



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

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**

SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAS

Photo : UNICEF / Tadesse



Auteurs : Zoran Đoković, Irina Dincu et Jenna Slotin



Global
Partnership
for Sustainable
Development Data

Cette publication sur le *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* constitue la synthèse d'un ensemble d'études de cas. Il a été élaboré par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil en partenariat avec le Partenariat mondial pour les données du développement durable (GPSDD). Le recueil complet sera disponible à compter d'octobre 2019 à l'adresse systemesESEC.ca/recueil-identite

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

C.P. 8500, Ottawa (Ontario) K1G 3H9, Canada

esec@crdi.ca

www.systemesESEC.ca

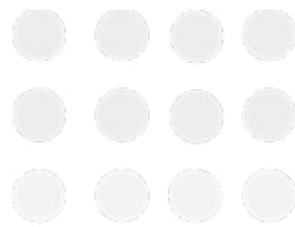
© Centre de recherches pour le développement international, 2019

La recherche présentée dans cette publication a été réalisée avec l'aide financière et technique du Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. 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.

La présente version française a été traduite à partir de la version originale en anglais du document.

Table des matières

Remerciements	iv
Introduction	1
Définitions	6
Approche holistique de l'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité	8
Les études de cas offrent de bonnes pratiques dans le contexte des tendances mondiales	10
Stratégies clés pour renforcer l'approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité	11
Interopérabilité technologique et utilisation de numéros d'identification uniques	11
Modalités de mise en œuvre et arrangements institutionnels divers	13
Certification des données d'identité	14
Autres applications : notification électronique	15
Enseignements tirés de la transition des systèmes d'identité sur support papier vers les systèmes d'identité numérique	16
Statistiques de l'état civil	17
L'échange des informations d'identité avec d'autres registres fonctionnels apporte des avantages significatifs	18
Avantages financiers	19
Créer un environnement propice à une approche holistique	20
Conclusion : Une approche holistique est une bonne pratique et elle permet l'élaboration d'autres bonnes pratiques	22



Remerciements

Ce travail a été élaboré par l'équipe du Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) – Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal, Anette Forsingdal et Nomthandazo Malambo.

Ce travail n'aurait pas été possible sans la contribution et le soutien d'experts techniques, de chercheurs et de fonctionnaires.

Nous voudrions remercier Zoran Đoković pour la coordination de la partie technique de ce travail et les conseils apportés tout au long du projet. Nous remercions également les membres du comité consultatif technique, qui ont contribué à l'élaboration du recueil et à l'examen par les pairs des différentes études de cas : Vyjayanti Desai, Sanjay Dharwadker, Amadou Diouf, Raj Gautam Mitra, Kendra Gregson, Mia Harbitz, Srdjan Mrkić, Daniel Muga et William Muhwava.

Nous renouvelons nos sincères remerciements à Amadou Diouf de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies pour la revue de la présente version française, qui a été traduite à partir de la version originale en anglais du document.

Nos remerciements vont également à l'endroit des chercheurs qui ont participé aux visites dans les pays, à la collecte des données et à la rédaction initiale – Zoran Đoković (Arménie, Kirghizistan, Pays-Bas), Veronica Alvarez (Équateur, Pérou) et Neo Corneliah Sebolao (Nee-Lepang) (Namibie), ainsi que nos partenaires du Partenariat mondial pour les données du développement durable (GPSDD) qui ont géré la production du recueil – Karen Bett, Jenna Slotin et Colleen Wile.

Enfin, nous sommes redevables aux gouvernements de l'Arménie, de l'Équateur, du Kirghizistan, de la Namibie, des Pays-Bas et du Pérou, qui ont fait part de leurs expériences et de leurs réussites à nos chercheurs. Nos remerciements particuliers vont à l'endroit de : Ani Mkhitaryan et Vahagn Mkhitaryan (Arménie); Vicente Taiano González, Mercy Guzmán Cabrera et Daniela Rodríguez Lara (Équateur); Alina Shaikova, Talant Abdulaev, et Nazik Shatmanova (Kirghizistan); Stefanus van Staden, Oscar Muhapi et Etienne Maritz (Namibie); Rhodia Maas, Frans Rijkers et Michel Savelkoul (Pays-Bas); Bernardo Pachas Serrano, Danilo Chávez Espiritu et Carlos Reyna Izaguirre (Pérou).

SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAS

Photo : ONU/Tim McKulka

Introduction

Alors que le monde s'efforce de mettre en œuvre les Objectifs de développement durable (ODD), la réalisation de l'objectif 16.9, « garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances »¹, est essentielle pour réaliser l'aspiration à ne laisser personne de côté. Comme le stipule la Déclaration universelle des droits de l'homme, chacun a le droit d'être reconnu comme une personne devant la loi et les États ont l'obligation de créer des cadres législatifs et administratifs qui permettent aux individus d'être reconnus par l'État. L'agenda 2030 pour le développement durable reconnaît que les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil sont essentiels au suivi de la mise en œuvre des ODD. La couverture actuelle de l'enregistrement des naissances n'est pas suffisante pour atteindre cet objectif, même dans les pays dotés d'un système d'état civil fonctionnel. Selon le Rapport sur les Objectifs de développement durable 2019 des Nations Unies, le taux moyen d'enregistrement des naissances dans le monde n'est que de 73 %, et moins de la moitié des enfants de moins de 5 ans en Afrique subsaharienne (46 %) ont vu leur naissance enregistrée.² En outre, seulement 25 % de la population mondiale vit

dans des pays où plus de 90 % des naissances et des décès sont enregistrés, et la plupart de ces pays sont des pays à revenu élevé. Les dernières données de la Banque mondiale estiment qu'un milliard de personnes ne peuvent légalement prouver leur identité en raison d'absence de pièces d'identité reconnues. Ces chiffres montrent l'ampleur du défi à fournir aux populations les moyens essentiels d'accéder aux droits fondamentaux et aux possibilités.

L'état civil comprend un ensemble d'éléments qui définissent une personne physique en tant que titulaire de droits et d'obligations et qui contribue à établir le statut juridique d'une personne physique dans une famille et dans une société. Grâce aux éléments d'état civil, il est possible d'établir si une personne est mariée, célibataire ou divorcée, si elle est née dans le mariage ou hors mariage, ou si elle a été adoptée, et de déterminer si sa capacité en tant que titulaire des droits et obligations prend fin après son décès. L'état civil repose sur les relations résultant de la parentalité, de la filiation ou du mariage. L'élément essentiel de l'état civil est le statut juridique d'une personne physique vis-à-vis de sa famille.

1 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text-&Goal=16&Target=16.9> (en anglais seulement)

2 https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_French.pdf

À l'heure actuelle, environ 50 % des décès dans le monde ne sont pas enregistrés. Parmi les décès enregistrés, la cause du décès n'est souvent pas indiquée ou correctement codifiée. L'enregistrement d'autres faits d'état civil, comme le mariage ou le divorce, est tout aussi insatisfaisant. Cette situation prive les individus de leur capacité à exercer un ensemble de droits fondamentaux, avec des conséquences particulièrement négatives pour les femmes et leurs droits découlant de leur état matrimonial enregistré.

Un certain nombre de conventions internationales relatives aux droits fondamentaux de la personne exigent de réglementer l'enregistrement des actes et faits d'état civil pour toutes les personnes physiques, indépendamment de leur nationalité ou de leur apatridie. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme consacre le droit fondamental des personnes au mariage, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit au travail et le droit de propriété. Ce sont des droits qui ne peuvent être respectés si une personne se voit refuser le droit d'enregistrer des actes et des faits d'état civil.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) prévoit le droit de tout enfant, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'origine nationale ou sociale, à être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom (article 24). Le Pacte garantit également le droit de toute personne « à l'âge nubile, sans discrimination aucune, de se marier et de fonder une famille » (article 23). Ce droit suppose la conclusion de l'acte légal du mariage devant un officier de l'état civil en vertu de la loi, l'établissement de l'acte de mariage dans le registre de l'état civil et la délivrance d'un certificat de mariage.

La Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, prévoit le droit fondamental de tout enfant, sans discrimination d'aucune sorte, indépendamment de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique ou de toute autre opinion, de l'origine ethnique ou sociale, du handicap ou de toute autre situation de l'enfant ou de ses parents ou de son tuteur légal, d'être enregistré immédiatement après sa naissance, d'avoir un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, de connaître ses parents et d'être élevé par eux (article 7, paragraphe 1, corroboré avec l'article 2, paragraphe 1). Les États partis à cette Convention ont assumé l'obligation de mettre en œuvre ces droits, en accordant une attention particulière aux cas où les enfants peuvent, en l'absence de tels droits, se trouver dans une situation d'apatridie (article 7, paragraphe 2), d'où le droit fondamental de tout enfant à être enregistré immédiatement après sa naissance, sans discrimination. L'acte de naissance est une condition indispensable pour que l'enfant puisse jouir des droits énoncés dans la Convention. Par conséquent, l'enregistrement des naissances, en particulier, et des autres actes et faits d'état civil en général, doit être reconnu et garanti par la loi, quels que soient la nationalité, l'origine ethnique, la race, le sexe ou autres critères. À cette fin, le



Photo : ONU/Kibae Park

Comité des droits de l'enfant a également souligné l'importance particulière que revêt l'enregistrement de la naissance des enfants, y compris ceux des ressortissants étrangers, des réfugiés ou des demandeurs d'asile, en sa qualité d'organe chargé de surveiller l'application la Convention.

