L'ETAT CIVIL EN AFRIQUE

par Michel FRANCOIS*

AVANT-PROPOS

Cet article sur l'état civil en Afrique au Sud du Sahara (1) emprunte largement aux auteurs des travaux signalés dans la bibliographie sélective. Qu'ils en soient ici remerciés et veuillent bien considérer que cet emprunt est une part supplémentaire de leur apport, déjà important, à la promotion de l'état civil en Afrique (2).

Tout au long de l'article nous avons considéré l'état civil comme un concept unique et avant tout un objectif à atteindre alors que l'expression "système d'enregistrement et de statistique d'état civil" couvre les solutions nationales originales permettant d'atteindre l'objectif.

Compte tenu de la situation de l'état civil en Afrique au Sud du Sahara, l'accent est mis essentiellement, d'une part, sur les zones rurales, d'autre part sur les naissances et les décès.

Très peu d'importance est donnée aux statistiques et aux taux nationaux officiels de couverture de l'état civil en raison des très fortes disparités existant entre le milieu rural et le milieu urbain, et souvent entre les régions d'un même pays.

---

* M. FRANCOIS, Administrateur de l'INSEE, appartient au Centre français sur la population et le développement (CEPED).

(1) Cet article constitue un chapitre du manuel du deuxième stage de perfectionnement pour démographes africains tenu à Bordeaux en novembre 1982 (à paraître).

(2) Ce document fait appel à toute personne susceptible de le corriger s'il y a des erreurs, de le mettre à jour et de compléter la liste bibliographique.

L'état civil est une tradition (L. HENRY) : il doit donc être clair à tout moment que nous nous engageons dans un travail dont on ne verra pas le résultat si l'objectif est atteint (la notion de temps).

I - INTRODUCTION

1. Les pays d'Afrique Noire francophone disposent généralement de trois procédures administratives d'informations sur leur population :

- le recensement administratif qui permet de dénombrer certains types de population (imposables, assujettis, électeurs, . . .) ;
- le contrôle des mouvements migratoires extérieurs pour dénombrer les personnes qui entrent et qui sortent du territoire national ;
- l'état civil qui permet l'identification et précise la situation administrative de chaque individu.

Si ces trois procédures fonctionnaient normalement, chaque pays pourrait à tout moment t connaître l'effectif réel de sa population par rapport à une évaluation antérieure faite à t_o :

$$P_t = P_{to} + (N - D) + (I - E) \pm \Delta$$

avec : P_t : population au moment t
P_{to} : population au moment t_o
N-D : accroissement naturel brut (naissances-décès) sur la période to,t
I-E : balance migratoire (immigration-émigration) sur la période to,t
Δ : paramètre de correction.

Mais nous savons qu'en général aucune des trois procédures n'est en mesure, encore aujourd'hui, de fournir l'information nécessaire au calcul annuel de l'effectif de la population :

- P_{to} : on ne dispose dans la plupart des cas que des résultats d'opérations lourdes, coûteuses et rares (recensement général de la population) se substituant au recensement administratif ;

- N-D : l'état civil, souvent défectueux et incomplet, ne fournit pas l'accroissement naturel brut ; recensements et enquêtes démographiques sont alors les seuls à fournir une information sur les naissances et les décès mais sans fournir de données courantes ;

- I-E : les migrations internationales sont en général mal connues.

Dans les pays où l'état civil fonctionne normalement son exploitation statistique intéresse particulièrement la démographie. C'est alors la source essentielle de données concernant le mouvement naturel de la population et l'établissement de plusieurs paramètres mesurant, par exemple, la fécondité, la mortalité et la nuptialité.

Mais c'est la déclaration de l'événement, rendue obligatoire par la loi et l'enregistrement, réglementé par des textes officiels dans la cadre d'une institution -l'état civil-, qui fourniront les éléments nécessaires à l'exploitation statistique.

2. L'origine de l'enregistrement des naissances et des décès est très ancienne. On signale la tenue de rôles à but fiscal et militaire 1250 ans avant J.C. en Egypte pharaonique sous le règne de RAMSES II, puis, quelques siècles plus tard, en Grèce et dans la Rome antique.

Il y a des traces d'un état civil dans quelques régions du Japon au début du 8e siècle ; chez les Incas, au moyen des "quipus" -entrecroisements de fils colorés et de noeuds selon tel ou tel fait-.

Le caractère religieux de la genèse de l'état civil dans les civilisations occidentales n'est pas contestable. L'état civil est aussi lié, dans une large mesure, à l'accent mis dans la tradition romaine sur la preuve écrite, au détriment de la preuve orale (serment), et sur la tradition, également romaine, de centralisation administrative et d'unification.

Dans la majorité des pays d'Europe, des bureaux d'état civil existaient pendant la Renaissance. Toutefois, le début d'un enregistrement systématique trouve ses racines au

15e siècle où il est établi que les prêtres des paroisses devaient obligatoirement tenir des registres.

En Grande-Bretagne, les premiers registres ont été établis en 1538 par la loi de Thomas CROMWELL. La France suivra en 1539. En Suède, le premier registre paroissial est institué en 1608, en Finlande en 1628, au Danemark en 1646. En Allemagne, les plus vieux registres se trouveraient en Saxe.

Les premiers registres paroissiaux connus en Belgique sont des registres de mariages à Bruxelles en 1482.

La tenue de registres religieux en Europe concernait le plus souvent l'inscription de sacrements délivrés par l'Eglise (baptême, mariage, enterrement) ; ils ne se rapportaient par conséquent qu'aux pratiquants de la religion considérée.

Ce n'est qu'à partir du 17e siècle, et selon des cheminements très divers en Europe, que la pratique de l'enregistrement généralisé et laïc des faits d'état civil s'implantera progresssivement. Il faudra attendre encore longtemps pour disposer de données propres à l'exploitation statistique. L'origine des statistiques de l'état civil en Europe concernant par exemple la mortalité remonte seulement, pour la Suède à 1751, la Norvège à 1801, le Danemark à 1802, la France à 1817, l'Angleterre à 1838, les Pays Bas à 1840, la Finlande à 1866, l'Allemagne à 1871, l'Italie et la Suisse à 1876.

L'intérêt public pour les droits civiques et légaux des individus et l'état civil trouvent leur concrétisation dans l'adoption du Code Napoléon en France en 1804. Cela aura une très grande influence sur les pays d'Europe occidentale, l'Amérique Latine et le Moyen Orient.

Cependant l'état civil sera particulièrement retardataire aux Etats-Unis, pays caractérisé par le pluralisme religieux et le système politique fédéral où il ne sera vraiment généralisé et unifié que vers 1930.

Cette très lente évolution décrite ci-dessus semble avoir abouti au 20e siècle à une connaissance satisfaisante du nombre des naissances, des mariages et des décès dans la plupart des Etats d'Europe ou d'Amérique du Nord.

3. L'état civil dans les pays industrialisés

L'état civil apparaît aujourd'hui dans les pays industrialisés comme un instrument légal qui permet à l'autorité publique de saisir et de préciser l'individualité des personnes en vue de satisfaire aux besoins pratiques de la vie sociale.

Il vise à l'enregistrement d'événements biologiques ou sociaux, appelés faits d'état civil, se rapportant aux personnes physiques (naissances, décès, mariages, divorces, et divers comportements qui ont une répercussion directe ou non sur la propre identité des individus ou sur celle d'une autre personne).

Le fait d'état civil est défini par un texte législatif, sa déclaration est rendue obligatoire par la loi, son enregistrement réglementé, comme la rédaction des actes, par des textes officiels dans le cadre de la loi.

C'est ainsi que les actes d'état civil situent la personne dans le temps et la qualifient, ils sont un instrument de preuve, actes authentiques dressés sur des registres spéciaux par un officier d'état civil agissant dans le cadre de sa fonction.

