique pour l'identification des corps des personnes qui sont arrivées aux services sans papiers et aussi avec l'assistance sociale pour la communication avec les familles.

L'affaire Rose

L'affaire Rose, un nom fictif, illustre la complexité du problème et ses effets dévastateurs sur les familles. Rose a quitté la maison après la mort de son mari, laissant ses deux enfants qui ont été élevés par Lúcia, sa soeur. Rose a été déclarée disparue jusqu'à ce que sa famille soit informée par le ministère Public de Rio de Janeiro²⁶ qu'elle avait été retrouvée après 12 ans de recherches, mais qu'elle était décédée.

Dans l'affaire Rose, elle a été identifiée par le service de santé et sa disparition avait été signalée à la police civile, mais il n'y a eu aucun contact avec sa famille. Normalement, lorsque le corps n'est pas réclamé par la famille, la personne est enterrée comme indigente. Cependant, dans le cas de Rose, c'était différent. Son corps a été donné à une école de médecine pour être utilisé dans les cours et la recherche. Un long processus a alors eu lieu, qui a duré trois ans pour que la famille récupère son corps et l'enterre selon ses croyances religieuses.

Malgré le long et douloureux processus, l'affaire Rose a eu une issue positive, dans le sens où la famille a finalement pu la retrouver et l'enterrer. Ainsi, Rose a été retirée de la liste des personnes disparues.

La même difficulté concernant les corps non réclamés se pose au service de l'IML. En 2017, l'IML de Rio de Janeiro a connu une crise, avec l'accumulation de 180 corps non réclamés, occupant tout l'espace disponible dans les chambres froides, en attendant l'expédition d'une autorisation judiciaire pour l'inhumation.

25 Ministère de la Santé. 2018. saude.gov.br/noticias/svs/43998-diagnostico-da-cao-da-morte-e-qualidade-do-atestado-medico-sao-temas-de-oficina-para-multiplificadores

26 MPRJ. 2018. mprj.mp.br/documents/20184/748003/relatorio_plid.pdf

Une équipe regroupant plusieurs juges a été créée pour identifier et déterminer la situation de chaque corps, puis autoriser son enterrement.

L'expérience de Rio de Janeiro en matière de révision des procédures d'inhumation de personnes non identifiées ou dont le corps n'a pas été réclamé sera présentée dans la section suivante.

Décès de personnes non identifiées dans les services d'assistance sociale

Les services d'assistance sociale qui servent les personnes vulnérables sont gérés par les municipalités conformément aux règles de la *Loi organique d'assistance sociale au Brésil* (loi 8.742/1993), qui institue le SUAS. Ces services accueillent de nombreuses personnes sans papiers du Brésil, car le phénomène d'absence de documents d'identification est fréquent chez les plus pauvres, comme les personnes âgées vulnérables, les personnes souffrant de handicaps mentaux et intellectuels, les toxicomanes et les sans-abri.

Pour soutenir la gestion des politiques d'assistance sociale, le Registre unique des programmes sociaux (CADÚnico) a été créé, dans le but d'identifier et intégrer les individus dans leurs politiques.²⁷

Les travailleurs sociaux travaillant dans ces institutions ont d'énormes difficultés à documenter les arrivées, car beaucoup d'entre eux sont des migrants d'autres états et ont perdu leur certificat de naissance dans des inondations ou des incendies domestiques dans leur nouveau foyer. Il est également fréquent qu'ils perdent leur certificat de naissance ou leur carte d'identité dans les violences de rue lorsqu'ils y séjournent.

L'un des facteurs qui contribue à l'aggravation du nombre de personnes vulnérables dont

l'identité n'est pas clarifiée dans ces services est le manque de connaissance, de la part des professionnels de l'assistance sociale, de l'importance et des principaux concepts liés à l'état civil, à l'identification des personnes et aux registres gouvernementaux. On ne peut pas ignorer que, lorsque ces professionnels en sont conscients, il soit toujours difficile d'accéder aux registres gouvernementaux et aux copies des documents d'identité, raison pour laquelle la personne admise reste « sans nom ».

Autre fait qui nous semble structurel : au Brésil, il n'y a pas d'intégration entre les services d'assistance sociale et les services d'identification civile, de sorte que les professionnels de l'assistance sociale, lorsqu'ils ont connaissance du droit et de la nécessité de confirmer l'identité du défunt, ne trouvent aucune réponse à leurs requêtes, en cas de mort naturelle d'une personne admise ou internée, de sorte que ces corps sont simplement enterrés sans aucune intervention de l'équipe technique spécialisée de la police civile qui aurait pu déterminer l'identité de la personne.

Décès de personnes non identifiées dus à la violence

Les décès de personnes non identifiées dus à des problèmes de criminalité sont les plus complexes pour les politiques publiques.

Toute personne qui est victime d'une mort violente ou dont l'origine est susceptible d'avoir comme motif un acte violent est désormais protégée par l'appareil de police, car il est nécessaire de pratiquer une autopsie médico-légale afin d'attester la cause du décès et d'enregistrer ainsi, dans l'enquête de police, les conséquences de l'acte violent subi par cette personne lorsqu'elle était en vie et qui a conduit à sa mort.

27 Bartholo, L. et al. 2018. ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32758

À Rio de Janeiro, comme dans d'autres états, cette expertise est effectuée par des médecins légistes ou forces de police. Tous les corps sont transférés à l'IML, où ils sont expertisés.

Dans cette unité d'expertise, bien que le nom de la personne assassinée puisse déjà être connu des membres de la famille, des communicateurs ou de l'enquête de police, la personne décédée est soumise à une expertise spécifique afin de vérifier ou de confirmer son identité. Le but de cette analyse est de savoir qui est mort. La méthode la plus couramment utilisée est l'analyse des empreintes digitales dans le cadre d'une recherche et la comparaison avec les bases de données d'identification civile ou pénale.

Ce rapport d'expertise, en plus d'être une preuve technique pour l'enquête et, plus tard, pour la procédure judiciaire pénale, autorise l'inscription du nom correct et précis de la victime dans un certificat de décès et l'enregistrement ultérieur du décès, qui est le document qui rendra public son décès et permettra le déclenchement des droits héréditaires, la succession, l'extinction de la punissabilité, l'extinction de la procédure pénale, la cessation des prestations sociales, entre autres. On observe une situation paradoxale : la victime du meurtre apparaît dans la base de données de Rio de Janeiro, où elle est classée comme personne décédée, mais est considérée en vie dans la base de données de l'État qui a délivré son document d'identité. Il peut également s'agir d'une personne recherchée par sa famille, d'une personne disparue à São Paulo qui est apparue à Rio de Janeiro, malheureusement morte, et qui a disparu faute de politiques structurelles pour l'intégration des bases de données biométriques au Brésil.

Personnes non identifiées dans les prisons

Depuis des décennies maintenant, à Rio de Janeiro, il y a eu des cas de personnes arrêtées à la place d'autres en raison des difficultés d'identification dans l'exécution des mandats d'arrêt. Cependant, la difficulté n'avait jamais fait l'objet d'une analyse et d'un intérêt plus importants de la part des institutions concernées jusqu'à ce que cette question soit portée à l'attention du Comité pour l'éradication de la sous-déclaration et l'accès aux documents de base et du Groupe de contrôle et d'inspection des prisons de la Cour de justice de l'État de Rio de Janeiro en 2014.

En 2014, les données ont révélé qu'environ 12 000 personnes avaient été arrêtées dans l'État de Rio de Janeiro sans que leur identité n'ait été dûment confirmée, soit environ 30 pour cent des personnes arrêtées à l'époque.²⁸ Au moins 1/3 de ce chiffre n'avait même pas de données biométriques correctement classées dans le système de sécurité, c'est-à-dire n'était pas passé par la procédure d'identification criminelle. Ainsi, lors de son arrestation, une personne pourrait indiquer le nom d'autrui et ce nom serait noté comme étant celui du responsable du crime jusqu'au moment de l'éventuel verdict de culpabilité, par le biais de la condamnation.

Le diagnostic établi par la commission a souligné que le problème venait du fait qu'il n'y avait pas d'expertise pour confirmer l'identité, ni au moment de l'arrestation, ni au poste de police, ni à l'intérieur de la prison. A-t-on arrêté la bonne personne? Celui qui purge la peine, est-ce la personne que le juge a condamné?

28 Données extraites du SIPEN – Système d'identification des établissements pénitentiaires de Rio de Janeiro.



Le bon diagnostic de ce problème était étroitement lié à l'identification des prisonniers, avec des répercussions sur les événements liés à leur existence, parmi lesquels le décès lui-même, problème grave dans le système pénitentiaire de l'État de Rio de Janeiro, voire objet de dénonciation dans le Système interaméricain des droits de l'homme. Il y a eu des cas où les familles de personnes privées de liberté n'ont pas été informées de l'emprisonnement et de la mort en prison de leur proche.

Mort non identifiée causée par les agissements de la milice

Le scénario le plus grave concernant le décès de personnes non identifiées est lié à l'implication des milices dans la disparition forcée de personnes.

La croissance des milices à Rio de Janeiro a conduit à l'installation d'une Commission d'enquête parlementaire (CPI) à l'Assemblée législative de l'État de Rio de Janeiro.²⁹

Les chercheurs définissent les milices comme des groupes armés composés d'agents et d'anciens agents de la sécurité publique et de personnes cooptées dans les quartiers défavorisés, y compris d'anciens trafiquants, qui utilisent la force et la terreur pour dominer une région particulière et exploiter illégalement des activités de transport alternatif, de gaz et de télévision par câble.³⁰ Une activité commerciale, un commerce illicite. Ce sont des organisations criminelles qui établissent un réseau de corruption et d'influence avec les forces de police, le pouvoir judiciaire et établissent des relations avec le pouvoir politique et qui, d'autre part, oppriment également les habitants de la région dominée.

Une des politiques de maintien du pouvoir exercé par ces groupes est l'élimination, par la mort, des personnes qui contestent leurs pouvoirs illégitimes ou de celles qui refusent de payer une taxe, un impôt sur le crime, afin qu'elles puissent continuer à exercer leurs activités commerciales dans la région dominée.

Les décès causés par les milices peuvent être qualifiés de disparition forcée, car ils présentent les mêmes caractéristiques que les décès causés par les dictatures : des personnes enlevées de force de leur domicile ou de leur lieu de travail, assassinées et dont le corps disparaît.

29 CPI das Milícias. 2008. marcelofreixo.com.br/cpi-das-milicias

30 Araújo, F. 2014.

Affaire Válter³¹

Válter vivait avec sa mère et ses quatre frères dans une communauté située dans la zone nord de Rio de Janeiro. Pendant son adolescence, il avait participé, à un moment, au trafic de drogue local. Cependant, il s'était détourné du milieu du crime et travaillait sans liens formels dans un projet social du gouvernement. Il avait un fils de trois ans.

Lorsqu'une milice a pris le contrôle du quartier où il vivait, certains amis lui ont suggéré de déménager. Cependant, il s'est présenté aux chefs de la milice avec sa mère, Maria do Retiro, pour leur expliquer que son implication dans le crime était une vieille histoire, et a été autorisé à continuer à vivre dans le quartier.

Plus tard, un conflit entre des groupes de trafiquants de drogue et la milice a provoqué la fuite de cette dernière, laissant le contrôle du site aux trafiquants rivaux du groupe auquel Válter avait appartenu. Pour des raisons mal expliquées, il a disparu.

Sa mère a fait tous les efforts possibles pour le localiser, mais des renseignements non officiels dans le quartier ont indiqué qu'il avait été tué. Elle a ensuite essayé de retrouver le corps de son fils pour pouvoir l'enterrer et tenter d'obtenir une sorte d'aide sociale qui permettrait d'élever le petit-fils que Válter lui avait laissé.

Válter avait été décapité et Maria do Retiro n'a réussi à récupérer que la tête de son fils. Son corps n'a jamais été retrouvé, mais avec ses restes, après une longue procédure administrative auprès des agences de sécurité publique, elle a pu faire l'examen ADN pour prouver que c'était son fils. Cependant, malgré le résultat positif prouvant la parenté, elle n'a jamais pu faire inscrire le décès de son fils à l'état civil.

Le cas de Válter est un exemple de disparition forcée dans lequel il n'a pas été possible de vérifier son identité pour prouver son identification civile et enregistrer son décès.

CE QUI A ÉTÉ FAIT : LES BONNES PRATIQUES DE L'ÉTAT DE RIO DE JANEIRO

La question de la mort de personnes non identifiées et de la disparition civile de personnes est un thème récent pour le pouvoir public. À Rio de Janeiro, certaines mesures ont été prises pour résoudre le problème et, dans cette section, certaines des pratiques adoptées seront présentées et discutées

Création du Groupe de travail sur les décès et les personnes disparues

En 2014, le Groupe de travail sur les décès et les personnes disparues de Rio de Janeiro a été créé dans le but de comprendre et de trouver des solutions au problème des enterrements de personnes non identifiées.

Depuis sa création, des réunions ont eu lieu régulièrement une fois par mois. Des représentants de différents secteurs du pouvoir public y participent, ainsi que des représentants de la société civile et des spécialistes invités, avec pour objectif de cartographier le flux de décès,

31 Étude de cas tiré de Araújo, F. 2014.

de poser un diagnostic des difficultés rencontrées et de proposer des solutions pragmatiques et de subventionner les administrateurs dans la formulation des politiques publiques.

Il y a eu un long processus d'apprentissage collectif et de partage des activités développées dans les organisations respectives. Dans un premier temps, chaque membre du groupe a partagé avec les autres son expérience sur le sujet, quels étaient ses protocoles et les difficultés rencontrées. Cela a permis d'établir un diagnostic visant à identifier étape par étape des erreurs qui conduisent au problème de la non-identification des personnes décédées et leurs répercussions sur la non-résolution des cas de personnes disparues.

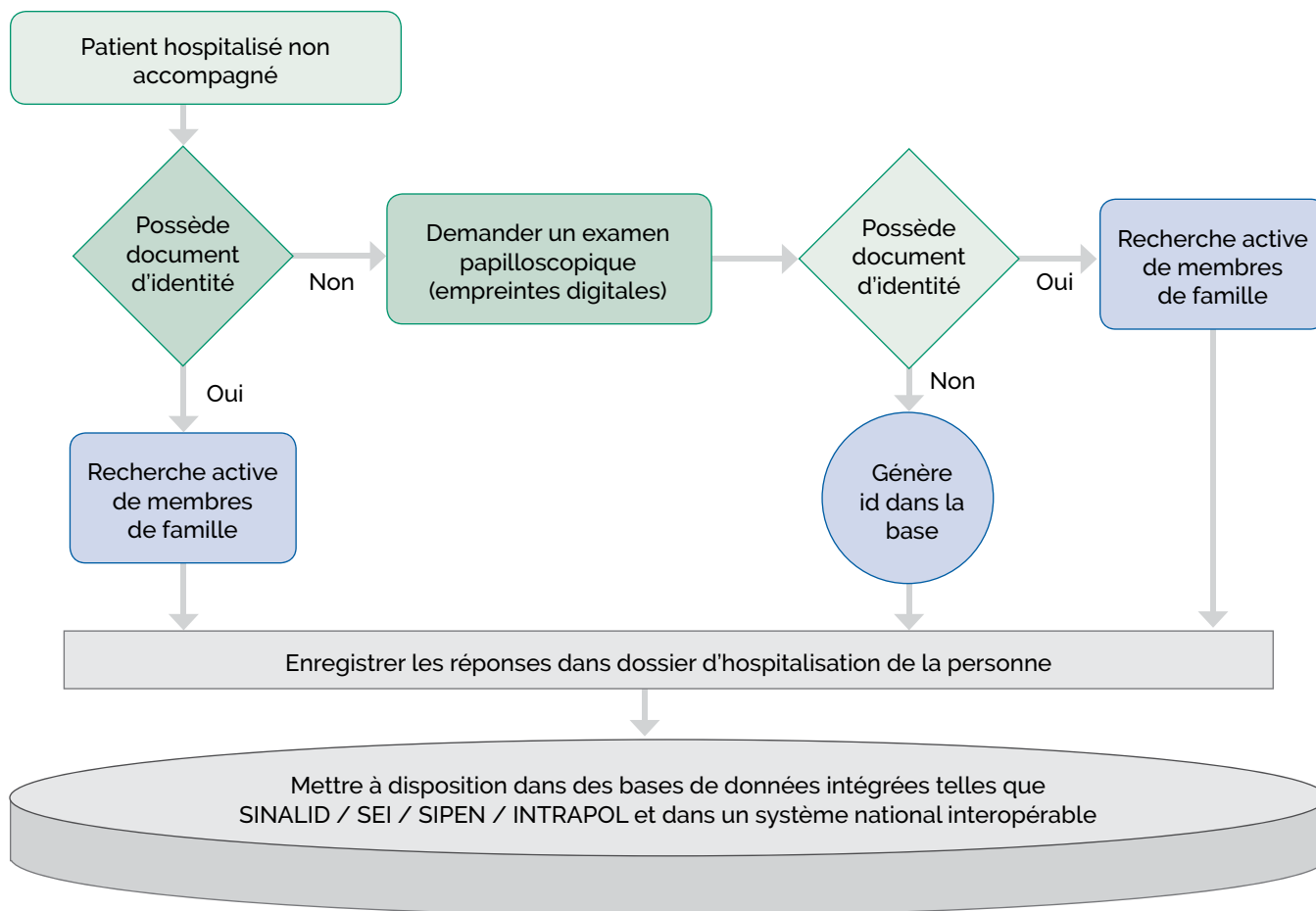
Dans cette partie de l'article, le Groupe de travail présente les résultats obtenus jusqu'à présent.

Nouveau protocole – Personne sans identification dans l'unité de santé

Il était nécessaire d'établir un protocole expérimental pour l'intégration entre le système de santé et l'Institut d'identification.

Nouveau protocole

- L'unité de santé doit vérifier dès que possible, dans le cas de patients qui ne coopèrent pas, c'est-à-dire qui ne sont pas en mesure de communiquer, lorsqu'un patient hospitalisé ne possède pas de document d'identité officiel ou que le document présenté ne permet pas de confirmer son identité;
- Une fois que le doute sur l'identité de ce patient a été levé, l'hôpital doit appeler l'équipe d'experts en papiloscopie du Service public d'identification pour photographier, recueillir ses empreintes digitales et effectuer l'expertise de vérification d'identité en biométrie civile et pénale dans les systèmes électroniques (ABIS – automatic biometrics identification system) et analogiques;
- Si des empreintes digitales existent dans la base de données, on obtient un numéro d'identité, une clé qui révèle les données biographiques de ce patient à partir d'un registre d'état civil réalisé (à la naissance, par exemple) : nom, âge, sexe, galerie de photos, noms des parents, adresses, numéro de téléphone, entre autres données, y compris de nature criminelle.
- L'Institut d'identification, qui a accès au réseau de relations du patient et à plusieurs bases de données du système de justice et de sécurité publique, effectue une recherche active afin de contacter un parent pour lui signaler ce qui lui est arrivé, vérifier s'il existe un dossier de disparition pour cette personne, si celle-ci est en fuite ou recherchée par la justice;
- Le résultat de l'expertise est envoyé à l'unité de santé en moins de 24 heures, indiquant si un membre de la famille a été localisé et si le contact a été établi;
- Lorsque l'expertise des empreintes digitales n'est pas concluante et qu'il n'est pas possible de vérifier l'identité du patient, la question reste de savoir qui est réellement le patient. Les données biométriques collectées (empreintes faciales et digitales) sont intégrées dans la base de données ABIS avec un hachage numérique et un indicateur (alerte) indiquant qu'il ne s'agit pas d'une personne précédemment enregistrée dans ces bases de données, c'est-à-dire que les données déclarées n'ont pas de correspondance dans un registre d'état civil antérieur. Ces données biométriques sont disponibles dans la base de données pour être éventuellement répertoriées comme candidats dans de nouvelles recherches.

Figure 2 : Diagramme du nouveau flux d'identification en cas de décès à l'hôpital.

Le même protocole a été adopté pour les personnes qui meurent dans une unité de santé. La différence est que l'équipe d'experts qui se rend sur le site possède une expertise différenciée exclusivement pour la collecte d'empreintes digitales sur les cadavres.

En 2018, l'Institut d'identification et le Secrétariat à la santé se sont assis à la table des négociations afin d'établir une règle (résolution commune) qui définit les compétences de chaque secteur dans les processus d'identification des personnes vivantes ou qui meurent dans les hôpitaux, les refuges, les unités d'internement prolongé, les sans-abri, institutionnalisant ainsi la nouvelle procédure.

Ce protocole de déclenchement de l'expertise, avec confirmation de l'identité dans le système de santé, a donné les résultats suivants :

- Entre avril 2018, date du début de l'application du nouveau processus, et avril 2019, date de la détermination du rapport préparé par l'institut d'identification et présenté au GT « Décès et disparitions », 421 identifications ont été effectuées, 286 chez des patients vivants et 135 chez des personnes décédées.
- Parmi les personnes vivantes, 12 avaient des avis de recherche en cours comme disparues et 6 avaient des mandats d'arrêt en cours. Parmi les personnes déjà décédées, il y avait 4 disparues et 1 sous le coup d'un mandat d'arrêt.

L'affaire Marcos

Marcos, un nom fictif, âgé de 21 ans et souffrant d'un handicap cognitif et comportemental, avait quitté son domicile de Duque de Caxias, une ville de la région métropolitaine de Rio de Janeiro et, deux jours plus tard, n'est pas revenu. Son père n'a pas déclaré aussitôt la disparition de son fils, car il « faisait toujours cela et revenait, sans jamais aller très loin ». Mais cette fois, c'était différent et il est resté trois jours dans un lieu inconnu.

Pendant ce temps, à Penha, un quartier de la ville de Rio de Janeiro, un jeune homme a été admis à l'hôpital. La police l'a récupéré désorienté à un arrêt de bus. Il n'avait sur lui aucun document d'identité. Le protocole a été déclenché et l'enquête papiloscopique a permis de photographier et de recueillir ses empreintes digitales le jour même de son admission. Après avoir confirmé l'identité de Marcos et accédé aux données de son père, la famille a été informée par téléphone que le jeune homme avait été admis à l'hôpital.

Le père de Marcos s'est rendu à l'hôpital. On lui a dit qu'il n'y avait personne avec le nom indiqué et que « cette histoire d'identifier les gens n'existait pas ». Perturbé et frustré, le père a appelé l'Institut d'identification, qui non seulement a confirmé le fait, mais a également pris contact avec l'administration de l'hôpital afin que le protocole puisse être pleinement respecté, c'est-à-dire : mettre à jour le dossier médical du patient hospitalisé avec son vrai nom indiqué sur le rapport d'expertise qui avait été envoyé. L'Institut a informé le directeur de l'hôpital que le père de Marcos y retournait et qu'il devait être emmené pour retrouver son fils disparu, ce qui s'est finalement produit.

La politique publique mise en œuvre et testée mérite, après sa mise en œuvre, un suivi jusqu'à son intégration par les différents acteurs qui en font partie. Si le père de Marcos ne s'était pas plaint à la personne qui lui avait donné l'information, la rencontre entre le père et le fils n'aurait probablement pas eu lieu, les experts penseraient avoir rempli leur rôle, et le père serait toujours à la recherche de son fils. S'il venait à mourir, Marcos serait probablement enterré comme non identifié, la famille n'aurait pas le droit de le pleurer, pourrait passer des années à le rechercher et une autre disparition se produirait en raison du manque d'intégration des organismes publics.

Dispositions relatives à la norme de nomination des anonymes

La Cour de justice de l'État de Rio de Janeiro, à l'instigation du Groupe de travail sur les décès et les personnes disparues, en raison d'informations selon lesquelles un nombre important d'actes de décès de personnes non identifiées étaient établis chaque année, a établi une norme pour la nomination des « anonymes », c'est-à-dire celles dont les actes de décès ont été établis sans

identification.³² La règle modifie la consolidation normative du Tribunal de Justice de l'État de Rio de Janeiro, en établissant que, dans le cas d'une personne non identifiée décédée civilement dans un hôpital ou un autre établissement public, ou morte accidentellement ou violemment, l'agent doit insérer l'expression « personne non identifiée » dans la case destinée au nom civil du défunt, même si la déclaration de décès est accompagnée d'une autre expression. Cette

32 TJRJ. 2018. tjrj.jus.br/biblioteca/index.html

normalisation, en plus de faciliter le contrôle des données statistiques provenant des registres des personnes non identifiées dans l'État, évite la contrainte d'utiliser des noms stigmatisants ou indignes, qui étaient auparavant très courants à la section des décès de l'état civil.

Identification des personnes dans le système pénitentiaire

Nous avons appliqué la même stratégie dans un autre domaine où les données d'enregistrement des personnes sont peu fiables ou inexistantes : le système carcéral. La solution consistait à mettre en place une confirmation d'identité dès que le prisonnier arrivait à l'unité de police. Avant, c'était la dernière chose à faire, à défaut de ne rien faire.

Le système informatisé de la police de Rio de Janeiro a été modifié pour transmettre électroniquement les empreintes digitales, recueillies en temps réel par des scanners, afin que l'institut d'identification puisse mener l'enquête. Le résultat des examens est ajouté sur l'intranet certifiant déjà l'identité du prisonnier dans son casier judiciaire de sorte que, avant que la procédure ne soit transmise à la Justice, l'identité du prisonnier est déjà établie.

Après six mois de mise en œuvre de l'enquête papilloscopique à l'arrivée aux postes de police, le taux de prisonniers non identifiés est tombé à moins de 2 pour cent. Pour les détenus dont l'identité n'a pas été confirmée dans les prisons, une équipe a été mise en place pour collecter les empreintes digitales aux fins d'analyse.

Ce modèle offrirait des avantages s'il était appliqué dans d'autres états du Brésil, car il garantit les droits de l'homme fondamentaux tels que la personnalité de la peine, la santé en prison, la dépurcation du registre des visiteurs, l'unification des peines, le lien entre le registre d'exécution des peines, la garantie de la concession de la



progression du régime, l'intégrité du prisonnier (très important au Brésil où il y a des indications que certaines prisons ont une forte présence de factions criminelles à l'interne).

Programme de localisation et d'identification des personnes disparues

En 2010, le ministère Public de Rio de Janeiro a créé le Programme de localisation et d'identification des personnes disparues (PLID) dans le but d'articuler les données des différents organismes impliqués dans la localisation des personnes disparues. Cela a contribué au partage de ses bases de données et de son expertise dans l'analyse des liens pour la localisation des membres de la famille des patients qui ont été enregistrés comme disparus en dehors du système de police.

Le PLID regroupe les informations concernant les personnes disparues, les personnes internées et les cadavres retrouvés. Selon un diagnostic du programme réalisé en 2018, 10 128 ont été enregistrés, dont 78 pour cent de personnes disparues, 21 pour cent de cadavres localisés et 1 pour cent de personnes internées.³³

Le ministère Public fédéral, inspiré par l'expérience réussie du programme de Rio de Janeiro, qui a été reproduit dans d'autres états, a créé un système national d'intégration,³⁴ et a notamment encouragé la mise en place de ce programme là où il n'existait pas encore. C'est un système coopératif, donc collaboratif et solidaire, avec une logique vertueuse d'analyse des liens entre les cas de disparition, y compris les corps sans confirmation d'identité, en cas de mort violente ou non. Ce système a une plus grande portée, car il n'est pas limité aux affaires de police.

Une enquête civile a également été lancée au ministère Public de Rio de Janeiro, dont la proposition est de créer un flux pour la notification des membres des familles sur la mort des personnes dont les corps n'ont pas été réclamés, dans les instituts et autres organismes publics de la capitale de Rio de Janeiro.

CONCLUSION

La loi fédérale 13.812/2019 a été promulguée en 2019, établissant la politique nationale de recherche des personnes disparues. Cette loi apporte des définitions, indique la formation d'une base de données nationale avec des ramifications dans les états, établit le partage et l'intégration des systèmes comme outils de gestion et, surtout, donne la priorité et l'urgence à la recherche et à la localisation des personnes disparues.

Il est entendu qu'une politique de localisation des personnes disparues doit être articulée avec des politiques d'identification des citoyens, y compris ceux qui sont décédés, et avec un accès élargi aux documents de base, puisque l'identification sécurisée des personnes est une exigence inévitable pour localiser les personnes disparues.

À cet égard, sur la base de l'expérience du Comité multisectoriel de Rio de Janeiro, certaines recommandations peuvent être formulées pour contribuer à la mise en œuvre effective des mécanismes prévus par cette loi au niveau national et également par d'autres états qui sont confrontés à des défis similaires en ce qui concerne le problème du décès de personnes non identifiées.

1. **Création d'une base de données d'identité nationale, couvrant l'ensemble de la population, et compatible avec les bases d'identité des états.** L'absence d'une base de données nationale et le manque d'accès des états aux bases de données fédérales existantes compromettent tout effort visant à améliorer le processus d'identification afin d'éviter les cas d'inhumation de personnes non identifiées.
2. **Normalisation nationale par le Conseil national de la justice de l'enregistrement des décès de personnes non identifiées,** y compris des directives expresses pour les bases de données de l'état civil à auditer afin d'obtenir une meilleure qualité des données et une soumission régulière des données au Système national d'information de l'état civil (SIRC).
3. **Mise en œuvre des déclarations de naissances vivantes et de décès sur support électronique,** permettant de réduire le délai entre la déclaration et l'inscription de ces données dans le système d'état civil, permettant leur consultation par les organes administratifs qui travaillent à la localisation des personnes disparues. Le certificat de décès électronique permettra également de mieux caractériser la personne, puisqu'il permettra d'élargir les renseignements recueillis, notamment ceux concernant l'identification de la personne décédée.

34 cnmp.mp.br/portal/institucional/286-acao-nacional/direitos-fundamentais/projetos/sinalid-sistema-nacional-de-localizacao-e-identificacao-de-desaparecidos-do-ministerio-publico

4. Développement d'une stratégie de formation continue et de sensibilisation des comités d'état sur le thème de décès des personnes non identifiées. Les comités d'état sont composés d'agents publics (santé, sécurité publique, justice et assistance sociale), qui peuvent agir en synergie pour réduire le problème.

Dans cet article, nous résumons les leçons tirées de la mise en œuvre d'actions visant à atténuer la souffrance des familles dont des proches ont disparu et qui traversent plusieurs années de souffrance à la recherche, parfois impossible, de leurs proches, parce qu'ils ont pu être enterrés en tant que personnes non identifiées. De même, grâce à cette action, nous savons que les problèmes de fraude dans les politiques sociales et la sécurité peuvent être réduits de la même manière.

Les auteurs remercient tous les participants du Groupe de travail sur les décès et les personnes disparues de Rio de Janeiro et, en particulier, toutes les familles qui ont partagé leurs expériences et qui sont les principaux acteurs de la sensibilisation du public à l'importance d'une politique nationale de recherche des personnes disparues.

**Alexandre Trece, Cláudio Machado
et Raquel Chrispino**



RÉFÉRENCES

Araújo, F. 2014. Das "técnicas" de fazer desaparecer corpos: desaparecimento, violência, sofrimento e política. Rio de Janeiro, Lamparina, FAPERJ.

Bartholo, L. et al. 2018. Integração de Registros Administrativos para Políticas de Proteção Social: contribuições a partir da experiência brasileira. Texto para Discussão 2376.

ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32758

Beatriz, G. et Leonardos, L. 2017. O movimento que está sacudindo o Brasil para promover o registro civil de nascimento, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Brasileiro, T. 2017. O Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Rio de Janeiro: um zoom sobre a sua trajetória, in Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Brésil. 1973. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, *Lei dos Registros Públicos*.

planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm

Brésil. 1988. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Art. 236. Les services notariaux et de déclaration sont effectués sur une base privée, par délégation du pouvoir public.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brésil. 1997. La loi nº 9.534 du 10 décembre 1997 traite des actes nécessaires à l'exercice de la citoyenneté, y compris les actes de naissance et de décès. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm

Brésil. 2007. Le décret nº 6.289 du 6 décembre 2007 a établi l'Engagement national pour l'éradication de la sous-déclaration des naissances et l'élargissement de l'accès à la documentation de base.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm

Brésil. 2012a. La loi 12.654 du 28 mai 2012 a modifié la loi sur l'exécution des peines afin de prévoir la collecte d'un profil génétique comme forme d'identification criminelle.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12654.htm

Brésil. 2012b. La loi nº 13.675/2018 du 11 juin 2018 crée la Politique nationale de sécurité publique et de défense sociale (PNSPDS) et institue, entre autres, le Système unique de sécurité publique (SUSP).

planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm

Brésil. 2014. Le décret 8.270 du 26 juin 2014 a créé le Système national d'information sur l'état civil (Sistema Nacional de Informações de Registro Civil [SIRC]).

planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8270.htm

Cerqueira, D. 2012. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. *Economia Aplicada*, 16(2), 201-235.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. 2013. La Disposition 28/2013 prévoit la déclaration tardive de la naissance, par l'officier de l'état civil des personnes physiques, dans les cas dépendant de sa compétence.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. 2015. La Recommandation 19/2015 prévoit la création d'une base de données sur les décès de personnes non identifiées.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. 2020. Le portail Justiça Aberta contient des renseignements administratifs sur la justice extrajudiciaire. cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/

CPI des milices. 2008. Rapport final de la Commission d'enquête parlementaire sur l'action des milices dans l'État de Rio de Janeiro. Assemblée législative de Rio de Janeiro.

marcelofreixo.com.br/cpi-das-milicias

IBGE. 2018. Statistiques de l'état civil 2018. ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?edicao=26178&t=sobre

INSS. 2019. L'analyse approfondie de l'INSS a déjà permis d'annuler 261 000 prestations, ce qui représente une économie annuelle de 4,3 milliards.

gov.br/pente-fino-do-inss-ja-cancelou-261-mil-beneficios-com-economia-anual-de-43-bilhoes/

Ministère de la Santé. 2018. Rapport des participants à l'atelier intitulé « Melhoria do diagnóstico da causa da morte – Qualidade do atestado médico e uso do aplicativo atestado ». saude.gov.br/noticias/svs/43998-diagnostico-da-causa-da-morte-e-qualidade-do-atestado-medico-sao-temas-de-oficina-para-multiplicadores

Ministère de la Santé. 2020. Outil TABNET d'extraction de données du système d'information sur la mortalité. tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def

MJSP – Ministère de la Justice et de la Sécurité publique. 2020. Le système national d'information sur la sécurité publique, les prisons, la traçabilité des armes et des munitions, le matériel génétique, le numérique et les drogues (Sinesp). justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1

MPRJ – Ministère Public de Rio de Janeiro. 2018. O Desaparecido nas Burocracias do Estado. Diagnóstico do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos.

mprj.mp.br/documents/20184/748003/relatorio_plid.pdf

Santos, J. 2020. Biometria identifica 730 mortos que eram considerados desaparecidos em Goiás. emaisgoias.com.br/biometria-identifica-730-mortos-que-eram-considerados-desaparecidos-em-goias/

Soares, M. et Machado, J. 2018. Federalismo e políticas públicas. Brasília, Enap.

TJRJ – Cour de justice de Rio de Janeiro. 2018, Disposition 19/2018 : normalisation de l'enregistrement du décès des personnes sans identification. tjrj.jus.br/biblioteca/index.html

Stratégies pour affronter les défis imposés par la COVID-19 au Service d'état civil en Équateur

par Vicente Andres Taiano Gonzalez, Gustavo Pedroso de Lima Brusse et Vinicius Souza Maia

INTRODUCTION

Au départ, l'Équateur a été l'un des pays les plus touchés par la COVID-19 en Amérique du Sud, surtout dans la ville de Guayaquil, située dans la province du Guayas. Le 12 mars 2020, le ministère de la Santé publique (MSP) a déclaré l'état d'urgence sanitaire dans tous les établissements du système national de santé, dans les services de laboratoire, les unités d'épidémiologie et de contrôle, les ambulances aériennes, les services médicaux et paramédicaux, les hospitalisations et les consultations externes, en raison de la possibilité imminente de l'effet provoqué par le coronavirus (COVID-19), et pour prévenir une contagion massive éventuelle de la population. De son côté, aux termes du décret exécutif n° 1017 du 16 mars 2020, le président de la République a déclaré l'état d'urgence et un couvre-feu sur tout le territoire national.¹

Le pic initial fait état d'environ 6 700 morts durant les 15 premiers jours d'avril (la moyenne mensuelle de Gayas s'établissant entre 1 800 et 2 000 enregistrements de décès environ). Les provinces de El Oro, Pichincha y Manabí ont suivi, mais avec un nombre de décès considérablement inférieur enregistré durant la même période. Avec la saturation des unités de soins intensifs et le rebond des décès à Gayas, les services funéraires

n'ont pas pu faire face à la forte demande en matière de décès dans les foyers. Par conséquent, la demande importante et soudaine en matière de collecte de cadavres et d'enregistrement de décès a entraîné une pénurie de médecins légistes, et le gouvernement a alors créé le groupe de travail spécial (Grupo de Tarea), en vue de redoubler d'efforts dans la ville de Guayaquil et de satisfaire à la demande exacerbée. La Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC) a travaillé main dans la main avec le groupe de travail spécial en vue d'assurer les enregistrements de décès en temps réel, et elle a facilité sa logistique pour s'adjoindre des équipes de l'établissement au sein des entreprises de pompes funèbres, et garantir ainsi l'accès au service de manière plus souple et efficace.

La situation de risque et d'urgence provoquée par la pandémie est un défi qui touche directement les principes fondamentaux des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC). Autrement dit, leur fonction d'enregistrement continu des faits et actes civils qui permet d'apporter des renseignements pour la production de statistiques dans les systèmes de statistiques de l'état civil, de même que leur fonction sociale, à savoir la garantie de l'accès aux droits fondamentaux de la personne.

1 Garcés, L. M. 2020. defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf

La déclaration et l'enregistrement des naissances et des décès en temps opportun ont été mis au défi par l'augmentation des barrières préexistantes à caractère économique, culturel et géographique dans le contexte de la pandémie, dans lequel priment entre autres la distanciation sociale, la restriction de la mobilité intra-urbaine, interurbaine et interprovinciale qui touche les populations plus éloignées, de même que celles vivant dans les zones urbaines marginales, l'impact économique dans les foyers causé par la récession économique, et la féminisation des activités de soins à domicile.

Dans ce contexte, les systèmes ESEC sont appelés à se montrer résilients² et à produire des protocoles, à partir de la législation en vigueur, qui permettent de satisfaire aux besoins et exigences des citoyens en temps opportun. Il est important de disposer de données solides et fiables dans le but d'améliorer les politiques de développement, en définissant les besoins sur le territoire pour intensifier la planification, la surveillance et le suivi.

Dans le présent document, nous allons aborder la réponse émergente du système de l'état civil de l'Équateur face à la pandémie de COVID-19 depuis mars 2020, dans le but de visualiser les stratégies déployées pour garantir la continuité opérationnelle et l'enregistrement des faits et actes de l'état civil durant la crise sanitaire.

DIAGNOSTIC

Défis imposés par la pandémie pour le fonctionnement du Service d'état civil

En temps normal, le processus de déclaration d'un fait d'état civil se fait en personne dans les agences de la DIGERCIC avec une taxonomie

établie. Avant le processus de modernisation du Service d'état civil de l'Équateur amorcé en 2008, cette formalité était trop bureaucratique pour les usagers, car elle exigeait une grande quantité de documents, plusieurs rendez-vous en agence pour conclure le processus, avec une infrastructure précaire dans les bureaux d'état civil et des ressources humaines insuffisantes aux guichets d'accueil.³

Cette situation produisait une grande insatisfaction des usagers par rapport au service, ce qui, par ailleurs, laissait la place aux agissements de gestionnaires opérant dans des schémas de corruption en raison des lacunes du système. Cela aboutissait à un manque d'accès opportun et à un processus d'obtention de documents coûteux, surtout pour les populations les plus vulnérables.

Durant l'année 2008, par voie d'un accord entre la Banque interaméricaine de développement (BID) et le gouvernement central, et avec un grand processus de restructuration et d'investissements considérables dans le système de l'état civil, bon nombre de ces problèmes ont été surmontés, solutionnés ou réduits de manière drastique.