En outre, la Convention relative au statut des apatrides (1954) prévoit le droit des apatrides de jouir des droits et libertés fondamentaux, y compris le droit à l'identité. La Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés (1951) énoncent le droit de ces personnes à la reconnaissance de leur statut personnel et des droits qui découlent de leur statut personnel, tels que ceux résultant du mariage, d'où le respect du droit d'enregistrer la naissance des enfants ou de faire enregistrer leur décès.

L'expansion de l'identité numérique, de la gouvernance électronique et de la technologie biométrique a rapidement accru l'intérêt et les investissements des gouvernements, des partenaires au développement et des acteurs du secteur privé pour les systèmes d'identification. Cet intérêt croissant offre l'occasion de se focaliser davantage sur le problème de l'absence d'identité juridique chez les personnes qui ne possèdent pas de pièces d'identité qui leur permettent de prouver leur identité légale. Toutefois, la mise en place de nouveaux systèmes d'identification, ou la réforme des systèmes d'identification existants a parfois eu lieu au détriment du renforcement de l'état civil. Le système d'état civil devrait plutôt servir de fondement à un écosystème de l'identité plus étendu sur lequel d'autres pièces d'identité sont délivrées. L'absence de ce lien peut perpétuer l'exclusion de certains groupes de population et produire des registres de population incomplets et peu fiables, du fait qu'ils ne sont pas continuellement mis à jour en fonction des faits d'état civil, notamment la naissance, le mariage et le décès. En outre, un système d'état civil déficient limite la capacité des gouvernements à utiliser les données pour la planification et la prestation de

services et entraîne un gaspillage des ressources publiques en investissements dont la durabilité n'est pas assurée, comme le cycle électoral. Cette exclusion touche particulièrement la population qui n'a pas atteint l'âge requis pour obtenir une carte d'identité nationale. Un système d'état civil déficient expose cette catégorie de la population au risque le plus élevé de ne pas disposer d'une identité reconnue par l'État.

L'absence de registres des faits d'état civil pour une grande partie de la population pose des défis supplémentaires aux gouvernements qui doivent encore décider comment réformer et renforcer leurs systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et de gestion de l'identité. Il y a également un manque de compréhension et d'orientation sur la façon dont les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité doivent être reliés. Dans de nombreux pays, cette situation est imputable à la déficiences des systèmes d'état civil, tant en termes d'offre de services d'enregistrement que de demande d'enregistrement de la part de la population. En outre, les processus traditionnels basés sur des supports papiers sont en train de passer au numérique, obligeant les autorités à repenser et à reconcevoir les processus administratifs liés à l'enregistrement des renseignements sur l'identité et à la délivrance des pièces d'identité.

Une approche globale en ce qui concerne les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et les systèmes de gestion de l'identité intègre ou renforce la coopération entre ces éléments grâce à un cadre juridique favorable et à des dispositions institutionnelles efficaces, garantissant l'enregistrement universel de l'identité, de la naissance jusqu'au décès. L'interopérabilité technique a apporté un éventail d'avantages en garantissant que toutes les catégories de population, de la naissance jusqu'au décès, sont représentées dans le système par les renseignements sur leur identité. Elle



Photo : Arne Hoel / Banque mondiale

s'est également révélée efficace pour assurer la pérennité et la fiabilité de l'écosystème de l'identité. Un tel système permet de vérifier efficacement l'identité des personnes de manière infaillible ou avec une certitude absolue, de tenir à jour un répertoire de renseignements sur l'identité et de produire des données démographiques exactes et actualisées.

Ce recueil consigne les expériences de six pays – Arménie, Équateur, Kirghizistan, Namibie, Pays-Bas et Pérou – qui ont adopté une approche globale. L'hétérogénéité des pays illustre la diversité des expériences relatives à la mise en place d'écosystèmes de l'identité dans différentes parties du monde, avec des systèmes constitutionnels et juridiques, des traditions administratives et des dispositions institutionnelles qui leur sont propres. Il met en évidence les bonnes pratiques mises en œuvre par les différents pays et démontre que leurs situations initiales très différentes n'ont pas constitué un obstacle à la mise en place de leur système d'identité dans le contexte d'une approche globale. Il souligne également qu'il existe de nombreuses façons d'adopter une approche globale et que chacune d'elles peut produire des résultats positifs pour les personnes en termes de droits et d'avantages.

L'objectif global du recueil est double : proposer de bonnes pratiques et des leçons dont d'autres pays peuvent s'inspirer pour mettre en place un système d'identité robuste, fiable et inclusif, et contribuer à l'agendamondial sur la promotion de l'identité juridique par une approche globale et intégrée.

Plus précisément, le recueil vise à :

- Mettre en évidence les avantages d'une approche globale de l'ESEC et de la gestion de l'identité, avec des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité qui se soutiennent mutuellement et travaillent de concert pour assurer la crédibilité et l'intégrité des deux systèmes.
- Sensibiliser les autorités chargées de la gestion de l'identité et les responsables des registres fonctionnels sur l'importance capitale de l'enregistrement des faits d'état civil dans la délivrance de pièces d'identité juridiquement valables (lorsque c'est le cas) et sur les changements dans les données d'identité entre la naissance et le décès.
- Sensibiliser les autorités d'enregistrement des faits d'état civil sur les possibilités de faire progresser les systèmes d'état civil et d'accroître la couverture de l'enregistrement qui résultent d'une coopération ou d'une intégration plus étroite avec les systèmes de gestion de l'identité et les autres acteurs des écosystèmes de l'identité.
- Sensibiliser les parties prenantes nationales, y compris les partenaires au développement et les gouvernements, sur l'importance d'investir dans l'écosystème de l'identité dans sa globalité.

Dans les six études de cas, cinq messages reviennent constamment :

- 1. Un système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) robuste qui consigne tous les faits d'état civil, de la naissance jusqu'au décès, pour l'ensemble de la population est une condition préalable essentielle à la mise en œuvre d'un système d'identité global.** Il s'avère également essentiel pour assurer les avantages qui en découlent. Un système ESEC robuste est particulièrement bien positionné pour fournir en permanence des renseignements sur l'identité rentables et à jour à la population.
- 2. D'autres composantes d'un écosystème de l'identité, y compris la délivrance de pièces d'identité et les registres gouvernementaux fonctionnels, reposent sur les registres d'état civil comme seule source de données d'identité actualisées.** Ainsi, les renseignements sur l'identité sont consignés une seule fois, puis utilisés dans d'autres registres gouvernementaux, pour autant que ce traitement soit réglementé par la loi.
- 3. La numérisation des systèmes ESEC et de gestion de l'identité, ainsi que d'autres registres fonctionnels gouvernementaux, permet de traiter plus efficacement les renseignements sur l'identité.** En d'autres termes, elle permet la création de registres d'état civil ou de registres de population numérisés, ainsi qu'une meilleure intégration technique des systèmes ESEC et des systèmes de gestion de l'identité, que ce soit comme un seul système ou comme plusieurs systèmes interopérables.
- 4. Les avantages d'une approche globale couvrent plusieurs aspects de la gouvernance, notamment la garantie des droits de la personne, l'amélioration de la prestation des services, la réduction de la corruption et le fait de ne laisser personne pour compte.** Une approche globale peut également permettre de prendre de meilleures décisions et de suivre les progrès par rapport aux ODD en renforçant l'établissement des statistiques de l'état civil et en garantissant des données démographiques plus précises.
- 5. Quatre éléments clés sont essentiels pour la création d'un environnement propice à la mise en place d'un système d'identité global.** D'abord et avant tout, les principales parties prenantes gouvernementales doivent s'engager politiquement à faire en sorte que tous les faits d'état civil, de la naissance jusqu'au décès, soient consignés en temps opportun pour toute la population. Une fois cette condition préalable essentielle satisfaite, le partage efficace de données d'identité actualisées nécessite un cadre juridique qui permette le partage des données. D'autres changements sont également nécessaires pour soutenir une approche globale, notamment un cadre de protection et de sécurité des données, ainsi que l'appropriation de la technologie dès le début du processus afin d'atténuer la possibilité de dépendance à un fournisseur et, en fin de compte, de créer un système auquel les citoyens peuvent faire confiance.

Cette synthèse rassemble les bonnes pratiques issues des six études de cas, ainsi que les messages communs et les enseignements retenus de l'analyse des expériences des différents pays. Elle commence par des définitions de base et une discussion du concept d'approche holistique de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité. Elle comprend une discussion sur son importance et sur le rôle de la numérisation dans la promotion d'une approche holistique. La synthèse met en lumière différentes stratégies mises en œuvre par les pays pour favoriser l'intégration des systèmes d'enregistrement de fait d'état civil et d'identité, y compris la manière dont le passage du papier au numérique a varié selon les pays.

Ensuite, elle décrit les avantages d'une approche holistique des statistiques de l'état civil et met en évidence les avantages en matière de gouvernance et de réduction des coûts du partage des renseignements d'identité avec d'autres registres fonctionnels. Elle s'appuie sur des exemples dans six pays. Enfin, elle décrit les éléments clés d'un environnement propice à l'intégration des systèmes d'état civil et d'identité.