Il apparaît donc pour les pays industrialisés que l'objectif fondamental de l'état civil est de permettre à l'administration d'individualiser ses ressortissants et aux individus de prouver leur identité et leur situation juridique. L'enregistrement a d'abord et avant tout un but civil, mais son rôle statistique reste dans ces pays tout à fait essentiel (cf. 1.1.).

4. Bien que l'on ne possède pas une documentation complète sur l'organisation de l'état civil dans chacun des Etats du monde, il semble que la plupart ont promulgué des lois fondamentales rendant obligatoire l'enregistrement des faits d'état civil, tout au moins pour les naissances vivantes et les décès. Cependant il reste encore un grand nombre de pays où l'institution ne fonctionne pas bien et où l'exploitation statistique est inexistante, en dehors de quelques capitales dans lesquelles on connaît assez bien les naissances et moins bien les décès.

Nous examinerons maintenant la situation de l'état civil en Afrique Noire francophone.

II - SITUATION DE L'ETAT CIVIL DANS LES PAYS D'AFRIQUE NOIRE

Pour les pays d'Afrique au sud du Sahara des systèmes particuliers d'enregistrement ont pu exister, soit au niveau d'un pays, soit au niveau d'unités plus petites, mais il n'existe pas d'écrit sur l'existence de tels systèmes.

Les systèmes "modernes" d'enregistrement des faits d'état civil ont été introduits par les colonisateurs au 19e siècle. Ils étaient initialement prévus pour satisfaire essentiellement les besoins de leur promoteur et s'étendaient donc rarement à la population africaine, tout au plus d'ailleurs dans sa partie urbaine.

En 1959, l'état civil officiel en Afrique francophone présente un enregistrement des naissances très incomplet et un enregistrement des décès totalement inutilisable. La situation prévaut aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

En 1965, les centres de déclaration sont très inégalement fréquentés, parfois de façon satisfaisante dans certaines grandes agglomérations -essentiellement les naissances- mais le plus souvent de façon sporadique dans les zones rurales.

En 1970, le système s'est amélioré, mais surtout dans les grandes agglomérations (on estime au Sénégal une couverture de 5 % en milieu rural et quasi-totale à Dakar). A l'échelon national on estime la couverture dans plusieurs pays à 50 % des naissances, 30 % des décès et 10 % des mariages. Outre le fait que ces estimations n'ont pratiquement jamais été vérifiées, de telles "moyennes" nationales cachent les très fortes disparités de milieux ou de régions à l'intérieur des pays.

A notre connaissance deux pays font exception, l'Ile Maurice où la première réglementation importante instituant l'état civil est une ordonnance royale d'avril 1667, et Madagascar où l'état civil a été institué par arrêté royal en juillet 1878. Actuellement dans l'ancienne Ile de France la couverture est satisfaisante pour les naissances et les décès ; à Madagascar on approche de 80 % sur l'ensemble du pays pour les naissances, la couverture dépasse les 50 % pour les décès.

Concernant le Cap Vert, indépendant depuis 1975, il existe des registres depuis 1803. Il n'y a pas d'exploitation statistique des données archivées. On estime à près de 100 % l'enregistrement des naissances.

Sur seize Etats francophones de l'ouest et du centre africain, sept seulement publiaient en 1970 une statistique d'état civil dans leur bulletin, limitée à des répartitions par âge et par sexe.

Devant cette situation -Ile Maurice et Madagascar exceptés- on peut se poser la question de savoir si certains Etats sont intéressés par l'état civil, on peut aussi se demander si les conditions inhérentes à un fonctionnement de l'état civil dans certains pays sont toutes réunies.

Sur le sujet, le secrétariat général de l'Organisation Commune Africaine Malgache et Mauricienne a publié en 1974 une étude intitulée : "La situation de l'état civil dans les pays de l'OCAM" (1).

Le tableau ci-après reprend un tableau plus détaillé de l'étude, auquel on a ajouté quelques pays sur lesquels on avait une information. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas facile de déterminer l'année de création de l'état civil dans chaque pays et que nous ne disposons pas d'information sur les textes aujourd'hui en vigueur, mais seulement sur ceux prévalant il y a dix ans, en 1977.

ETAT	PREMIER TEXTE REPERE	TEXTE EN VIGUEUR EN 1977
BENIN	1939	1950
CAMEROUN	1917	1965
CAP VERT	1803	(?)
CENTRAFRIQUE	1894	1969
CONGO	1889	1958
COTE d'IVOIRE	1950	1964
GABON	1912	1963
HAUTE VOLTA (2)	1939	1950
ILE MAURICE	1667	1830
MADAGASCAR	1878	1961
NIGER	1939	1950
RWANDA	1963	1969
SENEGAL	1916	1972
TCHAD	1939	1961
TOGO	1909	1962
ZAIRE	1939	1958

- - - - - - - - - -

(1) OCAM en 1974 : Cameroun, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute Volta, Madagascar, Maurice, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo.

(2) Aujourd'hui Burkina Faso.

On constate que la plupart des textes législatifs initiaux ont été modifiés au cours du temps avec un caractère nouveau : un état civil unique et obligatoire pour tous sur l'ensemble du territoire national.

Ces textes "nouveaux" réglementent l'état civil, précisent les faits qui sont appréhendés. Souvent, seuls la naissance, le décès et le mariage doivent être saisis obligatoirement et enregistrés.

D'une façon générale, l'état civil se présente comme une institution à deux caractères : social et judiciaire. De ce fait, la tutelle de l'état civil relève presque partout du Ministère de l'Intérieur pour la gestion administrative, le contrôle judiciaire étant sous la responsabilité du Ministère de la Justice pour conférer aux actes d'état civil leur authenticité. La direction de la statistique est rarement sollicitée par l'état civil, a fortiori par l'exploitation des enregistrements.

L'étude de l'OCAM souligne des disparités énormes pouvant exister entre pays et à l'intérieur des pays quant au nombre de centres d'état civil -avec ou sans centres secondaires-, à l'importance numérique des populations concernées par le centre et la zone géographique couverte. L'implantation des centres correspond généralement à un découpage administratif précis, elle est souvent très insuffisante en milieu rural et souvent aussi une activité marginale du centre administratif rural.

La responsabilité d'un centre d'état civil est sous l'autorité locale, nommé officier d'état civil. Il signe les actes.

Les agents d'état civil sont le véritable personnel d'exécution ayant la charge des tâches d'inscription, d'enregistrement, de tenue des registres, de la conservation des archives, . . . mais ils sont aussi la plupart du temps, secrétaires ou agents communaux ayant d'autres tâches à accomplir et souvent plus accaparantes que l'état civil.

La formation à l'état civil se fait généralement sur le tas, il y a rarement une formation spécifique, encore moins de recyclages.

Deux systèmes d'enregistrement sont pratiqués :

- un état civil sédentaire dans la plupart des pays ;

- une association sédentaire - itinérant pour quelques pays avec ou sans l'utilisation d'un cahier de village.

Il apparaît que là où la méthode est adaptée au milieu, sédentaire en milieu urbain, sédentaire et itinérant en milieu rural, les résultats sont relativement meilleurs.

Pour l'ensemble des pays étudiés par l'OCAM, on distingue cinq types de documents principaux utilsés pour l'inscription et l'enregistrement des faits d'état civil :

- fiches (documents établis en préalable à l'établissement d'un acte) ;

- actes (registres à feuillet unique ou à volets, existant éventuellement en plusieurs exemplaires) ;

- copies, extraits d'actes, jugements supplétifs ;

- états récapitulatifs des actes dressés dans un centre et/ou répertoires des actes ;

- divers autres documents (permis d'inhumer, livret de famille, . . .).

Les délais de déclaration fixés par la loi voudraient renforcer l'obligation de déclarer. Ils sont variables selon les pays.

Généralement l'enregistrement de tout fait d'état civil est gratuit. Cependant il existe des taxes d'enregistrement, pas toujours officielles, et pouvant varier dans les deux cas d'une région à l'autre pour un même pays.

La Direction nationale de la statistique est rarement consultée et l'exploitation des enregistrements est donc très limitée.

