



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

Stratégies pour affronter les défis imposés par la COVID-19 au **Service d'état civil en Équateur**

par Vicente Andres Taiano Gonzalez, Gustavo
Pedroso de Lima Brusse et Vinícius Souza Maia



La présente étude de cas est une partie intégrante d'un ensemble plus vaste de travaux. Le *Recueil de bonnes pratiques : Mobiliser les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) dans les contextes de conflit, d'urgence et de fragilité* a été élaboré par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil en partenariat avec Open Data Watch.

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

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

© Centre de recherches pour le développement international, 2021

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

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

Stratégies pour affronter les défis imposés par la COVID-19 au Service d'état civil en Équateur

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

INTRODUCTION

Au départ, l'Équateur a été l'un des pays les plus touchés par la COVID-19 en Amérique du Sud, surtout dans la ville de Guayaquil, située dans la province du Guayas. Le 12 mars 2020, le ministère de la Santé publique (MSP) a déclaré l'état d'urgence sanitaire dans tous les établissements du système national de santé, dans les services de laboratoire, les unités d'épidémiologie et de contrôle, les ambulances aériennes, les services médicaux et paramédicaux, les hospitalisations et les consultations externes, en raison de la possibilité imminente de l'effet provoqué par le coronavirus (COVID-19), et pour prévenir une contagion massive éventuelle de la population. De son côté, aux termes du décret exécutif n° 1017 du 16 mars 2020, le président de la République a déclaré l'état d'urgence et un couvre-feu sur tout le territoire national.¹

Le pic initial fait état d'environ 6 700 morts durant les 15 premiers jours d'avril (la moyenne mensuelle de Gayas s'établissant entre 1 800 et 2 000 enregistrements de décès environ). Les provinces de El Oro, Pichincha y Manabí ont suivi, mais avec un nombre de décès considérablement inférieur enregistré durant la même période. Avec la saturation des unités de soins intensifs et le rebond des décès à Gayas, les services funéraires

n'ont pas pu faire face à la forte demande en matière de décès dans les foyers. Par conséquent, la demande importante et soudaine en matière de collecte de cadavres et d'enregistrement de décès a entraîné une pénurie de médecins légistes, et le gouvernement a alors créé le groupe de travail spécial (Grupo de Tarea), en vue de redoubler d'efforts dans la ville de Guayaquil et de satisfaire à la demande exacerbée. La Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC) a travaillé main dans la main avec le groupe de travail spécial en vue d'assurer les enregistrements de décès en temps réel, et elle a facilité sa logistique pour s'adjoindre des équipes de l'établissement au sein des entreprises de pompes funèbres, et garantir ainsi l'accès au service de manière plus souple et efficace.

La situation de risque et d'urgence provoquée par la pandémie est un défi qui touche directement les principes fondamentaux des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC). Autrement dit, leur fonction d'enregistrement continu des faits et actes civils qui permet d'apporter des renseignements pour la production de statistiques dans les systèmes de statistiques de l'état civil, de même que leur fonction sociale, à savoir la garantie de l'accès aux droits fondamentaux de la personne.

1 Garcés, L. M. 2020. defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf

La déclaration et l'enregistrement des naissances et des décès en temps opportun ont été mis au défi par l'augmentation des barrières préexistantes à caractère économique, culturel et géographique dans le contexte de la pandémie, dans lequel priment entre autres la distanciation sociale, la restriction de la mobilité intra-urbaine, interurbaine et interprovinciale qui touche les populations plus éloignées, de même que celles vivant dans les zones urbaines marginales, l'impact économique dans les foyers causé par la récession économique, et la féminisation des activités de soins à domicile.

Dans ce contexte, les systèmes ESEC sont appelés à se montrer résilients² et à produire des protocoles, à partir de la législation en vigueur, qui permettent de satisfaire aux besoins et exigences des citoyens en temps opportun. Il est important de disposer de données solides et fiables dans le but d'améliorer les politiques de développement, en définissant les besoins sur le territoire pour intensifier la planification, la surveillance et le suivi.

Dans le présent document, nous allons aborder la réponse émergente du système de l'état civil de l'Équateur face à la pandémie de COVID-19 depuis mars 2020, dans le but de visualiser les stratégies déployées pour garantir la continuité opérationnelle et l'enregistrement des faits et actes de l'état civil durant la crise sanitaire.

DIAGNOSTIC

Défis imposés par la pandémie pour le fonctionnement du Service d'état civil

En temps normal, le processus de déclaration d'un fait d'état civil se fait en personne dans les agences de la DIGERCIC avec une taxonomie

établie. Avant le processus de modernisation du Service d'état civil de l'Équateur amorcé en 2008, cette formalité était trop bureaucratique pour les usagers, car elle exigeait une grande quantité de documents, plusieurs rendez-vous en agence pour conclure le processus, avec une infrastructure précaire dans les bureaux d'état civil et des ressources humaines insuffisantes aux guichets d'accueil.³

Cette situation produisait une grande insatisfaction des usagers par rapport au service, ce qui, par ailleurs, laissait la place aux agissements de gestionnaires opérant dans des schémas de corruption en raison des lacunes du système. Cela aboutissait à un manque d'accès opportun et à un processus d'obtention de documents coûteux, surtout pour les populations les plus vulnérables.

Durant l'année 2008, par voie d'un accord entre la Banque interaméricaine de développement (BID) et le gouvernement central, et avec un grand processus de restructuration et d'investissements considérables dans le système de l'état civil, bon nombre de ces problèmes ont été surmontés, solutionnés ou réduits de manière drastique.

Avec l'arrivée de la pandémie de COVID-19, la continuité des services en personne dans les bureaux d'état civil est devenue insoutenable, ce qui a exigé l'application de mesures d'urgence qui n'ont été possibles que grâce aux innovations introduites dans le système au fil des 12 dernières années.

Avec la pandémie, il a fallu réviser et adapter diverses étapes intermédiaires dans la procédure. Normalement, la déclaration d'un décès, attestée au préalable par un médecin,

2 Terme entendu ici comme la capacité d'une institution à maintenir son fonctionnement en temps de crise et de catastrophe et à rétablir des conditions de fonctionnement normales sans pertes qualitatives ni structures importantes par la suite. Nous faisons la différence entre la résilience et la résistance ou la réaction face à des processus du changement institutionnel occasionnés par le développement institutionnel à travers la volonté politique de transformer ses moyens ou ses objectifs.

3 Banque interaméricaine de développement. 2018. dx.doi.org/10.18235/0001286

nécessitait un représentant de la personne défunte, qui l'apportait à un bureau d'état civil, où l'enregistrement était finalisé et la documentation nécessaire était émise. Avec la nécessité et la force obligatoire de la distanciation sociale, ce processus est devenu trop risqué. La continuité de ces activités nécessitait une adaptation à la situation d'urgence imposée par la pandémie, en tenant compte des risques auxquels étaient exposés les professionnels de la santé, les membres de la famille et les fonctionnaires de la DIGERCIC.

Une autre situation qui a exigé une révision était le fonctionnement des bureaux d'état civil à proprement parler. Dans des situations courantes, les bureaux fonctionnaient avec une demande quotidienne élevée, réunissant des dizaines, voire des centaines de personnes par heure qui se rendaient à la DIGERCIC pour y effectuer différents types de formalités. Dans un contexte de pandémie et de crise sanitaire, cette situation est devenue insoutenable et a exigé une réévaluation de chaque service selon le niveau de contagion dans chaque territoire.

L'urgence et le risque ont exigé une priorisation temporaire des processus d'enregistrement à caractère essentiel, principalement les décès et les naissances, produisant ainsi l'interruption momentanée d'autres services comme l'enregistrement des mariages, la transcription des divorces, l'identification et la délivrance de cartes d'identité, qui ont été rétablis progressivement par la suite en fonction de la réalité épidémiologique de chaque territoire.

Un autre aspect particulièrement pertinent pour les systèmes ESEC a été la nécessité de fournir les intrants nécessaires pour l'approche et la gestion relatives à la pandémie du point de vue des statistiques, de la communication publique et de la transparence gouvernementale, en diffusant l'information et les données quotidiens sur la situation de la santé de la population pour prendre des mesures et des décisions adéquates.