Définitions

L'**enregistrement des faits d'état civil** est défini comme étant « l'inscription continue, permanente, obligatoire et universelle de l'existence et des caractéristiques des faits d'état civil relatifs à la population, conformément aux dispositions législatives et réglementaires de chaque pays (ONU, 2001). L'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil est effectué principalement en vue d'établir les documents juridiques prévus par la loi. »³

Les **statistiques de l'état civil** constituent la « collecte de données sur les faits d'état civil intervenus du vivant d'un individu, ainsi que les caractéristiques de ces faits eux-mêmes et des personnes intéressées. Ces statistiques fournissent des informations cruciales sur la population du pays considéré. »⁴

Bien qu'il n'existe pas de définition internationalement reconnue de la **gestion de l'identité**, le terme désigne la délivrance d'une preuve d'identité légale à chaque individu par une entité autorisée par le gouvernement et l'entretien de systèmes de gestion des informations et des documents associés à cette identité.

Un **registre de population** est un système de données individualisées, c'est-à-dire un mécanisme assurant l'enregistrement continu ou un système de confrontation de renseignements personnels concernant chaque membre de la population résidente d'un pays, conçu de telle manière qu'à des intervalles de temps déterminés on puisse connaître avec précision la taille et les caractéristiques de cette population. La méthode et les sources de l'actualisation doivent couvrir tous les changements de manière que les caractéristiques des personnes figurant dans le registre soient toujours les plus récentes.⁵

Le terme **écosystème d'identité** utilisé dans ce document comprend la vérification, l'enregistrement, la gestion et la conservation des données personnelles des citoyens et des non-citoyens sur le territoire de l'État, dans le but d'établir une identité juridique unique sur ce territoire. L'écosystème de l'identité comprend toutes les données provenant de l'état civil d'une personne particulière, ainsi que d'autres attributs, tels qu'un numéro unique ou des données biométriques, y compris les titres d'identification délivrés par un organisme de gestion de l'identité. Elles servent de base à la vérification de l'identité (par exemple, passeport ou carte d'identité nationale).

3 Nations Unies. 2014. *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil* New York. Paragraphe 279.

4 Nations Unies. 2014. *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil* New York. Paragraphe 1.

5 Nations Unies. 2014. *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil* New York. Paragraphe 454.



Système d'état civil, Statistiques de l'état civil et Gestion de l'identité

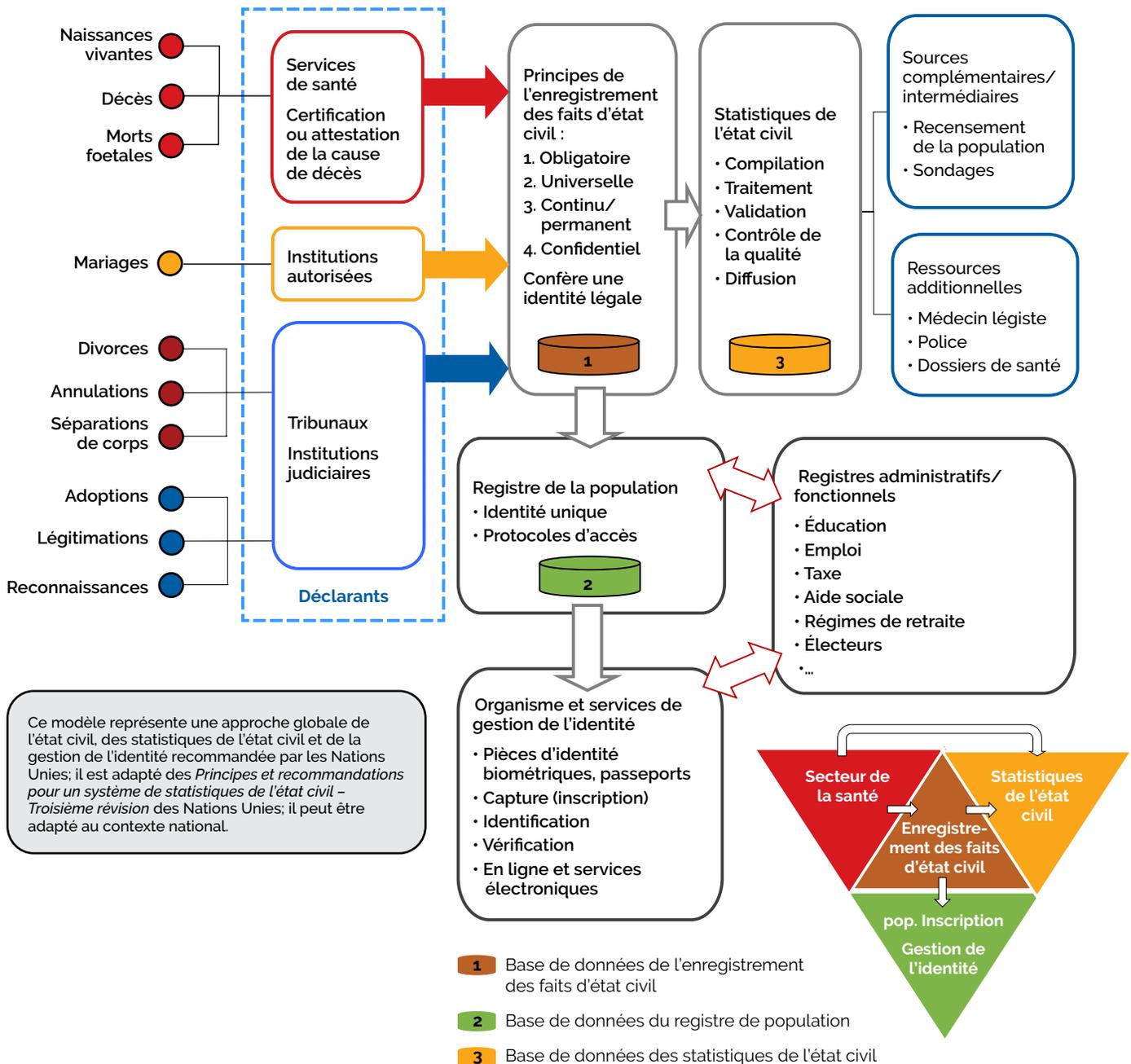


Figure 1 : Modèle d'approche holistique de l'état civil, des statistiques des faits d'état civil et de la gestion de l'identité recommandé par les Nations Unies. Adapté du document des Nations Unies *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, Révision 3*. La présente version française a été traduite à partir de la version originale en anglais et n'est pas une traduction officielle de l'Organisation des Nations Unies.

Approche holistique de l'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité

Dans la plupart des pays, le cadre administratif pour l'enregistrement, la gestion et l'authentification des renseignements d'identité est un système complexe. Ces systèmes sont gérés par le gouvernement ou les autorités régionales (dans le cas d'organismes d'État décentralisés). Ces systèmes de l'identité comprennent trois composantes principales. La première est un système d'ESEC, qui permet l'enregistrement des faits d'état civil pour la population d'un territoire d'État, sur la base de notifications émanant d'autres autorités, comme le ministère de la santé, la police, les magistrats et les tribunaux (y compris les parents ou les membres de la famille, si la naissance ou le décès intervient à domicile). Le deuxième est le système de gestion de l'identité qui permet la délivrance de titres d'identité reconnus par le gouvernement (carte d'identité nationale, document de voyage, etc.). Outre l'importante fonction de conférer une identité juridique aux individus, les systèmes d'identité des pays ont acquis l'importante fonction de partager les données d'identité avec les utilisateurs gouvernementaux, comme le prévoit la loi, qui stockent ces renseignements dans des registres fonctionnels qui permettent d'établir les droits



Photo : Simone D. McCourtie / Banque mondiale

fondamentaux des personnes en fournissant efficacement des services gouvernementaux. Ces registres fonctionnels gérés par un gouvernement représentent le troisième élément important d'un écosystème de l'identité. Les listes électorales, les registres des prestations sociales, les registres fiscaux, les registres des permis de conduire, les systèmes cadastraux et les registres de la propriété sont des exemples de ces registres fonctionnels.

Avant l'introduction d'une source unique de renseignements à jour sur l'identité, les gouvernements rencontraient toute une gamme de problèmes liés aux systèmes TIC exclusifs de différentes composantes de gouvernance qui fonctionnaient isolément et dépendaient souvent entièrement du soutien de fournisseurs externes, ce qui les rendait incapables de partager et d'utiliser les données provenant d'autres systèmes. Cela a entraîné une duplication des efforts entre les systèmes gouvernementaux, surtout dans le contexte de l'inscription et de la mise à jour des données d'identité dans divers systèmes. Surmonter ces problèmes a été la principale motivation à l'origine d'investissements importants dans la mise en œuvre d'une approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité. L'objectif était de mettre sur pied un système cohérent qui constitue une source unique de données d'identité à jour pour tous les autres systèmes fonctionnels du gouvernement.

Comme chaque étude de cas le démontre, un système d'état civil et de statistiques de l'état civil à couverture quasi universelle, qui fonctionne comme un processus obligatoire et permanent, est une condition préalable à la mise en œuvre d'un écosystème de l'identité holistique. Ce préalable fondamental d'une approche holistique reflète la compréhension que l'identité n'est pas statique et qu'elle est mise à jour avec de nouvelles informations à mesure que des événements vitaux se produisent. Un système ESEC est conçu comme un cadre administratif qui,

lorsqu'il est correctement mis en œuvre, reflète tous les nouveaux renseignements d'identité en temps opportun et au fur et à mesure que des événements démographiques se produisent. Par exemple, l'enregistrement de la naissance est saisi comme le moment le plus précoce de la vie d'une personne lorsque ses renseignements d'identité sont enregistrés par l'État. À partir de ce moment, l'État reconnaît la personne devant la loi.