L'étude de l'OCAM constate que le développement de l'état civil se heurte à quatre catégories d'obstacles :

- l'appareil administratif mis en place ;

- le personnel utilisé ;

- les circuits de transmission ;

- presque toujours, une motivation insuffisante des autorités et de la population.

Le bilan de l'OCAM n'est donc pas très optimiste, mais il permet de dresser une sorte d'inventaire des obstacles, inventaire traité au paragraphe suivant et complété par les autres études signalées dans la bibliographie en annexe.

III - LES OBSTACLES ET LES DIFFICULTES DE L'OBSERVATION

Nous distinguerons dans ce paragraphe cinq sources d'obstacles :

- l'administration : l'état civil, pour quoi faire ? Le facteur temps ;
- la législation réglementant l'institution ;
- le dispositif d'enregistrement ;
- le personnel d'exécution ;
- la population.

Nous traiterons après de quelques problèmes particuliers sur les difficultés de l'observation.

1. L'administration

Aujourd'hui encore, dans de nombreux pays, l'administration considère qu'il y a des tâches plus importantes que l'état civil ; elle n'est donc pas motivée pour prendre les mesures nécessaires vis-à-vis de l'institution. Pourtant n'y a-t-il pas dans cette attitude un alibi facile en rejetant la responsabilité de la médiocrité de l'institution sur les déclarants ? Si, "demain", tous les faits d'état civil étaient déclarés dans les délais, l'administration de l'état civil serait, dans la plupart des cas, dans l'incapacité d'assumer les enregistrements.

Par ailleurs, et souvent, l'administration reste cloisonnée dans sa propre routine et ne conçoit pas toujours de façon réaliste les mesures adéquates. Alors qu'un réseau existe, il est seulement mal utilisé.

L'état civil, pour quoi faire ? La réalité africaine montre à l'évidence qu'il y a plusieurs "nécessités" possibles pour un système d'état civil :

- nécessité sociale (la preuve de l'existence d'un individu) ;
- nécessité purement administrative ;
- nécessité fiscale ;
- nécessité pour la planification ;
- nécessité statistique.

Les quatre dernières peuvent expliquer à elles seules pourquoi l'état civil ne marche pas.

Nous avons parlé de cloisonnement et ces quatre niveaux sont souvent dissociés en Afrique.

L'utilité d'un système d'état civil étendu à tout le pays n'est pas manifeste pour la majorité des dirigeants (1). La pratique des recensements administratifs -pourtant de qualités très inégales- semble souvent satisfaire l'essentiel des besoins d'estimation "grossière" des tendances globales d'une population ou l'appréciation dans ses grandes lignes de l'assiette de l'impôt de capitation là où il existe.

Quant à la demande en données démographiques de ministères comme le Plan, le Développement, l'Economie, l'Urbanisme, on constate qu'elle est satisfaite par la voie d'études ponctuelles (enquêtes ad hoc), indirectes (recoupements, télédétection, . . .) ou secondaires (ré-exploitation plus raffinée d'un recensement par exemple), parce qu'un système national d'état civil reste très lourd à mettre en oeuvre, en termes de moyens financiers autant qu'humains ; il est donc considéré comme inadéquat aux besoins exprimés par les ministères cités. De plus, la réalisation d'un système satisfaisant va bien au-delà des horizons utiles de ceux qui pourraient "imposer" la mise en place d'une institution opérationnelle.

- - - - - - - - - -

(1) Le statisticien et le planificateur pour certains secteurs -la santé publique en particulier- sont plus sensibles et conscients de l'importance du système.

Le facteur temps apparaît souvent, et à tort, comme l'obstacle majeur, alors que seul le temps, à défaut des moyens, permettra une issue favorable.

2. La législation

Les législations actuelles réglementant l'état civil en Afrique ne sont pas pour la plupart adaptées aux réalités mais ce ne sont pas elles qui empêchent un système de fonctionner. Quelle que soit la législation, cela marche là où quelqu'un s'en occupe parce qu'il est motivé.

Si l'on admet que le "produit", les données d'état civil, a une raison d'être pour divers usagers mais que le "mode de production" ne doit pas nécessairement reproduire ce qui se fait ailleurs, en France par exemple, on doit alors réfléchir sans a priori à des alternatives originales selon le pays qui se pose réellement le problème.

Si le principe d'un état civil national adapté est admis, l'état civil étant un instrument légal adéquat de saisie de l'individualité des personnes, l'autorité politique devra avant toute "réforme" réaliser une étude approfondie sur le droit coutumier encore en vigueur et son impact sur les faits intéressant l'état civil ; mariages, liens de parenté et alliances sont de bons sujets à explorer ; les naissances, au regard des délais de déclaration qui actuellement sont souvent trop courts en milieu traditionnel par rapport aux coutumes locales, en sont un autre.

Il faut par ailleurs convaincre le juriste d'être moins pointilleux sur la forme car cela alourdit le système, grève le coût. Il n'est pas nécessaire que les actes soient trop détaillés.

Il faut aussi que les textes législatifs traitent des relations entre les officiers d'état civil et la population.

Il faut enfin que s'instaure, pour la réforme des textes, une réelle collaboration entre les principaux départements concernés : justice, intérieur et statistique.

3. Le dispositif d'enregistrement

Toutes les études entreprises sur le sujet soulignent les faiblesses du dispositif d'enregistrement, particulièrement en milieu rural. Le nombre de centres est insuffisant, les procédures trop lourdes, les contrôles inexistants. Elles soulignent aussi le superbe isolement

dans lequel végète chaque centre, l'absence de supervision et l'absence de remontée de l'information qui enferment le centre dans cet isolement en milieu rural.

La sédentarisation des centres, l'activité d'état civil marginalisée par rapport à d'autres activités administratives, un renouvellement des registres souvent déficient -et l'utilisation jusqu'à trois exemplaires du même registre- la non-conservation des archives, etc., autant d'obstacles supplémentaires.

La "grille des tarifs" officiels et de ceux qui le sont moins, la nécessité pour un déclarant de se présenter plusieurs fois avant d'obtenir un "papier" officiel justifiant sa déclaration sont encore d'autres obstacles.

Dans plusieurs pays, le dispositif d'enregistrement est complété par les unités médicales qui dressent un bulletin de naissance ou de décès. Cependant il manque souvent un lien entre l'unité, le centre d'état civil et le déclarant.

Dans les pays industrialisés, le seul document fondant l'existence ou le décès d'une personne est un acte médical. Il n'y a pas d'acte d'état civil sans l'acte médical fourni par le médecin. C'est le médecin qui prend la décision d'identifier un mort-né ou une mort prématurée à la naissance.

En milieu africain il semble que les unités médicales soient le meilleur collecteur d'information sur les naissances et les décès, et la meilleure infrastructure ; de plus ce sont généralement les plus appréciées.

4. Il est certain que beaucoup de centres d'état civil en Afrique n'ont pas un personnel qualifié :

- recrutement à un niveau trop faible ;
- formation sur le tas et sans trop de directives.

Vous ajoutez à cela des effectifs insuffisants -plus du fait de leurs autres activités que de leur nombre- et vous avez le second grand alibi vis-à-vis du mauvais fonctionnement de l'état civil : le personnel.

A des agents occupés à d'autres tâches "plus prenantes", souvent sans instructions claires et précises pour la rédaction des actes, l'établissement des états récapitulatifs, la transmission à l'échelon supérieur, l'accueil des déclarants, . . . , il devient illusoire d'expliquer que leur travail est important, d'une utilité nationale, encore plus illusoire lorsque la rémunération et le statut d'employé -de la commune, de la sous-préfecture, . . . - sont dérisoires.

Il ne faut pas oublier que l'obstacle du niveau de recrutement et celui de la formation tomberaient plus facilement avec des déclarations "simplifiées", suffisantes pour l'établissement d'un bon acte et une exploitation statistique minimum.

