

FICHE TECHNIQUE

Le rôle des systèmes dans la saisie de données vitales pour l'enregistrement des faits d'état civil, l'identification et la surveillance de la santé en pleine pandémie de COVID-19 : **Un exemple de bonne pratique au Rwanda**

INTRODUCTION

La République du Rwanda prend des mesures préventives pour répondre à la propagation de la pandémie de COVID-19 et à son impact sur la santé et la sécurité de la population. Ces mesures préventives comprennent les confinements obligatoires de son territoire à leurs différents stades : dans un premier temps, les gens étaient tenus de rester chez eux et de ne se déplacer que pour acheter et/ou consommer les biens et services essentiels. Une interdiction stricte des déplacements non essentiels a été imposée, et les institutions publiques et privées ont été contraintes d'adopter le télétravail pour maintenir la productivité et garantir la poursuite de leurs activités.

Le confinement obligatoire complet a été imposé pour la première fois à partir du 20 mars 2020, après l'apparition du premier cas de COVID-19 dans le pays le 13 mars 2020. Dans de nombreux pays, ces restrictions ont eu et continuent d'avoir des effets dévastateurs sur la prestation des services publics. Les effets négatifs devraient se poursuivre pendant la phase de transition et jusqu'à ce que la vie nationale se remette complètement du choc de la COVID-19.

L'objectif de ce dossier est de documenter le rôle des systèmes de saisie des données vitales pour l'enregistrement des faits d'état civil, l'identification et la surveillance sanitaire en pleine pandémie de COVID-19. L'objectif vise à :

- documenter les tendances et les technologies innovantes, ainsi que les domaines à développer dans les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et d'innovation en matière d'identité, afin d'élargir notre compréhension de leur rôle et de leur valeur au cours de cette période;
- décrire les éléments de données recueillis;
- étudier comment les données sont utilisées ou pourraient être utilisées pour contrôler les principaux indicateurs de santé (nombre de décès, causes de décès, surmortalité) et la surveillance de la santé.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC



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



CEA

INNOVATIONS EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES, DE PRATIQUES, DE PROCESSUS ET DE SYSTÈMES AU RWANDA

L'écosystème d'identité du Rwanda soutient les aspirations du pays en matière de transformation numérique. Dans le cadre de la vision du Rwanda numérique, les services gouvernementaux et les transactions économiques sont fournis par voie électronique. Cette approche est plus pratique pour la population et est plus efficace et transparente, même lors de catastrophes telles que la pandémie.

Le pays dispose de plusieurs actifs identitaires, qui sont harmonisés (ou en cours d'harmonisation). Dans l'ensemble, ils

- permettent l'identification universelle de la population afin qu'elle puisse faire valoir ses droits à toutes les étapes de sa vie;
- aider les agences gouvernementales, telles que la protection sociale, à améliorer la fourniture de services et de prestations pendant les crises sanitaires.

Ces innovations en matière de gestion de l'identité sont décrites en détail dans le présent document.

La plateforme en ligne du Rwanda : Irembo

Grâce à un partenariat public-privé, le gouvernement a pu construire et exploiter une plateforme d'administration en ligne, Irembo, par le biais de laquelle tous les services gouvernementaux sont fournis. L'objectif est de transformer la prestation des services publics, d'améliorer l'accès à l'information et de promouvoir la transparence. Grâce à Irembo, les citoyens ont accès à des services gouvernementaux intégrés par internet et au moyen des appareils mobiles.

Aujourd'hui, Irembo héberge plus de 100 services en ligne de diverses agences gouvernementales, avec plus de 90 000 utilisateurs par mois.¹ Les services sont disponibles en ligne, sur USSD,² et par l'intermédiaire d'un réseau d'agents d'assistance. Au fur et à mesure que la population prend conscience de l'existence d'Irembo, la plateforme a entrepris d'exploiter l'écosystème existant (télécommunications, infrastructures, ressources humaines et passerelles de paiement) en augmentant le nombre de canaux de paiement, de points d'accès, d'agents sur le terrain et le taux d'utilisation global. Ce service est conçu pour améliorer le mode de vie des citoyens en rendant l'accès aux services gouvernementaux plus facile, plus rapide et moins coûteux. Irembo prévoit :

- d'augmenter le nombre de services en ligne auxquels les citoyens peuvent accéder;
- d'augmenter le nombre de ses points d'accès à l'échelle nationale afin de se rapprocher encore plus de chaque citoyen du pays;
- de réorganiser les services gouvernementaux pour compléter l'économie sans papier et sans argent liquide que le Rwanda s'efforce d'atteindre.

1 Site Web d'Irembo. irembo.gov.rw/home/citizen/all_services

2 Les données de service supplémentaires non structurées (DSSNS) utilisent des codes disponibles sur un téléphone mobile.

On estime que 11 millions de personnes ont été servies, que de nombreuses institutions publiques et privées sont à bord et que plus de 200 000 certificats électroniques ont été délivrés.³ Le système a permis de réduire le temps d'attente pour obtenir des services. Une estimation approximative d'Irembo indique qu'au cours des cinq dernières années, l'existence d'une plateforme centralisée a permis aux gens d'économiser plus de 24 millions d'heures passées à se rendre dans des bureaux pour demander et récupérer des certificats et à se rendre dans des banques pour payer des services.

Irembo a permis de maintenir les services gouvernementaux disponibles et ininterrompus, même pendant des mois de confinement obligatoire partiel ou total et de restrictions de circulation. Les services étaient fournis en ligne à une époque où les mouvements de population étaient arrêtés ou très limités. Les services liés à l'ESEC et l'identification, comme l'enregistrement des décès, ont été fournis en ligne sans aucun contact physique ni interaction humaine pendant les pics de la pandémie de COVID-19.

En substance, Irembo est une interface entre le public et les services qui tire parti des renseignements d'identité contenus dans le registre national de la population (RNP). Chaque fois qu'un service d'administration en ligne est demandé, les renseignements d'identité contenus dans le RNP sont consultés pour vérifier que l'identité de la personne qui demande le service est authentique et que, sur la base des caractéristiques d'identité (y compris la date de naissance), cette personne remplit les conditions requises pour bénéficier du service demandé.