Plus tard dans sa vie, une personne peut changer de nom, de prénom ou de sexe et se marier et divorcer plusieurs fois. Cela influe sur les données d'identité de cette personne et touche également le statut de la personne en matière de protection juridique de droits précis liés à la propriété, au droit de la famille, etc. Enfin, l'enregistrement du décès met fin à l'état civil de la personne et retire son identité juridique, mettant fin à sa qualité de titulaire de droits et d'obligations lors du décès. L'enregistrement des décès influera également sur une gamme de services et de prestations auxquelles la personne était inscrite de son vivant. La délivrance d'une pièce d'identité représente un instantané de l'identité d'une personne au moment où elle en fait la demande, par exemple une pièce d'identité nationale. Ces documents sont délivrés périodiquement et, bien que le gouvernement puisse inscrire les utilisateurs à des services particuliers à l'aide de renseignements tirés des pièces d'identité, il est entendu que les renseignements qui y figurent ne sont pas toujours à jour. (Pour plus de détails, consulter l'étude de cas des Pays-Bas – Figure 5.6)

Comme le montrent les six études de cas, l'approche contemporaine de l'état et de l'identification civils converge vers l'interopérabilité entre l'ESEC et les systèmes de gestion de l'identité. Cela ouvre la voie à la mise en œuvre d'une approche holistique de l'état civil, des statistiques de l'état civil et des systèmes de gestion de l'identité. La compréhension contemporaine des systèmes



Photo : ONU/Ky Chung

de gestion de l'identité souligne l'importance de l'interdépendance de l'état civil et de la gestion de l'identité pour assurer l'intégrité du système dans son ensemble.

Le renforcement des systèmes de gestion de l'identité et l'inscription aux programmes nationaux de cartes d'identité à l'échelle du pays sont souvent reconnus comme essentiels pour assurer la mise en œuvre de la cible 16.9 des ODD – une identité juridique pour tous. Toutefois, dans la pratique, de nombreux pays, y compris les six pays étudiés dans les études de cas, démontrent que l'inscription aux programmes nationaux de cartes d'identité ne peut devenir crédible et durable sur une longue période que si elle est fondée sur des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil fiables, permanents, continus et universels.

Les pratiques des six pays démontrent également que les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité se renforcent mutuellement, et que l'interopérabilité juridique, administrative et technologique entre les systèmes ESEC et les systèmes de gestion de l'identité pleinement développés est cruciale pour garantir l'exactitude des données d'identité dans tous les systèmes.

Dans les six pays, les systèmes ESEC représentent le cadre administratif de base pour l'enregistrement des renseignements d'identité et pour la collecte et la production des statistiques de l'état civil. La valeur d'un système ESEC découle du fait qu'il est conçu comme un processus obligatoire, universel et permanent d'enregistrement des événements vitaux de la vie de chaque individu. Leurs systèmes sont conçus pour assurer l'enregistrement des renseignements d'identité immédiatement après la naissance, l'enregistrement en temps opportun de nouveaux renseignements d'identité, l'enregistrement d'autres événements de faits d'état civil plus tard dans la vie, et enfin, pour mettre fin à l'identité légale dans les systèmes gouvernementaux lors de l'enregistrement du décès. Ce n'est qu'alors que le système d'enregistrement des faits d'état civil est en mesure de fournir des renseignements d'identité à jour au système de gestion de l'identité d'un pays afin de soutenir la délivrance de pièces d'identité basées sur des renseignements d'identité reconnus par l'État.

Le rôle synergique de la gestion de l'identité et des systèmes d'enregistrement de l'état civil est d'autant plus évident lorsqu'une personne s'adresse à une autorité de l'état civil pour enregistrer des faits d'état civil. Toutes les études de cas démontrent que l'enregistrement d'un événement démographique est subordonné à la présentation d'un document d'identification, dont l'authenticité est ensuite vérifiée grâce à la base de données des pièces d'identité délivrées.

Les études de cas offrent de bonnes pratiques dans le contexte des tendances mondiales

Même si c'est le cas dans les six pays de ce recueil, dans de nombreux pays du monde, les systèmes d'identité ont traditionnellement reflété l'idée d'une approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité. Cette approche s'inscrit dans une tradition administrative de délivrance de cartes d'identité

nationales dans la plupart des pays européens, dans les États postsoviétiques, en Amérique latine et dans certaines régions d'Asie du Sud. Lorsque ces systèmes ont été mis au point à l'origine, ils fonctionnaient comme des processus sur papier fondés sur des procédures détaillées pour l'enregistrement des événements démographiques et la tenue des dossiers d'enregistrement sur un support papier. Ces procédures s'étendent également à la communication sur support papier des faits d'état civil enregistrés afin de produire des statistiques de l'état civil et de fournir des certificats sur support papier comme preuve d'identité plus tard dans la vie lorsqu'on demande des pièces d'identité. Ces pièces d'identité étaient ensuite utilisées pour l'inscription dans d'autres registres fonctionnels gérés par le gouvernement.

Au cours des deux dernières décennies, la numérisation de l'ESEC et la gestion de l'identité ont créé de nouvelles possibilités et un environnement propice à la collecte de données d'identité enregistrées sous forme numérique et dans une architecture de base de données cohérente. Ces nouvelles possibilités s'accompagnaient de la possibilité d'accroître considérablement l'efficacité du partage des données. La numérisation des systèmes d'identité qui a suivi a tiré parti de ces nouvelles possibilités et a entraîné des changements importants dans la conception des processus opérationnels

Photo : Li Wenyong / Banque mondiale



d'enregistrement, y compris la façon dont les événements démographiques enregistrés peuvent être définis, configurés, créés, stockés, partagés et traités. Néanmoins, la numérisation a également entraîné de nouveaux types de risques pour la vie privée, entre autres, soulignant l'importance d'un cadre robuste pour la protection des données personnelles, et garantissant que la collecte, le stockage et le partage des données ont lieu dans un environnement réglementé.

En règle générale, même dans le cas des anciens systèmes sur support papier exploités par des pays qui utilisaient une approche holistique, les renseignements d'identité ayant une valeur juridique ne pouvaient être enregistrés que par l'entremise du système d'enregistrement des faits d'état civil. Les renseignements certifiés provenant des registres de l'état civil ont été reconnus comme preuve d'identité sur laquelle d'autres documents d'identification ont été délivrés, ou utilisés pour inscrire des renseignements d'identité dans d'autres registres liés à des services particuliers. L'introduction de la technologie a contribué à accroître l'efficacité du partage et du traitement des données. Le traitement numérique des données d'identité a en outre permis de créer des systèmes qui augmentent l'efficacité du traitement et du partage des données entre les différentes composantes des systèmes. Ces nouveaux systèmes sont communément appelés registres numériques de la population nationale. La numérisation, ainsi que de nouveaux outils comme les registres numériques de la population nationale, offre de bien meilleurs moyens d'intégrer différents systèmes dans un système homogène qui renforce une approche holistique de l'état civil, des statistiques démographiques et de la gestion de l'identité. Telles que décrites dans les études de cas, les expériences individuelles des pays démontrent qu'en ce qui concerne le processus de numérisation de ces services, chaque pays a élaboré l'approche qui correspond le mieux à sa situation nationale.

Stratégies clés pour renforcer l'approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité

Un élément clé des systèmes examinés dans les six pays est que le système d'état civil fonctionne comme un processus continu, obligatoire, universel et permanent, et qu'il a atteint une couverture complète supérieure à 90 %, et souvent proche de 100 %. Toutes les autres parties du système d'identité reposent sur cette hypothèse de base et fonctionnent en partant du principe qu'à tout moment, lorsque des données d'identité sont requises, des données d'identité à jour peuvent être obtenues du système d'état civil.

Interopérabilité technologique et utilisation de numéros d'identification uniques

Ce qui est commun à tous les pays étudiés, c'est que l'introduction de systèmes numérisés implique le stockage et le traitement des données d'identité dans un format numérisé dans les systèmes d'état civil. De même, tous les processus liés à la délivrance de justificatifs d'identité (cartes d'identité nationales, documents de voyage) et à la production des statistiques de l'état civil sont numérisés et les données relatives aux titres d'identité délivrés sont également traitées et conservées sous format numérique.

Dans le cadre de l'héritage des systèmes sur support papier, les données d'identité étaient communiquées entre les autorités au moyen de certificats papier. Ces renseignements ont été communiqués par des personnes concernées qui, dans le cadre des procédures pertinentes, ont dû se rendre à l'endroit où l'information a été enregistrée, généralement au bureau de l'état civil, pour obtenir le certificat et le remettre aux responsables de la gestion de l'identité au moment où ils ont demandé une pièce d'identité

nationale.⁶ L'interopérabilité numérique⁷ entre les systèmes numérisés d'enregistrement de l'état civil et de gestion de l'identité automatise ces processus, éliminant ainsi la nécessité pour les citoyens d'investir leur temps et leur argent afin de communiquer des informations entre autorités concernées. Comme le soulignent les études de cas, l'efficacité du partage des données qui en résulte contribue non seulement à réduire les coûts pour les citoyens, mais aussi à améliorer considérablement l'ensemble des processus de gouvernance.