5. La population

Au centre international d'application de statistique démograhique de Bangui, en 1959, on a demandé aux participants de bien conserver à l'esprit, lorsqu'ils travailleraient en Afrique, trois caractères essentiels des sociétés traditionnelles (1) :

- l'existence d'une organisation socio-économique soigneusement hiérarchisée, mais souvent (Afrique centrale) au niveau le plus restreint, le clan ;

- l'effacement complet de l'individu devant le groupe dont la forme socio-légale ne descend pas en dessous de la famille large ;

- l'importance de la religion qui baigne tous les actes, toutes les pensées, toute organisation.

Depuis 1959, bien des caractères africains ont été bousculés par le "monde moderne". Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui comme hier toute population a horreur des pratiques qui bousculent par trop ses habitudes, ses traditions, ses croyances, ses intérêts, ses tabous.

La direction des affaires publiques et administratives du Niger écrivait dans un rapport consacré à l'état civil sur la période 1970-1973 :

- - - - - - - - - -

(1) L'ethno-sociologie africaine, M. SORRET (ORSTOM).

"Cette institution n'est pas encore entrée dans les moeurs. Le fonctionnement de l'état civil est en général très défectueux. La carence en milieu rural résulte de l'inadaptation de l'institution à la société traditionnelle -on ne prouve pas sa paternité ou son droit de succession en produisant un acte de naissance-. Une réforme s'impose".

Effectivement un certain nombre de personnes vivent sans qu'un acte officiel sanctionne leur naissance, ou leur mariage. Sont-elles pour autant inconnues à l'intérieur de la société à laquelle elles appartiennent ? Certes non, car cette société connaît leur filiation et leurs alliances et en tient compte coutumièrement lorsqu'il s'agit du choix d'une épouse, d'une paternité, ou de distribuer les biens d'un défunt.

Le "monde moderne" c'est aussi le développement des voies de communication, des moyens de transport et corrélativement la sécurité publique. Les individus sont sollicités par les pôles d'attraction urbains et économiques, on se déplace -seul au premier voyage, la famille pourra rejoindre ultérieurement le travailleur- et de ce fait il faut posséder un document qui garantisse sa personnalité, mais dans beaucoup de pays aucune campagne de sensibilisation, d'information, d'exploitation sur l'intérêt et l'utilité de l'institution à cet égard n'est entreprise. C'est là que la scolarisation peut jouer un rôle primordial, avec la nécessité de connaître l'âge.

Il faut aussi petit à petit libérer la population de sa crainte vis-à-vis du système, crainte qui a pu naître, en partie, de certaines pratiques coloniales.

C'est une bonne chose que de généraliser l'inscription des individus à l'état civil mais cela risque de perdre beaucoup de son efficacité s'il est facile d'acquérir ou "d'emprunter" l'identité d'un autre. La solution du jugement supplétif a pour but de pallier une carence existante, il n'en est pas la cause. Cependant certaines procédures pour son acquisition constituent un gros obstacle à la prise de conscience par la population de l'intérêt de l'état civil, du devoir, par exemple, des parents à déclarer la naissance d'un enfant . . . Un jugement supplétif sera établi lors du début de la scolarisation si cela est exigé . . . On peut admettre dans certains cas que le jugement supplétif est devenu un des obstacles majeurs au développement de l'état civil.

6. Les difficultés de l'observation

Certaines difficultés dans l'observation peuvent ici être rappelées, elles touchent :

- l'identification d'un individu et la question des noms ;
- la nuptialité ;
- la déclaration des décès et les causes de décès ;
- l'état civil et les migrations.

a) Pour qu'un individu puisse être identifié, il doit avoir un nom bien déterminé qu'il conserve toute sa vie et qui est connu tant de l'administration que des particuliers en relation avec lui. Les règles de dévolution et de transmission du nom sont bien définies.

Ce n'est pas toujours le cas en Afrique : un voisin ou ami ne donnera pas le "nom officiel" d'un absent. Il peut y avoir un nom officiel ou public et d'autres noms variant selon l'interlocuteur ; un nom peut aussi varier dans le temps et l'espace, souvent d'ailleurs pour traduire des modifications de statut social, un changement de groupe, . . . Ce problème des noms n'est heureusement pas trop fréquent, il faut savoir l'identifier lorsqu'il existe.

b) On n'attirera jamais assez l'attention sur l'enregistrement des mariages, répudiations et divorces : ils posent des problèmes d'une extrême complexité en Afrique Noire en raison d'une grande mobilité conjugale dans certains groupes de populations, de la diversité et de l'enchevêtrement des coutumes, traditions et religions. Ces problèmes doivent être abordés par l'étude du droit coutumier en relation avec un système d'état civil, en particulier pour arriver à donner de bonnes définitions des situations rencontrées.

c) On peut avoir intérêt à déclarer un décès pour rayer la personne du rôle des impôts et en supprimer la charge au village du défunt par exemple. On peut aussi avoir intérêt à ne rien déclarer -pension, retraite- et des cas de longévité exceptionnels se retrouvent (en Afrique . . . mais aussi aux Etats-Unis).

En milieu rural africain il est encore fréquent que le décès garde un caractère strictement coutumier et traditionnel, sans aucun lien avec l'état civil.

Or les causes de décès sont un élément tout à fait important en Afrique et l'état civil pourrait jouer un rôle dans le relevé des causes de décès.

d) Certains pays ont mis en place un système de fichier communal des populations avec déclaration obligatoire du changement de résidence, ce qui peut poser des problèmes en termes de libertés individuelles et démocratiques. Ce n'est généralement pas le cas en Afrique, cependant, un fichier de population n'est pas souhaitable sous certains régimes.

Dans une certaine mesure, le recensement administratif constitue une ébauche de fichier de population. Il pourrait, non pas suppléer à l'état civil, mais favoriser la diffusion de l'état civil et permettre un contrôle des données.

Les mesures de normalisation et de standardisation risquent de se heurter encore un certain temps à quelques résistances ou même d'être purement et simplement ignorées de la population sans un effort d'information.

On constate la prépondérance de la connaissance du milieu et du terrain dans la recherche des solutions pour la connaissance démographique de la population en Afrique. Cependant il ne faut pas que la "connaissance du milieu" soit un prétexte aux seuls débats abstraits.

Il faut déceler, puis comprendre les obstacles, et chercher les solutions à partir de ce qui est pour arriver à ce qui doit être, au lieu de s'efforcer de transposer et de copier ce qui se fait sous d'autres climats et sous l'emprise de traditions différentes.

L'ampleur de la tâche à accomplir face à tous ces obstacles peut provoquer des découragements au départ. Certaines exigences de rentabilité, dans un délai trop court et sans études préliminaires, déboucheront sur un échec.

Il faut développer une dynamique de l'état civil, progressivement, prendre son temps et s'adapter à l'évolution des populations qui sont confrontées à la pénétration d'un système, dit "moderne", dans leurs sociétés traditionnelles.

IV - PRINCIPES ET CARACTERISTIQUES GENERALES D'UN SYSTEME D'ENREGISTREMENT ET DE STATISTIQUE D'ETAT CIVIL EN AFRIQUE

1. De l'analyse des études et travaux entrepris sur le problème de l'état civil en Afrique (1) nous tirons un certain nombre d'enseignements, quelques principes et caractéristiques générales d'un système d'enregistrement et de statistique d'état civil. Nous ne proposerons pas ici un modèle d'application mais une synthèse rapide destinée à la réflexion des pays à la recherche d'un système national approprié d'enregistrement et de statistique des naissances et des décès -voire des mariages.

2. La législation

La vie en société est organisée par des règles de conduite fixées par le droit et les règles qui sont appliquées ont pour origine essentielle la loi.

La loi est un texte voté par le pouvoir législatif qui fixera, par exemple, un état civil unique pour tous les citoyens, mais aussi qui peut fixer des limites de modalités transitoires d'application.

Les arrêtés et décrets ne sont pas des lois mais des règlements qui fixent les modalités d'application de la loi, application assortie en principe d'une sanction.

