

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

Les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'Afrique : comment les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil ont soutenu une réponse d'urgence

La pandémie de COVID-19 a créé une crise sanitaire mondiale sans précédent aux conséquences considérables. Elle a interrompu la vie quotidienne et a affecté l'enregistrement des naissances, des mariages, des divorces et des décès. Cette situation risque de mettre en péril les droits de tous, et plus particulièrement ceux des populations les plus vulnérables du monde, comme les femmes, les enfants et les personnes déplacées par les conflits et la violence.

Il est essentiel d'élaborer des mesures visant à atténuer les effets de la COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil. La Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), avec le soutien du Centre d'excellence sur les systèmes ESEC, utilise son rôle de rassembleur pour fournir une assistance technique aux pays africains. Ce soutien vise à garantir que leurs activités d'enregistrement des faits d'état civil sont équipées et peuvent continuer à répondre aux défis de la COVID-19 et à élaborer des notes techniques pour guider et inspirer la construction de systèmes ESEC plus résistants. Ce soutien a joué et jouera un rôle crucial dans la programmation, maintenant et après la pandémie.

Les recherches menées par la CEA et le Centre d'excellence ont montré que les pays disposant de systèmes de notification et d'enregistrement numérisés connaissaient moins de perturbations, ce qui garantit la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil en situation d'urgence. Les outils numériques permettent aux clients de notifier et d'enregistrer les faits d'état civil au fur et à mesure qu'ils se produisent, et réduisent les risques liés à l'enregistrement tardif et au non-enregistrement des enfants.

OBJET DU DOCUMENT DE SYNTHÈSE

Le présent document vise à :

- souligner le rôle du système d'enregistrement de l'état civil en cas d'urgence sanitaire;
- décrire les effets de la pandémie de COVID-19 dans les pays africains; et
- décrire les efforts et les pratiques des gouvernements en Afrique qui soulignent la façon dont l'enregistrement des faits d'état civil permet aux gouvernements de gouverner efficacement.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC



APAI CRVS
Making Everyone Visible
Africa Programme for Accelerated Improvement
of Civil Registration and Vital Statistics



CEA

POURQUOI LES SYSTÈMES ESEC SONT-ILS IMPORTANTS DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

L'objectif premier de l'enregistrement des faits d'état civil est de créer les documents juridiques exigés par la loi. L'enregistrement des faits d'état civil garantit l'accès aux droits de la personne les plus fondamentaux. Il établit le droit de l'individu à la reconnaissance de sa personnalité juridique et constitue la source fondamentale de données d'identité juridiquement valables utilisées par l'ensemble des services publics. Les données générées par le système d'enregistrement des faits d'état civil sont également la source la plus fiable de données actualisées pour la production de statistiques démographiques et de mortalité.

Sans identité juridique dès la naissance, des millions d'enfants dans le monde risquent de ne pas avoir accès aux services essentiels pendant et après la COVID-19, tels que l'éducation, les soins de santé et les services de protection sociale. Lorsque les mariages ne sont pas enregistrés, les femmes manquent de protection et sont moins susceptibles d'hériter au décès de leur conjoint. De plus, sans certificat de décès, les membres de la famille ne peuvent pas avoir accès aux prestations de décès ni demander un héritage.

Dans les situations d'urgence, des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil efficaces constituent un lien essentiel entre le gouvernement et ceux qui ont besoin d'aide pour traverser des périodes d'incertitude. Ils sont essentiels pour une réponse rapide qui aide les plus vulnérables. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité permettent aux gouvernements de répondre efficacement aux crises comme la pandémie.

Considéré comme l'épine dorsale des systèmes d'aide sociale du gouvernement, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité fournissent aussi des données démographiques et de mortalité essentielles. Les données sur la mortalité permettent aux gouvernements de surveiller le nombre de décès et de calculer la surmortalité, les différences de mortalité selon le sexe, la mortalité par âge et les comorbidités pendant la pandémie. Ces données permettront de mettre en perspective la mortalité due à la COVID-19 dans le temps. Les données sur le mariage restent importantes pour poursuivre la lutte contre les mariages d'enfants, qui se sont multipliés pendant les périodes de confinement national obligatoire dans certains pays.

