



**NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**



Distr.: Limitée

AW2/CRVS/95/40
18 Novembre 1995

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**ATELIER AFRICAIN SUR LES STRATEGIES VISANT A ACCELERER L'AMELIORATION
DES SYSTEMES D'ETABLISSEMENT DES STATISTIQUES DE L'ETAT CIVIL
ET D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ETAT CIVIL
RABAT, MAROC, DU 4 AU 8 DECEMBRE 1995**

**DIVISION DE STATISTIQUE
NATIONS UNIES**

**COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'AFRIQUE**

**DIRECTION DE LA STATISTIQUE
MAROC**

**PROJET DE PLAN D'ACTION POUR L'AMELIORATION DES SYSTEMES
D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ETAT CIVIL
ET D'ETABLISSEMENT DES STATISTIQUES DE L'ETAT CIVIL
EN AFRIQUE**

PAR

DIVISION DE LA STATISTIQUE DE LA CEA

I. INTRODUCTION

Le présent document a pour objet de proposer des stratégies en vue d'améliorer rapidement les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans la région Afrique; il s'appuie sur des expériences tentées par d'autres pays dans le cadre de projets portant sur ce domaine et sur les recommandations formulées à ce sujet lors de diverses réunions de groupes de travail, tenues en Afrique en particulier. Après avoir étudié les conditions de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil dans un certain nombre de pays africains sur une période de dix ans, le secrétariat de la CEA conclut que dans leur quasi-totalité, les recommandations issues des réunions restent valables, mais qu'elles doivent être actualisées pour tenir compte des nouvelles réalités. C'est pourquoi le projet de plan d'action proposé ici s'inspire du programme défini par le Groupe de travail sur la mise en place et l'expansion des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de la collecte des statistiques d'état civil en Afrique, de 1985, d'une étude réalisée par la CEA en 1990 sur l'exécution dudit programme et des rapports par pays établis en vue du présent atelier.

II. Evaluation des problèmes actuels

L'étude faite par la CEA en 1990 et les rapports par pays élaborés pour le présent atelier mettent en évidence le fait qu'il subsiste, en ce qui concerne les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil en Afrique, de graves problèmes que l'on peut imputer à plusieurs facteurs: facteurs administratifs, facteurs juridiques, ignorance de la population et facteurs techniques. Ces facteurs sont passés en revue dans les paragraphes ci-après.

i) Facteurs administratifs

Citons, entre autres, l'insuffisance, surtout dans les zones rurales, des moyens qui devraient permettre l'enregistrement des événements intéressant l'état civil sur tout le territoire d'un pays. Souvent, la majorité de la population doit parcourir de longues distances pour accomplir les formalités d'enregistrement de ces événements, ce qui constitue un facteur propre à décourager les gens. Il convient également de signaler que plusieurs problèmes sont imputables aux officiers d'état civil qui, chargés en général de toutes sortes de tâches, n'accordent pas une très haute priorité aux tâches liées à l'enregistrement des faits d'état civil. En outre, dans de nombreux cas, il leur manque la formation qui leur permettrait de s'acquitter avec compétence de leurs attributions dans ce domaine. Qui plus est, dans certains pays, la charge d'un bureau de l'état civil a un caractère plutôt politique et elle est fonction de résultats d'élections politiques. L'enregistrement des faits d'état civil est parfois utilisé comme tremplin pour des luttes politiques.

La question de la coordination et de la supervision des systèmes n'a pas reçu pas toute l'attention qu'elle mérite. Il est indispensable de l'étudier dans le cadre des problèmes de gestion administrative.

ii) Contraintes budgétaires

Il convient de reconnaître que plusieurs des problèmes signalés au paragraphe i) ci-dessus ont pour cause l'absence d'une volonté réelle des gouvernements africains d'améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, dont témoignent la faible priorité ainsi que les fonds insuffisants qui leur sont accordés.

iii) Facteurs juridiques

Les lois qui régissent les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil comportent parfois des dispositions défavorables à leur développement. Par exemple, dans certains pays, il existe des régions où l'enregistrement des naissances est obligatoire et d'autres où il ne l'est pas. Or, cette formalité devrait être obligatoire sans distinction de régions. En fait, dans beaucoup de pays africains, le caractère obligatoire de l'enregistrement des faits d'état civil n'a jamais été ni totalement reconnu ni respecté. Par ailleurs, on note que, dans plusieurs pays, l'enregistrement des faits d'état civil est soumis au paiement de droits. Dans un pays particulier, les bulletins de naissance sont délivrés contre paiement de droits. Les déclarations de ceux qui ne s'acquittent pas desdits droits ne sont pas traitées, donc les faits ne sont pas enregistrés.

