



## Rapport de démarrage

Programme d'appui au renforcement du système  
d'information de l'état civil et à la consolidation  
d'un fichier national d'identité biométrique au  
Sénégal

Réf UE : T05-EUTF-SAH-SN-07-01

-----

Phase de formulation

Juillet 2018

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Objectifs du rapport de démarrage .....	4
II.	Analyse et exploitation du rapport d'évaluation finale du PAMEC .....	4
III.	Méthodologie employée lors de la phase de formulation .....	5
IV.	Mise en oeuvre des activités.....	6
V.	Chronogramme actualisé .....	10
VI.	Documentation consultée .....	13
VII.	Annexe 1. Remarques sur les projets de texte .....	14

## Liste des acronymes

ADIE	Agence de l'Informatique de l'Etat
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
CNEC	Centre National de l'Etat Civil
COFIL	Comité de Pilotage
DUE	Délégation de l'Union Européenne
FFUA	Fond Fiduciaire d'Urgence pour l'Afrique
MAESE	Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur
MGTDAT	Ministère de la Gouvernance Territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
MI	Ministère de l'Intérieur
PAMEC	Projet d'Appui à la Modernisation de l'Etat Civil

## **I. Objectifs du rapport de démarrage**

Le rapport de démarrage a quatre objectifs :

- Analyse et exploitation du rapport d'évaluation finale du PAMEC
- Précision quant à la méthodologie utilisée lors de la phase de formulation
- Etat des activités menées et à mener
- Etablir un chronogramme actualisé de la phase de formulation

## **II. Analyse et exploitation du rapport d'évaluation finale du PAMEC**

Le rapport d'évaluation finale du PAMEC, en sa version provisoire, a été transmis par la DUE, et les commentaires de la mission de formulation ont été partagés avec la DUE. Ce rapport met en évidence un certain nombre de points, dont certains sont à vérifier/clarifier à l'occasion de la cartographie et des études informatiques prévues :

- La vision stratégique de la réforme de l'état civil a été manquante ou partielle, et plusieurs actions (notamment liées à l'informatiques) ont été menées sans préfiguration d'un objectif stratégique à atteindre.
- Le travail de réforme du cadre législatif et réglementaire a été mené à bien<sup>1</sup>, et l'adoption des nouveaux textes est toujours attendue.
- Les actions de formation, de communication/sensibilisation ont été menées à bien.
- Les opérations de régularisation de 48 000 élèves du primaire ont été menées. Elles soulignent par ailleurs la nécessité d'adjoindre lors des audiences foraines des dispositifs d'identification des bénéficiaires, afin que ces derniers ne se présentent plus l'année suivante pour obtenir de nouveau une régularisation.
- L'opération de numérisation et celle d'indexation ont obtenus des résultats contrastés du fait de modes opératoires peu efficaces.
- L'installation du logiciel HERA auprès de 83 centres, si elle a été menée à bien, a connu par ailleurs un certain nombre de dysfonctionnements en termes de montage de l'opération (absence de contrat avec le fournisseur, absence d'assistance/maintenance fournie aux centres).
- La question de l'articulation des bases de données d'état civil reste particulièrement saillante et peut fragiliser à terme l'intégrité du système national si la fonction de supervision/contrôle dévolue au CNEC n'est pas affirmée. En effet, on identifie :
  - Les bases constituées par le PAMEC et stockées au CNEC

---

<sup>1</sup> Voir en annexe 1 des remarques sur les textes modifiés.

- 26 bases locales constituées préalablement à l'installation d'HERA et récupérées par le CNEC<sup>2</sup> ;
- Les fichiers numérisés : 15 469 602 actes numérisés, provenant de 213 7077 registres et de 399 centres entièrement numérisés. 18 centres ont eu leurs registres partiellement numérisés. La DAF ne fut pas impliquée dans cette opération.
  - Sur ce total, le CNEC a transmis à la DAF un peu plus d'un million d'actes numérisés. Certaines numérisations n'étant pas exploitables, la fraction de fichiers numérisés indexés par la DAF est de 966 000 actes. La DAF a développé un logiciel d'indexation et des procédures.
- Les bases de données à rapporter aux centres d'état civil restants, soit non informatisés soit informatisés mais non couverts par le PAMEC (et utilisant le plus souvent d'autres logiciels que HERA).

