

## LA MODERNISATION DES FAITS D'ÉTAT CIVIL AU MALI : ENTRE VOLONTÉ POLITIQUE ET DÉFIS PERSISTANTS

**Mahamadou Aly HAIDARA<sup>1</sup>**

Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, Mali

[madaly8888@gmail.com](mailto:madaly8888@gmail.com)

**Résumé :** Parallèlement aux objectifs de l'Organisation des Nations unies (ONU) qui visent à garantir à tous, « une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances », l'Union africaine s'est aussi déployée, avec des moyens colossaux, pour une modernisation des faits d'état civil. A cet égard, plusieurs pays africains se sont lancés dans le développement des systèmes d'identité numérique, notamment le Mali avec l'appui de ses partenaires technique et financiers. Malheureusement, malgré l'implication de l'Etat et de ses partenaires techniques et financiers qui s'est traduite par de nombreux engagements sur l'ensemble du territoire national, des défis persistants portant sur l'insuffisance du personnel qualifié dans les structures clefs en charge de l'état civil, le retrait partiel des partenaires financiers due à la situation socio-politique du pays et surtout la faible interopérabilité entre les parties prenantes comme prévue par les dispositions légales, demeurent.

**Mots clefs :** identité, modernisation, état civil, défis, statistique.

## THE MODERNIZATION OF CIVIL STATUS EVENTS IN MALI: BETWEEN POLITICAL WILL AND PERSISTENT CHALLENGES

**Abstract:** Alongside the objectives of the United Nations Organization (UN) which aim to guarantee to all "a legal identity, in particular through birth registration", the African Union has also deployed, with colossal means, for a modernization of civil status events. In this regard, several African countries have embarked on the development of digital identity systems, in particular Mali with the support of its technical and financial partners. Unfortunately, despite the involvement of the State and its technical and financial partners, which has resulted in numerous commitments throughout the national territory, persistent challenges relating to the lack of qualified personnel in the key structures in responsibility for civil status, the partial withdrawal of financial partners due to the socio-political situation of the country and above all the weak interoperability between the stakeholders as provided for by the legal provisions, remain.

**Keywords:** identity, modernization, civil status, challenges, statistics.

---

<sup>1</sup> Laboratoire d'Etude et de Recherche en Droit, Décentralisation et Développement Local (LERDDL)

## Introduction

Parmi les maux dont souffre le continent Africain, figure en bonne place "le manque d'identité". Pourtant, « *chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique* » comme attestent les dispositions de l'article 6 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) ainsi que plusieurs autres instruments internationaux relatifs aux droits humains.<sup>2</sup>

Pour ainsi combattre le manque d'identité, les Etats membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) se sont, à travers, le programme des Objectifs de Développement Durable (ODD), fixés des objectifs à l'horizon 2030, qui garantissent à tous « *une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances* ». <sup>3</sup>

Comme le rappelle Orianne Vergara, « *le développement des technologies numériques au XX<sup>ème</sup> siècle a inévitablement conduit à une réforme progressive de l'État* ». <sup>4</sup> En effet, parallèlement aux objectifs susmentionnés, l'Union africaine s'est aussi déployée, avec des moyens colossaux, pour une transformation ou une modernisation de la problématique de l'identité numérique.

En effet, au cours de plusieurs de ses sommets la Conférence des Ministres Africains en charge de l'Enregistrement des Faits d'Etat Civil n'a cessé de réitérer, aux États membres de l'Union africaine, l'impérieuse nécessité de mettre au point des outils reposant sur des normes communes et interopérables avec d'autres systèmes de l'administration. <sup>5</sup> A cet égard, « plusieurs pays africains se sont lancés dans le développement des systèmes d'identité numérique, notamment sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil (en anglais Civil Registration and Vital Statistics-CRVS) ». <sup>6</sup>

Ainsi, le Mali, conformément à sa forte volonté politique de bâtir un Etat moderne et sécurisé, un modèle de développement inclusif et performant, entre autres, s'est engagé, avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, dans un vaste processus de modernisation de son système d'état civil.

L'illustration de cette volonté de modernisation s'est traduite par des engagements sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit entre autres, de l'élaboration de stratégies et

---

<sup>2</sup> L'assise juridique de l'état civil repose tout d'abord sur des textes et instruments internationaux adoptés sous l'égide des Nations unies. Certains sont des instruments contraignants, d'autres sont vecteurs d'une force morale et politique telle, qu'ils contribuent à ancrer le droit à une personnalité juridique et à ses incidences en matière d'état civil dans l'ordre juridique international. La consécration du droit à l'identité comme principe de droit fondamental est également consignée dans d'autres textes et instruments adoptés en dehors du système onusien, notamment au sein de l'espace francophone. Organisation Internationale de la francophonie, Février 2022, Deuxième document guide pratique « *pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les acteurs de la francophonie* », Antoine MICHON, produit par la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG), page 17,

<sup>3</sup> Chronique de [Jean-Michel HUET](https://www.journaldunet.com/economie/finance/1499521-dematerialisation-des-actes-d-etat-civil-en-afrique-quelle-place-pour-la-blockchain), BEARINGPOINT, disponible sur le site web, accessible à l'adresse suivante : <https://www.journaldunet.com/economie/finance/1499521-dematerialisation-des-actes-d-etat-civil-en-afrique-quelle-place-pour-la-blockchain>, visité le 30 août 2022 à 17h18 min

<sup>4</sup> Orianne VERGARA, avril 2019, « *La dématérialisation de l'état civil* », Services d'état civil, <https://etat-civil.legibase.fr/actualites/focus/la-dematerialisation-de-letat-civil-98561> (page visitée le 1er septembre 2022 à 12h36 min)