La question des délais de déclaration des naissances et des décès n'est pas vue sous le même angle par tous les pays, compte tenu des conditions locales. Par exemple, ils varient entre 7 et 60 jours pour les naissances et entre 24 heures et 60 jours pour les décès dans les pays qui ont soumis des rapports pour le présent atelier. Dans plusieurs pays, des dispositions particulières ont été prévues pour que les zones rurales bénéficient d'un délai plus long pour déclarer les décès. Dans l'un des pays, au contraire, la déclaration d'une naissance ou d'un décès doit parvenir au bureau de l'état civil dans un délai de 14 jours pour les zones urbaines et de 7 jours seulement pour les zones rurales.

S'agissant de l'enregistrement des mariages, la situation est encore plus complexe, compte tenu de l'existence des unions coutumières qui, dans plusieurs pays, ne sont pas considérées comme des mariages légaux. On considère ces unions comme potentiellement polygames. Toutefois, certains pays s'efforcent de les officialiser et de les faire enregistrer dans le registre des mariages d'un officier de l'état civil.

iv) Ignorance du grand public

Près de la moitié de la population africaine est illettrée. Il est donc normal que les gens aient du mal à comprendre l'utilité et les avantages des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques d'état civil. C'est pourquoi il faudrait entreprendre une campagne de sensibilisation pour les expliquer au grand public. Il faudrait aussi organiser, à l'intention des fonctionnaires, ainsi que des chefs et des dirigeants locaux d'organisations religieuses susceptibles de jouer un rôle décisif dans l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil, un programme d'information qui mette l'accent sur l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil.

v) Facteurs techniques

Plusieurs facteurs techniques sont à prendre en considération dans toute initiative visant à améliorer rapidement les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil.

Parmi ces facteurs, il faut mentionner les inconvénients des imprimés de déclaration des événements. Par exemple, dans certains cas, les imprimés prescrits par la loi et ceux qui sont utilisés au stade de l'enregistrement des faits sont différents. Par ailleurs, il est rare qu'ils répondent aux besoins de l'établissement et du traitement de données statistiques.

Dans le cas de l'enregistrement des décès, les données relatives à leurs causes seraient extrêmement utiles. Or, ces données ne sont pas fiables dans les zones rurales, où les médecins sont rares.

Dans certains pays, il existe un risque de double enregistrement des naissances car il est plus facile de demander un enregistrement tardif qu'un extrait de naissance, surtout si le bulletin de naissance original a été égaré.

Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil devraient tirer parti des possibilités offertes par les techniques modernes, en particulier la micro-informatique, pour le traitement des actes de l'état civil. Malheureusement, comme il est dit plus haut, les imprimés ne sont pas adaptés au traitement électronique des données et devraient par conséquent subir quelques modifications. En outre, le personnel préposé à l'enregistrement des faits d'état civil manque souvent des compétences nécessaires pour remplir les imprimés voulus. De surcroît, les organismes responsables du traitement des statistiques de l'état civil, qui sont dans la plupart des cas les instituts statistiques centraux, n'ont pas le matériel informatique requis pour ce travail.

La sûreté de la conservation des actes, en particulier au niveau des bureaux locaux de l'état civil, laisse beaucoup à désirer dans de nombreux pays africains, faute d'installations satisfaisantes.

III. Avant-projet de plan d'action visant à accélérer l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans la région Afrique

Les recommandations suivantes sont présentées dans le cadre des stratégies visant à améliorer rapidement les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique.

A. Intérêt réel des gouvernements envers les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil

Les gouvernements africains devraient accorder une plus haute priorité tant au système d'enregistrement des faits d'état civil, en tant qu'instrument juridique et administratif fournissant les preuves des événements intéressant l'état civil (naissance vivante, décès, décès intra-utérin, mariage,

divorce, etc.) et des liens qui existent entre les personnes en cause, qu'à celui de l'établissement des statistiques de l'état civil, qui est un produit dérivé du premier système ainsi qu'une précieuse source de données aussi bien pour la mesure des mouvements de la population que pour le contrôle et l'évaluation des programmes de développement social et économique.