Les procédures actuelles de mise à jour du RNP ont permis d'élargir la base de données et d'actualiser les renseignements essentiels qu'elle contient. Aujourd'hui, nous estimons qu'il contient environ 11 446 349 éléments d'information sur les citoyens, soit 93 pour cent de la population résidente qui est d'environ 12 374 397 personnes.⁴ La base de données continue de croître à un rythme élevé, de sorte qu'il est possible de suivre le taux de natalité annuel à ce stade. L'enregistrement dans le RNP est obligatoire pour les Rwandais et les étrangers, y compris les réfugiés, de tous âges; cela inclut les enfants, qui, selon la loi, doivent être enregistrés par leurs parents ou tuteurs.

Le système ESEC national centralisé et intégré

Un nouveau système, appelé le système ESEC national centralisé et intégré (ESEC-NCI), a été lancé le 10 août 2020 dans le cadre des célébrations de la Journée africaine ESEC; il est interopérable avec le RNP grâce à un numéro d'identification unique attribué à la naissance. Cette interopérabilité garantit que chaque fois qu'un nouvel événement vital dans la vie d'une personne est enregistré dans le système ESEC, cette information est utilisée pour mettre à jour les caractéristiques d'identité de la personne dans le RNP. Le système ESEC-NCI se positionne ainsi comme un système central de sauvegarde de l'exactitude des renseignements d'identité dans le RNP.

3 Site Web d'Irembo. irembo.gov.rw/home/citizen/all_services

4 Institut national de la statistique du Rwanda. 2014. Recensement national de la population et des logements de 2012. statistiques.gov.rw/publication/rphc4-atlas

Ce système ESEC-NCI est déjà utilisé dans de grands hôpitaux dans une phase pilote. Il doit être étendu à tous les établissements de santé du pays pour les naissances vivantes et les décès qui s'y produisent et à certains des points de contact administratifs (cellules) les plus bas avec la population pour les événements qui se produisent à domicile. Le nouveau système permet la notification par les infirmières et la déclaration par la personne qui accompagne la mère, ou par la mère elle-même. L'enregistrement se fait dans l'établissement de santé : l'informateur fournit son numéro de téléphone de sorte qu'une fois l'enregistrement effectué, un message texte (SMS) est envoyé sur le téléphone portable de l'informateur avec le numéro d'enregistrement national. L'informateur peut ensuite demander l'acte de naissance numérique par le biais d'Irembo.

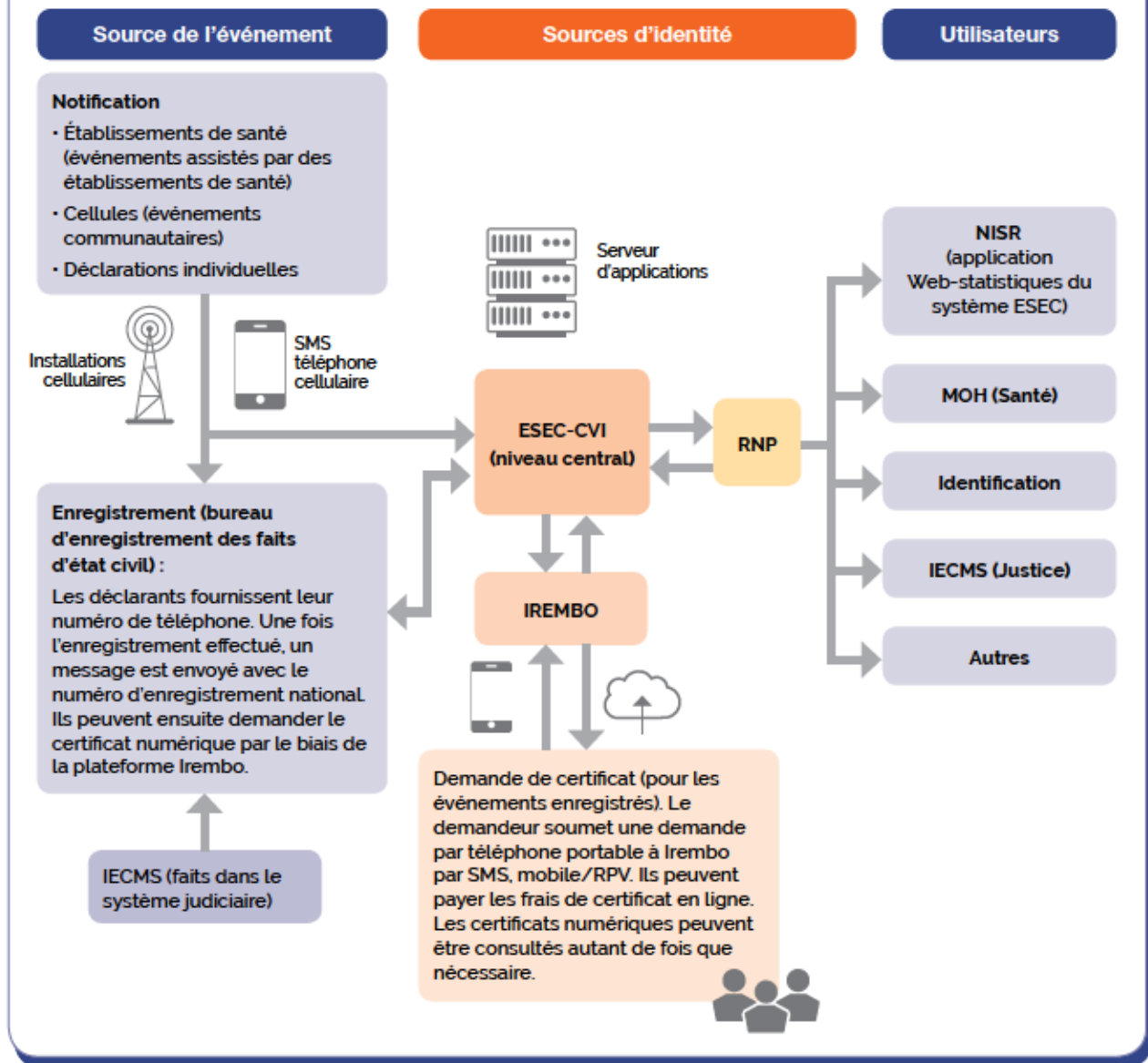
Une fois que le demandeur a obtenu le certificat, celui-ci est stocké dans le système. Il peut être consulté autant de fois que nécessaire ou imprimé. Certains certificats, tels que les certificats de mariage, ne restent que trois mois dans le système; le demandeur peut faire une nouvelle demande par voie électronique, si nécessaire. Le maintien du certificat numérique dans le système a été utile aux citoyens, car ils ne doivent plus le demander chaque fois qu'ils en ont besoin, mais peuvent le télécharger ou l'imprimer eux-mêmes.