<sup>5</sup> Déclaration de Nouakchott, décembre 2017, quatrième Conférence des ministres africains chargés de l'état site web : civil, <http://citizenshiprightsfrfrica.org/wp-content/uploads/2017/12/Nouakchott-Declaration-CRVS-Dec2017-French.pdf>, visité le 31 août 2022 à 10h12MIN

<sup>6</sup> Chronique de [Jean-Michel HUET](https://www.journaldunet.com/economie/finance/1499521-dematerialisation-des-actes-d-etat-civil-en-afrique-quelle-place-pour-la-blockchain), BEARINGPOINT, disponible sur le site web, accessible à l'adresse suivante : <https://www.journaldunet.com/economie/finance/1499521-dematerialisation-des-actes-d-etat-civil-en-afrique-quelle-place-pour-la-blockchain>, visité le 31 août 2022 à 07h47 min

politiques en matière de décentralisation, de gestion de l'état civil qui s'est soldée par la réalisation en 2015 d'un "Rapport d'évaluation du système d'enregistrement des faits d'état civil et de la production des statistiques de vie au Mali".

En effet, ce rapport, fruit d'une étude, a permis à l'Etat du Mali de procéder à l'identification de l'ensemble des contraintes opérationnelles et d'avoir un document cadre de politique de décentralisation ainsi qu'une Stratégie Nationale de l'Etat Civil (SNEC 2018-2022).<sup>7</sup>

Au regard de ce qui précède, il peut être noté que si la digitalisation des faits d'état civil permet à l'Etat central de disposer d'une base de données à laquelle tous les services pourront avoir accès, la sécurisation des données à l'heure du "tout numérique" apparaît, comme une question fondamentale.

Cette recherche consiste à faire une évaluation objective de l'efficacité des mécanismes de modernisation des faits d'état civil au Mali.

Sous-tendue par le souci de trouver des solutions efficaces et permanentes, la problématique de cette recherche est la suivante : l'affirmation de la volonté de modernisation de l'état civil n'est-elle pas plombée par la persistance de certains défis ? Pour répondre à cette question, nous mettrons l'accent, d'une part, sur l'affirmation de la volonté de l'Etat du Mali pour un état civil moderne (1) et, d'autre part, sur les défis persistants qui y sont liés (2).

## 1. Méthodologie

La méthodologie de recherche repose principalement sur une approche d'investigation. Cette dernière est fondée sur l'utilisation de sources documentaires écrites constituées des textes législatifs et réglementaires encadrant les faits d'état civil au Mali. A ces textes, s'ajoutent des ouvrages d'experts sur la thématique, des rapports de mission de concertations ou assises, des études et des documents sur internet.

D'autres documents écrits portant sur des témoignages, des colloques, des enquêtes sur le terrain ont complété ce travail. En effet, les enquêtes de terrain ont concerné la Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC) et le Centre de Traitement des Données d'Etat Civil (CTDEC).

Cette démarche auprès de ces structures centrales de l'état civil au Mali qui s'est déroulée du 02 septembre au 02 octobre 2022 nous a permis d'analyser des données qualitatives. Aussi, les 90% des cadres de la DNEC et du CTDEC interviewés ont exprimé l'existence de nombreux défis qui ralentissent le processus de modernisation envisagé par l'Etat du Mali.

## 2. Résultats

### 2.1. Une volonté affirmée de l'Etat du Mali pour un état civil moderne

La modernisation de l'état civil passe nécessairement par la numérisation des archives, c'est-à-dire, les registres physiques déjà existants ainsi que l'informatisation de la production future. Ces deux (02) activités ne peuvent être réalisées que sur la

---

<sup>7</sup> Présentation de Monsieur Michael CHAJES, Expert informaticien de Civipol intitulée comme suit : « Exposé de la méthodologie validée et du schéma directeur du système d'information de l'état civil du Mali (SDIEC-Mali), lors de l'atelier de restitution du schéma directeur du système d'information de l'état civil, tenue le 25 octobre 2019 à la Direction Nationale de l'état civil, sise à Kati

base de préalables en termes de moyens logistiques, mais aussi de définition de la chaîne documentaire.<sup>8</sup> A ce niveau, il convient de rappeler que plusieurs initiatives ont été portées par les acteurs du domaine pour un traitement automatisé des faits d'état civil. Il s'agit d'une part de l'implication de l'Etat en tant qu'acteur principal (1.1.) et des organisations non gouvernementales, en tant que partenaires techniques et financiers (1.2.).

### 2.1.1. Une implication de l'Etat pour un état civil digitalisé

L'adoption de la Loi n°06-040 du 11 Août 2006 portant institution du numéro d'identification nationale des personnes physiques et morales ainsi que l'organisation du Recensement Administratif à Vocation d'Etat Civil (RAVEC) qui a démarré en 2009 avec comme objectifs de dénombrer l'ensemble des populations maliennes de l'intérieur comme de l'extérieur, et affecter à chaque personne recensée un numéro d'identification nationale (NINA) constituent le point de départ de la modernisation de l'état civil au Mali.<sup>9</sup>

Avec la mise en œuvre de cette opération, une base de données RAVEC a été créée et hébergée au niveau du Centre de Traitement des données de l'état civil (CTDEC). Cette base est aujourd'hui riche de plus 16 millions de personnes enrôlées auxquelles un NINA a été attribué.<sup>10</sup>

Ce NINA, conformément aux dispositions de l'article 7 de la Loi n°06-040 du 11 Août 2006 susmentionnée, doit être inscrit « sur la carte nationale d'identité, la carte d'identité consulaire, le passeport, le permis de conduire, le carnet scolaire, le carnet médical, la carte d'électeur, la carte de séjour pour les étrangers, les documents des personnes morales et les actes d'Etat civil ».