Pour permettre l'interopérabilité, les deux systèmes doivent être conçus de manière à permettre l'identification et la récupération efficaces des renseignements appartenant à la même personne. Les six pays ont introduit l'utilisation de numéros d'identification uniques (NIU), qui sont attribués à chaque citoyen comme une exigence obligatoire en vertu de la loi pertinente. Cet identificateur⁸ est utilisé par les bases de données d'identité et d'enregistrement pour rechercher efficacement tous les enregistrements relatifs à une personne spécifique. Les citoyens peuvent également utiliser ce numéro dans leurs interactions avec les autorités pour faciliter la récupération de leurs données personnelles dans les bases de données gérées par le gouvernement.

L'utilisation d'un NIU est devenue la norme dans de nombreux pays, et les études de cas fournissent

plus de détails sur la mise en œuvre du NIU dans chaque pays.⁹ Le NIU est composé d'au moins 10 chiffres et est conçu comme une construction logique (indiquant la date de naissance ou le code de lieu géographique de naissance), ou comme un nombre aléatoire. Les numéros aléatoires sont de plus en plus considérés comme l'option privilégiée pour assurer la protection de la vie privée, pour les enregistrements tardifs dont les données relatives à la naissance ne sont pas connues, et pour la prégénération des numéros à utiliser dans des endroits éloignés non connectés à l'Internet.

L'instauration d'un NIU dès la naissance présente de nombreux avantages, non seulement pour l'établissement et le maintien d'un système d'identité holistique, mais aussi pour de nombreux autres systèmes de données administratives. L'interopérabilité entre les sources de données, assortie de la réglementation et de la protection de la vie privée nécessaires, peut aider les planificateurs et les décideurs gouvernementaux à élaborer et à observer le mode d'interaction des divers programmes et politiques et son impact sur les bénéficiaires visés. Cela peut contribuer à la conception de services et d'avantages plus ciblés.

Toutefois, il convient de noter que les NIU comportent des risques, car ils peuvent faciliter l'interconnexion des informations personnelles entre toutes les bases de données qui les utilisent, ce qui permet de dresser un profil complet

6 Y compris être inscrit dans un registre fonctionnel pour avoir accès aux services fournis par le gouvernement.

7 L'interopérabilité est la capacité d'accéder à des données provenant de sources multiples et de les traiter sans perte de sens, puis de les intégrer à des fins de cartographie, de visualisation et d'autres formes de représentation et d'analyse. L'interopérabilité permet aux gens de trouver, d'explorer et de comprendre la structure et le contenu des ensembles de données. Essentiellement, il s'agit de la capacité de « regrouper » des données provenant de différentes sources pour aider à créer une information plus holistique et contextuelle en vue d'une analyse plus simple et parfois automatisée, d'une meilleure prise de décisions et de la reddition de comptes. Voir <http://www.data4sdgs.org/initiatives/interoperability-data-collaborative>.

8 Les bases de données numériques ne fonctionnent pas nécessairement directement avec les NIU, mais plutôt avec un numéro d'identification administratif qui est un numéro dérivé du NIU original.

9 Certains pays européens dotés de systèmes d'identité qui bénéficient de l'utilisation des NIU pour relier les données d'identité entre les différentes plateformes TIC gouvernementales comprennent : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Irlande, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine.

des personnes concernées. Par conséquent, des garanties juridiques, institutionnelles et techniques solides sont nécessaires pour protéger les NIU contre tout accès non autorisé, limiter leur utilisation dans la mesure nécessaire à la prestation des services publics et empêcher leur utilisation excessivement intrusive. Il convient d'éviter le détournement d'usage, par exemple en permettant au secteur privé d'utiliser les NIU. Des mesures devraient être prises pour empêcher leur utilisation à des fins de jumelage de personnes dans plusieurs organisations en l'absence de tout fondement juridique. Il faudrait accorder la priorité à des options de rechange à l'utilisation d'un NIU personnel unique pour toutes les plateformes TIC du système d'identité, telles que les NIU sectoriels chiffrés dérivés ou la symbolisation des NIU.

Modalités de mise en œuvre et arrangements institutionnels divers

Les expériences de mise en œuvre des six pays divergent en ce qui concerne les arrangements institutionnels, reflétant les circonstances très différentes de chaque pays. Parmi les approches les plus simples, les registres de l'état civil sont regroupés dans un registre central et mis en œuvre sous la forme d'une base de données électronique qui est interopérable avec la base de données de gestion de l'identité. En Équateur, au Kirghizistan, en Namibie et aux Pays-Bas, ces systèmes sont intégrés dans un seul système fonctionnant comme un registre de la population numérique national qui stocke ou relie les données biométriques personnelles.

Reconnaissant les avantages relatifs au regroupement de différents types de renseignements personnels, les registres de la population de certains pays se sont élargis pour inclure d'autres types de données personnelles requises par le gouvernement pour la prestation de services, comme la citoyenneté, la résidence, le droit de vote et d'autres renseignements. Ces systèmes peuvent être mis en œuvre sous la



Photo : UNICEF / Nahom Tesfaye

forme d'une architecture de base de données cohérente ou d'un système de bases de données interconnectées et interopérables, souvent à différents endroits et exploitées par différentes autorités.

Les différentes modalités de mise en œuvre d'un système d'identité numérisé montrent que l'adoption d'une approche holistique ne signifie pas nécessairement que tous les aspects du système d'identité doivent relever d'un seul organisme. Les systèmes peuvent être techniquement intégrés alors que les différentes parties du système sont exploitées par des autorités différentes.

Par exemple, en Arménie, le registre d'état civil numérisé relève du ministère de la Justice, tandis que le registre de la population relève de la police, qui est également responsable de la gestion de l'identité. Chaque fois qu'un nouvel événement démographique est enregistré dans le registre de l'état civil, les renseignements sont communiqués numériquement à la police, où ils sont utilisés pour mettre à jour le dossier personnel dans le registre de la population.

Aux Pays-Bas, les municipalités sont responsables de l'état civil et de la tenue du registre municipal de la population, y compris la gestion de l'identité. Les événements démographiques enregistrés sont numérisés et inscrits au registre municipal de la population du lieu de résidence de la personne.

Lorsqu'une personne déménage dans une autre municipalité, le dossier personnel numérique est transmis électroniquement à la municipalité de destination. Le gouvernement gère un système complexe de TIC qui soutient le fonctionnement de 335 registres municipaux de la population.

En Équateur, au Kirghizistan, en Namibie et au Pérou, l'état civil et la gestion de l'identité sont sous la responsabilité d'une autorité unique.

Au Kirghizistan et en Namibie, ces organismes exploitent des systèmes de TIC élaborés qui s'appuient sur des systèmes traditionnels d'état civil et de gestion de l'identité sur support papier, intégrés dans un système unique, appelé registre de la population. Ces registres de la population comportent des sous-systèmes d'état civil et de gestion de l'identité ainsi qu'un registre des résidents, un registre de la citoyenneté ou d'autres types de données personnelles définies par la loi comme faisant partie du registre de la population.

Au Pérou, où l'état civil et la gestion de l'identité relèvent d'une seule autorité, la plateforme numérique s'articule autour de deux bases de données : un registre civil numérisé et un système numérisé de gestion de l'identité. Le système d'état civil numérisé est conçu comme une base de données des registres de l'état civil numérisés. Chaque enregistrement numérisé contient également le NIU d'une personne, ce qui permet aux opérateurs de système de consulter tous les événements démographiques enregistrés liés à cette personne. Le système de gestion de l'identité peut également rechercher ces renseignements dans la base de données de l'état civil chaque fois qu'une personne demande une carte d'identité. Chaque fois qu'un nouvel événement démographique est enregistré et numérisé, il est communiqué au système de gestion de l'identité, et les opérateurs seront informés de ce changement chaque fois que la personne présente une nouvelle demande de document d'identité.

Cette diversité des modalités de mise en œuvre dans chaque pays souligne l'engagement global du gouvernement de chaque pays à construire un cadre dans lequel les systèmes d'enregistrement de l'état civil et de gestion de l'identité travaillent de concert, mais respectent également les circonstances et les intérêts différents de chaque pays.

Certification des données d'identité

La numérisation des dossiers et la mise en place de systèmes interopérables ont complètement transformé le processus de certification et de partage des données d'identité. Dans le passé, les données d'identité ne pouvaient être communiquées que sous la forme d'un certificat officiel sur support papier, mais aujourd'hui, les autorités peuvent vérifier ces données dans la base de données source, car les documents d'état civil numérisés ont reçu une valeur légale. Cela a permis de nombreuses utilisations et contribue de manière significative à l'efficacité du système de gouvernance publique.

En Équateur, par exemple, le ministère de l'Inclusion économique et sociale (MIES) s'est associé à l'agence nationale de l'état civil et de l'identification (DIGERCIC) pour avoir accès en temps réel aux renseignements de la plateforme en ligne conçue par DIGERCIC où les naissances vivantes sont certifiées. Cela permet au MIES d'effectuer une évaluation rapide de la vulnérabilité et d'inscrire automatiquement les bénéficiaires à ses programmes de nutrition.

