



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

Poursuivre l'enregistrement des faits d'état civil en Nouvelle-Zélande **au temps de la COVID-19**

par Jeff Montgomery



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

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

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

© Centre de recherches pour le développement international, 2021

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

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

Poursuivre l'enregistrement des faits d'état civil en Nouvelle-Zélande au temps de la COVID-19

par Jeff Montgomery

INTRODUCTION

Le présent article donne un aperçu de la réponse du gouvernement néo-zélandais à la crise de la COVID-19 du point de vue de l'enregistrement des faits d'état civil. Il examine les initiatives prises par le gouvernement pour réduire les effets de la pandémie sur les services de santé et d'enregistrement des faits d'état civil et met l'accent sur les avantages à long terme des mesures d'urgence mises en place au début de la crise. Il a été rédigé à partir de la présentation donnée le 22 juin 2020 à l'occasion de l'Asia-Pacific Stats Café Series : Réponses des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil de l'Asie et du Pacifique à la crise de la COVID-19.¹

MESSAGES CLÉS

- En temps de crise, il est important de reconnaître, à titre de service essentiel, l'enregistrement et les statistiques de l'état civil (ESEC) dans les plans d'urgence gouvernementaux et au travers de la législation.
- Il est essentiel de veiller à ce que les plans de continuité des activités soient constamment à jour.

- Les systèmes en ligne et fonctions de stockage des données sont résilients face aux crises et doivent être considérés comme un outil essentiel dans la mise en place de systèmes robustes.
- Les données administratives qui peuvent fournir rapidement des renseignements sont précieuses et prisées par les populations en période de crise.
- Une crise ouvre des possibilités : des gains systémiques à long terme sont réalisés pour des processus qui, autrement, auraient difficilement fait l'objet de modifications.

CONTEXTE NÉO-ZÉLANDAIS

La Nouvelle-Zélande est un petit pays insulaire situé dans le sud-ouest de l'océan Pacifique qui compte en tout 5 millions d'habitants. Jeune pays, il a été fondé en 1840 aux termes du traité de Waitangi signé entre la Couronne britannique et les Maoris, peuple autochtone. Le 1^{er} janvier 1848, une ordonnance, faisant suite à des lois britanniques similaires, a permis au jeune gouvernement d'enregistrer les naissances et les décès survenus dans la colonie. Cette date marque également la création du bureau du registre général.

1 unescap.org/sites/default/files/The_Show_Must_Go_On-COVID_CRVS_Jeff_Montgomery_NZ_StatCafe_4th_22Jun20.pdf



Photo : Jonathan Borba / Unsplash

Chaque année, 60 000 naissances, 30 000 décès et 30 000 mariages sont en moyenne enregistrés en Nouvelle-Zélande.

En 1995, une loi a été adoptée pour autoriser la numérisation de plus de 10 millions d'anciens registres et l'informatisation de tous les enregistrements à venir. En 2015, les parents ont pu effectuer l'enregistrement de leurs enfants en ligne. Ce système a été remplacé en 2017 par un outil intégré qui fournit aux nouveaux parents des conseils et un accès à une série de services gouvernementaux grâce au partage électronique des renseignements relatifs à l'enregistrement des naissances. En 2019, il est devenu possible de faire une demande en ligne de certificats de naissance, de décès et de mariage.

Au cours des sept dernières années, les efforts de la Nouvelle-Zélande en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) se sont concentrés sur la mise en place de systèmes numériques d'enregistrement des naissances et des décès. Aujourd'hui, 95 pour cent des naissances et des décès sont déclarés

entièrement en ligne, sans besoin de recourir aux formulaires papier ou aux signatures manuscrites. L'établissement des certificats médicaux de décès est devenu un système entièrement en ligne en 2019.

La pandémie de COVID-19 en Nouvelle-Zélande

Du début de la pandémie au 22 juin 2020, le pays a enregistré 1 560 cas de COVID-19 et 22 décès.