LES SYSTÈMES ESEC SONT DES SERVICES ESSENTIELS

Les systèmes d'enregistrement d'état civil enregistrent de manière continue, permanente, obligatoire et universelle les faits d'état civil dans le délai prescrit par la loi. En tant que tels, ce sont des services essentiels. Pendant la pandémie de COVID-19, la nécessité d'enregistrer les faits d'état civil et de s'assurer que des statistiques précises sur les naissances et les décès sont produites est devenue encore plus pertinente. Si l'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel dans de nombreux pays d'Afrique, quelques pays le considéraient initialement comme un service non essentiel et n'avaient pas de plan de continuité des activités.

COMMENT LA PANDÉMIE A AFFECTÉ LES SYSTÈMES ESEC

En mars 2020, la CENUA a envoyé un sondage en cinq questions aux 54 pays africains pour recueillir des données sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur les systèmes ESEC.

L'objectif était de procéder à une évaluation rapide des éléments suivants :

- les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil et la production de statistiques de l'état civil;
- l'effet des interventions nationales visant à contenir le virus sur les activités d'enregistrement des faits d'état civil et la capacité à enregistrer les faits d'état civil en temps utile, de manière universelle et continue;
- les obstacles socioéconomiques à l'accès aux services d'état civil pendant la COVID-19; et
- des approches innovantes pour l'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie de COVID-19.

Au total, 34 services d'état civil nationaux ont répondu à l'enquête.

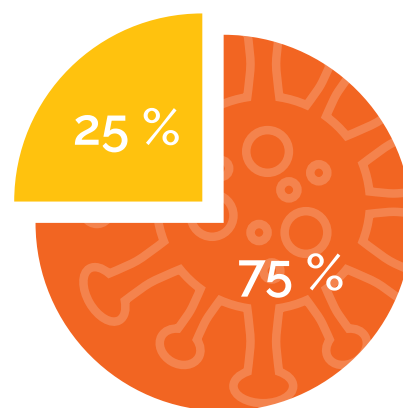
- D'après les résultats, la pandémie a touché près de 75 pour cent des bureaux d'état civil en Afrique. Les services ont été perturbés ou interrompus, ce qui a eu des effets à court et à long terme sur les droits des personnes à accéder aux services.

Des recherches ont par la suite révélé que certains pays ont connu une forte baisse de l'enregistrement, les effets du confinement national obligatoire ayant provoqué des retards. Malheureusement, il n'y a aucune garantie que ces faits seront enregistrés lorsque la situation se stabilisera.

Accès aux services

Un certain nombre d'autorités d'enregistrement des faits d'état civil ont signalé des perturbations et des changements causés par la pandémie de COVID-19.

- Certains bureaux ont été fermés, tandis que d'autres pays n'offraient des services que sur rendez-vous;
- Certains gouvernements ont adopté une politique selon laquelle les personnes qui meurent pendant la pandémie de COVID-19 doivent être enterrées le plus rapidement possible (en 24 heures), sans qu'aucune autopsie ne soit effectuée;
- Les femmes optent pour un accouchement à domicile plutôt que d'accoucher dans un établissement de santé; et
- Les femmes ne fréquenteraient pas les services de soins prénataux ou postnataux, ce qui réduit la demande de services d'enregistrement hébergés dans les établissements de santé.



75 % de tous les services d'état civil en Afrique ont été perturbés ou interrompus (parmi les pays sondés).