Avec l'arrivée de la pandémie de COVID-19, la continuité des services en personne dans les bureaux d'état civil est devenue insoutenable, ce qui a exigé l'application de mesures d'urgence qui n'ont été possibles que grâce aux innovations introduites dans le système au fil des 12 dernières années.

Avec la pandémie, il a fallu réviser et adapter diverses étapes intermédiaires dans la procédure. Normalement, la déclaration d'un décès, attestée au préalable par un médecin,

2 Terme entendu ici comme la capacité d'une institution à maintenir son fonctionnement en temps de crise et de catastrophe et à rétablir des conditions de fonctionnement normales sans pertes qualitatives ni structures importantes par la suite. Nous faisons la différence entre la résilience et la résistance ou la réaction face à des processus du changement institutionnel occasionnés par le développement institutionnel à travers la volonté politique de transformer ses moyens ou ses objectifs.

3 Banque interaméricaine de développement. 2018. dx.doi.org/10.18235/0001286

nécessitait un représentant de la personne défunte, qui l'apportait à un bureau d'état civil, où l'enregistrement était finalisé et la documentation nécessaire était émise. Avec la nécessité et la force obligatoire de la distanciation sociale, ce processus est devenu trop risqué. La continuité de ces activités nécessitait une adaptation à la situation d'urgence imposée par la pandémie, en tenant compte des risques auxquels étaient exposés les professionnels de la santé, les membres de la famille et les fonctionnaires de la DIGERCIC.

Une autre situation qui a exigé une révision était le fonctionnement des bureaux d'état civil à proprement parler. Dans des situations courantes, les bureaux fonctionnaient avec une demande quotidienne élevée, réunissant des dizaines, voire des centaines de personnes par heure qui se rendaient à la DIGERCIC pour y effectuer différents types de formalités. Dans un contexte de pandémie et de crise sanitaire, cette situation est devenue insoutenable et a exigé une réévaluation de chaque service selon le niveau de contagion dans chaque territoire.

L'urgence et le risque ont exigé une priorisation temporaire des processus d'enregistrement à caractère essentiel, principalement les décès et les naissances, produisant ainsi l'interruption momentanée d'autres services comme l'enregistrement des mariages, la transcription des divorces, l'identification et la délivrance de cartes d'identité, qui ont été rétablis progressivement par la suite en fonction de la réalité épidémiologique de chaque territoire.

Un autre aspect particulièrement pertinent pour les systèmes ESEC a été la nécessité de fournir les intrants nécessaires pour l'approche et la gestion relatives à la pandémie du point de vue des statistiques, de la communication publique et de la transparence gouvernementale, en diffusant l'information et les données quotidiens sur la situation de la santé de la population pour prendre des mesures et des décisions adéquates.

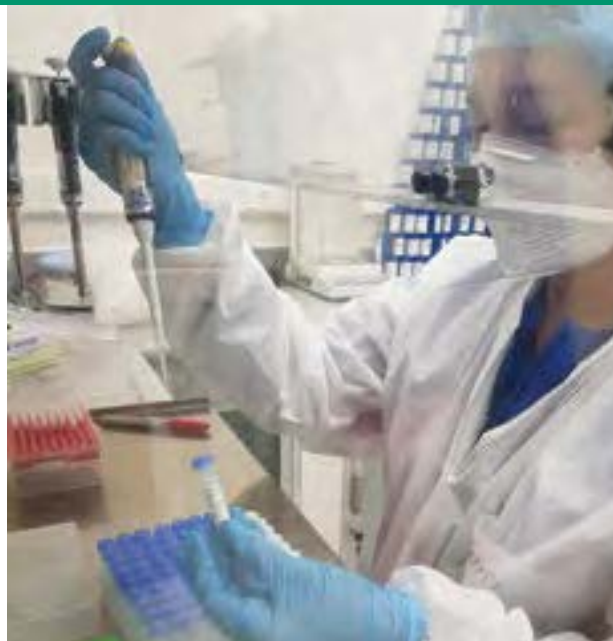


Photo : Institut national de recherche en santé publique (INSPI)

Une des caractéristiques les plus importantes d'un système ESEC est son fonctionnement permanent, lequel permet la réalisation et la répétition de tâches périodiques déterminées, par exemple le renouvellement de la validité des documents. Naturellement, la nécessité de se rendre au bureau d'état civil pour les formalités durant une pandémie n'est pas recommandée et, comme il ne s'agissait pas d'un problème ne pouvant être reporté, cela a exigé également des mesures administratives internes qui ont donné une solution concrète aux citoyens.

Outre les défis à court terme imposés par la nécessité de la distanciation sociale, il est clairement apparu que la continuité et la qualité des services ESEC du pays étaient liées à des questions structurelles. Pour cette raison, diverses mesures prises avant la pandémie, pour des raisons de modernisation, ont joué un rôle essentiel dans la capacité d'approche et de réponse. Voici certaines de ces mesures : l'implantation du système de l'état civil en ligne (REVIT), la numérisation des services, et la mise en œuvre d'équipes mobiles pour rapprocher les services des citoyens. Ces initiatives à moyen et long terme ont fourni la base sur laquelle on a pu prendre les mesures d'urgence, et en plus elles demeureront un recours supplémentaire dans le système ESEC en Équateur.



Photo : Juan Ordonez / Unsplash

Décès causés par la COVID-19

La déclaration d'un décès est un acte primaire qui se réalise une fois qu'il est question du décès d'une personne, et elle constitue la clôture du processus d'identité légale. En Équateur, elle s'effectue sur la base du formulaire statistique de décès dûment signé par l'autorité compétente. Hors du pays, le document d'habilitation pour effectuer la déclaration est le certificat médical du décès. On considère qu'une déclaration de décès est ordinaire si elle est effectuée dans les 48 heures suivant le décès. Si ce laps de temps est dépassé, on considère que la déclaration de décès est extraordinaire, selon le cadre législatif existant.

Jusqu'en 2016, ces documents étaient en version papier, sur place, au sein des bureaux du Service d'état civil, et ils étaient envoyés à l'Institut national de statistique et de recensement (INEC) à des fins statistiques. Avec la mise en place de l'enregistrement numérique à l'échelle du REVIT, les décès déclarés dans les établissements de santé ont impliqué différents organismes de l'État tels que les établissements de soins de santé, de sécurité et l'INEC, ainsi que la DIGERCIC, augmentant ainsi la couverture, la qualité et la fréquence des enregistrements.

De cette façon, les enregistrements se font numériquement dans les établissements de soins de santé, puis ils sont envoyés à la DIGERCIC pour y être traités et, de façon instantanée, à l'INEC. Le citoyen devait se rendre dans un bureau d'état civil pour remplir les formalités et obtenir ainsi le document.

L'urgence de la pandémie a exigé que la partie présente de ces formalités, à la DIGERCIC, puisse se faire en ligne. Dans le but de garantir la qualité et l'authenticité des renseignements, chaque soumission passe par un processus de révision interne avant que la déclaration soit effectivement enregistrée ou que la documentation soit émise; il se peut que le demandeur doive envoyer des documents supplémentaires ou réviser sa demande de façon à couvrir l'ensemble des exigences établies par la norme. Au terme du processus, le document peut être obtenu par voie électronique sur le site Web de la DIGERCIC.

L'attribution de la cause du décès est un processus d'identification et d'interprétation rapportées par le médecin ou le personnel autorisé qui atteste du décès, après avoir recueilli l'information et rempli le formulaire de l'INEC. Le 25 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a publié la Codification selon le sigle CIE-10 pour la COVID-19;⁴ celle-ci établissait tant les nouveaux codes pour la COVID-19 pour les personnes décédées après une confirmation de diagnostic que d'autres codes pour les cas suspects ou probables dans lesquels la cause attestée par le médecin ou le responsable autorisé était un « cas présumé de COVID-19 » ou une « maladie respiratoire » pour les personnes décédées des suites de symptômes semblables ou liés à la COVID-19, mais pour lesquelles il n'y a pas eu de test de dépistage.

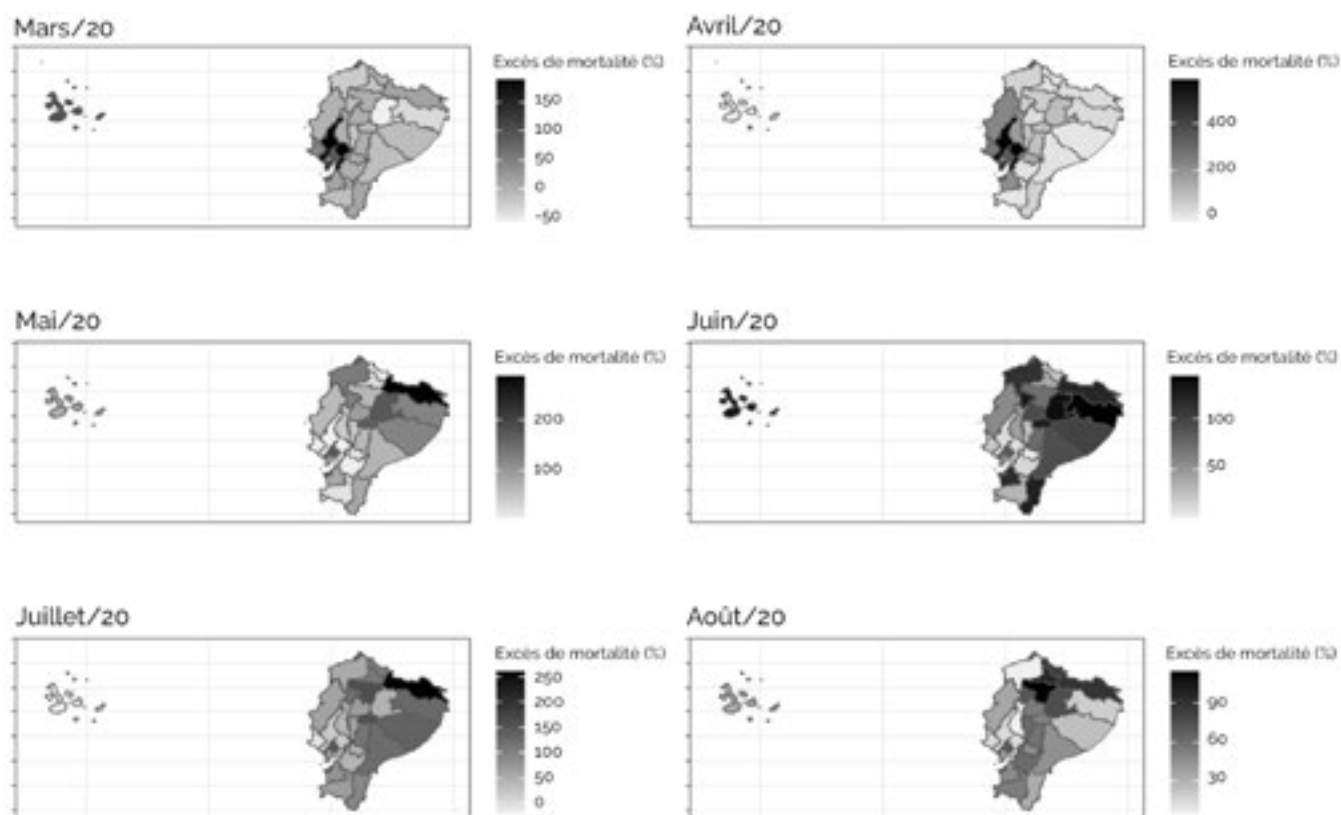
4 Organisation panaméricaine de la santé. 2020. paho.org/arg/index.php?option=com_docman&view=download&alias=468-covid-cie-codigos-2020-03-25-espanol&category_slug=documentos&Itemid=624

En considération de toutes les causes de décès, le pic le plus élevé a été enregistré au mois d'avril 2020, dans la province du Guayas, avec une grande proportion dans la ville de Guayaquil; le 4 avril, on a atteint 815 décès dans ladite province, et 12 139 décès au total pour le mois complet. Si l'on compare ces chiffres au nombre de décès pour la même période de l'année 2019, on constate une différence de 84,64 pour cent.⁵

En général, les zones les plus touchées ont été la région Costa et la région Sierra, comme le montrent les données enregistrées jusqu'au mois d'août de la mise à jour du ministère de la Santé publique à propos des cas de coronavirus

en Équateur.⁶ La situation dans la province du Guayas a commencé à se régulariser au mois de mai, mettant en évidence une baisse considérable. Au mois de juin, on a finalement atteint des valeurs normales, ce qui a eu pour résultat l'enregistrement de 1 819 décès. Un effet domino s'est produit dans les provinces voisines, maintenant ainsi la même tendance dans la Costa (figure 1). Il n'en a pas été de même dans la Sierra et dans le centre du pays, où l'on a observé une augmentation des enregistrements de décès, toutes causes confondues, surtout dans la province de Pinchincha, qui a affiché une hausse de 40,43 pour cent par rapport aux données pour la même période en 2019.

Figure 1 : Excès de mortalité (en %) durant la pandémie en lien avec la moyenne de 2018 et de 2019 (du 1^{er} janvier au 31 août) en Équateur.



Source : Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC), 2020

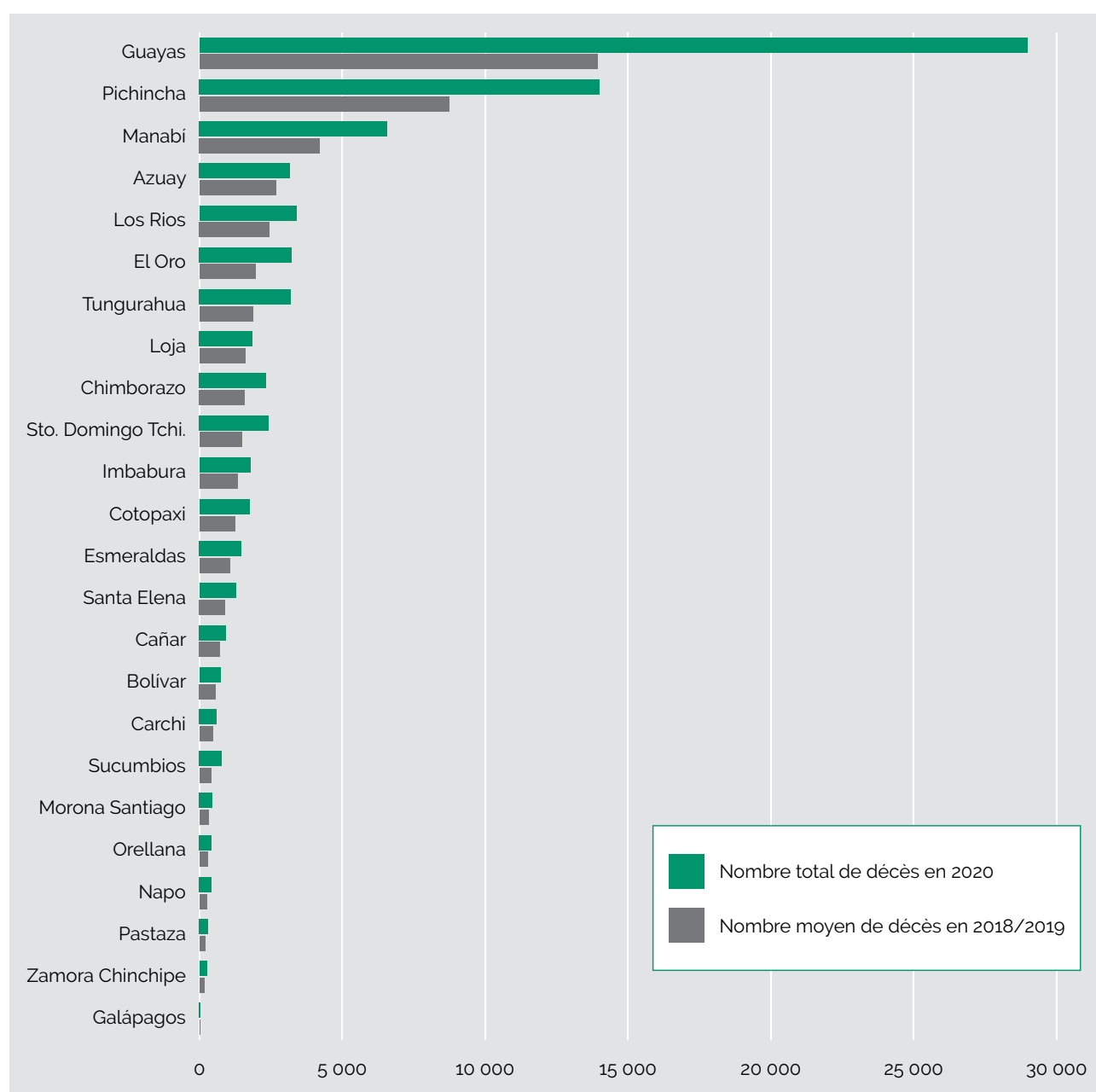
5 DIGERCIC. 2020a. registrocivil.gob.ec/cifras

6 DIGERCIC. 2020b. registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/protocolo_reanudación_de_servicios_v_2.0-signed_asg30092020.pdf

Les autres provinces qui ont mis en évidence une augmentation du taux d'enregistrement des décès toutes causes confondues au mois d'avril étaient Santa Elena avec 90,26 pour cent, Manabí avec 65,74 pour cent, et El Oro avec 65,28 pour cent d'enregistrements supplémentaires par rapport aux données de l'année 2019 pour la même période (information du bilan du 15 juillet 2020).

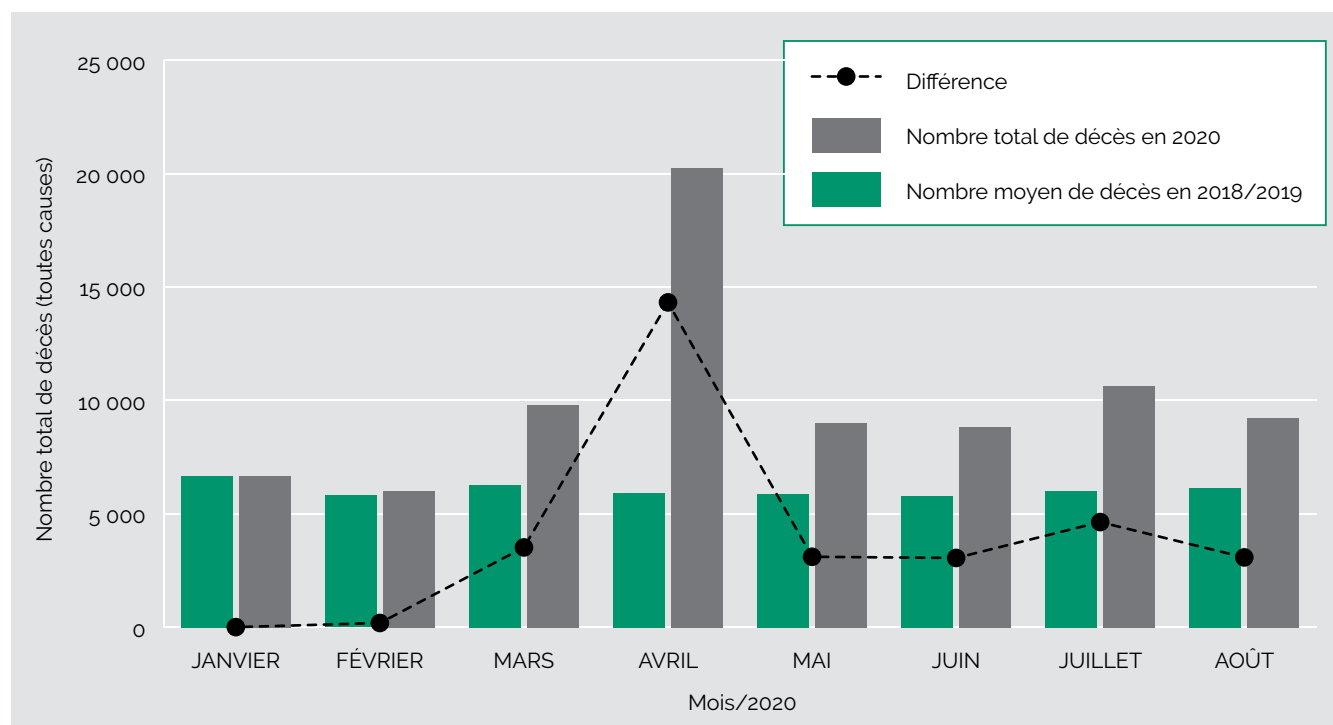
Ensuite, la figure 2 montre le nombre total de décès en 2020 (du 1^{er} janvier au 31 août) en comparaison avec le nombre moyen de décès sur la même période en 2018 et 2019 pour chaque province de l'Équateur. Quant à la figure 3, elle montre la distribution de ces décès au fil des mois pour tout le pays; le mois d'avril affiche le pic de décès le plus élevé.

Figure 2 : Nombre total de décès en 2020 (du 1^{er} janvier au 31 août) en comparaison avec le nombre moyen de décès sur la même période en 2018 et 2019 pour chaque province de l'Équateur.



Source : Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC), 2020

Figure 3 : Nombre total de décès par mois en 2020 (du 1^{er} janvier au 31 août) en comparaison avec le nombre moyen de décès sur la même période en 2018 et 2019 en Équateur.



Source : Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC), 2020

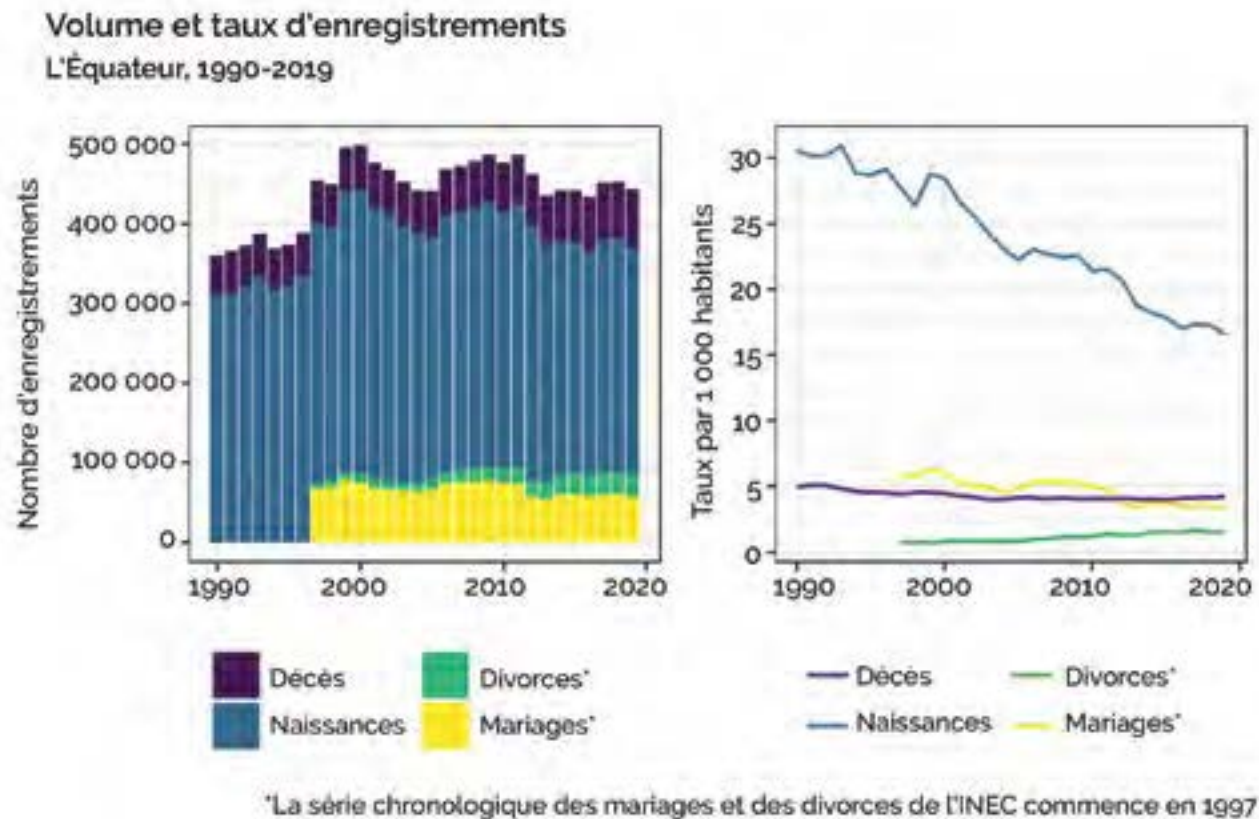
Demande d'enregistrement de faits et d'actes civils, selon la région, en Équateur

La pandémie n'a pas seulement touché le pays de manière inégale, comme on l'a vu dans la section précédente; la qualité des services ESEC à l'échelle nationale est également liée à des questions démographiques et structurelles. Les populations de ces régions présentent des différences importantes tant en matière de densité que de tranches d'âge, ce qui se répercute directement sur la demande d'enregistrement des faits et actes civils. La majeure partie de la population du pays se concentre dans les régions de la Costa (52,5 pour cent) et de la Sierra (41,9 pour cent), mais un contingent important vit en Amazonie (5,1 pour cent) Dans les régions insulaires (Galápagos) et dans les zones non délimitées (exclues des figures), on retrouve à peine 0,4 pour cent de la population.

L'Équateur se trouve aujourd'hui à un stade intermédiaire de sa transition démographique où sa population croît à un rythme inférieur (moins de 2 pour cent) mais le pays présente une augmentation notable grâce à l'inertie démographique.

La preuve la plus visible de cette transformation est la chute du taux de natalité (figure 4), qui présentait déjà une diminution importante durant la période de 1990 à 2018, soit 44 pour cent. Les niveaux de mortalité n'ont pas substantiellement changé durant cette période, mais il est probable qu'ils commencent à augmenter progressivement au cours des prochaines années, en raison du changement dans la structure de la population occasionné par la modification de la composition démographique.

Figure 4 : Volume d'enregistrements et taux de naissance, de décès, de mariage et de divorce.



Il s'agit d'une période de grande demande pour l'état civil (figure 4), considérant que les enregistrements des naissances se maintiennent à la hausse et que les décès augmentent progressivement. Bien qu'il existe des variations dans le taux de décès, elles n'ont pas d'incidence sur le niveau de demande, puisque la population augmente également. Par conséquent, en ce moment, l'Équateur fait face à une demande accrue en termes de services d'état civil.

Bien que le nombre de mariages ait diminué à partir de 2013, la baisse n'est pas aussi importante, et le nombre annuel est demeuré stable jusqu'en 2019. Les divorces ont nettement augmenté depuis le début de la série en 1997, en passant de 8 500 en 1997 à 26 800 en 2019. En termes de demande relative à l'état civil, pour les mariages et les divorces, on en a enregistré 78 500 en 1997 et 83 600 en 2019; la hausse du nombre de

divorces dépasse donc la réduction du nombre de mariages.

La demande totale en matière d'enregistrements des faits d'état civil en 2017, 2018 et 2019 était d'environ 450 000 enregistrements entre les naissances, les décès, les mariages et les divorces, sans compter d'autres demandes telles que la délivrance de cartes d'identité.

Durant le pic le plus élevé de la pandémie, on a concentré les efforts sur l'enregistrement des décès et des naissances. Au mois de mai, la DIGERCIC a repris le service d'enregistrement des mariages (in situ) en raison de la grande demande; près de 1 800 mariages à l'échelle nationale sont restés en attente entre mars et avril. C'est pour cette raison que le service a repris en mai, en vue de répondre à la demande endiguée, et plus tard en juin, on a amorcé

l'établissement de quarts de travail en ligne (dans le nouveau système) pour relancer complètement le service. Ainsi, en utilisant toutes les mesures sanitaires, les mariages civils ont été effectués dans le cadre de la nouvelle normalité.

D'un autre côté, la transcription des divorces est une formalité pour laquelle la demande est faible en temps normal, donc aucune mesure exceptionnelle n'a été prise à cet égard.

Le sous-enregistrement en Équateur

Dans le dernier recensement de la population et du logement en Équateur,⁷ on a inclus deux questions concernant les registres de population : si la personne avait une carte d'identité (et, donc, était déjà inscrite sur les registres d'état civil) et, si ce n'était pas le cas, si elle était enregistrée. Sur les 14 483 499 déclarations, 161 244 personnes (1,11 pour cent) seulement ont répondu qu'elles n'avaient pas de carte d'identité et qu'elles n'étaient pas enregistrées; par conséquent, les mesures de l'INEC étaient en accord avec le sous-enregistrement des naissances.

Pour ce qui est de l'état civil des naissances vivantes (naissances et enregistrements par la suite, à n'importe quel moment de sa vie), l'Équateur détient un registre de sa population pratiquement complet. Toutefois, comme l'a souligné Peralta,⁸ il lui est encore difficile de garantir la totalité et la qualité de l'information au sujet des décès.

Les différences régionales sont importantes, comme le cas de la région amazonienne, qui présente jusqu'à 2 pour cent de population non enregistrée, tandis que la Sierra se situe à 0,8 pour cent. Au niveau national, le niveau général de sous-enregistrement est faible. On n'a pas relevé de différences significatives selon le sexe dans cette population.

Selon les données du Service d'état civil pour l'année 2020, on constate que le sous-enregistrement d'enfants de moins de cinq ans fluctue entre 44,2 pour cent dans la province des Galápagos et 3,5 pour cent dans la province de El Oro, tandis que la moyenne nationale est de 16,47 pour cent. Comme résultat, on estime la couverture nationale de l'enregistrement des naissances à environ 83,5 pour cent. Cependant, dans les régions comme les Galápagos (55,8 pour cent), Bolívar (60,2 pour cent), Zamora Chinchipe (61,0 pour cent) et Cañar (64,4 pour cent), on a encore une couverture inférieure à 65 pour cent.

MESURES EFFICACES PRISES POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS IMPOSÉS PAR LA COVID-19 EN ÉQUATEUR

Dans cette section, nous allons aborder les principales mesures d'urgence de la DIGERCIC face à la pandémie de COVID-19 à partir de mars 2020. Les mesures se sont avérées nécessaires non seulement pour satisfaire à la grande demande en matière d'enregistrement des décès causée par la pandémie, mais également pour garantir la sécurité sanitaire des prestataires de services et les usagers du système de l'état civil en Équateur, dans le but de maintenir au niveau le plus bas possible le sous-enregistrement des naissances, des mariages et des décès, ainsi que pour fournir des données fiables aux institutions, aux médias et aux universités, par l'entremise de données mises à jour quotidiennement qui ont été présentées sur notre portail Web.

Parmi les principales mesures entreprises par l'institution dans le cadre de la crise sanitaire, nous pouvons citer les procédures préexistantes à moyen et long terme qui ont été exigées

7 INEC. 2010. ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

8 Peralta, A. et al. 2019. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-019-0183-y



avec plus d'intensité, comme la modernisation du système d'état civil, la stratégie d'équipes mobiles et le système d'état civil en ligne (REVIT), de même que d'autres mesures entreprises à court terme.

Protocoles d'urgence à court terme

Intégration coordonnée des unités hospitalières

À partir du 20 mars 2020, la DIGERCIC a coordonné l'enregistrement des décès dus à la COVID-19 avec le réseau de santé intégrée par les unités hospitalières de l'Institut équatorien de sécurité sociale, le ministère de la Santé publique et l'Association nationale de cliniques et d'hôpitaux privés de l'Équateur, afin qu'elles se fassent de manière directe entre le Service d'état civil et le médecin qui atteste du décès, et ce dans le but de préserver la santé, la sécurité et le bien-être des citoyens qui requièrent le service, en évitant ainsi la rupture de la barrière épidémiologique et en garantissant en même temps la prudence pour les fonctionnaires qui sont présents et travaillent sur place.

Le 24 mars 2020, l'administration centrale, au moyen d'un décret présidentiel, a créé un groupe de travail spécial dans le but d'avoir un protocole précis pour la collecte des cadavres dans la ville de Guayaquil, l'épicentre de la pandémie au

niveau national. Le Service d'état civil a participé de manière active à l'élaboration de lignes directrices pour la procédure d'enregistrement de décès des personnes décédées à leur domicile.

Stratégie de prestation de services

Le Comité national des opérations d'urgence a prévu un système de « feux de signalisation tricolores » pour le retour progressif aux activités présentiels qui classe les provinces dans des couleurs qui vont du rouge, avec des mesures strictes en matière d'isolement et de distanciation sociale, au jaune et au vert, avec davantage de flexibilité dans les restrictions.

En accord avec le système de feux de signalisation des provinces, la DIGERCIC a mis au point le Protocole de reprise des services de la Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité, par lequel on élabore des directives pour la gestion du talent humain, de même que les normes sanitaires qui sont d'application dans tous les bureaux du pays, qui prennent en compte la distanciation physique recommandée par les organismes de santé, l'utilisation de masques et le lavage constant des mains. Dans ce contexte, la stratégie de prestation de services, selon la planification précédente, permet à l'institution de continuer à prêter attention avec une demande contrôlée pour éviter les rassemblements aux guichets de services physiques.

Établissement de quarts de travail et nouveaux bureaux

L'objectif de l'établissement de quarts de travail est que la DIGERCIC puisse contrôler la demande du service et, surtout, la quantité de personnes qui entrent dans ses antennes, ce qui permet de veiller à la santé de toutes et tous, étant donné que le service d'identification est le plus demandé par les citoyens. Les services de cartes d'identité sont disponibles dans les 38 antennes de la

DIGERCIC comptant des points d'impression et dont le canton a un feu de signalisation orange, et les usagers doivent planifier le rendez-vous correspondant sur Internet.

À partir du 20 avril, on a habilité cinq antennes de l'état civil dans les établissements de santé (ARCES) supplémentaires pour l'enregistrement des naissances en temps opportun. À partir du 4 mai 2020, la DIGERCIC a offert le service d'enregistrement des naissances dans 45 antennes à l'échelle nationale selon des horaires du lundi au vendredi de 8 h à 12 h. Depuis le 4 mai 2020, on offre le service selon la modalité de l'établissement de quarts de travail, dans le but d'éviter les rassemblements dans les antennes; ainsi, les usagers devant accéder à ce service doivent planifier leur rendez-vous en ligne.

À la fin du mois de mai, on avait habilité 80 antennes pour l'enregistrement des naissances y 75 agences et trois agences ARCES pour l'enregistrement des décès. À la fin du mois de juin, on avait habilité 162 antennes sur 209 et huit antennes ARCES à l'échelle nationale, ce qui démontre une reprise progressive du service qui permet de garantir le droit à l'identité des enfants du pays.

À partir du 26 mai 2020, on a ouvert au départ 12 antennes dans des cantons où les restrictions en termes de mobilité et d'isolement ont été assouplies face au recul du nombre de contagions et à la réduction des taux de mortalité, donnant lieu à un « feu de signalisation orange ». Comme on l'a mentionné précédemment, on a offert le service de mariages peu à peu pour les personnes qui étaient en attente en raison de l'apparition de la pandémie. À partir du 23 juin 2020, on a repris la planification de nouveaux mariages, une fois les demandes en cours menées à terme, avec l'habilitation de 91 antennes au niveau national.

Guichet de services en ligne par l'intermédiaire de l'agence virtuelle

Durant la pandémie, on a assuré la continuité des services grâce à l'agence virtuelle disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, en délivrant des certificats de décès, d'identité, de mariage, de naissance et d'union de fait, entre autres. Le résultat s'est traduit par l'enregistrement de 46 004 usagers en mai 2020 et de 58 064 usagers en juin, contre 12 984 et 12 350 personnes en 2019 pour les mêmes mois.

À partir du mois d'avril 2020, on a mis en service la demande de déclaration de décès en ligne par l'intermédiaire de la plateforme numérique. Cette procédure est disponible pour toutes les causes de décès, ce qui implique que le membre de la famille nécessitant le service doit joindre le formulaire de décès de l'INEC (document d'habilitation qui enregistre les données générales de la personne décédée ainsi que la cause dûment approuvée par le médecin responsable) numérisé. Dans le cadre du processus, le Service d'état civil valide l'information et envoie le certificat de décès directement à l'adresse électronique enregistrée, ce qui garantit ainsi l'utilisation des technologies de l'information pour rapprocher les services des citoyens.

Le projet d'enregistrement des décès en ligne correspond au développement d'un logiciel réalisé par l'institution et motivé par les défis engendrés par la pandémie. Actuellement, on observe que dans certaines villes, on a optimisé davantage le recours à l'agence virtuelle par rapport aux visites en présentiel. Soulignons par exemple le District métropolitain de Quito, où 70 pour cent des enregistrements se font en ligne. Depuis le début de cette stratégie au bilan correspondant du 15 juillet au 31 août, on a réalisé 28 672 enregistrements de décès en ligne, ce qui représente 50,60 pour cent du total des enregistrements pour cette période.

Ce nouveau mécanisme répond à la capacité de résilience de l'institution, de même qu'à la politique du gouvernement intitulée « Ecuador Digital » qui stimule le gouvernement national, dans le but de numériser la majeure partie des formalités possibles en unissant les efforts et en mettant au point des stratégies qui permettent de garantir l'inclusion numérique sur tout le territoire national.

Publication de chiffres mis à jour quotidiennement

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pandémie, il est important de souligner la transparence dans le traitement de l'information, non seulement à l'intention des citoyens, mais également en raison de la possibilité que les médias et les universités comptent sur les données quotidiennes mises à jour, pour pouvoir communiquer et évaluer les données de manière opportune, de même que le rapport permanent à l'intention du Comité national des opérations d'urgence, pour alimenter la prise de décisions dans le domaine de la politique publique et des décisions gouvernementales.

À partir du 18 avril 2020, on a publié les données relatives aux décès sur la page Web de l'institution, afin d'informer les citoyens des statistiques sur ce fait vital. Depuis le 20 avril 2020, la DIGERCIC a mis à disposition de la population les données correspondantes aux chiffres quotidiens des enregistrements de décès dans les provinces et les cantons par l'entremise de la page Web.⁹ Les données sont publiées avec une fiche de métadonnées et un dictionnaire de variables, pour une meilleure compréhension et de meilleures explications des domaines utilisés pour la publication des chiffres de décès.

Prolongation de la durée de validité des cartes d'identité

Le système d'état civil, dans les limites des mécanismes institutionnels, a procédé à l'élaboration d'une résolution administrative sur la prolongation de la durée de validité des cartes d'identité expirées ou sur le point d'arriver à expiration. Cette résolution a été prise à la suite de la déclaration de l'état d'urgence, et sur la base de la préservation de l'exercice du droit à l'identité dans toute sa dimension et dans toute sa portée.

D'un autre côté, on a renforcé l'obtention du certificat d'identité et d'état civil, lequel possède la même validité et les mêmes données que la carte d'identité et, durant l'état d'urgence, la même validité.¹⁰ Ainsi, les citoyens souhaitant renouveler ou remplacer leur carte d'identité pourraient utiliser le certificat d'identité, au même titre qu'ils peuvent l'obtenir auprès de l'agence virtuelle de l'état civil, sans devoir se rendre physiquement dans les bureaux. De ce fait, en février 2020, on a émis 419 certificats dans un contexte sans pandémie contre 4 245 au mois d'avril dans un contexte de pandémie, un chiffre qui a doublé pour atteindre 8 424 certificats en mai.

Exonération de la perception des frais

Lors de la séance plénière du Comité national des opérations d'urgence tenue le 27 mars 2020, il a été convenu que tant que l'état d'urgence sanitaire décrété par le gouvernement national durerait, on suspendait la perception des frais établis pour l'émission des certificats de décès ordinaires et extraordinaires, éliminant ainsi les obstacles économiques pour l'accès à l'enregistrement dans le délai imparti et

9 DIGERCIC. 2020a.

10 La différence ponctuelle entre les deux documents est que le certificat est un document électronique au format A4 (imprimable), tandis que la pièce d'identité est une carte physique qui répond à des caractéristiques qui lui sont propres et qui sont reconnues dans la législation technique et juridique en vigueur.

garantissant une couverture plus large. Ceci représentait une initiative positive pour les familles équatoriennes qui ont perdu des êtres chers durant la pandémie, car elles n'ont pas dû se soucier du paiement du certificat et de passer par la caisse de la banque.