Actuellement, seuls les naissances et les décès peuvent être enregistrés comme décrit ci-dessus dans le système ESEC-NCI. D'autres modules sont en cours d'élaboration pour permettre la notification et l'enregistrement électroniques des mariages, des divorces et des annulations de mariage, qui seront intégrés au système de gestion des documents électroniques du ministère de la Justice. Après la procédure judiciaire, des notifications seront envoyées à l'agence d'enregistrement des actes d'état civil pour achever la procédure et délivrer les certificats respectifs. Les quatre événements restants (adoptions, légitimation, reconnaissance et tutelle) seront élaborés d'ici fin 2021.

Un lien vers l'Institut national de la statistique permet d'extraire les statistiques de l'état civil pour produire les rapports. Les données sont également transmises au système de registre social afin de fournir des services, notamment pour les nouveau-nés, qui ont besoin d'une assurance-maladie immédiatement après leur naissance. Le Rwanda espère numériser les neuf faits d'état civil d'ici 2021 afin de disposer d'un système ESEC complet qui enregistre tous les faits d'état civil : de la notification à l'enregistrement et à la certification. Le système permettra également la production et le stockage de certificats numériques et, à terme, l'élaboration d'arbres généalogiques.

Le RNP sera automatiquement mis à jour au fur et à mesure que les renseignements seront saisis dans la base de données du système ESEC-NCI. Tous les utilisateurs, tels que les registres fonctionnels, auront également accès au RNP pour fournir des services aux citoyens et aux résidents dans le plein respect de la protection des données personnelles et de la vie privée. Il est prévu qu'au cours des prochaines années, tous les organismes et services gouvernementaux seront entièrement pris en charge par ce nouveau système. On s'attend également à ce que le recensement traditionnel soit allégé par un système de sortie qui comptera les populations vivantes géographiquement dans tout le pays.

Figure 1 : Architecture du système ESEC-NCI.



La base de données nationale d'identité et le numéro d'identité national

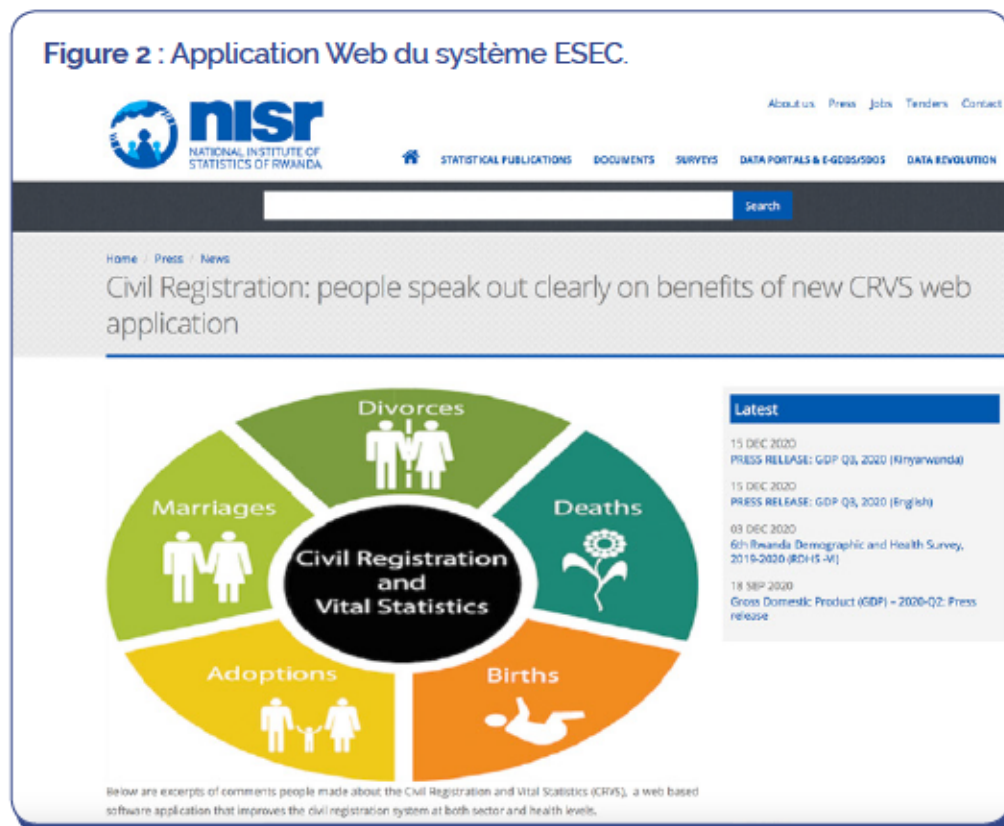
En plus du RNP, qui couvre l'ensemble de la population, une autre base de données ne couvre que les personnes âgées de 16 ans et plus et contient des données biométriques. Ces personnes doivent se rendre dans un centre d'inscription dans les six mois suivant leur 16e anniversaire pour compléter leur inscription biométrique (comprenant deux empreintes digitales et une photographie) et demander une carte d'identité nationale.

Actuellement, 99 pour cent des citoyens admissibles disposent d'une carte d'identité avec des données biométriques (photographies et empreintes digitales) dans la base de données nationale d'identité, ce qui correspond à environ 56 pour cent de la population résidente totale. La carte d'identité est considérée comme un bien personnel. Elle doit être demandée en personne au bureau d'état civil où la personne a été enregistrée dans le RNP ou, pour des circonstances particulières, au siège de l'agence d'identification à Kigali.

Institut national de la statistique du Rwanda – Application Web du système ESEC

Le système en ligne ESEC a permis à l'état civil de saisir et de stocker les événements survenus dans les établissements de santé pendant la période de fermeture totale ou partielle due à la COVID-19. Certains décès communautaires ont également été signalés dans le système dans les 20 pour cent de villages où le gouvernement pilote la mise en œuvre de l'outil d'autopsie verbale de l'Organisation mondiale de la Santé. Il reste à voir si les données sur les causes de décès rapportées dans le système ont été utiles pour la surveillance de la santé : le ministère de la Santé et ses partenaires ont dû faire d'énormes efforts pour s'assurer que la qualité des causes de décès rapportées dans le système soit améliorée avant que les données ne soient utilisées pour la prise de décision.