L'individu est une personne physique susceptible d'être titulaire de droits et d'obligations au sein de la Nation.

L'approche de la législation en milieu anglo-saxon est très différente : c'est un droit coutumier fondé sur la déclaration de l'événement et non sur une batterie de lois et règlements très souvent contraignants, en particulier sur les délais d'enregistrement.

3. Une définition du système de référence - de réflexion

Un système d'enregistrement et de statistique d'état civil est basé sur deux axes complémentaires :

- l'inscription obligatoire, continue et permanente des principaux faits d'état civil -naissances, décès (mariages)- et de leurs caractéristiques pour permettre l'établissement

---

(1) Cf. bibliographie en fin d'article.

de pièces officielles, conformément à la législation en vigueur, destinées à apporter la preuve de l'événement et dénommées actes de l'état civil. Les actes sont rédigés sur des registres spécialement conçus pour chaque type d'événement ;

- l'établissement, lors de l'enregistrement des faits d'état civil, d'un bulletin statistique précisant les caractéristiques élémentaires mais pertinentes des faits eux-mêmes et des personnes intéressées ; la transmission de ces bulletins, leur rassemblement et leur exploitation pour l'élaboration, l'analyse, l'évaluation, la présentation et la diffusion des statistiques des faits d'état civil retenus (1).

4. Le dispositif administratif

L'état civil dépend :

- administrativement d'un ministère de tutelle -Ministère de l'Intérieur, . . . - ;

- juridiquement du ministère de la Justice qui confère à tout acte son authenticité par la cotation et le paraphe des registres.

De son côté, la Direction nationale de la statistique exploite et diffuse les statistiques de l'état civil.

La création d'un organisme technique national apparaît nécessaire :

- pour assurer la coordination indispensable entre l'administration de tutelle, la Justice et la Direction de la statistique, et cela, dès la phase d'élaboration du système ;

- pour assurer la responsabilité à tous égards de l'organisation, de l'administration et du fonctionnement de l'état civil ;

- pour satisfaire une des conditions essentielles de l'enjeu : la continuité dans l'action jusqu'à ce que la pérennité du système soit assurée et la couverture nationale suffisante.

Mais ce n'est pas en créant cet organisme que le problème de l'état civil est résolu, ce n'est qu'un outil (2).

- - - - - - - - - -

(1) L'établissement d'un bulletin statistique peut être l'objet d'une seconde phase de la mise en place du système, mais dès le départ l'enregistrement nécessaire à l'établissement de l'acte doit bien avoir un double rôle : civil et statistique.

(2) Dans un pays relativement étendu, il y aura nécessité de décentralisation au niveau régional par exemple.

Il n'est d'autres solutions -surtout en milieu rural- qu'une très forte déconcentration dans la répartition des bureaux d'enregistrement, s'appuyant sur un découpage administratif connu, précis et assez fin, n'excluant pas l'adoption de solutions différentes suivant les régions et les populations concernées (1). Le facteur temps reste essentiel pour mener à bien une couverture géographique progressive à hauteur des moyens réels disponibles : il convient de partir d'une région seulement ou d'une fraction de région pour atteindre, à long terme, une couverture nationale contrôlée, et à plus long terme encore l'efficacité suffisante du système et sa continuité.

5. Le personnel d'état civil

L'officier d'état civil est le représentant de l'autorité publique pour l'institution. Il est formé pour garantir l'exécution de la loi et assurer la transmission de l'information. Il est aidé dans sa tâche par des agents d'exécution qui disposent d'un statut particulier et qui, comme lui, ont reçu une formation théorique et pratique pour assurer les caractères de continuité et de permanence de l'enregistrement.

6. L'enregistrement

La loi désigne d'une manière précise la personne, l'administration, l'autorité, tenue de déclarer un fait d'état civil devant les autorités compétentes, le lieu où doit être faite la déclaration, les délais impartis pour l'enregistrement ; la loi fixe également la forme et la teneur des actes et des registres, ainsi que leur nombre et leur utilisation aux fins statistiques (états récapitulatifs ou bulletins statistiques).

7. Les contrôles

L'autorité de justice veille à l'application de la loi. L'administration assure les contrôles de gestion (immobilier, mobilier, matériel, personnel, fournitures, documents, archives, . . .).

Les contrôles de transmissions (transcriptions, réceptions, délais) et les contrôles statistiques (chaîne de traitement, couverture) sont aussi des rouages essentiels du système.

- - - - - - - - - -

(1) On ne peut appliquer aveuglément les mêmes règles à des citadins, à des agriculteurs plus ou moins itinérants -campements- à des éleveurs transhumants et à des populations comme les Nomades sahariens ou les Pygmées de la forêt.

8. Remarques

Il ne faut pas s'imaginer qu'une décentralisation poussée va se heurter au problème de la qualification du personnel, en effet les données brutes à collecter sur le terrain sont au départ très élémentaires : existence de l'événement (naissance ou décès) et un nombre de caractéristiques minimum assez limitées dont l'exactitude ne dépend pas ou peu de la qualification de celui qui les recueille.

La "collecte" repose essentiellement sur une structure sociale reconnue et l'existence dans cette structure d'une personne respectée, permanente et alphabétisée (et pas nécessairement dans la langue officielle de communication nationale). "Tout se sait" au sein d'une communauté réduite (village, groupe de villages), il n'y a donc pas de pression réglementaire sur les individus pour qu'ils déclarent les événements et la personne à qui le système est confié les inscrit elle-même.

La "collecte" décentralisée -et c'est essentiel- fonctionne avec un investissement matériel et un coût dérisoires. Elle n'a de sens cependant que si la remontée de l'information est assurée (1) et que si l'on donne aux habitants des raisons de fournir l'information (les raisons de l'administration et des statisticiens sont rarement convaincantes pour les villageois). D'où l'intérêt d'intégrer le système dans une autre structure décentralisée (comité de village, comité de santé de village, . . .).

Reste alors un problème, et non des moindres : comment relier les postes de déclaration au centre d'état civil, traduire la déclaration et l'enregistrement en acte d'état civil et le répercuter sur le déclarant ? Relier le système de collecte à l'institution, une technique statistique à une obligation administrative, voilà l'obstacle le plus difficile à franchir : mais il peut l'être en plusieurs étapes en milieu rural et être traité directement en milieu urbain.

---

(1) Ce type de "collecte" a été testé dans une zone du Bas Zaïre en 1976 et fonctionne sur le terrain, et si l'expérience a tourné court c'est par l'absence de remontée de l'information.

V - LE DIFFICILE APPRENTISSAGE DE L'ETAT CIVIL EN UDEAC (1)

1. Pour ne pas "stagner" dans le général et parce qu'aussi nous ne disposons pas à ce jour d'informations suffisantes sur l'état civil dans tous les pays africains ne disposant pas d'un système opérationnel et de statistiques assez complètes, nous présenterons maintenant la démarche de cinq pays d'Afrique centrale pour élaborer une stratégie d'amélioration de l'état civil.

2. Au départ, les quatre Etats de l'UDEAC constatent une situation plus ou moins comparable dans la "connaissance" démographique de leur population que l'on peut ainsi caractériser :

- insuffisance des procédures administratives officielles (recensement administratif et état civil) ;
- charge trop lourde d'un recensement général périodique ;
- manque de continuité dans l'effort pour une meilleure connaissance démographique malgré quelques bonnes enquêtes "classiques" ou "expérimentales", ces dernières ayant souvent un caractère trop monographique.

C'est à partir de ce constat que le Conseil des Chefs d'Etat adopte le 18 décembre 1970 (en association avec le Tchad) un programme commun d'observation des faits démographiques à réaliser sur une période de dix ans (2).

Très rapidement, le Conseil se rend compte de la nécessité d'un volet plus précis au programme, un complément nécessaire aux recensements et enquêtes appelé système d'enregistrement et de statistique des faits d'état civil, et le Secrétariat Général de l'UDEAC propose un colloque sur l'observation permanente et l'état civil qui se tient à Libreville au Gabon en 1974.