- Le premier patient atteint de la COVID-19 a été signalé le 25 février 2020.
- Les frontières ont été fermées le 19 mars 2020, sauf pour les citoyens et les résidents permanents de la Nouvelle-Zélande.
- Le 25 mars 2020, un confinement a été instauré dans le pays jusqu'au 27 avril 2020.
- Le 8 juin 2020, toutes les restrictions liées à la COVID-19 ont été levées, à l'exception des contrôles aux frontières.
- En date du 15 juin 2020, la Nouvelle-Zélande n'avait signalé aucun nouveau cas de transmission de la COVID-19 dans le pays. Tous les nouveaux cas ont été détectés sur des Néo-Zélandais en quarantaine revenant de l'étranger.²

RÉPONSE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA PANDÉMIE DE COVID-19

En réponse à la crise de la COVID-19, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a adopté une stratégie d'« aplatissement de la courbe » pour réduire la vitesse de propagation de l'épidémie. L'objectif était d'éviter d'engorger les principaux services hospitaliers et funéraires avec un grand nombre de décès en peu de temps, comme cela s'est produit dans d'autres régions du monde.

2 Ministry of Health – Manatū Hauora. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#summary

L'ESEC au temps de la COVID-19 : maintenir des niveaux d'enregistrement des faits d'état civil élevés pendant le confinement instauré dans le contexte de la COVID-19

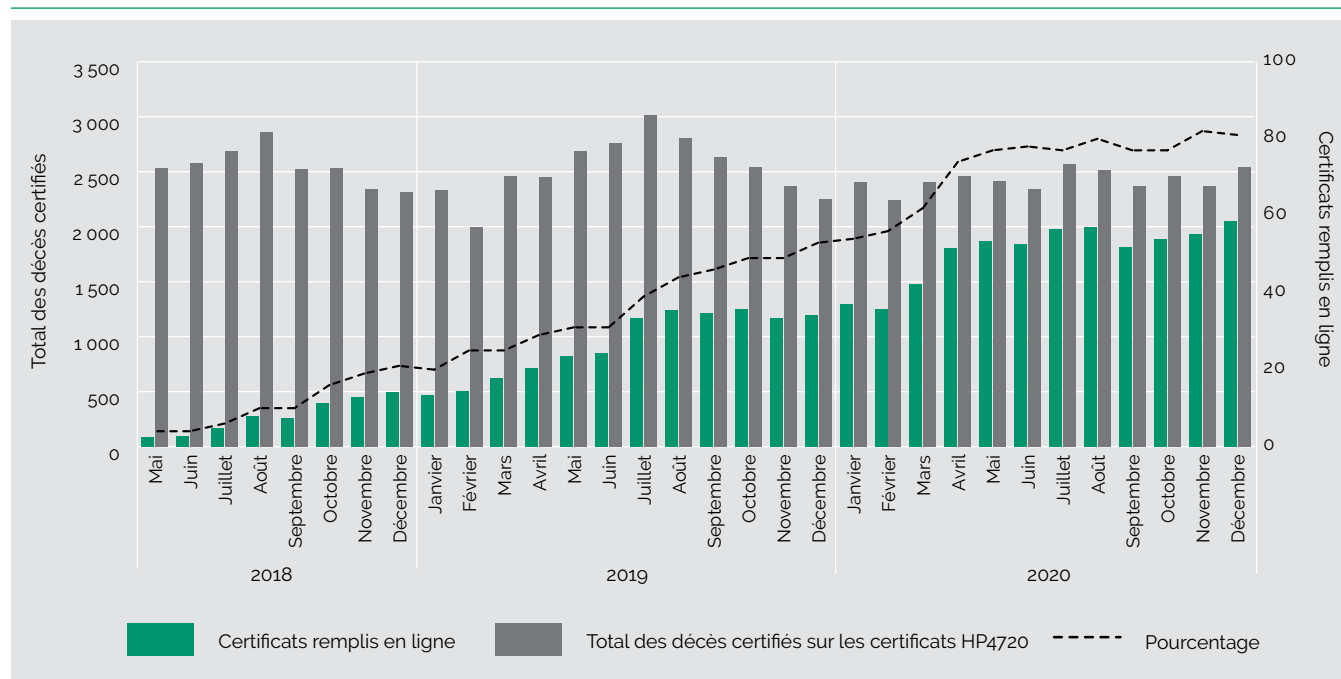
Le gouvernement néo-zélandais considère que l'enregistrement des faits d'état civil est un service essentiel dans toute situation d'urgence, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre, les éruptions volcaniques et les tsunamis ou de situations d'urgence sanitaire comme les pandémies. En outre, les services d'état civil néo-zélandais avaient déjà mis en place un plan de continuité des activités qui permet de mettre sur pied des systèmes de prévention et de rétablissement capables de faire face à une situation d'urgence. Le plan a été mis à jour en février 2020 pour s'assurer qu'il était apte à lutter contre la pandémie de COVID-19.