Il faudrait allouer des budgets annuels suffisants à ces deux domaines.

B. Législation relative à l'enregistrement des faits d'état civil

L'enregistrement des événements relatifs à l'état civil devrait être obligatoire pour tous les groupes de population et dans toutes les régions d'un pays donné. Autant que possible, il devrait être gratuit.

Les délais de déclaration des divers événements devraient tenir compte des coutumes et des traditions locales. Une disposition particulière devrait être prévue pour les zones rurales, si besoin est.

Le personnel médical devrait être étroitement associé à la déclaration réelle des naissances et des décès.

Là où c'est faisable, des pays africains voudront peut-être associer étroitement les chefs et les dirigeants locaux d'organisations religieuses à l'enregistrement des événements intéressant l'état civil, surtout en ce qui concerne les mariages et les décès, pour lesquels le taux de couverture est loin d'être satisfaisant dans la région Afrique.

Là où c'est nécessaire, la législation régissant l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil devrait être modifiée de façon à répondre à d'autres aspects de l'évolution de la société. Comme son contenu ne peut être modifié que par des amendements, cette législation ne devrait porter que sur les éléments du processus d'enregistrement des faits d'état civil qui sont relativement immuables. Les éléments qui doivent être adaptés à l'évolution des réalités devraient être régis par des réglementations pouvant être modifiées par des procédures administratives simples.

C. Officiers de l'état civil

Les responsables des bureaux de l'état civil devraient être des fonctionnaires et n'avoir aucun lien avec le domaine politique. Ils devraient comprendre clairement que les tâches requises par cette fonction font partie intégrante de leurs attributions et ne devraient en aucun cas être considérées comme non prioritaires.

Comme il est recommandé plus haut, le personnel médical devrait être étroitement associé à la déclaration des naissances et des décès. Les centres médicaux auraient la responsabilité de compléter les déclarations de naissance et de décès et de transmettre les imprimés dûment remplis aux bureaux de l'état civil concernés en vue de l'enregistrement officiel et de la délivrance des bulletins correspondants. Les accoucheuses traditionnelles, qui interviennent dans un grand nombre d'accouchements, surtout dans les zones rurales, pourraient également contribuer à faciliter la déclaration des naissances.

En outre, les chefs et dirigeants locaux d'organisations religieuses devraient, s'il n'y a pas d'inconvénient particulier, jouer le rôle d'adjoints de l'état civil en prenant acte des renseignements nécessaires, en particulier pour les naissances, les mariages et les décès, sur les imprimés prescrits. Les événements seraient ensuite enregistrés officiellement dans les bureaux de l'état civil concernés.

Les bureaux des chefs et dirigeants locaux d'organisations religieuses ayant cette charge seraient alors désignés comme bureaux secondaires de l'état civil et leur liste serait publiée dans le Journal officiel. Cette fonction peut être retirée pour incompétence ou pour tout autre motif valable.

Enfin, il conviendrait d'améliorer la situation, les conditions d'emploi et le niveau de compétence des officiers de l'état civil pour qu'ils aient un meilleur rendement dans l'accomplissement de leurs tâches.

D. Programme d'éducation et d'information

Pour inverser la tendance à l'indifférence générale envers les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil, il est important d'entreprendre des campagnes d'information à l'intention des fonctionnaires ainsi que des chefs et dirigeants locaux d'organisation religieuses et autres susceptibles de jouer un rôle décisif dans l'amélioration de ces systèmes. A leur tour, ils pourraient prendre une part active aux campagnes d'éducation et d'information organisées pour le grand public.

Les campagnes de sensibilisation du grand public devraient mettre l'accent sur l'importance et l'utilité des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil dans la société moderne. Elles devraient viser à expliquer les utilisations de ces systèmes dans différentes circonstances de la vie (scolarité, emploi, assurance, héritage, etc.). Il faudrait ajouter à cette liste d'autres services publics nécessitant l'identification des personnes, par exemple lors de l'acquisition de propriété, de la délivrance de fiches médicales individuelles et de l'enrôlement pour le service militaire. Pour ces campagnes, il faudrait utiliser au maximum les médias habituels, radio, télévision et presse écrite, ce qui ne devrait pas empêcher d'utiliser d'autres moyens, en particulier le bouche-à-oreille. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles, il est indispensable de créer un comité regroupant des gens ayant des compétences dans ce domaine et de confier à ce comité la responsabilité de ces programmes à l'échelle nationale.

