



CEA



Cinquième Conférence des ministres africains chargés
de l'enregistrement des faits d'état civil
Lusaka, 14-18 octobre 2019

CRMC5/2019/11

Renforcer les liens entre enregistrement des faits d'état civil et secteur de la santé pour améliorer les systèmes de santé et d'enregistrement des faits d'état civil : les cas de l'Ouganda et du Libéria

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



APAI-CRVS
Pour que chacun soit visible en Afrique



Décennie du repositionnement
de l'enregistrement des faits
d'état civil et des statistiques
de l'état civil en Afrique
2017-2026



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC



I. Introduction

1. Toutes les déclarations¹ adoptées par les Ministres africains chargés de l'état civil lors de leurs quatre dernières conférences ont mis en exergue l'importance de l'alignement, de la coordination, des liens, de la collaboration, du partage de données et de la mise en place de solides relations de travail entre les bureaux de l'état civil et le secteur de la santé, en particulier pour l'enregistrement des naissances, des décès et des causes de décès. Ces déclarations ont pris en compte, d'une part, le rôle que le secteur de la santé peut jouer dans l'amélioration des services d'enregistrement des faits d'état civil, d'autre part, la nécessité de promouvoir la disponibilité, l'accessibilité et la fiabilité des statistiques de l'état civil, notamment les statistiques de la santé. La Déclaration de la Deuxième Conférence a spécifiquement mentionné la décentralisation des services d'enregistrement des faits d'état civil au niveau local, en passant par les structures existantes, en particulier dans le secteur de la santé. Celle de la Troisième Conférence met l'accent sur la nécessité d'améliorer les services d'enregistrement des faits d'état civil au niveau administratif le plus approprié.

2. Le présent document offre un résumé d'études de cas menées en Ouganda et au Libéria qui montrent les progrès accomplis grâce à une collaboration plus étroite entre les agences d'enregistrement des faits d'état civil et le secteur de la santé, l'objectif étant d'améliorer la qualité et l'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil.

II. Contribution du secteur de la santé aux systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil

3. Le secteur de la santé, avec son vaste réseau d'établissements de santé et d'agents de santé communautaire, offre un potentiel inexploité de services pour la déclaration et l'enregistrement des naissances et des décès. Les interventions tout le long du continuum des soins, depuis la procréation et la santé maternelle et néonatale, jusqu'à la santé de l'enfant et de l'adolescent, peuvent aider à faire en sorte que toutes les naissances et tous les décès dans un établissement de santé ou à domicile soient immédiatement déclarés à l'officier de l'état civil et que les avis de décès mentionnent les causes de décès. Comme ils peuvent atteindre les populations les plus marginalisées, les agents de santé sont aussi bien placés pour sensibiliser le public à l'importance de l'enregistrement.

4. Le secteur de la santé doit absolument faire en sorte que tous les décès, quelle que soit leur cause, soient documentés et signalés. Pour faciliter l'offre de soins, les hôpitaux et les établissements de santé saisissent les informations essentielles dans les dossiers des patients, les registres d'admission et de sorties, les registres des différents services et des laboratoires. Ces systèmes assurent le suivi des cas de maladies et tiennent les registres des décès, quelle qu'en soit la cause. Ils donnent aussi des renseignements détaillés sur les causes de mortalité, conformément aux normes internationales de déclaration des causes de décès.

5. Mais la participation du secteur de la santé à l'enregistrement des faits d'état civil et à l'établissement des statistiques de l'état civil (CRVS) reste limitée, l'enregistrement des naissances demeurant loin à la traîne de l'offre de services de santé. C'est pour améliorer cette participation du secteur de la santé que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont élaboré des orientations en matière d'enregistrement des naissances et des décès décrivant le rôle que peuvent jouer les agents de santé pour faire connaître les faits d'état civil aux services de l'état civil, afin qu'ils soient

¹ Voir <http://www.apai-crvs.org/fr/ministerial-conferences>.

officiellement enregistrés et que les certificats requis soient délivrés. Ces orientations visent à aider les décideurs et les responsables des programmes de santé à concevoir et à rendre opérationnels des systèmes qui tirent parti de l'offre de services de santé tout le long du continuum des soins – de la grossesse et de la naissance jusqu'à l'âge adulte et à la vieillesse – pour améliorer la couverture et la qualité de l'enregistrement des naissances et des décès.²

III. Collaboration entre services d'enregistrement des faits d'état civil et services de santé

6. Ces dernières années, les bureaux de l'état civil de nombreux pays s'emploient activement à collaborer avec le secteur de la santé pour améliorer l'exhaustivité et la couverture de l'enregistrement des naissances et des décès, l'objectif étant à terme de protéger les droits des personnes, de promouvoir la bonne gouvernance et de mettre à disposition des données pour le suivi de la santé et d'autres indicateurs.