Egalement le Numéro d'Identification Nationale attribué à toute personne physique ou morale doit être inscrit sur tout document administratif. A cet égard, il remplacera « les numéros d'identification en vigueur notamment ceux de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique, de la Direction Générale des Impôts, de l'Institut National de Prévoyance Sociale et de l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi ».<sup>11</sup>

Ensuite, un schéma directeur d'informatisation de l'état civil (SDIEC) a été élaboré et validé. Faut-il rappeler, ce schéma trace la voie à suivre en termes d'infrastructures,

<sup>8</sup> Mor DIEYE et Djibril DIAKHITE, 2019 « *la conservation numérique de l'état civil sénégalais, un moyen d'une démocratisation de l'accès à l'information dans une ville intelligente* », p.2-22 Revue maghrébine de documentation et d'information, n°28, 2019 ;

<sup>9</sup> Direction National de l'Etat Civil (DNEC), septembre 2022, échange avec Madou KONDA, « sur l'état des lieux de la digitalisation de l'état civil au Mali », Bamako-Mali

<sup>10</sup> En application des dispositions de l'article 2 de la Loi n°2013-008 du 06 mai 2013 portant création du Centre de Traitement des données d'Etat Civil : « le Centre de Traitement des données d'Etat Civil a pour mission l'établissement d'une base de données des personnes physiques recensées. A ce titre, il est chargée :-centraliser et traiter les données collectées afin de constituer la base de données état civil et participer à sa mise à jour ;-affecter, en rapport avec le service national chargé de la statistique, un Numéro d'Identification Nationale à chaque personne recensée dans la base de données état civil ;-assurer la conservation des données gérées par le ministère, relatives aux personnes physique ;-mettre à la disposition des utilisateurs les données à caractère personnel nécessaires aux besoins de leurs applications spécifiques ;-participer à l'élaboration de la législation afférente à la protection des données à caractère personnel »

<sup>11</sup> Article 8 de la Loi n°06-040 du 11 Août 2006 portant institution du numéro d'identification nationale

des matériels à acquérir, de formation du personnel pour une informatisation effective de l'état civil.<sup>12</sup>

Aussi, l'Etat du Mali, à l'instar, des autres d'Afrique, a commandité l'élaboration d'une stratégie nationale de l'état civil en vue d'améliorer son système d'état civil. En effet, cette stratégie et son plan d'action adoptés par le décret n°2018-0668/P-RM du 16 août 2018 a permis de repenser le système existant qui avait déjà montré ses limites.<sup>13</sup>

La consultante du Programme d'Appui au fonctionnement de l'Etat Civil et la mise en place d'un Système d'Information Sécurisé au Mali (PAECSIS), feu Madame KAKOU Sylvie BECKY a, lors de la réunion de l'examen de l'avant-projet de loi instituant une procédure spéciale de rétablissement d'identité, souligné que le gouvernement malien a entrepris des réformes importantes consistant entre autres, à créer un fichier central exploitable par d'autres administrations utilisatrices notamment les centres d'état civil, les ambassades, les impôts.<sup>14</sup> Le but de la modernisation est de remplacer le système rigide, laborieux et extrêmement complexe actuel par un système bien plus facile d'utilisation pour les citoyens et les autorités gestionnaires.<sup>15</sup>

Pour ce faire, des concertations régionales furent entreprises en 2018 par la Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC) avec l'appui du PAECSIS. En effet, au cours de ces concertations, il a été souligné qu'en raison de la crise politico-sécuritaire de 2012, de nombreux maliens disposent d'identités multiples. Pire, beaucoup de registres d'état civil ont été détruits, ce qui a entre autres, pour corollaire, la circulation d'actes de naissance non traçables à travers les registres.

Au regard de ces dysfonctionnements, l'Etat du Mali avait initié un projet de loi dérogatoire aux dispositions de la loi sur l'état civil qui devait instituer une procédure spéciale de rétablissement d'identité et de transcription d'actes de naissance dans les registres spéciaux lorsque les deux (02) exemplaires des registres dans lesquels ces actes sont enregistrés sont détruits, détériorés ou ont disparu pendant la crise de 2012.<sup>16</sup>

De même, les autorités maliennes ambitionnent, à travers cet avant-projet de loi, régulariser la situation des maliens ne figurant sur aucun registre officiel de naissance et qui souhaite régulariser leurs situations vis-à-vis de l'état civil. D'autre part, le projet prend en compte la situation de tout citoyen malien utilisant une identité figurant sur le registre officiel de l'état civil mais qui n'est pas la sienne. Enfin, il s'applique à tout malien qui détient un acte de naissance figurant sur les registres d'état civil mais dont

---

<sup>12</sup> Schéma Directeur du Système d'Information de l'Etat Civil du Mali élaboré avec l'Appui du Programme d'Appui au fonctionnement de l'Etat Civil et la mise en place d'un Système d'Information Sécurisé au Mali (PAECSIS) financé par l'Union européenne

<sup>13</sup> Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC), 2019, Programme d'Appui au fonctionnement de l'Etat Civil et la mise en place d'un Système d'Information Sécurisé au Mali (PAECSIS), « description et budget de l'action actualisés de la composant Enabel », Bamako, Mali

<sup>14</sup> Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS), 2021, « réunion de l'examen de l'avant-projet de loi instituant une procédure spéciale de rétablissement d'identité » Bamako, Mali

<sup>15</sup> Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS), 2021, « réunion de l'examen de l'avant-projet de loi instituant une procédure spéciale de rétablissement d'identité » Bamako, Mali

<sup>16</sup> A titre de rappel, des concertations régionales sur le cadre normatif de l'état civil ont été conduites de septembre à novembre 2018 avec l'implication de plus 600 acteurs de toutes les régions du Mali ainsi que les décideurs et des acteurs des structures centrales parmi lesquels figure l'Autorité de Protection des Données à caractère Personnel (APDP).

les volets détenus par l'administration sont détruits, détériorés ou ont disparu pour quelque raison que ce soit.<sup>17</sup>

Cette procédure spéciale prévue pour une période de trois (03) ans, par les dispositions de ce projet de loi à compter de sa date d'entrée en vigueur vise, comme susmentionné, à faciliter l'accès des populations aux services de l'état civil en vue de choisir une identité parmi les identités multiples dont la personne fait usage et à rétablir les actes d'état civil détruits.