Figure 2 : Application Web du système ESEC.



Cette image est seulement disponible en anglais.

L'application a été développée en 2015 par l'Institut national de la statistique du Rwanda en collaboration avec le ministère des collectivités locales, le ministère de la Santé et l'Agence nationale d'identification.

- Ce système facilite la collecte, le stockage et la production de données sur les événements d'état civil (naissance, décès, mariage, divorce, adoption, reconnaissance et tutelle), y compris les causes de décès, par le biais des sites d'enregistrement des 416 bureaux de secteur et des notifications en ligne dans tous les établissements de santé (naissance et décès) et les tribunaux (divorces et autres questions d'état civil réglées dans un cadre judiciaire).
- Les développeurs ont ajouté des capacités tant pour les ressources humaines que pour l'infrastructure informatique nécessaire aux bureaux de secteur, aux établissements de santé et aux tribunaux.
- Le logiciel a été développé à un coût raisonnable et abordable.
- Le développement de l'application Web était conforme à la stratégie nationale pour le développement des statistiques,⁵ dont l'un des objectifs stratégiques est de renforcer le système d'enregistrement des faits d'état civil en tant que source de statistiques de l'état civil.

Cela montre clairement que ce système a été conçu principalement à des fins statistiques pour assurer une couverture complète des statistiques de l'état civil, mais son rôle dans le processus d'enregistrement ne doit pas être sous-estimé. Il permet de saisir des cas individuels présentant des caractéristiques similaires à celles qu'un registre d'état civil électronique devrait saisir, par exemple :

- les noms des personnes;
- les numéros de téléphone;
- l'âge, la date et le lieu des faits d'état civil;
- les causes de décès;
- d'autres renseignements démographiques.

L'application Web du système ESEC joue donc le rôle de notification électronique des faits d'état civil et a joué un rôle majeur lors de la crise de la COVID-19. Les bureaux d'enregistrement des faits d'état civil sont au courant de tous les faits qui se sont déroulés dans les institutions clés telles que les établissements de santé. Une fois les confinements obligatoires et les mouvements limités levés, les bureaux doivent communiquer avec ces institutions pour un enregistrement officiel.

L'application Web présente plusieurs avantages : par exemple, les établissements de santé sont reliés aux bureaux d'enregistrement des secteurs par des interfaces Web. Cela signifie que toutes les naissances et tous les décès dans ces entités sont saisis et automatiquement transférés au bureau d'enregistrement des secteurs respectifs pour confirmation et enregistrement officiel.

5 Institut national de la statistique du Rwanda. 2008. Stratégie nationale pour le développement des statistiques 2009-2014. statistics.gov.rw/publication/first-national-strategy-development-statistics-2009-2014

Un grand nombre de décès surviennent en dehors des établissements de santé, ce qui signifie qu'ils ne sont pas notifiés en temps utile et ne sont pas enregistrés dans le système ESEC. Cela conduit généralement à une sous-déclaration des décès et des causes de décès. Pour résoudre ce problème, une nouvelle plateforme, appelée « Home-Based Care Practitioners » (praticiens des soins à domicile), a été pilotée au niveau de l'administration de la cellule afin de stimuler le signalement des décès communautaires et des causes probables de décès en utilisant des techniques d'autopsie verbale reconnues à l'échelle internationale. Le programme des praticiens des soins à domicile a été lancé pour assurer le suivi des patients en soins palliatifs atteints de maladies chroniques, y compris les soins de fin de vie et le soutien aux familles en deuil. Cette approche pourrait à son tour

- réduire les coûts hospitaliers;
- libérer des lits pour d'autres patients;
- assurer le suivi à domicile des patients stables atteints de maladies non transmissibles;
- assurer le dépistage des maladies non transmissibles;
- réaliser des autopsies verbales à l'aide de questionnaires standardisés Smart VA.⁶

Le personnel de soins à domicile se distinguait des agents de santé communautaires volontaires par leur formation et leurs responsabilités. Ces membres du personnel ont été formés pour notifier les décès dans la communauté dans un système en ligne ESEC et pour effectuer des autopsies verbales afin de déterminer une cause probable de décès pour les décès survenant dans la communauté. L'application Web du système ESEC est liée au questionnaire Inter-VA installé sur leurs tablettes Android. Le programme a été testé dans 20 pour cent des cellules administratives dans toutes les provinces du Rwanda et a été couronné de succès.

Le système ESEC-NCI, récemment lancé, communique étroitement avec cette application Web du système ESEC pour éviter la duplication et le chevauchement des ressources et pour assurer l'assurance et le contrôle de la qualité. Les mécanismes d'échange de renseignements sont clairement définis. L'interaction entre les deux systèmes permettra de détecter d'éventuelles pratiques non autorisées telles que des enregistrements multiples concernant l'état civil individuel.

Avant que le système ESEC-NCI ne soit mis au point, une analyse préliminaire de l'application Web du système ESEC a été effectuée afin de vérifier si elle répondait aux exigences pour être un système électronique national de saisie, de gestion et de stockage des actifs de l'état civil. L'évaluation a révélé qu'un nouveau système, plus robuste, était nécessaire. L'élaboration du nouveau système s'est appuyée sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du système précédent. L'ancien système sera maintenu à des fins statistiques. Des protocoles d'interopérabilité et de liaison entre les systèmes sont en place pour assurer un échange fluide de renseignements et de données entre les systèmes, tout en respectant la protection des données personnelles et de la vie privée. La *Loi sur la protection des données et la vie privée* a été promulguée pour réglementer la production, l'accès et l'utilisation des données de manière responsable.

6 Smart VA est une application permettant de réaliser des autopsies verbales.

COMMENT LES FAITS D'ÉTAT CIVIL ONT ÉTÉ RAPPORTÉS PENDANT LE CONFINEMENT OBLIGATOIRE INSTAURÉ DANS LE CONTEXTE DE LA COVID-19

Les services d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification sont fournis par les entités administratives locales, du plus bas au plus haut niveau : villages, cellules, secteurs et districts.

- Les villages sont responsables de fournir toute forme de preuves à l'officier d'état civil pour l'enregistrement officiel.
- Les cellules sont responsables de la notification écrite de la survenue d'un fait d'état civil.
- Le secrétaire général du secteur effectue l'enregistrement officiel à l'échelle du secteur.
- Le maire de district, qui est la plus haute autorité locale décentralisée, est également un officier d'état civil *de jure*. Il ou elle fournit des services d'enregistrement des faits d'état civil lorsque les niveaux inférieurs ne sont pas en mesure de le faire en raison de diverses circonstances possibles.