7. Dans de nombreux pays, il n'y a relativement que peu de lieux de prestation de services d'enregistrement des naissances et des décès, comparativement aux lieux où l'on offre d'autres services sociaux, dont les services de santé. De par leur nature, les services d'enregistrement des faits d'état civil ne sont assurés strictement que par le secteur public, avec des officiers de l'état civil préposés dans le cadre des législations pertinentes de chaque pays. D'un autre côté, le secteur de la santé fournit pour l'essentiel des formulaires de déclaration de naissance et d'avis de décès pour confirmer la survenance d'un événement, la date et le lieu y compris (l'événement survenant le plus souvent dans un établissement de santé), avec indication de la cause du décès et, parfois, il met un bureau à la disposition des services de l'état civil, comme on le voit dans certains pays (par exemple le Botswana et l'Afrique du Sud). Dans d'autres cas, par exemple en République-Unie de Tanzanie, les agents de santé (comme les infirmières qui suivent la santé des enfants) se voient provisoirement attribuer le statut d'officier de l'état civil qui leur permet d'enregistrer les naissances d'enfants ayant jusqu'à cinq ans et de délivrer les certificats de naissance. Les déclarations de naissance et les avis de décès sont aussi intégrés dans les systèmes de gestion des informations sanitaires (par exemple en Éthiopie), toutes choses qui aident à assurer le suivi, la déclaration, l'enregistrement et la certification de ces faits d'état civil.

8. Les différents scénarios qui ont actuellement cours en Afrique sont décrits ci-dessous. Le secteur de la santé a habituellement pour pratique courante de ne s'occuper que des déclarations, soit en envoyant les formulaires de déclaration directement aux services de l'état civil à charge pour les familles d'assurer le suivi de la déclaration de naissance ou de l'avis de décès pour compléter le rapport envoyé par l'établissement sanitaire (scénario 1), soit en délivrant les formulaires de déclaration aux membres de la famille comme preuve de la survenance du fait d'état civil pour en faciliter l'enregistrement (scénario 2).

² *Registration of births and deaths: opportunities and guidance for the health sector – Guidance for health programme policymakers, managers and development partners*, (Enregistrement des naissances et des décès : opportunités et orientations pour le secteur de la santé – guide pour les décideurs et les responsables des programmes de santé et les partenaires de développement) OMS, UNICEF 2019, à paraître.

9. Mais ces scénarios présentent des limites :

a) Dans certains cas, les formulaires de déclaration ne sont pas systématiquement délivrés aux membres de la famille, en particulier pour les décès, mais seulement s'ils en font la demande ;