Protocoles d'urgence fondés sur des initiatives à long terme

Modernisation du système de l'état civil

Fin 2008, à partir d'un diagnostic institutionnel, on a montré que l'infrastructure du Service d'état civil de l'Équateur en général était obsolète et inadéquate.

- Elle ne remplissait pas les exigences techniques pour son fonctionnement administratif, opérationnel et technique;
- La majeure partie de cette infrastructure n'était pas la propriété du Service d'état civil;
- Les centres de traitement de l'information et ceux destinés aux archives physiques situés dans tout le pays n'offraient aucune sécurité physique pour la conservation d'information confidentielle;
- Les processus et formalités entraînés n'étaient pas clairs.

Tous les aspects précédents ont causé l'insuffisance et la qualité médiocre du service aux usagers.

Pour cette raison, l'Équateur a entrepris le projet intitulé Modernisation du système national de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité – phase de massification. De 2010 jusqu'à ce jour, il a augmenté son budget de 20,97 pour cent (48 143 156,44 \$ US). À l'heure actuelle, il a exécuté 84,01 pour cent par rapport au total des investissements qui, en termes absolus, représentent 233 256 636,28 \$ US.



Photo : Bryan Delgado / Unsplash

Les principaux axes et volets du projet sont les suivants :

- Volet n° I : Augmentation de la couverture
- Volet n° II : Amélioration de la qualité de la prestation de services
- Volet n° III : Surveillance et contrôle du projet
- Volet n° IV : Évaluation du projet

Tous les volets revêtent une importance capitale pour pouvoir garantir l'accès opportun aux services d'état civil sur tout le territoire national, et ils sont caractérisés par la rénovation technologique, l'amélioration de l'infrastructure et le renforcement des talents humains. Le projet

de modernisation se poursuit, et nous disposons aujourd'hui du document de voyage électronique, le passeport électronique, et de l'élaboration d'une nouvelle pièce d'identité, lesquels sont conformes aux normes internationales et aux nouvelles mesures de sécurité qui permettront la rénovation intégrale des équipes, des programmes et des logiciels avec un service d'authentification biométrique (empreintes digitales et visage).

Système d'enregistrement électronique des faits d'état civil

Une autre mesure ayant contribué à la modernisation du système d'état civil et qui a été fondamentale pour l'état civil au milieu de la crise sanitaire provoquée par la COVID-19 est le système d'enregistrement des faits d'état civil en ligne (REVIT). Le système REVIT est un système permettant d'enregistrer les données relatives aux naissances vivantes et décès au moyen de l'application du système national de santé; il contribue à la production de statistiques en ligne et à la visibilité des mineurs, et ces données sont partagées instantanément avec l'INEC et le ministère de la Santé.¹¹ Ce système a dynamisé et assoupli le processus d'enregistrement des naissances et des décès qui, jusqu'en 2015, se réalisait de façon manuscrite dans les établissements de santé et qui, pour cette raison, posait des difficultés en raison du transfert tardif des données de la part de l'établissement de santé ou des doublons dans les enregistrements des naissances.¹²

Non seulement l'automatisation du processus d'enregistrement des naissances vivantes et des décès contribue à réduire le sous-enregistrement des naissances, mais elle augmente également la fiabilité des données produites, facilite la

surveillance et la quantification des naissances, et offre également la possibilité d'enregistrer et de consulter l'information de la mère et du nouveau-né et la production du numéro d'identification unique (NIU) de l'enfant. Cela permet ainsi immédiatement, dès la naissance d'un enfant, de lancer le processus d'enregistrement de son existence.¹³

Dans le contexte de crises sanitaires ou de toute situation de risque et d'urgence, l'interopérabilité du système REVIT rend compte des difficultés d'accès telles que les distances géographiques, la distance sociale, les restrictions de circulation intraurbaine, interurbaine et interprovinciale qui touchent les populations les plus éloignées, de même que celles qui vivent dans les zones urbaines marginales. En outre, la réponse rapide du système est fondamentale en temps de crise sanitaire en vue de faciliter la prise de décision immédiate. Néanmoins, l'exigence d'une connexion Internet peut tout de même être considérée comme un obstacle à caractère socioéconomique et culturel dans certaines régions de l'Équateur.

Il est important de souligner que le système REVIT n'a pas été créé pour résoudre la question du sous-enregistrement en temps de crise sanitaire comme celle de la COVID-19, mais que son existence et les investissements constants depuis 2015 ont permis l'utilisation d'un système qui a déjà évolué et qui fonctionne. On a commencé à déployer ce processus au milieu de l'année 2014 et il s'est poursuivi jusqu'en mai 2017. Durant cette période, on a conclu 570 ententes avec des entités publiques et privées du pays pour que leurs médecins participent à la mise en œuvre de ce système. Ces ententes impliquaient la participation

11 Torresano Melo, M. et al. 2018.

12 Mora, K. et al. 2017.

13 Torresano Melo, M. et al. 2018.

d'environ 1 660 utilisateurs médicaux du système de santé, et jusqu'en mai 2017, elles ont produit au total 250 000 enregistrements électroniques de naissances vivantes.

Cependant, étant donné le précédent selon lequel il subsiste un pourcentage élevé de décès au sein du ménage qui demeurent en dehors du système REVIT, il s'avère nécessaire de pouvoir élargir la couverture dans le but d'améliorer davantage l'enregistrement du nombre de décès et la qualité de cet enregistrement.

Équipes mobiles

La DIGERCIC a mis en œuvre la stratégie d'équipes dans le but de réduire le sous-enregistrement dans les zones géographiquement éloignées ou ayant une population se trouvant dans des conditions de vulnérabilité. À ces endroits, il existe des facteurs socioéconomiques et culturels, ainsi que des conditions géographiques du territoire, qui sont dissuasifs, principalement dans les zones rurales et pauvres, pour les mères ou les pères qui doivent se rendre aux bureaux du Service d'état civil pour y réaliser l'enregistrement de leurs nouveau-nés dans le délai légal.¹⁴

Pour cette raison, on a procédé à des interventions sur le territoire aux côtés d'autres institutions publiques, de l'entreprise privée, d'organismes internationaux et de gouvernements autonomes décentralisés (GAD) grâce à la conclusion d'ententes qui ont permis la mise en place d'équipes mobiles pour la délivrance de cartes d'identité et de certificats, exigées par les groupes cibles prioritaires.¹⁵

La mise en œuvre du mécanisme d'équipes mobiles sur le territoire a laissé derrière elle la conception d'un État réceptif et statique

qui attend que le citoyen se rende au bureau d'état civil, pour un État plus actif et dynamique qui va à l'encontre du citoyen, éliminant ainsi progressivement les obstacles géographiques et économiques qui l'empêchent d'accéder au document d'identification légal.¹⁶

Dans le cas précis de la pandémie, les équipes mobiles ont permis non seulement de dépasser les obstacles préexistants à caractère socioéconomique, culturel et géographique, mais également de rapprocher les services dans un contexte de restriction de la mobilité intraurbaine, interurbaine et interprovinciale qui a touché les populations plus vulnérables. On a créé ces mécanismes administratifs pour que, malgré les restrictions, on puisse obtenir les laissez-passer nécessaires pour rapprocher les services d'état civil de la population en situation de vulnérabilité. Il convient de mentionner que la stratégie d'équipes mobiles va se poursuivre et sera renforcée après la pandémie.

ENJEUX ET DÉFIS STRUCTURELS DU SYSTÈME DE L'ÉTAT CIVIL EN ÉQUATEUR

Le système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil constitue un pilier fondamental pour la consolidation de politiques publiques meilleures et en plus grand nombre, qui sont tournées avant tout vers la population vulnérable. Le défi de la région et de l'Équateur, après la pandémie, sera la recherche permanente en vue de garantir un niveau de sous-enregistrement des plus faibles, de même que le perfectionnement des mécanismes et des protocoles institutionnels, dans le but d'assurer la conformité de la qualité de l'information enregistrée par rapport aux normes plus élevées.

14 Taiano, G. V. 2019. clarcierv.com/IMG/pdf/Revista-CLARCIEV-Edicion2.pdf

15 Ibid.

16 Ibid.



Photo : Diego Delso CC BY-SA delso.photo

À cette fin, comme le mentionne l'Organisation des États américains, c'est à partir d'un objectif multidimensionnel que nous pouvons travailler, évaluer et améliorer la qualité des enregistrements et renforcer les capacités de réponse des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil,¹⁷ pour répondre ainsi aux requêtes des citoyens en matière d'accès aux services publics et à la garantie de leurs droits, à partir de l'enregistrement adéquat et pertinent de l'identité légale.

Sur la base de l'analyse des données et du diagnostic réalisé tant au niveau national que dans les mesures entreprises dans le cadre de la pandémie, nous sommes en mesure de cerner quelques enjeux et défis structurels.

Intégration dans le système de santé

Le développement du système ESEC est fréquemment facilité par le processus d'urbanisation et de concentration de la population dans un petit nombre de centres urbains. Dans ces localités, il est possible d'investir dans les établissements de santé et les

services à grande échelle, en synergie avec la couverture et la qualité des enregistrements.

Toutefois, les circonstances historiques, nationales ou régionales peuvent compliquer l'évolution du système. En Équateur, on a beaucoup progressé en matière d'enregistrement des naissances et des décès avec l'implantation du système REVIT, ainsi qu'en matière de qualité du service avec la modernisation de la DIGERCIC. Des enjeux subsistent, notamment la proportion importante de décès survenus à domicile (46 pour cent en 2018, selon l'INEC)¹⁸ qui, s'ils ne constituent pas un obstacle insurmontable, nécessitent cependant des solutions actives de la part de l'État afin de garantir l'enregistrement de ces événements durant le délai légal et de façon adéquate.

Dans ce cadre, l'intégration au système de santé du pays, encore assez segmenté entre le ministère de la Santé publique, l'Institut équatorien de sécurité sociale et le secteur privé, est essentielle, mais plutôt complexe. Encore une fois, l'implantation du système REVIT a permis de progresser dans ce domaine en simplifiant

17 Organisation des États américains. oas.org/sap/docs/puica/Documento_Criterios_para_los_sistemas_RC.pdf

18 INEC. 2019. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf

la communication entre le professionnel ou l'établissement de santé, la DIGERCIC et l'INEC, améliorant ainsi le caractère opportun et la qualité. Pour cette raison, l'une des réflexions les plus importantes de ce document est la nécessité de continuer à élargir la couverture du système REVIT en vue d'améliorer les enregistrements et la qualité de ceux-ci.

Qualité de l'enregistrement

Le défi lié à la progression de la qualification de professionnels de la santé ou de responsables autorisés pour améliorer la qualité des rapports sur les causes de décès reste d'actualité. Ce problème est fréquemment montré du doigt par des analystes en la matière,^{19 20} et il a fait l'objet d'une initiative de Bloomberg Data for Health²¹ qui a cherché à former des médecins dans le domaine de la certification des causes de décès et de l'utilisation du système REVIT pour l'enregistrement des décès.

Dans les situations de risque et d'urgence comme celles de la COVID-19, l'information ne pourra être précise si l'enregistrement ne se fait pas en temps voulu, mais également si les professionnels responsables des certificats de décès n'abordent pas et ne remplissent pas correctement le rapport statistique qui permet ainsi la codification adéquate de la cause de décès. Ces facteurs ont une influence directe sur la qualité de l'enregistrement, et donc sur le suivi et la production de statistiques permettant de bien comprendre les répercussions de la pandémie pour donner des réponses en accord avec celles-ci.

Culture de l'enregistrement

Les progrès réalisés dans le système ESEC dépendent de la responsabilité partagée des agents privés et publics. Bien qu'il y ait une amélioration de la qualité de la structure publique pour la réalisation et le traitement des enregistrements, une incitation est nécessaire pour que l'individu se rende au guichet des bureaux d'état civil, si l'on souhaite réduire le sous-enregistrement et améliorer la qualité de l'information.²² Cette incitation trouve fréquemment son origine dans la prestation de services publics tels que l'éducation, la santé et la sécurité sociale. Dans un contexte de pauvreté, de vulnérabilité sociale ou d'isolement géographique, des mesures supplémentaires ou combinées sont d'autant plus nécessaires pour créer des conditions permettant d'améliorer son utilité. Dans le cas de l'Équateur, on a adopté les stratégies d'équipes (*brigadas*), des initiatives comme *Ecuador Digital*, des tarifs différenciés et l'intégration avec d'autres acteurs publics et privés, notamment des établissements de santé et des entreprises de pompes funèbres.

Compte tenu de la grande diversité de coutumes et de cultures qui caractérisent la population de l'Équateur, l'élargissement de la couverture des faits d'état civil dans divers contextes représente un défi de taille, car il faut respecter les droits des différents peuples et nationalités, de même que leurs communautés et cultures qui ne peuvent être incluses automatiquement dans la norme, ce qui présuppose que les faits d'état civil se produisent dans des espaces institutionnels et que la population est de plus en plus concentrée sur le territoire. Par conséquent, les efforts en vue

19 Peralta, A. et al. 2019.

20 Rosero, A. P. C. et al. 2018. revistamedicahjca.iess.gob.ec

21 McLaughlin, D. et Lopez, A. D. 2019. doi.org/10.1590/1980-549720190016.supl.3

22 AbouZahr, C. et al. 2015. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)

de renforcer les systèmes d'état civil doivent tenir compte des divers facteurs et des obstacles au moment d'effectuer l'enregistrement. Le fait et acte d'état civil lié à l'enregistrement en temps opportun doit être pratique, accessible et proche pour les citoyens. En Équateur, il existe des territoires (surtout dans les campagnes) où le Service d'état civil est toujours difficile d'accès. Ainsi, les équipes jouent un rôle fondamental pour pallier cette situation.

Il est important également de pouvoir communiquer avec la population pour l'éduquer en matière de culture de l'enregistrement. Surtout dans les provinces où, en raison d'éléments structurels, les citoyens ne consultent pas la DIGERCIC en temps opportun, nous devons déployer une campagne de communication dynamique comportant des volets éducatifs, en partant d'une démarche axée sur les droits permettant de sensibiliser massivement la population à une culture d'enregistrement propice. Le langage inclusif est crucial pour pouvoir atteindre tous les segments de la population où l'on relève cette problématique, et surtout pour pouvoir continuer à intensifier la stratégie d'équipes mobiles mentionnée précédemment.

Caractère opportun de l'enregistrement

Dans une moindre mesure, mais toujours bien présent, le défi lié à l'enregistrement extraordinaire des naissances engendre des problèmes de caractère opportun qui compliquent la planification de politiques publiques, surtout dans des contextes de crise comme celle causée par la COVID-19. La stratégie d'équipes est une manière d'affronter ce problème, et elle doit être adoptée à partir de la réévaluation des risques après la pandémie.

Pauvreté et isolement géographique

Il existe des facteurs socioéconomiques et culturels, ainsi que des conditions géographiques du territoire, qui sont dissuasifs, principalement dans les zones rurales et où le taux de pauvreté est élevé, pour les mères ou les pères qui doivent se rendre aux bureaux du Service d'état civil pour y réaliser l'enregistrement de leurs nouveau-nés en temps opportun.²³

Tous les défis précédents mettent en lumière des dynamiques transversales comme la faible culture de l'enregistrement et des inégalités socioéconomiques et géographiques, entre autres. L'étendue géographique en Amazonie, par exemple, influence la qualité, et surtout la temporalité des enregistrements. Il est évident que les progrès réalisés concernant la couverture et la qualité des enregistrements dépendent de contextes précis, conjugués aux variables mentionnées.

Lacunes d'ordre juridique et technologies de l'information et de la communication

Dans le cadre de la politique d'*Ecuador Digital*, on opère la simplification des formalités par l'entremise de la numérisation et de la diminution du fardeau administratif, grâce aux quatre lois instrumentales fondamentales qui appuient le fonctionnement d'un système d'état civil, à savoir la protection de la personne et la confidentialité des renseignements, les lois relatives à la signature électronique, au gouvernement électronique et au vol d'identité.

Les lois sur la protection des données personnelles confèrent l'état de confidentialité et de protection juridique aux renseignements contenus dans les enregistrements des naissances et des décès. Les lois de gouvernance

23 Taiano, G. V. 2019.

électronique prévoient une réglementation sur la signature numérique, si le gouvernement choisit de fournir des renseignements et des services par l'entremise des technologies de l'information et de la communication (TIC), en vue d'octroyer une valeur juridique aux procédures électroniques. À leur tour, les lois de caractérisation du vol d'identité offrent un soutien dans le but d'atténuer le risque lié à l'usage impropre des renseignements confidentiels.

Dans bien des pays en développement, le champ d'application de ces lois demeure faible; autrement dit, ces lois ne créent pas de cadre juridique pouvant introduire des changements culturels, sociaux et technologiques, comme l'inclusion de systèmes de TIC. Ces lacunes s'insèrent dans un ensemble de problèmes intrinsèques dans le système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil qui font en sorte qu'une fraction considérable de la population n'enregistre pas de naissances ni de décès.

En Équateur, la DIGERCIC entreprend un processus de numérisation de ses services en accord avec les dispositions de confidentialité et de bonne utilisation des renseignements personnels, processus qui s'est intensifié à la suite de la pandémie de COVID-19. La création d'une plateforme numérique pour l'enregistrement des décès en ligne, le renforcement de l'« agence virtuelle » pour l'émission de certificats et de documents d'habilitation et la proposition de planification sur la page Web réussissent non seulement à stimuler la politique numérique, mais aussi à préserver la santé du personnel, ainsi que celle des usagers en temps de pandémie.

CONCLUSION

Les États doivent s'engager à convertir les établissements de faits et d'actes d'état civil en organismes de services essentiels dans les situations d'urgence et de risque, et promouvoir et garantir la prestation de tous les services de l'état civil grâce à des protocoles d'urgence.

Le cas de l'Équateur nous montre que malgré la quarantaine, les restrictions en matière de mobilité, les aspects qui impliquent la paralysie d'un pays en raison de l'arrivée soudaine d'une pandémie et les taux de mortalité élevés enregistrés, on a créé des stratégies techniques et administratives qui ont permis le maintien des prestations de services de l'état civil durant la crise sanitaire.

Dans le cadre de la pandémie, les procédures et protocoles d'urgence mis au point ont été possibles grâce à la résilience de l'institutionnalisation de la DIGERCIC pour adapter la réponse et le service aux situations extraordinaires. Ces stratégies comprenaient des mesures comme l'élargissement des voies d'enregistrement tout en maintenant le respect de la vie privée et la confidentialité comme principe fondamental, ainsi qu'un exercice permanent d'épuration de la base de données et la confirmation à distance de l'information, étant donné le renforcement de la plateforme de services en ligne, par la création du service d'enregistrement des décès en ligne résultant de l'augmentation exacerbée des enregistrements associés à la pandémie.

La formation constante du personnel de service, combinée à un système d'administration fonctionnel en coopération intersectorielle pour renforcer le mécanisme d'enregistrement et de collecte de données, en plus de la publication de rapports quotidiens des chiffres officiels, permettent de continuer à produire des statistiques pour une politique publique qui offre des réponses adéquates dans des contextes fragiles. Cette dernière composante a eu un effet positif sur les citoyens et sur les médias, puisqu'il y avait une certaine méfiance par rapport aux chiffres donnés par d'autres ministères. C'est pour cette raison qu'est apparu l'engagement politique du gouvernement de l'Équateur visant à présenter les données quotidiennes sur les décès, toutes causes confondues, par l'entremise de la DIGERCIC, afin que les citoyens disposent de renseignements supplémentaires pour étayer le contexte des événements se déroulant dans le pays.

Dans une situation de risque et d'urgence, les décisions sont prises de façon rapide, on n'a pas le temps de créer de nouveaux systèmes structurels; en outre, tout le processus de crise sanitaire ou d'urgence s'accompagne d'une crise économique, ce qui ne laisse au pays que peu d'options pour de nouveaux investissements ou programmes nécessitant un financement important. Ainsi, il est recommandé d'investir dans une infrastructure solide à long terme. Un bon exemple est la modernisation de l'état civil opérée depuis 13 ans, de même que la création du système REVIT : ces processus, qui exigent du temps et des ressources en raison de leurs caractéristiques, ont accordé la résilience et la souplesse institutionnelles nécessaires pour s'adapter aux protocoles naissants qui ont permis de répondre à la demande déclenchée par la crise de COVID-19.

L'urgence a mis en échec la prestation de tous les services publics. Les leçons tirées en cours de route ont été variées, et le défi majeur a été d'agir avec diligence et efficacité dans les plus brefs délais, dans un contexte où l'on ne connaissait pas les pratiques exemplaires, en plus de vaincre la peur qui envahissait les fonctionnaires travaillant en présentiel et, surtout, d'accompagner Guayas et Guayaquil durant leurs journées les plus sombres. Le travail a été possible grâce à la volonté du gouvernement et à la décision de la DIGERCIC de ne pas arrêter les services et de s'adapter à de nouvelles technologies et dynamiques de travail.

La pandémie de COVID-19 représente sans nul doute un défi qui peut être résolu grâce à une approche multisectorielle à l'égard des exigences de la nouvelle réalité, en entreprenant des stratégies à court, moyen et long terme qui permettent de surmonter les obstacles structurels, en prêtant une attention pertinente aux populations plus vulnérables telles que les différents peuples et nationalités, la population adulte âgée et la population en situation de handicap. C'est dans les situations de risque et d'urgence que les systèmes de statistiques vitales et leurs institutions sont appelés à faire preuve de résilience pour pouvoir continuer à garantir non seulement l'enregistrement continu des faits et actes d'état civil d'une population, mais également le respect et la jouissance de ses droits.

**Vicente Andres Taiano Gonzalez,
Gustavo Pedroso de Lima Brusse
et Vinicius Souza Maia**

BIBLIOGRAPHIE

- AbouZahr, C. et al. 2015. Civil Registration and Vital Statistics: Progress in the Data Revolution for Counting and Accountability. *The Lancet*, 386(10001): 1373-85. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)
- Banque interaméricaine de développement. 2018. Una historia de transformación: lecciones de la modernización del Registro Civil de Ecuador (2007–2016). Document de travail no. IDB-DP-599. Division Innovation for Citizen Services.
- Cornejo, M. 2011. Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencias y Desastres. salud.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Manual-para-la-Gestion-de-la-Asistencia-Humanitaria-Internacional.pdf
- Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación (DIGERCIC). 2020a. Reporte Especial de Defunciones corte 15 de julio 2020. registrocivil.gob.ec/cifras
- DIGERCIC. 2020b. Protocolo de Reanudación de los Servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación – DIGERCIC. registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/protocolo_reanudacio%CC%81n_de_servicios_v_2.0-signed_asg30092020.pdf
- INEC. 2010. Censo de Población y Vivienda. ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/
- INEC. 2019. Estadísticas Vitales: Registro Estadístico de nacidos vivos y defunciones 2018. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf
- INEC. 2019. Evolución Histórica del Registro de nacidos vivos, defunciones generales y defunciones fetales 2018. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2019/Historia_EDG_2029.pdf
- McLaughlin, D. et Lopez, A. D. 2019. Strengthening mortality data for health policy and planning: the Bloomberg Data for Health Initiative in Latin America. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 22(Suppl. 3), e190016. doi.org/10.1590/1980-549720190016.supl.3
- Mora, K. et al. 2016. Registro en línea y asignación del número único de identificación del nacido vivo mediante la implementación del aplicativo revit en establecimientos del sistema nacional de salud.
- Moreno Garcés, L. 2020. Décret présidentiel no. 1017. defensa.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf
- Nations Unies. 2007. Hyogo Framework for Action 20052015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. International Strategy for Disaster Reduction. unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf
- Organisation des États Américains. A First Approach to the Identification of Criteria for Civil Registration Systems. Universal Civil Identity Program in the Americas. Secrétariat exécutif au développement intégré.

Organisation panaméricaine de la santé. 2020. Using ICD-10 Codes for COVID-19. paho.org/arg/index.php?option=com_docman&view=download&alias=468-covid-cie-codigos-2020-03-25-espanol&category_slug=documentos&Itemid=624

Peralta, A. et al. 2019. Evaluation of the mortality registry in Ecuador (2001-2013): social and geographical inequalities in completeness and quality. *Population Health Metrics* 17(1). pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-019-0183-y

Rosero, A. P. C. et al. 2018. Causas de Muerte Poco Útiles en el Hospital de Atención Integral del Adulto Mayor. *Revista Médica HJCA* 11(3): 215–21. revistamedicahjca.iess.gob.ec

Sjöstedt, M. 2015. Resilience Revisited: taking institutional theory seriously. *Ecology and Society*, 20(4): 1–9. ecologyandsociety.org/vol20/iss4/art23

Taiano, G. V. 2019. Mecanismos de Atención Idóneos para las Poblaciones Vulnerables con un Enfoque Humanitario. *Revista CLARCIEV*. clarciiev.com/IMG/pdf/Revista-CLARCIEV-Edicion2.pdf

Torresano Melo, M. et al. 2018. Una historia de transformación: Lecciones de la modernización del Registro Civil en Ecuador (2007-2016). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento para discusión N° IDB-DP-599.

Poursuivre l'enregistrement des faits d'état civil en Nouvelle-Zélande au temps de la COVID-19

par Jeff Montgomery

INTRODUCTION

Le présent article donne un aperçu de la réponse du gouvernement néo-zélandais à la crise de la COVID-19 du point de vue de l'enregistrement des faits d'état civil. Il examine les initiatives prises par le gouvernement pour réduire les effets de la pandémie sur les services de santé et d'enregistrement des faits d'état civil et met l'accent sur les avantages à long terme des mesures d'urgence mises en place au début de la crise. Il a été rédigé à partir de la présentation donnée le 22 juin 2020 à l'occasion de l'Asia-Pacific Stats Café Series : Réponses des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil de l'Asie et du Pacifique à la crise de la COVID-19.¹

MESSAGES CLÉS

- En temps de crise, il est important de reconnaître, à titre de service essentiel, l'enregistrement et les statistiques de l'état civil (ESEC) dans les plans d'urgence gouvernementaux et au travers de la législation.
- Il est essentiel de veiller à ce que les plans de continuité des activités soient constamment à jour.

- Les systèmes en ligne et fonctions de stockage des données sont résilients face aux crises et doivent être considérés comme un outil essentiel dans la mise en place de systèmes robustes.
- Les données administratives qui peuvent fournir rapidement des renseignements sont précieuses et prisées par les populations en période de crise.
- Une crise ouvre des possibilités : des gains systémiques à long terme sont réalisés pour des processus qui, autrement, auraient difficilement fait l'objet de modifications.

CONTEXTE NÉO-ZÉLANDAIS

La Nouvelle-Zélande est un petit pays insulaire situé dans le sud-ouest de l'océan Pacifique qui compte en tout 5 millions d'habitants. Jeune pays, il a été fondé en 1840 aux termes du traité de Waitangi signé entre la Couronne britannique et les Maoris, peuple autochtone. Le 1^{er} janvier 1848, une ordonnance, faisant suite à des lois britanniques similaires, a permis au jeune gouvernement d'enregistrer les naissances et les décès survenus dans la colonie. Cette date marque également la création du bureau du registre général.

1 unescap.org/sites/default/files/The_Show_Must_Go_On-COVID_CRVS_Jeff_Montgomery_NZ_StatCafe_4th_22Jun20.pdf



Photo : Jonathan Borba / Unsplash

Chaque année, 60 000 naissances, 30 000 décès et 30 000 mariages sont en moyenne enregistrés en Nouvelle-Zélande.

En 1995, une loi a été adoptée pour autoriser la numérisation de plus de 10 millions d'anciens registres et l'informatisation de tous les enregistrements à venir. En 2015, les parents ont pu effectuer l'enregistrement de leurs enfants en ligne. Ce système a été remplacé en 2017 par un outil intégré qui fournit aux nouveaux parents des conseils et un accès à une série de services gouvernementaux grâce au partage électronique des renseignements relatifs à l'enregistrement des naissances. En 2019, il est devenu possible de faire une demande en ligne de certificats de naissance, de décès et de mariage.

Au cours des sept dernières années, les efforts de la Nouvelle-Zélande en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) se sont concentrés sur la mise en place de systèmes numériques d'enregistrement des naissances et des décès. Aujourd'hui, 95 pour cent des naissances et des décès sont déclarés

entièrement en ligne, sans besoin de recourir aux formulaires papier ou aux signatures manuscrites. L'établissement des certificats médicaux de décès est devenu un système entièrement en ligne en 2019.

La pandémie de COVID-19 en Nouvelle-Zélande

Du début de la pandémie au 22 juin 2020, le pays a enregistré 1 560 cas de COVID-19 et 22 décès.

- Le premier patient atteint de la COVID-19 a été signalé le 25 février 2020.
- Les frontières ont été fermées le 19 mars 2020, sauf pour les citoyens et les résidents permanents de la Nouvelle-Zélande.
- Le 25 mars 2020, un confinement a été instauré dans le pays jusqu'au 27 avril 2020.
- Le 8 juin 2020, toutes les restrictions liées à la COVID-19 ont été levées, à l'exception des contrôles aux frontières.
- En date du 15 juin 2020, la Nouvelle-Zélande n'avait signalé aucun nouveau cas de transmission de la COVID-19 dans le pays. Tous les nouveaux cas ont été détectés sur des Néo-Zélandais en quarantaine revenant de l'étranger.²

RÉPONSE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA PANDÉMIE DE COVID-19

En réponse à la crise de la COVID-19, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a adopté une stratégie d'« aplatissement de la courbe » pour réduire la vitesse de propagation de l'épidémie. L'objectif était d'éviter d'engorger les principaux services hospitaliers et funéraires avec un grand nombre de décès en peu de temps, comme cela s'est produit dans d'autres régions du monde.

2 Ministry of Health – Manatū Hauora. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#summary

L'ESEC au temps de la COVID-19 : maintenir des niveaux d'enregistrement des faits d'état civil élevés pendant le confinement instauré dans le contexte de la COVID-19

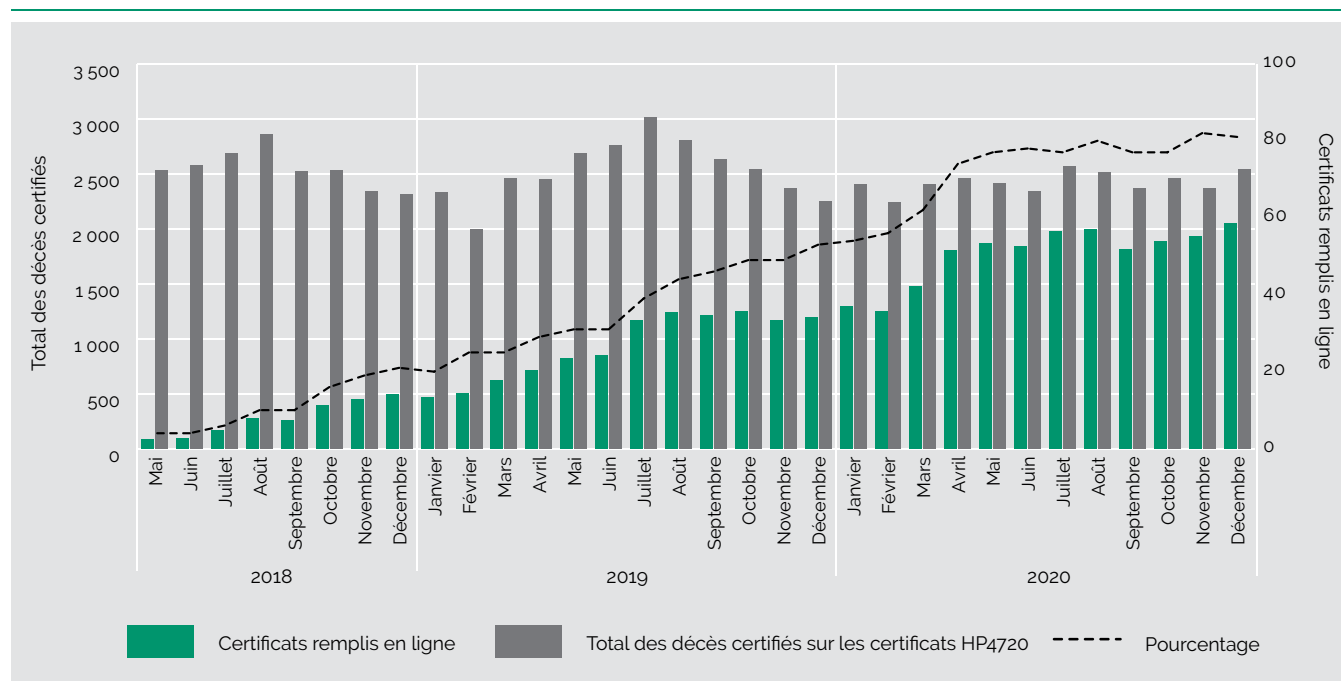
Le gouvernement néo-zélandais considère que l'enregistrement des faits d'état civil est un service essentiel dans toute situation d'urgence, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre, les éruptions volcaniques et les tsunamis ou de situations d'urgence sanitaire comme les pandémies. En outre, les services d'état civil néo-zélandais avaient déjà mis en place un plan de continuité des activités qui permet de mettre sur pied des systèmes de prévention et de rétablissement capables de faire face à une situation d'urgence. Le plan a été mis à jour en février 2020 pour s'assurer qu'il était apte à lutter contre la pandémie de COVID-19.

Cette planification préalable a également permis de mieux estimer les ressources en personnel nécessaires au maintien des services d'ESEC de base, notamment l'enregistrement des naissances et des décès, qui ont été reconnus comme une

priorité absolue. Beaucoup d'efforts ont été déployés pour traiter tout le travail en attente avant le début du confinement national. De plus, les employés de l'état civil ont été répartis en deux équipes, chacune travaillant sur des quarts de travail distincts de trois jours, et ce, dans le respect de la distance de deux mètres entre les bureaux. Les intervenants et les usagers ont été encouragés à utiliser les services en ligne, et tous les services non essentiels ont été suspendus. Ensemble, ces différentes interventions ont permis aux officiers d'état civil de continuer à offrir des services complets pendant toute la durée du confinement.

Un élément déterminant pour lutter efficacement contre la crise a été la promotion de l'utilisation du système d'établissement des certificats médicaux de décès en ligne (figure 1). L'utilisation de cet outil en ligne n'a fait que progresser depuis sa conception à titre de programme pilote en 2018 et son lancement en 2019. Pendant le confinement national d'avril 2020, on a constaté que 74 pour cent de tous les décès certifiés ont été déclarés au moyen de cette plateforme en ligne.

Figure 1 : Augmentation du nombre de certificats remplis en ligne dans le système de délivrance des certificats médicaux de décès.



Le nombre total de décès pour octobre 2020 est une estimation établie à partir du nombre de décès survenus en octobre 2019

Une forte augmentation a été observée en avril et en mai 2020, les médecins généralistes et les hôpitaux ayant été encouragés à utiliser ce service.

Plan de continuité des activités de la Nouvelle-Zélande dédié à l'ESEC

Un plan de continuité des activités indique les éléments les plus importants des activités relatives à l'état civil, souligne les risques qui pourraient nuire à leur mise en œuvre et facilite une reprise rapide et simple. Il est considéré comme un plan B et doit couvrir tous les types de perturbations possibles, telles que les catastrophes naturelles, la perte de membres du personnel ou de sites clés, les pannes d'équipement ou la perte d'un fournisseur. Le plan de continuité des activités de l'état civil néo-zélandais a été élaboré il y a de nombreuses années et est régulièrement mis à jour.

Il répertorie les systèmes clés, les coordonnées des membres du personnel et des fournisseurs, l'emplacement du matériel dans les bureaux et les solutions de rechange. Les scénarios couverts par le plan comprennent la perte des principaux emplacements des bureaux, la perte de l'infrastructure informatique, la perte de la capitale et la perte de membres clés du personnel ou d'un pourcentage élevé de l'équipe. Ce dernier scénario a été modifié au début de la pandémie de COVID-19 et sert désormais de base pour les opérations pendant cette période. Le plan décrit les mesures à prendre dès qu'un incident se produit et définit la stratégie à suivre si l'événement se poursuit sur plusieurs jours, semaines ou mois. Il fait également état des services à privilégier et des principales lignes de communication à utiliser.

Importance du recours à un plan de continuité des activités pour maintenir les systèmes ESEC en période d'urgence

Lorsqu'un pays fait face à une situation d'urgence, il doit s'assurer qu'un processus systématisé et documenté, soutenu par des cadres législatifs et réglementaires du système d'enregistrement des faits d'état civil, est bien en place. À cet effet, il doit établir des relations avec les principales parties prenantes et des stratégies de communication, y compris avec le public. Les cartes des processus opérationnels permettent de déterminer les activités que les diverses parties prenantes devraient mener avant, pendant et après une catastrophe, afin de s'assurer que le système d'enregistrement des faits d'état civil est pleinement efficace. Les plans d'urgence sont des documents évolutifs. Cela signifie qu'ils doivent être mis à jour régulièrement, notamment à la suite de catastrophes pour lesquelles les enseignements tirés peuvent apporter des améliorations considérables. Il est également important d'organiser régulièrement des exercices de mise en œuvre du plan pour tester son efficacité.³

La Nouvelle-Zélande a souvent recours au plan de continuité des activités pour mener à bien les opérations d'ESEC lorsque des interruptions mineures se produisent, telles qu'une fermeture temporaire des bureaux ou une panne informatique. Ce plan a également été utilisé lors d'événements plus importants, comme le tremblement de terre Kaikoura à Wellington en 2016 ainsi que l'attaque terroriste de la mosquée de Christchurch et l'incendie du Centre des congrès d'Auckland survenu tous deux en 2019. Le plan est mis à jour chaque année ou à la suite d'un changement majeur de l'environnement opérationnel. Il doit également faire l'objet d'une

3 Pacific Civil Registrars Network (PCRN). 2017. spccfpstore1.blob.core.windows.net/digitallibrary-docs/files/df/df51f162833e837ea8b8f7d00c3e65f5.pdf?sv=2015-12-11&sr=b&sig=G5%2FaCPjHo6QFTULgTj3lBmLDs3xDiWJWZ%2F9lOBx23SQ%3D&se=2021-04-06T08%3A03%3A56Z&sp=r&rsc=public%2C%20max-age%3D864000%2C%20max-stale%3D86400&rsc=application%2Fpdf&rscd=inline%3B%20filename%3D%22PCRN_2017_Workshop_final_report.pdf%22

révision après tout événement marquant afin de tenir compte des leçons tirées de la mise en œuvre du plan.

Disposer d'un plan de continuité des activités dans une situation d'urgence permet à une organisation de réagir rapidement à la situation sans être tenue de demander une approbation pour chacune des mesures qu'elle prend. Ainsi, les intervenants en cas d'urgence ont tous les renseignements dont ils ont besoin, y compris les coordonnées des personnes à appeler pour obtenir un soutien supplémentaire.

Rôle joué par l'ESEC dans la réponse néo-zélandaise à la COVID-19

Le système d'enregistrement des faits d'état civil est pris en compte dans les interventions menées par le gouvernement néo-zélandais pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le Directeur du registre général joue un rôle clé au sein de l'équipe d'intervention en cas de décès massifs dus à la COVID-19, qui est basée au Centre national d'intervention dédié à la lutte contre la pandémie. L'équipe travaille en étroite collaboration avec la police nationale, qui gère la situation dans la communauté.

L'une des premières mesures prises au pays a été de recenser le nombre de lits d'hôpitaux disponibles pour soigner les cas graves, ainsi que de vérifier la disponibilité des installations pouvant accueillir les personnes décédées. Les décideurs de l'époque travaillaient avec le scénario le plus défavorable qui prévoyait jusqu'à 7 000 décès liés à la COVID-19, ce qui aurait mis une pression énorme sur l'ensemble du système.

Pour répondre à cet impératif, le système ESEC a été utilisé pour établir le bilan quotidien des décès pour le compte de l'équipe d'intervention en cas de décès massifs. Il a été ainsi possible

d'évaluer de manière précise et en temps opportun les capacités d'accueil et de prévoir tout problème de capacité. Pour atteindre cet objectif, une nouvelle base de données répertoriant les entrepreneurs de pompes funèbres en activité a été créée. Cette base de données, qui était également mise à jour quotidiennement, renferme des renseignements plus détaillés sur les installations funéraires, y compris la quantité et les températures des unités de réfrigération et la disponibilité du personnel. Un bulletin électronique était envoyé aux entrepreneurs de pompes funèbres pour les tenir régulièrement informés des différents processus en place, bulletin qui a également servi à promouvoir activement l'outil d'établissement en ligne des certificats médicaux de décès.