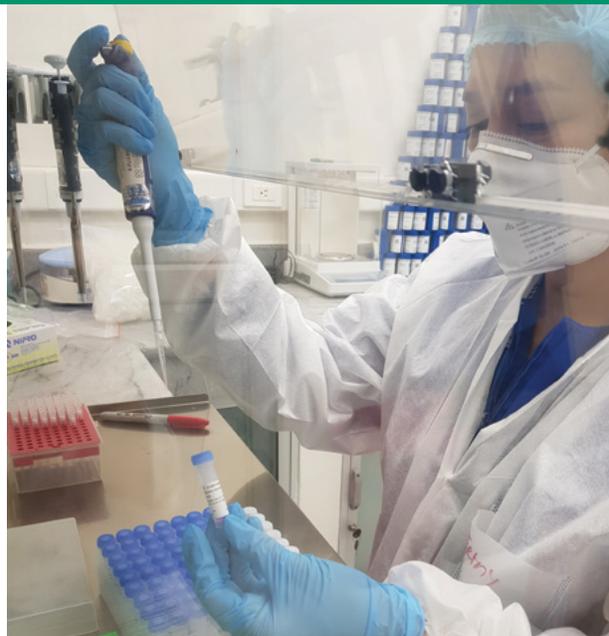


Photo : Institut national de recherche en santé publique (INSPI)

Une des caractéristiques les plus importantes d'un système ESEC est son fonctionnement permanent, lequel permet la réalisation et la répétition de tâches périodiques déterminées, par exemple le renouvellement de la validité des documents. Naturellement, la nécessité de se rendre au bureau d'état civil pour les formalités durant une pandémie n'est pas recommandée et, comme il ne s'agissait pas d'un problème ne pouvant être reporté, cela a exigé également des mesures administratives internes qui ont donné une solution concrète aux citoyens.

Outre les défis à court terme imposés par la nécessité de la distanciation sociale, il est clairement apparu que la continuité et la qualité des services ESEC du pays étaient liées à des questions structurelles. Pour cette raison, diverses mesures prises avant la pandémie, pour des raisons de modernisation, ont joué un rôle essentiel dans la capacité d'approche et de réponse. Voici certaines de ces mesures : l'implantation du système de l'état civil en ligne (REVIT), la numérisation des services, et la mise en œuvre d'équipes mobiles pour rapprocher les services des citoyens. Ces initiatives à moyen et long terme ont fourni la base sur laquelle on a pu prendre les mesures d'urgence, et en plus elles demeureront un recours supplémentaire dans le système ESEC en Équateur.



Photo : Juan Ordonez / Unsplash

Décès causés par la COVID-19

La déclaration d'un décès est un acte primaire qui se réalise une fois qu'il est question du décès d'une personne, et elle constitue la clôture du processus d'identité légale. En Équateur, elle s'effectue sur la base du formulaire statistique de décès dûment signé par l'autorité compétente. Hors du pays, le document d'habilitation pour effectuer la déclaration est le certificat médical du décès. On considère qu'une déclaration de décès est ordinaire si elle est effectuée dans les 48 heures suivant le décès. Si ce laps de temps est dépassé, on considère que la déclaration de décès est extraordinaire, selon le cadre législatif existant.

Jusqu'en 2016, ces documents étaient en version papier, sur place, au sein des bureaux du Service d'état civil, et ils étaient envoyés à l'Institut national de statistique et de recensement (INEC) à des fins statistiques. Avec la mise en place de l'enregistrement numérique à l'échelle du REVIT, les décès déclarés dans les établissements de santé ont impliqué différents organismes de l'État tels que les établissements de soins de santé, de sécurité et l'INEC, ainsi que la DIGERCIC, augmentant ainsi la couverture, la qualité et la fréquence des enregistrements.

De cette façon, les enregistrements se font numériquement dans les établissements de soins de santé, puis ils sont envoyés à la DIGERCIC pour y être traités et, de façon instantanée, à l'INEC. Le citoyen devait se rendre dans un bureau d'état civil pour remplir les formalités et obtenir ainsi le document.

L'urgence de la pandémie a exigé que la partie présente de ces formalités, à la DIGERCIC, puisse se faire en ligne. Dans le but de garantir la qualité et l'authenticité des renseignements, chaque soumission passe par un processus de révision interne avant que la déclaration soit effectivement enregistrée ou que la documentation soit émise; il se peut que le demandeur doive envoyer des documents supplémentaires ou réviser sa demande de façon à couvrir l'ensemble des exigences établies par la norme. Au terme du processus, le document peut être obtenu par voie électronique sur le site Web de la DIGERCIC.

L'attribution de la cause du décès est un processus d'identification et d'interprétation rapportées par le médecin ou le personnel autorisé qui atteste du décès, après avoir recueilli l'information et rempli le formulaire de l'INEC. Le 25 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a publié la Codification selon le sigle CIE-10 pour la COVID-19;⁴ celle-ci établissait tant les nouveaux codes pour la COVID-19 pour les personnes décédées après une confirmation de diagnostic que d'autres codes pour les cas suspects ou probables dans lesquels la cause attestée par le médecin ou le responsable autorisé était un « cas présumé de COVID-19 » ou une « maladie respiratoire » pour les personnes décédées des suites de symptômes semblables ou liés à la COVID-19, mais pour lesquelles il n'y a pas eu de test de dépistage.

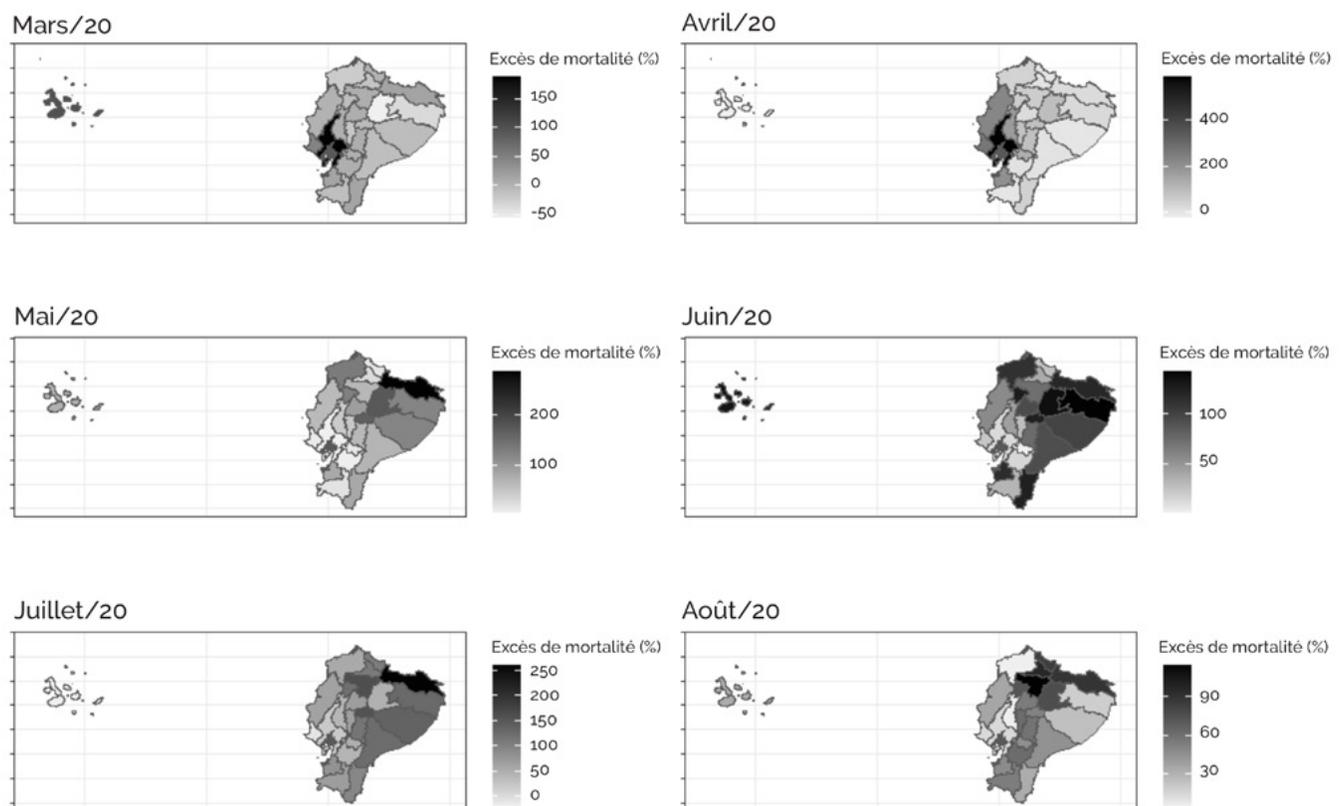
4 Organisation panaméricaine de la santé. 2020. paho.org/arg/index.php?option=com_docman&view=download&alias=468-covid-cie-codigos-2020-03-25-espanol&category_slug=documentos&Itemid=624

En considération de toutes les causes de décès, le pic le plus élevé a été enregistré au mois d'avril 2020, dans la province du Guayas, avec une grande proportion dans la ville de Guayaquil; le 4 avril, on a atteint 815 décès dans ladite province, et 12 139 décès au total pour le mois complet. Si l'on compare ces chiffres au nombre de décès pour la même période de l'année 2019, on constate une différence de 84,64 pour cent.⁵

En général, les zones les plus touchées ont été la région Costa et la région Sierra, comme le montrent les données enregistrées jusqu'au mois d'août de la mise à jour du ministère de la Santé publique à propos des cas de coronavirus

en Équateur.⁶ La situation dans la province du Guayas a commencé à se régulariser au mois de mai, mettant en évidence une baisse considérable. Au mois de juin, on a finalement atteint des valeurs normales, ce qui a eu pour résultat l'enregistrement de 1 819 décès. Un effet domino s'est produit dans les provinces voisines, maintenant ainsi la même tendance dans la Costa (figure 1). Il n'en a pas été de même dans la Sierra et dans le centre du pays, où l'on a observé une augmentation des enregistrements de décès, toutes causes confondues, surtout dans la province de Pinchincha, qui a affiché une hausse de 40,43 pour cent par rapport aux données pour la même période en 2019.