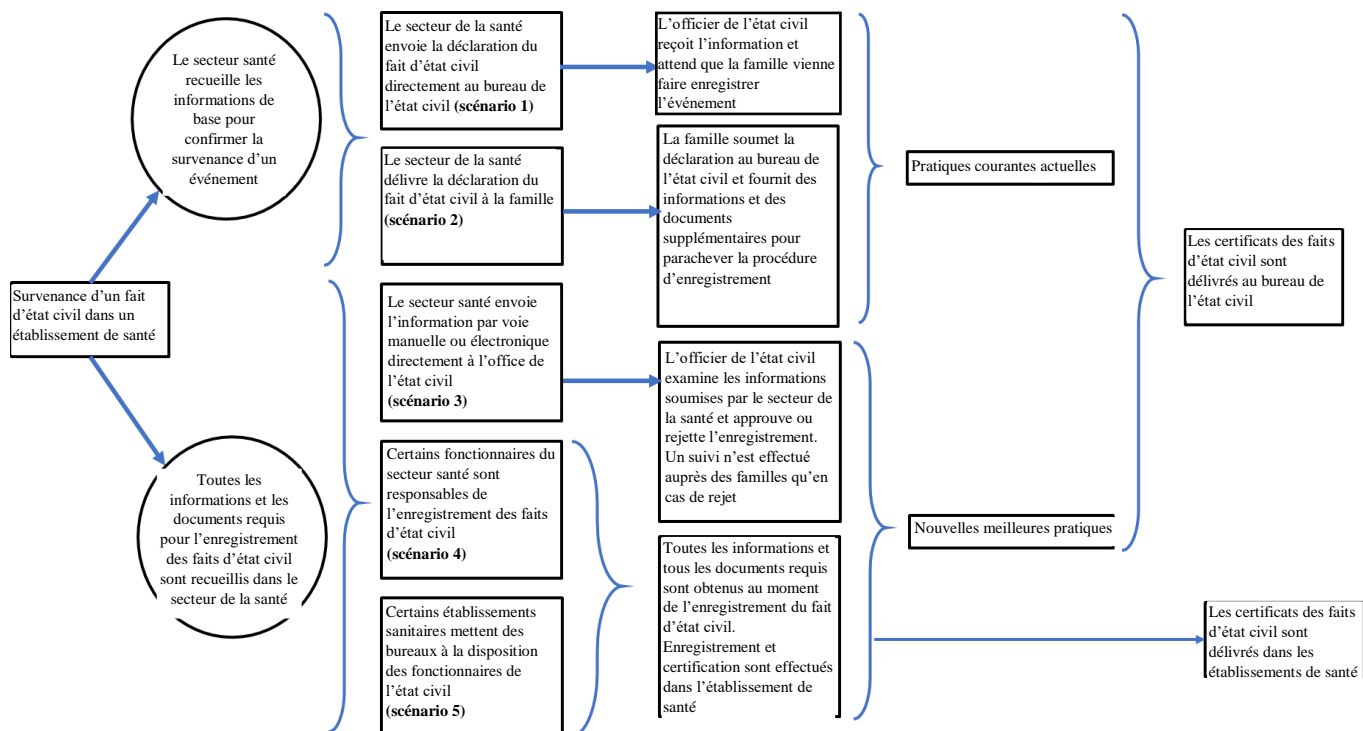
b) Même lorsque les formulaires de déclaration sont délivrés, ils ne sont pas toujours soumis lors du processus d'enregistrement des faits d'état civil. Dans certains pays, par exemple en Éthiopie, les établissements de santé ne délivrent les déclarations aux membres des familles que lorsque les naissances ou les décès surviennent dans ces établissements, mais la plupart de ces événements sont enregistrés sans les formulaires de déclaration qui ne sont pas une exigence expresse de l'enregistrement ;

c) Dans des pays comme la République-Unie de Tanzanie, un exemplaire du formulaire de déclaration est envoyé directement au bureau de l'état civil, tandis qu'un exemplaire est remis à un membre de la famille, mais les deux exemplaires sont exigés pour l'enregistrement du fait d'état civil, ce qui peut rendre la procédure longue et coûteuse ;

d) Des familles risquent de penser à tort qu'un formulaire de déclaration de naissance équivaut à un certificat de naissance, ne comprenant pas qu'il faut en plus aller déposer la déclaration au bureau de l'état civil où la naissance est enregistrée et le certificat de naissance délivré ;

e) Dans certains pays, lorsque les établissements de santé sont en rupture de stocks de formulaires de déclaration, les familles en repartent sans ces documents.

Rôle du secteur de la santé dans l'enregistrement des faits d'état civil



10. Les scénarios 3, 4 et 5 sont les nouvelles pratiques exemplaires où le secteur de la santé assume des responsabilités plus importantes, ce qui facilite le processus d'enregistrement et améliore aussi bien la couverture que l'exhaustivité de l'enregistrement des faits d'état civil. Le scénario 3 repose sur un système de déclaration proactif et direct qui met en liaison le secteur de la santé et le bureau de l'état civil (par voie manuelle ou électronique). Dans les scénarios 4 et 5, tout le processus d'enregistrement des naissances et des décès ayant lieu dans les établissements de santé (ou pour les naissances, même lors de la prestation de services de santé aux enfants, comme lors des opérations vaccinations) est assuré dans les établissements de santé par des agents de santé (scénario 4) ou par des officiers de l'état civil travaillant dans des bureaux sis dans les établissements de santé (scénario 5).