Les données extraites de cet outil en ligne ont permis de dresser les bilans quotidiens des décès pour l'équipe d'intervention en cas de décès massifs. Ces bilans ont, à leur tour, alimenté les nouvelles statistiques hebdomadaires sur les décès publiées par le bureau de statistiques de la Nouvelle-Zélande.⁴ Pendant la crise, ces données ont été très populaires auprès de la population néo-zélandaise. La divulgation de ces données récentes permet à la population de se tenir informée de la situation de la COVID-19 dans le pays grâce à une source de données objectives.

Bon nombre de citoyens étaient préoccupés par la vitesse à laquelle le taux de mortalité lié au virus semblait augmenter. Cette perception est en partie attribuable à l'attention médiatique concentrée sur chaque décès dû à la COVID-19 dans le pays. Ces statistiques hebdomadaires de décès accessibles au public ont permis de constater que les tendances en matière de décès en Nouvelle-Zélande pendant et avant la pandémie n'étaient pas différentes (figure 2).

4 Statistics New Zealand. COVID-19 data portal. stats.govt.nz/topics/covid-19

Figure 2 : Exemple de portail consacré aux statistiques hebdomadaires sur les décès.⁵

Avantages à long terme

Des avantages à plus long terme sont apparus à la suite des efforts déployés pour lutter contre cette crise, en particulier tout ce qui a trait à la disponibilité et à la numérisation des données.

Auparavant publiées tous les trois mois, les statistiques sur les décès sont désormais affichées hebdomadairement sur le site Web du bureau de statistiques de la Nouvelle-Zélande. À présent, plus de gens disposent d'un meilleur accès à des données actualisées.

Un ensemble complet de données sur tous les entrepreneurs de pompes funèbres et leurs capacités d'accueil est également disponible. Il est régulièrement mis à jour par le secteur.

Enfin, sur le plan opérationnel, on a constaté une augmentation significative des déclarations de décès en ligne au moyen de l'outil DeathDocs,⁶ ainsi que des changements importants et permanents de la provision de services d'enregistrement des faits d'état civil. Après le confinement, il a été décidé de maintenir les

services uniquement sur rendez-vous (ceux-ci peuvent être pris en ligne) et de refuser les paiements en argent comptant, afin de limiter les contacts directs.

CONCLUSION ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Malgré une légère résurgence de la COVID-19 en Nouvelle-Zélande après une période sans aucun cas recensé plus tôt en 2020, le pays a réussi à aplatir la courbe. Les services hospitaliers et funéraires ont été moins durement touchés que prévu, et un retour à la vie normale a été possible en peu de temps.

Le gouvernement néo-zélandais est parvenu à contenir l'épidémie de coronavirus grâce aux initiatives entreprises, lui permettant ainsi de continuer à fournir des services d'enregistrement des faits d'état civil à sa population. Au sortir de la crise, des leçons ont été retenues pour assurer une gestion plus efficace des futures situations d'urgence :

⁵ Statistics New Zealand. COVID-19 data portal. La figure 2 est un portrait des statistiques hebdomadaires de décès de la Nouvelle-Zélande disponibles en anglais seulement et mises à jour régulièrement sur le site Web de Statistics New Zealand, stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal.

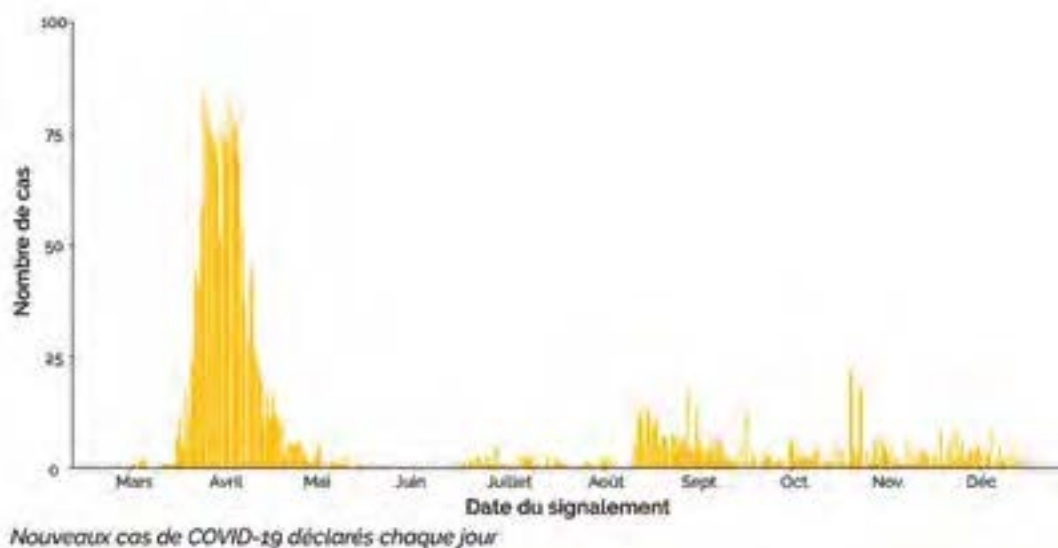
⁶ Death Documents. deathdocs.services.govt.nz

- Il est important de reconnaître, à titre de service essentiel, les activités d'enregistrement des faits d'état civil dans les plans d'urgence gouvernementaux et au travers de la législation.
- Il est essentiel de veiller à ce que les plans de continuité des activités soient constamment à jour pour garantir la prise de mesures d'intervention adaptées et efficaces.
- Les systèmes en ligne et fonctions de stockage des données sont résilients face aux crises et doivent être considérés comme étant un outil essentiel dans la mise en place de systèmes robustes.
- Les données administratives peuvent être fournies rapidement, selon le besoin; elles sont très prisées par la population qui souhaite rester informée.
- La Nouvelle-Zélande a été en mesure de modifier de façon permanente la provision de services d'ESEC, ce qui n'aurait pu être possible sans cette situation de crise. C'est pourquoi il est important de ne jamais rater une occasion qui pourrait se présenter avec une crise.

RÉSURGENCE DE LA COVID-19

Depuis la rédaction du projet d'article original, on a assisté à une légère résurgence de la COVID-19 en Nouvelle-Zélande (figure 3). En date du 17 décembre 2020, il y avait 43 cas actifs, 2 032 cas rétablis et 25 décès. Les 43 cas actifs ont été pris en charge dans des établissements gérés à cet effet. Parmi les cas actifs, 41 ont voyagé à l'étranger et ont reçu un diagnostic dans des établissements gérés à la frontière. Deux personnes ont été en contact étroit avec une personne qui a contracté la COVID-19 à l'étranger⁷.

Figure 3 : Cas quotidiens confirmés et probables de COVID-19 en Nouvelle-Zélande au 17 décembre 2020.



Jeff Montgomery

Registraire général et directeur général, Te Ara Manaaki
(Réimaginer la prestation de services)
Gouvernement de la Nouvelle-Zélande

7 Ministry of Health – Manatū Hauora. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#summary

BIBLIOGRAPHIE

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Death Documents. deathdocs.services.govt.nz

Ministry of Health – Manatū Hauora. COVID-19: Current cases. Information about confirmed and probable cases of COVID-19 in New Zealand. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#summary

Montgomery, J. COVID-19 and CRVS: The show must go on! Présentation à la Asia-Pacific Stats Café Series : Asia and the Pacific CRVS Systems' Responses to the COVID-19 Crisis, 22 juin 2020. Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. unescap.org/sites/default/files/The_Show_Must_Go_On_COVID_CRVS_Jeff_Montgomery_NZ_StatCafe_4th_22Jun20.pdf

Pacific Civil Registrars Network (PCRN). Rapport du Pacific Civil Registrars Network Disaster Preparation and Response Workshop, 2-4 octobre 2017, Suva, Fidji. spccfpstore1.blob.core.windows.net/digitallibrary-docs/files/df/df51f162833e837ea8b8f7d00c3e65f5.pdf?sv=2015-12-11&sr=b&sig=G5%2FaCPjHo6QFTULgtJ3lBmLDs3xDiWJWZ%2FgIOBx23SQ%3D&se=2021-04-06T08%3A03%3A56Z&sp=r&rsc=public%2C%20max-age%3D864000%2C%20max-stale%3D86400&rsct=application%2Fpdf&rscd=inline%3B%20filename%3D%22PCRN_2017_Workshop_final_report.pdf%22

Statistics New Zealand. COVID-19 data portal, gouvernement de la Nouvelle-Zélande. stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal

Statistics New Zealand. COVID-19, gouvernement de la Nouvelle-Zélande. stats.govt.nz/topics/covid-19

Le rôle d'un système ESEC dans l'estimation de la surmortalité liée à la COVID-19 en Corée du Sud

par Eunkoo Lee, Seokmin Lee
et Tanja Brøndsted Sejersen

INTRODUCTION

Les épidémies modernes, telles que la COVID-19, devraient entraîner des chocs de mortalité à court terme. Mais combien de personnes sont effectivement mortes de la COVID-19? C'est une grande question, qui préoccupe tout le monde. Bien qu'elle semble être une question très simple, il est difficile d'y répondre avec précision. Un système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) qui fonctionne bien pourrait apporter une réponse à cette question. Toutefois, lors d'une urgence de santé publique telle que la COVID-19, même un système ESEC qui fonctionne bien fait face à des problèmes d'arriérés concernant l'enregistrement des décès et les incertitudes diagnostiques (par exemple, nombre limité de tests, diagnostics erronés et difficultés à lier la cause réelle du décès à la COVID-19).

Il peut être utile de calculer la surmortalité pour estimer le niveau de mortalité en supprimant les incertitudes liées à la COVID-19. Le calcul permet simplement d'estimer les décès supplémentaires qui sont survenus à cause de la COVID-19 en comparant les décès déclarés avec le nombre normal de décès qui ne seraient pas survenus si la pandémie ne s'était pas produite. Pour mieux quantifier les répercussions de la COVID-19 sur la mortalité de la population, on peut étudier la hausse du nombre de décès parmi ceux qui sont officiellement recensés comme des décès officiels dus à la COVID-19, qui dépendent du nombre de personnes testées pour la COVID-19.

Afin d'éclairer la réponse à la pandémie, la surmortalité attribuée à la COVID-19 est analysée conjointement par la Korea Disease Control and Prevention Agency ou l'agence coréenne de contrôle et de prévention des maladies, qui dirige la réponse à la COVID-19, et par Statistics Korea (KOSTAT), qui gère l'ESEC en République de Corée.

Un système ESEC robuste est indispensable pour l'analyse de la surmortalité. En effet, il existe un risque de sous-estimation de la surmortalité si le taux de déclaration des décès diminue en raison de la limitation des mouvements et des activités de la population. Dans cet article, nous présentons une étude sur la surmortalité et sur les conditions dont a besoin le système ESEC pour produire de telles estimations. En outre, nous présentons d'autres sources de données administratives qui peuvent être utilisées pour évaluer les répercussions de la COVID-19 sur la mortalité dans des situations où la voie de déclaration traditionnelle de l'ESEC peut être perturbée ou compromise.

LE SYSTÈME ESEC EN CORÉE

La République de Corée possède l'un des systèmes ESEC les plus performants d'Asie. Le système est divisé en deux parties : l'enregistrement des relations familiales et l'enregistrement des résidents. Le premier est le plus ancien système, et enregistre les liens familiaux. Le second a été établi plus récemment



Photo : Ethan Brooke / Pexels

et permet de suivre tous les événements individuels. La Cour suprême et le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité, respectivement, assurent l'enregistrement des relations familiales et l'enregistrement des résidents. La Corée dispose d'un système d'enregistrement universel des naissances et des décès de ses citoyens, et le nombre d'enregistrements tardifs est très faible.¹

Le système de statistiques de l'état civil, qui repose principalement sur les données de l'enregistrement des résidents, est sous la responsabilité de KOSTAT. L'enregistrement a lieu dans 226 bureaux de la ville, du comté et du district (*si*, *gun*, et *gu*) et dans 3 560 centres de

services communautaires (*eup*, *myeon*, et *dong*). En 2004, KOSTAT a établi un couplage entre les systèmes d'enregistrement des familles pour produire des statistiques de l'état civil.²

DÉFINITION DE LA SURMORTALITÉ ET NÉCESSITÉ D'UN SUIVI DE CELLE-CI

La surmortalité est définie comme la différence entre le nombre de décès observés au cours d'une période donnée et le nombre de décès attendus au cours de cette même période.³ L'analyse de la surmortalité contribue à détecter des signaux de danger régionaux et y répondre, en complément de la politique nationale de lutte contre les maladies. Plus précisément, l'analyse de la surmortalité, à l'aide de l'ESEC, permet de recenser les populations les plus exposées au risque de décès (la surmortalité étant principalement observée chez les personnes âgées), ce qui contribue à une affectation efficace des ressources médicales. Par exemple, si une surmortalité était relevée dans une zone particulière parmi les personnes âgées, une réponse ciblée pourrait être mise en place grâce à différentes actions : l'acquisition de lits d'hôpitaux dans la zone locale, le traitement des cas de COVID-19 plus légers en auto-isolément, la fourniture de ressources médicales supplémentaires et l'établissement des priorités des soins médicaux parmi la population âgée.

Il est important de définir les types de décès liés à la COVID-19 afin de minimiser les biais lors de l'analyse de la surmortalité. Si les types de surmortalité peuvent être définis de manière conceptuelle (comme le montre le tableau 1), les décès observés sans renseignements médicaux suffisants peuvent rendre la classification des décès difficile.

- 1 Republic of Korea CRVS Decade (2015–2024) Midterm Questionnaire. getinthepicture.org/resource/republic-korea-crvs-decade-2015-2024-midterm-questionnaire
- 2 getinthepicture.org/country/republic-korea
- 3 cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/covid19/excess_deaths.htm

Tableau 1 : Sommaire des types de surmortalité attribués à la COVID-19.

Pertinence de la COVID-19	Type de décès	Détails
Cause directe	Mort de la COVID-19, avec confirmation	La COVID-19 a été confirmée par des tests de laboratoire (test PCR)
	Mort de la COVID-19, sans confirmation	La COVID-19 est diagnostiquée sur le plan clinique ou épidémiologique, mais les tests de laboratoire ne sont pas concluants ou ne sont pas disponibles
	Complication ou séquelles de la COVID-19	Décès à la suite d'une complication ou de séquelles de la COVID-19
Cause indirecte	Manque de soins médicaux	Décès dû au manque de ressources médicales causé par la COVID-19
	Facteurs externes dus à l'auto-isolément	Stress psychologique ou violence familiale causés par l'auto-isolément dû à la COVID-19
Pas pertinente	Facteurs externes, tels que les conditions météorologiques extrêmes, non liés à la COVID-19 En particulier, la Corée connaît des vagues de froid en janvier et février, qui ont une incidence sur la mortalité, en particulier chez les personnes âgées	

CONDITIONS REQUISES PAR LE SYSTÈME ESEC AUX FINS DE L'ANALYSE DE LA SURMORTALITÉ

Pour une analyse précise de la surmortalité, le système ESEC doit être continu, permanent et obligatoire, et fournir l'enregistrement universel des faits d'état civil.⁴ En particulier, la couverture universelle et la continuité sont des caractéristiques du système ESEC qui sont essentielles aux fins de l'analyse précise de la surmortalité. La République de Corée dispose d'une couverture universelle en matière d'enregistrement des citoyens coréens, et la grande majorité des enregistrements des faits d'état civil sont effectués en temps opportun. Les certificats de naissance sont délivrés par des professionnels de santé et sont nécessaires pour enregistrer la naissance du nourrisson auprès de l'autorité d'enregistrement.

Pour assurer une couverture universelle, un système de statistiques de l'état civil doit comprendre tous les faits d'état civil survenant dans chaque zone géographique et parmi chaque groupe de population du pays. Si la couverture d'une région ou d'une population particulière n'est pas complète, il en résulte des inexactitudes dans l'interprétation des données. En outre, afin d'assurer la fiabilité des statistiques, le délai médian entre la survenance d'un décès et son enregistrement, connu sous le terme de délai légal d'enregistrement des décès, ne doit pas dépasser quelques jours. Dans des situations comme l'actuelle pandémie de COVID-19, où les statistiques doivent être produites rapidement, le processus de détermination de la surmortalité devient plus difficile, car l'enregistrement des décès est de plus en plus retardé. Ainsi, la déclaration des décès doit être rendue obligatoire pour réduire le temps écoulé entre les décès et leur enregistrement officiel et pour accroître la

4 emro.who.int/civil-registration-statistics/about/what-are-civil-registration-and-vital-statistics-crvs-systems.html



Photo : Joel M. B. Marrinan / Pexels

couverture. En 2018 en Corée, seuls 43 décès n'ont pas été enregistrés dans un délai d'un an et la grande majorité des décès ont été enregistrés dans le délai d'un mois prescrit par la loi.⁵ Il est également possible d'accroître la couverture de la déclaration de décès par la notification directe et la présentation de certificats de décès d'établissements médicaux ou par l'imposition d'une sanction sur le plan juridique.

L'enregistrement continu des faits d'état civil est essentiel à la collecte et à la compilation de statistiques de l'état civil qui refléteront les fluctuations à court terme, y compris tout changement saisonnier. Les avis de décès doivent être recueillis selon des cycles fréquents et ordinaires, et les statistiques relatives à la surmortalité doivent être mises à jour régulièrement en parallèle. Par exemple, si les rapports de décès sont recueillis mensuellement, le nombre de décès excédentaires devrait également être mis à jour mensuellement et les systèmes de collecte doivent être mis à jour chaque semaine. Lors d'une pandémie, où les décès ne peuvent pas être déclarés en

personne dans un bureau municipal, deux autres méthodes de déclaration peuvent être utilisées : les données provenant des crématoriums peuvent être recueillies ou les décès peuvent être déclarés par Internet. En Corée, les données des crématoriums et les certificats de décès sont recueillis pour les décès de nourrissons, qui risquent davantage d'être sous-déclarés par les voies classiques d'enregistrement des décès. Si les taux de déclaration de décès s'avèrent inférieurs aux prévisions, il est possible de compléter non seulement les statistiques sur les décès de nourrissons, mais aussi le nombre total de décès avec les données des crématoriums.

En outre, afin d'analyser la surmortalité par groupe de population, des renseignements comme la résidence, l'âge et le sexe doivent être inclus dans le formulaire de déclaration de décès. Les résultats de ces analyses peuvent servir à éclairer les politiques pour des populations spécifiques et à établir l'ordre de priorité de l'affectation des ressources médicales.

MÉTHODE D'ANALYSE DE LA SURMORTALITÉ EN CORÉE À L'AIDE DE L'ESEC

Lorsqu'un décès survient en Corée, les membres de la famille doivent soumettre le formulaire de déclaration de décès aux bureaux locaux, accompagné du certificat médical de décès délivré par un médecin. En cas de décès non seulement dans des établissements médicaux, mais aussi en dehors de ces établissements, comme dans un logement, les médecins effectuent un examen immédiat et délivrent des certificats de décès. Le taux d'enregistrement des décès avec certificat médical de décès en Corée est de 99,7 pour cent. La majorité du 0,3 pour cent restant représente des décès à l'étranger. Le taux d'enregistrement des décès en Corée est élevé parce que la loi nationale

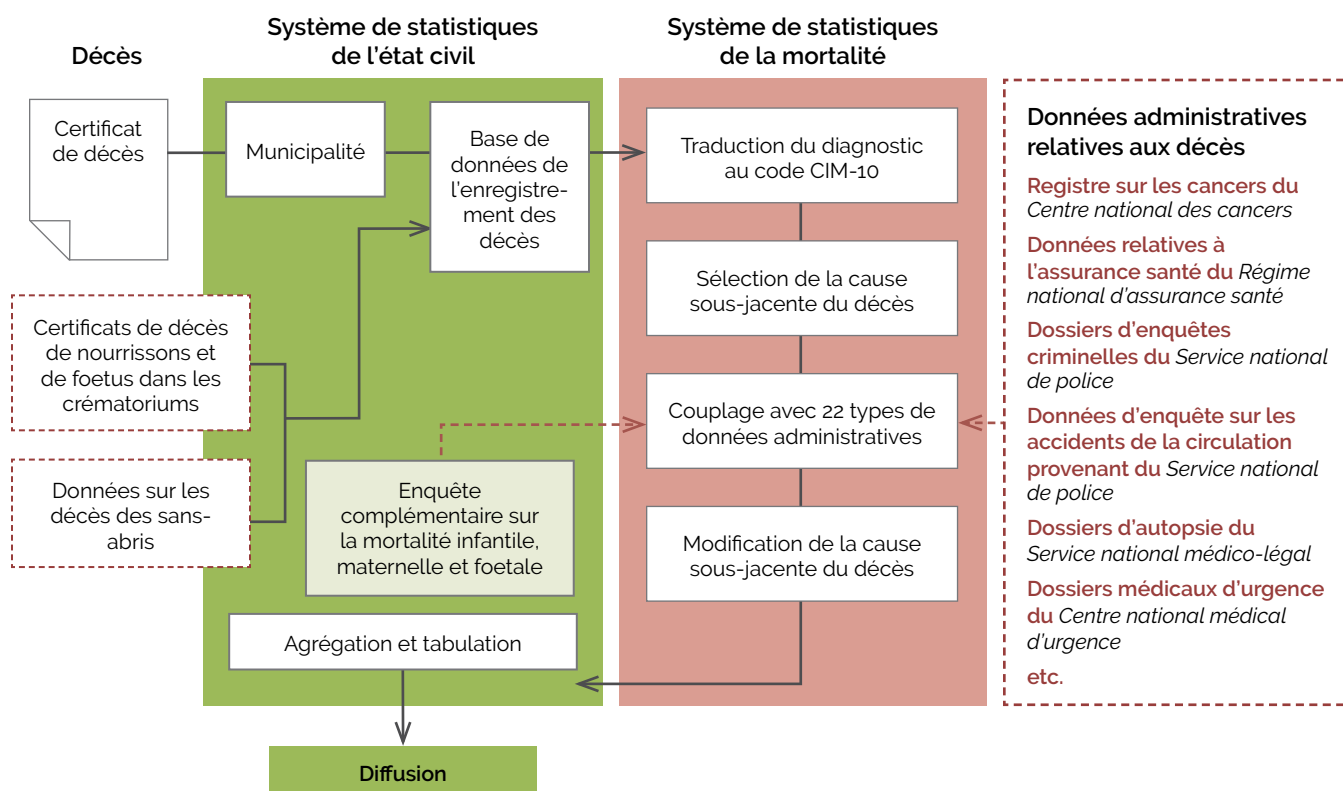
5 Republic of Korea CRVS Decade (2015–2024) Midterm Questionnaire.

coréenne exige que les décès soient enregistrés dans un délai d'un mois. En 2018, le taux mensuel moyen de déclaration de décès était de 98 pour cent. Les fonctionnaires municipaux saisissent chaque mois les données déclarées dans le système de statistiques de l'état civil géré par l'office national de la statistique, KOSTAT. La cause du décès saisie dans le système de statistiques de l'état civil est transmise en temps réel au système de statistiques de la mortalité, et le processus relatif à la sélection de la cause sous-jacente du décès est en cours. À partir de ces données, KOSTAT est en mesure de générer des statistiques sur la dynamique démographique et les causes de décès. Les causes de décès sont classées selon les recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé, mais il arrive que le certificat de décès comporte des erreurs ou que le lien de causalité entre les conditions

enregistrées s'avère inexact. Afin de classer la cause sous-jacente du décès de manière plus précise, KOSTAT a recueilli et corrélié 22 types de données administratives.⁶ Ainsi, la cause du décès en Corée peut être déterminée avec plus de précision en analysant non seulement le certificat de décès, mais aussi les dossiers d'examen médical. Ceci est rendu possible grâce à la collecte régulière de divers types de données administratives et à la capacité de relier diverses bases de données au niveau individuel (figure 1).

La collecte de données administratives sur les statistiques nationales est précisée par la loi (figure 2). En outre, la plupart des données administratives en Corée comprennent les numéros d'enregistrement des résidents, ce qui permet de coupler les données personnelles.

Figure 1 : Le processus de collecte de statistiques sur les causes de décès en Corée.



6 Les données relatives à l'assurance santé du Régime national d'assurance santé, le registre sur les cancers du Centre national des cancers, les dossiers d'enquêtes criminelles et les données d'enquêtes sur les accidents de la route du Service national de police, les dossiers d'autopsie du Service national médico-légal, les dossiers d'urgences du Centre national médical d'urgence, etc.

Figure 2 : Loi sur les statistiques de la République de Corée du Sud.⁷

Article 24 (Fourniture de données administratives)

(1) Si nécessaire pour la production de statistiques, le dirigeant d'un organisme administratif central ou le dirigeant d'un gouvernement local peut demander au responsable d'une institution publique de fournir des données administratives.

(2) Lorsqu'on lui demande de fournir des données administratives en vertu du paragraphe (1), le dirigeant d'une institution publique doit s'y conformer, sauf en cas de motif valable prescrit par décret présidentiel, tel que la divulgation, par exemple, de secrets nationaux ou de secrets importants de personnes ou d'entreprises.

(3) Lorsque des données administratives sont fournies en vertu du paragraphe (2), le dirigeant de l'organisme demandeur et le dirigeant de l'organisme fournisseur doivent se consulter et déterminer la portée, la méthode, etc. de la fourniture, et le dirigeant de l'organisme fournisseur peut limiter la méthode d'utilisation, les ministères qui peuvent utiliser ces données ou d'autres éléments dans le but de protéger les renseignements des particuliers, des sociétés, des organisations, etc., inclus dans les données administratives, ou peut demander à l'organisme demandeur d'élaborer les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des données administratives (ci-après désignées « mesures de protection de l'information »).

(4) Les données administratives fournies par les institutions publiques en vertu du paragraphe (2) ne peuvent être utilisées à d'autres fins que la production de statistiques et ne peuvent être fournies à d'autres personnes.

(5) Lorsque le dirigeant d'un organisme demandeur omet de prendre les mesures de protection des renseignements exigées en vertu du paragraphe (3) ou contrevient au paragraphe (4), le dirigeant d'une institution fournissant des données administratives peut suspendre ou limiter la fourniture des données.

Article 24-2 (Fourniture de données par des organismes judiciaires, etc.)

(1) Lorsque c'est nécessaire aux fins de la production de statistiques, le commissaire aux Statistiques de la Corée peut demander au ministre de l'Administration des tribunaux nationaux de fournir des données numériques sur l'enregistrement des relations familiales.

(2) Lorsque cela est nécessaire aux fins de la production de statistiques, le commissaire aux Statistiques de la Corée peut demander au commissaire général de l'Agence de police nationale de la Corée et au commissaire de la garde côtière coréenne de fournir des renseignements sur la justice pénale liés aux statistiques sur les causes de décès.

(3) L'article 24, paragraphes 2 à 5, s'applique *mutatis mutandis* aux questions nécessaires à la fourniture de données en vertu des paragraphes (1) et (2).

(4) Le commissaire aux Statistiques de la Corée établit des statistiques (ci-après désignés « statistiques de l'état civil ») pour recenser les changements démographiques tels que les naissances, les décès, les mariages et les divorces, à partir des données suivantes :

1. Données numériques sur l'enregistrement des relations familiales visées au paragraphe (1);
2. Autres données prescrites par décret présidentiel, telles que les données préparées et soumises par une partie déclarante au moment de la déclaration de faits tels que la naissance, le décès, le mariage et le divorce en vertu d'autres lois.

(5) Le champ d'application des données pouvant faire l'objet d'une demande en vertu du paragraphe (1) et les questions telles que la portée et la méthode de réalisation d'une enquête pour la production des statistiques de l'état civil en vertu du paragraphe (4) sont prescrits par décret présidentiel.

La Corée dispose d'un système ESEC solide, mais on sait que les omissions d'enregistrement se produisent plus souvent parmi des populations spécifiques et dans des situations particulières. Par exemple, on constate un sous-enregistrement des naissances et des décès de nourrissons qui décèdent au tout début de la période néonatale (dans les 24 heures suivant la naissance) et aussi parmi les nourrissons abandonnés. Dans ces cas, d'autres sources de données peuvent compléter la base de données plus large générée à partir des 22 ensembles de données administratives couplés. Par exemple, les données sur la mortalité infantile, maternelle et foetale sont collectées auprès des institutions médicales au moyen d'une plateforme en ligne. En outre, la base de données est complétée par les rapports des crématoriums et les données sur les décès parmi les sans-abris et les personnes sans famille complètent la base de données.

En Corée, les premiers cas confirmés de COVID-19 se sont produits le 20 janvier 2020 et le premier décès est survenu le 19 février 2020. À partir de ce constat, le point de départ de l'analyse de la surmortalité a été fixé à la première semaine de 2020. La surmortalité peut également être analysée mensuellement, mais la nature dynamique de la pandémie actuelle rend la perspective temporelle hebdomadaire plus détaillée particulièrement utile.

Les analyses de surmortalité comparent les décès attendus avec les décès observés au cours d'une période donnée. En général, pour établir le nombre de décès attendus, il faut générer un nombre moyen de décès selon des données historiques récentes et estimer la distribution du nombre de décès dans le passé. Cependant, nous avons utilisé le nombre maximum de décès au cours des trois dernières années pour fixer le nombre hebdomadaire de décès attendus. La raison en est que la Corée compte une importante population âgée particulièrement



Photo : Ketut Subiyanto / Pexels

vulnérable aux décès liés au froid extrême et que le nombre de décès dans le pays augmente en raison du vieillissement rapide de la population.

Le nombre de décès et le taux brut de mortalité⁸ sont en augmentation depuis 2005 (figure 3). En 2019, il y a eu 295 100 décès, soit une augmentation de 19,5 pour cent par rapport à 2009. Toujours en 2019, 47 pour cent de tous les décès concernaient des personnes âgées de 80 ans et plus, soit 14,8 points de pourcentage de plus qu'en 2009 (figure 4).

La figure 5 compare le nombre de décès sur 10 ans en mai et septembre, deux mois relativement doux en Corée où peu de facteurs climatiques touchent la mortalité et les estimations de décès sont par conséquent plus stables. Cette perspective sur 10 ans montre une augmentation du nombre de décès avec le temps, reflétant le vieillissement de la population.

En revanche, la vague de froid qui se produit en janvier et février a une incidence sur la mortalité, en particulier chez les personnes âgées. La figure 6 montre des pics dans le nombre de décès en février 2012 et janvier 2018, reflétant les vagues de froid record qui ont sévi dans le pays à l'époque. Au début du mois de février 2020, dans le contexte de la pandémie, la Corée a connu des températures inférieures à la moyenne, ce qui a probablement eu une incidence sur le nombre de décès.

8 Le nombre total de décès par an par 100 000 habitants.

Figure 3 : Nombre de décès et taux brut de mortalité de 1983 à 2019 en Corée.

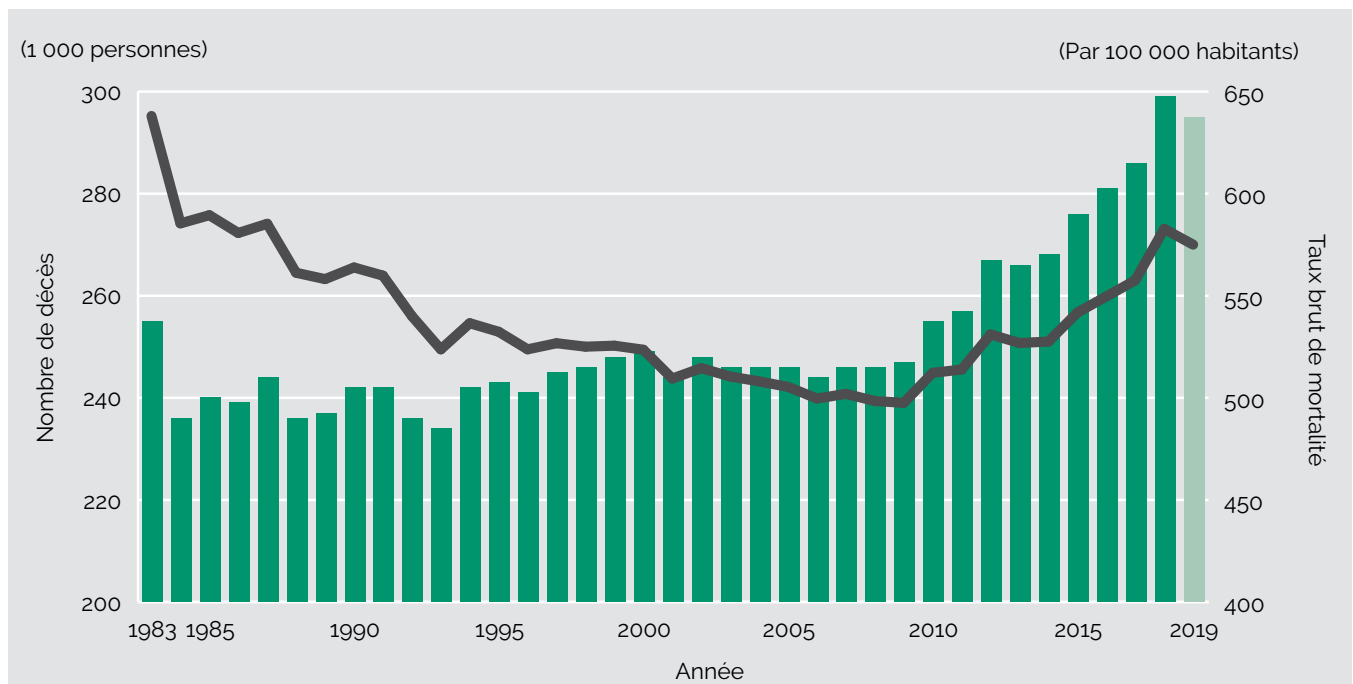


Figure 4 : Proportion de décès en Corée, par groupe d'âge.

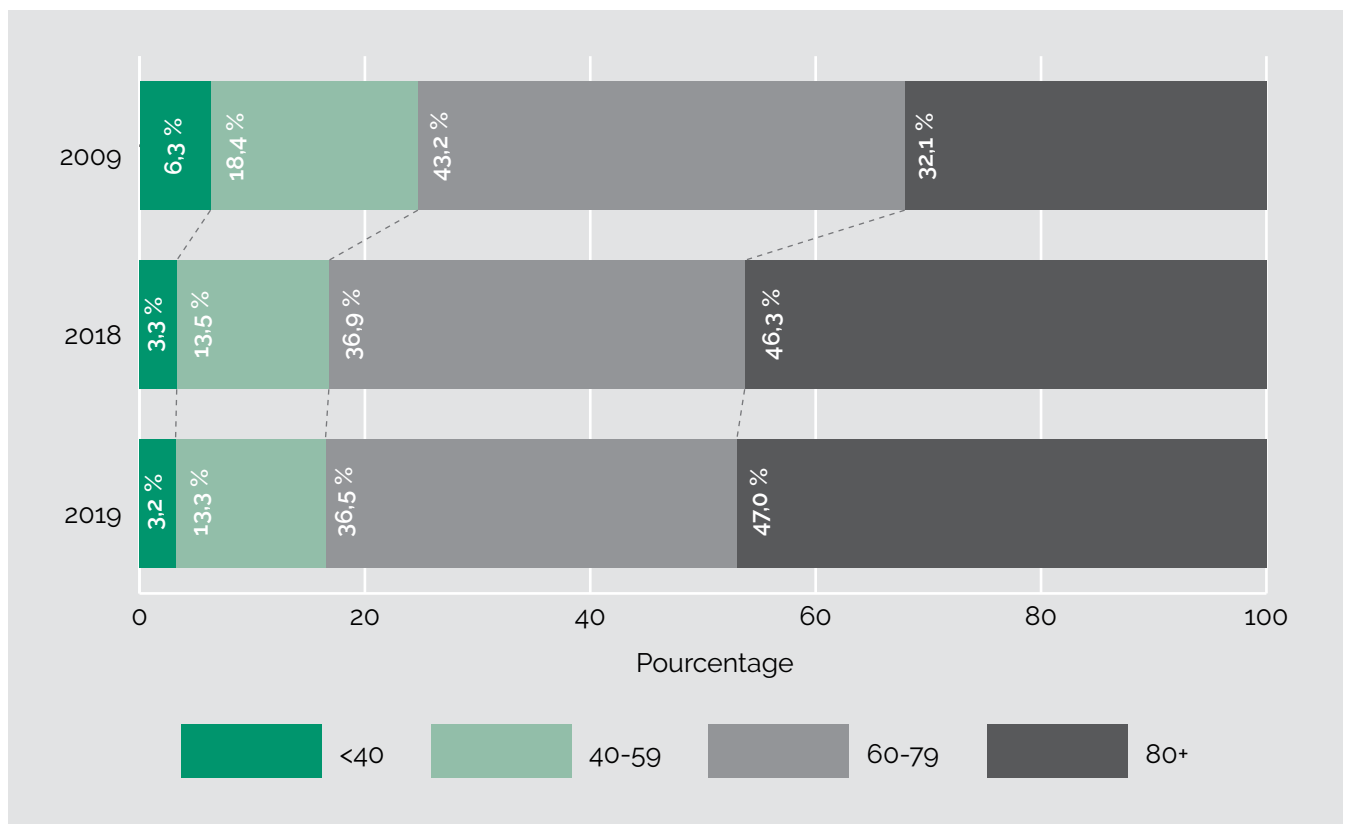
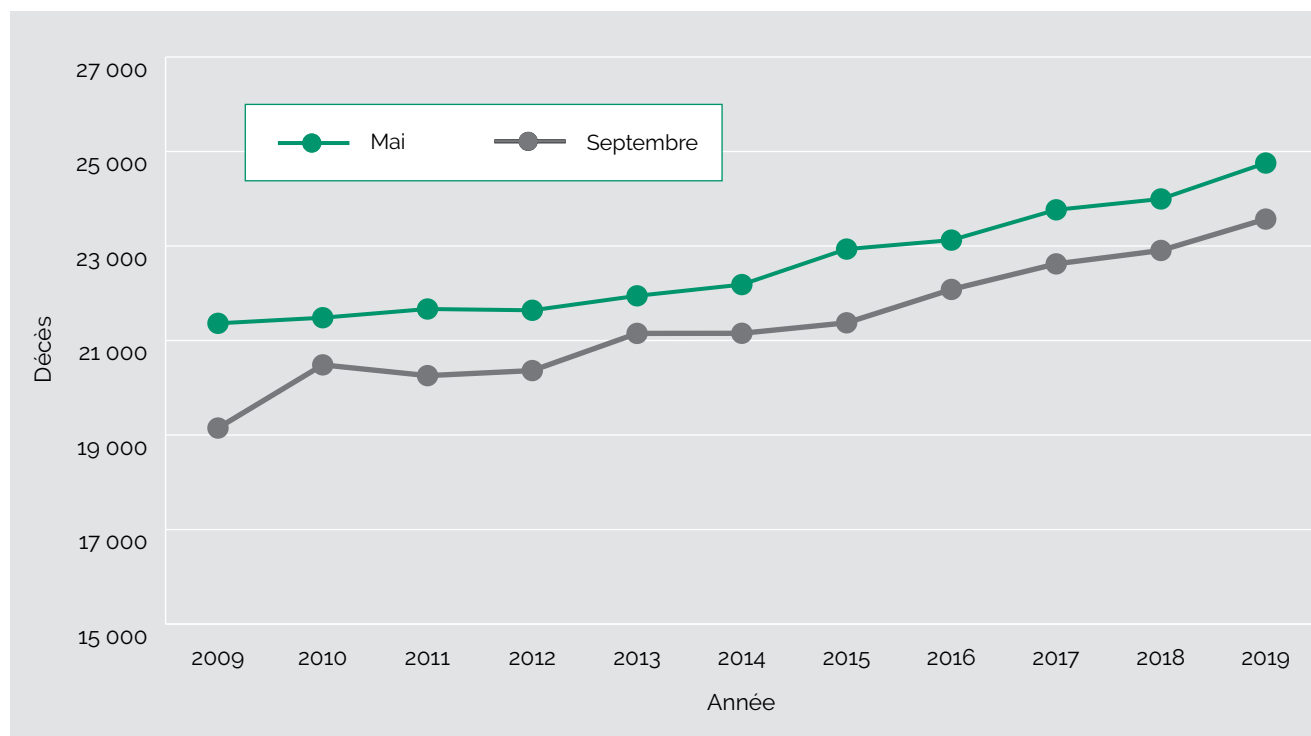
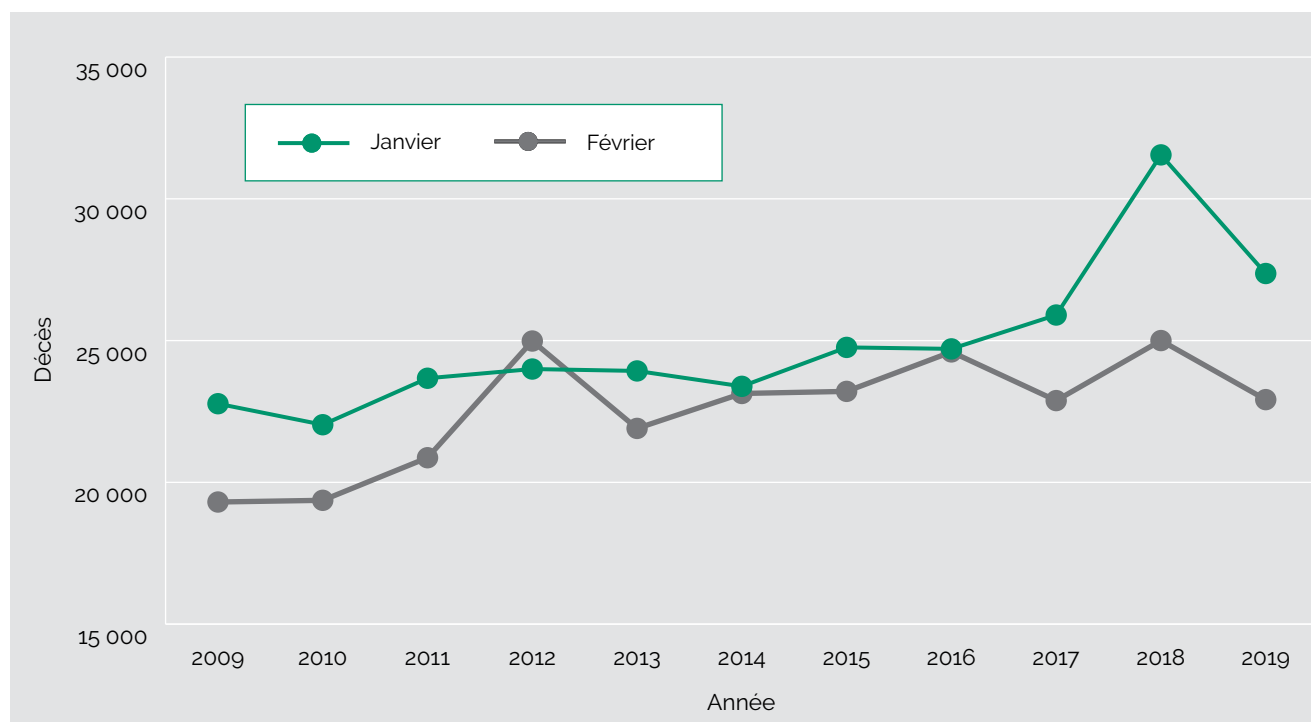


Figure 5 : Nombre de décès par mois en mai et septembre de 2009 à 2019.**Figure 6 :** Nombre de décès par mois en janvier et février de 2009 à 2019.