Cette loi, une fois adoptée, accordera l'amnistie aux personnes nées au Mali qui, soit font usage d'actes d'état civil de naissance non-enregistrés dans les services d'état civil, soit bien que déclarées à l'état civil utilisent l'acte de naissance d'autrui.

Ainsi, tout en encourageant la dénonciation des faux en matière d'état civil en vue de leur annulation et de l'établissement d'actes réguliers, cette initiative de l'Etat du Mali permettra de faire échec à l'établissement de nouveaux faux document d'état civil.

Pour ce faire, les autorités maliennes ont envisagé d'instituer un contrôle par l'officier d'état civil à l'entame des procédures. Cette phase de contrôle nécessitera la présence de deux (02) témoins majeurs pour attester la sincérité des faits. De même, il sera prévue l'intervention du procureur de la République à chacune des étapes.

#### *2.1.2. Un accompagnement des partenaires techniques et financiers à la digitalisation de l'état civil*

Dans le cadre de la modernisation, plusieurs partenaires techniques et financiers ont apporté leur soutien au processus amorcé par le gouvernement malien. En effet, de nombreux organismes évoluant dans la protection des droits humains accompagnent les autorités maliennes dans le processus de la digitalisation des faits d'état civil. Pas plus tard que le mois d'août 2022, les experts de l'UNICEF étaient en mission au Mali pour mieux comprendre les initiatives passées sur le CVRS et éventuellement proposer des recommandations et une feuille de route pour la digitalisation de l'enregistrement des naissances au Mali.<sup>18</sup>

Egalement, en 2016, pour répondre au déficit d'information sur l'accès à la documentation civile et d'identité, le "Norwegian Refugee Council", avec l'appui d'une coalition d'ONG qui travaillent notamment sur l'accès à la documentation et l'identité des personnes affectées par le conflit, a réalisé une enquête dans les zones de Mopti, Tombouctou, Gao et Menaka. Les données de cette enquête ont été analysées et interprétées par un consultant externe qui a produit deux (02) notes de politique portant sur : l'extrait d'acte de naissance (enregistrement à la naissance et jugement supplétif) ainsi que la Carte Nationale d'Identité et la Carte NINA.<sup>19</sup>

En ce qui concerne l'extrait d'acte de naissance, l'analyse a démontré, entre autres, qu'il existe des variations régionales importantes relatives à l'accès aux actes de naissance. Ces variations sont plus importantes pour les enfants dans les communes qui ont été

---

<sup>17</sup> Ségou, 09, 10 et 11 décembre 2019, « atelier de validation des avant-projets de textes législatifs et règlementaire sur l'état civil », communication de feu Madame Sylvie Becky, Experte chargée des questions juridiques de CIVIPOL (PAECSIS)

<sup>18</sup> <https://www.facebook.com/apdpofficiel> (page visitée plusieurs, la dernière dans le cadre de cette recherche remonte au 19/09/2022)

<sup>19</sup> Norwegian Refugee Council, 2018, « termes de référence de l'atelier de validation des communiqués sur l'accès à la documentation civile », salle de conférence de la Direction Nationale de l'Etat Civil, Bamako-Mali

affectées par le conflit. Aussi, les femmes ont un accès beaucoup plus limité aux actes de naissance que les hommes.<sup>20</sup>

Quant à la note relative à l'importance et l'impact de la Carte Nationale d'Identité (CNI) et la Carte NINA, il ressort qu'il existe des variations régionales importantes en ce qui a trait à l'accès à la CNI.

Egalement, il est à noter que les femmes ont un accès beaucoup plus limité à ces documents que les hommes alors que le fait de ne pas les détenir, a un impact négatif sur tous les aspects de la vie. Par ailleurs, l'homologation de la carte NINA avec la CNI en 2016 a favorisé les populations dans le cadre de la détention des documents d'identification, surtout la couche féminine. Elle constitue la cause principale de l'augmentation du taux de possession des documents d'identité de 34 pour cent de la population à 83 pour cent.<sup>21</sup>

De même, en soutien aux efforts de modernisation déployés par l'Etat du Mali, l'Union européenne a financé, sur le Fonds d'urgence, à hauteur de 25 millions d'euro soit environ 16 milliards de franc CFA, le Programme d'Appui au fonctionnement de l'Etat civil et à la mise en place d'un Système d'Information Sécurisé au Mali (PAECSIS).

En effet, le PAECSIS, de manière globale, vise à contribuer « à l'universalité des faits d'état civil par la mise en place d'un système d'information et de gestion sécurisé à même d'être exploitable par les administrations utilisatrices ». <sup>22</sup> Ce programme a permis dans sa phase de démarrage d'une durée de six (06) mois de faire ressortir les forces et les faiblesses ainsi que des propositions d'adoption des textes.<sup>23</sup>

Par ailleurs, il importe de noter que de 2003 à 2009, la Mission d'Appui à la Consolidation de l'Etat Civil (MACEC) comprenant plusieurs partenaires dont l'Unicef, le PNUD et l'ONG Plan, a pris en charge la gestion de l'état civil au niveau central. Parmi les actions menées par cette mission on peut, entre autres, relever la recommandation relative à la création du RAVEC.