11. Les principaux avantages des scénarios 3, 4 et 5 sont les suivants :

a) Multiplication des lieux de prestation de services d'enregistrement des naissances et des décès, ce qui améliore l'accès à ces services ;

b) Commodité pour les familles, l'enregistrement des faits d'état civil se faisant aux lieux des naissance ou des décès, ce qui leur évite des efforts supplémentaires ;

c) Enregistrement plus rapide, les naissances et les décès étant enregistrés peu après leur survenance au lieu même où ils sont survenus ;

d) Toute erreur dans le processus de déclaration ou dans l'enregistrement des causes de décès peut être rectifiée aisément à la source, ce qui améliore l'exactitude des informations recueillies.

IV. Études de cas : nouvelles pratiques exemplaires

12. Les études de cas exposées dans le présent document révèlent de nouvelles meilleures pratiques, en particulier celles relevant du scénario 3 (Ouganda) et du scénario 4 (Libéria).

4.1 Enregistrement automatique à partir de la déclaration : le cas de l'Ouganda

13. Les résultats de l'Enquête démographique et sanitaire faite en Ouganda en 2016 indiquaient que presque trois naissances sur quatre en Ouganda (soit 73 %) avaient lieu dans des établissements de santé ; les naissances de 32 % des enfants de moins de cinq ans avaient été enregistrées par l'administration de l'état civil et 19 % de ces enfants avaient des certificats de naissance, tandis que 24 % des décès survenus dans les ménages dans les 12 mois précédant l'enquête avaient été enregistrés. L'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil restant une priorité en Ouganda, l'Agence nationale d'identification et d'enregistrement (National Identification and Registration Agency – NIRA) chargée d'enregistrer les naissances et les décès en 2015 par la loi y relative s'est efforcée d'améliorer l'exhaustivité et la couverture de l'enregistrement des naissances et des décès.

14. Dans le cadre du Projet de la Banque mondiale visant à améliorer la santé de la reproduction, de la mère et de l'enfant, l'Ouganda a reçu en tout 10 millions de dollars du Fonds fiduciaire du Mécanisme mondial de financement et de l'Association internationale de développement pour renforcer les capacités des services d'enregistrement des naissances et des décès et en assurer la prestation dans les établissements de santé et auprès des communautés. Par le truchement du Ministère de la santé, agence d'exécution du projet, la priorité a notamment été accordée à l'enregistrement des faits d'état civil et à l'établissement des

statistiques de l'état civil dans le cadre du renforcement des systèmes d'information sanitaire afin de fournir les statistiques sur les naissances et les décès indispensables à la planification des services de santé, à la surveillance des maladies et plus précisément à la prestation et au suivi des services de santé de la reproduction, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant. La mise en œuvre du projet a aussi permis de renforcer la collaboration entre l'Agence NIRA et le Ministère de la santé. D'autres partenaires ont appuyé le renforcement des services chargés de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil en Ouganda, à savoir l'UNICEF, Plan International, l'OMS et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

15. Suite à cette collaboration entre l'Agence NIRA, le Ministère de la santé a enjoint à tous les services de santé des districts, leurs responsables et leurs agents de santé de faire en sorte que toutes les naissances et décès survenant dans leurs établissements soient enregistrés avec les systèmes manuels et électroniques mis à leur disposition par l'Agence NIRA. Il leur a été demandé par ailleurs d'utiliser les plateformes de surveillance des morts maternelles et périnatales pour communiquer les informations sur les décès et les causes de décès. Le Ministère de la santé fait en outre partie d'une équipe de travail chargée au niveau national de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil et l'Agence NIRA a participé à la révision des formulaires utilisés dans ce cadre par le Ministère de la santé.