Dans des pays comme la Corée, qui connaissent soit un vieillissement rapide de la population ou une mortalité fortement influencée par des événements météorologiques extrêmes, les moyennes de mortalité et les répartitions reposant sur des données historiques peuvent entraîner des inexactitudes dans l'estimation de la surmortalité.

SURMORTALITÉ EN CORÉE LORS DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

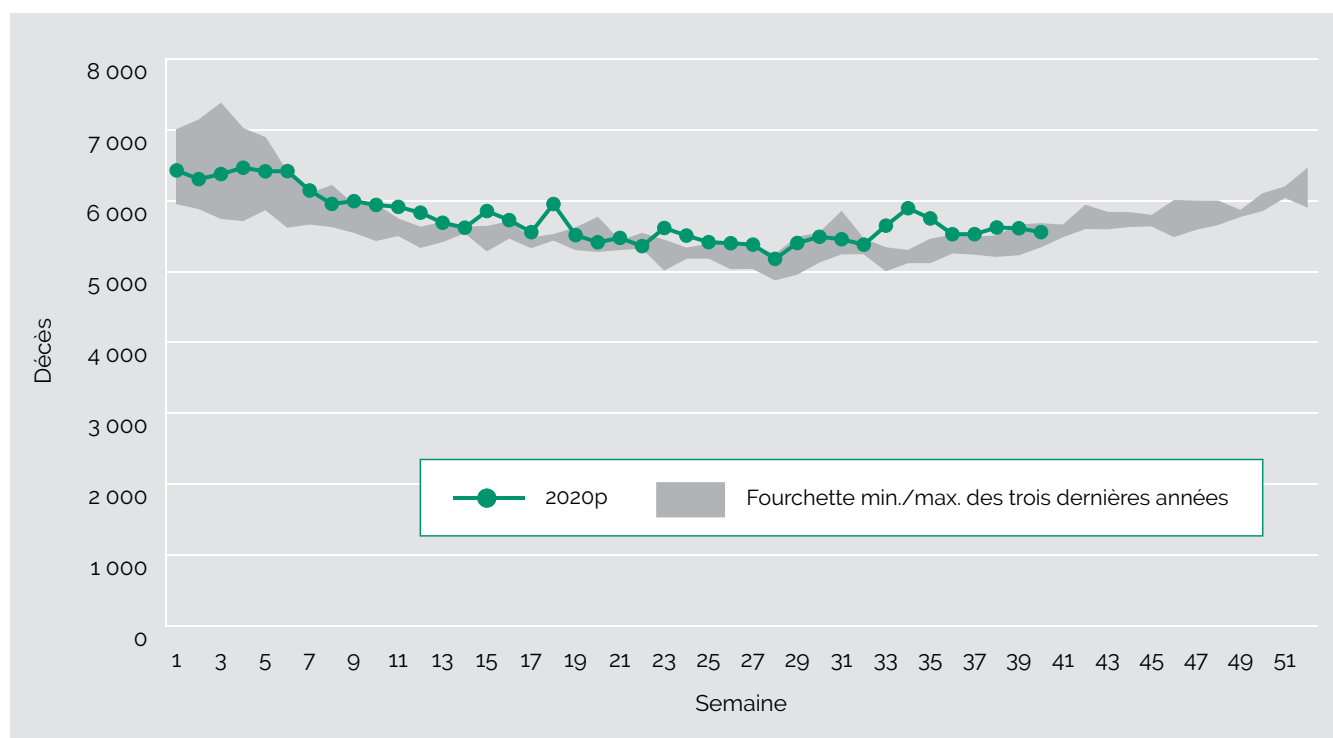
Décès enregistrés par semaine

Lors de l'observation de la mortalité totale, on n'a pas constaté une tendance continue de surmortalité en Corée depuis le début de la pandémie COVID-19 (figure 7). Le nombre de décès enregistrés jusqu'à la 39e semaine de 2020 était de 224 106, soit 6 577 (3 pour cent) décès de plus qu'en 2019. Le nombre de décès au cours

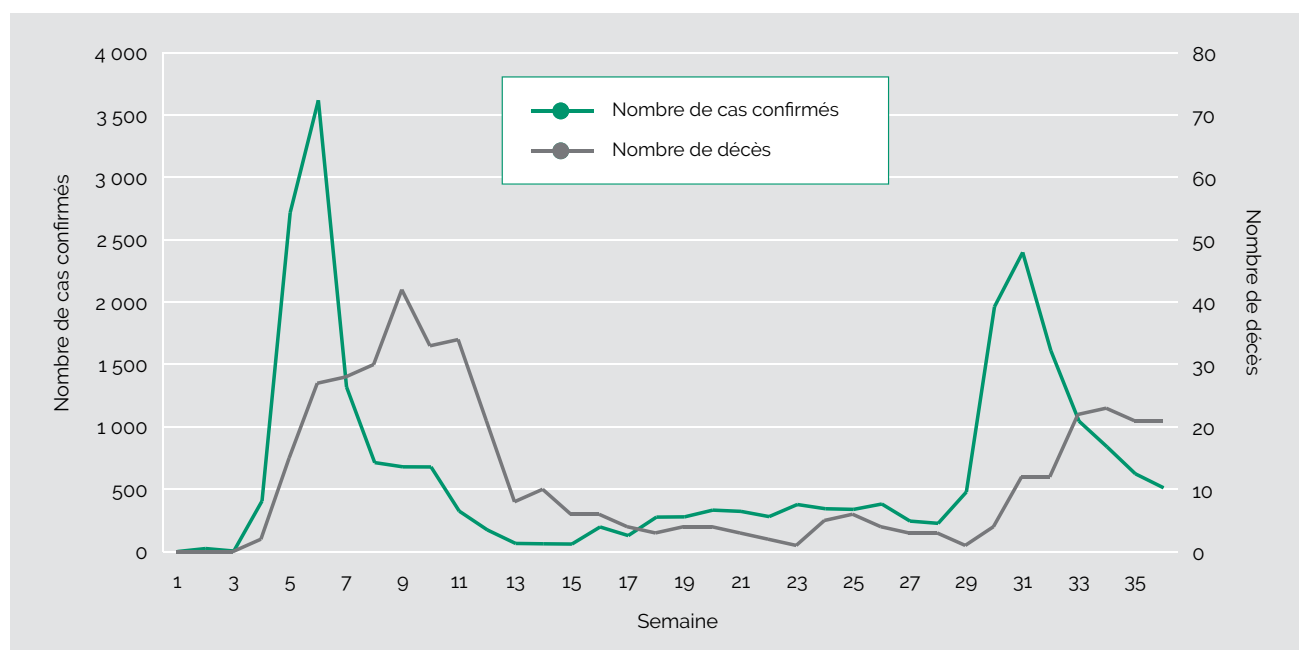
des semaines 11-12 (381 décès), 15-18 (761 décès), 23-25 (386 décès) et 33-38 (1 389 décès) a dépassé le nombre maximum de décès pour la même semaine au cours des trois dernières années.

Comme le montre la figure 8, il y a eu deux propagations de COVID-19 en Corée en 2020. Le nombre de cas confirmés de COVID-19 était élevé à la 10e et à la 35e semaine. Au cours des deux périodes, le nombre de décès a augmenté deux à trois semaines après l'augmentation du nombre de cas confirmés. La propagation à la 10e semaine n'a pas eu d'effet notable sur la surmortalité, tandis que la propagation à la 35e semaine a eu un léger effet sur la surmortalité. En particulier, la surmortalité en Corée n'a pas été recensée au cours des semaines 9 à 13 de la première vague de l'épidémie, mais elle a semblé similaire au nombre de cas confirmés lors de la deuxième vague, au cours des semaines 34 à 37.

Figure 7 : Décès enregistrés par semaine (mise à jour : 12 novembre 2020).



Remarque : Le nombre de décès en 2019 et 2020 est une donnée provisoire.

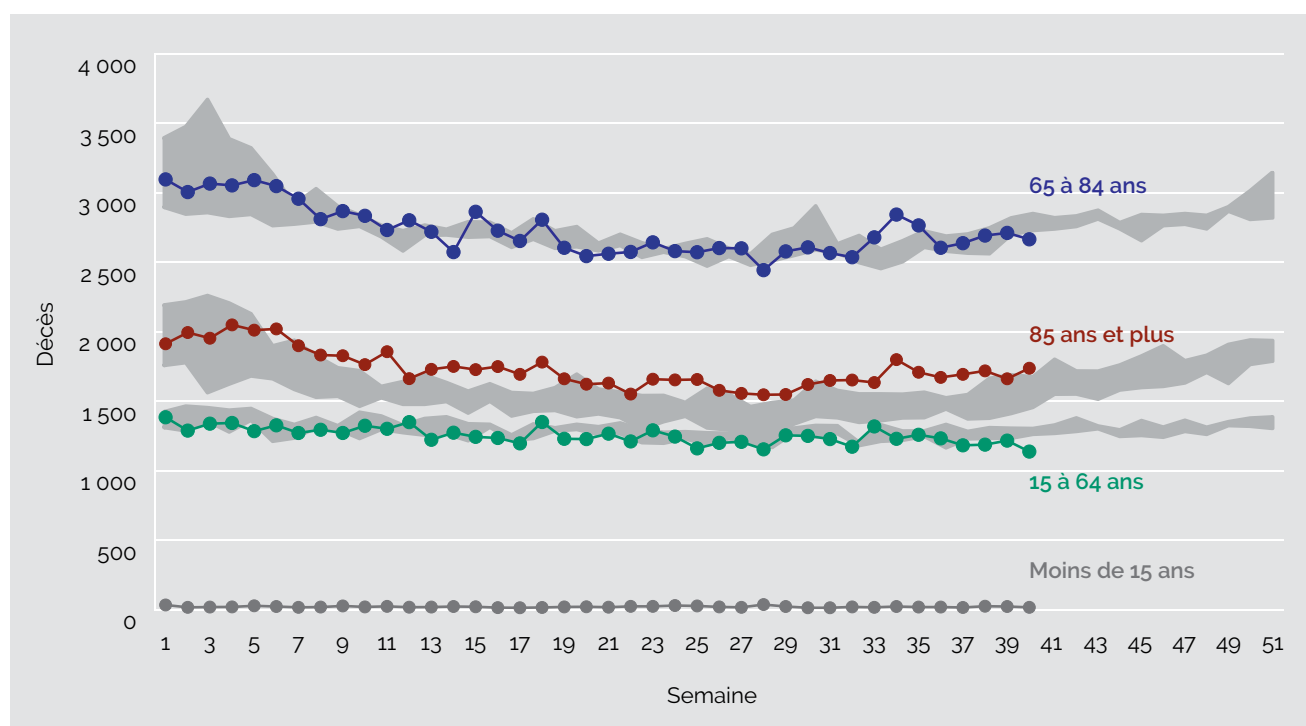
Figure 8 : Nombre de cas confirmés de COVID-19 et de décès dus à la COVID-19 en Corée.

Source : kosis.kr/covid_eng/covid_index.do

Décès enregistrés par tranche d'âge

Les décès des personnes âgées, de 65 ans et plus, présentent une distribution en forme de U sous les effets du temps froid, et des changements importants dans le nombre de

décès se produisent en raison de conditions météorologiques anormales au cours d'une année donnée. La surmortalité est relativement importante dans la population âgée de 85 ans et plus (figure 9).

Figure 9 : Décès enregistrés par tranche d'âge (mise à jour : 12 novembre 2020).

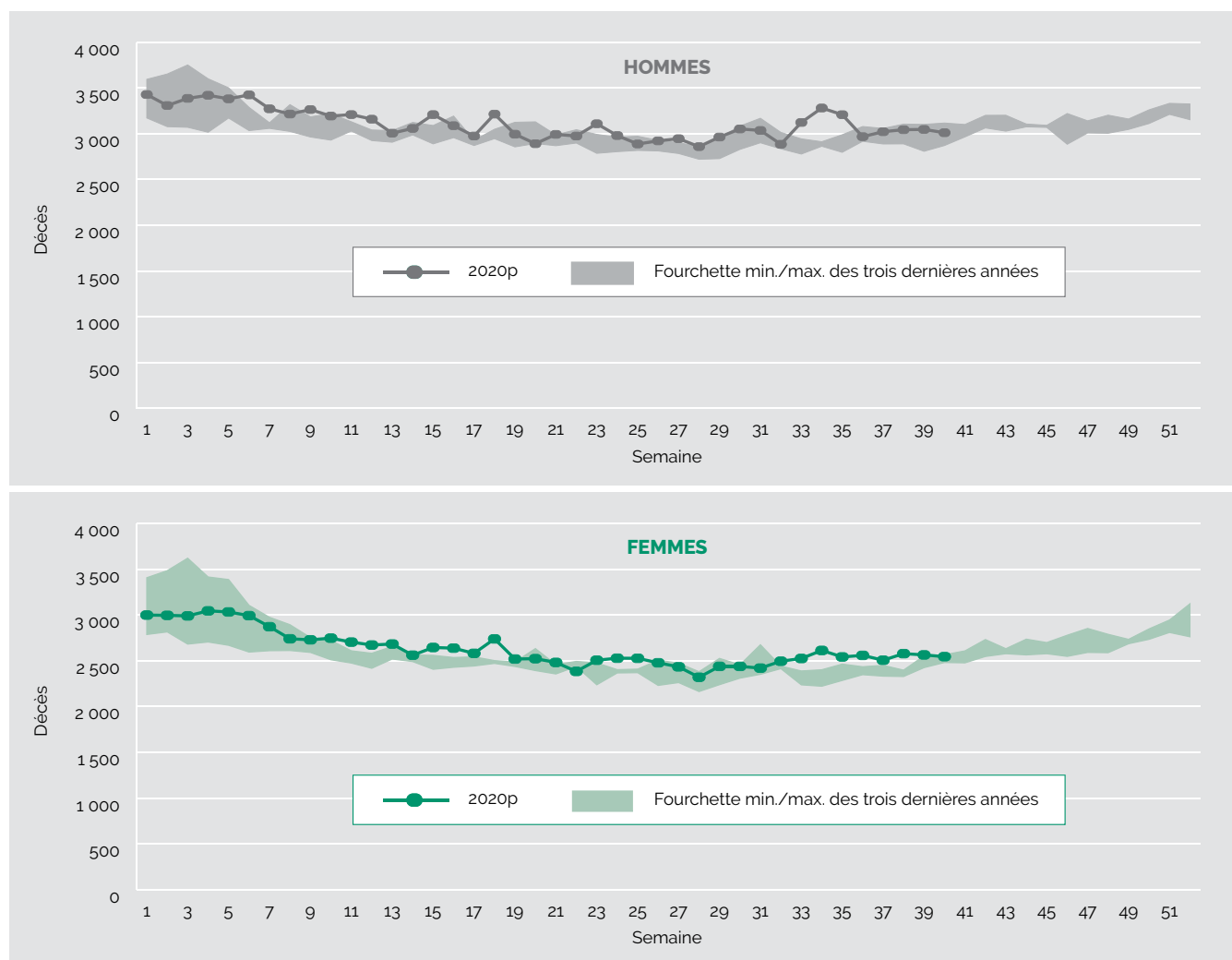


Décès enregistrés par sexe

Il n'y a pas eu de différence notable entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la surmortalité. Une analyse par sexe et par tranche d'âge n'a pas été réalisée avec les données coréennes, car des nombres faibles pourraient entraîner un biais. Les semaines au cours desquelles il s'est produit un nombre de décès supérieur au nombre maximum de décès par sexe au cours des trois dernières années étaient les suivantes :

- Hommes : semaines 6-7, semaines 11-12, semaine 15, semaines 17-18, semaines 23-24, semaines 33-35
- Femmes : semaines 10-13, semaines 15-19, semaines 23-25, semaines 32-39 (figure 10)

Figure 10 : Décès enregistrés par sexe (mise à jour : 12 novembre 2020).

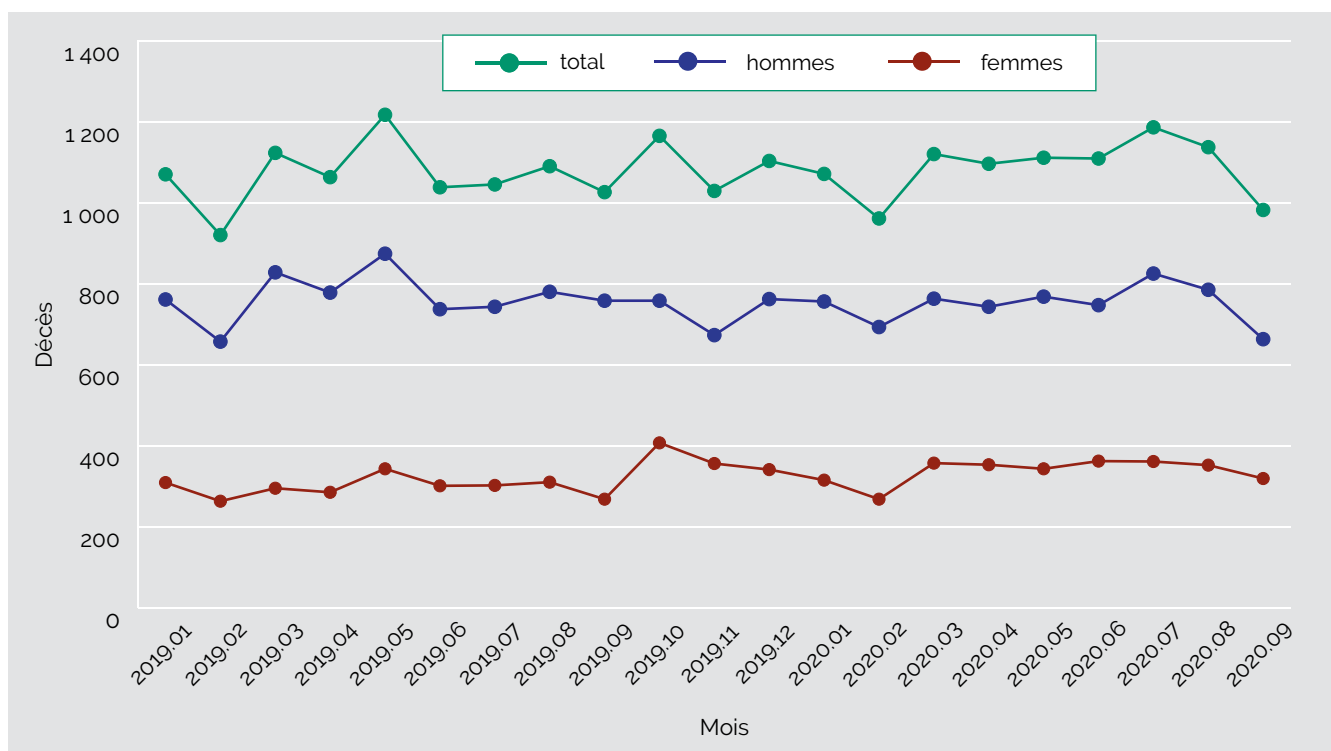


Décès par suicide (donnée provisoire)

Le stress croissant causé par la COVID-19 peut être un problème social important, un phénomène appelé « Corona blues » en Corée. Dans l'analyse de la mortalité pendant la pandémie, le nombre de décès par suicide doit également être pris en compte. En ce qui concerne les décès par suicide, KOSTAT relie le certificat de décès au dossier d'enquête de la police et fournit des estimations provisoires pour ces décès, deux mois après qu'ils se sont produits. D'après les résultats, aucune tendance particulière n'a été constatée dans le nombre de suicides (figure 11).



Figure 11 : Nombre de décès dus à l'automutilation.



Remarque : Le nombre de décès en 2020 est une donnée provisoire.

CONCLUSION

Dans des situations comme la pandémie de COVID-19, les décès peuvent être directement et indirectement liés à la COVID-19. Des personnes peuvent succomber au virus, mais d'autres décès résulteront du manque de ressources médicales alors qu'elles sont résolument orientées vers la réponse à la pandémie. Une analyse de la surmortalité est un outil important pour le gouvernement afin de déterminer toutes les conséquences de la COVID-19 telles qu'elles se manifestent dans la mortalité directe et indirecte au sein de la population. Un système ESEC robuste et exploité efficacement est nécessaire pour générer des statistiques précises sur la surmortalité.

L'exhaustivité est l'un des attributs les plus importants d'un système ESEC solide. Un degré élevé d'exhaustivité et de couverture est rendu possible grâce à une assise juridique qui rend obligatoire l'enregistrement des naissances et des décès. Par exemple, une couverture et un degré d'exhaustivité élevés peuvent être rendus possibles par une exigence juridique d'enregistrer les décès dans un délai déterminé après un décès. Un système dans lequel les établissements médicaux déclarent les décès directement au système ESEC peut également contribuer à cet objectif. Enfin, on peut améliorer la qualité des données d'ESEC en les couplant à d'autres ensembles de données administratives au niveau individuel.

**Eunkoo Lee, Seokmin Lee
et Tanja Brøndsted Sejersen**

BIBLIOGRAPHIE

Giattino, C. et al. 2020. Excess Mortality During the Coronavirus Pandemic (COVID-19).
ourworldindata.org/excess-mortality-covid.

Nations Unies. 2014. Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil. Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division de la population. Études statistiques, Série M n° 19/Rev.3.

Organisation mondiale de la Santé. 2016. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems. 10th revision, icd.who.int/browse10/2016/en

Statistics Korea. 2017. Annual Report on the Causes of Death Statistics.
kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/2/index.board.

Statistics Korea, Shin, H. Y. et al. 2020. Cause-of-Death Statistics in the Republic of Korea, 2018. *Journal of the Korean Medical Association*, 63(5), 286-297.
jkma.org/journal/view.php?doi=10.5124/jkma.2020.63.5.286



Documenter la vie et la mort lors de conflits : Le vécu des femmes en Syrie et en Iraq

par Martin Clutterbuck

INTRODUCTION

L'enregistrement des naissances et des décès au milieu d'une guerre ou d'un conflit civil constitue un défi majeur pour les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC).¹ Les femmes et les enfants sont généralement touchés de manière disproportionnée par la guerre, et les données statistiques vitales de l'état civil les concernant, telles que la naissance, le mariage, le divorce et le décès, ne sont souvent pas saisies par ces systèmes en temps de guerre. Les lois et pratiques discriminatoires, le manque d'accès à l'information et aux bureaux d'état civil, ainsi que les normes et valeurs patriarcales se conjuguent pour exclure les femmes des systèmes dont le but devrait être de protéger tous les membres de la population de manière égale.²

Ce document se concentre sur les expériences des femmes dans deux pays récemment ravagés par de longs conflits : l'Iraq et la Syrie. Les conflits qui ont débuté en Syrie en 2011 et en Iraq en 2014 ont exercé une pression considérable sur la capacité des familles à enregistrer et faire certifier les faits d'état civil. Les femmes sont particulièrement touchées, car elles ont souvent

perdu leur conjoint pendant les combats, et le soutien familial et la contribution aux revenus sont alors réduits. Ces femmes doivent prouver l'endroit où se trouve leur mari disparu ou son identité (ou les deux) pour obtenir la nationalité et une identité juridique pour les enfants nés de ces relations. L'insécurité limite la capacité des femmes à se rendre dans les bureaux d'état civil pour faire enregistrer les événements familiaux et accéder aux services. Alors que la période les oblige à assumer des responsabilités supplémentaires, l'effet des lois et des pratiques culturelles paternalistes réduit leur capacité à le faire.

CONTEXTE

Dans de nombreux pays, les systèmes d'état civil sont bien établis et rigoureux, mais leur organisation demeure bureaucratique et rigide. Ils ne peuvent souvent pas être suffisamment adaptés aux défis que posent les conflits civils à grande échelle. Cela peut notamment se manifester par une capacité réduite à traiter des événements, tels que ceux qui ont lieu dans des zones hors du contrôle du gouvernement, ainsi que des difficultés à traiter les cas inhabituels et souvent tragiques de guerre. Les bureaux d'état

1 Les systèmes ESEC sont les systèmes de registre officiels servant à enregistrer l'ensemble des naissances, mariages, décès et autres événements précisés par la loi dans un pays, ainsi qu'à compiler et diffuser les statistiques de l'état civil, y compris les informations sur les causes des décès. Ils peuvent également enregistrer les mariages et les divorces.

2 ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/cedaw-c-2010-47-gc2.pdf

civil sont souvent détruits en temps de guerre, ce qui entraîne la perte de précieux documents originaux, souvent sans qu'il y ait d'archives. Il devient alors encore plus difficile d'obtenir des documents de remplacement, qui ne sont parfois délivrés que si une trace des événements préalables, comme le mariage, a été conservée dans les archives. Pour les femmes qui se marient dans la famille de leur mari ou qui ne savent pas comment et quand les documents précédents ont été obtenus, cette situation peut présenter des obstacles supplémentaires.

Le rôle que les systèmes ESEC jouent dans toute société est essentiel pour l'État comme pour les citoyens. Un système précis et fonctionnel permet à l'État de planifier et de fournir les services. Il permet également à l'État de confirmer l'identité et la situation personnelle des personnes, ainsi que la taille globale et le profil démographique de la population. Pour les personnes, les systèmes ESEC fournissent une reconnaissance juridique, qui est le fondement de l'exercice des droits civils et politiques. Ils facilitent l'accès aux services de base et l'inclusion dans la vie du pays. L'exclusion ou la non-reconnaissance marginalise les personnes, les prive de services essentiels, et envoie un signal de non-appartenance. À l'inverse, ces systèmes créent également une forme de contrôle des femmes approuvée par l'État en enregistrant les naissances au nom du mari ou en les privant de la possibilité de transmettre la nationalité à leurs enfants.

Une combinaison de facteurs exerce une pression supplémentaire sur les femmes pour qu'elles enregistrent les faits d'état civil pendant les conflits alors même que les risques sont amplifiés. La possession de documents personnels prend davantage d'importance lorsque les personnes ont régulièrement besoin de documents pour prouver leur identité, franchir

les points de contrôle et accéder à des services humanitaires et vitaux tels que les soins de santé. Les femmes assument généralement des responsabilités familiales encore plus importantes pendant les périodes de conflit, les hommes étant souvent absents du fait de la mobilisation générale ou de leur participation active au conflit, en quête de moyens de subsistance, ou bien du fait de leur disparition, de leur détention ou de leur décès. Les conflits limitent la vie sociale et économique de la communauté. Les écoles et crèches sont généralement fermées, obligeant les familles à rester chez elles. Les femmes sont au cœur de la vie familiale et assument l'essentiel des responsabilités familiales, comme celle de veiller à ce que les enfants disposent des documents d'identité. Les relations avec les autorités gouvernementales, un rôle souvent tenu par les hommes dans les sociétés patriarcales, sont déléguées aux femmes. En même temps, les femmes connaissent parfois mal cette bureaucratie et font face à de la discrimination, de la stigmatisation sociale, des pressions, voire de l'exploitation lorsqu'elles assument de tels rôles dans des cultures conservatrices. Parmi les autres facteurs aggravant la discrimination homme-femme figurent les lois et les pratiques discriminatoires et paternalistes, le faible taux de possession des documents d'état civil par les femmes et le faible taux d'alphabétisation.³

Ces événements ont lieu dans un contexte de violence où le fait de mener ses activités quotidiennes expose constamment à des dangers. Les risques de harcèlement, de violence et d'abus sexuels sont renforcés pour les femmes dans les situations d'effondrement de l'ordre public et dans les communautés socialement et politiquement polarisées.⁴ En outre, la guerre et les conflits créent des circonstances complexes qui mettent à rude épreuve les systèmes ESEC existants. Citons notamment la hausse du nombre

3 Rapport de terrain d'une ONG. 2019.

4 Hampton, K. 2019.

de décès, de personnes disparues, de veuves, d'enfants orphelins, d'enfants nés hors mariage et de familles séparées et déplacées tant à l'intérieur que l'extérieur des frontières du pays.

CADRE POUR LA PROTECTION DES DROITS DES FEMMES DURANT LES CONFLITS

Les droits internationaux de la personne et le droit humanitaire prévoient des mécanismes de protection spéciaux pour les femmes et les enfants s'agissant de l'égalité d'accès aux documents d'état civil, de l'enregistrement des naissances et de la préservation des liens familiaux. Il s'agit notamment de dispositions générales sur la nécessité pour les femmes d'être traitées avec toute la considération et le respect en raison de leur sexe, ainsi que des mécanismes de protection spéciaux pour les femmes enceintes et les mères de jeunes enfants.⁵ Il existe des exigences spécifiques pour la préservation des liens familiaux, notamment l'enregistrement des décès et le transfert d'information entre les familles.⁶ Les parties au conflit sont tenues de faciliter l'enregistrement des enfants, y compris la confirmation de leur filiation.

L'accès aux documents d'état civil pour toutes les personnes en période de conflit reste une responsabilité immédiate à court terme pour les gouvernements. Les gouvernements qui n'ont pas accès à l'ensemble du territoire doivent faire ce qu'ils peuvent pour faciliter l'accès aux documents d'état civil. Les puissances occupantes et les acteurs non étatiques ont la responsabilité, en vertu des droits de la personne et du droit humanitaire, de faciliter la délivrance des documents d'identité de base dans les zones sous leur contrôle effectif.⁷



Photo : Mohamed Azakir / Banque mondiale

RÉACTIVITÉ DES SYSTÈMES ESEC

Si les gouvernements prennent généralement certaines mesures pour tenir compte de l'impact du conflit sur l'état civil, par exemple en modifiant les procédures ou en rendant les processus d'enregistrement d'événements vitaux plus accessibles aux populations déplacées, ces mesures ne sont souvent pas proportionnelles aux besoins. Ces mesures ne sont pas non plus suffisamment adaptées situations découlant du conflit, comme l'augmentation du nombre d'orphelins, d'enfants nés de viols ou le nombre élevé de personnes disparues. Les lois et les procédures qui étaient parfois discriminatoires, mais gérables, pour de nombreuses femmes avant le conflit, comme les lois exigeant la présence du conjoint ou d'un parent de sexe masculin, deviennent difficiles ou impossibles pour de nombreuses femmes pendant un conflit. En effet, les conjoints sont portés disparus ou décédés, les familles sont séparées et déplacées, et les conflits font toujours rage. L'obligation de s'adresser au bureau d'état civil du lieu de résidence ou d'origine n'est pas réaliste pour les personnes qui ont fui ces

5 Convention de Genève (CG) I, art. 12(4); CG II, art. 12(4); CG IV, art. 14, 15; Protocole additionnel I, art. 76.

6 Convention de Genève (CG) IV, art. 27; CG I, art. 16; CG IV, art. 25.

7 Hampton, K. 2019.

régions en raison des conflits qui y sévissent.⁸ De plus, les gouvernements confrontés à un conflit sont souvent méfiants, ont des attitudes obstructionnistes et discriminatoires vis-à-vis des communautés ou des personnes qu'ils perçoivent comme faisant partie du camp adverse.

PRÉJUGÉS SEXISTES ET PROTECTION DES FEMMES DURANT LES CONFLITS

L'accès à des procédures réactives, accessibles et non discriminatoires reste la première difficulté. La deuxième difficulté, tout aussi importante, voire plus, sont les préjugés sexistes et la protection des femmes.

En l'absence de protection, les femmes courent des risques aux niveaux individuel, familial, communautaire ou général. Les femmes qui ne bénéficient pas de la protection d'une famille (généralement, des parents de sexe masculin) courent un risque accru de subir des violences telles qu'une agression, un viol et du harcèlement pendant les conflits. Cela peut se produire à tout moment, mais aussi lorsqu'elles se rendent aux bureaux d'état civil, qu'elles franchissent des points de contrôle ou qu'elles accèdent à des services gouvernementaux ou humanitaires. L'absence de protection lors des trajets est un obstacle majeur à la capacité et à l'envie des femmes d'accéder aux documents d'état civil.

Sur le plan culturel, les femmes des sociétés conservatrices ou patriarcales peuvent souvent être harcelées, stigmatisées ou simplement se voir interdire de se déplacer librement pour faire enregistrer des faits d'état civil ou obtenir des documents, même lorsque ces documents sont nécessaires pour le bien-être de la famille, et c'est une norme culturelle universellement admise. Ces préjugés sexistes peuvent être

ancrés dans les normes traditionnelles qui fixent le rôle des femmes au sein de la société au moyen de valeurs religieuses ou de pratiques communautaires spécifiques. Ces préjugés peuvent être présents à l'échelle nationale ou avec des variations localement. De plus en plus, les zones contrôlées par des groupes religieux conservateurs imposent des limites strictes aux femmes concernant leur libre circulation ou leur rôle dans la vie publique.

Les pressions familiales, omniprésentes pour les femmes, peuvent être accentuées par le stress du conflit ou par les événements familiaux provoqués par le conflit. Les taux de veuvage et de divorce augmentent généralement durant les conflits, ce qui nécessite un changement de situation familiale. Une femme veuve avec des enfants et sans soutien d'un homme ou de la famille élargie peut être confrontée à une pression familiale extrême lorsqu'elle envisage de se remarier, surtout si cela implique de perdre la garde des enfants issus de la relation précédente. Au niveau individuel, les pressions exercées sur les femmes sont énormes. La décision de déclarer la disparition de leur mari absent depuis longtemps ou de tenter d'enregistrer un enfant né hors mariage ou à la suite d'un viol a d'énormes répercussions personnelles et des conséquences à vie.⁹ Les femmes ayant des enfants nés hors mariage, quelles que soient les circonstances, peuvent subir de graves conséquences de la part de leur famille ou de la communauté, notamment des crimes d'honneur ou l'ostracisme de la société.

L'un des principaux obstacles à l'obtention de documents d'état civil et aux droits qui y sont associés est le faible taux de possession de ces documents par les femmes. Non seulement les femmes ont moins de chances d'obtenir ces documents, mais elles sont aussi moins

8 Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR). 2019b. nrc.no/resources/reports/paperless-people-of-post-conflict-iraq/#:~:text=During%20the%20conflict%20with%20the,people%20still%20live%20in%20displacement

9 Yakinthou, C. 2015. ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Lebanon-Gender-Disappearance-2015.pdf

susceptibles d'en être les gardiennes. En cas de divorce ou de séparation, les maris emportent parfois des documents importants, ce qui laisse les femmes en situation de vulnérabilité, sans preuve d'identité ou de certificat de mariage. Les documents d'état civil sont parfois utilisés comme une arme de contrôle. Parmi les catégories de femmes les plus vulnérables figurent les femmes qui ont contracté un deuxième mariage ou un nouveau mariage non enregistré, y compris celles ayant des enfants nés de ces relations. Les femmes ayant des besoins multidimensionnels, telles que les femmes handicapées, les femmes appartenant à des groupes minoritaires ou celles ayant une affiliation politique familiale présumée, ressentent le poids de ce double fardeau.

Les exemples suivants, tirés des conflits en Iraq et en Syrie, illustrent les difficultés que les femmes ont à faire enregistrer les faits d'état civil lorsqu'elles cherchent à protéger leur vie de famille. Ces exemples mettent en évidence l'interdépendance des rapports entre le droit, les conflits et la culture.

DIFFICULTÉS POUR LES FEMMES EN IRAQ

La situation en Iraq est emblématique des difficultés auxquelles les femmes en zones de conflit font face pour enregistrer les faits d'état civil. Les déplacements massifs et multiples de six millions de civils irakiens entre 2014 et 2017, ainsi que la mort de 29 000 à 67 000 civils pendant le conflit avec l'État islamique ont eu de profondes répercussions sur les femmes.^{10,11} L'imposition de règles sévères limitant sérieusement les libertés

des femmes dans les zones contrôlées par l'État islamique alors que des dizaines de milliers de parents de sexe masculin étaient décédés a à la fois renforcé et réduit le rôle des hommes, plaçant ainsi les femmes dans une position peu enviable. Elles ont assumé davantage les responsabilités au nom de leur famille en dehors du foyer, tout en ayant moins de pouvoir pour les traiter, par exemple en représentant publiquement leur famille auprès des fonctionnaires et des dirigeants locaux. Après l'État islamique, les femmes ont fait les frais de cet héritage.¹²

PERTE DE DOCUMENTS D'ÉTAT CIVIL ET CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES

Dans la société irakienne, les femmes sont considérées comme les principales responsables de la famille et du foyer, mais avec un rôle public limité.¹³ Dans un contexte où les familles sont déplacées de leur foyer, les femmes sont soumises au stress supplémentaire de devoir trouver un autre logement dans les camps, en location, chez des parents ou en retournant chez elles avec le statut de veuves. Dans cet État hautement centralisé et réglementé, la possession des documents est vitale pour les femmes afin de prouver leur identité et leurs liens familiaux, d'accéder aux services de base et de franchir les points de contrôle. Pour les autorités, les documents sont un moyen clé d'identifier ceux qui peuvent être considérés comme un risque pour la sécurité. L'Organisation des Nations Unies a déterminé que l'obtention de nouveaux documents ou le remplacement de documents détruits ou perdus était un besoin humanitaire

10 Iraq Body Count. 2020. iraqbodycount.org/database/

11 Voir également CNR, 2019a, qui utilise des estimations basées sur le nombre de victimes en Iraq en août 2017 fourni par l'ONU, et la page The Statistics Portal: Number of documented civilian deaths in the Iraq war from 2003 to February 2019.