Figure 1 : Excès de mortalité (en %) durant la pandémie en lien avec la moyenne de 2018 et de 2019 (du 1^{er} janvier au 31 août) en Équateur.



Source : Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC), 2020

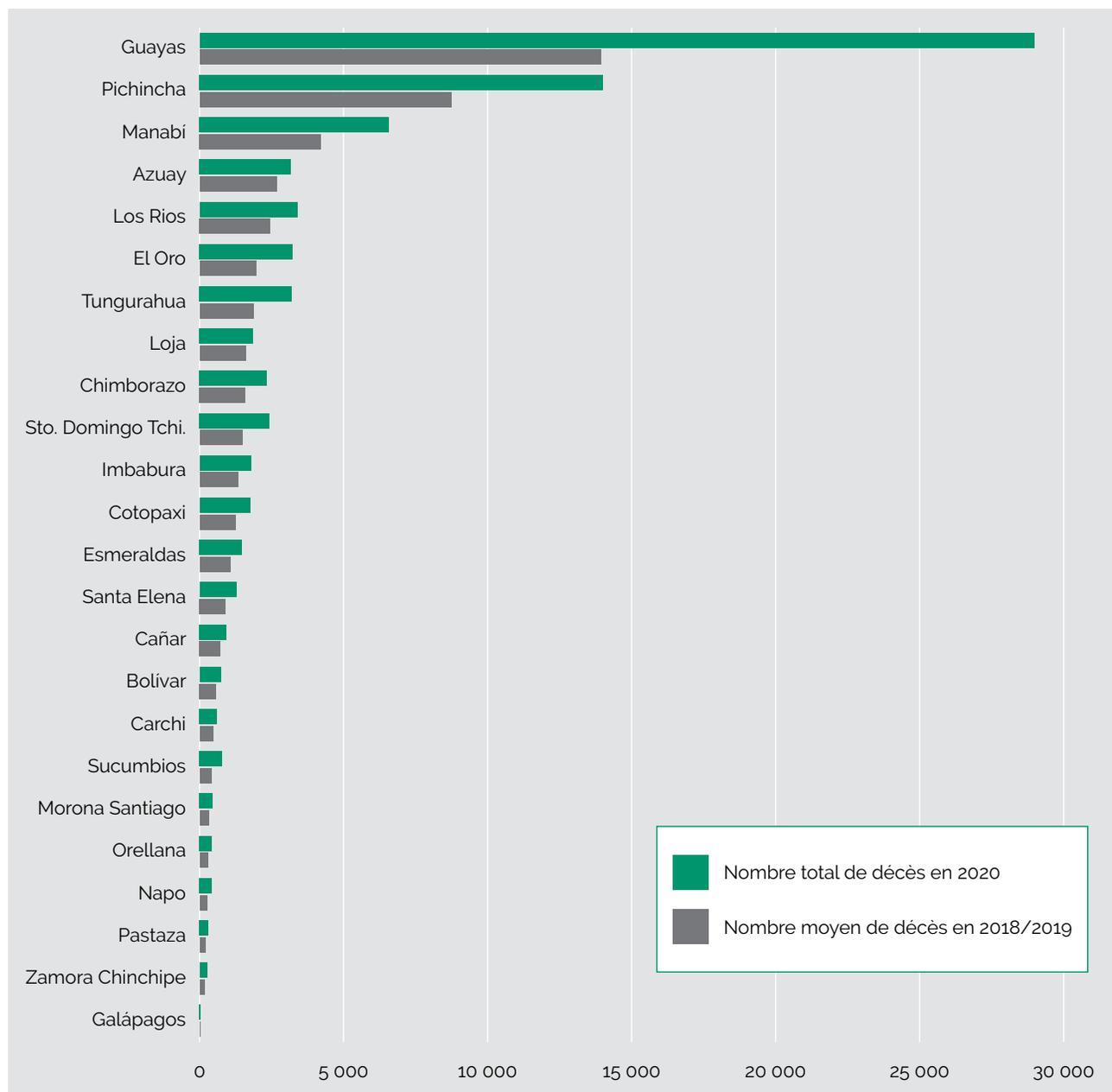
5 DIGERCIC. 2020a. registrocivil.gob.ec/cifras

6 DIGERCIC. 2020b. registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/protocolo_reanudación_de_servicios_v_2.0-signed_asg30092020.pdf

Les autres provinces qui ont mis en évidence une augmentation du taux d'enregistrement des décès toutes causes confondues au mois d'avril étaient Santa Elena avec 90,26 pour cent, Manabí avec 65,74 pour cent, et El Oro avec 65,28 pour cent d'enregistrements supplémentaires par rapport aux données de l'année 2019 pour la même période (information du bilan du 15 juillet 2020).

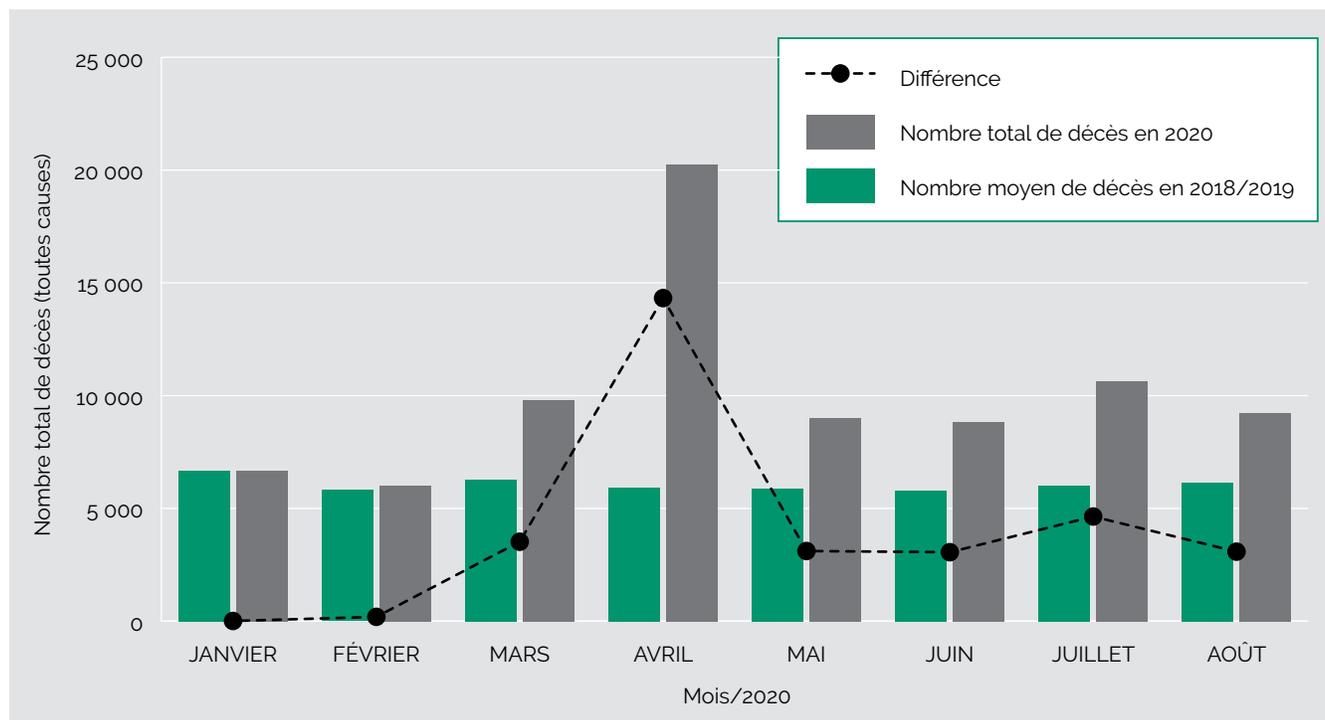
Ensuite, la figure 2 montre le nombre total de décès en 2020 (du 1^{er} janvier au 31 août) en comparaison avec le nombre moyen de décès sur la même période en 2018 et 2019 pour chaque province de l'Équateur. Quant à la figure 3, elle montre la distribution de ces décès au fil des mois pour tout le pays; le mois d'avril affiche le pic de décès le plus élevé.

Figure 2 : Nombre total de décès en 2020 (du 1^{er} janvier au 31 août) en comparaison avec le nombre moyen de décès sur la même période en 2018 et 2019 pour chaque province de l'Équateur.



Source : Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC), 2020

Figure 3 : Nombre total de décès par mois en 2020 (du 1^{er} janvier au 31 août) en comparaison avec le nombre moyen de décès sur la même période en 2018 et 2019 en Équateur.



