



ICAO

SECURITY & FACILITATION



# Réformer toutes les pratiques de gestion de l'identité au Bénin

**Abdon Marius MIKPON'AI**

*Directeur Général de l'Etat Civil du Bénin*

*Cotonou, le ...../...../.....*





# 1-Objectifs de l'exposé

1. Partager l'expérience du Bénin en matière de réforme de l'état civil et d'identification des personnes physiques;
2. Mettre en évidence les leçons, les forces et faiblesses, ainsi que les acquis de cette expérience (y compris les erreurs et échecs) et les défis et perspectives pour édifier les autres pays d'Afrique qui ont des trajectoires institutionnels semblables et envisagent/ou entreprennent la modernisation de leurs processus d'identification des personnes.



## 2-Contexte administratif et socio-démographique

### Le Bénin: Quelques indicateurs illustratifs

- Superficie totale 114.763 km<sup>2</sup>;
- Population totale 10.008. 749 hab. en 2013: RGPH 4 (à peu près 12 millions en 2018)
- Taux annuel de croissance de la population (entre 2002 et 2013) 3,5% l'an
- Taux brut de natalité 36,4 naissances pour 1000 hab.  
Taux brut de mortalité 8,5 décès pour 1000 hab.
- Taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et +) 43,1%
- Administration du territoire 12 départements subdivisés en 77 communes, 546 arrondissements et 3743 villages et quartiers (secteurs) de ville.



### 3-Les grandes phases de la réforme des systèmes d'identification au Bénin

- **Phase 0 (1890 à 1972):** Période coloniale de 1890 à 1960 marquée par l'introduction de l'état civil et période de 1960 à 1972 caractérisée par l'indépendance nationale (1<sup>er</sup> août 1960) et la transition vers une nation autonome.
- **Leçons et acquis de la période :** L'état civil est relativement bien tenu, mais l'enregistrement est très limité et concerne surtout les colons et les agents indigènes de l'administration coloniale. Deux systèmes cohabitent: les pratiques conformes à la législation du pays colonisateur (France) pour les expatriés français surtout et les pratiques d'enregistrement inspirées des coutumes du pays (coutumier du Dahomey) pour les populations indigènes.

### 3- Les grandes phases de la réforme des systèmes d'identification au Bénin (2)



#### Phase 1 (1972 à 2004):

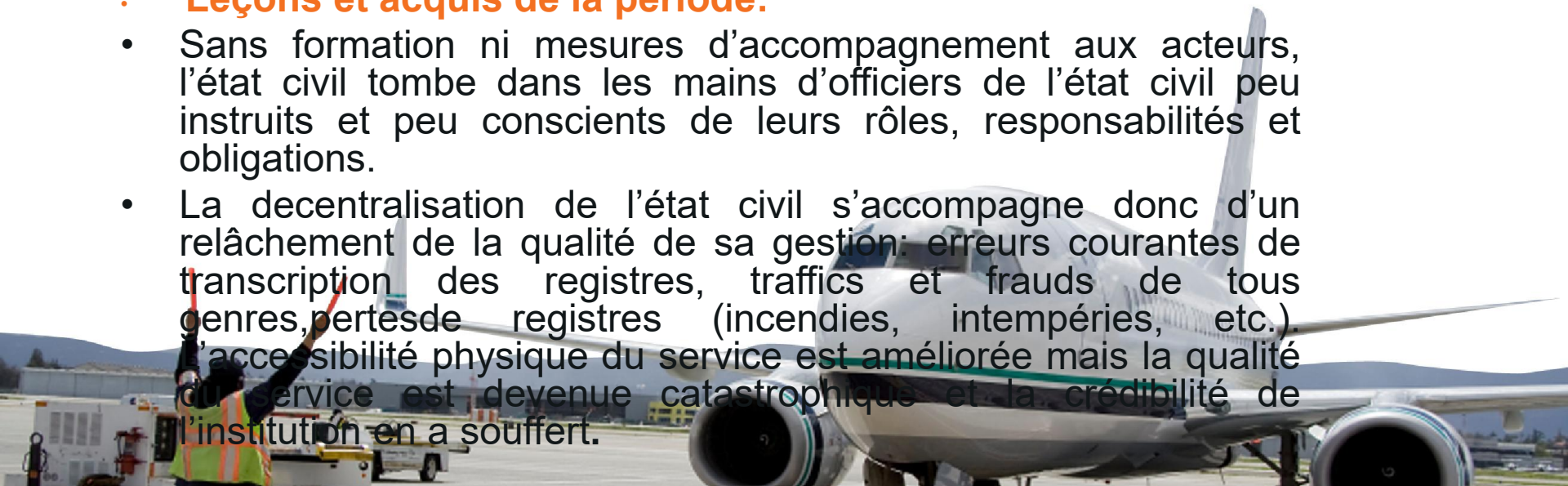
- Période de la décentralisation du service public de l'état civil, l'état civil reste toujours manuel et régit par les textes hérités de la colonisation
- **Période révolutionnaire de 1972 à 1990:** les bureaux d'arrondissement deviennent des centres d'état civil à part entière et de nouvelles communes (sous-préfectures de ce temps) sont créées. La Commission Nationale pour la Réforme de l'Etat Civil (CNREC) est créée (1987);
- **Période de 1990 à 2004:** marquée par le retour à la démocratie et la constitution du 11 décembre 1990 qui consacre l'existence des collectivités locales autonomes