Prestation des services

Pour atténuer les effets de la pandémie sur les activités d'ESEC, certains pays ont mis au point des modalités de travail spéciales pour leur personnel d'état civil. Ces prestations comprennent notamment :

- le travail en horaires décalés;
- le télétravail;
- la désignation d'un nombre moindre de personnes comme personnel essentiel;
- des horaires réduits;
- le travail sur rendez-vous; et
- l'utilisation de camions de bureau mobiles pour enregistrer les enfants qui n'ont pas pu être enregistrés lors des premiers confinements obligatoires.

De nombreux bureaux d'enregistrement des faits d'état civil ont repris leurs heures de fonctionnement normales, tout en respectant les protocoles sanitaires.

Gestion de la COVID-19

Certains pays n'avaient pas de plan de continuité des activités au moment du déclenchement de la pandémie; des plans *ad hoc* ont été élaborés dans la première semaine suivant la première vague de la pandémie, et différentes mesures ont été prises pour y faire face.

Sur le plan opérationnel, ces solutions comprenaient les éléments suivants :

- la protection du personnel;
- la fourniture de services au public en ligne; et
- la mise en relation des services gouvernementaux pour faciliter leur prestation.

Parmi les initiatives visant à gérer la pandémie, citons :

- l'octroi de subventions aux familles vulnérables;
- les autopsies verbales pour les décès;
- l'imposition de limites aux rassemblements; et
- la création de campagnes de sensibilisation du public.

Un plan de continuité des activités (PCA) est le processus de création d'un système de maintien des activités en cas de menace potentielle ou de crise sanitaire mondiale, comme la pandémie de COVID-19. Le plan comprend les éléments suivants :

- définir les risques qui peuvent avoir un effet sur les activités;
- atténuer les risques par la mise en place de procédures et de dispositifs de protection; et
- tester et revoir les procédures pour s'assurer que les personnes et les biens sont protégés et peuvent fonctionner rapidement en cas d'urgence.



ÉTUDE DE CAS 1 : LE GHANA

Comment le Ghana a adopté un plan de continuité des activités pour l'enregistrement des faits d'état civil

Au Ghana, la mise en œuvre d'un plan de continuité des activités (PCA) a permis de garantir que le registre des naissances et des décès et le service statistique du Ghana ont continué à fonctionner efficacement au début de la pandémie de COVID-19 et pendant la période de confinement qui a suivi. Le Ghana a amélioré son système d'enregistrement des décès durant l'état d'urgence et a créé un plan pour assurer la continuité du recensement national. Le PCA est toujours en cours de consultation et n'a été que partiellement mis en œuvre.

Pourquoi le Ghana avait besoin d'un plan de continuité des activités

À la mi-novembre 2020, le Ghana avait enregistré 49 302 cas confirmés de COVID-19 et 320 décès. Étant donné que l'état civil est un service essentiel au Ghana, un plan de continuité des activités était essentiel pour garantir qu'il y ait moins de perturbations dans le fonctionnement efficace du système ESEC du pays pendant la crise.

Le PCA comprend des mesures de prévention épidémiologique pour éviter que les bureaux d'enregistrement ne deviennent des lieux de propagation de la maladie. Tout aussi important, le PCA traite des perturbations de l'offre et de la demande des services d'enregistrement résultant des mesures de confinement mises en œuvre. À cet effet, le PCA a envisagé de passer à l'enregistrement numérique des faits d'état civil et à l'utilisation de services en ligne pour programmer les visites dans les centres d'enregistrement.

Le passage à l'enregistrement numérique dans le cadre du PCA n'a été mis en œuvre que dans les centres d'enregistrement les plus fréquentés. Dans les régions rurales du pays, le manque d'offre et de demande a été atténué par le déploiement d'équipes mobiles d'enregistrement. En coopération avec les dirigeants des collectivités locales, des événements spéciaux d'enregistrement sont parfois organisés sur place; ce faisant, on évite les grands rassemblements dans les centres d'enregistrement des districts. Des assistants locaux à l'enregistrement sont engagés pour sonder les zones de responsabilité désignées afin de noter les naissances et les décès et d'organiser leur enregistrement.