## 2.2. Des défis liés à la digitalisation de l'état civil au Mali

Nonobstant les efforts déployés par l'Etat du Mali et ses partenaires techniques et financiers pour la modernisation et l'amélioration des faits d'état civil, force est de reconnaître qu'aujourd'hui, le système ne répond toujours pas aux critères minimaux fixés par l'ONU pour qu'il soit considéré comme relativement complet. En effet, l'évaluation des cadres législatif, institutionnel et organisationnel du système CRVS révèle que dans la typologie des systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état civil en Afrique, celui du Mali est classé comme « faible » car il est incomplet et incapable de fournir les statistiques requises pour la conception, la mise en œuvre et

---

<sup>20</sup> Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC), octobre 2018, communication n°01 portant sur : « Importance et impact de posséder l'acte de naissance dans le centre et le nord », salle de conférence de la Direction Nationale de l'Etat Civil, Bamako-Mali

<sup>21</sup> Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC), octobre 2018, communication n°02 portant sur : « l'importance et l'impact de posséder de la Carte Nationale d'Identité et la carte NINA dans le centre et le nord », salle de conférence de la Direction Nationale de l'Etat Civil, Bamako-Mali

<sup>22</sup> <https://www.civipol.fr/fr/projets/programme-dappui-au-fonctionnement-de-letat-civil-au-mali-appui-la-mise-en-place-dun> site visité le 30 août 2022 à 18h 42 min

<sup>23</sup> Bamako, octobre 2018, « atelier de concertation régionale sur le cadre normatif de l'état civil », Hôtel Radisson, Bamako

le suivi des politiques et programmes de développement.<sup>24</sup> L'insuffisance de moyens (2.1) ainsi que la sécurité et la confidentialité constituent autant d'obstacles auxquels la modernisation déclenchée fait face (2.2.).

### 2.2.1. *Insuffisance de moyens (matériels, humains, formation)*

L'état civil du Mali se situe aujourd'hui à la croisée des chemins et se doit en effet, de mener des actions catalytiques pour dresser efficacement les problèmes auxquels il est confronté dans sa marche vers les standards de modernité. Toutefois, il y a lieu de souligner qu'outre les défis de sécurité et de confidentialité des données liés à la digitalisation, existent d'autres non moins importants. Il s'agit de ceux se rapportant notamment à l'acquisition de matériels informatiques, à la formation du personnel auxdits équipements, à la couverture par la connexion internet de tous les centres d'état civil, etc.

### 2.2.2. *Insuffisance de matériels*

Dans le cadre de la mise en œuvre du RAVEC, la Direction nationale de l'Etat Civil avait reçu d'importants équipements informatiques comprenant des serveurs et onduleur. Toutefois, faut-il le souligner, lors des différents ateliers de concertations régionales sur le cadre normatif de l'état civil,<sup>25</sup> il fut rappelé que les faits d'état civil sont tenus sur des supports présentant des limitations en termes d'inclusion des citoyens.<sup>26</sup>

S'agissant des registres papiers, ils sont détenus par des centres de déclaration des faits d'état civil qui sont très souvent installés uniquement dans les grandes villes. Ce qui n'est pas sans conséquences sur le bon fonctionnement du système, surtout à l'égard des citoyens habitant dans les villages et les zones rurales.

En ce qui concerne l'automatisation des traitements des faits d'état civil, il est à rappeler qu'une base de données centralisée, localisée dans un seul emplacement, qui stocke tous les faits d'état civil à l'échelle du pays nécessite de mécanismes d'interconnexion. Or, « une connexion Internet lente, voire inexistante, entraîne un temps d'accès long ou impossible à la base de données lors de la récupération des faits d'état civil. Il en découle des problèmes d'accessibilité dans les territoires à faible couverture ».<sup>27</sup>

### **Insuffisance du personnel**

Outre la Direction Nationale de l'Etat Civil, le Centre de Traitement des Données d'Etat Civil, le département de tutelle, le ministère en charge de l'Administration du territoire beaucoup d'autres acteurs interviennent dans la gestion des faits d'état civil

---

<sup>24</sup> Stratégie nationale de l'état civil du Mali, 2018-2022, page 5 ;

<sup>25</sup> À Kayes, Bamako et Ségou pour les régions de Ségou et de Koulikoro ; Mopti pour les régions du centre et du nord à savoir, les régions de Mopti, de Gao, de Tombouctou, de Kidal, de Ménaka et de Taoudénit

<sup>26</sup> Organisés par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) en partenariat avec l'Union Européenne (UE) à travers son Programme d'Appui au Fonctionnement de l'Etat Civil et à la mise en place d'un Système Informatisé et Sécurisé (PAECSIS) Ségou, novembre 2018, « atelier de concertation régionale sur le cadre normatif de l'état civil », tenu les 21 et 22 novembre 2018

<sup>27</sup> Jean-Michel Huet BEARINGPOINT, avril 2021 « *Dématérialisation des actes d'état civil en Afrique : quelle place pour la blockchain ?* », BearingPoint, France  
<https://www.journaldunet.com/economie/finance/1499521-dematerialisation-des-actes-d-etat-civil-en-afrique-quelle-place-pour-la-blockchain> (page visitée, le 08/09/2022 à 16h49min)

au Mali. Toutefois, en dépit de tous les efforts consentis, les acteurs susmentionnés demeurent confrontés à de sérieuses difficultés parmi lesquelles, on peut citer l'insuffisance du personnel.