3. Pourquoi observation permanente et état civil ? Après l'adoption du programme initial en 1970 deux tendances se dessinent au sein de l'UDEAC :

---

(1) UDEAC : Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon). Actuellement, la Guinée Equatoriale s'y est ajoutée. Par ailleurs le Tchad faisait partie des projets démographiques (Projets UDEAC-Tchad).

(2) Il n'est pas encore question en 1970 d'état civil en tant qu'institution à développer.

- la nécessité de disposer dans les meilleurs délais de données démographiques de mouvement (enquête à passages répétés ou observation permanente) ; l'état civil est un autre domaine à examiner et traiter dans le long terme ;

- la nécessité d'une amélioration "rapide" du système d'enregistrement et de statistiques d'état civil, même au détriment d'une connaissance immédiate des données de mouvements au niveau national.

Ces positions résultent de différentes réflexions menées dans les Etats :

- l'amélioration de l'état civil au niveau national demandera beaucoup de temps -une ou plusieurs générations- ; peut-on alors pendant une aussi longue période financer des recensements et enquêtes démographiques ? ;

- les opérations d'observation permanente pilote, opérations initiales du programme, sont plus ou moins et selon les pays un échec (1).

Le colloque de Libreville pose la question suivante : "Comment concilier données démographiques et amélioration de l'état civil ?".

Le Secrétariat Général de l'UDEAC propose une réponse quatre ans plus tard en 1978, lors d'une Commission ad hoc sur l'état civil qui se tient à Libreville. Cette proposition est le résultat d'un travail en profondeur du CREP (2) sur tous les travaux menés dans la région et ailleurs (3).

4. Privilégiant l'aspect fonctionnement, c'est-à-dire l'optique administrative de l'état civil, le Secrétariat Général de l'UDEAC propose un projet d'amélioration du système d'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil comme base de travail, et non comme modèle, pour élaborer une stratégie nationale, puis un projet national dans chaque pays, adapté aux conditions locales. Le "Projet-CREP" comporte quatre études principales :

- - - - - - - - - -

(1) Opérations inachevées, moyens insuffisants ou pas respectés, évaluations prévues pas réalisées, expérimentation du cahier de village abandonnée ou pas réalisée, . . . motivation insuffisante à tous les niveaux ; pas d'adhésion d'organisations "extérieures".

(2) CREP : Centre Régional d'Etude de la Population.

(3) Dont la plupart sont cités dans la bibliographie à la fin de l'article.

a) (l'exigence) des "études préliminaires" :

* inventaire exact des centres existants, de leur personnel, évaluation du "budget" état civil ;

* cartographie détaillée pour un découpage administratif optimal ;

* étude d'un circuit cohérent, rapide et réaliste de transmission des données ;

* actions de sensibilisation des autorités locales ;

* analyse approfondie des textes législatifs existants sur l'état civil et des lois coutumières et traditions ;

* évaluation de la qualité des imprimés utilisés et de leur simplification éventuelle ;

* étude du rôle et des tâches nécessaires et suffisantes pour chaque "agent" de la pyramide ;

b) l'étude du poste de déclaration et des registres à utiliser :

* multiplication des postes ruraux ;

* registre à trois volets : souche, volet destiné au centre d'état civil, reçu ;

c) l'étude sur la formation d'un personnel d'exécution opérationnel (formation théorique et pratique) :

* formation de formateurs ;

* manuel de formation de base (une collaboration CEA/OCAM/UDEAC) (1) ;

* guide d'application pour les agents de l'état civil (collaboration CEA/OCAM/UDEAC) ;

* travail de formation indirecte pour une sensibilisation à l'état civil : faculté de droit, école nationale d'administration, école de la magistrature, faculté de médecine, écoles d'infirmières, para-médicales, sociales, instituteurs, etc. ; instruction civique dans tous les établissements d'enseignement, dans l'armée, etc. ;

* le recyclage périodique du personnel ;

d) l'étude sur la stratégie de financement des projets nationaux :

* comment dégager des crédits et mieux répartir ceux existants ;

* comment limiter l'aide financière extérieure ;

* comment relayer l'aide financière extérieure si elle intervient.

- - - - - - - - - -

(1) CEA : Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique.

Ce projet -les études menées dans le cadre du projet- sous-tend trois idées fortes :

- une volonté politique des Etats se traduisant par un engagement moral et financier continu vis-à-vis du projet national ;

- que l'enregistrement des naissances et des décès satisfasse aux besoins administratifs et aux besoins statistiques. Il faut mettre à la disposition de la population une machine administrative facilement accessible, fonctionnant correctement et servie par un personnel compétent ;

- il faut travailler sur du court terme si l'on veut un jour aboutir à une solution nationale -à long terme-. Autrement dit, le projet national doit être mis au point sur une région, voire une partie de région, pour le milieu rural, dans une seule agglomération pour le milieu urbain. Cet objectif permet de réduire au maximum le coût, ceci pour des raisons évidentes de moyens existants ou à dégager, mais aussi pour limiter les "dégâts" en cas d'échec (1).

Le projet se place donc dans l'optique suivante : l'amélioration de l'état civil est prioritaire et selon un double objectif, administratif et démographique.

Il reste cependant trois autres possibilités :

- l'obtention de données de mouvement n'est pas prioritaire et l'on fait vivre le système en place le mieux possible en espérant qu'il s'améliorera avec le temps ;

- l'obtention rapide de données de mouvement est prioritaire et il faut les obtenir par d'autres voies que l'état civil ;

- l'obtention rapide de données de mouvement et l'amélioration de l'état civil sont toutes les deux prioritaires, il faut alors une enquête démographique et des actions d'amélioration de l'état civil.

5. Présentation simplifiée du "modèle de travail"

D'un côté il y a un effort très important de ruralisation du système avec une collecte à deux niveaux :

- - - - - - - - - -

(1) Le CRDI-Canada estimait en 1975 le coût sur trois ans d'une opération sur 600 000 habitants, dont 100 000 en milieu urbain, à 55 millions F CFA. A cette population correspondent environ 45 000 naissances ou décès par an. Au delà des trois ans, le coût des phases suivantes serait, toujours pour le CRDI, de 30 à 40 % inférieur.

- le poste de déclaration ;

- le centre d'état civil.

De l'autre côté, il y a une direction nationale de l'état civil et une direction de la statistique.

D'un bout à l'autre de la chaîne, il y a des personnes à convaincre, y compris le personnel d'exécution qui doit en plus être formé, contrôlé, recyclé.

- Le poste de déclaration : le principe est de mettre un poste par village ou groupe de villages -c'est un problème d'effectif de la population correspondante- qui dispose d'une infrastructure médicale, sociale ou rurale ou dans lequel on peut créer un comité de village. En effet, il est sans doute moins difficile d'attaquer le problème au niveau collectif élémentaire plutôt que de ne penser qu'individus.

C'est aussi un problème de densité (faible densité mais grandes distances à parcourir), de nature de l'habitat (regroupement, dispersion) et d'accessibilité en toute saison.

Un agent d'état civil à temps partiel, mais à rémunération fixe, dispose d'un seul registre de déclaration, registre à trois volets : la souche, le volet destiné au centre d'état civil et le reçu de déclaration (ce n'est pas un acte). Cet agent remet périodiquement le volet prévu au centre d'état civil, récupère les actes dressés et les distribue à son retour. Il est sous le contrôle de l'officier d'état civil du centre.

- Le centre d'état civil : le principe est de disposer d'un centre dans toutes les communes rurales et les arrondissements urbains, fonctionnant à plein temps. Cependant, dans les régions de "faible densité administrative", on peut prévoir des centres d'état civil en nombre supérieur au nombre de communes rurales.

Il reçoit des déclarations, il récupère celles des postes, rédige les actes, établit les états récapitulatifs -ou le bulletin statistique- et transmet l'information, il contrôle les postes sous son autorité.