Les processus administratifs d'enregistrement nouvellement introduits conformément au PCA avaient déjà été testés avec succès avant l'épidémie de COVID-19. La situation d'urgence qui a mis en place le PCA a permis d'accélérer la mise en œuvre des nouveaux processus d'enregistrement des faits d'état civil, comme en témoigne la *Loi sur l'enregistrement des naissances et des décès* qui a été approuvée par le Parlement le 26 août 2020.¹

1 graphic.com.gh/news/general-news/new-births-and-deaths-registration-act-to-help-improve-collation-of-vital-information-for-ghana-s-development.html

Mesures prises par le Ghana pour assurer la continuité des activités pendant la pandémie

Des décisions clés en matière de personnel ont été prises pour maintenir le service et les systèmes ESEC. Le plan de recrutement a été approuvé par le chef de la fonction publique ghanéenne sous l'égide du Bureau des affaires présidentielles.

- **Bureaux d'état civil** : sont restés ouverts au personnel essentiel. Les coordonnées des agents d'enregistrement des faits d'état civil étaient affichées à l'entrée des bureaux pour tout besoin important.
- **Bureau central et niveau national** : Le personnel essentiel a été autorisé à travailler au bureau central, y compris le greffier des naissances et des décès, les agents comptables, les agents des statistiques et quelques autres.
- **Niveau des établissements de santé** : Les procédures opérationnelles standard de la COVID-19 sont appliquées, ce qui a réduit le taux d'enregistrement des naissances dans les cliniques de pesée postnatale, par ailleurs surchargées.

Enseignements retenus

Lors d'une situation d'urgence telle qu'une pandémie mondiale, l'expérience du Ghana montre comment le système d'enregistrement des faits d'état civil peut être amélioré pour répondre aux situations d'urgence :

- Tester le PCA et l'équipe de continuité pour cerner les faiblesses et s'assurer que le plan peut être appliqué à de nombreux scénarios de risque différents;
- S'assurer que tous les employés connaissent le plan et la manière dont il doit être mis en œuvre;
- Offrir une formation à la fois virtuelle et en face-à-face qui comprend un mélange de compétences et d'expérience;
- Consulter les parties prenantes internes et externes;
- Faire connaître le plan; et
- Renforcer la coopération avec les principales parties prenantes.





ÉTUDE DE CAS 2 : LA NAMIBIE

Comment les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité ont permis une réponse efficace à une situation d'urgence

Ce qu'a fait la Namibie

Au début de la pandémie de COVID-19, le gouvernement namibien a rapidement distribué une subvention d'urgence (750 \$ namibiens) à 749 000 citoyens admissibles (sur une population totale de 2,4 millions). Cette initiative a été saluée au niveau national et régional.

Ce que comprenait le programme d'aide et pourquoi

La Namibie a mis en place un plan de relance et d'aide économique en trois parties :

- **Partie 1** : Soutenir le ministère de la Santé dans l'achat de médicaments et d'équipements.
- **Partie 2** : Soutenir les entreprises en offrant des lignes de crédit abordables et un soutien financier aux employés qui ont perdu leur emploi en raison du ralentissement économique.
- **Partie 3** : Fournir une aide provisoire par le biais de l'allocation de revenu d'urgence pour les adultes les plus vulnérables – les chômeurs et les personnes travaillant dans l'économie informelle qui ont perdu leur source de revenu pendant la pandémie de COVID-19.

Qui a été aidé

Seules les personnes âgées de 18 à 59 ans qui étaient au chômage étaient admissibles. Les personnes vulnérables de moins de 18 ans ou de 60 ans et plus perçoivent déjà des revenus par le biais d'un régime public, comme une pension.