En effet, la Direction Nationale de l'Etat Civil (DNEC) crée en 2011 pour le pilotage de la mise en œuvre de la stratégie nationale manque de personnel nécessaire pour la mise en œuvre des missions qui lui sont confiées. A la date du 11 septembre 2022, elle ne dispose que de trente (30) personnes aux profils variés.<sup>28</sup>

Quant au Centre de Traitement des Données d'Etat Civil (CTDEC), crée en 2013 dont sa mission principale est l'établissement d'une base de données des personnes physique est également confronté au même problème.<sup>29</sup> Or, au regard de l'ampleur des tâches qui leur incombent en matière de gestion des faits d'état à l'intérieur comme dans les représentations diplomatiques, on se rend en l'évidence que les personnels animant ces structures sont insuffisants.

Pour mieux répondre aux nombreuses sollicitations et assurer un service de qualité, le renforcement du personnel de ces structures à travers des recrutements, des mécanismes de motivation, des formations techniques ciblées, doit être mis en œuvre. S'agissant des centres et des officiers d'état civil, il est à rappeler qu'en application des dispositions de la Constitution du 25 février 1992 ainsi que les Lois n°96-59 du 04 novembre 1996 et n°99-035 du 10 août 1999 qui instituent respectivement les communes et les collectivités, celles-ci bénéficient de la délégation de l'établissement des actes d'état civil.

Cette délégation aux communes octroie au maire et aux conseillers municipaux les attributs d'officiers d'état civil à savoir, l'établissement des actes de naissance, de mariage, de décès, des documents annexes et dérivé ainsi que l'authentification et l'archivage des registres d'état civil, entre autres.

Ces acteurs, autant que les autres acteurs institutionnels intervenant dans la gestion de l'état civil notamment le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), l'Institut National de la Statistique (INSTAT), les ministères en charge de la santé, de la justice, des affaires religieuses et des cultes, de la sécurité demeurent sérieusement confrontés à l'insuffisance du personnel et surtout à la méconnaissance et à la minimisation des dangers inhérents à la mauvaise manipulation des données d'état civil en leur possession.

### *2.2.3. Des défis de sécurité et de confidentialité des données collectées*

Certes, la modernisation des faits d'état civil assurera aux autorités maliennes une fluidité dans les échanges des données. De même, elle permettra une meilleure sauvegarde ainsi qu'une plus grande sécurisation des données, à travers l'archivage uniforme et électronique des actes d'état civil dans un fichier central.

En effet, en remplaçant les registres papiers, qui sont à ce jour les seuls outils dont disposent les autorités pour traiter les faits d'état civil, la digitalisation vise à simplifier

---

<sup>28</sup> Entretien téléphonique avec Madame Sabine DACKUO, chef de la division "Suivi des centres d'état civil secondaire", le 11 septembre 2022 à 16h20 min

<sup>29</sup> Centre de Traitement des Données d'Etat Civil (CTDEC), Monsieur Simbo KEITA, Directeur du centre, septembre 2022

les démarches administratives, entraînant ainsi une baisse des coûts pour les populations et les autorités ainsi qu'une réduction des délais.<sup>30</sup>

Cependant, le déploiement d'un système permettant l'exploitation des données par d'autres administrations n'est pas sans conséquence sur la vie privée des individus surtout qu'aujourd'hui, les responsables de traitement vivent dans « *un monde où la menace de compromission est omniprésente, en constante évolution et sans cesse croissante. Jamais auparavant dans l'histoire de l'informatique le besoin de sécurité n'a été autant mis en avant* ». <sup>31</sup>

Compte tenu des dangers engendrés par la numérisation sur la vie privée des individus, des charges furent imposées au responsable de traitement. Ainsi, en application des dispositions de l'Acte A/SA.1/10 du 16 février 2010 de la CEDEAO relatif à la protection des données à caractère personnel transposé par la Loi n°2013-015 du 21 mai portant protection des données à caractère personnel, les responsables de traitement sont tenus de mettre en œuvre des mesures suffisantes pour assurer la sécurité et la confidentialité des données.

Dans la pratique, la sécurité des bases de données cause un réel souci à leurs gestionnaires. Par suite de négligence d'un employé ou d'une défaillance d'outil informatique, les données collectées peuvent se retrouver sur la place publique au "grand dam" des citoyens comme ce fut le cas en Inde.

En effet, selon le **site web [ici.radio-canada.ca](http://ici.radio-canada.ca)**, les données biométriques et autres informations à caractère personnel d'un (01) milliard d'indiens ont été piratées. Ces informations étaient contenues dans une base de données gouvernementale mal conçue. Il s'agit de la base "Aadhaar", gérée par le ministère indien en charge de l'Électronique et des Technologies de l'information. Cette base de données permet aux résidents qui s'y inscrivent d'obtenir un numéro d'identité qui leur permet d'effectuer des transactions bancaires et d'obtenir un contrat de téléphonie cellulaire, entre autres.<sup>32</sup>

Pire, selon toujours la même page, la base de données piratée contenait de nombreuses informations personnelles et confidentielles qualifiées par les législations de protection des données « sensibles ». Il s'agit, entre autres, des données relatives aux condamnations en l'occurrence, le dossier criminel, les données biométriques notamment la photo, les empreintes digitales, les images des iris.