16. L'Ouganda a mis en place un système mobile pour l'enregistrement des faits d'état civil, un système de déclaration des naissances qui relie directement les établissements de santé à l'Agence NIRA pour lui fournir les déclarations des naissances survenant dans ces établissements. Ce système, qui reçoit l'appui de l'UNICEF, ne saisit pour le moment que les naissances. Suffisamment d'informations sont enregistrées au moment de la déclaration des naissances, mais l'enregistrement et la certification ne peuvent se faire que lorsque les parents ou autres personnes autorisées se rendent auprès d'un bureau de l'Agence NIRA pour finaliser les procédures. Dans de nombreux cas, les parents ne finalisent la procédure d'enregistrement que s'ils ont besoin d'un certificat de naissance. Mais l'Agence a récemment révisé ses procédures en mettant en place un système d'approbation en ligne grâce auquel les événements déclarés dans la base de données et les informations fournies au moment de la déclaration sont centralisés, sans que les parents n'aient besoin de se présenter en personne pour finaliser les procédures d'enregistrement. Les informations sur les naissances et les coordonnées des parents qui peuvent être vérifiées par voie électronique sont enregistrées automatiquement et gratuitement. Depuis février 2019, plus de 600 000 enfants ont été ainsi enregistrés, conformément au scénario 3 décrit plus haut et dont les principaux avantages sont les suivants :

a) Toutes les informations requises pour l'enregistrement des naissances sont recueillies au moment de la déclaration sur les formulaires fournis par l'Agence à cette fin, ce qui assure l'exactitude des informations sur le lieu et la date de la naissance qui peuvent aisément être vérifiées ;

b) Comme l'Agence a aussi un système de gestion de l'identification qui contient les coordonnées des parents, le processus de vérification est simplifié lorsque ces coordonnées existent. Le suivi n'est requis que lorsque les coordonnées n'ont pas été fournies ou ne peuvent être vérifiées. L'exhaustivité de l'enregistrement des naissances est ainsi améliorée ;

c) Les établissements de santé ont une couverture plus importante que les bureaux de l'Agence, ce qui élargit la couverture des services d'enregistrement des faits d'état civil. Cette couverture élargie des établissements de santé améliore la couverture de l'enregistrement

des naissances et élimine dans une large mesure le besoin d'effectuer des vérifications en personne ;

d) Les parents n'ont pas besoin de se rendre dans les bureaux de l'Agence pour faire enregistrer les naissances si toutes les coordonnées ont été fournies au moment de la déclaration, ce qui leur économise du temps et de l'argent, alors que s'y rendre pour finaliser la procédure risquerait de leur imposer plusieurs déplacements.

17. Le processus a pour le moment certaines limites :

a) Il se limite à la déclaration et à l'enregistrement des naissances, mais il est prévu d'y inclure l'enregistrement des décès ;

b) Certains cas ne peuvent être vérifiés automatiquement et il faut donc en assurer le suivi, ce qui risque de retarder le processus d'enregistrement ;

c) La délivrance des certificats étant payante au moment de la demande, le taux de certification des naissances est bas, ce qui est la preuve que l'exigence de paiement des certificats risque d'en diminuer la demande.

4.2 Services d'enregistrement des faits d'état civil dans le secteur de la santé : le cas du Libéria

18. Au Libéria, c'est le Ministère de la santé, par le truchement de son Bureau des statistiques des faits d'état civil et de la santé, qui est chargé d'enregistrer les naissances et les décès, y compris les informations sur les causes de décès, et de produire les statistiques de l'état civil. Le Libéria est l'un des rares pays d'Afrique à avoir confié au Ministère de la santé l'enregistrement des faits d'état civil, naissances et décès. L'Enquête démographique et sanitaire faite au Libéria en 2013 indiquait qu'un enfant de moins de cinq ans sur quatre avait un certificat de naissance et que 56 % des naissances survenues dans les cinq ans précédant l'enquête avaient eu lieu dans un établissement de santé.

19. Il y a au Libéria deux systèmes distincts d'enregistrement des naissances sous la responsabilité du Ministère de la santé. Un système centralisé à Monrovia (comté de Montserrado), où les services d'enregistrement des naissances sont assurés aux personnes de tous âges nées au Libéria. L'autre système est décentralisé dans les 14 autres comtés où se trouvent des bureaux de l'état civil qui n'offrent des services d'enregistrement des naissances qu'aux enfants de moins de 13 ans. Par ailleurs, les établissements de santé ont des agents chargés de l'enregistrement qui remplissent les formulaires d'enregistrement des naissances survenant dans ces établissements et à l'extérieur. Ces formulaires sont ensuite récupérés par des officiers de l'état civil du comté. Les données sont saisies dans le système central d'enregistrement des naissances avant que le processus d'enregistrement ne soit finalisé et les certificats de naissance délivrés. L'enregistrement des décès n'est assuré qu'au niveau central, à Monrovia. Cette méthode d'enregistrement a de graves limites qui ont une incidence sur la couverture et l'exhaustivité de l'enregistrement des naissances et des décès dans le pays.