### **III. Méthodologie employée lors de la phase de formulation**

A l'occasion de la première réunion du comité de pilotage de la phase de formulation, tenue le 25 juin 2018, la méthodologie employée a été présentée aux participants.

Cette méthodologie repose sur une logique partenariale, afin de dissiper les incompréhensions suscitées lors de l'élaboration de la fiche action du FFUA. A cette fin, les dispositions suivantes ont été proposées aux participants :

- Dans le cadre du diagnostic institutionnel et organisationnel : la rédaction de fiches de diagnostic pour les acteurs clés, et leur partage en comité. Un atelier d'échange (prévu pour la fin août) sera organisé sur cette base, qui alimentera l'analyse des problèmes.
- Un second atelier (fin octobre/début novembre) sera organisé afin de définir les objectifs du programme, les résultats attendus, et les activités à mener. Les premiers résultats de la cartographie et des études informatiques alimenteront cet atelier.

A l'issue des ces échanges, un rapport de formulation provisoire sera rédigé, et soumis aux commentaires du comité de pilotage.

---

<sup>2</sup> Il convient de signaler que ces bases locales, une fois récupérées par le CNEC, n'ont pas été converties et rétrocédées aux centres informatisés par le PAMEC à des fins d'exploitation dans HERA. Si bien que certains centres (cas de la ville de Thiès) ont entrepris de leur propre initiative de reprendre l'antériorité de leurs registres sous HERA. Il existera donc dans deux versions de la base de la ville de Thiès : celle préalable à l'installation de HERA (sous un autre format, conservée par le CNEC), et celle constituée grâce à l'utilisation de HERA (conservée exclusivement par le centre).

## IV. Mise en oeuvre des activités

### a) Formulation du projet

La majorité des entretiens a pu être réalisée, et une mission d'observation sur le terrain à Thiès, avec l'appui d'ENABEL. Les entretiens restants seront conduits prochainement, et des missions sur le terrain seront réalisées.

Tableau des entretiens réalisés

Institution	Fonctions
MGTDAT	<ul style="list-style-type: none"><li>- Secrétaire Général</li><li>- Directeur de cabinet</li></ul>
MGTDAT : Centre National de l'Etat Civil	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directeur par intérim</li><li>- Sous-directeur</li><li>- L'ensemble de l'équipe</li></ul>
Ministère de l'Intérieur : Direction de l'Automatisation des Fichiers	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directeur adjoint</li><li>- Assistance technique de Synapsis conseil</li></ul>
Ministère de l'Intérieur : Direction Générale de l'Administration du Territoire	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directeur général</li></ul>
Ministère de la justice	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directeur des affaires civiles et du sceau</li><li>- Directeur adjoint des affaires civiles et du sceau</li></ul>
Ministère des affaires étrangères et des sénégalais de l'extérieur	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directeur des affaires juridiques et consulaires</li><li>- Chef de la division des archives diplomatiques</li><li>- Chef du bureau de l'état civil</li><li>- Chef du bureau des transcriptions</li></ul>
Ministère de l'éducation nationale	<ul style="list-style-type: none"><li>- Secrétaire Général</li><li>- Conseiller technique</li><li>- Equipe projet SIMEN</li></ul>
Ministère de la santé	<ul style="list-style-type: none"><li>- Chef de la division SNIS</li></ul>
Agence Nationale de la statistique et de la démographie	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directeur des statistiques démographiques et sociales</li><li>- Chef du bureau de l'état civil et des projections démographiques</li></ul>
Agence De l'Informatisation de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"><li>- Coordonnateur de la cellule PMO</li></ul>
Imprimerie Nationale	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directrice</li><li>- Son équipe</li></ul>
Ville de Thiès	<ul style="list-style-type: none"><li>- Maire</li><li>- Directrice des ressources humaines</li><li>- Directeur des partenariats</li><li>- Chef du centre principal d'état civil</li></ul>