## 3-Les grandes phases de la réforme des systèmes d'identification au Bénin (3)

- **Leçons et acquis de la période:**
- Sans formation ni mesures d'accompagnement aux acteurs, l'état civil tombe dans les mains d'officiers de l'état civil peu instruits et peu conscients de leurs rôles, responsabilités et obligations.
- La décentralisation de l'état civil s'accompagne donc d'un relâchement de la qualité de sa gestion: erreurs courantes de transcription des registres, trafics et frauds de tous genres, pertes de registres (incendies, intempéries, etc.).  
L'accessibilité physique du service est améliorée mais la qualité du service est devenue catastrophique et la crédibilité de l'institution en a souffert.





## Phase 2 (2004 à 2009): Avènement de la décentralisation et du Code des personnes et de la famille

- **Décembre 2003** consacre les premières élections communales et le démarrage de la première mandature de conseils communaux. En août 2004, le Code des personnes et de la famille est promulgué. Ce code régit désormais l'état civil, notamment en son titre II.
- **Leçons et acquis de la période:**

L'avènement du Code des Personnes constitue une innovation essentielle. Désormais, le pays dispose d'un texte unifié et cohérent régissant l'état civil, conforme aux normes internationales et instituant la gratuité du service de l'enregistrement des faits d'état civil et la déclaration obligatoire des naissances et des décès.