Au Kirghizistan, les renseignements sur l'identité provenant du registre des cartes d'identité nationales et les renseignements sur les adresses provenant du registre des résidents ont permis au système de registre d'État de mettre au point une application qui peut extraire et imprimer les listes électorales directement à partir d'un registre de la population unifié conformément aux limites

géographiques prédéterminées des bureaux de vote. L'application compare également les données relatives à l'identité des électeurs et les données figurant dans le registre de l'état civil.

Même si des certificats sur support papier sont présentés, les autorités préfèrent souvent s'appuyer sur des plateformes en ligne pour vérifier l'authenticité des documents d'identité (comme cela est expliqué plus en détail dans les études de cas sur l'Arménie et l'Équateur).

Le processus fonctionne également pour l'état civil. Les personnes qui se présentent pour enregistrer les événements démographiques seront généralement identifiées par la vérification de leurs pièces d'identité. Même si les pièces d'identité sont souvent produites sur un support plus sûr contenant des éléments de sécurité de pointe, les autorités vérifieront également l'authenticité et la validité du document présenté directement dans la base de données gérée par l'autorité de gestion de l'identité. Même si le document présenté est valide, dans la plupart des cas, la conception du système ne permettra pas de copier manuellement les données du document d'identification. Au lieu de cela, les données d'identité les plus récentes seront copiées directement à partir du registre d'état civil ou du registre de la population.

Aux Pays-Bas, par exemple, à la suite de l'enregistrement des renseignements provenant d'un acte de l'état civil dans le registre de la population, ce registre numérique constitue une preuve suffisante des événements démographiques enregistrés qui peuvent être consultés en ligne par toutes les autorités de l'administration publique et les prestataires de services. Comme l'information est déjà disponible en ligne, les certificats de naissance sur papier ne sont pas fournis au moment de l'enregistrement de la naissance et ne peuvent être délivrés que sur demande expresse.



Photo : UNICEF / Zerihun Sewunet

Dans le cas de l'enregistrement des naissances en Arménie, les responsables de l'enregistrement des naissances peuvent accéder à toutes les données nécessaires à l'enregistrement des naissances – notamment les données sur la mère de l'enfant, le sexe de l'enfant, l'heure de naissance et le nombre d'enfants nés – grâce au système électronique des certificats médicaux. La principale information requise par les responsables de l'enregistrement est un code à 12 chiffres sur le certificat médical, qui leur permet d'accéder à tous les renseignements contenus dans le système électronique. Une fois numérisés, les documents papier ne seront consultés que dans les cas où l'information contenue dans le système numérisé est contestée ou si une personne déménage à l'étranger.

Autres applications : notification électronique

Il n'est pas nécessaire de construire des systèmes numérisés d'enregistrement de l'état civil pour répondre uniquement à l'enregistrement d'événements démographiques. Dans de nombreux pays, ces systèmes ont été étendus à la notification des naissances et des décès dans les établissements médicaux. À cette fin, en Arménie, en Équateur et en Namibie, un logiciel spécialisé, qui est une extension de la principale plateforme d'enregistrement numérique de l'état civil, a été mis en place dans les établissements médicaux afin que les données essentielles sur l'identité de

l'enfant, notamment la date et le lieu de naissance, soient saisies immédiatement après la naissance, ainsi que les données médicales pertinentes pour la compilation des statistiques démographiques. En Namibie, l'identité de la mère est également authentifiée lorsqu'on entre ses données personnelles provenant directement du registre national de la population. Ce processus facilite l'enregistrement de la plupart des renseignements nécessaires à l'enregistrement des événements démographiques, puisqu'ils auront déjà été entrés dans le système avant que la demande d'enregistrement ne soit officiellement remplie, ce qui rehausse l'exactitude et l'intégrité des données.

Enseignements tirés de la transition des systèmes d'identité sur support papier vers les systèmes d'identité numérique

Le renforcement de l'approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité par le passage d'un système sur support papier à un système numérique prend du temps. Dans de nombreux pays où la numérisation a été lancée, il s'agit encore d'un processus continu. Sauf aux Pays-Bas, toutes les autres études de cas révèlent que les pays n'ont pu numériser qu'une partie de leurs archives d'état civil jusqu'à présent. Néanmoins, ils gèrent tous les enregistrements numériques de façon continue et démontrent que l'absence de tous les registres de l'état civil passés en format numérique n'a pas été un obstacle au développement d'un écosystème de l'identité holistique. Ces circonstances ont des implications pour les pays qui n'ont pas encore façonné leurs écosystèmes de l'identité selon une approche holistique. En l'absence d'enregistrements d'événements vitaux, les données d'identité peuvent être légalisées dans le cadre d'une procédure régulière, par exemple, dans le cadre de la délivrance des pièces d'identité. Cela

signifie aussi que toutes les autres couches de données d'identité seraient prises en compte à la suite de l'enregistrement des événements démographiques.

Les six pays avaient des taux très élevés de couverture de l'enregistrement des faits d'état civil avant de se lancer dans le processus de numérisation. Par conséquent, tout pays qui envisage de renforcer son système d'identité devrait s'employer activement à améliorer les taux d'enregistrement des faits d'état civil et à les maintenir à un niveau élevé par des moyens novateurs. En Équateur, par exemple, la DIGERCIC a réussi à combler les dernières lacunes grâce à 15 unités mobiles, installées temporairement sur un site, qui fournissent des services deux fois par semaine. Elle organise également des brigades spéciales qui fournissent des services d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification dans les régions éloignées et aux populations vulnérables. Ces stratégies font en sorte que les services atteignent les régions éloignées et les citoyens vulnérables, y compris les populations rurales, les communautés autochtones et les Équatoriens d'origine africaine.

Au Pérou, le service de restitution de l'identité et de soutien social du Registre national d'identification et de l'état civil (RENIEC) organise des déploiements mensuels dans les communautés rurales, éloignées et autochtones pour rapprocher les services d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification de la population. Ces services, destinés aux populations vulnérables, sont fournis gratuitement. La Namibie a des programmes similaires.

Comme le montrent les études de cas, la clé du processus de numérisation est l'établissement de la base de données initiale qui stocke les dossiers d'identité numérisés. Cette base de données peut être créée grâce à la délivrance de pièces d'identité à l'échelle nationale ou, comme dans le cas du Kirghizistan, grâce à l'enregistrement

massif de données biométriques dans une base de données d'identité spécifique. Cette base de données peut alors devenir l'épine dorsale du registre de la population. Parallèlement, les pays ont également commencé à numériser leurs données d'identité historiques et à les intégrer dans un registre de population. Comme le montre l'expérience de nombreux pays, ce processus peut s'avérer très coûteux et prendre des années, et les pays ont élaboré des stratégies différentes pour décider quels documents doivent être numérisés en priorité.

Statistiques de l'état civil

L'enregistrement des faits d'état civil, qui fait partie d'un système plus large d'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil, est conçu en vue de recueillir les éléments suivants dans le cadre du processus d'enregistrement des faits d'état civil :

- faits concernant l'événement et les renseignements qui sont légalement requis pour l'enregistrement et qui définissent l'identité de la personne;
- caractéristiques des événements qui sont principalement requis à des fins statistiques.

Certains des renseignements juridiques qui font partie de l'identité d'une personne sont également requis à des fins statistiques (par exemple, le sexe de l'enfant dont la naissance est enregistrée). Bien que ces informations aient une valeur juridique en termes d'identité de l'enfant, il est important, à des fins statistiques, de produire des statistiques démographiques par sexe. De nombreuses autres données essentielles à l'établissement de l'identité légale de l'enfant ne sont pas nécessaires à des fins statistiques (par exemple, prénom, nom, informations relatives aux parents). De même, dans le cas de l'enregistrement des décès, certains renseignements enregistrés au cours du processus (par exemple, cause du décès) sont utilisés à des fins statistiques.

Bien que le processus d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil fonctionne comme un seul système indivisible, des types de renseignements particuliers recueillis dans le cadre d'un seul processus administratif d'enregistrement des faits d'état civil sont utilisés pour compléter l'enregistrement de ces faits. Il s'agit de renseignements recueillis qui décrivent les caractéristiques de l'identité d'une personne et de l'événement. Des ensembles plus larges de données pertinentes à l'événement démographique, comme les renseignements médicaux entourant la naissance ou le décès, sont recueillis spécifiquement pour produire des statistiques de l'état civil. Bien que les renseignements médicaux ne figurent pas dans le dossier d'enregistrement, l'ensemble des renseignements utilisés pour produire les statistiques de l'état civil est dérivé des renseignements sur l'identité.

Les informations relatives aux statistiques de l'état civil enregistrées dans le cadre de l'enregistrement des faits d'état civil sont généralement transmises directement par les autorités d'enregistrement aux autorités statistiques nationales. Cela signifie également que ces données sont transmises au registre de la population local ou national. Le registre de la population n'a besoin que de l'ensemble de données nécessaire à la mise à jour de sa base de données et à l'établissement de l'identité juridique des personnes.

La qualité des statistiques de l'état civil s'améliore considérablement lors de la mise en œuvre d'une approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité. Toutes les études de cas révèlent que les statistiques de l'état civil bénéficient de taux d'enregistrement quasi universels, ce qui améliore la fiabilité et la qualité des statistiques de l'état civil. La disponibilité immédiate des dossiers d'enregistrement facilite le traitement rapide des statistiques de l'état civil. Comme le montrent les cas de l'Arménie, de l'Équateur et de la Namibie, les plateformes d'enregistrement électronique

de l'état civil ont été étendues aux modules qui fonctionnent dans les hôpitaux. Cela permet aux autorités sanitaires d'intégrer un large éventail de données médicales qui facilitent le traitement des statistiques de l'état civil. Le regroupement de toutes les données d'état civil dans une base de données unique, qu'il s'agisse d'un registre d'état civil ou d'un registre de population, facilite la production de statistiques démographiques.