Il est sous le contrôle du niveau administratif supérieur et du procureur du tribunal de première instance.

- La direction nationale de l'état civil (organe central à créer) est responsable de l'organisation, de l'administration et du fonctionnement de l'état civil. Il dispose d'un département chargé des programmes de sensibilisation.

- La direction nationale de la statistique exploite l'information qui lui parvient et publie les statistiques de l'état civil. Elle assure, en liaison avec la direction nationale de l'état civil, le contrôle de qualité des relevés, jusqu'aux postes de déclaration, et elle procède à des enquêtes périodiques par échantillon d'évaluation de la couverture du système.

6. Un document particulier préparé par le CREP traite des comités et cahiers de village. Il est le résultat d'une réflexion menée pendant plusieurs années sur le terrain et d'une certaine connaissance du milieu. Il concerne le milieu rural.

Il est probable qu'à terme les petits villages ruraux disparaîtront au profit de villages plus importants disposant de structures élémentaires de gestion et d'actions : administration, agriculture, santé, marchés, . . . et état civil.

Ces structures élémentaires sont possibles si l'on utilise des techniques peu coûteuses et supportables par le budget local, des techniques simples facilement contrôlables par l'administration locale motivée.

Ces techniques sont donc la base des structures administratives élémentaires et une approche du développement qui se mettait en place dans les Etats de l'UDEAC dans la période 1970-1980 : le comité de village. Bien entendu il faut une participation active de la population à la création et à la vie effective de ces comités qui préparent d'éventuelles structures administratives permanentes dans le cadre d'un développement rural intégré. Cette volonté de développement communautaire était réelle en 1978 en UDEAC : succès des "comités de santé de village", dans la province Centre-Sud au Cameroun, création "d'unités villageoises de santé", dans la préfecture de l'Ouham en Centrafrique, mise en place dès 1974 de "comités de village" au Congo.

Concernant l'état civil, on doit retrouver les notions de postes de déclarations et de cahiers de village en voulant bien vérifier ou se rappeler que "cela" a déjà "marché" ailleurs (1).

Le cahier de village est un aide-mémoire d'un témoignage écrit des naissances et des décès, il peut avoir une valeur pédagogique. Mais il n'a de sens que s'il est suivi, contrôlé, exploité, et ne "marche" que s'il enregistre un minimum d'information, une déclaration simplifiée, par exemple, pour une naissance :

Le	Visa de contrôle du centre d'état civil
est né(e)	
fils, fille de	N° (ACTE)
et de	
chez	
à	

C'est donc un "registre élémentaire" mais il peut disposer des trois volets dont on a déjà parlé.

7. Pour le Secrétariat Général de l'UDEAC, les modalités d'un nouveau système sont à déterminer en fonction des exigences et des conditions particulières à chaque pays. Il sera intéressant que les quatre Etats fassent le point de la situation en 1987 de leur état civil en liaison avec l'approche du problème animée par le Secrétariat Général entre 1970 et 1980.

---

(1) L'existence d'un cahier de village n'est pas forcément liée à l'existence d'un comité de village, pourvu que le village ait une personne capable et motivée pour son utilisation.

VI - CONDITIONS INHERENTES AU DEVELOPPEMENT DE L'ETAT CIVIL

1. La patience et le temps.

2. a) L'absence de discrimination sociale, religieuse ou ethnique.

   b) La nécessité, au départ, d'un pouvoir centralisateur puissant, pour :

   * la définition des concepts,

   * l'application de la loi et des instructions,

   * l'utilisation des moyens.

   c) La conviction des dirigeants de l'utilité de l'état civil.

   d) Sûreté publique et voies de communications suffisantes.

   e) Multiplication des centres ruraux.

   f) Un personnel en effectifs suffisants, compétents (formation, instructions).

   g) Définition, qualité et gratuité de l'enregistrement (au départ, données élémentaires).

   h) Circuits de transmission de l'information opérationnels et rapides.

   i) Exploitation assurée de manière régulière avec publications périodiques.

   j) Contrôles : mise en place d'un système adapté, intéressement matériel du personnel en fonction du résultat des contrôles.

3. Un programme de sensibilisation et de motivation de la population :

   a) Faire comprendre ce que c'est que l'état civil, à quoi servent les actes.

   b) Informer sur les avantages qu'il y a de posséder les actes, et les désavantages de ne pas les avoir.

   c) Motiver à déclarer.

   d) Familiariser avec les procédures de déclaration.

   e) Informer des efforts du gouvernement dans le domaine de l'amélioration de l'état civil.

   f) Convaincre de coopérer.

   g) Etablir des programmes ciblés par type de population.

h) Utiliser tous les supports de communication.

i) Tenir compte du taux d'alphabétisation des populations ciblées.

4. Il y a cinq étapes pour adopter une idée nouvelle (l'état civil)

a) La perception

b) L'intérêt

c) L'essai

d) L'évaluation

e) L'adoption.

VII - CONCLUSION

N'est-il pas paradoxal que certains Etats disposant aujourd'hui de secteurs entiers de l'administration et d'outils des plus modernes (finances publiques, douanes, . . . , informatique, modèle macro-économique, . . .) ne font pas l'effort nécessaire en faveur du développement de l'état civil et n'accordent pas une plus grande attention à l'aspect démographique de la planification économique, alors que dans la plupart d'entre eux le taux de croissance de leur population compromet chaque jour un peu plus leurs efforts de développement ? Pourtant l'état civil n'est pas une institution à part, en marge, et la question ne sera pas résolue isolément.

On a constaté partout hors d'Afrique une très lente évolution des systèmes d'état civil, parce qu'il y a eu partout un nombre important d'obstacles à franchir, que nous avons décrits, avant d'arriver à un système satisfaisant.

En Afrique, un "état civil" sortira aussi d'une très lente évolution de ce qui existe aujourd'hui, de besoins que l'on ne pourra pas toujours évacuer, d'un compromis entre les coutumes et les institutions, d'une articulation étroite entre la population et l'institution.

Il n'est donc pas question de construire rapidement un monstre, ou de faire une copie venue d'ailleurs, mais de promouvoir une tradition : l'obstacle majeur est bien, dans

ces conditions, le temps. Comment engager en effet le politique, qui aime bien ce qui se voit et se voit rapidement, vers un effort dont il ne verra pas les résultats ?

Le rôle du statisticien et du démographe pourrait donc être de suggérer, d'impulser, de pousser les autorités à trouver la capacité à concevoir avec eux ce long et lent processus d'enregistrement officiel obligatoire, continu et permanent des naissances et des décès, puis d'autres événements, comme le mariage, quand le moment sera venu. Le statisticien et le démographe doivent être patients et imaginatifs, patience et imagination devant être des caractères primordiaux des structures dans lesquelles ils travaillent.

Ils ne devront pas attacher d'importance aux résultats bruts, mais aider à une continuelle amélioration du nombre de déclarations quelle qu'en soit la vitesse de progression. Le statisticien comme le démographe savent que les changements dans une population sont généralement très lents. Ils doivent raisonner de même pour l'état civil avec l'unique souci d'aider à le mettre en place et non de l'utiliser comme s'il était complet ou privilégier le spectaculaire.

Parallèlement, si les moyens leur sont donnés, ils doivent aussi essayer de fournir les données démographiques que le système "provisoirement" déficient ne peut procurer.

On a pu constater qu'un effort réel de réflexions et de recherche des solutions a été entrepris par des structures variées et nombreuses (dans les Etats, dans des organismes comme l'UDEAC, l'OCAM ou l'ONU, . . . , à l'INSEE, l'ORSTOM, l'INED, l'UIESP, VISTIM, . . . dans différentes agences de coopération, CRDI, France, . . .), cet effort a-t-il été poursuivi, soutenu, amplifié ? Une coordination entre Etats ne peut qu'être bénéfique, pas d'isolement, souvent stérile.