Pour être admissibles, les personnes devaient démontrer qu'elles étaient au chômage avant l'apparition de la COVID-19. S'ils perdaient leur emploi à cause des mesures d'atténuation de la COVID-19, ils recevaient un soutien financier d'un autre régime de subventions. Les étudiants pouvaient recevoir l'aide s'ils ne bénéficiaient pas d'autres aides financières gouvernementales aux étudiants.

Il y a eu 970 720 demandes d'allocation de revenu d'urgence. Les dernières données publiées par Deloitte indiquent qu'un total de 747 281 Namibiens ont bénéficié de cette subvention, pour un coût de 561,7 millions \$ namibiens (32,5 millions \$ US).

Mode de fonctionnement

Les personnes admissibles sont invitées à envoyer un message texte à un numéro court dédié. Ils sont alors invités à répondre à une série de questions (une par SMS) : prénom, nom, région de résidence et numéro d'identification. Enfin, le demandeur doit répondre à un message texte de validation demandant le nom de la banque où les fonds devaient être envoyés.

L'information est ensuite envoyée à MobiPay, un fournisseur de services en Namibie pour les portefeuilles mobiles. MobiPay effectue une série de vérifications dans les bases de données gouvernementales pour s'assurer que le candidat remplisse les critères d'admissibilité. Chaque requête automatisée est effectuée en quelques minutes. Si toutes les demandes donnent

des réponses satisfaisantes, MobiPay envoie les fonds au portefeuille/compte au nom du demandeur dans la banque de son choix. Le demandeur est alors informé que des fonds sont disponibles.

L'information clé utilisée dans le processus de validation est le numéro d'identification national du demandeur. Des cartes d'identité avec un numéro d'identification unique sont délivrées à tous les citoyens et résidents permanents âgés de 16 ans et plus. Ce numéro a été utilisé pour interroger le système national d'enregistrement de la population (National Population Registration System - NPRS) afin de vérifier l'identité de la personne.

Pourquoi la mesure a été efficace

La mise en œuvre de ce régime de subventions a été très efficace. Les personnes pouvaient faire leur demande par SMS, même si le téléphone n'était pas le leur. Les subventions aux bénéficiaires admissibles qui ont rempli la demande ont été envoyées sur le compte/portefeuille de la banque de leur choix. L'ensemble du processus n'a pas pris plus de 72 heures.

La capacité à concevoir et à mettre en œuvre un système de paiement aussi élaboré dans un délai court et en cas d'urgence est le résultat d'une réflexion stratégique, d'une planification et d'un investissement dans le développement et l'interopérabilité de bases de données numérisées qui traitent et stockent des informations personnelles.

Pourquoi l'investissement de la Namibie dans les systèmes ESEC est important

Le gouvernement namibien a fait des investissements importants pour construire un système national d'enregistrement de la population numérique (NPRS) robuste pour gérer les informations personnelles. Elle est désormais la seule source d'information sur l'identité juridique des citoyens namubiens. Le NPRS est relié électroniquement à un système de notification des faits d'état civil. Tous les faits sont enregistrés en temps réel. Les systèmes de notification d'accouchement et de décès par voie électronique sont installés dans tous les hôpitaux, cliniques et morgues du pays et peuvent également être utilisés par le biais d'une application mobile. Le pays dispose d'un système presque universel d'enregistrement des naissances vivantes et des mortinaissances, ainsi que d'informations de base sur l'identité et la santé.

Enseignements retenus

La distribution de la subvention d'urgence en Namibie montre l'importance de posséder une identité juridique unique reconnue par l'État dont les caractéristiques (telles que la date de naissance, le nom, le prénom et le lieu de naissance) ont une valeur dans les transactions juridiques :

- La carte d'identité nationale est devenue un élément clé pour accéder à la subvention.
- Les employés chargés de la production des cartes d'identité ont été classés comme travailleurs essentiels et ont donc été rappelés pendant le confinement. Cela leur a permis de traiter des demandes d'identification et d'imprimer des cartes d'identité pour répondre à une demande accrue. En un mois, 17 343 cartes ont été imprimées dans la capitale, Windhoek. Celles-ci ont été envoyées quotidiennement dans les 14 régions de Namibie afin que les gens puissent récupérer leur carte d'identité et demander la subvention avant la date limite.