Mairie de Thiès Est	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Premier Adjoint au maire</li> <li>- Officier d'état civil</li> <li>- Chef du centre principal d'état civil</li> <li>- Chef du centre secondaire de l'hôpital régional</li> </ul>
Hôpital régional de Thiès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directeur</li> <li>- Chef de service des soins infirmiers</li> <li>- Chef du service de la maternité</li> <li>- Chef du bureau des entrées</li> </ul>
Tribunal d'instance de Thiès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Président du Tribunal d'instance</li> <li>- Administrateur des greffes</li> <li>- Greffier civil et commercial</li> </ul>
Mairie de Dakar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directeur du service de l'état civil</li> <li>- Directeur du service informatique</li> </ul>
Mairie de Hann Bel Air	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétaire municipal</li> <li>- Officier du centre secondaire de Hann sur Mer</li> </ul>
Tribunal d'instance de Dakar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présidente du tribunal</li> </ul>
Tribunal de grande instance de Dakar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrateur des greffes</li> <li>- Archiviste des greffes</li> </ul>
Institut d'hygiène sociale (hôpital)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directeur</li> <li>- Sage-femme</li> </ul>
Banque Mondiale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spécialiste protection sociale</li> <li>- Spécialiste santé</li> </ul>
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chef de section Protection de l'enfance</li> </ul>
AFD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable du pôle gouvernance</li> </ul>
Canada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent de développement</li> </ul>
Projet JCI-PARED/Union Européenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chef de projet</li> </ul>

#### Liste des entretiens à réaliser (niveau national)

- Association des maires du Sénégal
- Commission de protection des Données Personnelles
- CENA
- USAID
- AECID
- UNHCR
- OMI
- Aide et Action International
- Plan International

#### **b) Mise à jour et généralisation de la cartographie de l'état civil**

Dans un premier temps, afin de dresser un état de l'existant, il a été demandé au CNEC de fournir les données détaillées des cartographies réalisées en 2014<sup>3</sup> et en 2017.

Pour l'étude de 2014, le CNEC n'a pas encore fourni les données détaillées complètes (un extrait ayant été transmis). Pour l'étude de 2017, le CNEC a transmis la base complète des données, et l'ANSD a transmis le questionnaire utilisé pour l'enquête.

Pour l'étude de 2017, l'ANSD a indiqué que la base de données était accompagnée d'un rapport technique et d'un rapport d'analyse, mais a renvoyé la responsabilité de transmettre ces documents au CNEC.

Les cadres du CNEC qui disposent de ces informations n'étaient pas disponibles la semaine du 16 juillet, car accaparés par un séminaire de formation des formateurs délivrés par l'initiative APAI-CRVS.

Par ailleurs, l'ANSD a confirmé qu'il n'existait pas de plateforme de gestion des données recueillies en 2017, alors que la création de cette application fut visée en son temps.

Le CNEC a affirmé sa volonté d'être impliqué dans la préparation de l'action et dans la définition de la méthodologie. Une réunion doit être organisée prochainement à cet effet, avec l'ANSD.