12 San Pedro, P. 2019.

oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620690/bp-women-in-conflict-zones-290319-en.pdf

13 Dietrich, C. 2017.

reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rr-gender-conflict-isis-affected-iraq-300517-en.pdf

essentiel en Iraq.¹⁴ En 2019, on estime qu'il y aurait en Iraq près de 80 000 familles dont un ou plusieurs membres de la famille ne disposeraient pas d'au moins un type de document.¹⁵ Les parents à qui il manque des documents sont plus susceptibles d'avoir des enfants non enregistrés. Au moins 45 000 enfants dans les camps de personnes déplacées n'auraient pas d'acte de naissance, ce qui les expose au risque de devenir apatrides.¹⁶ Les estimations des décès de civils pendant le conflit avec l'État islamique varient. On ne sait pas exactement combien de décès ont été prouvés et de certificats de décès ont été obtenus, d'autant plus que les décès en Iraq sont souvent enregistrés à des fins purement pragmatiques, comme pour lancer une procédure de succession.

Les gens manquent de documents pour diverses raisons. Dans les zones qu'il contrôle, l'État islamique a confisqué les cartes d'identité, les cartes de nationalité et d'autres documents délivrés par les autorités iraqiennes, les remplaçant par les documents qu'il émet et que les autorités iraqiennes considèrent comme non valables. Des personnes craignant de conserver avec eux le mauvais type de document (tels que les documents émis par l'État islamique) ont également perdu ou délibérément détruit ces documents pendant le conflit. Ces situations créent des dilemmes impossibles pour les civils qui sont condamnés à la fois pour la possession et la non-possession de documents. Des hommes et des femmes déplacés se sont vu confisquer leurs documents par des acteurs de la sécurité et des agents du renseignement iraqiens après avoir fui les zones contrôlées par l'État islamique et être

arrivés dans des camps de personnes déplacés, les laissant de fait sans aucun document pour prouver leur identité à l'intérieur des camps.^{17,18}

L'absence de documents pose des problèmes dans presque tous les aspects de la vie. Les voyages deviennent presque impossibles. Les femmes sans document d'état civil peuvent accoucher dans les hôpitaux publics, mais aucun acte de naissance n'est délivré sans la carte d'identité des deux parents. Certaines femmes choisissent donc d'accoucher chez elles, ce qui les met en danger, elles et leur enfant, en cas de complications à la naissance. Sans acte de naissance, les enfants ne peuvent pas se faire vacciner. En outre, si un acte de naissance n'est pas délivré dans les 40 jours suivant la naissance, les parents doivent se rendre au tribunal pour obtenir un document de preuve de filiation.¹⁹ Une autre conséquence importante est l'exclusion du programme gouvernemental de distribution publique, un type d'aide sociale qui fournit une ration alimentaire de base à tous les citoyens au-dessous d'un certain niveau de revenus. L'accès à l'aide humanitaire nécessite des documents d'état civil. Tous ces éléments marginalisent ou appauvrissent encore davantage les victimes de guerre sans document d'identité, ou celles qui ne peuvent obtenir de documents en raison d'une affiliation politique présumée.²⁰

Depuis la fin des opérations contre l'État islamique en Iraq, les bureaux d'état civil et les tribunaux ont repris pleinement leurs activités et ont délivré des milliers d'actes de naissance et de documents d'identité. Les fonctionnaires du greffe, en collaboration avec la direction des camps et les organisations internationales ou non

14 Organisation des Nations Unies (ONU). 2020. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/iraq_hno_2020.pdf

15 CNR. 2019a. nrc.no/resources/reports/barriers-from-birth/

16 Ibid.

17 San Pedro, P. 2019.

18 CNR. 2019a.

19 Ibid.

20 CNR. 2019b.

gouvernementales (ONG), se sont rendus dans les camps de personnes déplacées internes dans certaines régions pour aider les bénéficiaires à obtenir des documents. Dans les cas où les bénéficiaires ont peur de retourner dans leur ville d'origine pour obtenir des documents de remplacement, les avocats des ONG ont aidé à assurer la coordination avec les bureaux d'état civil. Les autorités n'acceptent pas les documents délivrés par l'État islamique comme preuve de l'occurrence d'un événement vital d'état civil, mais elles s'appuient sur les témoignages de parents et de proches, associés à des rapports médicaux avec une estimation de l'âge, pour délivrer rétrospectivement des actes de naissance. Malgré ces mesures, les efforts déployés pour résoudre les cas complexes sont restés limités. Sur un total estimé à 45 000 enfants sans acte de naissance dans l'ensemble du pays, les fonctionnaires ont fait état de la délivrance de 168 documents d'identité en 2019 à des orphelins, des enfants de parents inconnus, des enfants des rues et des enfants handicapés.²¹

CAS DU MARI DISPARU

La Constitution iraquienne dispose clairement que tous les Iraquiens sont égaux devant la loi, sans discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la nationalité, l'origine, la couleur, la religion, la secte, les croyances ou les opinions, ou le statut économique ou social.²² Toutefois, les choses sont différentes dans la pratique. En vertu du droit iraquien, la nationalité peut être transmise par le père ou la mère. Dans la pratique, les autorités iraquiennes exigent une confirmation de l'identité juridique du père iraquien avant de traiter les demandes d'acte de naissance, de nationalité ou de citoyenneté. Conformément à la *Loi du statut personnel* en Iraq, la filiation est transmise



Photo : Mohamed Azakir / Banque mondiale

par le mariage, ce qui souligne l'importance des certificats de mariage.

Alors que les tribunaux et les bureaux d'état civil iraqiens ont activement délivré des milliers de nouveaux documents et de documents de remplacement, la nature patriarcale de la loi, des pratiques et de la culture iraquiennes punit les femmes dont le mari a disparu dans le conflit. Il y a une grande méfiance à l'égard des femmes qui ne sont pas en mesure de prouver où se trouve leur mari. On attribue également aux femmes l'opinion politique présumée de leur mari. Le renouvellement, la redélivrance et la mise à jour de la carte d'identité d'une femme ne sont pas possibles lorsqu'un parent de sexe masculin figure dans la base de données nationale de sécurité ou dans l'une des « listes de personnes recherchées » que tiennent les acteurs de la sécurité ou les milices liées au gouvernement.²³ Les critères d'inscription sur les listes ne sont pas disponibles; beaucoup craignent qu'une grande partie des données soit arbitraire, non vérifiée ou appliquée inégalement. Il n'est pas non plus possible de faire appel de la décision d'inscrire

21 ONU. 2019b. undocs.org/A/HRC/WG.6/34/IRQ/1

22 Constitution iraquienne de 2005, art. 14.

23 CNR. 2019a.

une personne sur une liste ou de la contester.²⁴ En outre, « [les] risques de stigmatisation, d'isolement et d'exclusion de la communauté sont amplifiés pour les ménages dirigés par une femme, qui ne disposent souvent pas d'un réseau de soutien communautaire solide pour évoluer dans des environnements potentiellement hostiles ».²⁵

Il existe une possibilité, au moins dans certaines parties du pays : le processus imparfait et discriminatoire appelé *Tabriya*. Dans le cadre de ce processus, les femmes font une déclaration au tribunal exposant les actes criminels présumés de leur mari pendant que l'État islamique contrôlait la zone afin de s'exonérer formellement de la responsabilité des actes de leur mari et de faciliter leur propre réadmission dans la communauté.²⁶ Les femmes ne sont pas considérées comme des personnes indépendantes ayant leurs propres opinions et croyances, mais plutôt comme l'ombre de leur mari ou d'un homme de leur famille.

Pour obtenir des documents d'état civil en Iraq, les femmes doivent généralement posséder une série de documents préalables attestant d'événements antérieurs. Par exemple, pour obtenir un acte de naissance d'un enfant dont le père a disparu, les femmes doivent prouver l'identité et le lieu de résidence du père, et présenter un certificat de mariage ou une preuve de mariage. Les demandes seront refusées si le père figure sur une liste d'autorisation de sécurité. Cela transforme le processus généralement simple d'obtention d'un acte de naissance en un cauchemar bureaucratique long et coûteux.^{27,28} On estime que jusqu'à un tiers des femmes irakiennes célibataires vivant dans les zones contrôlées par l'État islamique se sont mariées

dans ces zones, le problème est donc de taille. Les autorités irakiennes ne reconnaissent pas la validité des documents délivrés par l'État islamique, y compris les certificats de mariage, de sorte que ces mariages doivent être validés rétroactivement. Pour cela, les deux parties doivent avoir des pièces d'identité valables et produire des témoins qui peuvent confirmer l'existence du mariage devant un tribunal iraquien du statut personnel. Ce n'est qu'alors que l'état civil des parties peut être mis à jour sur leur carte d'identité nationale et qu'un acte de naissance peut être délivré pour un enfant issu de la relation.²⁹ Ces processus formalisés sont mal adaptés aux cas où le mari est porté disparu ou lorsqu'il n'y a pas de témoin prêt à attester de la relation.

La procédure d'obtention d'un certificat de décès ou d'une déclaration de disparition est extrêmement stressante pour les femmes, car elle implique non seulement un processus complexe que les autorités considèrent avec beaucoup de méfiance, mais aussi des décisions difficiles au niveau de la famille ou de la communauté concernant l'opportunité de déclarer la disparition d'un mari. Pourtant, l'obtention d'une déclaration de décès ou de disparition peut être le seul moyen d'obtenir un acte de naissance pour l'enfant. Cela peut également être la seule façon de permettre aux femmes d'obtenir l'irrévocabilité, de revendiquer l'héritage et de passer à autre chose, y compris de se remarier. À l'inverse, la décision de déclarer un conjoint disparu est profondément personnelle et peut entraîner des tensions et des récriminations familiales et communautaires, notamment de la part de la famille du mari. L'enjeu est donc considérable.

24 Ibid.

25 CNR. 2019a.

26 Wille, B. 2019. [hrw.org/news/2019/06/14/iraq-not-homecoming](https://www.hrw.org/news/2019/06/14/iraq-not-homecoming)

27 Human Rights Watch. 2018. [refworld.org/docid/5b39f196a.html](https://www.refworld.org/docid/5b39f196a.html)

28 CNR. 2019a.

29 Ibid.

Si la décision d'engager une procédure de disparition est prise, une demande doit être présentée au commissariat de police local avec deux hommes ou quatre femmes témoins qui doivent décrire les circonstances dans lesquelles la personne a disparu. Un dossier est ouvert par le tribunal d'investigation criminelle et la famille doit faire paraître un avis public de disparition dans les journaux locaux.³⁰ Le fait de s'adresser à la police au sujet d'un mari disparu peut éveiller des soupçons sur un possible rattachement à l'État islamique et susciter une attention préjudiciable des autorités. L'affichage d'un avis public amplifie ces soupçons dans toute la communauté et constitue une étape que de nombreuses femmes craignent et ne sont pas prêtes à franchir. Deux ans après la déclaration de disparition d'une personne, les proches peuvent demander un certificat de décès au tribunal du statut personnel, bien que cela puisse prendre beaucoup plus de temps en pratique.³¹ Un processus qui serait normalement considéré avec bienveillance par les autorités, et peut-être même accéléré (comme la délivrance d'un acte de naissance pour un enfant né en temps de conflit et la déclaration de disparition d'un mari) devient un processus traumatisant et politisé pour la veuve. En fin de compte, les systèmes d'état civil ne sont solides que dans la mesure où les systèmes de l'État de droit garantissent leur légalité et leur crédibilité. L'efficacité du système est sérieusement compromise si les femmes ou les enfants qui sont tenus de posséder des documents d'identité en vertu de la loi iraquienne ne peuvent pas obtenir ces documents auprès des autorités iraquiennes.

Les femmes et les enfants qui ne sont pas en mesure de remplir les exigences en matière de documents sont exclus du système. Cela a de réelles répercussions tant sur les personnes concernées que sur la société. L'absence

d'enregistrement des faits d'état civil prive les citoyens de services de base tels que les soins de santé, l'éducation, la mobilité et l'aide sociale. Elle contraint également une personne à vivre en marge de la société. Cela crée alors un groupe de personnes sans documents d'état civil vivant dans un monde parallèle, avec les risques qui en résultent pour les personnes et l'État.³² Cette couche cachée de la société n'a aucun intérêt à se conformer aux lois ou aux normes sociales, car elle est exclue des avantages. Cette situation crée les conditions parfaites pour l'exploitation, les abus, la criminalité et l'extrémisme.

La simplification des procédures d'enregistrement des faits d'état civil et leur dissociation du statut du mari ou du père d'un enfant seraient des étapes importantes sur le chemin vers une plus grande autonomisation et une plus grande capacité d'action des femmes. Dans les cas où le père n'est pas présent, des procédures spéciales accélérées devraient être mises en place pour faciliter l'enregistrement de la naissance de l'enfant et la mise à jour de la situation familiale de la mère. Ces processus devraient reconnaître le droit des femmes, en tant que personnes, épouses et mères indépendantes à faire enregistrer les faits d'état civil de leur propre chef, sans avoir besoin de l'approbation ou de l'aval d'un homme de la famille. Des autorisations de sécurité des maris ou des parents de sexe masculin ne devraient pas être exigées pour l'enregistrement des naissances des enfants. Il faut se fier aux témoignages fournis par les femmes concernant la survenance de certains événements, tels que la naissance, la paternité ou la disparition d'un mari, lors de ces audiences en l'absence d'informations complémentaires. Les processus d'enregistrement d'événements vitaux devraient tenir compte des difficultés à prouver les faits d'état civil en temps de conflit et chercher

30 CNR. 2019b.

31 CNR. 2019a.

32 CNR. 2019b.

à minimiser, et non à aggraver, le traumatisme subi par les femmes séparées de leur mari ou touchées d'une autre manière par la guerre.

Parallèlement aux réformes législatives et politiques, des approches qui fonctionneraient au niveau culturel local sont nécessaires pour souligner les droits de l'ensemble des femmes et des enfants en Iraq, ainsi que pour promouvoir les valeurs communes d'inclusion, d'égalité, de dignité et de réconciliation nationale. Cette évolution serait conforme aux engagements pris par le gouvernement à élaborer des stratégies nationales pour la promotion des femmes, à lancer une initiative nationale de règlement du conflit, et à créer une agence nationale pour la sauvegarde de la coexistence pacifique.³³ Ces mesures cadreraient également avec les obligations du gouvernement au titre de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de « modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type » qui sont fondées sur la discrimination ou les rôles stéréotypés.³⁴ Une collaboration étroite entre les fonctionnaires et les acteurs tribaux, religieux et la société civile pour l'élaboration de stratégies réalistes de changement serait une condition préalable essentielle. Des accords sur la réintégration et la nécessité de délivrer les documents de base aux enfants et aux veuves ou épouses vulnérables de personnes disparues sans document d'état civil constitueraient une première étape tangible.

DIFFICULTÉS POUR LES FEMMES EN SYRIE

La capacité des femmes à faire enregistrer les faits d'état civil en Syrie reste compromise par le conflit en cours et par les différentes règles appliquées dans les parties du pays échappant au contrôle du gouvernement. Si le droit syrien reste officiellement applicable dans l'ensemble du pays, les bureaux d'état civil ne fonctionnent pas dans les zones non contrôlées par le gouvernement. Les autorités de facto délivrent leurs propres documents, qui ne sont pas reconnus par le gouvernement de Damas. La possession de documents délivrés par ces autorités peut être nécessaire à des fins pratiques, telles que la circulation dans les zones non contrôlées par le gouvernement ou l'accès à certains services, mais elle peut poser des risques pour les détenteurs, étant perçue comme un signe de soutien à ces groupes.³⁵ L'inscription d'une naissance par un acteur non étatique dans un livret de famille délivré en bonne et due forme par le gouvernement syrien peut invalider l'ensemble du livret de famille. Par conséquent, on estime que jusqu'à 58 pour cent des enfants vivant dans les zones non contrôlées par le gouvernement ne sont pas inscrits dans leur livret de famille.³⁶ Comme il est entendu que l'écrasante majorité des personnes vivant dans les zones non contrôlées par le gouvernement souhaitent obtenir des documents officiels délivrés par le gouvernement, cette situation représente un défi.³⁷ Pour bénéficier de l'aide humanitaire fournie par les organisations locales ou internationales, les personnes doivent souvent aussi posséder des documents d'état civil formels.

33 ONU. 2019b.

34 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) de l'ONU. Art. 5(a).

35 Rapport de terrain d'une ONG. 2019.

36 Ibid.

37 Ibid.

L'enregistrement des décès représente une autre difficulté. Du fait de milliers de personnes disparues en Syrie, du grand nombre de corps non identifiés et du manque de preuves médicales, il peut être difficile d'obtenir des preuves du décès de membres de la famille. Cela limite la capacité à déclarer et à enregistrer ces décès. En outre, les décès peuvent ne pas être déclarés par opportunisme, par exemple pour utiliser la carte d'identité d'une personne décédée ou continuer à recevoir des prestations de retraite malgré le décès de la personne retraitée.

FRANCHISSEMENT DES LIGNES DE CONTACT

Si, dans certaines régions, les personnes peuvent passer de zones non contrôlées par le gouvernement à des zones contrôlées par le gouvernement pour faire enregistrer officiellement des faits d'état civil tels que les naissances et obtenir des documents délivrés par le gouvernement, cela n'est tout simplement pas possible dans d'autres régions. Les recherches laissent penser que seules 29 pour cent des personnes vivant dans des zones hors du contrôle du gouvernement dans le nord-ouest de la Syrie peuvent accéder aux bureaux d'état civil du gouvernement.³⁸ Le franchissement des lignes de contact est extrêmement risqué. Au total, 84 pour cent des personnes interrogées dans le cadre de recherches sur le terrain menées dans des zones non contrôlées par le gouvernement ont cité la crainte de traiter avec les autorités pour expliquer pourquoi ils ne demandaient pas de document d'état civil.³⁹ La corruption et la demande de versement de pots-de-vin pour franchir les lignes de contact et accéder aux

documents restent des obstacles majeurs, tandis que l'exploitation sexuelle constitue un risque important pour les femmes. Parmi les autres difficultés figurent le voyage périlleux, les coûts connexes et les risques d'être trompé et de se faire extorquer de l'argent par des contrebandiers. Du fait de ce concours de circonstances, des milliers de civils n'ont pas de document d'état civil et certains recourent même à des mesures désespérées pour tenter d'obtenir des documents vitaux. Dans de telles situations,

« [l']effet cumulé de la crise des documents juridiques et d'état civil amène de plus en plus de Syriens à recourir à de mécanismes d'adaptation risqués, notamment l'utilisation de faux documents, l'adoption de fausses identités, le versement de pots-de-vin, l'embauche d'intermédiaires et même le franchissement des lignes de contact. La forte préférence pour les documents délivrés par le gouvernement syrien et les préoccupations liées aux documents délivrés par des acteurs non étatiques forcent souvent les Syriens à peser le pour et le contre et à finir par choisir le moindre de deux maux : engager des dépenses considérables et courir des dangers physiques pour obtenir des documents émis par le gouvernement syrien ou rester simplement sans document d'état civil. »^{40,41}

En Syrie, les hommes âgés de 18 à 42 ans, soumis à la mobilisation obligatoire, risquent la prison lorsqu'ils franchissent les lignes de contact pour obtenir des documents d'identité.⁴² Par conséquent, les femmes sont souvent chargées de cette mission difficile et dangereuse. On considère qu'elles participent moins au conflit en

38 Rapport de terrain d'une ONG. 2019.

39 ONU. 2019c. hno-syria.org/#resources

40 Rapport de terrain d'une ONG. 2018.

41 ONU. 2019c.

42 Rapport de terrain d'une ONG. 2018.

cours et qu'elles représentent donc un risque plus faible pour la sécurité. On pense donc qu'elles peuvent plus facilement franchir les points de contrôle pour accéder aux bureaux d'état civil.⁴³ Toutefois, cette solution crée de nouveaux risques pour elles. Les femmes auraient été la cible d'abus de la part de toutes les parties, ce qui serait une manière de punir les hommes de la famille recherchés : des cas d'arrestations, de détention, d'extorsion et d'enlèvement aux points de contrôle ont été signalés, ainsi que des viols et des violences sexuelles.⁴⁴ Pour aggraver les choses, de nombreux groupes armés sont conservateurs et la liberté de mouvement est extrêmement limitée. Les femmes ne peuvent souvent pas se déplacer librement sans un parent de sexe masculin.⁴⁵ Auparavant, les enfants pouvaient être enregistrés sans être présents physiquement, mais de nouvelles mesures rendent obligatoire la présence des enfants au bureau d'état civil avec au moins un parent. Cela signifie que les parents doivent franchir les lignes de contact avec de très jeunes enfants.

Même après avoir franchi les lignes de contact, le processus consistant à traiter avec les bureaux d'état civil pour demander des documents d'état civil au nom de membres de la famille est très difficile pour de nombreuses femmes. Les données disponibles indiquent que les hommes se voient délivrer un livret de famille auprès des bureaux d'état civil dans la très grande majorité des cas (86 pour cent), tandis que le pourcentage de femmes est beaucoup plus faible (22 pour cent). Le manque général de personnel féminin dans les bureaux d'état civil et les tribunaux islamiques, et globalement, « les faibles niveaux d'éducation, d'alphabétisation,

de revenus et de possession des documents des femmes aggravent encore leur incapacité à exercer leurs droits à l'obtention de documents d'état civil et à en bénéficier ». ⁴⁶ Malgré l'absence de discrimination juridique concernant l'emploi des femmes dans les bureaux gouvernementaux ou les tribunaux, le nombre de femmes effectivement employées dans les bureaux d'état civil est extrêmement faible. Les femmes risquent également d'être confrontées à des questions difficiles sur le lieu où se trouve leur mari lorsqu'elles demandent des actes de naissance ou mettent à jour le livret de famille; elles déclarent se sentir intimidées lorsqu'elles assument un rôle généralement tenu par les hommes.⁴⁷ On estime que 4,7 pour cent des ménages syriens déplacés à l'intérieur du pays sont dirigés par des femmes, de sorte que ces difficultés risquent d'augmenter.⁴⁸ Une campagne d'alphabétisation juridique des femmes portant sur les règles, les exigences et les procédures d'obtention de documents pour différents scénarios, tels qu'une naissance, un mariage et un décès, serait une contribution pratique et efficace.

Du fait des difficultés rencontrées pour franchir les lignes de contact afin d'enregistrer les événements de la vie, de nombreux événements ne sont pas déclarés. Les naissances et les mariages sont les événements les plus susceptibles d'être déclarés, les livrets de famille étant très demandés. Les divorces et les décès sont beaucoup moins susceptibles d'être déclarés. En raison de l'incertitude qui entoure le lieu où se trouvent les conjoints absents depuis longtemps pendant le conflit, les femmes choisissent souvent de se séparer ou de divorcer en s'appuyant sur l'absence de leur

43 Rapport de terrain d'une ONG. 2019.

44 ONU. 2019c.

45 International Legal Assistance Consortium (ILAC). 2017. ilacnet.org/wp-content/uploads/2017/04/Syria2017.pdf

46 Rapport de terrain d'une ONG. 2018.

47 Hampton, K. 2019.

48 ONU. 2019c.

conjoint « sans justification acceptable »⁴⁹ plutôt que de se remarier en utilisant comme motif le décès de leur conjoint. Lorsque les divorces et les mariages ultérieurs ne sont pas officiellement enregistrés, les enfants nés de ces relations ne peuvent pas obtenir d'acte de naissance ou de preuve d'identité. Cela complique énormément la vie de famille et affecte les droits des enfants. Dans certains cas, les parents qui n'ont pas pu faire enregistrer les événements préalables (mariage, divorce) ont pris la décision radicale de faire enregistrer la naissance d'un enfant sous le nom d'un membre de la famille ou d'un proche pour obtenir l'acte de naissance. Ces mesures désespérées ont des conséquences désastreuses à long terme pour l'enfant et le parent, qui risque de faire l'objet de poursuites pénales pour avoir fourni de fausses informations, de perdre la garde d'un enfant enregistré au nom d'autres parents, ou les deux.

La délivrance de documents d'identité aux civils est une obligation pour tous les acteurs en période de conflit.⁵⁰ Cela leur permet de remplir leurs obligations relatives aux droits de l'homme envers la population touchée, notamment le droit de se marier et de fonder une famille, le droit à l'enregistrement des naissances, à une identité et à une nationalité, et le droit à la préservation de l'unité familiale. Conformément aux dispositions de la Constitution syrienne visant à « protéger et encourager le mariage » et à « offrir aux femmes toutes les possibilités leur permettant de contribuer efficacement et pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle »,⁵¹ il convient de cerner et de supprimer les obstacles pratiques à l'accès des femmes aux procédures



Photo : Salah Malkawi / PNUD

d'enregistrement des faits d'état civil. Il s'agirait par exemple de veiller à ce que les femmes parvenant à franchir les lignes de contact bénéficient d'une aide active pour faire enregistrer des faits d'état civil, y compris les cas complexes, sans charge de preuve onéreuse et irréaliste.

RÉFORME LÉGISLATIVE ET CHANGEMENT NORMATIF : UN EXEMPLE SYRIEN

Les situations de guerre et de conflit peuvent retarder, mais parfois accélérer, les changements législatifs et normatifs, ce qui se traduit par une plus grande égalité des sexes et une plus grande autonomisation des femmes. Si les conflits ont des répercussions dramatiques sur la vie familiale et les droits des femmes en général, ils peuvent également propulser les femmes dans de nouveaux rôles de chef ou au sein de la vie publique ou économique.⁵² En l'absence d'époux, les femmes assument le rôle de chef de

49 *Loi syrienne sur le statut personnel*. Art. 108.

50 Convention internationale sur les droits civils et politiques, art. 16, 24; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 7; Convention de Genève IV, art. 24, 50; voir aussi Hampton, 2019.

51 Constitution syrienne. 2012. Art. 20(1) et 23.

52 Charles, L. et Denman, K. 2012. vc.bridgew.edu/jiws/vol13/iss5/17/

famille avec des responsabilités décisionnelles externes sur les questions liées aux soins, au bien-être et à l'éducation des enfants, ainsi qu'à la gestion publique des affaires familiales. Ce rôle nouvellement acquis *de facto* peut faire avancer le changement normatif, car il devient à la fois accepté et valorisé pour les femmes de diriger les affaires familiales dans la vie publique.

De tels changements peuvent se produire dans la vie quotidienne s'il y a une plus grande acceptation d'un rôle accru des femmes dans les pratiques sociales, culturelles et religieuses ou s'il y a une modification des pratiques administratives et législatives au niveau du gouvernement, ou les deux. Il est difficile de prédire si ces changements sont opportunistes et si les structures de pouvoir préexistantes feront marche arrière à la première occasion ou s'ils peuvent traverser la tempête et devenir la nouvelle norme. De telles évaluations sont particulièrement difficiles en période de conflit, qui est un terrain de bataille de valeurs et d'idéologies concurrentes — politiques, culturelles, religieuses et laïques.

Le droit et la pratique de la Syrie offrent une étude de cas intéressante du fait des modifications apportées à la *Loi du statut personnel* tout en maintenant un cadre juridique global qui préserve la tutelle et la lignée masculines en tant que déterminants clés de l'état civil et de l'enregistrement d'événements vitaux. À cet égard, le droit syrien est identique à de nombreux autres cadres juridiques dans la région, notamment ceux de la Jordanie, de l'Iraq et de l'Égypte.⁵³

LOI DU STATUT PERSONNEL DE LA SYRIE

Au niveau administratif, un guide sur l'enregistrement d'événements vitaux et les documents d'état civil, publié conjointement par le gouvernement syrien et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2018, fournit des conseils sur certains cas particuliers, dont beaucoup ont augmenté pendant le conflit et touchent particulièrement les femmes. Il s'agit notamment des cas d'enfants nés de parents inconnus, des enfants nés de mères syriennes hors mariage pour lesquels l'identité du père n'est pas connue ou n'est pas prouvée, des enfants séparés des membres de leur famille, ainsi que de la procédure d'obtention de documents d'état civil lorsque les registres d'état civil de certaines régions ne sont pas accessibles.

Au niveau législatif, les récents changements apportés à la *Loi syrienne du statut personnel* indiquent une intention de réduire l'inégalité entre les sexes dans certains domaines, au moins de manière progressive. Certains de ces changements sont sans aucun doute une réponse aux réalités pratiques d'un nombre accru de veuves et d'enfants sans père apparu avec le conflit. Toutefois, certains des changements interviennent à un niveau normatif plus profond. Ils placent davantage les garçons et les filles sur un pied d'égalité et augmentent les responsabilités officielles des femmes et des mères.

Cependant, il faut garder en tête que certains de ces changements n'auraient peut-être pas été nécessaires si des réformes plus fondamentales avaient été menées plus tôt, comme le droit des enfants d'obtenir la nationalité par leur mère ou leur père, ou le droit à l'enregistrement des naissances indépendamment de la situation

53 Moghadam, V. 2004. [jstor.org/stable/41603930?seq=1](https://www.jstor.org/stable/41603930?seq=1)

matrimoniale des parents. Ces changements permettraient de régler bon nombre des problèmes d'enregistrement de faits d'état civil liés aux conflits qui se posent en pratique, plus particulièrement ceux qui nécessitent une preuve de paternité. À l'inverse, des changements d'une telle importance peuvent nécessiter des discussions et des consultations plus approfondies afin de trouver le bon équilibre ou niveau d'acceptation de la communauté.

En tout état de cause, les modifications qui ont été apportées à la *Loi du statut personnel* ne doivent pas être ignorées; elles font progresser les droits des femmes dans certains domaines, tels que l'âge légal du mariage, le divorce et le consentement paternel. En même temps, elles mettent en évidence des pratiques problématiques qui nécessitent des réformes supplémentaires. Alors que le père ou le grand-père paternel (en l'absence du père) continuent d'avoir la tutelle légale exclusive des enfants,⁵⁴ les mères sont désormais autorisées à jouer le rôle de « tutrices de mariage » dans le cas de mariages de mineurs, une responsabilité qui était réservée aux hommes auparavant.^{55,56} Ces changements attirent l'attention sur le taux inacceptablement élevé de mariages d'enfants en Syrie, une pratique qui s'est accrue pendant le conflit. Alors que les filles pouvaient auparavant se marier à 13 ans, sous réserve de l'approbation d'un juge islamique, l'âge minimum est désormais de 15 ans, comme pour les garçons. Le chemin est encore long. L'âge officiel du mariage pour les



Photo : John Donnelly / Banque mondiale

filles est passé de 17 à 18 ans, comme c'est le cas pour les garçons en vertu du droit syrien.⁵⁷ Ces changements pourraient sans doute être rejetés au motif que ce ne sont que de simples retouches et que des prérogatives masculines plus cruciales restent en place en ce qui concerne la tutelle, la transmission de la citoyenneté par le père et même l'exigence du consentement d'un homme adulte de la famille pour le mariage d'une femme adulte. Ils peuvent toutefois laisser présager des changements subtils, mais significatifs, au niveau pratique.

Sans doute en réponse au véritable dilemme des enfants nés de mères syriennes dont le père est aujourd'hui décédé, porté disparu ou absent, le test ADN a été introduit dans la loi syrienne. Le test ADN ne peut pas être demandé en cas de conflit entre les époux concernant la paternité,

54 Il convient de distinguer la tutelle de la garde. Alors que la garde concerne l'hébergement et les soins quotidiens de l'enfant, la tutelle englobe la question plus large de la responsabilité parentale et de la prise de décisions. Le parent non-tuteur a toujours un rôle décisionnel important en ce qui concerne le bien-être de l'enfant, la scolarité, l'instruction religieuse et d'autres questions liées à l'éducation de l'enfant. En Syrie, ce rôle peut également s'étendre aux mariages d'enfants de moins de 18 ans.

55 HCNUR et CNR. 2019.

56 En cas de mariage de mineurs, le juge doit réaliser une évaluation judiciaire pour s'assurer que la fille ou le garçon de 15 ans a la maturité et la capacité de se marier.

57 La capacité des enfants à donner leur consentement total et éclairé à un tel mariage est discutable. Certains commentateurs notent toutefois qu'un nombre croissant de personnes souligne l'importance de prendre en compte l'avis de l'enfant et estime que certains enfants ont la maturité et la capacité nécessaires pour consentir à un mariage au même titre qu'un adulte.

mais il peut être ordonné pour prouver la paternité dans d'autres cas. Dans les familles touchées par le conflit où les maris sont portés disparus, cette option peut être un moyen pour les femmes de faire enregistrer la naissance de leur enfant. Le test peut non seulement prouver la paternité et la lignée familiale, mais aussi confirmer la nationalité syrienne et les droits de succession des enfants.⁵⁸ À l'inverse, il existe probablement des milliers de cas où les femmes ne peuvent pas prouver l'identité du père de leur enfant ou recourir aux tests ADN, ce qui laisse les enfants sans preuve d'identité et fait d'eux des apatrides.

La preuve du mariage et son enregistrement officiel constituent probablement un autre défi de taille pour les Syriens qui se sont mariés de manière informelle ou dans des zones contrôlées par des acteurs non gouvernementaux. En l'absence d'enregistrement du mariage, il est impossible d'enregistrer la naissance des enfants et de confirmer l'identité de leur père, une condition préalable à la confirmation de la nationalité syrienne. L'enregistrement du mariage offre une protection et sert de fondement juridique pour les droits de l'épouse et de ses enfants, y compris les droits de succession.⁵⁹ La Syrie autorise traditionnellement l'enregistrement rétroactif des mariages informels, à condition qu'ils ne contredisent pas le droit syrien. Les exigences documentaires sont levées lorsque des enfants sont nés de la relation. En vertu des nouvelles modifications, le juge doit s'assurer que les deux parties comprennent les règles du mariage et du divorce. Bien qu'il s'agisse d'une protection positive, elle crée une nouvelle série de problèmes pratiques dans les cas où le mari est porté disparu.

La garde des enfants continue à être confiée à la mère,⁶⁰ bien qu'en vertu des modifications apportées à la *Loi du statut personnel*, le père puisse désormais jouer le rôle de l'adulte ayant la garde si la mère ne peut ou ne veut pas s'en charger. Cependant, certaines dispositions problématiques sont maintenues, notamment la règle selon laquelle une mère perd la garde de ses enfants si elle se remarie. Cette règle impose une pression énorme aux veuves. En vertu d'une modification importante, l'autorisation des deux parents est requise pour emmener un enfant hors de Syrie, sauf si un juge déclare que c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Auparavant, seul le consentement du père était requis : le père pouvait quitter la Syrie avec ses enfants sans l'autorisation de la mère. La question de savoir s'il y a la capacité de faire appliquer systématiquement une telle loi est une question distincte.

Malgré les modifications et les amendements, les systèmes ESEC et judiciaire syriens ont probablement du mal à reconnaître et à enregistrer correctement de nombreux faits d'état civil clés des femmes pendant le conflit. Les cas où le mari et la femme sont tous deux présents sont probablement les plus simples. Les cas des femmes séparées ou divorcées, des veuves, de celles dont le mari a disparu ou de celles qui ont des enfants nés hors mariage, y compris à la suite d'un viol, sont probablement les plus difficiles à résoudre. Comme c'est généralement le cas en période de conflit, ce sont les femmes les plus vulnérables qui risquent d'avoir les plus grandes difficultés à protéger leurs droits et ceux de leurs enfants. Les modifications apportées à la *Loi du statut personnel* pourraient n'être que la première d'une série de mesures nécessaires.

58 HCNUR et CNR. 2019.

59 Rapport de terrain d'une ONG. 2019.

60 Ibid.

CONCLUSION

Avec un nombre record de personnes déplacées en raison de situations d'urgence en 2020,⁶¹ il devient de plus en plus important de s'assurer que les femmes ont accès à l'enregistrement des faits d'état civil et aux documents d'état civil. Non seulement l'enregistrement d'événements vitaux d'état civil répond à des besoins immédiats, comme de donner accès à certains droits fondamentaux et de garantir des niveaux de protection de base, mais il est aussi essentiel pour préserver l'unité des familles et maximiser les opportunités de vie à moyen et long terme. Si l'on veut avoir une chance d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD), il faut promouvoir le changement à tous les niveaux.

Le rôle des femmes en Iraq et en Syrie est inextricablement lié aux normes sociales, culturelles et religieuses; le poids relatif de ces questions aura une incidence majeure sur les possibilités de changement.^{62,63} Pour changer le statu quo, il faudra développer des arguments convaincants qui puissent fonctionner à la fois au niveau culturel et politique. Ces arguments devraient s'appuyer sur les normes religieuses, culturelles et sociales, en soulignant le rôle essentiel des femmes dans la famille, la communauté et la vie publique. Ils doivent également inclure les acteurs religieux, tribaux et des communautés locales. Il convient de rappeler aux gouvernements leur obligation de changement normatif en vertu de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination à l'égard des femmes où ils s'engagent à « prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes ». ⁶⁴ Un exemple régional est la pratique de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient consistant à faire figurer tous les membres adultes du foyer, y compris les épouses, dans les baux, plutôt que seulement le chef de famille, qui est généralement un homme. Cela se fait de manière neutre, mais cela renforce le pouvoir des femmes et met en évidence l'égalité des droits de résidence dans le foyer familial.⁶⁵

Comme dans de nombreux contextes, l'adversité engendre des opportunités. L'enregistrement rapide et correct des faits d'état civil reste essentiel pour les gouvernements touchés par un conflit. Dans de telles situations, les autorités devront de plus en plus s'appuyer sur d'autres formes de preuve pour recueillir correctement les données concernant les naissances, les mariages et les décès. Elles peuvent notamment davantage utiliser le témoignage d'un seul témoin et la preuve par présomption en l'absence de preuves concrètes de la survenance des événements, ainsi que des procédures simplifiées et accélérées pour les scénarios complexes ayant des répercussions massives sur la famille, comme l'absence d'enregistrement d'une naissance.

61 HCNUR. 2020. unhcr.org/en-au/figures-at-a-glance.html

62 Asaf, Y. 2017. doi.org/10.3390/socsci6030110

63 San Pedro, P. 2019.

64 CEDEF. ONU. Art. 2(f).

65 Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. 2017. Lauréat du Prix du champion de l'égalité des sexes unrwa.org/newsroom/features/bold-enough-create-change-co-signing-housing-units-supporting-senior-positions.

Les bonnes pratiques inspirées d'autres contextes, y compris de celles de la région, peuvent également être adoptées. Ni la Jordanie ni la Turquie ne sont confrontées à des situations de conflit, mais les deux pays ont dû adapter leurs systèmes locaux pour faciliter l'enregistrement des faits d'état civil des réfugiés syriens qui arrivent souvent sans documents d'état civil ni preuve des événements survenus en Syrie. En l'absence de documents originaux, les autorités jordaniennes acceptent des photocopies de documents pertinents, ce qui a fait considérablement augmenter le taux d'enregistrement des naissances des réfugiés syriens en Jordanie. La Turquie a publié une circulaire simplifiant les exigences pour les enfants nés hors mariage. La Jordanie a ouvert des bureaux d'état civil dans les deux principaux camps de Jordanie afin de faciliter l'accès aux systèmes ESEC. Dans les deux cas, de vastes réseaux d'acteurs de l'aide juridique s'assurent que les réfugiés reçoivent une aide indépendante et professionnelle pour faire enregistrer les faits d'état civil et résoudre les questions complexes.⁶⁶

Pour opérer un réel changement en Iraq et en Syrie, il faut davantage reconnaître le droit des femmes à enregistrer des faits d'état civil et leur rôle à cet égard. Les problèmes pratiques que rencontrent les femmes doivent être recensés et résolus. Il s'agit notamment des restrictions à la liberté de circulation, de l'accès physique aux bureaux d'état civil et des risques en matière de sécurité et de protection. Une meilleure sensibilisation aux procédures et aux exigences d'enregistrement aiderait les femmes à s'orienter dans des structures bureaucratiques qui demeurent peu familières et intimidantes. Les procédures devraient elles aussi être modifiées pour tenir compte des difficultés qu'ont les femmes à prouver des événements clés, tels qu'une naissance, un mariage, un divorce et un décès, pendant un conflit. Les preuves sont difficiles à obtenir en temps de guerre et le risque d'opportunisme ou de faux renseignements est élevé. Des procédures en matière de preuves souples et raisonnables atténueraient bon nombre de ces risques tout en maintenant des normes minimales en matière de preuve. Même les parties du conflit en cours sont tenues de prendre des mesures appropriées pour faciliter l'enregistrement des faits d'état civil. Enfin, la réforme législative est un outil essentiel pour introduire des changements normatifs. Il faut aborder avec prudence toute modification des valeurs et des croyances sous-jacentes, mais le conflit peut parfois être un puissant catalyseur.