En raison des restrictions liées à la COVID-19, l'enregistrement de certains événements d'état civil, tels que le mariage, a été mis en attente ou effectué sur rendez-vous. L'enregistrement des faits principaux s'est fait par le biais de plateformes en ligne. Les services de notification des faits survenant dans les établissements de santé ont été effectués virtuellement; tout retard dans l'enregistrement de faits d'état civil nécessitant un contact en personne serait effectué ultérieurement. Lorsque le confinement obligatoire a été assoupli, davantage de naissances et de décès ont été enregistrés; d'autres faits, tels que les mariages, ont continué à être suspendus pendant quelques mois.

L'enregistrement de certains faits s'est fait en ligne, sans aucun contact humain; les certificats ont été produits et délivrés de la même manière. Les demandes d'enregistrement de naissances et de décès et de certification de tous les faits d'état civil ont été soumises à l'officier d'état civil local pour être traitées en ligne selon les étapes suivantes :

- 1. Les citoyens s'inscrivent sur la plateforme Irembo** en utilisant l'identification nationale et le numéro de téléphone enregistré avec l'identification (ou, s'ils sont déjà enregistrés, ils se connectent simplement à Irembo). La demande peut également être faite par DSSNS.
- 2. L'utilisateur demande à enregistrer un fait d'état civil.** Dans le cas d'un décès, par exemple, la demande est soumise à l'officier d'état civil de la région où vivait le défunt. L'utilisateur doit joindre les documents appropriés :
 - Certificat médical de décès (si le décès est survenu à l'hôpital);
 - Rapport de cellule approuvé (si le décès est survenu à domicile);
 - Copie du passeport (si le défunt est un étranger);
 - Décision du tribunal (si le décès n'a pas été enregistré dans les 30 jours).

L'enregistrement est gratuit.

3. **Le demandeur paie la redevance si le service est payant.** Après avoir rempli la demande, le demandeur utilise le numéro de facturation reçu par téléphone, SMS ou courriel pour payer en ligne avec une carte de crédit ou choisir une autre option (mobile money avec certaines sociétés de télécommunications, ou paiement à la banque).
4. **Une fois le paiement effectué, le demandeur reçoit un autre SMS et/ou un courriel pour confirmer le paiement.** S'il ne reçoit pas de SMS et/ou de courriel dans les 30 minutes, le demandeur doit appeler le 9099 pour obtenir de l'aide.
5. **L'officier d'état civil local examine la demande une fois qu'il l'a reçue.** Les demandeurs reçoivent ensuite un SMS les informant que leur demande a été approuvée ou rejetée. Si la demande est approuvée, les certificats sont prêts à être imprimés. Si les demandeurs ne reçoivent pas de message texte dans les trois jours ouvrables, ils doivent communiquer avec leur bureau d'enregistrement local ou s'y rendre.

Les citoyens qui n'ont pas les moyens techniques de suivre les instructions ci-dessus doivent normalement s'adresser aux agents (présents dans tous les villages) pour obtenir de l'aide. Cependant, cette démarche n'a pas été encouragée pendant le confinement obligatoire total pour empêcher la transmission de la COVID-19.

Le paiement de ces services s'est fait principalement par le biais de paiements en argent mobile. Le nombre total d'abonnements actifs à la téléphonie mobile au Rwanda est passé de près de 9,7 millions à la fin du mois de mai 2020 à près de 9,9 millions à la fin du mois de juin 2020, soit une augmentation de 2 pour cent.⁷ En conséquence, le nombre d'abonnements mobiles pour 100 habitants a augmenté de 1,6 point de pourcentage, passant de 76,3 pour cent à 77,9 pour cent.⁸

L'argent mobile, qui facilite les transferts d'argent et les services de paiement sûrs et efficaces, s'est révélé être un outil inestimable pour favoriser la résilience. Pour protéger les segments d'utilisateurs les plus vulnérables, le gouvernement rwandais, par l'intermédiaire de la Banque centrale nationale et de tous les fournisseurs d'argent mobile (MTN Rwanda et Airtel Rwanda) et de leurs régulateurs, a réagi en adoptant une série de mesures visant à atteindre deux grands objectifs :

- Limiter la propagation du virus COVID-19 en encourageant les paiements numériques;
- Alléger la charge du coût de la vie pour les citoyens qui utilisent les paiements numériques.

7 Les abonnements actifs de téléphonie mobile cellulaire sont le nombre de cartes SIM qui ont généré des revenus pour l'opérateur au cours des 90 derniers jours.

8 Abonnements de téléphonie mobile cellulaire pour 100 habitants : Taux de pénétration de la téléphonie mobile (cartes SIM).

Voici quelques-unes des mesures prises :

- Tous les frais ont été supprimés pour les transactions de personne à personne.
- Les exigences d'enregistrement pour les nouveaux clients ont été assouplies et l'auto-enregistrement a été autorisé. La raison d'être de cette intervention était de réduire les contacts entre les utilisateurs d'argent mobile et les agents et d'encourager davantage de personnes à utiliser les services financiers numériques plutôt que l'argent liquide, y compris les personnes non bancarisées.
- Les frais pour les transactions de banque à porte-monnaie et de porte-monnaie à banque ont été supprimés. Cette mesure visait à encourager les recharges électroniques de fonds de caisse en lieu et place des transactions en face à face dans les points de vente des agents, qui comportent un risque de transmission du virus.
- Le pays soutient les agents de téléphonie mobile, qu'il a identifiés comme fournisseurs de services essentiels désignés. Cela garantit un accès continu aux facilités d'encaissement et de décaissement.
- Les limites de transaction et de solde ont été augmentées. Pour faciliter le commerce et l'achat d'articles essentiels, notamment de médicaments, les fournisseurs d'argent mobile ont obtenu l'autorisation réglementaire d'augmenter les limites des transactions et du solde du portefeuille. Les petites entreprises sont ainsi incitées à accepter les paiements par argent mobile tout en dépendant moins des paiements en espèces.