Cette planification préalable a également permis de mieux estimer les ressources en personnel nécessaires au maintien des services d'ESEC de base, notamment l'enregistrement des naissances et des décès, qui ont été reconnus comme une

priorité absolue. Beaucoup d'efforts ont été déployés pour traiter tout le travail en attente avant le début du confinement national. De plus, les employés de l'état civil ont été répartis en deux équipes, chacune travaillant sur des quarts de travail distincts de trois jours, et ce, dans le respect de la distance de deux mètres entre les bureaux. Les intervenants et les usagers ont été encouragés à utiliser les services en ligne, et tous les services non essentiels ont été suspendus. Ensemble, ces différentes interventions ont permis aux officiers d'état civil de continuer à offrir des services complets pendant toute la durée du confinement.

Un élément déterminant pour lutter efficacement contre la crise a été la promotion de l'utilisation du système d'établissement des certificats médicaux de décès en ligne (figure 1). L'utilisation de cet outil en ligne n'a fait que progresser depuis sa conception à titre de programme pilote en 2018 et son lancement en 2019. Pendant le confinement national d'avril 2020, on a constaté que 74 pour cent de tous les décès certifiés ont été déclarés au moyen de cette plateforme en ligne.

Figure 1 : Augmentation du nombre de certificats remplis en ligne dans le système de délivrance des certificats médicaux de décès.



Le nombre total de décès pour octobre 2020 est une estimation établie à partir du nombre de décès survenus en octobre 2019

Une forte augmentation a été observée en avril et en mai 2020, les médecins généralistes et les hôpitaux ayant été encouragés à utiliser ce service.

Plan de continuité des activités de la Nouvelle-Zélande dédié à l'ESEC

Un plan de continuité des activités indique les éléments les plus importants des activités relatives à l'état civil, souligne les risques qui pourraient nuire à leur mise en œuvre et facilite une reprise rapide et simple. Il est considéré comme un plan B et doit couvrir tous les types de perturbations possibles, telles que les catastrophes naturelles, la perte de membres du personnel ou de sites clés, les pannes d'équipement ou la perte d'un fournisseur. Le plan de continuité des activités de l'état civil néo-zélandais a été élaboré il y a de nombreuses années et est régulièrement mis à jour.

Il répertorie les systèmes clés, les coordonnées des membres du personnel et des fournisseurs, l'emplacement du matériel dans les bureaux et les solutions de rechange. Les scénarios couverts par le plan comprennent la perte des principaux emplacements des bureaux, la perte de l'infrastructure informatique, la perte de la capitale et la perte de membres clés du personnel ou d'un pourcentage élevé de l'équipe. Ce dernier scénario a été modifié au début de la pandémie de COVID-19 et sert désormais de base pour les opérations pendant cette période. Le plan décrit les mesures à prendre dès qu'un incident se produit et définit la stratégie à suivre si l'événement se poursuit sur plusieurs jours, semaines ou mois. Il fait également état des services à privilégier et des principales lignes de communication à utiliser.

Importance du recours à un plan de continuité des activités pour maintenir les systèmes ESEC en période d'urgence

Lorsqu'un pays fait face à une situation d'urgence, il doit s'assurer qu'un processus systématisé et documenté, soutenu par des cadres législatifs et réglementaires du système d'enregistrement des faits d'état civil, est bien en place. À cet effet, il doit établir des relations avec les principales parties prenantes et des stratégies de communication, y compris avec le public. Les cartes des processus opérationnels permettent de déterminer les activités que les diverses parties prenantes devraient mener avant, pendant et après une catastrophe, afin de s'assurer que le système d'enregistrement des faits d'état civil est pleinement efficace. Les plans d'urgence sont des documents évolutifs. Cela signifie qu'ils doivent être mis à jour régulièrement, notamment à la suite de catastrophes pour lesquelles les enseignements tirés peuvent apporter des améliorations considérables. Il est également important d'organiser régulièrement des exercices de mise en œuvre du plan pour tester son efficacité.³

La Nouvelle-Zélande a souvent recours au plan de continuité des activités pour mener à bien les opérations d'ESEC lorsque des interruptions mineures se produisent, telles qu'une fermeture temporaire des bureaux ou une panne informatique. Ce plan a également été utilisé lors d'événements plus importants, comme le tremblement de terre Kaikoura à Wellington en 2016 ainsi que l'attaque terroriste de la mosquée de Christchurch et l'incendie du Centre des congrès d'Auckland survenu tous deux en 2019. Le plan est mis à jour chaque année ou à la suite d'un changement majeur de l'environnement opérationnel. Il doit également faire l'objet d'une