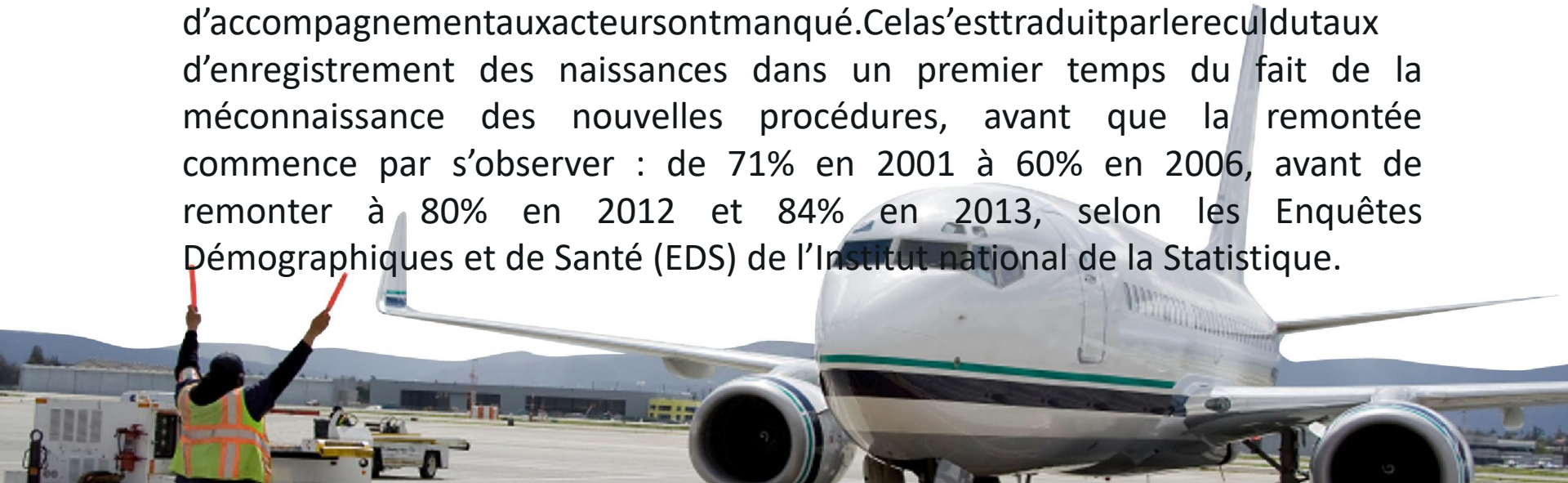
Le mariage à l'état civil est le seul reconnu par la loi, le seul ayant donc des effets légaux (bien que la loi continue de tolérer les autres types de mariages: unions libres, mariages religieux, coutumiers, d'ailleurs toujours plus nombreux: 94% des mariages au Bénin).



Phase 2 (2004 à 2009): Avènement de la décentralisation et du Code des personnes et de la famille:

Leçons et acquis de la période (suite):

- Le Code a réformé les pratiques d'enregistrement, mais les mesures d'accompagnement aux acteurs ont manqué. Cela s'est traduit par le recul du taux d'enregistrement des naissances dans un premier temps du fait de la méconnaissance des nouvelles procédures, avant que la remontée commence par s'observer : de 71% en 2001 à 60% en 2006, avant de remonter à 80% en 2012 et 84% en 2013, selon les Enquêtes Démographiques et de Santé (EDS) de l'Institut national de la Statistique.