66HCNUR. 2016. refworld.org/pdfid/5829c32a4.pdf

RECOMMANDATIONS

- 1. Les systèmes ESEC doivent se montrer réactifs face aux difficultés que rencontrent les femmes pour enregistrer les faits d'état civil** tels que les naissances, les mariages, les divorces ou les décès, pendant un conflit. Il faut aider les femmes à accéder aux bureaux d'état civil et à surmonter les obstacles pratiques ou logistiques, recruter du personnel féminin dans les bureaux et prendre davantage de mesures pour s'attaquer aux risques auxquels les femmes sont exposées.
- 2. Les femmes doivent être encouragées et habilitées à enregistrer elles-mêmes les faits d'état civil** et sans avoir besoin de l'aide d'un homme de leur famille.
- 3. Les femmes doivent pouvoir obtenir des documents d'état civil pour elles-mêmes et leurs enfants** en tant que personnes totalement indépendantes et autonomes, sans être associées aux affiliations politiques ou de sécurité des hommes de leur famille et sans avoir besoin d'une autorisation de sécurité de la part de ces hommes.
- 4. Des procédures souples et d'autres types de preuve sont nécessaires pour que les femmes puissent à coup sûr enregistrer les faits d'état civil**, en raison des difficultés à obtenir des preuves documentaires ou autres pendant un conflit. Ces mesures devraient inclure des procédures simplifiées et accélérées qui donnent la priorité aux renseignements disponibles et aux témoignages.
- 5. Des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil fondés sur des lois non discriminatoires** qui permettent l'enregistrement des naissances indépendamment de la situation matrimoniale, ainsi que la confirmation de l'identité de naissance et de la nationalité transmise par l'un des deux parents offrent une assise plus solide pour protéger les droits des enfants issus de ces relations. Les lois devraient être modifiées en conséquence.
- 6. Tous les acteurs devraient saisir les occasions de tirer parti des rôles de chef que les femmes assument** plus souvent pendant les conflits pour promouvoir le changement normatif et l'égalité des genres.
- 7. Les systèmes ESEC devraient bénéficier d'un soutien et d'une aide techniques** pour leur permettre de mieux prioriser et enregistrer les cas complexes liés aux conflits afin de disposer de données totalement exactes et à jour.

Martin Clutterbuck

Consultant et conseiller régional en matière d'aide juridique, Moyen-Orient, Conseil norvégien pour les réfugiés

BIBLIOGRAPHIE

- Asaf, Y. 2017. Syrian Women and the Refugee Crisis: Surviving the Conflict, Building Peace, and Taking New Gender Roles. *Social Sciences*, 6(3), p. 110. doi.org/10.3390/socsci6030110
- CEDEF. 2010. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) de l'ONU. Recommandation générale no 28 sur les obligations fondamentales des États Parties en vertu de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/cedaw-c-2010-47-gc2.pdf
- CEDEF. 2013. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) de l'ONU. Recommandation générale n° 30 sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit. ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GComments/CEDAW.C.CG.30.pdf
- Charles, L. et Denman, K. 2012. Every knot has someone to undo it. Using the Capabilities Approach as a lens to view the status of women leading up to the Arab Spring in Syria. *Journal of International Women's Studies*, 13(5), p. 195–210. vc.bridgew.edu/jiws/vol13/iss5/17/
- Commission internationale pour les personnes disparues. 2020. icmp.int/where-we-work/middle-east-and-north-africa/iraq/
- Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) 2019a. Barriers from birth: Undocumented children in Iraq sentenced to a life on the margins. nrc.no/resources/reports/barriers-from-birth/
- Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) 2019b. Paperless people of post-conflict Iraq. nrc.no/resources/reports/paperless-people-of-post-conflict-iraq/#:~:text=During%20the%20conflict%20with%20the,people%20still%20live%20in%20displacement
- Dietrich, C. 2017. Gender and Conflict Analysis in ISIS Affected Communities of Iraq. Oxfam. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rr-gender-conflict-isis-affected-iraq-300517-en.pdf
- Hampton, K. 2019. Born in the twilight zone: Birth registration in insurgent areas. *International Review of the Red Cross (ICRC)*, 101(911), p. 514. international-review.icrc.org/sites/default/files/pdf/1590391258/irc101_2/S1816383120000168a.pdf
- HCNUR. 2016. In Search of Solutions: Addressing Statelessness in the Middle East and North Africa. refworld.org/pdfid/5829c32a4.pdf
- HCNUR et Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR). 2019. Analysis of the Revisions of the *Personal Status Law* of Syria.
- HCNUR. 2020. Aperçu statistique. unhcr.org/fr/apercu-statistique.htm
- HCNUR et République arabe syrienne. 2018. Civil Documentation and Registration in the Syrian Arab Republic. data2.unhcr.org/en/documents/details/69169
- Hilton, D. 2017. The Shifting Role of Women in Syria's Economy. The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP). timep.org/syrias-women/economy/the-shifting-role-of-women-in-syrias-economy/
- Human Rights Watch. 2018. Iraq: Families of Alleged ISIS Members Denied IDs. refworld.org/docid/5b39f196a.html

- International Legal Assistance Consortium (ILAC). 2017. ILAC Rule of Law Assessment Report: Syria 2017. ilacnet.org/wp-content/uploads/2017/04/Syria2017.pdf
- Iraq Body Count. 2020. iraqbodycount.org/database/
- Landinfo (Centre d'information sur le pays d'origine). 2014. Iraq: Travel Documents and Other Identity Documents. refworld.org/pdfid/5385bba1af4.pdf
- Lindsey-Curtet, C. et al. 2004. Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict. Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Équipe Les femmes et la guerre. Genève. icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0840_women_guidance.pdf
- Moghadam, V. 2004. Patriarchy in Transition: Women and the Changing Family in the Middle East. *Journal of Comparative Family Studies*, Vol 35. N° 2. Turbulent Times and Family Life in the Contemporary Middle East. University of Toronto Press. jstor.org/stable/41603930?seq=1
- Observatoire syrien des droits de l'homme. 2020. Syrian Revolution NINE years on: 586,100 persons killed and millions of Syrians displaced and injured. syriaahr.com/en/157193/
- Organisation des Nations Unies (ONU). 2019a. Violences sexuelles liées aux conflits. Rapport du Secrétaire général de l'ONU. S/2019/280. undocs.org/pdf?symbol=fr/S/2019/280
- Organisation des Nations Unies (ONU). 2019b. Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme (Iraq). Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. Trente-quatrième session. undocs.org/A/HRC/WG.6/34/IRQ/1
- Organisation des Nations Unies (ONU). 2019c. UN Syria Humanitarian Needs Assessment. hno-syria.org/#resources
- Organisation des Nations Unies (ONU). 2020. Humanitarian Needs Overview: Iraq. Cycle de programme humanitaire. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/iraq_hno_2020.pdf
- Rapport de terrain d'une ONG. 2018. Lost identity: Challenges relating to legal identification and civil documentation in the northwest of the Syrian Arab Republic. Non publié.
- Rapport de terrain d'une ONG. 2019. Syrian displaced women's property rights and realities. Non publié.
- San Pedro, P. 2019. Women in Conflict Zones. Oxfam. oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620690/bp-women-in-conflict-zones-290319-en.pdf
- Syrian Network for Human Rights. 2019. At least 98,000 forcibly disappeared persons in Syria since March 2011. sn4hr.org/blog/2019/08/31/54185/
- Voice of America News (VOA News). 2017. IS defeated, but thousands still missing in Iraq. voanews.com/middle-east/defeated-thousands-still-missing-iraq
- Wille, B. 2019. Iraq: Not a Homecoming. Human Rights Watch. hrw.org/news/2019/06/14/iraq-not-homecoming
- Yakinthou, C. 2015. Living with the Shadows of the Past: The Impact of Disappearance on the Wives of the Missing in Lebanon. Centre international pour la justice transitionnelle. ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Lebanon-Gender-Disappearance-2015.pdf

ANNEXE 1 : QUESTIONS CLÉS SUR L'ENREGISTREMENT ET LES STATISTIQUES DE L'ÉTAT CIVIL (ESEC) EN IRAQ ET EN SYRIE

ESEC Iraq	ESEC Syrie
Les bureaux d'état civil sont à nouveau opérationnels dans toutes les régions du pays, y compris dans les zones auparavant occupées par l'État islamique. Les bureaux d'état civil continuent d'accuser un certain retard dans la délivrance de nouveaux documents ou de documents de remplacement.	Les bureaux d'état civil sont opérationnels dans les zones sous contrôle gouvernemental. Les autorités de facto ou les groupes d'opposition délivrent des actes de naissance et de mariage et des documents d'identité dans les zones non contrôlées par le gouvernement.
On estime que plusieurs milliers de documents ont été détruits pendant le conflit. Les systèmes ESEC n'étaient pas entièrement numérisés avant le conflit.	De nombreux bureaux d'état civil ont été détruits et beaucoup de documents ont été perdus pendant le conflit. Les systèmes ESEC n'étaient pas entièrement numérisés.
Six millions de civils ont été déplacés pendant le conflit entre 2014 et 2017, et 67 000 civils seraient morts selon les estimations. ⁶⁷	Six millions de civils sont actuellement déplacés, et entre 380 000 et 586 100 civils auraient été tués entre 2011 et 2020 selon les estimations. ⁶⁸
On estime que jusqu'à 45 000 enfants irakiens dans les camps n'ont pas d'acte de naissance ou de document d'identité. On estime que plus de 80 000 foyers irakiens ont des membres de la famille auxquels il manque au moins un document d'état civil. ⁶⁹	Vingt et un pour cent des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête menée par une ONG ⁷⁰ âgées de moins de cinq ans ne figuraient pas dans le livret de famille et ne disposaient pas d'acte de naissance ou d'une quelconque preuve d'identité.
Jusqu'à un tiers des femmes en âge de se marier se seraient mariées dans les zones contrôlées par l'État islamique pendant le conflit. ⁷¹	Dans cette même enquête menée par une ONG, 29 % des répondants ont déclaré qu'il était possible d'obtenir des documents émis par le gouvernement syrien à l'endroit où ils se trouvaient actuellement, tandis que 72 % ont déclaré qu'ils pouvaient obtenir des documents émis par des entités non étatiques localement. Trente-six pour cent des répondants avaient réussi à obtenir un certificat de décès pour un membre du foyer décédé.
Les estimations du nombre de personnes disparues en Iraq au cours des décennies de conflit varient entre 250 000 et un million. ⁷² D'après les estimations, plus de 13 000 personnes auraient disparu entre 2014 et 2017, dont plus de 4 000 dans le gouvernorat de Ninive et plus de 2 900 ans le gouvernorat d'Anbar. ⁷³	On estime que 98 000 personnes ont disparu ou ont été victimes d'une disparition forcée en Syrie. ⁷⁴

67 Iraq Body Count. 2020. iraqbodycount.org/database/

68 Observatoire syrien des droits de l'homme. 2020. syriahr.com/en/157193/

69 CNR. 2019b.

70 Rapport de terrain d'une ONG. 2018.

71 CNR. 2019b.

72 Commission internationale pour les personnes disparues. 2020.

icmp.int/where-we-work/middle-east-and-north-africa/iraq/

73 VOA News. 2017. voanews.com/middle-east/defeated-thousands-still-missing-iraq

74 Syrian Network for Human Rights. 2019. sn4hr.org/blog/2019/08/31/54185/

ANNEXE 2 : OBSTACLES JURIDIQUES ET SOCIAUX À L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL PAR LES FEMMES

Juridiques	Sociaux
<p>Les enfants ne peuvent pas être enregistrés sans preuve de l'identité du père.</p>	<p>Les procédures d'obtention des documents sont mal connues. L'enregistrement à l'état civil est considéré comme un domaine masculin.</p>
<p>En Iraq et en Syrie, la nationalité est transmise par le père.</p>	<p>Les tribunaux et les bureaux d'état civil sont principalement composés d'hommes.</p>
<p>En Iraq, les femmes sont tenues de prouver l'identité et le lieu de résidence de leur mari disparu pour obtenir des actes de naissance pour leurs enfants. Si un mari est porté disparu depuis plus de deux ans, la femme peut demander un certificat de décès. Toutefois, elle reste tenue de prouver l'identité du père et de fournir une preuve de mariage et une autorisation de sécurité pour le mari afin d'obtenir un acte de naissance.</p>	<p>Il est plus facile pour les femmes que pour les hommes en âge d'être mobilisés de franchir les lignes de contact en Syrie pour accéder aux bureaux d'état civil du gouvernement. Cependant, les femmes courent des risques, notamment pour leur sécurité et des risques d'agression et de violences sexuelles.</p>
<p>Il est difficile de prouver le déroulement d'un mariage qui a eu lieu dans une zone non contrôlée par le gouvernement en Syrie, en particulier si le mari est porté disparu ou s'il ne peut pas se rendre à un tribunal dans les zones contrôlées par le gouvernement.</p>	<p>Les femmes peuvent subir des pressions familiales et sociales pour ne pas qu'elles se remarient, y compris lorsque le mari est présumé mort.</p>

ANNEXE 3 : CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL POUR LA PROTECTION DES DROITS DES FEMMES

Document	Disposition
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)	L'article 2 interdit toute discrimination entre les hommes et les femmes. L'article 9 accorde des droits égaux pour l'acquisition de la nationalité. L'article 15 garantit l'égalité devant la loi. L'article 16 exige l'égalité dans le mariage et les relations familiales.
Recommandation générale no 30 du Comité de la CEDEF sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit	L'article 6 traite du risque d'apatridie pour les femmes et les jeunes filles dans les zones de conflit, par exemple en cas d'absence de preuve d'identité, de discrimination ou d'incapacité à acquérir ou à transmettre la nationalité.
Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de l'ONU (2004)	Le principe 20(3) mentionne le droit égal des hommes et des femmes à obtenir les documents nécessaires alors qu'ils sont déplacés.
Objectif de développement durable no 5.1	D'ici 2030, mettre fin à toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des filles.
Objectif de développement durable no 16.9	D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances.
Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU	Protéger les droits des femmes en période de conflit et leur permettre de s'exprimer pendant les conflits et la construction de la paix.
Convention de Genève IV	Il existe des exigences spécifiques pour la préservation des liens familiaux et le transfert de renseignements entre les familles (articles 25-26). Les parties au conflit sont tenues de faciliter l'enregistrement des enfants, y compris la confirmation de leur filiation (Articles 24, 50).

ANNEXE 4 : EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, AUX CERTIFICATS DE MARIAGE, AUX DÉCLARATIONS DE PERSONNES DISPARUES ET AUX CERTIFICATS DE DÉCÈS EN IRAQ ET EN SYRIE

Type de document	Iraq	Syrie
Enregistrement des naissances	Il faut une déclaration de naissance du médecin ou de l'hôpital, une pièce d'identité pour les deux parents, ainsi qu'un certificat de mariage et une autorisation de sécurité pour les parents. Les naissances doivent être déclarées à l'état civil dans les 30 jours, sous peine d'amende.	Il faut une déclaration de naissance du médecin ou de l'hôpital, l'attestation de moukhtar, le livret de famille ou la carte d'identité pour les deux parents, ainsi que le certificat de mariage et l'autorisation de sécurité pour les parents. Les naissances doivent être déclarées à l'état civil dans les 30 jours, sous peine d'amende et d'une enquête administrative (jusqu'à 12 mois) ou d'un rapport de police (plus de 12 mois). La demande doit être présentée au bureau de l'état civil où sont conservés les documents d'état civil du père ou à celui du lieu de la naissance de l'enfant.
Enregistrement des mariages	Les parties doivent comparaître devant un juge du tribunal du statut social et seront invitées à obtenir un rapport médical pour chaque conjoint. Elles retournent ensuite au tribunal avec deux témoins et signent le contrat de mariage devant le juge. La légalisation rétroactive du mariage est possible au tribunal du statut personnel avec deux témoins et les pièces d'identité des deux parties.	<p>Documents à fournir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport médical pour chaque conjoint • Cartes d'identité et un extrait individuel d'état civil pour les deux parties • Formulaires authentifiés par le moukhtar ou la municipalité locale • Approbation des tuteurs légaux pour le premier mariage des mariées • Permis de mariage du département du service militaire pour les hommes âgés de 18 à 42 ans <p>Les documents sont soumis au tribunal religieux, qui certifie le contrat de mariage sous réserve de la présence de deux témoins, du tuteur légal de la mariée et d'un accord sur la dot. Le tribunal envoie le contrat de mariage au bureau de l'état civil pour la délivrance du certificat de mariage. La légalisation rétroactive du mariage est possible dans les cas où il y a des enfants.</p>

ANNEXE 4 : EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, AUX CERTIFICATS DE MARIAGE, AUX DÉCLARATIONS DE PERSONNES DISPARUES ET AUX CERTIFICATS DE DÉCÈS EN IRAQ ET EN SYRIE (SUITE)

Type de document	Iraq	Syrie
Déclaration de divorce	Les divorces en Iraq doivent être validés par le tribunal du statut personnel. Si le mari est absent, la femme est tenue de présenter un certificat de tutelle qui documente l'absence du mari et la date de l'absence.	Il existe différents types de divorce en vertu du droit syrien. Le tribunal religieux compétent prononce le divorce et envoie une copie de sa décision au bureau de l'état civil, qui délivre le certificat.
Livret de famille	Toutes les données personnelles inscrites au registre de la population sont rassemblées dans un grand registre des familles dans des bureaux locaux d'enregistrement de la population situés à proximité du lieu de résidence de la famille. Les Iraquiens peuvent obtenir une copie de leur inscription au registre des familles.	La carte d'identité du demandeur est nécessaire. L'épouse est ajoutée au livret au moment du mariage, ainsi que les enfants issus du mariage. La carte d'identité de l'épouse et les actes de naissance des enfants doivent être fournis à cet effet.
Carte d'identité	La délivrance d'une carte d'identité nécessite l'acte de naissance de l'enfant, un extrait du registre des familles confirmant la naissance, la carte d'identité de la mère ou du père et tout autre document d'identité tel que le certificat de nationalité iraquienne, le formulaire de demande et la carte de logement du demandeur.	La délivrance d'une carte d'identité nécessite le livret de famille et la carte d'identité de la mère ou du père. Les personnes âgées de plus de 15 ans qui n'ont encore jamais eu de carte d'identité et dont l'identité n'est pas vérifiée par leur tuteur légal doivent obtenir un certificat d'identification délivré par le moukhtar local et deux témoins adultes. Les demandes doivent être présentées par les parents ou les proches parents au bureau d'état civil où sont conservés les documents de la famille ou à celui de leur lieu de résidence.

ANNEXE 4 : EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, AUX CERTIFICATS DE MARIAGE, AUX DÉCLARATIONS DE PERSONNES DISPARUES ET AUX CERTIFICATS DE DÉCÈS EN IRAQ ET EN SYRIE (SUITE)

Type de document	Iraq	Syrie
Déclaration de disparition d'une personne	Pour obtenir ce document, il faut présenter au poste de police local une demande accompagnée des déclarations de deux hommes ou de quatre femmes témoins qui exposent les circonstances de la disparition. Le tribunal d'investigation criminelle ouvre un dossier; la famille est tenue de publier une annonce dans les journaux locaux pour signaler la disparition de la personne. Après deux ans, un parent peut demander au tribunal du statut personnel de déclarer que la personne est présumée morte.	Pour obtenir ce document, il faut un rapport de police ou une demande auprès du ministère de la Justice pour les civils disparus. Après quatre ans, un membre de la famille peut demander au tribunal du statut personnel de déclarer que la personne est présumée morte. Document à fournir : <ul style="list-style-type: none"> • un rapport de police • une déclaration personnelle du demandeur • les relevés d'entrée et de sortie du ministère de l'Immigration confirmant que la personne disparue n'a pas quitté le pays • deux déclarations de témoins <p>La décision de justice peut être présentée au bureau de l'état civil pour la délivrance d'un certificat de décès.</p>
Certificat de décès	Pour obtenir ce document, il faut une preuve du décès, comme un certificat médical attestant le décès. Le décès ne peut être certifié en l'absence du corps.	Documents à fournir : <ul style="list-style-type: none"> • Rapport médical du médecin confirmant le décès • Attestation médicale de l'hôpital ou d'un moukhtar si le décès n'est pas survenu dans un hôpital, et deux témoins • Livret de famille du défunt • Carte d'identité du défunt
Citoyenneté/nationalité	Alors que la Constitution iraquienne prévoit que la nationalité peut être transmise par le père ou la mère, les demandeurs doivent posséder une carte d'identité nationale iraquienne, dont l'obtention dépend principalement de la confirmation de l'identité du père.	La nationalité est transmise par le père, les demandeurs doivent prouver que leur père est syrien. Si la nationalité peut techniquement être transmise par la mère lorsque l'identité du père n'est pas connue et que l'enfant est né en Syrie, cette disposition est rarement appliquée en pratique en raison des répercussions sociales et juridiques.

Sources : Informations fournies par le personnel du CNR travaillant en Iraq et en Syrie; Landinfo, 2014; Rapport de terrain d'une ONG, 2019; CNR, 2019a; HCNUR, 2018; HCNUR et République arabe syrienne, 2018.

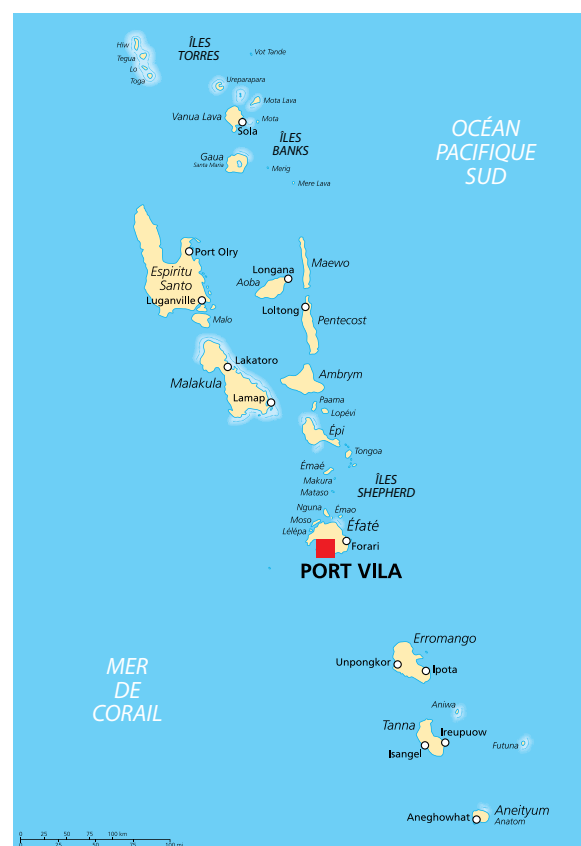
Atténuer l'impact des catastrophes naturelles sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques d'état civil : **Le cas du Vanuatu**

par Gloria Mathenge, Benuel Lenge, Joemela Simeon, Carah Figueroa, Christine Linhart et Ana Janet Sunga

SOMMAIRE

Situé au centre de la ceinture des cyclones du Pacifique dans le Pacifique Sud, le Vanuatu,¹ avec sa population de 272 459 habitants (selon le dernier recensement effectué en 2016), est considéré comme l'un des pays les plus vulnérables aux catastrophes naturelles au monde. Le Vanuatu² se remet des conséquences du violent cyclone tropical Harold, de catégorie 5, qui s'est abattu sur le pays en avril 2020, après le cyclone Tino en janvier 2020, le cyclone Oma en 2019 et le cyclone Pam en 2015. Le Vanuatu est également exposé et a déjà été confronté aux éruptions volcaniques, aux tremblements de terre, aux ondes de tempête, aux inondations côtières et aux glissements de terrain. Outre la tristesse causée par les pertes humaines, ces catastrophes ont eu une incidence importante et directe sur les moyens de subsistance des gens (y compris les fonctionnaires de l'état civil) et sur l'infrastructure du gouvernement (y compris les bureaux d'état civil), ainsi que sur la capacité du pays à maintenir des fonctions importantes pendant et après la crise et en réponse à celle-ci.

Figure 1 : Carte du Vanuatu.



- 1 « Le Vanuatu, pays situé dans le sud-ouest de l'océan Pacifique, composé d'une chaîne de 13 îles principales et de nombreuses petites îles situées à environ 800 km (500 miles) à l'ouest des Fidji et à 1 770 km (1 100 miles) à l'est de l'Australie. Les îles s'étendent du nord au sud sur quelque 650 km (400 miles) en forme de Y irrégulière. Les îles Torres constituent le groupe le plus au nord. Au sud du groupe des îles Torres, les principales îles sont Vanua Lava et Santa Maria (Gaua) dans le groupe des îles Banks, Espiritu Santo, Aoba (Ambae), Maéwo, Pentecôte, Malakula, Ambrym, Épi, Éfaté, Erromango, Tanna et Anatom. » [traduction] [britannica.com/place/Vanuatu](https://www.britannica.com/place/Vanuatu)
- 2 « Le nom "Vanuatu" est un aspect important de l'identité nationale. Les dirigeants du parti Vanua'aku, qui a dirigé le premier gouvernement indépendant, ont inventé ce terme en 1980 pour remplacer le nom colonial des Nouvelles-Hébrides. Vanua signifie « terre » dans plusieurs des cent cinq langues du Vanuatu, et ce nouveau nom peut notamment être traduit par « Notre terre » et « Terre durable ». » [traduction] [everyculture.com/To-Z/Vanuatu.html](https://www.everyculture.com/To-Z/Vanuatu.html)

Ce document s'appuie sur les expériences du Vanuatu pour évoquer l'importance des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et les difficultés rencontrées lorsque ces systèmes sont mis en œuvre pendant les catastrophes et les urgences. Il traite également des mesures à prendre pour atténuer l'effet des catastrophes sur les systèmes ESEC.

CONTEXTE HISTORIQUE

Jusqu'en 1980, le Vanuatu (anciennement le Condominium des Nouvelles-Hébrides) était une colonie franco-britannique administrée selon un accord conclu entre les deux nations en 1906. Aux termes de cet accord,³ la population autochtone était par défaut apatride (ni citoyens, ni sujets français ou britanniques) et n'avait aucune citoyenneté⁴ ni nationalité. Une clause discriminatoire notoire les privait de leur droit de faire enregistrer officiellement les naissances, les décès et les mariages, droits dont jouissaient les autres résidents de la nation. En 1945, le conseiller juridique britannique du Condominium, A. H. Egan, a dressé la liste des pratiques discriminatoires imposées à la population autochtone des Nouvelles-Hébrides lors de la mise en place du Condominium.

« Il [sic] [le Néo-Hébridais autochtone] est soumis aux ordres des représentants français et britanniques. Il peut être puni administrativement sans procès. Dans diverses circonstances, il est susceptible d'être traité selon quatre systèmes de droit

différents : droit français, droit britannique, droit du Condominium et droit autochtone. Ses naissances, décès et mariages ne sont pas enregistrés officiellement. Il est soumis aux coutumes autochtones et aux règles tribales. Ses déplacements, par exemple la nuit, sont limités. Il n'est pas autorisé à posséder ou à consommer de l'alcool. Il n'existe pas de code civil autochtone et il n'existe pas de moyen légal reconnu lui permettant de faire une donation ou de léguer ses biens après sa mort. »⁵

Les Néo-Hébridais qui franchissaient les frontières internationales (principalement lorsqu'ils travaillent comme mineurs en Nouvelle-Calédonie, comme membres de la marine marchande sur des navires ou comme fonctionnaires des gouvernements du Condominium) faisaient également face à des difficultés du fait qu'ils ne possédaient pas de documents d'identité ou de voyage légaux, ni de preuve d'appartenance à une nation particulière. Les Néo-Hébridais ne possédaient pas de passeport, mais avaient chacun un certificat d'identité. Ces certificats étaient considérés avec méfiance à l'étranger; à certains endroits, ils n'étaient pas reconnus comme des documents de voyage légaux.

Lors de l'indépendance en 1980, le nouveau gouvernement du Vanuatu a promulgué la *Decentralization Act of 1980* (loi de décentralisation de 1980),⁶ qui a établi les régions des gouvernements locaux et les conseils de

3 Chacun des pays administrateurs a élaboré des lois pour ses propres ressortissants et optants, et ensemble, ils ont élaboré des lois pour les Néo-Hébridais autochtones et l'ensemble des autres résidents.

4 La citoyenneté définit qui peut légalement résider sur place, voyager, voter, posséder des biens et avoir accès aux institutions nationales telles que les tribunaux, les écoles et les hôpitaux.

5 Egan, A.H. 1945.

6 Pacific Islands Legal Information Institute. 1980. paclii.org/vu/legis/num_act/da1980174

gouvernement locaux. La Loi décrit les pouvoirs de ces régions et la manière dont elles doivent être administrées⁹ : on y trouve notamment les responsabilités en matière d'enregistrement des naissances, des décès et des mariages. En 1981, des amendements au Règlement conjoint de l'État civil autochtone des Nouvelles-Hébrides de 1970 et au Règlement conjoint relatif au mariage entre Autochtones N° 12 de 1966 ont été promulgués. Ils prévoyaient l'application de l'enregistrement obligatoire des naissances, des décès et des mariages de toutes les personnes.

L'organisation des services de l'état civil a beaucoup évolué au fil des ans. Aujourd'hui, l'état civil relève du ministère de l'Intérieur, qui supervise également le département du travail, les services d'immigration, le bureau des élections, les forces de police, la commission des services de police, l'unité des services généraux, l'autorité des transports terrestres et l'autorité locale.

Au Vanuatu, l'état civil joue aujourd'hui un rôle fondamental en fournissant la preuve de l'identité personnelle et culturelle d'une personne (y compris en ce qui concerne les droits fonciers) et de ses liens familiaux importants. Une identité juridique, qui est établie lors de l'enregistrement de la naissance, crée le premier lien juridique entre l'ensemble des personnes nées au Vanuatu et l'État. Elle fournit également (par le biais des documents délivrés) les moyens pour les personnes d'exercer d'autres droits et privilèges humains et civils essentiels, tels que le droit à la citoyenneté, aux soins de santé, à la scolarisation, à la circulation, au vote et à la participation aux affaires publiques.



Photo : Tom Perry / Banque mondiale

APERÇU DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT ET DE STATISTIQUES DE L'ÉTAT CIVIL DU VANUATU

Organisation législative et cadre de gestion

Les fonctions d'enregistrement des faits d'état civil sont encadrées par la *Civil Status (Registration) Act* (loi sur l'état civil et les registres d'état civil) [Cap61]. Cette loi prévoit l'enregistrement des naissances, des reconnaissances, des décès, des morts foetales, des mariages, des divorces et des annulations de mariage pour toutes les personnes. Elle prévoit également la création d'un poste de directeur général de l'état civil (qui est le seul habilité à tenir le registre officiel de l'état civil) et de postes d'officiers de l'état civil et de subordonnés dans les districts afin de superviser les activités d'enregistrement au niveau infranational. La loi précise en outre les procédures et les exigences relatives à l'enregistrement des faits d'état civil et à la tenue des registres d'état civil, y compris les formulaires à utiliser pour enregistrer chaque événement d'état civil et le format d'enregistrement à respecter.

Cette loi est en cours de révision pour mettre à jour certaines de ses dispositions obsolètes, comme la référence aux limites géographiques historiques (districts au lieu des provinces) et l'obligation que l'enregistrement soit manuscrit. La loi révisée recommande également que le département de l'état civil soit renommé département de l'enregistrement et des statistiques de l'état civil. Bien que la loi soit encore en cours de révision, des changements opérationnels ont déjà été apportés à l'enregistrement des faits d'état civil afin qu'il soit conforme aux processus recommandés. Par exemple, bien que les processus décrits par la *Civil Status Act* soient en grande majorité réalisés à la main (sur papier), depuis 2013, le Vanuatu utilise une base de données électronique SQL appelée RegisterViz (qui a été développée localement) pour tenir à jour les registres d'état civil.

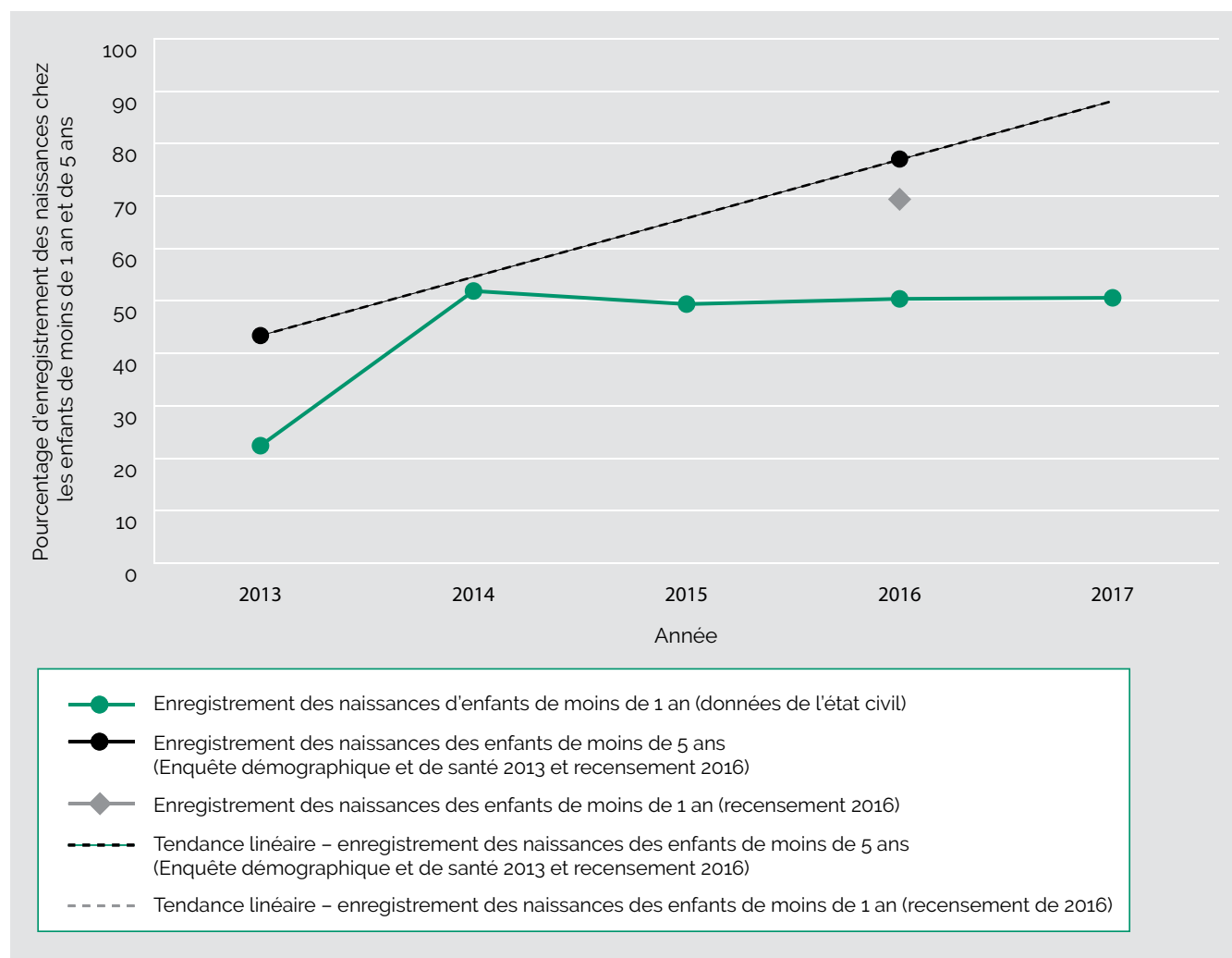
La base de données de l'état civil est disponible sur le réseau de l'administration électronique dans chaque bureau de l'état civil provincial et dans les principaux hôpitaux. Elle fonctionne avec deux modes d'accès principaux : l'un pour la saisie des données et l'autre pour la consultation des données. Les officiers d'état civil autorisés ayant accès au système et certaines parties prenantes telles que le bureau national des statistiques ont des droits administratifs leur permettant d'accéder à tous les dossiers à l'aide du mode de consultation, mais ils ne peuvent pas apporter de modifications. D'autres unités gouvernementales ont également accès à la base de données de l'état civil au moyen du mode de consultation, notamment pour valider l'identité des personnes. La base de données dispose d'une sauvegarde sur site et hors site; il s'agit d'une exigence essentielle pour garantir la sécurité des dossiers, en particulier lors de catastrophes nationales, où les documents et l'infrastructure de l'état civil sont exposés à un risque grave de perte et de dommages. Un projet visant à évaluer les performances de la base de données, y compris son adéquation au contexte national et régional, et les autres options sur le marché, est en cours.

Degré d'exhaustivité de l'enregistrement des naissances

La loi exige que toutes les naissances soient enregistrées dans un délai de 21 jours. Au Vanuatu, seule une petite fraction des naissances est enregistrée dans ce délai chaque année. Ces dernières années (2014-2017), selon les données fournies par le bureau de l'état civil (qui se fonde sur les événements saisis dans la base de données de l'état civil), seule une naissance sur deux environ est enregistrée au cours de la première année de vie. Le recensement de 2016, qui demandait aux répondants s'ils avaient un certificat de naissance, a permis d'estimer que 69,4 pour cent et 77,1 pour cent des enfants âgés respectivement de moins de 1 an et de moins de 5 ans avaient un certificat de naissance au moment de l'enquête (figure 2).

Les causes de la différence entre les estimations fournies par le recensement et celles tirées de l'ensemble de données de l'état civil n'ont pas été déterminées. Toutefois, il est reconnu que les réponses à cette question peuvent varier en fonction de la manière dont la question a été posée et dont les personnes interrogées l'ont interprétée. Par exemple, les personnes interrogées ne font pas toujours une distinction claire entre un certificat de naissance et un formulaire de déclaration de naissance, et pourraient supposer qu'il s'agit de la même chose. D'autres facteurs peuvent expliquer cette différence, notamment la nature subjective des questions posées sans avoir à vérifier ou à consulter le document lui-même. Un autre problème est la nature cumulative des documents. La validation des documents et la vérification de l'enregistrement posent problème; celui-ci est réglé progressivement, des efforts étant déployés pour supprimer les doublons et recenser les membres de la famille décédés susceptibles d'être inscrits comme vivants dans le système.

Figure 2 : Tendances en matière d'enregistrement des naissances chez les enfants de moins de 1 an et de moins de 5 ans.⁷



*Pour 2016, la possession d'un certificat de naissance (données recueillies lors du mini-recensement du Vanuatu de 2016) est utilisée comme indicateur indirect de l'enregistrement des naissances.

L'évolution spectaculaire du degré d'exhaustivité de l'enregistrement des naissances entre 2013 et 2014 est le résultat de plusieurs initiatives :

- Afin d'améliorer l'accessibilité des services d'état civil, en 2014, avec le soutien de l'UNICEF, le Département de l'état civil a créé un bureau de service d'enregistrement des

naissances au sein de la maternité de l'hôpital principal de Port Vila et dans les hôpitaux provinciaux. Cela a permis aux mères qui accouchaient dans des établissements de santé de procéder à l'enregistrement et de se faire délivrer un certificat de naissance sur place et gratuitement.