3 Pacific Civil Registrars Network (PCRN). 2017. spccfpstore1.blob.core.windows.net/digitallibrary-docs/files/df/df51f162833e837ea8b8f7d00c3e65f5.pdf?sv=2015-12-11&sr=b&sig=G5%2FaCPjHo6QFTULgTj3lBmLDs3xDiWJWZ%2F9lOBx23SQ%3D&se=2021-04-06T08%3A03%3A56Z&sp=r&rsc=public%2C%20max-age%3D864000%2C%20max-stale%3D86400&rsc=application%2Fpdf&rscd=inline%3B%20filename%3D%22PCRN_2017_Workshop_final_report.pdf%22

révision après tout événement marquant afin de tenir compte des leçons tirées de la mise en œuvre du plan.

Disposer d'un plan de continuité des activités dans une situation d'urgence permet à une organisation de réagir rapidement à la situation sans être tenue de demander une approbation pour chacune des mesures qu'elle prend. Ainsi, les intervenants en cas d'urgence ont tous les renseignements dont ils ont besoin, y compris les coordonnées des personnes à appeler pour obtenir un soutien supplémentaire.

Rôle joué par l'ESEC dans la réponse néo-zélandaise à la COVID-19

Le système d'enregistrement des faits d'état civil est pris en compte dans les interventions menées par le gouvernement néo-zélandais pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le Directeur du registre général joue un rôle clé au sein de l'équipe d'intervention en cas de décès massifs dus à la COVID-19, qui est basée au Centre national d'intervention dédié à la lutte contre la pandémie. L'équipe travaille en étroite collaboration avec la police nationale, qui gère la situation dans la communauté.

L'une des premières mesures prises au pays a été de recenser le nombre de lits d'hôpitaux disponibles pour soigner les cas graves, ainsi que de vérifier la disponibilité des installations pouvant accueillir les personnes décédées. Les décideurs de l'époque travaillaient avec le scénario le plus défavorable qui prévoyait jusqu'à 7 000 décès liés à la COVID-19, ce qui aurait mis une pression énorme sur l'ensemble du système.

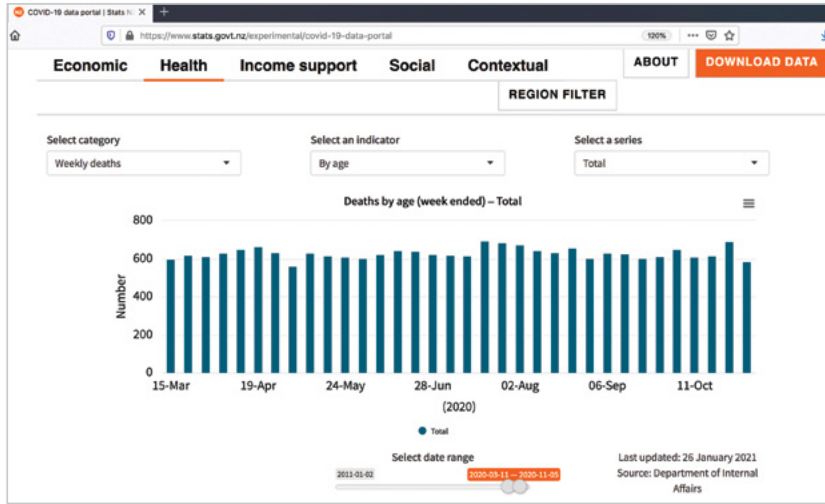
Pour répondre à cet impératif, le système ESEC a été utilisé pour établir le bilan quotidien des décès pour le compte de l'équipe d'intervention en cas de décès massifs. Il a été ainsi possible

d'évaluer de manière précise et en temps opportun les capacités d'accueil et de prévoir tout problème de capacité. Pour atteindre cet objectif, une nouvelle base de données répertoriant les entrepreneurs de pompes funèbres en activité a été créée. Cette base de données, qui était également mise à jour quotidiennement, renferme des renseignements plus détaillés sur les installations funéraires, y compris la quantité et les températures des unités de réfrigération et la disponibilité du personnel. Un bulletin électronique était envoyé aux entrepreneurs de pompes funèbres pour les tenir régulièrement informés des différents processus en place, bulletin qui a également servi à promouvoir activement l'outil d'établissement en ligne des certificats médicaux de décès.