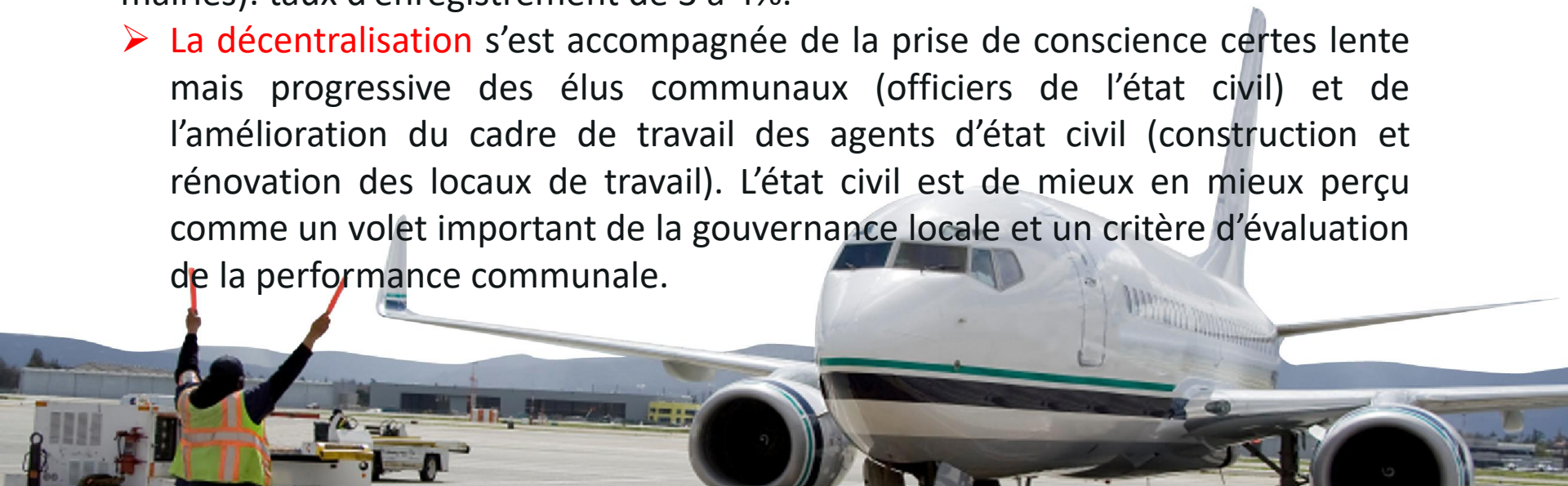






Cependant les taux d'enregistrement des décès restent toujours faibles, par négligence des acteurs de l'état civil (populations, formations sanitaires et mairies): taux d'enregistrement de 3 à 4%.

- **La décentralisation** s'est accompagnée de la prise de conscience certes lente mais progressive des élus communaux (officiers de l'état civil) et de l'amélioration du cadre de travail des agents d'état civil (construction et rénovation des locaux de travail). L'état civil est de mieux en mieux perçu comme un volet important de la gouvernance locale et un critère d'évaluation de la performance communale.





## Phase 3 (2009 à ce jour): Réorganisation de la gestion de l'état civil et introduction des nouvelles technologies dans les mécanismes d'identification des personnes (période la plus active)

1. Organisation du forum national sur la réforme de l'état civil en 2012 suivi de la création de la Direction Générale de l'Etat Civil;
2. Expériences d'informatisation de l'état civil dans les communes et expérimentation de la plate-forme Rapid pro pour la déclaration des naissances par SMS dans quelques communes;
3. Régularisations de masse des populations à l'état civil;
4. Mise en œuvre du Fichier électoral biométrique (dès 2009): Recensement Electoral National Approfondi (RENA);
5. Adoption du Code de l'enfant (2015), renforçant les dispositions en matière d'enregistrement des naissances;
6. Mise en œuvre du Recensement Administratif à Vocation d'Identification de la Population (RAVIP) depuis nov-2017 et création du Registre de la population et de l'Agence Nationale d'Identification des Personnes Physiques: Loi 2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en république du Bénin et décret N°2018-206 du 06 juin 2018 portant AOF de l'ANIP