Témoignage d'un officier d'état civil local sur la plateforme Irembo

« L'utilisation du site IremboGov nous a vraiment aidés dans le secteur de Gitega, district de Nyarugenge. Avant de commencer à utiliser IremboGov, nous avions beaucoup de travail manuel à cause des nombreux documents et papiers que nous signions physiquement. Les citoyens demandaient différents services et nous devions utiliser des listes pour enregistrer ceux qui demandaient des services. Les documents s'empilaient.

Avec l'introduction du site IremboGov, les citoyens ne font plus la queue dans les bureaux publics pour demander des services et attendre que les dirigeants signent leurs documents. Aujourd'hui, lorsqu'un citoyen demande un service en remplissant toutes les conditions requises, nous approuvons le document et le lui envoyons instantanément.

Même pendant le confinement obligatoire dans le contexte de la COVID-19, nous avons fourni des documents aux citoyens. Les chiffres n'étaient pas élevés, mais nous avons tout de même fourni les documents depuis la maison. Nous avons vérifié le site quotidiennement pour nous assurer qu'aucun citoyen ne se voyait refuser le service. Nous avons fourni des services même si les chiffres étaient faibles. Par exemple, nous avons reçu des demandes de remplacement de la carte d'identité nationale, de l'acte de naissance d'un enfant, d'un acte de mariage, et nous avons pu continuer à fournir ces services pendant la période de confinement. »⁹

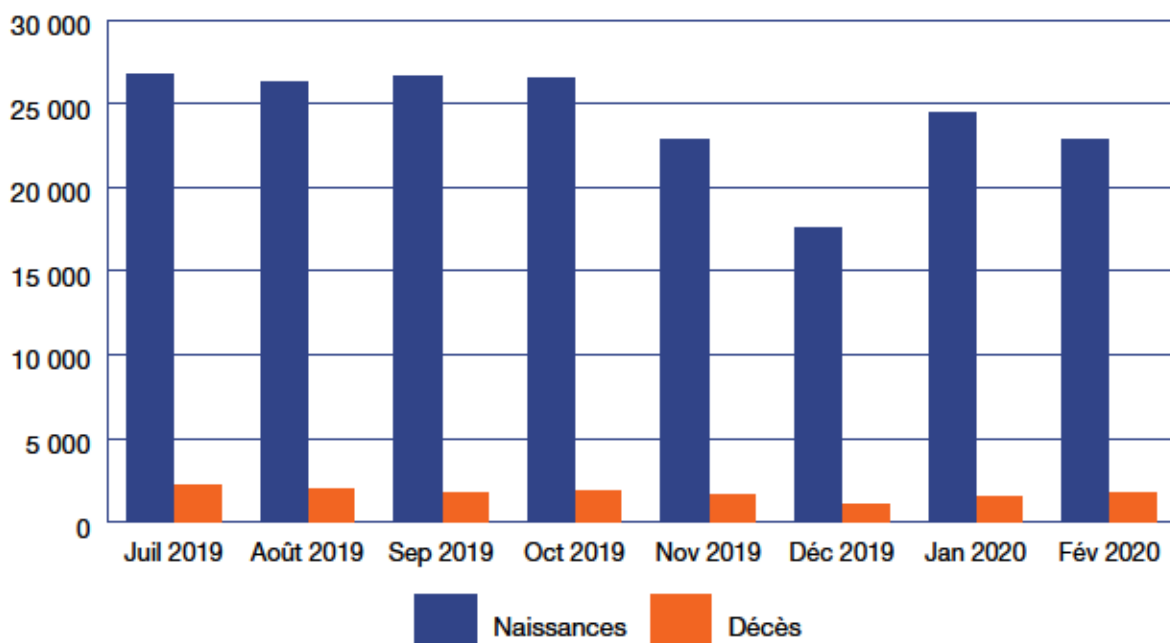
— *Umutesi Jacqueline,*
officier de l'état civil et notaire

9 Compte Twitter IremboGov, 29 septembre 2020.
twitter.com/i/status/1310905639263141888

DONNÉES DE L'ÉTAT CIVIL AVANT ET PENDANT LES MESURES GOUVERNEMENTALES VISANT À PRÉVENIR LA PROPAGATION DE LA COVID-19

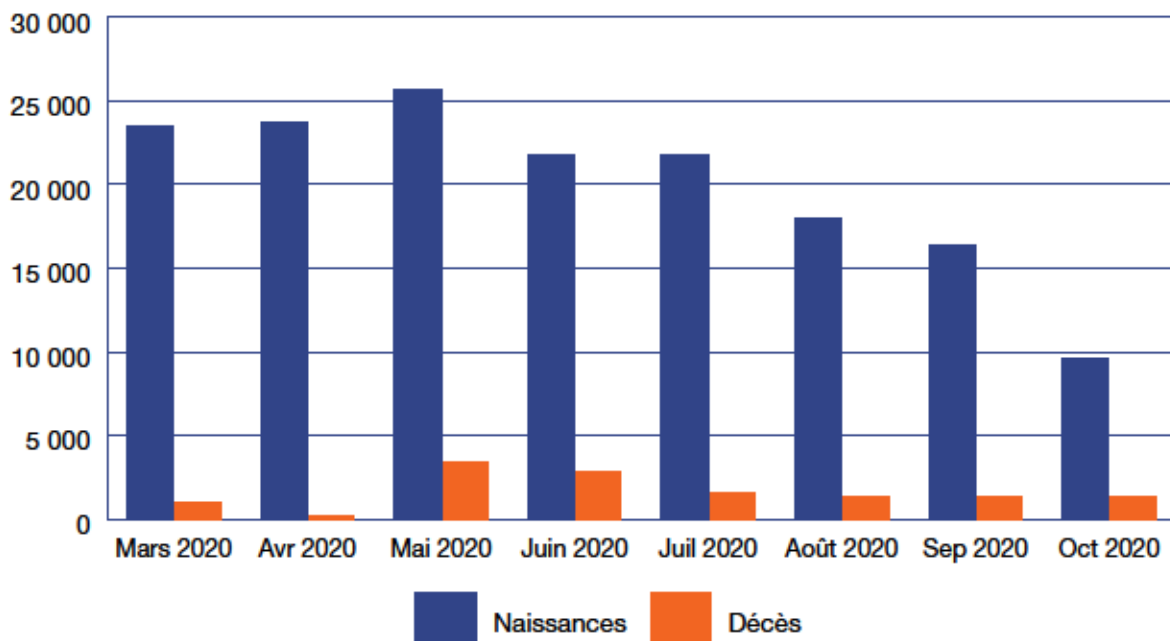
Pour comprendre dans quelle mesure les services d'état civil ont continué à fonctionner pendant la pandémie de COVID-19, il est utile de comparer le nombre de faits d'état civil enregistrés huit mois avant le premier cas confirmé de COVID-19 et ceux enregistrés pendant les périodes de confinement obligatoire et de restriction des déplacements. Cela permettra de mesurer comment les approches innovantes ont permis de ne pas suspendre les services essentiels, tout en respectant les directives de l'Organisation mondiale de la Santé et du ministère de la Santé. Nous avons utilisé les exemples des naissances vivantes et des décès comme événements prioritaires à enregistrer, simplement pour indiquer la continuité des activités et pour ne pas sous-estimer l'importance de l'enregistrement d'autres faits d'état civil en cas de crise sanitaire.