Les données extraites de cet outil en ligne ont permis de dresser les bilans quotidiens des décès pour l'équipe d'intervention en cas de décès massifs. Ces bilans ont, à leur tour, alimenté les nouvelles statistiques hebdomadaires sur les décès publiées par le bureau de statistiques de la Nouvelle-Zélande.⁴ Pendant la crise, ces données ont été très populaires auprès de la population néo-zélandaise. La divulgation de ces données récentes permet à la population de se tenir informée de la situation de la COVID-19 dans le pays grâce à une source de données objectives.

Bon nombre de citoyens étaient préoccupés par la vitesse à laquelle le taux de mortalité lié au virus semblait augmenter. Cette perception est en partie attribuable à l'attention médiatique concentrée sur chaque décès dû à la COVID-19 dans le pays. Ces statistiques hebdomadaires de décès accessibles au public ont permis de constater que les tendances en matière de décès en Nouvelle-Zélande pendant et avant la pandémie n'étaient pas différentes (figure 2).

4 Statistics New Zealand. COVID-19 data portal. stats.govt.nz/topics/covid-19

Figure 2 : Exemple de portail consacré aux statistiques hebdomadaires sur les décès.⁵

Avantages à long terme

Des avantages à plus long terme sont apparus à la suite des efforts déployés pour lutter contre cette crise, en particulier tout ce qui a trait à la disponibilité et à la numérisation des données.

Auparavant publiées tous les trois mois, les statistiques sur les décès sont désormais affichées hebdomadairement sur le site Web du bureau de statistiques de la Nouvelle-Zélande. À présent, plus de gens disposent d'un meilleur accès à des données actualisées.

Un ensemble complet de données sur tous les entrepreneurs de pompes funèbres et leurs capacités d'accueil est également disponible. Il est régulièrement mis à jour par le secteur.

Enfin, sur le plan opérationnel, on a constaté une augmentation significative des déclarations de décès en ligne au moyen de l'outil DeathDocs,⁶ ainsi que des changements importants et permanents de la provision de services d'enregistrement des faits d'état civil. Après le confinement, il a été décidé de maintenir les

services uniquement sur rendez-vous (ceux-ci peuvent être pris en ligne) et de refuser les paiements en argent comptant, afin de limiter les contacts directs.

CONCLUSION ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Malgré une légère résurgence de la COVID-19 en Nouvelle-Zélande après une période sans aucun cas recensé plus tôt en 2020, le pays a réussi à aplatir la courbe. Les services hospitaliers et funéraires ont été moins durement touchés que prévu, et un retour à la vie normale a été possible en peu de temps.

Le gouvernement néo-zélandais est parvenu à contenir l'épidémie de coronavirus grâce aux initiatives entreprises, lui permettant ainsi de continuer à fournir des services d'enregistrement des faits d'état civil à sa population. Au sortir de la crise, des leçons ont été retenues pour assurer une gestion plus efficace des futures situations d'urgence :

⁵ Statistics New Zealand. COVID-19 data portal. La figure 2 est un portrait des statistiques hebdomadaires de décès de la Nouvelle-Zélande disponibles en anglais seulement et mises à jour régulièrement sur le site Web de Statistics New Zealand, [stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal](https://www.stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal).

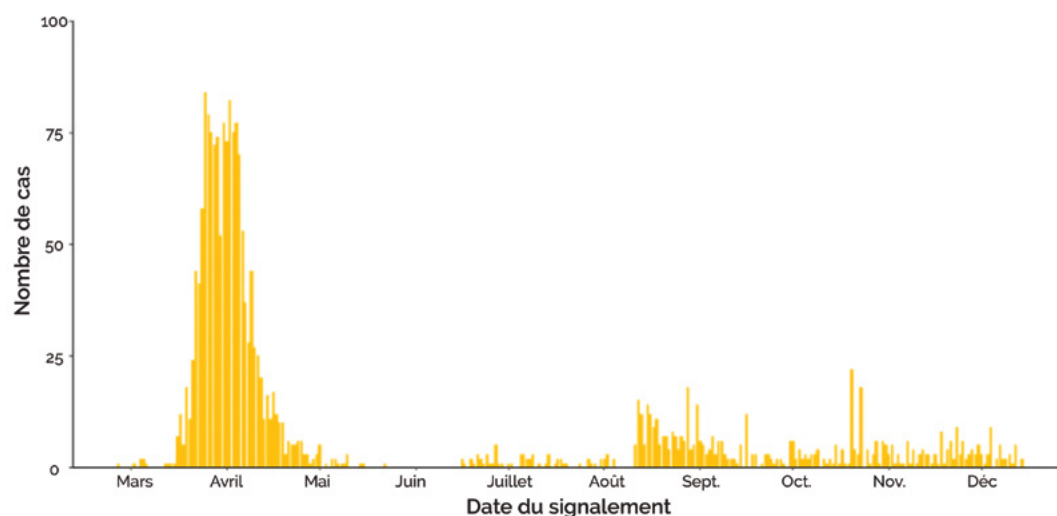
⁶ Death Documents. deathdocs.services.govt.nz