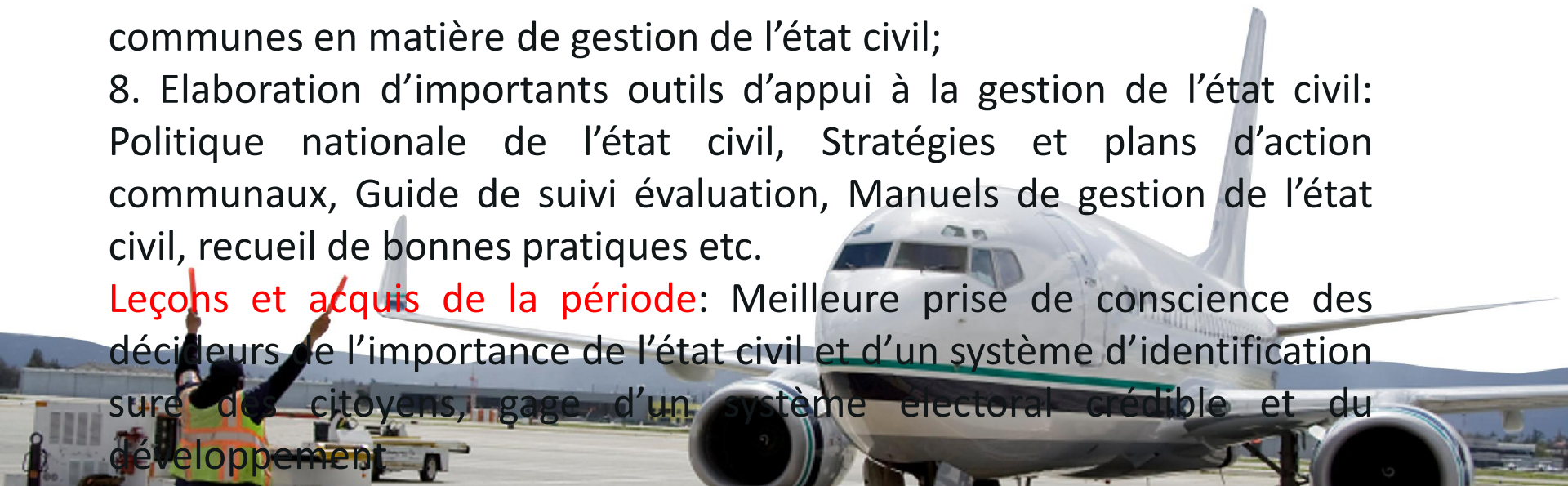


## Phase 3 (2009 à ce jour): Réorganisation de la gestion de l'état civil et introduction des nouvelles technologies dans les mécanismes d'identification des personnes (période la plus active): suite

7. Renforcement de la formation et de l'assistance-conseil aux communes en matière de gestion de l'état civil;

8. Elaboration d'importants outils d'appui à la gestion de l'état civil: Politique nationale de l'état civil, Stratégies et plans d'action communaux, Guide de suivi évaluation, Manuels de gestion de l'état civil, recueil de bonnes pratiques etc.

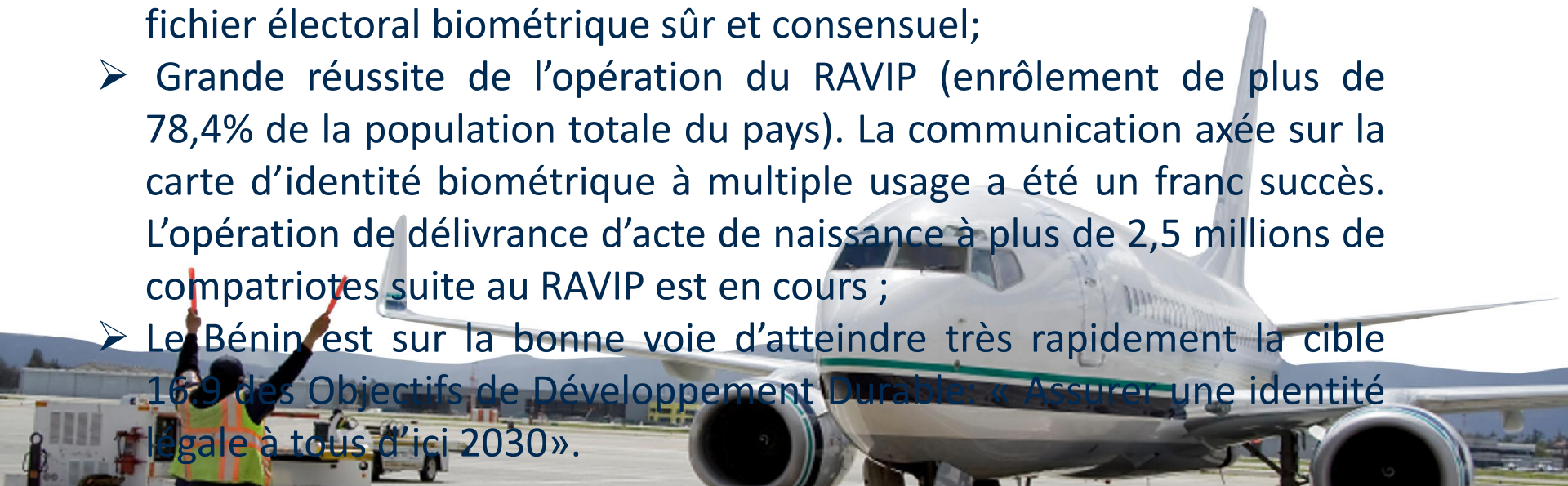
**Leçons et acquis de la période:** Meilleure prise de conscience des décideurs de l'importance de l'état civil et d'un système d'identification sûre des citoyens, gage d'un système électoral crédible et du développement