- Un système intégré d'enregistrement de l'état civil et de gestion de l'identité peut soutenir une réponse efficace en cas d'urgence et limiter la fraude.
- Le partenariat entre les ministères et les agences est essentiel pour une réponse efficace aux situations d'urgence.

CONCLUSION

En tant que services essentiels, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil doivent continuer à fonctionner en situation d'urgence. De nombreux pays ont connu des perturbations. Les études de cas présentées ici montrent comment ces difficultés peuvent être surmontées. Les pays d'Afrique doivent mettre en place des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil résistants aux urgences qui peuvent continuer à fonctionner dans des circonstances précaires; cela inclut des plans de continuité des activités solides qui peuvent guider les opérations en cas d'urgence. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil permettent une intervention d'urgence ciblée. Il est donc impératif de renforcer les systèmes ESEC en Afrique afin que le continent soit mieux préparé à répondre aux besoins des personnes vulnérables aujourd'hui et à l'avenir.

D'autres recherches menées par la CEA et le Centre d'excellence ont montré que les pays disposant de systèmes d'enregistrement automatisés connaissaient moins de perturbations. Les outils en ligne permettent aux clients de notifier et d'enregistrer les faits d'état civil au fur et à mesure qu'ils se produisent; ils permettent également d'assurer la continuité.

Le développement et l'utilisation de systèmes d'état civil numériques sont nécessaires en Afrique, dans l'intérêt des gouvernements et des particuliers.

Pour en savoir plus sur cette recherche, consultez les fiches techniques suivantes :

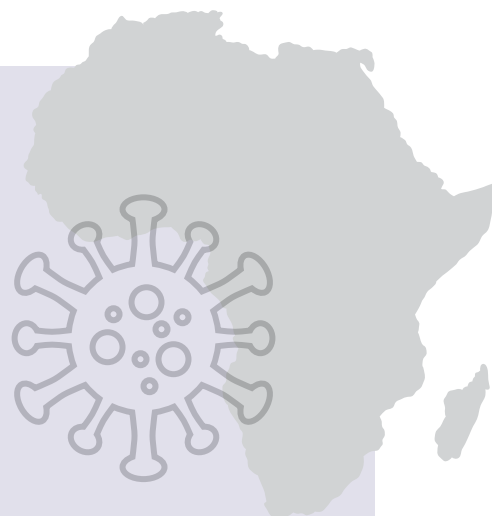
- [Évaluation rapide de l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique](#)
- [Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil comme outils de réponse d'urgence à la crise du COVID-19 : la subvention d'urgence de la Namibie](#)



À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Cette fiche fait partie d'une série de notes résumant les principales conclusions de neuf documents techniques sur les systèmes ESEC et la COVID-19 en Afrique.

La Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, le secrétariat du Programme pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique ainsi que le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC ont collaboré pour appuyer l'élaboration de cette série de fiches techniques sur les pratiques novatrices ou les bonnes pratiques qui ont facilité l'enregistrement continu et universel des faits d'état civil en Afrique. Cela comprend la production de données destinées à la surveillance de la santé pendant une crise sanitaire, ce qui a permis d'atténuer l'impact de la COVID-19 sur la performance des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil. L'objectif principal de cette série de fiches techniques est de servir d'inspiration et de fournir une orientation politique pour la programmation du système ESEC dans la région de l'Afrique lors d'une crise sanitaire mondiale, telle que la pandémie de COVID-19.



Ce travail a été réalisé 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 (AMC) et le CRDI.

Exonération de responsabilité

Les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'AMC, du CRDI ou de son Conseil des gouverneurs.



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**