- Il est important de reconnaître, à titre de service essentiel, les activités d'enregistrement des faits d'état civil dans les plans d'urgence gouvernementaux et au travers de la législation.
- Il est essentiel de veiller à ce que les plans de continuité des activités soient constamment à jour pour garantir la prise de mesures d'intervention adaptées et efficaces.
- Les systèmes en ligne et fonctions de stockage des données sont résilients face aux crises et doivent être considérés comme étant un outil essentiel dans la mise en place de systèmes robustes.
- Les données administratives peuvent être fournies rapidement, selon le besoin; elles sont très prisées par la population qui souhaite rester informée.
- La Nouvelle-Zélande a été en mesure de modifier de façon permanente la provision de services d'ESEC, ce qui n'aurait pu être possible sans cette situation de crise. C'est pourquoi il est important de ne jamais rater une occasion qui pourrait se présenter avec une crise.

RÉSURGENCE DE LA COVID-19

Depuis la rédaction du projet d'article original, on a assisté à une légère résurgence de la COVID-19 en Nouvelle-Zélande (figure 3). En date du 17 décembre 2020, il y avait 43 cas actifs, 2 032 cas rétablis et 25 décès. Les 43 cas actifs ont été pris en charge dans des établissements gérés à cet effet. Parmi les cas actifs, 41 ont voyagé à l'étranger et ont reçu un diagnostic dans des établissements gérés à la frontière. Deux personnes ont été en contact étroit avec une personne qui a contracté la COVID-19 à l'étranger⁷.

Figure 3 : Cas quotidiens confirmés et probables de COVID-19 en Nouvelle-Zélande au 17 décembre 2020.



Nouveaux cas de COVID-19 déclarés chaque jour

Jeff Montgomery

Registraire général et directeur général, Te Ara Manaaki
(Réimaginer la prestation de services)
Gouvernement de la Nouvelle-Zélande

7 Ministry of Health – Manatū Hauora. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#summary

BIBLIOGRAPHIE

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Death Documents. deathdocs.services.govt.nz

Ministry of Health – Manatū Hauora. COVID-19: Current cases. Information about confirmed and probable cases of COVID-19 in New Zealand. health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#summary

Montgomery, J. COVID-19 and CRVS: The show must go on! Présentation à la Asia-Pacific Stats Café Series : Asia and the Pacific CRVS Systems' Responses to the COVID-19 Crisis, 22 juin 2020. Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. unescap.org/sites/default/files/The_Show_Must_Go_On-COVID_CRVS_Jeff_Montgomery_NZ_StatCafe_4th_22Jun20.pdf

Pacific Civil Registrars Network (PCRN). Rapport du Pacific Civil Registrars Network Disaster Preparation and Response Workshop, 2-4 octobre 2017, Suva, Fidji. spccfpstore1.blob.core.windows.net/digitallibrary-docs/files/df/df51f162833e837ea8b8f7d00c3e65f5.pdf?sv=2015-12-11&sr=b&sig=G5%2FaCPjHo6QFTULgtJ3lBmLDs3xDiWJWZ%2FgIOBx23SQ%3D&se=2021-04-06T08%3A03%3A56Z&sp=r&rsc=public%2C%20max-age%3D864000%2C%20max-stale%3D86400&rsct=application%2Fpdf&rscd=inline%3B%20filename%3D%22PCRN_2017_Workshop_final_report.pdf%22

Statistics New Zealand. COVID-19 data portal, gouvernement de la Nouvelle-Zélande. stats.govt.nz/experimental/covid-19-data-portal

Statistics New Zealand. COVID-19, gouvernement de la Nouvelle-Zélande. stats.govt.nz/topics/covid-19



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