### Phase3 (2009 à ce jour) (suite): Leçons et acquis de la période(suite):

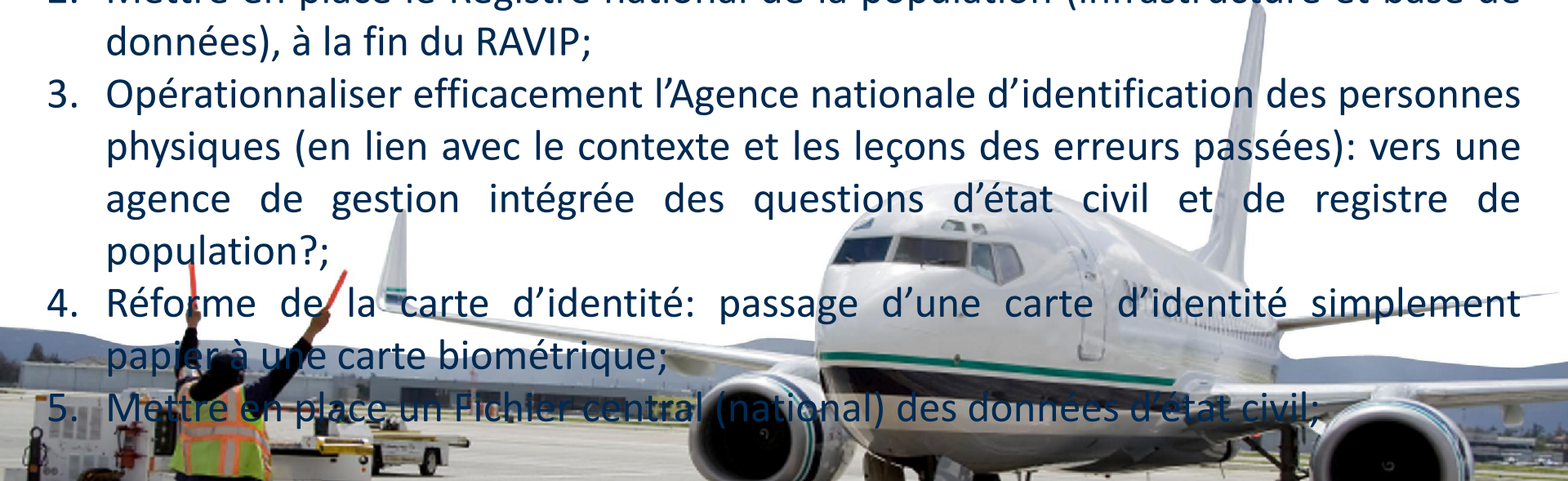
- Amélioration de la gestion de l'état civil et des conditions-cadres d'accompagnement du secteur, grâce à l'action de la Direction Générale de l'Etat Civil; ☑ Elections paisibles et crédibles, grâce à un fichier électoral biométrique sûr et consensuel;
- Grande réussite de l'opération du RAVIP (enrôlement de plus de 78,4% de la population totale du pays). La communication axée sur la carte d'identité biométrique à multiple usage a été un franc succès. L'opération de délivrance d'acte de naissance à plus de 2,5 millions de compatriotes suite au RAVIP est en cours ;
- Le Bénin est sur la bonne voie d'atteindre très rapidement la cible 16.9 des Objectifs de Développement Durable: « Assurer une identité légale à tous d'ici 2030».