Par ailleurs, la base de données centrale peut aussi faire l'objet d'intrusions malveillantes de la part de cybercriminels comme ce fut le même scénario dans l'affaire indienne susmentionnée où les pirates ont pu « accéder à la banque de données grâce à un correctif logiciel (patch) malveillant distribué sur WhatsApp ». En effet, « le correctif, facile à installer sur un ordinateur, permettait de contourner plusieurs mesures de sécurité censées de garantir l'identité d'un administrateur lors de la connexion. Une fois connecté en tant qu'administrateur, un pirate pouvait ajouter,

---

<sup>30</sup> Antoine MICHON, février 2022, Deuxième document guide pratique « *pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les acteurs de la francophonie* », produit par la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG), page 147

<sup>31</sup> <https://www.isdecisions.fr/indicateurs-compromission-ioc>

<sup>32</sup> Radio-Canada, septembre 2018, « *Un piratage massif compromet l'identité de 1 milliard d'Indiens* », Site web : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1123092/aadhaar-piratage-inde-identite-banque-donnees-empreintes-digitales-iris> (page visitée, le 07 septembre 2022, à 11h00)

retirer ou modifier les informations contenues dans la banque de données, en plus de créer de nouveaux numéros d'identité ».<sup>33</sup>

Toutes ces menaces de compromission sont favorisées par la digitalisation des activités de collecte et traitement des données de façon générale, contre lesquelles, l'Etat malien n'a pas mis en place une stratégie nationale de cybersécurité à même de minimiser les méfaits des cybercriminels.<sup>34</sup>

Certes l'Etat du Mali dispose, depuis 2013, d'une législation relative à la protection des données à caractère personnel, cependant, celle-ci n'a pas fourni de détails suffisants relatifs à la sécurité des données. En effet, la loi malienne susmentionnée, ne donne pas de précision, quant aux critères permettant d'apprécier « *la suffisance* » des mesures mises en place pour assurer la confidentialité des données même si elle oblige le responsable de traitement de s'assurer que les données personnelles traitées sont protégées par la mise en œuvre des mesures de sécurité adaptées aux circonstances, en vue d'éviter leur perte et la possibilité d'y accéder, de les utiliser, de les modifier ou de les divulguer sans autorisation.<sup>35</sup>

Malgré l'obligation de sécurité qui incombe aux responsables de traitement des données en vertu de la loi n°2013-015 du 21 mai 2013 modifiée, susmentionnée et l'adoption de la loi n°056-2019 du 05 décembre 2019 portant répression de la cybercriminalité, la compromission des données d'état civil demeure une menace grave en cas d'interopérabilité avec d'autres bases de données ou d'autres services.

### 3. Analyse et discussion

L'Etat du Mali a entamé le processus de modernisation de son système d'état civil à travers notamment en 2009 le Recensement Administratif à Vocation d'Etat Civil (RAVEC) dont l'objectif est d'identifier chaque personne d'une manière unique via un Numéro d'Identification Nationale (NINA) et de constituer un répertoire des maliens de l'intérieur et de la diaspora. Pour consolider et pérenniser les acquis de ce processus, il fut institué en 2013 le Centre de Traitement des Données d'Etat Civil (CTDEC) chargé de la centralisation et du traitement des données du RAVEC.

De même, d'autres efforts portant entre autres, sur l'adoption de la Stratégie Nationale de l'état civil (SNEC), la rénovation du plateau technique du RAVEC avec la création d'un data center au niveau du CTDEC, la mise en place des Cellules d'Accueil Citoyen (CTAC) dans les centres principaux du district de Bamako ainsi qu'à l'intérieur du pays ont permis d'améliorer l'accessibilité des citoyens à la fiche descriptive individuelle.

Egalement, dans la même lancée de modernisation et en conformité avec les normes de la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), il fut adopté en novembre 2022 par le gouvernement, le décret n°2022-0639 PT-RM du 03

---

<sup>33</sup> HuffPost India, septembre 2018, « *Un piratage massif compromet l'identité de 1 milliard d'Indiens* », <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1123092/aadhaar-piratage-inde-identite-banque-donnees-empreintes-digitales-iris> (page visitée, le 07 septembre 2022, à 11h16)

<sup>34</sup> Autorité de Protection des Données à caractère Personnel, Monsieur Arouna KEITA, Directeur des Affaires Juridiques, du Contentieux et de la Coopération, août 2022, « *interview sur les risques de compromission des données de santé* », Bamako, Mali

<sup>35</sup> Article 8 de la loi n°2013-015 du 21 mai 2013 modifiée, portant protection des données à caractère personnel en République du Mali

novembre 2022 portant institution et réglementation au Mali de la Carte nationale d'identité biométrique sécurisée.

Nonobstant ces efforts qui attestent la volonté manifeste de l'Etat du Mali « *de remplacer le système rigide, laborieux et extrêmement complexe actuel par un système bien plus facile d'utilisation pour les citoyens et les autorités gestionnaires* », <sup>36</sup> la modernisation de la gestion de l'état civil est confrontée à la faible adhésion des populations comme ce fut le cas au début du RAVEC, à l'insuffisance du personnel au niveau des structures clefs en charge de l'état civil, à l'insuffisance en matière de dotation budgétaire des collectivités, au retrait partiel des partenaires techniques et financiers due à la situation socio-politique du pays, à la faible interopérabilité entre les parties prenantes, notamment les différentes administrations comme prévue par les dispositions légales. A ces défis susmentionnés s'ajoutent le non aboutissement du processus d'adoption de loi dérogatoire aux dispositions de la loi sur l'état civil qui devait instituer une procédure spéciale de rétablissement d'identité et de transcription d'actes de naissance dans les registres spéciaux lorsque les deux (02) exemplaires des registres dans lesquels ces actes sont enregistrés sont détruits, détériorés ou ont disparu pendant la crise de 2012.