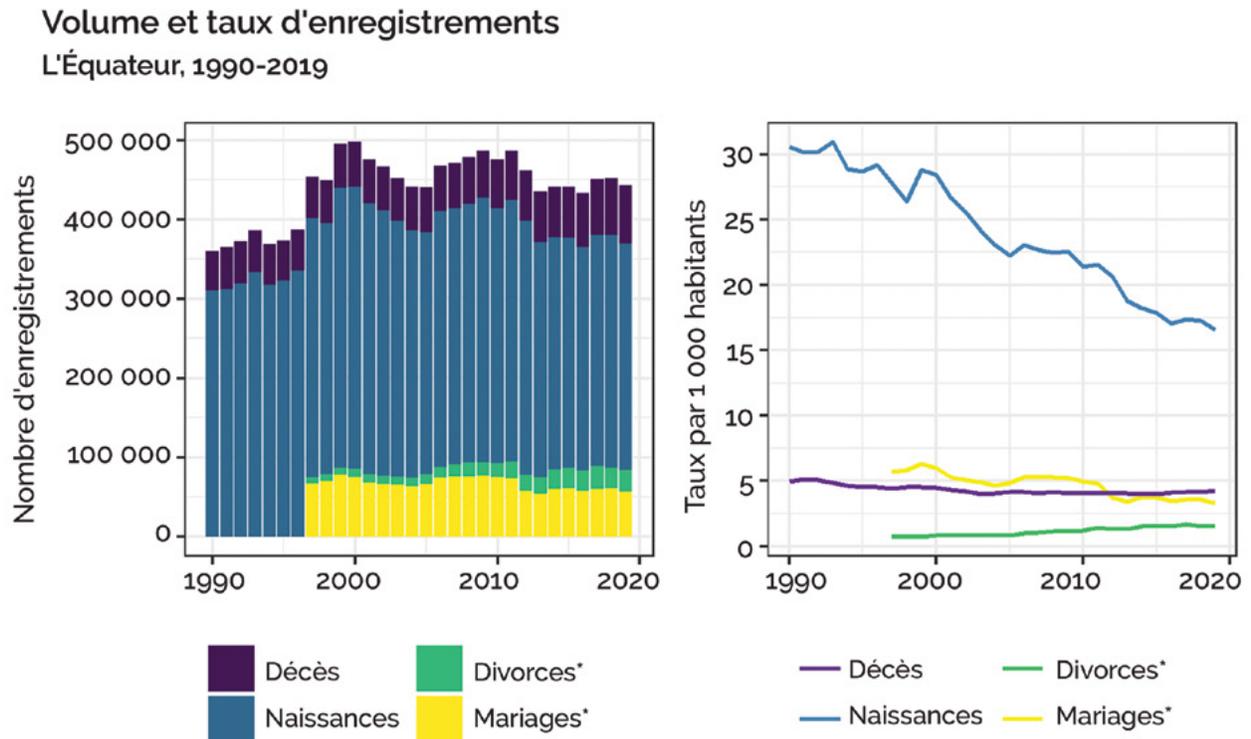
Source : Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité (DIGERCIC), 2020

Demande d'enregistrement de faits et d'actes civils, selon la région, en Équateur

La pandémie n'a pas seulement touché le pays de manière inégale, comme on l'a vu dans la section précédente; la qualité des services ESEC à l'échelle nationale est également liée à des questions démographiques et structurelles. Les populations de ces régions présentent des différences importantes tant en matière de densité que de tranches d'âge, ce qui se répercute directement sur la demande d'enregistrement des faits et actes civils. La majeure partie de la population du pays se concentre dans les régions de la Costa (52,5 pour cent) et de la Sierra (41,9 pour cent), mais un contingent important vit en Amazonie (5,1 pour cent) Dans les régions insulaires (Galápagos) et dans les zones non délimitées (exclues des figures), on retrouve à peine 0,4 pour cent de la population.

L'Équateur se trouve aujourd'hui à un stade intermédiaire de sa transition démographique où sa population croît à un rythme inférieur (moins de 2 pour cent mais le pays présente une augmentation notable grâce à l'inertie démographique.

La preuve la plus visible de cette transformation est la chute du taux de natalité (figure 4), qui présentait déjà une diminution importante durant la période de 1990 à 2018, soit 44 pour cent. Les niveaux de mortalité n'ont pas substantiellement changé durant cette période, mais il est probable qu'ils commencent à augmenter progressivement au cours des prochaines années, en raison du changement dans la structure de la population occasionné par la modification de la composition démographique.

Figure 4 : Volume d'enregistrements et taux de naissance, de décès, de mariage et de divorce.

*La série chronologique des mariages et des divorces de l'INEC commence en 1997

Il s'agit d'une période de grande demande pour l'état civil (figure 4), considérant que les enregistrements des naissances se maintiennent à la hausse et que les décès augmentent progressivement. Bien qu'il existe des variations dans le taux de décès, elles n'ont pas d'incidence sur le niveau de demande, puisque la population augmente également. Par conséquent, en ce moment, l'Équateur fait face à une demande accrue en termes de services d'état civil.

Bien que le nombre de mariages ait diminué à partir de 2013, la baisse n'est pas aussi importante, et le nombre annuel est demeuré stable jusqu'en 2019. Les divorces ont nettement augmenté depuis le début de la série en 1997, en passant de 8 500 en 1997 à 26 800 en 2019. En termes de demande relative à l'état civil, pour les mariages et les divorces, on en a enregistré 78 500 en 1997 et 83 600 en 2019; la hausse du nombre de

divorces dépasse donc la réduction du nombre de mariages.

La demande totale en matière d'enregistrements des faits d'état civil en 2017, 2018 et 2019 était d'environ 450 000 enregistrements entre les naissances, les décès, les mariages et les divorces, sans compter d'autres demandes telles que la délivrance de cartes d'identité.

Durant le pic le plus élevé de la pandémie, on a concentré les efforts sur l'enregistrement des décès et des naissances. Au mois de mai, la DIGERCIC a repris le service d'enregistrement des mariages (in situ) en raison de la grande demande; près de 1 800 mariages à l'échelle nationale sont restés en attente entre mars et avril. C'est pour cette raison que le service a repris en mai, en vue de répondre à la demande endiguée, et plus tard en juin, on a amorcé

l'établissement de quarts de travail en ligne (dans le nouveau système) pour relancer complètement le service. Ainsi, en utilisant toutes les mesures sanitaires, les mariages civils ont été effectués dans le cadre de la nouvelle normalité.

D'un autre côté, la transcription des divorces est une formalité pour laquelle la demande est faible en temps normal, donc aucune mesure exceptionnelle n'a été prise à cet égard.

Le sous-enregistrement en Équateur

Dans le dernier recensement de la population et du logement en Équateur,⁷ on a inclus deux questions concernant les registres de population : si la personne avait une carte d'identité (et, donc, était déjà inscrite sur les registres d'état civil) et, si ce n'était pas le cas, si elle était enregistrée. Sur les 14 483 499 déclarations, 161 244 personnes (1,11 pour cent) seulement ont répondu qu'elles n'avaient pas de carte d'identité et qu'elles n'étaient pas enregistrées; par conséquent, les mesures de l'INEC étaient en accord avec le sous-enregistrement des naissances.

Pour ce qui est de l'état civil des naissances vivantes (naissances et enregistrements par la suite, à n'importe quel moment de sa vie), l'Équateur détient un registre de sa population pratiquement complet. Toutefois, comme l'a souligné Peralta,⁸ il lui est encore difficile de garantir la totalité et la qualité de l'information au sujet des décès.

Les différences régionales sont importantes, comme le cas de la région amazonienne, qui présente jusqu'à 2 pour cent de population non enregistrée, tandis que la Sierra se situe à 0,8 pour cent. Au niveau national, le niveau général de sous-enregistrement est faible. On n'a pas relevé de différences significatives selon le sexe dans cette population.

Selon les données du Service d'état civil pour l'année 2020, on constate que le sous-enregistrement d'enfants de moins de cinq ans fluctue entre 44,2 pour cent dans la province des Galápagos et 3,5 pour cent dans la province de El Oro, tandis que la moyenne nationale est de 16,47 pour cent. Comme résultat, on estime la couverture nationale de l'enregistrement des naissances à environ 83,5 pour cent. Cependant, dans les régions comme les Galápagos (55,8 pour cent), Bolívar (60,2 pour cent), Zamora Chinchipe (61,0 pour cent) et Cañar (64,4 pour cent), on a encore une couverture inférieure à 65 pour cent.

MESURES EFFICACES PRISES POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS IMPOSÉS PAR LA COVID-19 EN ÉQUATEUR

Dans cette section, nous allons aborder les principales mesures d'urgence de la DIGERCIC face à la pandémie de COVID-19 à partir de mars 2020. Les mesures se sont avérées nécessaires non seulement pour satisfaire à la grande demande en matière d'enregistrement des décès causée par la pandémie, mais également pour garantir la sécurité sanitaire des prestataires de services et les usagers du système de l'état civil en Équateur, dans le but de maintenir au niveau le plus bas possible le sous-enregistrement des naissances, des mariages et des décès, ainsi que pour fournir des données fiables aux institutions, aux médias et aux universités, par l'entremise de données mises à jour quotidiennement qui ont été présentées sur notre portail Web.