## Défis et perspectives d'harmonisation des systèmes d'identification

1. Passer d'une logique de projets en silos à celle de projets intégrés, harmonieux et coordonnés (dans l'esprit de la Politique nationale de l'état civil);
2. Mettre en place le Registre national de la population (infrastructure et base de données), à la fin du RAVIP;
3. Opérationnaliser efficacement l'Agence nationale d'identification des personnes physiques (en lien avec le contexte et les leçons des erreurs passées): vers une agence de gestion intégrée des questions d'état civil et de registre de population?;
4. Réforme de la carte d'identité: passage d'une carte d'identité simplement papier à une carte biométrique;
5. Mettre en place un Fichier central (national) des données d'état civil;





## Défis et perspectives d'harmonisation des systèmes d'identification(suite)

6.Rendre inter-opérables les bases de données d'identification:

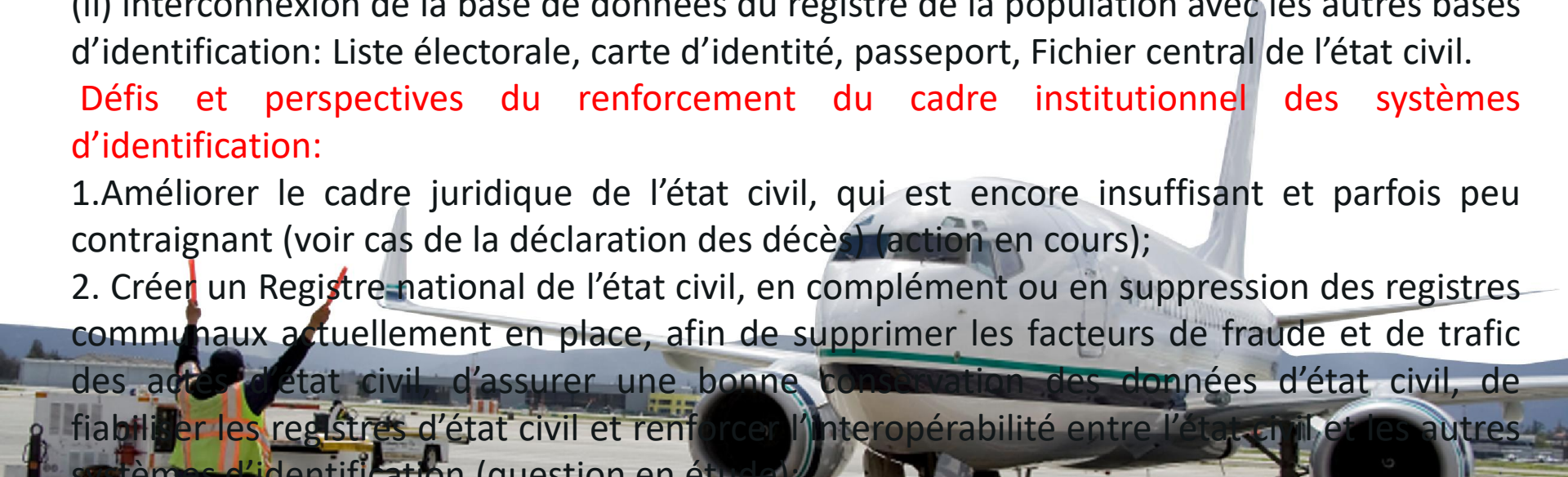
(i) mise en place du registre national des documents d'identification (art.74 de la loi sur l'identification);

(ii) interconnexion de la base de données du registre de la population avec les autres bases d'identification: Liste électorale, carte d'identité, passeport, Fichier central de l'état civil.

**Défis et perspectives du renforcement du cadre institutionnel des systèmes d'identification:**

1.Améliorer le cadre juridique de l'état civil, qui est encore insuffisant et parfois peu contraignant (voir cas de la déclaration des décès) (action en cours);

2. Créer un Registre national de l'état civil, en complément ou en suppression des registres communaux actuellement en place, afin de supprimer les facteurs de fraude et de trafic des actes d'état civil, d'assurer une bonne conservation des données d'état civil, de fiabiliser les registres d'état civil et renforcer l'interopérabilité entre l'état civil et les autres systèmes d'identification (question en étude);