De même, d'autres défis non moins importants se rapportant notamment à la non régulation de la situation des maliens ne figurant sur aucun registre officiel, les citoyens utilisant une identité figurant sur le registre officiel de l'état civil mais qui n'est pas la leur, les détenteurs des actes de naissance figurant sur les registres d'état civil mais dont les volets détenus par l'administration sont détruits, détériorés ou ont disparu pour quelque raison que ce soit <sup>37</sup> entravent le chemin de modernisation mis en œuvre.

## Conclusion

L'état civil, en tant que système d'établissement et d'authentification de l'identité des citoyens, constitue une mission régaliennne de l'État. A cet égard, sans une forte implication et un engagement sans faille des plus hautes autorités nationales et l'ensemble des parties prenantes, aucune politique, aucun plan de modernisation ne peut aboutir dans ce domaine.

De cette recherche, il ressort que les autorités maliennes sont réellement dans le dynamisme de modernisation des faits d'état civil. Toutefois, le chemin de cette modernisation est parsemé d'obstacles malgré les efforts colossaux consentis par les parties prenantes notamment l'Etat et ses partenaires, des difficultés persistent.

En effet, l'arsenal juridique encadrant le domaine est toujours en déphase avec l'évolution de la société. Plusieurs études ont démontré un besoin sérieux d'adoption de nouveaux textes en vue de donner une assise légale aux innovations que souhaitent introduire la modernisation et partant, la consolidation de l'état civil.

---

<sup>36</sup> Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS), 2021, « réunion de l'examen de l'avant-projet de loi instituant une procédure spéciale de rétablissement d'identité » Bamako, Mali

<sup>37</sup> Ségou, 09, 10 et 11 décembre 2019, « atelier de validation des avant-projets de textes législatifs et règlementaire sur l'état civil », communication de feu Madame Sylvie Becky, Experte chargée des questions juridiques de CIVIPOL (PAECSIS)

## Références bibliographiques

### Textes législatifs et réglementaires

#### Lois et ordonnances

- Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 relative aux relations entre l'Administration et les usagers des services ;
- Loi n°2016-005 du 24 février 2016 régissant les statistiques publiques ;
- Loi n°02-052 du 22 juillet 2002 relative aux archives nationales ;
- Loi n°06-040 du 11 août 2006 portant institution du Numéro d'Identification Nationale (NINA) ;
- Loi n°06-43 du 18 août 2006 portant statut des élus des Collectivités Territoriales ;
- Loi n°07-072 du 26 décembre 2007 relative au fonds national d'appui aux collectivités territoriale ;
- Ordonnance n°2011-013/P-RM du 20 septembre 2011 portant création de la Direction Nationale de l'Etat Civil ;
- Loi n°2011-087 du 30 décembre 2011 portant Code des personnes et de la Famille ;
- Loi n°2013-008 du 06 mai 2013 portant création du Centre de Traitement des Données d'Etat Civil ;
- Loi n°2013-015 du 21 mai 2013 portant protection des données à caractère personnel ;
- Loi n°2016-005 du 24 février 2016 régissant les statistiques publiques ;
- Loi n°2016-011 du 06 mai 2016 portant sur les règles applicables aux moyens, modalités, prestations, et systèmes de cryptologie au Mali ;
- Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités Territoriales ;

#### Décrets

- Décret n°06-442/P-RM du 18 octobre 2006, fixant les modalités d'application de la loi portant institution du numéro National d'Identification Nationale des personnes physiques et morales ;
- Décret n°2013-567 P-RM du 08 juillet 2013 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du centre de traitement des données d'état civil ;
- Décret n°2018-0502/P-RM du 13 juin 2018 déterminant le modèle de l'imprimé type de mariage célébré devant le ministre du culte ;

#### Arrêtés

- Arrêté interministériel n°2016-0254/MAT-MJDH-SG fixant le modèle des actes d'état civil sécurisés établis à partir des bases de données état civil constituées sur support informatique ;
- Arrêté interministériel n°2016-0255/MAT-MJDH-SG déterminant les modèles des registres d'actes d'état civil et des modèles normalisés des imprimés d'état civil.

#### Articles scientifiques

- Mor DIEYE et Djibril DIAKHITE, 2019 « la conservation numérique de l'état civil sénégalais, un moyen d'une démocratisation de l'accès à l'information dans une ville intelligente », p.2-22 Revue maghrébine de documentation et d'information, n°28, 2019 ;

Antoine MICHON, février 2022, Deuxième document guide pratique « pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les acteurs de la francophonie », produit par la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG), page 147 ;

Jean-Michel HUET, BEARINGPOINT, disponible sur le site web, accessible à l'adresse suivante : <https://www.journaldunet.com/economie/finance/1499521-dematerialisation-des-actes-d-etat-civil-en-afrique-quelle-place-pour-la-blockchain>, visité le 30 août 2022 à 17h18 min

Orianne VERGARA, avril 2019, « La dématérialisation de l'état civil », Services d'état civil, <https://etat-civil.legibase.fr/actualites/focus/la-dematerialisation-de-letat-civil-98561> (page visitée le 1er septembre 2022 à 12h36 min)

### **Autres documents**

Programme d'Appui au Fonctionnement de l'Etat Civil et à la Mise en place d'un Système d'Information Sécurisé au Mali (PAC SIS) ;

Schéma directeur du système d'information de l'état civil du Mali ;

Rapport de l'étude de base sur la numérisation du système d'identification nationale en République du Sénégal, produit par International Development Center of Japan Japan Telecommunications Engineering and Consulting Service, janvier 2022 ;

Modernisation et Informatisation de l'Etat Civil base de données des actes de l'état civil note de migration : service public fédéral justice