En tout état de cause, ces retards et l'éventualité de recourir à un autre opérateur si le choix de l'ANSD est contesté par le CNEC inclinent à demander **une extension de deux mois de la période de mise en œuvre du projet.**

Cette demande se fonde également sur le fait que **la passation de marchés** pour l'acquisition de tablettes de saisie des données et pour la fourniture de services d'enquête démographiques et statistiques (préférentiellement auprès de l'ANSD compte tenu de ses missions statutaires, mais à défaut auprès d'un autre organisme éventuellement) **n'était pas prévue dans les Termes de référence du projet, ni dans l'offre de CIVI.POL Conseil.**

Les prochaines étapes sont les suivantes :

- élaboration du questionnaire (à valider)
- Définition des sites à enquêter :
  - o Centres d'état civil du réseau national : 607 centres d'état civil (principaux et secondaires)
    - Pour mémoire, en 2014, il existait 689 centres, mais des centres (ceux dépendant des sous-préfectures) ont été supprimés avec l'acte III de la décentralisation.

A propos de l'étude spécifique des centres d'état civil relevant des missions diplomatiques et consulaires, le MAESE a montré sa disponibilité pour accompagner la réalisation de l'étude. Les centres d'état civil du réseau diplomatique et consulaire sont au nombre de 68 centres, répartis comme suit :

- 52 ambassades bilatérales
- 15 consulats
- 1 bureau consulaire (situé dans la ville du Havre, en France).

---

<sup>3</sup> *Etude diagnostique des centres d'état civil au Sénégal. Rapport de synthèse*, cabinet GERAD, PAMEC, décembre 2014.

Afin d'avoir une appréciation qualitative, il est prévu d'effectuer une descente auprès des services consulaires de Paris et de Milan, qui produisent les principaux volumes de transcriptions et qui ne renvoient pas systématiquement leurs registres à Dakar, et éventuellement sur un troisième site.

Le Ministère de la Justice s'est montré intéressé par une descente des enquêteurs auprès des Greffes des tribunaux de grande instance, qui archivent les registres d'état civil.

- Test du questionnaire
- Contractualisation et début des opérations

### **c) Trois études informatiques préalables**

A titre de rappel, trois études sont à mener :

- Mise à jour du schéma directeur informatique de l'état civil
- Etude de faisabilité pour la création du fichier central et national biométrique
- Etude sur la protection des données personnelles

Pour les deux premières études, plusieurs faits apparaissent dès la phase de démarrage :

- Dans le domaine de l'informatisation des administrations publiques et de leur mise en réseau, plusieurs initiatives de la Banque Mondiale sont en préparation, et certains ministères (santé, éducation nationale) ou entité publique (agence de la Couverture Maladie Universelle par exemple) sont impliqués soit dans des démarches d'identification des populations, soit de transmission de données d'activité. Ces deux études devront prendre en considération ces initiatives, avec l'identification des nationaux par la DAF comme fichier de référence, dans une perspective d'intégration du système de gestion numérique de l'identité personnelle.
- La nécessité de réaliser une brève évaluation du logiciel HERA (fonctionnalités, environnement, failles de sécurité, possibles développements ultérieurs...), afin d'établir les avantages et les inconvénients de ce logiciel.





Activités / semaines	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
3.3. Etude sur la protection des données personnelles																								
Conduite de l'étude																								
Remise du rapport																								

➤ Explications des changements :

Activité 1 : Formulation

- La remise du rapport de diagnostic institutionnel est repoussée de la semaine 7 à 10, car un atelier d'échange est prévu en semaine 8.
- Les remises des rapports de formulation intermédiaire et final sont repoussées respectivement en semaine 20 et 21, suite à la tenue d'un atelier d'échange permettant d'exploiter les premiers résultats de la cartographie et des études informatiques.

Activité 2 : Cartographie

- Le recrutement des personnels d'appui et leur formation sont repoussées d'un mois.