Parmi les principales mesures entreprises par l'institution dans le cadre de la crise sanitaire, nous pouvons citer les procédures préexistantes à moyen et long terme qui ont été exigées

7 INEC. 2010. ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/

8 Peralta, A. et al. 2019. pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-019-0183-y



avec plus d'intensité, comme la modernisation du système d'état civil, la stratégie d'équipes mobiles et le système d'état civil en ligne (REVIT), de même que d'autres mesures entreprises à court terme.

Protocoles d'urgence à court terme

Intégration coordonnée des unités hospitalières

À partir du 20 mars 2020, la DIGERCIC a coordonné l'enregistrement des décès dus à la COVID-19 avec le réseau de santé intégrée par les unités hospitalières de l'Institut équatorien de sécurité sociale, le ministère de la Santé publique et l'Association nationale de cliniques et d'hôpitaux privés de l'Équateur, afin qu'elles se fassent de manière directe entre le Service d'état civil et le médecin qui atteste du décès, et ce dans le but de préserver la santé, la sécurité et le bien-être des citoyens qui requièrent le service, en évitant ainsi la rupture de la barrière épidémiologique et en garantissant en même temps la prudence pour les fonctionnaires qui sont présents et travaillent sur place.

Le 24 mars 2020, l'administration centrale, au moyen d'un décret présidentiel, a créé un groupe de travail spécial dans le but d'avoir un protocole précis pour la collecte des cadavres dans la ville de Guayaquil, l'épicentre de la pandémie au

niveau national. Le Service d'état civil a participé de manière active à l'élaboration de lignes directrices pour la procédure d'enregistrement de décès des personnes décédées à leur domicile.

Stratégie de prestation de services

Le Comité national des opérations d'urgence a prévu un système de « feux de signalisation tricolores » pour le retour progressif aux activités présentiels qui classe les provinces dans des couleurs qui vont du rouge, avec des mesures strictes en matière d'isolement et de distanciation sociale, au jaune et au vert, avec davantage de flexibilité dans les restrictions.

En accord avec le système de feux de signalisation des provinces, la DIGERCIC a mis au point le Protocole de reprise des services de la Direction générale de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité, par lequel on élabore des directives pour la gestion du talent humain, de même que les normes sanitaires qui sont d'application dans tous les bureaux du pays, qui prennent en compte la distanciation physique recommandée par les organismes de santé, l'utilisation de masques et le lavage constant des mains. Dans ce contexte, la stratégie de prestation de services, selon la planification précédente, permet à l'institution de continuer à prêter attention avec une demande contrôlée pour éviter les rassemblements aux guichets de services physiques.

Établissement de quarts de travail et nouveaux bureaux

L'objectif de l'établissement de quarts de travail est que la DIGERCIC puisse contrôler la demande du service et, surtout, la quantité de personnes qui entrent dans ses antennes, ce qui permet de veiller à la santé de toutes et tous, étant donné que le service d'identification est le plus demandé par les citoyens. Les services de cartes d'identité sont disponibles dans les 38 antennes de la

DIGERCIC comptant des points d'impression et dont le canton a un feu de signalisation orange, et les usagers doivent planifier le rendez-vous correspondant sur Internet.

À partir du 20 avril, on a habilité cinq antennes de l'état civil dans les établissements de santé (ARCES) supplémentaires pour l'enregistrement des naissances en temps opportun. À partir du 4 mai 2020, la DIGERCIC a offert le service d'enregistrement des naissances dans 45 antennes à l'échelle nationale selon des horaires du lundi au vendredi de 8 h à 12 h. Depuis le 4 mai 2020, on offre le service selon la modalité de l'établissement de quarts de travail, dans le but d'éviter les rassemblements dans les antennes; ainsi, les usagers devant accéder à ce service doivent planifier leur rendez-vous en ligne.

À la fin du mois de mai, on avait habilité 80 antennes pour l'enregistrement des naissances y 75 agences et trois agences ARCES pour l'enregistrement des décès. À la fin du mois de juin, on avait habilité 162 antennes sur 209 et huit antennes ARCES à l'échelle nationale, ce qui démontre une reprise progressive du service qui permet de garantir le droit à l'identité des enfants du pays.

À partir du 26 mai 2020, on a ouvert au départ 12 antennes dans des cantons où les restrictions en termes de mobilité et d'isolement ont été assouplies face au recul du nombre de contagions et à la réduction des taux de mortalité, donnant lieu à un « feu de signalisation orange ». Comme on l'a mentionné précédemment, on a offert le service de mariages peu à peu pour les personnes qui étaient en attente en raison de l'apparition de la pandémie. À partir du 23 juin 2020, on a repris la planification de nouveaux mariages, une fois les demandes en cours menées à terme, avec l'habilitation de 91 antennes au niveau national.

Guichet de services en ligne par l'intermédiaire de l'agence virtuelle

Durant la pandémie, on a assuré la continuité des services grâce à l'agence virtuelle disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, en délivrant des certificats de décès, d'identité, de mariage, de naissance et d'union de fait, entre autres. Le résultat s'est traduit par l'enregistrement de 46 004 usagers en mai 2020 et de 58 064 usagers en juin, contre 12 984 et 12 350 personnes en 2019 pour les mêmes mois.

À partir du mois d'avril 2020, on a mis en service la demande de déclaration de décès en ligne par l'intermédiaire de la plateforme numérique. Cette procédure est disponible pour toutes les causes de décès, ce qui implique que le membre de la famille nécessitant le service doit joindre le formulaire de décès de l'INEC (document d'habilitation qui enregistre les données générales de la personne décédée ainsi que la cause dûment approuvée par le médecin responsable) numérisé. Dans le cadre du processus, le Service d'état civil valide l'information et envoie le certificat de décès directement à l'adresse électronique enregistrée, ce qui garantit ainsi l'utilisation des technologies de l'information pour rapprocher les services des citoyens.

Le projet d'enregistrement des décès en ligne correspond au développement d'un logiciel réalisé par l'institution et motivé par les défis engendrés par la pandémie. Actuellement, on observe que dans certaines villes, on a optimisé davantage le recours à l'agence virtuelle par rapport aux visites en présentiel. Soulignons par exemple le District métropolitain de Quito, où 70 pour cent des enregistrements se font en ligne. Depuis le début de cette stratégie au bilan correspondant du 15 juillet au 31 août, on a réalisé 28 672 enregistrements de décès en ligne, ce qui représente 50,60 pour cent du total des enregistrements pour cette période.

Ce nouveau mécanisme répond à la capacité de résilience de l'institution, de même qu'à la politique du gouvernement intitulée « Ecuador Digital » qui stimule le gouvernement national, dans le but de numériser la majeure partie des formalités possibles en unissant les efforts et en mettant au point des stratégies qui permettent de garantir l'inclusion numérique sur tout le territoire national.

Publication de chiffres mis à jour quotidiennement

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pandémie, il est important de souligner la transparence dans le traitement de l'information, non seulement à l'intention des citoyens, mais également en raison de la possibilité que les médias et les universités comptent sur les données quotidiennes mises à jour, pour pouvoir communiquer et évaluer les données de manière opportune, de même que le rapport permanent à l'intention du Comité national des opérations d'urgence, pour alimenter la prise de décisions dans le domaine de la politique publique et des décisions gouvernementales.

À partir du 18 avril 2020, on a publié les données relatives aux décès sur la page Web de l'institution, afin d'informer les citoyens des statistiques sur ce fait vital. Depuis le 20 avril 2020, la DIGERCIC a mis à disposition de la population les données correspondantes aux chiffres quotidiens des enregistrements de décès dans les provinces et les cantons par l'entremise de la page Web.⁹ Les données sont publiées avec une fiche de métadonnées et un dictionnaire de variables, pour une meilleure compréhension et de meilleures explications des domaines utilisés pour la publication des chiffres de décès.

Prolongation de la durée de validité des cartes d'identité

Le système d'état civil, dans les limites des mécanismes institutionnels, a procédé à l'élaboration d'une résolution administrative sur la prolongation de la durée de validité des cartes d'identité expirées ou sur le point d'arriver à expiration. Cette résolution a été prise à la suite de la déclaration de l'état d'urgence, et sur la base de la préservation de l'exercice du droit à l'identité dans toute sa dimension et dans toute sa portée.

D'un autre côté, on a renforcé l'obtention du certificat d'identité et d'état civil, lequel possède la même validité et les mêmes données que la carte d'identité et, durant l'état d'urgence, la même validité.¹⁰ Ainsi, les citoyens souhaitant renouveler ou remplacer leur carte d'identité pourraient utiliser le certificat d'identité, au même titre qu'ils peuvent l'obtenir auprès de l'agence virtuelle de l'état civil, sans devoir se rendre physiquement dans les bureaux. De ce fait, en février 2020, on a émis 419 certificats dans un contexte sans pandémie contre 4 245 au mois d'avril dans un contexte de pandémie, un chiffre qui a doublé pour atteindre 8 424 certificats en mai.