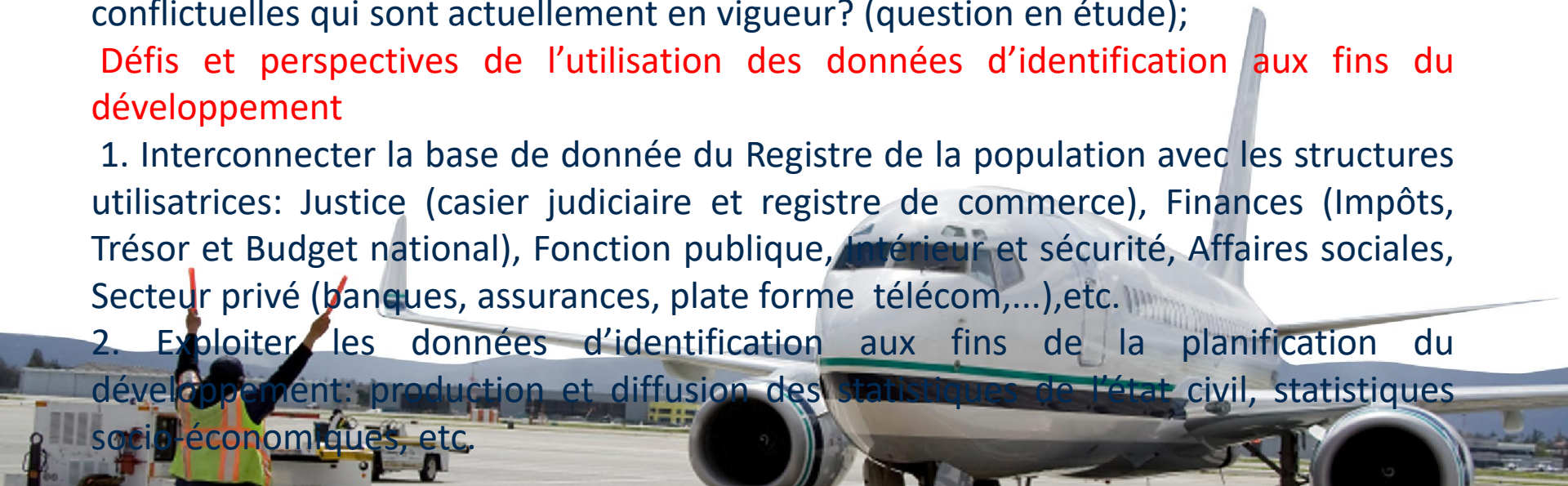
## Défis et perspectives du renforcement du cadre institutionnel des systèmes d'identification(suite) :

3. Mettre en place d'une loi globale portant Code de l'identité en république du Bénin, en remplacement des dispositions légales séparâtes, dichotomiques et parfois conflictuelles qui sont actuellement en vigueur? (question en étude);

## Défis et perspectives de l'utilisation des données d'identification aux fins du développement

1. Interconnecter la base de donnée du Registre de la population avec les structures utilisatrices: Justice (casier judiciaire et registre de commerce), Finances (Impôts, Trésor et Budget national), Fonction publique, Intérieur et sécurité, Affaires sociales, Secteur privé (banques, assurances, plate forme télécom,...),etc.

2. Exploiter les données d'identification aux fins de la planification du développement: production et diffusion des statistiques de l'état civil, statistiques socio-économiques, etc.





ICAO

SECURITY & FACILITATION



ICAO

North American  
Central American  
and Caribbean  
(NACC) Office  
Mexico City

South American  
(SAM) Office  
Lima

ICAO  
Headquarters  
Montréal

Western and  
Central African  
(WACAF) Office  
Dakar

European and  
North Atlantic  
(EUR/NAT) Office  
Paris

Middle East  
(MID) Office  
Cairo

Eastern and  
Southern African  
(ESAF) Office  
Nairobi

Asia and Pacific  
(APAC) Sub-office  
Beijing

Asia and Pacific  
(APAC) Office  
Bangkok

**JE VOUS REMERCIE**

THANK YOU