## VI. Documentation consultée

- *Etude diagnostique des centres d'état civil au Sénégal. Rapport de synthèse*, cabinet GERAD, PAMEC, décembre 2014.
- *Etude de l'informatisation du système d'enregistrement des faits d'état civil au Sénégal, Rapport d'audit préalable*, cabinet TCS entreprises, PAMEC, mars 2017.
- *Etude de l'informatisation du système d'enregistrement des faits d'état civil au Sénégal, Document de conduite du changement*, cabinet TCS entreprises, PAMEC, juin 2017.
- *Etude de l'informatisation du système d'enregistrement des faits d'état civil au Sénégal, Rapport de conception du système*, cabinet TCS entreprises, PAMEC, juin 2017.
- *Rapport général : déploiement du logiciel HERA dans 80 centres d'état civil*, cabinet Edisoft Sénégal, PAMEC, juillet 2017.
- *Rapport général : formation à l'utilisation du logiciel HERA des officiers et agents des 80 centres d'état civil informatisés*, cabinet Edisoft Sénégal, PAMEC, juillet 2017.
- *Rapport final. Mission de révision des textes juridiques relatifs à l'état civil*, cabinet GEA, PAMEC, août 2014.
- *Rapport final. Réalisation d'une étude archivistique de l'état civil du Sénégal*, cabinet MSA, PAMEC, mars 2015.
- *Rapprochement des données d'état civil avec les données du fichier de la carte nationale d'identité*, cabinet SYNAPSIS, PAMEC, 2017.
- *Recueil des textes sur l'état civil*
- *Plan de communication pour la promotion de l'enregistrement des enfants à la naissance*, CNEC, PAMEC/UNICEF, août 2016.
- *Project Appraisal Document - West Africa Unique Identification for Regional Integration and Inclusion (WURI)*, IDA/World Bank, June 2018.
- *Lettre de Politique Sectorielle de Développement de la Gouvernance locale, du développement et de l'Aménagement du territoire 2015-2020*, avril 2015.
- *Dossier d'investissement pour la réduction de la mortalité maternelle, néo natale, infanto juvénile et des adolescent(s) jeunes*, Ministère de la santé et de l'action sociale, juin 2018.

## VII. Annexe 1. Remarques sur les projets de texte

### ➤ Projet de loi modifiant le code de la famille

L'analyse du code de la famille actuel, et du projet de loi le modifiant (élaboré dans le cadre du PAMEC), soulèvent les observations suivantes :

- Les tables alphabétiques annuelles (« répertoire annexe au registre »), si elles pouvaient être faites dans le passé avec de petit nombre de faits d'état civil, sont rarement établies aujourd'hui et leur utilité deviendrait marginale avec l'informatisation des registres. → le projet de modification du code de la famille maintient ce registre désuet, et le double d'une forme électronique (nouvel art. 39), alors que l'informatisation des registres génèrera automatiquement ces tables.
- La transmission des pièces annexes aux greffes n'est pas pertinente car, si ils sont interrogés, les centres d'état civil et eux seuls sont redevables de la tenue des registres. → ce point est pris en compte par le projet de loi modifiant le code de la famille (nouvel art. 39).
- Les reconnaissances d'enfant né hors mariage (avant ou après la naissance) sont enregistrées au centre d'état civil dans le registre des actes de naissance en cours, et donnent lieu à un nouvel acte. L'acte de référence de l'enfant portera une mention spécifique. Si en revanche le père reconnaît la naissance dans les délais impartis, en faisant lui-même la déclaration de la naissance au centre d'état civil, le nom du père naturel est incorporé dans l'acte de naissance.
- Il en est de même pour les jugements d'adoption (art. 58) : un nouvel acte est dressé, dans le registre de naissance de l'année en cours, et l'acte de naissance initial porte la mention « annulé adoption ».

Actuellement, le registre des actes de naissance contient donc :

- les actes de naissance (déclarés dans les délais ou hors délai sur ordonnance du tribunal),
- les « actes/déclarations » de reconnaissance d'enfant né hors mariage (avant la naissance, ou après la naissance et l'établissement de l'acte de naissance initial).
- Les jugements d'adoption.

Le projet de loi modifiant le code de la famille prévoit (nouvel art. 40) : « Il est tenu un registre des actes de naissance, un registre des actes de mariage et un registre des actes de décès. Les actes de reconnaissances sont dressés sur les registres des actes de naissance suivant les modalités prévues à l'article 57 ». Or le code de la famille (actuel ou modifié) ne reconnaît pas d'acte de reconnaissance. Les actes d'état civil sont exclusivement les actes de naissance, de mariage, et de décès.