Exonération de la perception des frais

Lors de la séance plénière du Comité national des opérations d'urgence tenue le 27 mars 2020, il a été convenu que tant que l'état d'urgence sanitaire décrété par le gouvernement national durerait, on suspendait la perception des frais établis pour l'émission des certificats de décès ordinaires et extraordinaires, éliminant ainsi les obstacles économiques pour l'accès à l'enregistrement dans le délai imparti et

9 DIGERCIC. 2020a.

10 La différence ponctuelle entre les deux documents est que le certificat est un document électronique au format A4 (imprimable), tandis que la pièce d'identité est une carte physique qui répond à des caractéristiques qui lui sont propres et qui sont reconnues dans la législation technique et juridique en vigueur.

garantissant une couverture plus large. Ceci représentait une initiative positive pour les familles équatoriennes qui ont perdu des êtres chers durant la pandémie, car elles n'ont pas dû se soucier du paiement du certificat et de passer par la caisse de la banque.

Protocoles d'urgence fondés sur des initiatives à long terme

Modernisation du système de l'état civil

Fin 2008, à partir d'un diagnostic institutionnel, on a montré que l'infrastructure du Service d'état civil de l'Équateur en général était obsolète et inadéquate.

- Elle ne remplissait pas les exigences techniques pour son fonctionnement administratif, opérationnel et technique;
- La majeure partie de cette infrastructure n'était pas la propriété du Service d'état civil;
- Les centres de traitement de l'information et ceux destinés aux archives physiques situés dans tout le pays n'offraient aucune sécurité physique pour la conservation d'information confidentielle;
- Les processus et formalités entraînés n'étaient pas clairs.

Tous les aspects précédents ont causé l'insuffisance et la qualité médiocre du service aux usagers.

Pour cette raison, l'Équateur a entrepris le projet intitulé Modernisation du système national de l'état civil, de l'identification et des cartes d'identité – phase de massification. De 2010 jusqu'à ce jour, il a augmenté son budget de 20,97 pour cent (48 143 156,44 \$ US). À l'heure actuelle, il a exécuté 84,01 pour cent par rapport au total des investissements qui, en termes absolus, représentent 233 256 636,28 \$ US.



Photo : Bryan Delgado / Unsplash

Les principaux axes et volets du projet sont les suivants :

- Volet n° I : Augmentation de la couverture
- Volet n° II : Amélioration de la qualité de la prestation de services
- Volet n° III : Surveillance et contrôle du projet
- Volet n° IV : Évaluation du projet

Tous les volets revêtent une importance capitale pour pouvoir garantir l'accès opportun aux services d'état civil sur tout le territoire national, et ils sont caractérisés par la rénovation technologique, l'amélioration de l'infrastructure et le renforcement des talents humains. Le projet

de modernisation se poursuit, et nous disposons aujourd'hui du document de voyage électronique, le passeport électronique, et de l'élaboration d'une nouvelle pièce d'identité, lesquels sont conformes aux normes internationales et aux nouvelles mesures de sécurité qui permettront la rénovation intégrale des équipes, des programmes et des logiciels avec un service d'authentification biométrique (empreintes digitales et visage).

Système d'enregistrement électronique des faits d'état civil

Une autre mesure ayant contribué à la modernisation du système d'état civil et qui a été fondamentale pour l'état civil au milieu de la crise sanitaire provoquée par la COVID-19 est le système d'enregistrement des faits d'état civil en ligne (REVIT). Le système REVIT est un système permettant d'enregistrer les données relatives aux naissances vivantes et décès au moyen de l'application du système national de santé; il contribue à la production de statistiques en ligne et à la visibilité des mineurs, et ces données sont partagées instantanément avec l'INEC et le ministère de la Santé.¹¹ Ce système a dynamisé et assoupli le processus d'enregistrement des naissances et des décès qui, jusqu'en 2015, se réalisait de façon manuscrite dans les établissements de santé et qui, pour cette raison, posait des difficultés en raison du transfert tardif des données de la part de l'établissement de santé ou des doublons dans les enregistrements des naissances.¹²

Non seulement l'automatisation du processus d'enregistrement des naissances vivantes et des décès contribue à réduire le sous-enregistrement des naissances, mais elle augmente également la fiabilité des données produites, facilite la

surveillance et la quantification des naissances, et offre également la possibilité d'enregistrer et de consulter l'information de la mère et du nouveau-né et la production du numéro d'identification unique (NIU) de l'enfant. Cela permet ainsi immédiatement, dès la naissance d'un enfant, de lancer le processus d'enregistrement de son existence.¹³

Dans le contexte de crises sanitaires ou de toute situation de risque et d'urgence, l'interopérabilité du système REVIT rend compte des difficultés d'accès telles que les distances géographiques, la distance sociale, les restrictions de circulation intraurbaine, interurbaine et interprovinciale qui touchent les populations les plus éloignées, de même que celles qui vivent dans les zones urbaines marginales. En outre, la réponse rapide du système est fondamentale en temps de crise sanitaire en vue de faciliter la prise de décision immédiate. Néanmoins, l'exigence d'une connexion Internet peut tout de même être considérée comme un obstacle à caractère socioéconomique et culturel dans certaines régions de l'Équateur.

Il est important de souligner que le système REVIT n'a pas été créé pour résoudre la question du sous-enregistrement en temps de crise sanitaire comme celle de la COVID-19, mais que son existence et les investissements constants depuis 2015 ont permis l'utilisation d'un système qui a déjà évolué et qui fonctionne. On a commencé à déployer ce processus au milieu de l'année 2014 et il s'est poursuivi jusqu'en mai 2017. Durant cette période, on a conclu 570 ententes avec des entités publiques et privées du pays pour que leurs médecins participent à la mise en œuvre de ce système. Ces ententes impliquaient la participation

11 Torresano Melo, M. et al. 2018.

12 Mora, K. et al. 2017.

13 Torresano Melo, M. et al. 2018.

d'environ 1 660 utilisateurs médicaux du système de santé, et jusqu'en mai 2017, elles ont produit au total 250 000 enregistrements électroniques de naissances vivantes.

Cependant, étant donné le précédent selon lequel il subsiste un pourcentage élevé de décès au sein du ménage qui demeurent en dehors du système REVIT, il s'avère nécessaire de pouvoir élargir la couverture dans le but d'améliorer davantage l'enregistrement du nombre de décès et la qualité de cet enregistrement.

Équipes mobiles

La DIGERCIC a mis en œuvre la stratégie d'équipes dans le but de réduire le sous-enregistrement dans les zones géographiquement éloignées ou ayant une population se trouvant dans des conditions de vulnérabilité. À ces endroits, il existe des facteurs socioéconomiques et culturels, ainsi que des conditions géographiques du territoire, qui sont dissuasifs, principalement dans les zones rurales et pauvres, pour les mères ou les pères qui doivent se rendre aux bureaux du Service d'état civil pour y réaliser l'enregistrement de leurs nouveau-nés dans le délai légal.¹⁴

Pour cette raison, on a procédé à des interventions sur le territoire aux côtés d'autres institutions publiques, de l'entreprise privée, d'organismes internationaux et de gouvernements autonomes décentralisés (GAD) grâce à la conclusion d'ententes qui ont permis la mise en place d'équipes mobiles pour la délivrance de cartes d'identité et de certificats, exigées par les groupes cibles prioritaires.¹⁵

La mise en œuvre du mécanisme d'équipes mobiles sur le territoire a laissé derrière elle la conception d'un État réceptif et statique

qui attend que le citoyen se rende au bureau d'état civil, pour un État plus actif et dynamique qui va à l'encontre du citoyen, éliminant ainsi progressivement les obstacles géographiques et économiques qui l'empêchent d'accéder au document d'identification légal.¹⁶

Dans le cas précis de la pandémie, les équipes mobiles ont permis non seulement de dépasser les obstacles préexistants à caractère socioéconomique, culturel et géographique, mais également de rapprocher les services dans un contexte de restriction de la mobilité intraurbaine, interurbaine et interprovinciale qui a touché les populations plus vulnérables. On a créé ces mécanismes administratifs pour que, malgré les restrictions, on puisse obtenir les laissez-passer nécessaires pour rapprocher les services d'état civil de la population en situation de vulnérabilité. Il convient de mentionner que la stratégie d'équipes mobiles va se poursuivre et sera renforcée après la pandémie.