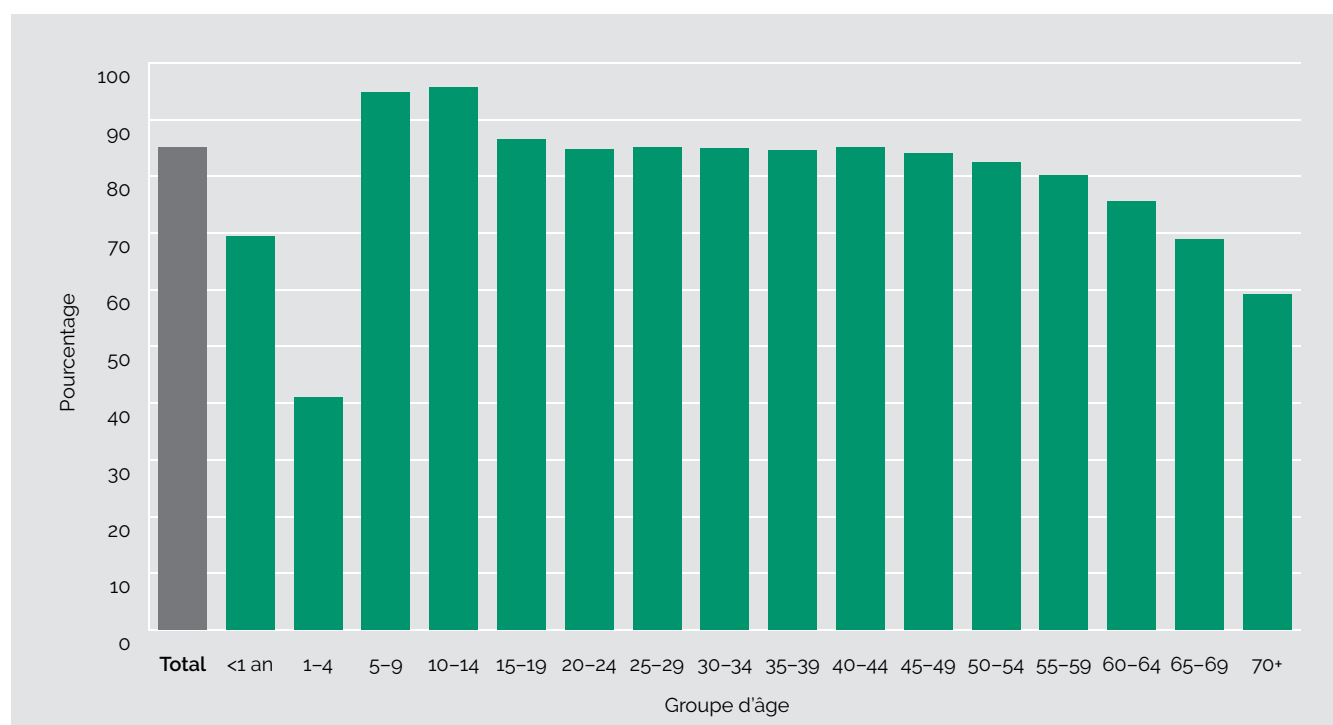
7 Compte tenu des différences entre les estimations provenant des différentes sources et de la capacité potentiellement limitée de chacune des sources de données à fournir une idée précise du niveau d'enregistrement des naissances au Vanuatu, il est recommandé de réaliser une étude détaillée pour vérifier le degré d'exhaustivité estimé.

- Le département a mis en place une entente de travail avec le ministère de l'Éducation afin que les professeurs principaux et les directeurs autorisés puissent signer les formulaires d'enregistrement de naissance remplis et correspondre avec le Département de l'état civil afin de finaliser le processus d'enregistrement, y compris la délivrance des certificats.
- Le Vanuatu a récemment mené plusieurs campagnes de rattrapage pour l'enregistrement des naissances. En plus de soutenir l'enregistrement des faits d'état civil, les campagnes insistent sur l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil.
- Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a modifié sa politique en exigeant que les citoyens présentent un certificat de naissance pour accéder aux services publics, tels que l'inscription à l'école primaire et la participation aux activités sportives nationales, comme les Mini-Jeux du Pacifique, que le gouvernement du Vanuatu a accueillis en 2017.⁸
- Plus récemment, une initiative menée en collaboration avec le Bureau des élections, dans le cadre du Projet pour l'environnement électoral du Vanuatu, a donné lieu à une campagne de masse pour l'enregistrement des civils et des électeurs en vue de préparer les élections générales nationales de 2020. L'accent a été mis sur l'enregistrement des citoyens âgés de 12 ans et plus et sur la délivrance de leur carte d'identité nationale.
- On estime qu'environ 85 pour cent de la population avait un certificat de naissance au moment de l'enquête.
- Les enfants âgés de 5 à 9 ans et de 10 à 14 ans enregistraient la plus forte proportion de personnes possédant un certificat de naissance parmi tous les groupes d'âge.
- Des différences notables en matière d'enregistrement sont constatées chez les groupes d'enfants âgés de 1 à 4 ans et de 5 à 9 ans. Au Vanuatu, un certificat de naissance est nécessaire pour s'inscrire à l'école primaire (qui commence généralement à cinq ans). Le fait que les professeurs principaux et les directeurs autorisés puissent signer les formulaires d'enregistrement des naissances remplis et collaborer avec le Département de l'état civil pour finaliser l'enregistrement des naissances des enfants qui s'inscrivent à l'école est clairement un facteur important.

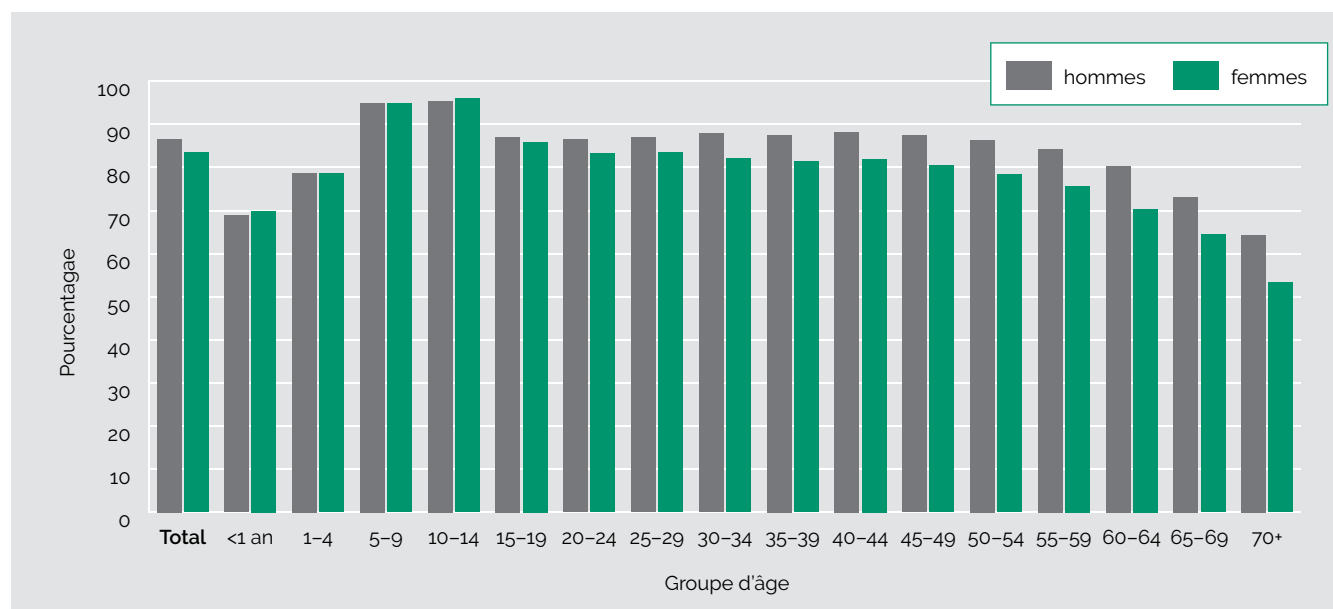
Les différences en matière de possession d'un certificat de naissance selon l'âge et le sexe, telles qu'elles ont été estimées lors du recensement de 2016, indiquent qu'une proportion plus élevée d'hommes (86,6 pour cent) que de femmes (83,3 pour cent) possède un certificat de naissance (figure 4). Ces différences sont minimes chez les enfants, mais sont plus prononcées dans les groupes d'âge au-delà de 20 ans. Les différences dans les cohortes plus âgées pourraient indiquer une tradition d'enregistrement de la naissance en faveur des hommes. Cette différence peut également être liée au fait qu'il y avait davantage d'hommes qui faisaient partie de la population active ou qui voyageaient à l'étranger et avaient besoin d'un certificat de naissance pour ces activités.

La figure 3 montre la répartition de la population qui possède un certificat de naissance par groupe d'âge d'après le recensement de 2016.

8 Wikipédia. 2017. [wikipedia.org/wiki/2017_Pacific_Mini_Games](https://fr.wikipedia.org/wiki/2017_Pacific_Mini_Games)

Figure 3 : Proportion de la population qui possède un certificat de naissance par groupe d'âge.

Source : [Vanuatu 2016 Post Pam Mini Census Report: Volume 1](#), 2016.

Figure 4 : Différences en matière d'enregistrement des naissances selon l'âge et le sexe dans les différents groupes.

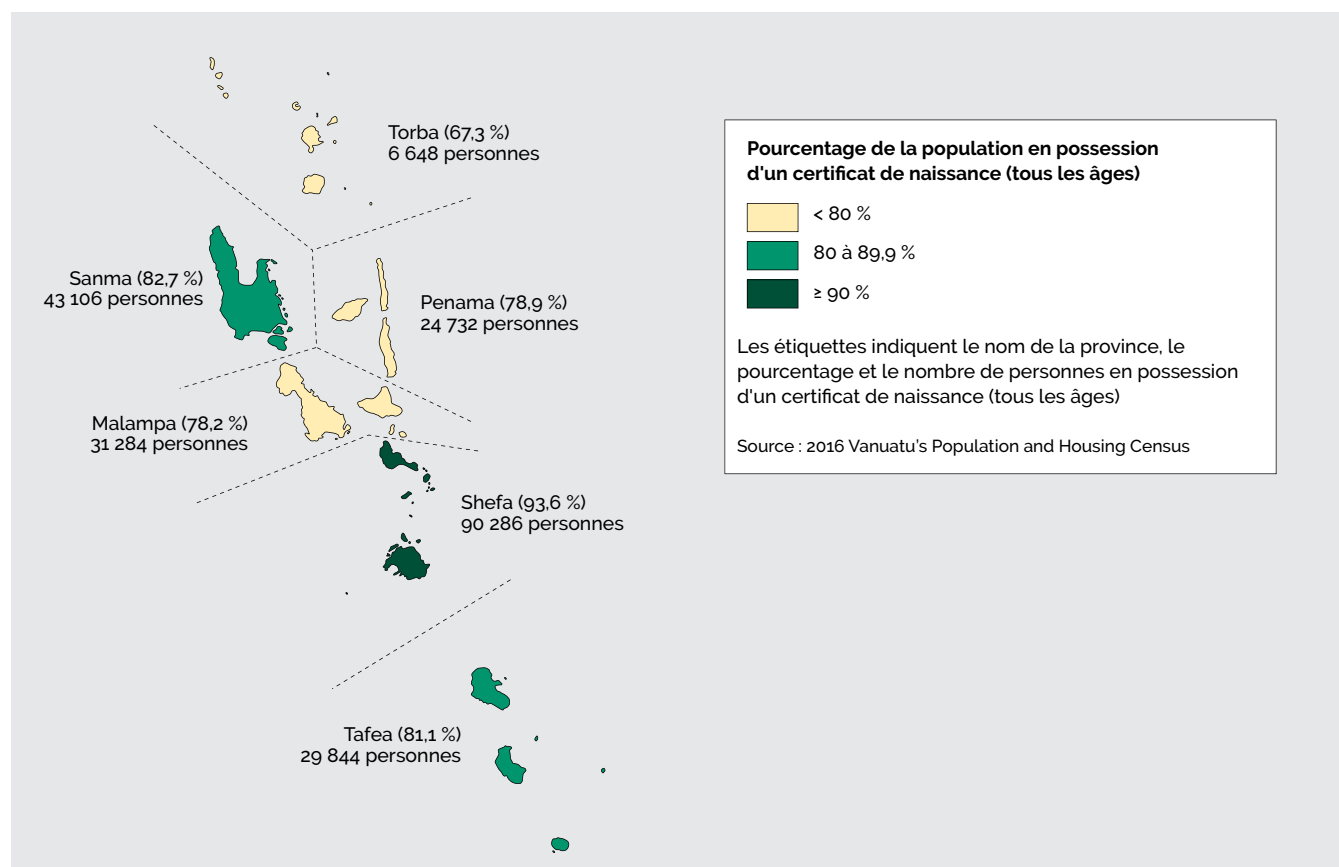
Source : [Vanuatu 2016 Post Pam Mini Census Report: Volume 1](#), 2016.

Les différences en matière de possession d'un certificat de naissance par région géographique (province) sont indiquées dans la figure 5. La province de Shefa (où se trouve la capitale, Port Vila, située sur Efate, l'île principale) affiche la plus forte proportion de population ayant un certificat de naissance (93,3 pour cent), suivie par la province de Sanma (82,7 pour cent). La province de Torba, au nord, a la plus faible proportion de population ayant un certificat de naissance (67,3 pour cent). Un examen plus approfondi de ces écarts au niveau des sous-provinces (conseils régionaux) montre d'autres différences clés dans les résultats par région; il pourrait être utile de les comprendre lors de la conception d'une réponse

ciblée. Par exemple, dans la région sud d'Épi, dans la province de Shefa, seuls 39,9 pour cent des habitants ont un certificat de naissance, alors qu'ils se trouvent dans la province affichant les meilleurs résultats. Dans la région ouest de Santo, dans la province de Sanma, 43,2 pour cent des habitants ont un certificat de naissance.

Il reste à voir si ces chiffres changeront après le recensement national de la population et du logement de 2020, qui comportait des questions sur l'enregistrement des naissances. Toutefois, on s'attend à ce que la couverture soit meilleure, surtout après la campagne d'enregistrement de masse et l'augmentation récente des bureaux d'enregistrement.

Figure 5 : Différences en matière d'enregistrement des naissances par province.



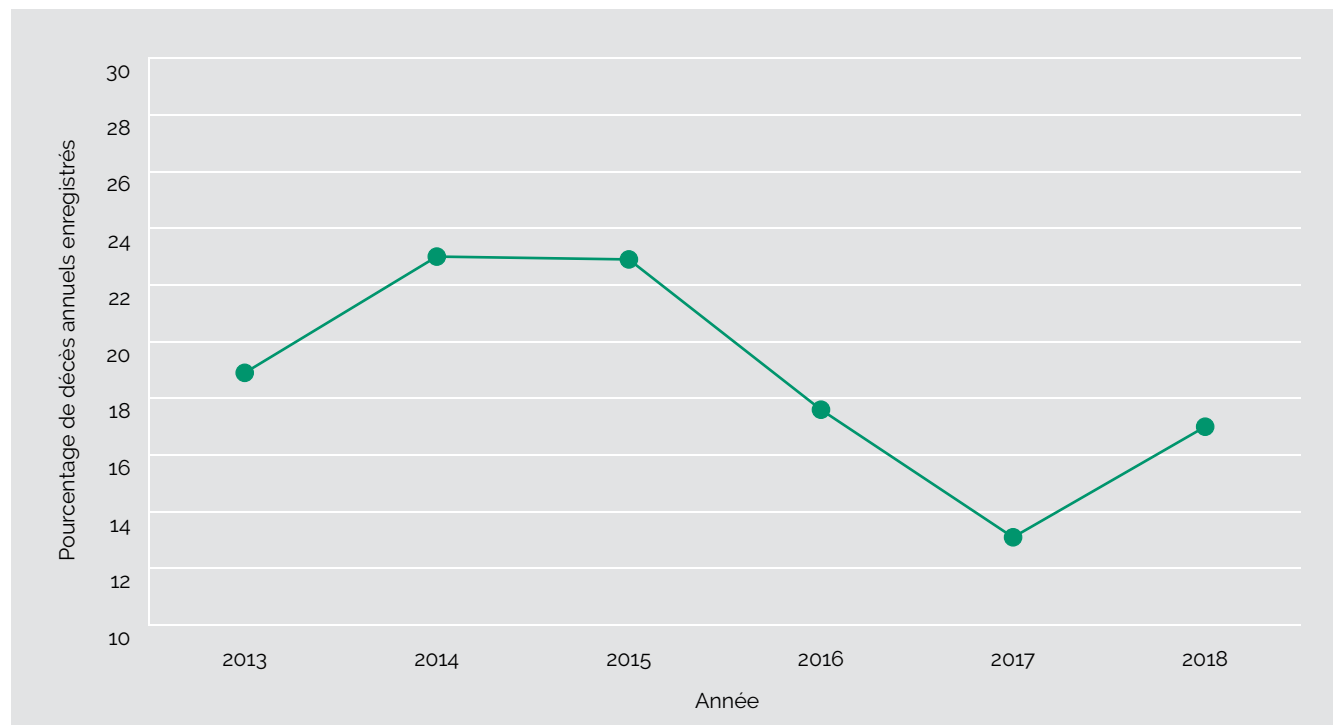
Source : [Vanuatu 2016 Post Pam Mini Census Report: Volume 1](#), 2016.

Degré d'exhaustivité de l'enregistrement des décès

La loi exige que tous les décès au Vanuatu soient enregistrés dans un délai de sept jours, mais ce n'est pas le cas dans la plupart des régions du pays. Les décès ne sont généralement enregistrés que si le défunt doit être enterré dans le cimetière municipal de Port Vila ou de Loganville, ou si la famille a besoin de ces documents, par exemple à des fins de succession (principalement en ce qui concerne les terres ou l'accès aux prestations sociales du défunt, comme le Fonds national de prévoyance du Vanuatu). Dans la plupart des cas, l'enterrement a lieu avant l'enregistrement du décès.

La figure 6 montre la répartition des décès enregistrés par année de 2013 à 2018, d'après les faits saisis dans la base de données de l'état civil. Pour toutes les années où les chiffres sont inférieurs à 25 pour cent, on estime que les décès sont saisis dans la base de données de l'état civil dans l'année qui suit leur survenance. Une amélioration notable du degré d'exhaustivité de l'enregistrement des décès est intervenue entre 2013 et 2014. Cependant, cette amélioration ne se maintient pas : on observe une baisse constante de la proportion des événements enregistrés entre 2015 et 2017, et aucune évaluation n'a été réalisée pour en déterminer les raisons. Une légère amélioration est constatée en 2017, bien qu'il n'existe pas de données permettant de vérifier si cette amélioration s'est poursuivie les années suivantes.

Figure 6 : Tendances en matière d'enregistrement des décès au Vanuatu (2013-2018).



Source : Département de l'état civil du Vanuatu

En général, les incitations à enregistrer les décès restent très faibles. Parmi les principaux obstacles figurent le manque de sensibilisation à l'importance de l'enregistrement, l'absence de besoin immédiat de certificat de décès et l'accessibilité limitée aux services d'état civil. Comme les bureaux d'état civil sont principalement situés dans les zones urbaines, les personnes vivant dans les zones rurales (70 pour cent de la population) ont un accès limité à ces services. Étant donné que la plupart des décès ne sont pas enregistrés, il est difficile d'avoir des statistiques précises sur les causes de décès au Vanuatu; cela inclut des statistiques sur les décès liés aux catastrophes. Les renseignements sur les causes de décès sont disponibles dans les dossiers de sortie d'hôpital, sur les certificats médicaux de décès à l'hôpital et dans les établissements de santé communautaires, mais ces sources doivent être compilées pour obtenir de l'information sur les principales causes de mortalité. L'estimation des décès directement et indirectement imputables aux catastrophes pose problème. En raison de l'incertitude quant à l'exhaustivité des rapports actuels des systèmes ESEC au Vanuatu, il n'est pas possible de fournir des estimations nationales précises des taux de mortalité par cause au sein de la population.⁹

POURQUOI LE SYSTÈME ESEC EST IMPORTANT LORS DES CATASTROPHES ET DES URGENCES

Importance des documents d'identité légaux et des statistiques de l'état civil en cas de catastrophe

La fonction première de l'état civil est de délivrer aux citoyens des documents officiels qu'ils peuvent présenter comme preuve légale de leur identité et de leurs liens familiaux. Ces documents aident les personnes à accéder aux services

sociaux et publics clés et appuient les droits fondamentaux de la personne. L'expérience tirée des catastrophes ayant frappé le Vanuatu révèle que les registres et les documents d'identité légaux s'avèrent encore plus indispensables en cas de catastrophe. Les personnes ont besoin de ces documents pour prouver leur identité et pour demander des documents d'identité secondaires tels que les cartes d'identité nationales, qui sont souvent nécessaires lors de catastrophes pour bénéficier des fournitures de secours, par exemple.

Au Vanuatu, les organismes gouvernementaux, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs s'appuient de plus en plus sur les registres et les données de l'état civil pour planifier et suivre les services et pour apporter un soutien aux habitants lors des urgences et des catastrophes. Par exemple, en 2017, à la suite de l'augmentation de l'activité volcanique du volcan Manaro sur l'île d'Ambae, le gouvernement a déclenché l'état d'urgence, exigeant que toute la population (environ 11 600 personnes, dont quelque 5 220 enfants) soit immédiatement évacuée vers les îles voisines de Santo, Pentecôte et Maewo. Une fois l'activité volcanique stabilisée, le Bureau national de gestion des catastrophes (NDMO) a lancé une opération de rapatriement, qui a conduit au retour progressif des habitants d'Ambae. Dans tous les cas, l'évacuation, l'installation¹⁰ et les efforts de rapatriement ont nécessité de l'information fiable sur l'identité des personnes concernées. À cette fin, un registre de l'identité des victimes a été créé. Il devait être validé par recoupement des données avec celles du registre national d'état civil national et avec les certificats de naissance et les cartes d'identité nationales des personnes. Le registre des personnes évacuées a été utilisé pour faciliter le rapatriement en toute sécurité, notamment en vérifiant que les personnes rapatriées étaient bien les personnes évacuées. Les registres

9 Carter et al. 2016. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-016-0074-4

10 Pendant cette urgence, l'UNICEF a apporté son soutien au bureau de l'état civil pour enregistrer les naissances et délivrer des cartes d'identité dans les centres d'évacuation aux personnes qui n'en avaient pas.

ont également été utilisés pour faciliter la mobilisation, la planification et la distribution des fournitures de secours du gouvernement.¹¹

Le registre et les documents d'état civil ont été utilisés de manière similaire pendant la pandémie de COVID-19, au cours de laquelle l'état d'urgence a été déclaré en mars 2020. Pendant l'état d'urgence, les citoyens du Vanuatu qui reviennent d'un voyage à l'étranger doivent s'enregistrer auprès du gouvernement (NDMO et ministère de la Santé) en fournissant une preuve d'identité (principalement une carte d'identité nationale qui est délivrée à partir d'un acte de naissance). La carte d'identité nationale est également utilisée comme document d'identité principal pour demander une carte d'identité de santé spéciale (établie par le gouvernement à la suite de l'émergence de la pandémie) destinée à toutes les personnes travaillant dans un site de quarantaine désigné,¹² afin de faciliter la recherche des contacts. La base de données de l'état civil est utilisée pour valider l'identité des personnes demandant cette carte : lorsqu'on passe la carte d'identité spéciale devant un lecteur, la base de données de l'état civil valide l'identité figurant sur la carte. Le Fonds national de prévoyance du Vanuatu utilise les registres d'état civil pour vérifier l'identité des personnes touchées afin de leur permettre de retirer des fonds pour les aider en période de catastrophe.¹³

De manière plus générale, de nombreux organismes gouvernementaux reconnaissent désormais l'importance de l'enregistrement à l'état civil. Ils signent des protocoles d'entente avec le bureau de l'état civil afin que les registres d'état civil puissent être utilisés pour vérifier l'identité des personnes. Par exemple, le bureau des élections, qui a procédé à des inscriptions sur les listes électorales, s'appuie désormais sur le registre d'état civil pour identifier les personnes de



Photo : Tom Perry / Banque mondiale

18 ans ou plus ayant le droit de vote, et celles qui approchent de la majorité électorale pour délivrer les pièces d'identité pertinentes. Les organisations non gouvernementales telles que la Croix-Rouge abandonnent aussi progressivement les décomptes des personnes au profit des données de l'état civil afin de comprendre la taille et les caractéristiques de la population touchée en cas de catastrophe.

Après le cyclone Pam en 2015, différents organismes ont produit de nombreux rapports sur l'ampleur de la catastrophe, principalement sur le nombre de personnes touchées et leur localisation. Les rapports contradictoires compliquent les efforts de gestion des catastrophes. Les registres d'état civil se sont avérés être une source de données fiable au Vanuatu, notamment en permettant aux gouvernements (en particulier, le Bureau national de gestion des catastrophes) d'obtenir une évaluation précise du nombre de victimes et de leur localisation géographique pour élaborer une réponse appropriée.

11 Entretien avec Joemela Simeon, UNICEF Vanuatu.

12 covid19.gov.vu/index.php/know-do/quarantine-and-isolation

13 Entretien avec Joemela Simeon, UNICEF Vanuatu.



Photo : Silke von Brockhausen / PNUD

Importance et utilisation des statistiques fondées sur l'état civil dans le contexte des catastrophes et des urgences

Les registres d'état civil sont considérés comme essentiels pour soutenir les efforts de gestion des catastrophes. Le Vanuatu a également trouvé utile de les recouper avec d'autres sources de données afin d'obtenir un tableau d'ensemble de l'ampleur et de l'impact de la catastrophe, pour élaborer ensuite des mécanismes de réponse et de soutien appropriés. En 2016, le Bureau national des statistiques du Vanuatu a effectué un mini-recensement en réaction aux catastrophes qui ont touché le pays, notamment le cyclone Pam et la sécheresse El Niño qui a suivi.

En plus de fournir le décompte de base de la population et des ménages, le recensement visait à obtenir de l'information sur les ménages ayant été touchés par les catastrophes. Par exemple, le recensement a permis de recueillir des renseignements sur les ménages dont la maison a été complètement détruite et sur les membres du ménage cherchant refuge ailleurs, par région; sur les ménages ayant reçu une aide pour faire face à une catastrophe, par région; et sur la situation des personnes en matière de pièces d'identité (par exemple, certificat de naissance, carte électorale ou carte d'identité nationale) et de compte bancaire ou de compte du Fonds de prévoyance, tous ces éléments étant importants pour obtenir de l'aide après une catastrophe.

Ces données, ainsi que celles de l'état civil, ont facilité le suivi des personnes et des ménages touchés par les catastrophes. Les statistiques désagrégées ont été indispensables au gouvernement pour mieux comprendre l'impact des catastrophes et atténuer ou éliminer les éventuelles inégalités engendrées par les répercussions des catastrophes, par exemple chez les groupes historiquement défavorisés. Au Vanuatu, ces initiatives ont permis de faire la lumière sur la situation des personnes s'agissant des pièces d'identité et de créer des mécanismes de délivrance de ces pièces d'identité aux personnes qui n'en ont pas.

IMPACT DES CATASTROPHES ET DES URGENCES SUR LES BUREAUX ET LES SERVICES D'ÉTAT CIVIL, ET MESURES D'ATTÉNUATION POTENTIELLES

Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, les catastrophes naturelles et autres, de même que les situations d'urgence, font peser de grands risques sur le fonctionnement des systèmes d'état civil : ces catastrophes pourraient avoir des répercussions à court et à long terme sur les activités de l'état civil, ainsi que sur la disponibilité et la qualité des statistiques de l'état civil. Les catastrophes ayant frappé le Vanuatu ont eu des répercussions négatives sur le fonctionnement du système d'état civil de diverses manières :

- Les catastrophes touchent personnellement les employés des bureaux d'état civil dont les maisons sont détruites. Ces membres du personnel ne peuvent pas se présenter au travail, ce qui touche la prestation des services d'état civil. Le gouvernement a remédié à cette situation en déployant des membres du personnel des régions non touchées pour remplacer temporairement ceux travaillant dans les régions touchées. Cette réorganisation permet au bureau de l'état civil de reprendre ses activités tout en donnant au personnel local le temps de se remettre des catastrophes.

- Un phénomène courant pendant et après les catastrophes survenues au Vanuatu est la perte et la destruction des documents d'état civil des personnes. Dans certains cas, les bureaux et l'infrastructure d'état civil ont été détruits. Par exemple, en 2015, après le passage du cyclone Pam, le bureau de l'état civil de Tafea (dans la province du sud) a été endommagé. Les ordinateurs utilisés pour l'enregistrement ont également été endommagés. Les coupures d'électricité ont nui aux activités. De plus, des documents et des certificats papier ont été détruits.¹⁴

Pour faire face à ces conséquences, le gouvernement, soutenu par l'UNICEF, a organisé une campagne d'enregistrement des naissances visant à remplacer les documents endommagés et à donner aux personnes qui n'avaient pas encore enregistré une naissance la possibilité de le faire. Le bureau de l'état civil a été transféré dans un autre bâtiment et fournit désormais ses services depuis ce nouvel endroit. Les bureaux d'état civil d'Ambae ont également été déplacés après l'éruption volcanique de 2017. Lorsque l'ensemble de la population d'Ambae a été déplacée, les services gouvernementaux, y compris le bureau de l'état civil (et son matériel), ont été transférés sur Santo, au bureau central de Port Vila. Malheureusement, aucun service d'état civil n'a été fourni à la population depuis que celle-ci a été rapatriée. Le gouvernement rouvre le bureau de l'état civil d'Ambae en 2021.¹⁵

Le Vanuatu a également lancé un certain nombre de campagnes de rattrapage pour l'enregistrement des naissances, notamment à la suite du cyclone Pam,¹⁶ où des efforts ont été déployés pour délivrer à nouveau les certificats

de naissance perdus ou endommagés et faciliter l'enregistrement des naissances pour les adultes. Pendant ces campagnes, la base de données d'enregistrement des naissances (qui peut fonctionner hors ligne) est téléchargée sur des ordinateurs portables qui sont transportés dans les îles éloignées et utilisés pour l'enregistrement. Les données saisies sont resynchronisées avec la base de données générale par la suite. Pendant les campagnes, le bureau de l'état civil s'assure le soutien de volontaires tels que des enseignants et des jeunes, qui sont formés à la collecte de l'information auprès des personnes et à la manière de remplir les formulaires d'inscription.

STRATÉGIES D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES ET QUELQUES RECOMMANDATIONS

À l'instar du Vanuatu, quelques autres pays du Pacifique, tels que Nauru et les États fédérés de Micronésie, ont connu des catastrophes, notamment des incendies, qui ont endommagé des dossiers et des données d'importance. La planification des risques de catastrophe peut rendre les systèmes d'état civil beaucoup plus résilients aux catastrophes. D'après les données recueillies lors d'un atelier des officiers d'état civil du Pacifique organisé en octobre 2017,¹⁷ à l'exception de quelques pays tels que le Commonwealth des îles Mariannes du Nord et l'Australie, de nombreux pays n'ont pas intégré la planification des catastrophes à leurs plans d'état civil et manquent de directives claires sur la manière d'atténuer les impacts ou de gérer les procédures d'état civil en cas de catastrophe. On peut observer certaines bonnes pratiques dans des pays tels que l'Australie, le Vanuatu et la Nouvelle-Zélande : ces pays disposent de plans

14 Ibid.

15 Ibid.

16 ONU Info. 2015. news.un.org/en/story/2015/04/496452-vanuatu-unicef-launches-birth-registration-campaign-recovery-cyclone-pam

17 Réseau des officiers d'état civil du Pacifique (PCRN). 2017. getinthepicture.org/sites/default/files/resources/Final%20report%20PCRN%20conference%20on%20disasters%20and%20CRVS%20Suva%2022122017.pdf



Photo : Tom Perry / Banque mondiale

de continuité des activités qui se sont révélés utiles pour appuyer la réponse du gouvernement à la crise de la COVID-19.

L'une des principales mesures d'atténuation des catastrophes dont le Vanuatu a fortement bénéficié au fil des ans est la structure centralisée de sa base de données de l'état civil. Cette structure garantit que la base de données est accessible depuis n'importe quel endroit du pays et que les documents d'état civil sont sauvegardés en ligne et peuvent être délivrés depuis différents endroits. Cela signifie que même si une région est touchée par une catastrophe et que son matériel est détruit, tous les documents de cette région sont sécurisés et sont accessibles depuis d'autres appareils.

Les cadres supérieurs du Bureau de l'état civil du Vanuatu qui ont géré les activités d'enregistrement des faits d'état civil pendant les catastrophes ont acquis une expérience pratique importante de la manière de réagir lorsqu'une catastrophe survient et des plans à élaborer pour atténuer l'impact de ces catastrophes. Lors de la rédaction de ce document, il a été reconnu qu'il était important de documenter ces connaissances, notamment pour que d'autres pays puissent en bénéficier.

Voici quelques-unes des recommandations formulées par les membres du personnel de

l'UNICEF qui ont soutenu le Vanuatu pendant les catastrophes :

1. **Disposer d'un plan de secours pour le fonctionnement du système ESEC.** Mettre en place d'autres bureaux bien équipés afin d'assurer la continuité opérationnelle du système ESEC au cas où la catastrophe toucherait le bureau central. Répartir les ressources en créant plusieurs points de service d'état civil et éviter de mettre tous ses œufs dans le même panier.
2. **Veiller à ce que tous les documents d'état civil soient bien sauvegardés** (surtout s'ils sont stockés sous forme électronique) et mettre en place des mécanismes pour sécuriser la sauvegarde.
3. **Disposer d'un plan de gestion des catastrophes.** Ce plan devrait comprendre des conseils sur la manière de gérer les membres du personnel, qui sont également susceptibles d'être touchés par les catastrophes. Au Vanuatu, lors des catastrophes précédentes, le Bureau de l'état civil a organisé des rotations de personnel : des membres du personnel vivant dans les zones non touchées ont déménagé temporairement pour remplacer leurs collègues des zones touchées jusqu'à ce que la situation se soit stabilisée et que le personnel touché puisse retourner au travail. Ces rotations du personnel sont décidées en étroite consultation avec le personnel et ne sont mises en place que lorsqu'il est confirmé que le personnel souhaitant apporter son soutien est en bonne position pour le faire.
4. **Établir de bonnes relations avec les partenaires du développement travaillant dans le domaine des systèmes ESEC et d'autres parties prenantes,** telles que les organisations qui fournissent habituellement les fournitures de bureau au Bureau de l'état civil. Ces relations pourraient s'avérer utiles pour soutenir le Bureau de l'état civil afin qu'il puisse reprendre ses activités plus rapidement.



Photo : Silke von Brockhausen / PNUD

et pour atténuer l'impact des catastrophes. Pour le Vanuatu, le soutien apporté par l'UNICEF après une catastrophe a aidé le Bureau de l'état civil à atténuer et à gérer l'impact des catastrophes et à reprendre ses activités le plus rapidement possible.

Toutes les recommandations ci-dessus ont été incluses dans le plan de continuité des activités d'état civil du Vanuatu, une initiative menée par le gouvernement de Vanuatu pour s'assurer que les bureaux gouvernementaux puissent déterminer les services essentiels en cas de catastrophe. Ce plan permet de déterminer les services, les ressources nécessaires, ainsi que le mode de prestation, en tenant compte du type de catastrophe et de l'infrastructure disponible. Par exemple, en cas de transmission communautaire pour les cas de COVID-19, le travail à domicile sera mis en place, ce qui permettra d'accéder à la base de données de l'état civil par le réseau de l'administration en ligne et de délivrer des certificats électroniques.

CONCLUSION

Les catastrophes resteront probablement une préoccupation importante dans le domaine du développement au cours des décennies à venir pour le Vanuatu, les autres pays du Pacifique et le monde entier. L'expérience du Vanuatu montre qu'il est important pour les pays de créer des plans de gestion des catastrophes et des stratégies d'atténuation : ces stratégies doivent

être bien documentées et être communiquées aux parties prenantes. Comme le montre ce document, les registres et les données d'état civil sont des ressources essentielles pour aider les gouvernements et les particuliers en cas de catastrophe. Les gouvernements devraient donc s'efforcer de faire le meilleur usage possible des documents d'état civil et veiller à ce qu'en cas de perte ou de destruction, ces documents soient à nouveau délivrés dès que possible après une catastrophe afin que les citoyens puissent prouver leur identité pendant ces périodes critiques.

D'autre part, les systèmes ESEC sont extrêmement touchés lors d'une catastrophe, comme le montrent la pandémie de COVID-19 actuelle et les exemples spécifiques fournis dans cette étude de cas. On ne saurait trop insister sur l'importance de la préparation aux catastrophes et de la planification dans le cadre des plans d'action nationaux pour les systèmes ESEC. Il s'agit notamment de veiller à ce que les documents des systèmes ESEC soient bien sauvegardés (de préférence sous forme électronique et en ligne). Une plate-forme électronique fiable pour l'enregistrement s'est révélée particulièrement utile pour aider le Vanuatu à remettre en route les services d'état civil pendant et après les catastrophes.

**Gloria Mathenge, Benuel Lenge,
Joemela Simeon, Carah Figueroa,
Christine Linhart et Ana Janet Sunga**

BIBLIOGRAPHIE

Allan, K. et Mortensen, J. 2020. Legal Identity Documenting in Disasters: Perpetuating Systems of Injustice. [10.1007/978-981-15-0466-2_14](https://doi.org/10.1007/978-981-15-0466-2_14)

Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe. undrr.org/

Carter, K., et al. 2016. Causes of death in Vanuatu, *Population Health Metrics*, vol. 14, n° 1, p. 7. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-016-0074-4

Foster, S. Vanuatu. 2020. *Britannica*. britannica.com/place/Vanuatu

Gouvernement de la République de Vanuatu. 2015. Vanuatu Climate Change and Disaster Risk Reduction Policy 2016–2030. preventionweb.net/files/46449_vanuatuccdrpolicy2015.pdf

National Center for Health Statistics. 2017. A Reference Guide for Certification of Deaths in the Event of a Natural, Human-induced, or Chemical/Radiological Disaster, Hyattsville (MD).

ONU Info. 2015. Vanuatu: UNICEF launches birth registration campaign as recovery from Cyclone Pam continues. news.un.org/en/story/2015/04/496452-vanuatu-unicef-launches-birth-registration-campaign-recovery-cyclone-pam

Pacific Civil Registrars Network (PCRN). 2017. Rapport du Pacific Civil Registrars Network Disaster Preparation and Response Workshop, Suva, Fidji, 2-4 octobre 2017. getinthepicture.org/sites/default/files/resources/Final%20report%20PCRN%20conference%20on%20disasters%20and%20CRVS%20Suva%2022122017.pdf

Pacific Islands Legal Information Institute. 1980. *Decentralisation Act 1980*. paclii.org/vu/legis/num_act/da1980174/

Pacific Islands Legal Information Institute. 2006. Vanuatu Consolidated Legislation – 2006, Civil Status Registration. paclii.org/vu/legis/consol_act/csa308/

Rawlings, G. 2014. The geoclassifications of colonial statelessness: The anthropology of Kastom, land and citizenship in the decolonisation of Vanuatu. University of Otago. onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/taja.12108

UNICEF. 2015. *Cyclone Pam Relief and Recovery: Final Situation Report 24*. unicef.org/UNICEF_Cyclone_Pam_31_July_2015_final_SitRep.pdf

UNICEF. 2017. Vanuatu Monaro Volcano. UNICEF Pacific Humanitarian Situation Report. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Vanuatu%20Volcano%20Situation%20Report%202014%20-%2026%20Oct%20-%20FINAL.pdf

Vanuatu National Statistics Office (VNSO). 2016. Mini-Census Report. Volume 1. Basic Tables. purl.org/spc/digilib/doc/xieet

Wikipedia. 2017. 2017 Pacific Mini Games. wikipedia.org/wiki/2017_Pacific_Mini_Games



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Nous Soutenons le



**MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL**

Canada