Figure 3 : L'enregistrement des naissances et des décès huit mois avant le premier cas confirmé de COVID-19 au Rwanda.



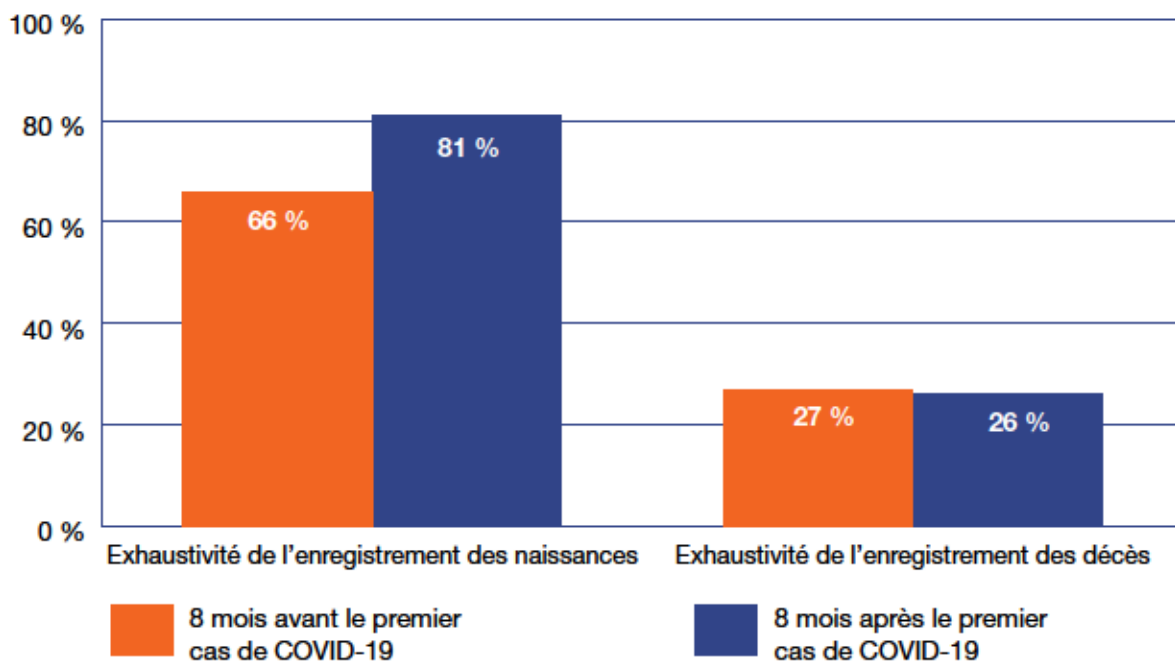
Source : Données de l'Agence nationale d'identification et de l'Institut national de la statistique du Rwanda, 2019

Figure 4 : Enregistrement des naissances et des décès huit mois après l'arrivée du premier cas positif de COVID-19 au Rwanda.



Source : Données de l'Agence nationale d'identification et de l'Institut national de la statistique du Rwanda, 2020

Figure 5 : Exhaustivité de l'enregistrement.



Le taux d'exhaustivité calculé de l'enregistrement des naissances et des décès indique qu'il n'y a pas beaucoup de différence dans le niveau d'exhaustivité avant et après l'apparition du premier cas de COVID-19 au Rwanda. Une légère différence est probablement due au fait que nous avons supposé une distribution normale des naissances sur l'ensemble des 12 mois de l'année, et que nous n'avons pris en compte que quelques mois de l'année pour lesquels des données sont disponibles. Les activités d'enregistrement des faits d'état civil se sont poursuivies grâce à l'écosystème d'identité du Rwanda : il est dans un très bon état général de développement et est capable de soutenir les activités pendant la pandémie en fournissant des services en ligne qui évitent le contact humain.

Éléments saisis pour l'enregistrement des décès

La matrice ci-dessous fournit les renseignements sur l'enregistrement des décès saisis par le système ESEC rwandais. Les éléments de données sont saisis sur le formulaire d'enregistrement des décès, comme l'exige l'arrêté ministériel no 001/07.01 du gouvernement du Rwanda.

Tableau 1. Renseignements recueillis pour l'enregistrement des décès.

Caractéristiques du décès (fait)	Caractéristiques géographiques	Caractéristiques du défunt
<ul style="list-style-type: none"> • Date de décès (occurrence) • Date de l'enregistrement • Numéro d'enregistrement • Cause du décès 	<ul style="list-style-type: none"> • Lieu du décès • Lieu de l'enregistrement • Type de lieu de décès (domicile ou hôpital) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom • Numéro d'identification personnel • Date de naissance • Sexe • Citoyenneté/nationalité • Occupation habituelle • Lieu de résidence habituel
Caractéristiques du père	Caractéristiques de la mère	Caractéristiques du déclarant (informateur)
<ul style="list-style-type: none"> • Nom du père • Âge • Lieu de résidence • Occupation habituelle • Citoyenneté/nationalité • Numéro d'identification personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom de la mère • Âge • Lieu de résidence • Occupation habituelle • Citoyenneté/nationalité • Numéro d'identification personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom du déclarant • Numéro d'identification personnel

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS DU SYSTÈME ESEC ET D'IDENTITÉ DU RWANDA

1. Mettre en place des systèmes résilients

Des mesures doivent être mises en place pour avoir des systèmes résilients. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification au Rwanda sont tous en ligne et n'ont pas été interrompus pendant la pandémie. Tous les gouvernements devraient s'efforcer de remplacer, dans la mesure du possible, la prestation de services en face à face par une prestation de services numériques lorsqu'il existe un avantage démontré.