ENJEUX ET DÉFIS STRUCTURELS DU SYSTÈME DE L'ÉTAT CIVIL EN ÉQUATEUR

Le système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil constitue un pilier fondamental pour la consolidation de politiques publiques meilleures et en plus grand nombre, qui sont tournées avant tout vers la population vulnérable. Le défi de la région et de l'Équateur, après la pandémie, sera la recherche permanente en vue de garantir un niveau de sous-enregistrement des plus faibles, de même que le perfectionnement des mécanismes et des protocoles institutionnels, dans le but d'assurer la conformité de la qualité de l'information enregistrée par rapport aux normes plus élevées.

14 Taiano, G. V. 2019. clarcierv.com/IMG/pdf/Revista-CLARCIEV-Edicion2.pdf

15 Ibid.

16 Ibid.



Photo : Diego Delso CC BY-SA delso.photo

À cette fin, comme le mentionne l'Organisation des États américains, c'est à partir d'un objectif multidimensionnel que nous pouvons travailler, évaluer et améliorer la qualité des enregistrements et renforcer les capacités de réponse des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil,¹⁷ pour répondre ainsi aux requêtes des citoyens en matière d'accès aux services publics et à la garantie de leurs droits, à partir de l'enregistrement adéquat et pertinent de l'identité légale.

Sur la base de l'analyse des données et du diagnostic réalisé tant au niveau national que dans les mesures entreprises dans le cadre de la pandémie, nous sommes en mesure de cerner quelques enjeux et défis structurels.

Intégration dans le système de santé

Le développement du système ESEC est fréquemment facilité par le processus d'urbanisation et de concentration de la population dans un petit nombre de centres urbains. Dans ces localités, il est possible d'investir dans les établissements de santé et les

services à grande échelle, en synergie avec la couverture et la qualité des enregistrements.

Toutefois, les circonstances historiques, nationales ou régionales peuvent compliquer l'évolution du système. En Équateur, on a beaucoup progressé en matière d'enregistrement des naissances et des décès avec l'implantation du système REVIT, ainsi qu'en matière de qualité du service avec la modernisation de la DIGERCIC. Des enjeux subsistent, notamment la proportion importante de décès survenus à domicile (46 pour cent en 2018, selon l'INEC)¹⁸ qui, s'ils ne constituent pas un obstacle insurmontable, nécessitent cependant des solutions actives de la part de l'État afin de garantir l'enregistrement de ces événements durant le délai légal et de façon adéquate.

Dans ce cadre, l'intégration au système de santé du pays, encore assez segmenté entre le ministère de la Santé publique, l'Institut équatorien de sécurité sociale et le secteur privé, est essentielle, mais plutôt complexe. Encore une fois, l'implantation du système REVIT a permis de progresser dans ce domaine en simplifiant

17 Organisation des États américains. oas.org/sap/docs/puica/Documento_Criterios_para_los_sistemas_RC.pdf

18 INEC. 2019. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf

la communication entre le professionnel ou l'établissement de santé, la DIGERCIC et l'INEC, améliorant ainsi le caractère opportun et la qualité. Pour cette raison, l'une des réflexions les plus importantes de ce document est la nécessité de continuer à élargir la couverture du système REVIT en vue d'améliorer les enregistrements et la qualité de ceux-ci.

Qualité de l'enregistrement

Le défi lié à la progression de la qualification de professionnels de la santé ou de responsables autorisés pour améliorer la qualité des rapports sur les causes de décès reste d'actualité. Ce problème est fréquemment montré du doigt par des analystes en la matière,^{19 20} et il a fait l'objet d'une initiative de Bloomberg Data for Health²¹ qui a cherché à former des médecins dans le domaine de la certification des causes de décès et de l'utilisation du système REVIT pour l'enregistrement des décès.

Dans les situations de risque et d'urgence comme celles de la COVID-19, l'information ne pourra être précise si l'enregistrement ne se fait pas en temps voulu, mais également si les professionnels responsables des certificats de décès n'abordent pas et ne remplissent pas correctement le rapport statistique qui permet ainsi la codification adéquate de la cause de décès. Ces facteurs ont une influence directe sur la qualité de l'enregistrement, et donc sur le suivi et la production de statistiques permettant de bien comprendre les répercussions de la pandémie pour donner des réponses en accord avec celles-ci.

Culture de l'enregistrement

Les progrès réalisés dans le système ESEC dépendent de la responsabilité partagée des agents privés et publics. Bien qu'il y ait une amélioration de la qualité de la structure publique pour la réalisation et le traitement des enregistrements, une incitation est nécessaire pour que l'individu se rende au guichet des bureaux d'état civil, si l'on souhaite réduire le sous-enregistrement et améliorer la qualité de l'information.²² Cette incitation trouve fréquemment son origine dans la prestation de services publics tels que l'éducation, la santé et la sécurité sociale. Dans un contexte de pauvreté, de vulnérabilité sociale ou d'isolement géographique, des mesures supplémentaires ou combinées sont d'autant plus nécessaires pour créer des conditions permettant d'améliorer son utilité. Dans le cas de l'Équateur, on a adopté les stratégies d'équipes (*brigadas*), des tarifs différenciés et l'intégration avec d'autres acteurs publics et privés, notamment des établissements de santé et des entreprises de pompes funèbres.

Compte tenu de la grande diversité de coutumes et de cultures qui caractérisent la population de l'Équateur, l'élargissement de la couverture des faits d'état civil dans divers contextes représente un défi de taille, car il faut respecter les droits des différents peuples et nationalités, de même que leurs communautés et cultures qui ne peuvent être incluses automatiquement dans la norme, ce qui présuppose que les faits d'état civil se produisent dans des espaces institutionnels et que la population est de plus en plus concentrée sur le territoire. Par conséquent, les efforts en vue

19 Peralta, A. et al. 2019.

20 Rosero, A. P. C. et al. 2018. revistamedicahjca.iess.gob.ec

21 McLaughlin, D. et Lopez, A. D. 2019. doi.org/10.1590/1980-549720190016.supl.3

22 AbouZahr, C. et al. 2015. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)

de renforcer les systèmes d'état civil doivent tenir compte des divers facteurs et des obstacles au moment d'effectuer l'enregistrement. Le fait et acte d'état civil lié à l'enregistrement en temps opportun doit être pratique, accessible et proche pour les citoyens. En Équateur, il existe des territoires (surtout dans les campagnes) où le Service d'état civil est toujours difficile d'accès. Ainsi, les équipes jouent un rôle fondamental pour pallier cette situation.

Il est important également de pouvoir communiquer avec la population pour l'éduquer en matière de culture de l'enregistrement. Surtout dans les provinces où, en raison d'éléments structurels, les citoyens ne consultent pas la DIGERCIC en temps opportun, nous devons déployer une campagne de communication dynamique comportant des volets éducatifs, en partant d'une démarche axée sur les droits permettant de sensibiliser massivement la population à une culture d'enregistrement propice. Le langage inclusif est crucial pour pouvoir atteindre tous les segments de la population où l'on relève cette problématique, et surtout pour pouvoir continuer à intensifier la stratégie d'équipes mobiles mentionnée précédemment.

Caractère opportun de l'enregistrement

Dans une moindre mesure, mais toujours bien présent, le défi lié à l'enregistrement extraordinaire des naissances engendre des problèmes de caractère opportun qui compliquent la planification de politiques publiques, surtout dans des contextes de crise comme celle causée par la COVID-19. La stratégie d'équipes est une manière d'affronter ce problème, et elle doit être adoptée à partir de la réévaluation des risques après la pandémie.

Pauvreté et isolement géographique

Il existe des facteurs socioéconomiques et culturels, ainsi que des conditions géographiques du territoire, qui sont dissuasifs, principalement dans les zones rurales et où le taux de pauvreté est élevé, pour les mères ou les pères qui doivent se rendre aux bureaux du Service d'état civil pour y réaliser l'enregistrement de leurs nouveau-nés en temps opportun.²³

Tous les défis précédents mettent en lumière des dynamiques transversales comme la faible culture de l'enregistrement et des inégalités socioéconomiques et géographiques, entre autres. L'étendue géographique en Amazonie, par exemple, influence la qualité, et surtout la temporalité des enregistrements. Il est évident que les progrès réalisés concernant la couverture et la qualité des enregistrements dépendent de contextes précis, conjugués aux variables mentionnées.

Lacunes d'ordre juridique et technologies de l'information et de la communication

Dans le cadre de la politique d'*Ecuador Digital*, on opère la simplification des formalités par l'entremise de la numérisation et de la diminution du fardeau administratif, grâce aux quatre lois instrumentales fondamentales qui appuient le fonctionnement d'un système d'état civil, à savoir la protection de la personne et la confidentialité des renseignements, les lois relatives à la signature électronique, au gouvernement électronique et au vol d'identité.

Les lois sur la protection des données personnelles confèrent l'état de confidentialité et de protection juridique aux renseignements contenus dans les enregistrements des naissances et des décès. Les lois de gouvernance

23 Taiano, G. V. 2019.

électronique prévoient une réglementation sur la signature numérique, si le gouvernement choisit de fournir des renseignements et des services par l'entremise des technologies de l'information et de la communication (TIC), en vue d'octroyer une valeur juridique aux procédures électroniques. À leur tour, les lois de caractérisation du vol d'identité offrent un soutien dans le but d'atténuer le risque lié à l'usage impropre des renseignements confidentiels.