20. Le Dossier d'investissement en République du Libéria pour la santé de la reproduction, de la mère, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent (2016–2020)³ a défini les domaines prioritaires pour le renforcement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, dont l'expansion échelonnée des services d'enregistrement dans tous les établissements publics de santé et l'intégration des procédures d'enregistrement des naissances et des décès. Le Fonds fiduciaire du Mécanisme mondial de financement a alloué 1 million de dollars au Libéria pour améliorer les systèmes d'enregistrement des naissances et des décès, par le truchement du Ministère de la santé, afin de faciliter la disponibilité des données pour le suivi et l'évaluation des résultats en matière de santé de la reproduction, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant. D'autres partenaires soutiennent cette action au Libéria, à savoir l'UNICEF, l'OMS et l'Alliance GAVI.

21. Ces dernières années, des efforts concertés ont été entrepris au Libéria pour améliorer l'enregistrement des naissances et des décès par l'intermédiaire du secteur de la santé. Les services d'enregistrement des naissances ont été étendus à 22 hôpitaux (soit 59 % des hôpitaux du pays), à un centre de santé et à cinq districts sanitaires, auxquels ont été fournis des ordinateurs portables ou de bureau, des imprimantes, du matériel d'enregistrement et de bureau pour faciliter l'enregistrement et la délivrance des certificats. Les autres activités menées par le secteur de la santé sont notamment des campagnes en faveur de l'enregistrement des naissances et l'offre de services d'enregistrement des naissances dans le cadre des services de santé de proximité pour les mères et les enfants, le renforcement des capacités des agents de santé pour la certification des décès, des officiers de l'état civil pour l'enregistrement des naissances et des décès et des agents de santé communautaire et des vaccinateurs. De plus, depuis le milieu de 2019, des indicateurs d'enregistrement des naissances sont prévus dans le financement axé sur les résultats des hôpitaux, afin d'encourager les établissements de santé à assurer l'exhaustivité de l'enregistrement des naissances. Comme c'est le Ministère de la santé qui, au Libéria, est chargé de l'enregistrement des naissances et des décès, le processus actuel relève à la fois des scénarios 4 (avec des tâches spécifiques pour les officiers de l'état civil) et 5. Les principaux avantages suivants ont été observés dans l'amélioration des processus d'enregistrement des naissances et des décès au Libéria :

a) Toutes les procédures de déclaration, d'enregistrement et de certification se font en un seul endroit, ce qui est pratique pour les déclarants et devrait permettre d'améliorer la rapidité et l'exactitude des informations ;

b) Même si cela ne se fait pour le moment que dans certains établissements de santé, le Ministère de la santé est entièrement responsable des services d'enregistrement des naissances et des décès, ce qui peut en améliorer l'efficacité ;

c) Les services d'enregistrement des naissances et des décès ont été décentralisés, ce qui en a amélioré l'accès et la couverture, en particulier pour les décès qui ne pouvaient être enregistrés qu'au niveau central à Monrovia.

³ Voir (en anglais) : www.globalfinancingfacility.org/sites/gff_new/files/Liberia-Investment-Case.pdf.

V. Principales questions à examiner

- Quelle devrait être le niveau d'implication des agents de santé dans les services d'enregistrement des faits d'état civil, en dehors du processus de déclaration des naissances et des décès survenant dans les établissements de santé ?
 - Le secteur de la santé devrait-il prendre la responsabilité de recueillir les renseignements supplémentaires nécessaires pour finaliser l'enregistrement des naissances et des décès ou peut-il assumer complètement la responsabilité de l'enregistrement des naissances et des décès survenant dans les établissements de santé ?
 - Quels avantages y a-t-il à confier la responsabilité de l'enregistrement des naissances et des décès au Ministère de la santé ?
 - L'enregistrement des décès demeure à la traîne pour ce qui est de l'enregistrement des faits d'état civil. Comme dans de nombreux pays, la plupart des décès surviennent hors des établissements de santé, comment le Ministère de la santé peut-il contribuer à accélérer l'enregistrement des décès ?
-