2. Créer un lien entre l'enregistrement des faits d'état civil sur papier et un registre national de la population électronique (et par conséquent, la carte d'identité nationale)

Au Rwanda, le RNP couvre plus de 93 pour cent de la population. Plus de 6,5 millions de personnes (plus de 90 pour cent des adultes âgés de 16 ans et plus) au Rwanda sont titulaires d'une carte d'identité nationale solide; un numéro d'identification unique (numéro d'identité national) pour les adultes est en place. Bien que le registre d'état civil lui-même reste sur des registres papier distribués dans tout le pays, l'Agence nationale d'identification recueille ces renseignements et les intègre par voie électronique dans le RNP de manière continue; cela permet de surmonter les défis et les limites du registre papier. Bien que le lien ne soit pas automatique à ce stade, car il implique plusieurs étapes manuelles, cette mesure provisoire est efficace pour relier l'enregistrement sur papier aux systèmes informatisés, jusqu'à l'émergence d'un enregistrement civil électronique. Cette procédure administrative pourrait servir de modèle d'intégration entre les processus d'enregistrement des faits d'état civil sur papier et les registres démographiques nationaux électroniques, ce qui mériterait d'être exploré dans d'autres contextes africains.

En général, les liens entre un système d'enregistrement des faits d'état civil et un RNP sont hautement souhaitables : cela garantit que les renseignements d'identité sont fournis de manière robuste et cohérente de la naissance à la mort. Cette tâche est beaucoup plus difficile si les registres, ou au moins l'un d'entre eux, sont sur papier, ce qui est souvent le cas dans le contexte africain. Cela conduit à une occasion perdue, les autorités attendant que le système d'enregistrement des faits d'état civil soit modernisé avant de tenter de le relier au RNP. Le modèle rwandais est une bonne solution temporaire pendant que le pays essaie de numériser complètement la notification, l'enregistrement, la certification et la communication des renseignements.

3. Établir des services en ligne comme partie intégrante du processus

Le gouvernement a mis en place un service de vérification d'identité évolutif, qu'il met à la disposition des différentes parties qui passent par la certification de sécurité des renseignements requise. Les services d'identité en ligne sont le meilleur moyen d'assurer des services ininterrompus lors d'une crise sanitaire comme celle de la COVID-19. Ils constituent également un outil de lutte contre la fraude dans tout écosystème d'identité. Si la carte d'identité rwandaise est falsifiée, la falsification sera détectée lors de la vérification d'identité en ligne, car aucune modification non autorisée ne peut être apportée à la base de données. Ces services sont

également essentiels pour faciliter l'intégration électronique des différents registres. Par exemple, le registre électoral est lié au RNP par le biais des services de vérification d'identité en ligne; ceux-ci peuvent être utilisés pour vérifier l'identité réelle d'un électeur potentiel cherchant à s'inscrire sur la liste électorale.

4. Fonctionner au seuil de rentabilité

Le Rwanda a atteint l'autosuffisance dans ce domaine : il n'impose pas de frais élevés à la population et n'a pas besoin de fonds publics pour fonctionner. Depuis plusieurs années, le système fonctionne au seuil de rentabilité, c'est-à-dire que la totalité de son budget est couverte par les redevances perçues sur les services qu'il propose. Le pays est en mesure de le faire tout en maintenant une carte d'identité subventionnée en utilisant son infrastructure pour offrir d'autres types de cartes d'identité à un prix plus élevé à ceux qui en ont besoin et qui peuvent se le permettre (comme les permis de conduire, les cartes d'identité pour étrangers et les documents de voyage).

5. Créer un cadre législatif et les limites et sauvegardes nécessaires

Bien que le Rwanda obtienne de bons résultats dans ce domaine de la prestation de services en ligne, le cadre de protection des données doit être sensibilisé et devenir une partie intégrante de l'écosystème de l'identité. Cela permettra aux individus, à l'état, aux gouvernements locaux et à toute entité juridique de réglementer la collecte, le traitement (automatisé ou manuel), la transmission, le stockage et l'utilisation des données personnelles. Toutes les conditions et garanties dans lesquelles les différentes agences gouvernementales peuvent accéder aux données, ainsi que les conditions limitant le transfert des données à des tiers, doivent être renforcées.

6. Assurer une coordination efficace entre les parties prenantes

L'élaboration d'un bon système sans entrave est le résultat d'une coordination institutionnelle, technique et politique efficace, du plus haut au plus bas niveau de la structure administrative. La coordination est essentielle pour garantir que toutes les parties prenantes parlent le même langage : cela permet d'élaborer et d'améliorer les systèmes multipartites tels que l'enregistrement et l'identification civils. Il est nécessaire de définir clairement la portée du travail et la séparation des responsabilités entre les parties prenantes.

Par exemple, le Rwanda a mis en place un comité de coordination de haut niveau pour le système ESEC, composé de cinq ministres de

- ministère de l'Administration locale;
- ministère du genre et de la promotion de la famille;
- ministère de la Justice;
- ministère de la Santé;
- ministère des TIC et de l'innovation.

Le niveau de coordination suivant est celui du comité directeur. Il est composé des secrétaires permanents des cinq ministères précités et des directeurs généraux de ces six agences :

- Agence nationale d'identification;
- Commission de réforme du droit;
- Émigration et immigration;
- Commission nationale de l'enfance;
- Institut national de la statistique;
- Centre biomédical du Rwanda/Ministère de la Santé.

Le groupe de travail technique national est composé de membres du personnel technique des ministères et agences susmentionnés.

À l'échelle sous-nationale (district), une équipe technique du système ESEC travaille en étroite collaboration.



À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Cette fiche pays sur le Rwanda fait partie de la série *Documentation du rôle des systèmes de notification dans la saisie de données vitales sur les naissances et les décès pour la surveillance de la santé pendant une crise sanitaire*.

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

Cet article a été élaboré par David Nzeyimana (CENUA), Michel Ndakize Rugambwa (Institut national de la statistique du Rwanda-INSR), Faustin Nilingiyimana (INSR), Hosea Mitala (CENUA), et William Muhwava (CENUA). Il est complété par des renseignements provenant de fonctionnaires de l'Agence nationale d'identification.

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière et technique du Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. Hébergée au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), elle est financée conjointement par Affaires mondiales Canada (AMC) et le CRDI.

Exonération de responsabilité

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



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada Global Affairs
Canada



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Nous soutenons le

MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL

Canada