Dans bien des pays en développement, le champ d'application de ces lois demeure faible; autrement dit, ces lois ne créent pas de cadre juridique pouvant introduire des changements culturels, sociaux et technologiques, comme l'inclusion de systèmes de TIC. Ces lacunes s'insèrent dans un ensemble de problèmes intrinsèques dans le système d'enregistrement et de statistiques de l'état civil qui font en sorte qu'une fraction considérable de la population n'enregistre pas de naissances ni de décès.

En Équateur, la DIGERCIC entreprend un processus de numérisation de ses services en accord avec les dispositions de confidentialité et de bonne utilisation des renseignements personnels, processus qui s'est intensifié à la suite de la pandémie de COVID-19. La création d'une plateforme numérique pour l'enregistrement des décès en ligne, le renforcement de l'« agence virtuelle » pour l'émission de certificats et de documents d'habilitation et la proposition de planification sur la page Web réussissent non seulement à stimuler la politique numérique, mais aussi à préserver la santé du personnel, ainsi que celle des usagers en temps de pandémie.

CONCLUSION

Les États doivent s'engager à convertir les établissements de faits et d'actes d'état civil en organismes de services essentiels dans les situations d'urgence et de risque, et promouvoir et garantir la prestation de tous les services de l'état civil grâce à des protocoles d'urgence.

Le cas de l'Équateur nous montre que malgré la quarantaine, les restrictions en matière de mobilité, les aspects qui impliquent la paralysie d'un pays en raison de l'arrivée soudaine d'une pandémie et les taux de mortalité élevés enregistrés, on a créé des stratégies techniques et administratives qui ont permis le maintien des prestations de services de l'état civil durant la crise sanitaire.

Dans le cadre de la pandémie, les procédures et protocoles d'urgence mis au point ont été possibles grâce à la résilience de l'institutionnalisation de la DIGERCIC pour adapter la réponse et le service aux situations extraordinaires. Ces stratégies comprenaient des mesures comme l'élargissement des voies d'enregistrement tout en maintenant le respect de la vie privée et la confidentialité comme principe fondamental, ainsi qu'un exercice permanent d'épuration de la base de données et la confirmation à distance de l'information, étant donné le renforcement de la plateforme de services en ligne, par la création du service d'enregistrement des décès en ligne résultant de l'augmentation exacerbée des enregistrements associés à la pandémie.

La formation constante du personnel de service, combinée à un système d'administration fonctionnel en coopération intersectorielle pour renforcer le mécanisme d'enregistrement et de collecte de données, en plus de la publication de rapports quotidiens des chiffres officiels, permettent de continuer à produire des statistiques pour une politique publique qui offre des réponses adéquates dans des contextes fragiles. Cette dernière composante a eu un effet positif sur les citoyens et sur les médias, puisqu'il y avait une certaine méfiance par rapport aux chiffres donnés par d'autres ministères. C'est pour cette raison qu'est apparu l'engagement politique du gouvernement de l'Équateur visant à présenter les données quotidiennes sur les décès, toutes causes confondues, par l'entremise de la DIGERCIC, afin que les citoyens disposent de renseignements supplémentaires pour étayer le contexte des événements se déroulant dans le pays.

Dans une situation de risque et d'urgence, les décisions sont prises de façon rapide, on n'a pas le temps de créer de nouveaux systèmes structurels; en outre, tout le processus de crise sanitaire ou d'urgence s'accompagne d'une crise économique, ce qui ne laisse au pays que peu d'options pour de nouveaux investissements ou programmes nécessitant un financement important. Ainsi, il est recommandé d'investir dans une infrastructure solide à long terme. Un bon exemple est la modernisation de l'état civil opérée depuis 13 ans, de même que la création du système REVIT : ces processus, qui exigent du temps et des ressources en raison de leurs caractéristiques, ont accordé la résilience et la souplesse institutionnelles nécessaires pour s'adapter aux protocoles naissants qui ont permis de répondre à la demande déclenchée par la crise de COVID-19.

L'urgence a mis en échec la prestation de tous les services publics. Les leçons tirées en cours de route ont été variées, et le défi majeur a été d'agir avec diligence et efficacité dans les plus brefs délais, dans un contexte où l'on ne connaissait pas les pratiques exemplaires, en plus de vaincre la peur qui envahissait les fonctionnaires travaillant en présentiel et, surtout, d'accompagner Guayas et Guayaquil durant leurs journées les plus sombres. Le travail a été possible grâce à la volonté du gouvernement et à la décision de la DIGERCIC de ne pas arrêter les services et de s'adapter à de nouvelles technologies et dynamiques de travail.

La pandémie de COVID-19 représente sans nul doute un défi qui peut être résolu grâce à une approche multisectorielle à l'égard des exigences de la nouvelle réalité, en entreprenant des stratégies à court, moyen et long terme qui permettent de surmonter les obstacles structurels, en prêtant une attention pertinente aux populations plus vulnérables telles que les différents peuples et nationalités, la population adulte âgée et la population en situation de handicap. C'est dans les situations de risque et d'urgence que les systèmes de statistiques vitales et leurs institutions sont appelés à faire preuve de résilience pour pouvoir continuer à garantir non seulement l'enregistrement continu des faits et actes d'état civil d'une population, mais également le respect et la jouissance de ses droits.

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

BIBLIOGRAPHIE

- AbouZahr, C. et al. 2015. Civil Registration and Vital Statistics: Progress in the Data Revolution for Counting and Accountability. *The Lancet*, 386(10001): 1373-85. [doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60173-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60173-8)
- Banque interaméricaine de développement. 2018. Una historia de transformación: lecciones de la modernización del Registro Civil de Ecuador (2007–2016). Document de travail no. IDB-DP-599. Division Innovation for Citizen Services.
- Cornejo, M. 2011. Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencias y Desastres. salud.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Manual-para-la-Gestion-de-la-Asistencia-Humanitaria-Internacional.pdf
- Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación (DIGERCIC). 2020a. Reporte Especial de Defunciones corte 15 de julio 2020. registrocivil.gob.ec/cifras
- DIGERCIC. 2020b. Protocolo de Reanudación de los Servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación – DIGERCIC. registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/protocolo_reanudacio%CC%81n_de_servicios_v_2.0-signed_asg30092020.pdf
- INEC. 2010. Censo de Población y Vivienda. ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/
- INEC. 2019. Estadísticas Vitales: Registro Estadístico de nacidos vivos y defunciones 2018. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2019/Principales_resultados_ENV_EDF_2019.pdf
- INEC. 2019. Evolución Histórica del Registro de nacidos vivos, defunciones generales y defunciones fetales 2018. ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2019/Historia_EDG_2029.pdf
- McLaughlin, D. et Lopez, A. D. 2019. Strengthening mortality data for health policy and planning: the Bloomberg Data for Health Initiative in Latin America. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 22(Suppl. 3), e190016. doi.org/10.1590/1980-549720190016.supl.3
- Mora, K. et al. 2016. Registro en línea y asignación del número único de identificación del nacido vivo mediante la implementación del aplicativo revit en establecimientos del sistema nacional de salud.
- Moreno Garcés, L. 2020. Décret présidentiel no. 1017. defensa.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf
- Nations Unies. 2007. Hyogo Framework for Action 20052015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. International Strategy for Disaster Reduction. unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf
- Organisation des États Américains. A First Approach to the Identification of Criteria for Civil Registration Systems. Universal Civil Identity Program in the Americas. Secrétariat exécutif au développement intégré.

Organisation panaméricaine de la santé. 2020. Using ICD-10 Codes for COVID-19. paho.org/arg/index.php?option=com_docman&view=download&alias=468-covid-cie-codigos-2020-03-25-espanol&category_slug=documentos&Itemid=624

Peralta, A. et al. 2019. Evaluation of the mortality registry in Ecuador (2001-2013): social and geographical inequalities in completeness and quality. *Population Health Metrics* 17(1). pophealthmetrics.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12963-019-0183-y

Rosero, A. P. C. et al. 2018. Causas de Muerte Poco Útiles en el Hospital de Atención Integral del Adulto Mayor. *Revista Médica HJCA* 11(3): 215–21. revistamedicahjca.iess.gob.ec

Sjöstedt, M. 2015. Resilience Revisited: taking institutional theory seriously. *Ecology and Society*, 20(4): 1–9. ecologyandsociety.org/vol20/iss4/art23

Taiano, G. V. 2019. Mecanismos de Atención Idóneos para las Poblaciones Vulnerables con un Enfoque Humanitario. *Revista CLARCIEV*. clarciiev.com/IMG/pdf/Revista-CLARCIEV-Edicion2.pdf

Torresano Melo, M. et al. 2018. Una historia de transformación: Lecciones de la modernización del Registro Civil en Ecuador (2007-2016). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento para discusión N° IDB-DP-599.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Nous Soutenons le



**MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL**

Canada