L'échange des informations d'identité avec d'autres registres fonctionnels apporte des avantages significatifs

Les gouvernements gèrent des systèmes d'identité pour répondre au besoin de leurs citoyens d'être reconnus par l'État. Une approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité garantit que ce processus se déroule dans un environnement légalement défini, laissant peu de place à la détermination arbitraire de l'identité d'une personne. Une plateforme numérique qui partage des données d'identité à jour soutient un large éventail d'autres fonctions gouvernementales. Très souvent, la numérisation et le renforcement du système d'identité d'un pays sont motivés par la nécessité d'améliorer d'autres services gouvernementaux.

Au Kirghizistan, par exemple, le processus d'inscription des électeurs et l'exactitude des listes électorales suscitaient un manque de confiance généralisé. Cela a incité le gouvernement à investir dans le renforcement du système d'identité afin qu'il puisse refléter des données d'identité à jour et être utilisé comme source de données fiables pour la compilation des listes électorales.



Photo : ONU/Marco Dormino

De même, aux Pays-Bas, l'ensemble du système de prestations sociales et du système fiscal repose sur les données des registres municipaux de la population. Le système néerlandais, qui a été perfectionné au fil des décennies, a atteint le point où, en vertu de la loi, il est du devoir du gouvernement de récupérer les données d'identité plutôt que de demander aux citoyens de fournir ces données lorsqu'ils communiquent avec les autorités. En général, la présentation d'un numéro de service aux citoyens, la version néerlandaise d'un numéro d'identification unique (NIU), est suffisante pour permettre aux autorités gouvernementales de récupérer toutes les données nécessaires à l'inscription à des services gouvernementaux spécifiques. Les citoyens ont toujours l'obligation d'enregistrer tous les faits d'état civil en temps opportun et de faire rapport aux autorités municipales lorsqu'ils déménagent.

Dans le cas du Pérou, le RENIEC a signé un total de 2 201 accords avec des institutions publiques et privées pour donner accès au registre d'identification. Il s'agit d'un service payant, en particulier pour les institutions privées, et il devient une source de revenus pour le RENIEC. Au-delà de cet avantage financier, l'échange d'informations entre les registres a permis de mieux subventionner la nutrition des nouveau-nés et de créer un registre nominal des enfants (une base de données sur les enfants de 0 à 6 ans qui recueille des informations sur 30 variables

socioéconomiques). Ces services ont également permis le déploiement d'un régime de retraite pour les personnes âgées de plus de 65 ans qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. De plus, le RENIEC est actuellement l'institution à laquelle les Péruviens font le plus confiance selon de récentes enquêtes.

Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité sont devenus le principal fournisseur de données d'identité pour les processus de gouvernance. Ils sont utilisés non seulement pour l'inscription à des services précis, mais aussi pour évaluer comment l'accès aux services doit changer à mesure que les caractéristiques identitaires changent. Le mariage et le divorce sont des événements qui influent généralement sur toute une gamme de droits. Mais le déclencheur le plus courant des changements dans la prestation des services est l'enregistrement du décès. Chaque étude de cas met en lumière l'éventail des services gouvernementaux qui dépendent de la communication en temps opportun des mises à jour des données d'identité. Le gouvernement namibien, par exemple, a encouragé l'enregistrement des décès en tant qu'obligation pour les citoyens d'accéder aux prestations des programmes de protection sociale concernant leurs proches décédés.

En échangeant les données avec d'autres registres fonctionnels, les systèmes d'enregistrement et de gestion de l'identité font réaliser des économies substantielles en réduisant la nécessité pour les autres registres de créer leurs propres systèmes de gestion d'identité. De plus, lorsque les systèmes d'ESEC construits sont peu coûteux à entretenir, cela compense ce qui semble être au départ des investissements élevés dans la création d'un écosystème de l'identité holistique.

Avantages financiers

Les six études de cas soulignent toutes que les réformes des systèmes d'identité font partie intégrante d'une gouvernance plus rentable et plus efficace. Bien que l'évaluation des répercussions financières des réformes des systèmes d'identité n'entrait pas dans le cadre de cette recherche, les données recueillies dans chacun des pays suggèrent que les pays ont constaté – ou s'attendent à constater – que les avantages financiers dépassent les investissements initiaux élevés dans la réforme du système.

La DIGERCIC de l'Équateur estime que les investissements globaux dans la modernisation des écosystèmes de l'identités atteindront 277,6 millions de dollars US. Les avantages financiers devraient l'emporter largement sur ce chiffre. Pour la période 2010-2021, le chiffre d'affaires total de la DIGERCIC résultant de la mise à jour des fiches d'identité numérique, combiné aux économies sociales et économiques, devrait atteindre 893,6 millions de dollars US.

En Arménie, selon certaines estimations, la mise en œuvre du système d'administration en ligne, pour lequel l'enregistrement de l'état civil électronique et le registre de la population sont des éléments fondamentaux, permettrait de réduire de 50 % le coût des services publics, de réduire considérablement la corruption, d'accroître la compétitivité et d'accroître de 3 % le taux de croissance du PIB du pays.

Les autorités néerlandaises ne disposent pas d'estimations financières précises, mais l'écosystème de l'identité est considéré comme un élément fondamental du système de gouvernance. Les registres de population municipaux numérisés ont depuis lors été considérés comme l'un des principaux facteurs d'une gouvernance efficace aux Pays-Bas.

Créer un environnement propice à une approche holistique

Les six études de cas examinées dans le cadre du présent recueil mettent en lumière plusieurs éléments essentiels qui permettront de créer un environnement propice à la réforme des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité en vue d'une approche holistique. Chacun des six pays a présenté ces éléments à des degrés divers :

- Engagement politique ferme de la part des principaux intervenants de l'État, y compris les responsables de l'ESEC et de la gestion de l'identité, ainsi que d'autres intervenants de l'État qui seraient en mesure d'utiliser les données d'identité au moyen de plateformes interopérables. Cet engagement devrait être le résultat d'un processus consultatif institutionnalisé chargé de définir les responsabilités institutionnelles et les modèles de mise en œuvre technique. Un engagement de haut niveau devrait être pris pour assurer un financement adéquat des réformes du système et de son fonctionnement à l'avenir.
- Révision du cadre législatif pour tenir compte des changements apportés aux processus administratifs et aux arrangements institutionnels qui appuieront un système d'identité réformé. Le cadre législatif devrait tenir compte de toute révision des processus administratifs d'enregistrement et de toute responsabilité en matière d'échange des données du système d'identité envers les autres intervenants de l'État.
- Avant la numérisation, un cadre bien défini de protection des données et de la vie privée devrait être élaboré pour définir les règles d'échange des données d'identité entre les organismes gouvernementaux. Le traitement électronique des données à caractère personnel comporte un large éventail de risques en termes d'accès non autorisé et d'utilisation des données à des fins non définies par la loi ou pour lesquelles les personnes concernées n'ont pas donné leur consentement explicite. L'atténuation de ces risques est généralement liée à l'élaboration et à l'adoption de lois sur la protection de la vie privée et des données qui définissent les devoirs et responsabilités des organisations qui traitent des données personnelles. Dans le contexte des systèmes d'identité juridique, il convient d'accorder une attention particulière aux mesures qui limitent de manière significative l'accès des pouvoirs publics et d'autres entités aux données à caractère personnel et qui empêchent de relier excessivement des données à caractère personnel entre entités et bases de données. Les informations sensibles, telles que les données biométriques, devraient être particulièrement protégées, ce qui limiterait le stockage et l'utilisation à un minimum absolu. La loi définit en outre les autorités chargées de la surveillance et du contrôle des organisations qui traitent des renseignements personnels, ainsi que les droits des personnes concernées qui interagissent avec les organisations qui traitent leurs données personnelles. La législation et la réglementation devraient également être adoptées avec des mesures de protection techniques fortes.
- La mise en œuvre technique et la numérisation des processus d'ESEC et de gestion de l'identité comportent les risques de l'immobilisation du fournisseur. Il est possible d'y remédier en renforçant dès le départ l'appropriation technique, en s'appuyant sur la neutralité technologique et sur des normes ouvertes.