- Les formations sanitaires (et les établissements pénitentiaires) doivent déclarer les décès auprès des centres d'état civil dans les 24h. Cette disposition est reprise telle qu'elle dans le projet de texte, alors que son application est matériellement difficile.

- C'est le Procureur de Dakar qui conserve les registres consulaires et délivre les extraits et les copies d'actes établis à l'étranger et transcrits dans les registres consulaires (art. 44). Or c'est le MAESE qui de fait conserve les registres et délivre copies et extraits. → ce point est pris en compte par le projet de loi modifiant le code de la famille (nouvel art. 31 bis).
- Les permis d'inhumation, pour lesquels une forte demande sociale existe, ne sont pas liés aux actes de décès alors même que les éléments nécessaires aux permis d'inhumation sont ceux également demandés pour l'établissement d'un acte de décès → L'opportunité d'augmenter le taux d'enregistrement des décès par chaînage avec le permis d'inhumation n'est pas identifiée le projet de loi modifiant le code de la famille.

Enfin, le projet de loi modifiant le code de la famille pourrait introduire de l'imprécision dans l'administration de l'état civil en matière d'utilisation des procédés électroniques. En effet, le projet de texte indique :

- « Toutes les naissances, tous les mariages et tous les décès sont inscrits sous forme d'acte sur les registres de l'état civil et/ou par procédé informatisé. Les autres faits ou actes concernant l'état des personnes font l'objet d'une mention aux registres et/ou dans les bases de données informatisées.» (nouvel art. 30). Le terme « et/ou » introduit de la confusion sur le mode d'administration de l'état civil.
- Les « registres électroniques de l'état civil », sont vérifiés par le président du tribunal (nouvel 35.4).
- « Les registres sont les supports en papier ou électroniques où sont enregistrés les naissances, mariages, décès et autres faits d'état civil » (nouvel art. 38.1). Le terme « support » est imprécis.

En fait, les relations entre l'état civil administré sur la base des dispositifs matériels classiques (registres papier) et les procédés électroniques permettant de dématérialiser les actes (numérisation et indexation) et de conserver et sauvegarder les données de l'état civil (base de données, logiciel de traitement), si elles ne peuvent être définies dans un code de la famille, ne peuvent pour autant être confondues par l'utilisation fréquente de la locution « et/ou », qui est tantôt inclusif, tantôt exclusif.

➤ Projet de décret relatif aux modalités d'utilisation de procédés de traitement informatisés des faits de l'état civil

Le texte est imprécis à plusieurs endroits car il laisse la possibilité de tenir des « registres électroniques de l'état civil », concurremment ou parallèlement aux registres physiques, et stipule que les registres établis par procédé électronique ont la même force probante que les registres physiques. Or, dans les cas de différences entre les deux registres (probabilité moyenne compte des erreurs de saisie inévitables), une seule catégorie de registre doit être désignée comme le registre de référence.

➤ Projet de décret relatif aux indemnités des officiers et des agents de l'état civil

Le texte fixe un barème indemnitaire pour les officiers d'état civil, à charge pour les communes de le voter et de verser l'indemnité. La question du financement pérenne du système d'état civil reste en

revanche en suspens (par exemple, un compte d'affectation spécial pour financer les dépenses récurrentes d'état civil).

- Projet de décret portant organisation et fonctionnement du Comité national de l'état civil (CONEC)

D'après le CNEC, le CONEC ne serait plus fonctionnel depuis plusieurs années. Aussi, avec l'institution d'un large comité de pilotage relatif au projet financé par l'Union Européenne, on peut se demander quel serait la valeur ajoutée d'un CONEC qui n'aurait qu'un rôle consultatif sur les questions d'état civil.