Ne soyons pas comme ces parents qui ne déclarent pas une naissance et découvrent avec bonheur, lors de la première scolarisation de leur enfant, les facilités d'établir un jugement supplétif. Aidons à créer l'habitude à déclarer l'événement pour que se forge avec le temps une tradition : l'état civil.

On a perdu 25 ans, faisons entrer l'état civil le plus tôt possible dans la tradition.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

L'état civil

01. Actes du séminaire de Lomé 1976, 1979
"Réforme de l'état civil en milieu africain", Tome 1, OCAM, Bangui, 312 p.

02. Actes du séminaire de Maurice, 1979
"La réforme de l'état civil", OCAM

03. BASCOU-BRESCANE R., 1982
"Une organisation de l'état civil en Centrafrique en 1960", note manuscrite, Paris, 3 p.

04. CANTRELLE P., 1964
"L'état civil et les autres sources de renseignements sur l'évolution démographique au Sénégal", Rapport, ONU

05. CANTRELLE P., 1969
"Etude démographique dans la région du Sine-Saloum (Sénégal), état civil et observation démographique", ORSTOM, Travaux et Documents, n° 1, Paris, 121 p.

06. CANTRELLE P., 1975
"Promotion et évaluation du système d'état civil", in Colloque démographique, notes de cours

07. Centre international d'application de statistique démographique, 1959
Commission de coopération technique en Afrique au sud du Sahara, Gouvernement de la République Française, Bangui, 450 p.

08. CEA, 1986
Rapport sur le groupe de travail sur l'amélioration du système d'état civil et des statistiques des faits d'état civil, E/ECA/PSD.4/24 (38 p.)

09. Colloque sur l'observation permanente de l'état civil, 1974
UDEAC, Doc. 70/84/BTR-PD, Libreville

10. Commission ad hoc sur l'état civil en Afrique, 1964
UDEAC, Yaoundé

11. Cycle d'études sur les statistiques d'état civil en Afrique, 1964
ONU/CEA, Série M, n° 41, Addis-Abeba

12. "Deux études sur l'état civil à Madagascar", 1973
Cahiers de l'ORSTOM, Série Sc. Humaines, vol. X, ORSTOM, Paris

13. DUPAQUIER J. et M., 1985
"Histoire de la démographie, la statistique de la population des origines à 1914", Paris

14. "Enregistrement des faits d'état civil et rassemblement des statistiques de l'état civil en Afrique : évaluation des méthodes utilisées et des problèmes rencontrés", 1979
in Dynamique de la Population - fécondité et mortalité en Afrique (pp. 89 à 130), Division de la Statistique de la CEA

15. "Essai d'analyse de la qualité des statistiques de l'état civil à Madagascar en 1971 et 1972"
IFORD

16. Etat civil (198.)
Brochure publicitaire, Service de la Statistique du Sénégal - Commissariat à l'Information, CIEM, Dakar

17. Etat civil urbain en Afrique, 1976
Libreville - naissances - (ANTOINE, CANTRELLE, SODTER)
Brazzaville - naissances et décès - (DUBOZ, HERRY)
Cahiers ORSTOM, Série Sc. Humaines, vol. XIII, n° 3, Paris

18. Etat civil au Cameroun, 1974
"Vers un nouveau système d'état civil au Cameroun", Doc. 62/54/BJR-PD, UDEAC, Bangui

19. Etat civil au Kenya, 1984
"Le difficile apprentissage de l'état civil", 26-27 août 1984, Le Monde, Paris

20. Evolution de la mortalité en Europe depuis l'origine des statistiques de l'état civil, 1941
Etude démographique n° 2, Statistique générale de la France, Paris, 156 p.

21. FRANCOIS M.D., 1970
"Observatoires statistiques des faits démographiques : projet 1970"
Service national de la Statistique, Libreville, 28 p.

22. FRANCOIS M.D., 1974
"A propos de la multiplication des points d'enregistrement des faits d'état civil en zone rurale, comités et cahiers de village", Doc. n° 04/SG-CREP, UDEAC, Bangui

23. GENDREAU F., 1969
"Une expérience d'observation permanente du mouvement de la population (commune d'Ambinanitelo)", INSRE-ORSTOM, Tananarive

24. GENDREAU F., GUBRY P., GUENGUANT J.P., 1976
"Quelques éléments en vue de la définition d'une politique de collecte des données démographiques de mouvement : état civil et observation permanente"
Doc. 77/SG/BTR-PD, UDEAC, Bangui, 6 p.

25. GIL B., 1974
"Un schéma pour l'enregistrement des faits d'état civil dans un pays en voie de développement accéléré", Doc. 45/SG/BTR-PD, UDEAC, Bangui

26. GUBRY P., 1974
"Observation permanente pilote des faits démographiques"
ORSTOM, Yaoundé

27. GUENGUANT J.P., 1975
"Exemple d'élaboration d'un projet d'amélioration de l'état civil dans un pays africain"
CRDI, Dakar

28. Guide du personnel d'état civil, 1980
Direction de la Statistique, Brazzaville

29. I.FO.R.D., 1983
"Les mouvements naturels de la population de Mbalmayo d'après les données d'état civil 1977-1980", Les annales de l'IFORD, n° 8, (pp. 220 à 295)

30. LACOMBE B., 1970
"Fakao (Sénégal), dépouillement des registres paroissiaux et enquête démographique statistique, méthodologie et résultats", ORSTOM, Travaux et Documents, n° 7, Paris

31. Manuel de statistiques de l'état civil, 1955
Etude méthodologique, ONU, Série F, n° 7, New York

32. Manuel de formation de base destiné au personnel de l'état civil, 1977
Essai, CEA-OCAM-UDEAC, Bangui

33. "Manuel de formation du personnel d'état civil", 1978
UDEAC, 135 p.

34. Méthodes et problèmes d'inscription et de rassemblement de statistiques d'état civil en Afrique, 1963
Doc. E/CN.14/CAS 3.8, ONU/CEA, Addis-Abeba, 57 p.

35. Méthodes permettant de déterminer si l'enregistrement des événements d'état civil est complet, 1964
Cycle d'études inter-américaines sur l'enregistrement des événements d'état civil
ONU, New York, 40 p.

36. MIZELE A., 1982
"Le projet de réforme du système d'état civil congolais"
Direction de la Statistique, Brazzaville

37. N'GOULOU G., 1974
"Le nouveau système d'observation permanente au Congo"
Doc. 65/SG/BTR-PD, UDEAC, Bangui

38. "Organisation générale de l'état civil en France (métropolitaine et d'outre-mer) et dans les territoires sous tutelle du Togo et du Cameroun", 1955
Notes et études documentaires, La documentation française, Paris, 44 p.

39. PODLEWSKI A.N., 1970
"Un essai d'observation permanente des faits d'état civil dans l'Adamaoua (Cameroun)"
Recherche méthodologique, ORSTOM, Travaux et documents n° 5, Paris, 150 p.

40. PODLEWSKI A.N., 1973
"L'état civil"
Sources et analyse des données démographiques. Application à l'Afrique d'expression française et à Madagascar, 1ère partie, sources des données
INSEE-INED-ORSTOM-SEA, Paris (pp. 143 à 205)

41. Principes et recommandations tendant à améliorer les statistiques de l'Etat civil, 1970
Commission des Statistiques, ONU, New York

42. Principes et caractéristiques générales d'un système d'enregistrement et de statistiques d'état civil, 1977
Situation dans les pays de l'UDEAC, CREP, Bangui, 46 p.

43. Projet d'observation des faits démographiques au Gabon, 1974
Doc. 48/SG/BTR-PD, UDEAC, Bangui, 32 p.

44. Projet d'amélioration du système d'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil, 1978
Commission ad hoc sur l'état civil, CREP/78/24-EC/04, UDEAC, Libreville

45. PUEL B., 1973
"Note sur l'état civil à Libreville"
Direction de la Statistique, Libreville, 14 p.

46. Situation de l'état civil dans les pays de l'OCAM, 1974
2 vol., OCAM, Yaoundé, 283 + 390 p.