En outre, chacune des études de cas souligne davantage les hypothèses clés pour le développement d'une approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité dans les pays qui cherchent à renforcer les systèmes d'état civil sous-développés :

- Bien que chacune des six études de cas souligne l'importance cruciale de la couverture universelle et de l'enregistrement de tous les événements d'état civil de la vie, le problème de la création d'une demande d'enregistrement et de la couverture quasi universelle a été résolu dans le passé. Dans ces pays, la forte demande d'enregistrement à l'état civil est largement considérée comme allant de soi et repose sur le haut niveau de sensibilisation de la population générale au fait que l'enregistrement des faits d'état civil et l'enregistrement de leur identité juridique sont essentiels à leur interaction avec l'État et à la conclusion de transactions juridiques. Les autorités sont conscientes que le manque de demande et l'incapacité de refléter tous les événements d'état civil de la vie entraîneront des inexactitudes dans le reste du système d'identité, menaçant l'intégrité du système dans son ensemble. Cela ne signifie pas nécessairement que la création d'un système d'identité avec une approche holistique doit être mise en œuvre jusqu'à ce que la couverture universelle des événements d'état civil de la vie soit atteinte.
- Les faits donnent à penser que, malgré des investissements soutenus dans le renforcement du système d'état civil et du système d'identification dans le monde entier, la couverture des faits d'état civil a tendance à rester extrêmement faible. Les naissances de 95 millions d'enfants en Afrique subsaharienne n'ont jamais été enregistrées, et 120 millions d'enfants de moins de 5 ans dans la région n'ont pas la preuve documentaire qu'un enregistrement de naissance a été effectué. En outre, l'enregistrement des décès est

extrêmement faible ou inexistant dans de nombreux pays, en particulier en Afrique. L'enregistrement des mariages reste un problème dans de nombreux pays, alors que des millions de femmes et d'enfants dans le monde déclarent avoir été mariés avant l'âge de 18 ans (110 millions seulement en Afrique subsaharienne). Les pays qui envisagent de relier ces deux systèmes et d'accroître l'enregistrement des faits d'état civil pourraient envisager des interventions visant à modifier la société et les comportements en vue d'un changement durable, car les croyances et les normes sociales entourant les faits d'état civil au niveau communautaire pourraient avoir une incidence considérable sur l'utilisation des services par la population. Les stratégies et les programmes qui favorisent le changement social et comportemental sont pertinents pour les programmes de l'ESEC et de l'identité, tout en contribuant à l'atteinte des ODD. Il est essentiel d'appuyer les politiques et les lois, les ressources et la prestation de services. Toutefois, à moins d'un engagement et d'une autonomisation du public, il sera difficile de parvenir à une couverture universelle des événements démographiques.

- Alors même que les pays s'efforcent de fournir une offre appropriée de services d'enregistrement et de créer une demande, il est important que les buts, objectifs, stratégies, processus administratifs et choix technologiques de la stratégie de réforme soient guidés par les bonnes pratiques internationales issues de la mise en œuvre d'une approche holistique de l'ESEC et de la gestion de l'identité. À mesure que les réformes progresseront en termes de création d'une demande suffisante pour assurer une couverture universelle et en termes de réforme de l'écosystème de l'identité pour refléter les bonnes pratiques, ces efforts se compléteront mutuellement. Avec le temps, ils convergeront vers un niveau satisfaisant d'efficacité et d'exhaustivité.

Conclusion : Une approche holistique est une bonne pratique et elle permet l'élaboration d'autres bonnes pratiques.

Comme le démontrent ces études de cas, il y a un large éventail d'avantages pour les individus, ainsi que pour la gouvernance globale, lorsque le système d'enregistrement et de gestion des renseignements sur l'identité est conçu en tenant compte d'une approche holistique. Il aura pour rôle, entre autres, de protéger et de faciliter l'accès aux services et aux droits fondamentaux. Les six études de cas présentées dans ce recueil démontrent qu'une approche holistique de l'ESEC et des systèmes de gestion de l'identité a permis de créer des écosystèmes de l'identités durables et fiables dans ces pays. Elle a également permis de produire les statistiques démographiques nécessaires de façon continue pour tous les niveaux géographiques. Toutefois, pour être en mesure de tirer parti d'un tel système, l'enregistrement complet de l'état civil est le facteur le plus important.



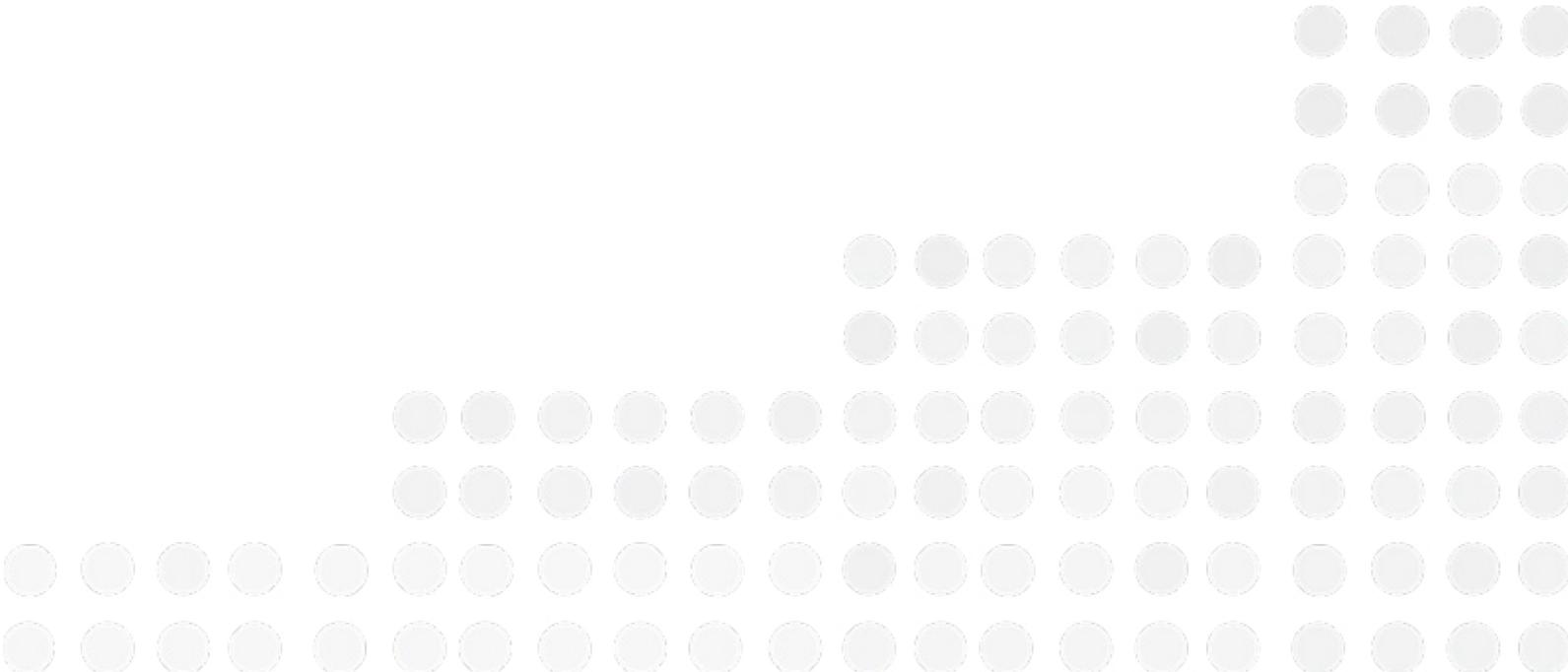
Photo : ONU / Eskinder Debebe

Bien que chacun des contextes nationaux varie, de même que leurs approches et leurs arrangements institutionnels, chacun d'entre eux a démontré des résultats sociaux, économiques et financiers positifs. Établis selon une approche holistique, leurs systèmes ont en outre bénéficié de la numérisation des ESEC et des systèmes d'identité. La mise en place de systèmes interopérables a transformé le processus de certification des renseignements d'identité, le rendant plus rapide, plus précis et moins fastidieux. Il a également permis d'obtenir des statistiques démographiques et de l'état civil plus précises. Les gouvernements sont mieux préparés à servir leurs populations, puisque l'information qu'ils utilisent pour élaborer des politiques et des programmes est plus exacte et opportune, et peut être partagée entre les organismes gouvernementaux.

Cependant, dans de nombreux pays, la couverture actuelle des événements démographiques ne permet pas d'atteindre la cible des ODD consistant à fournir une identité juridique pour tous d'ici 2030, particulièrement dans le contexte de la délivrance d'une identité juridique dès la naissance. Comme le montre ce recueil, les avantages découlant de l'élaboration d'un système d'identité robuste fondé sur une approche holistique des ODD et de la gestion de l'identité soulignent l'importance de poursuivre les investissements, la recherche et l'élaboration de politiques visant à renforcer les efforts d'atteinte des ODD des pays à faible taux de couverture en ce qui concerne les enregistrements des faits d'état civil. Outre l'élaboration de processus opérationnels d'enregistrement adéquats, il ne faut pas sous-estimer l'importance d'élaborer des politiques qui permettraient de maintenir la demande d'enregistrement. À cette fin, les bonnes pratiques internationales ne suffisent pas, et elles devraient largement s'appuyer sur les conditions sociales et les valeurs traditionnelles des pays et les refléter. L'enregistrement universel

débloquera tous les autres avantages et possibilités élaborés dans ce recueil, tant pour la population que pour le gouvernement. Lorsque tous les faits d'état civil d'une population entière sont enregistrés en temps opportun et maintenus à l'avenir, les technologies numériques et les possibilités accrues de partage des données qui tirent parti de l'interopérabilité juridique, administrative et technologique serviront de base à une gamme de services, dont beaucoup sont décrits plus en détail dans chaque étude de cas.

Cette publication sur le 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 constitue la synthèse d'un ensemble d'études de cas. Il a été élaboré par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil en collaboration avec le Partenariat mondial pour les données du développement durable (GPSDD). Le recueil complet sera disponible à compter d'octobre 2019 à l'adresse systemesESEC.ca/recueil-identite.





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**