E. Formation

Différents types de formation doivent venir en appui aux programmes d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Le premier type de formation concernerait les techniciens de haut niveau travaillant sur ces systèmes. Les cours, qui dureraient environ trois mois, devraient être organisés dans le pays même et être axés sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil. Le deuxième type de formation requis prendrait la forme de voyages d'étude ou de cours spécialisés hors du pays, de préférence dans un autre pays africain. Cette formation s'adresserait aux cadres supérieurs des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil, ainsi qu'à des décideurs.

Le troisième type de formation, à l'intention des officiers de l'état civil (chefs de bureaux locaux de l'état civil), durerait environ deux semaines. Il devrait se tenir dans le pays même et être centré sur les tâches réelles dont ces fonctionnaires doivent s'acquitter.

Le quatrième type de formation serait prévu pour les adjoints de l'état civil qui travaillent dans les bureaux de l'état civil. Il devrait durer environ une semaine.

Le cinquième type de formation intéresserait les chefs et dirigeants locaux d'organisations religieuses et des membres d'institutions (accoucheuses traditionnelles, infirmières, sages-femmes, etc.) qui devraient contribuer à l'amélioration des systèmes en remplissant les déclarations de naissance et de décès et en facilitant l'enregistrement des mariages, le cas échéant.

Le sixième type de formation consisterait en cours de recyclage et de perfectionnement visant à élever de façon permanente les compétences du personnel.

Le septième type de formation s'adresserait au personnel chargé du traitement informatique des actes et registres et des statistiques de l'état civil.

L'institut statistique central devrait jouer un rôle clé dans la conduite des programmes de formation, avec la collaboration des Archives des actes de l'état civil et du ministère responsable du système d'enregistrement des faits d'état civil.

F. Soutien logistique

La réussite de tout programme visant à améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil est dans une large mesure tributaire de l'existence d'un soutien logistique de qualité, notamment de moyens de transport, de communication, d'impression, de conservation et de traitement des données.

S'agissant du transport du personnel et des documents, il est recommandé d'utiliser les transports publics partout où c'est possible. Dans les zones isolées, il faudrait utiliser des motos ou des vélos de préférence à des véhicules coûteux à l'usage et à l'entretien.

Les bureaux de l'état civil situés dans des zones desservies par la poste et les télécommunications devraient être chargés de la transmission aux autres bureaux se trouvant dans leur juridiction des demandes de renseignement et des réponses, ainsi que de la suite à y donner.

Les bureaux locaux de l'état civil devraient être équipés des moyens de rangement voulus pour pouvoir assurer la bonne garde des documents de l'état civil.

Tout devrait être mis en oeuvre pour doter les bureaux de l'état civil de matériel d'impression et de traitement de données ou pour leur permettre d'y accéder facilement.

G. Problèmes techniques

Les imprimés employés pour la déclaration des faits d'état civil, notamment ceux qui sont utilisés pour l'établissement de statistiques, devraient être conçus de manière à faciliter l'informatisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. L'introduction des données, leur traitement et leur diffusion devraient être faits sur ordinateur. En outre, l'ordinateur faciliterait l'accès au fichier permanent de population et pourrait être utilisé pour l'impression des extraits d'actes de l'état civil.

Les outils de traitement informatique de données (matériel et logiciel) utilisés pour les statistiques de l'état civil devraient être améliorés et le personnel concerné devrait être parfaitement formé. Dans la plupart des cas, c'est à l'institut statistique central que revient la responsabilité du traitement des statistiques de l'état civil. Les opérations requises sont les suivantes: contrôle, codage, introduction des données, mise en forme des données, exécution du programme et diffusion des données traitées.

Il faudrait informatiser progressivement le système d'enregistrement des faits d'état civil afin de tirer parti des avantages des techniques modernes. Par exemple, l'informatisation du système permettrait de retrouver les cas de double enregistrement des naissances dont il a été question plus haut.

Les imprimés de déclaration des faits d'état civil devraient prévoir les renseignements essentiels requis pour permettre d'identifier les individus et d'établir les liens entre les personnes en cause et pour les besoins des statistiques de l'état civil. Il faudrait enregistrer les domiciles habituels en plus des lieux où se produisent les événements. Dans la mesure du possible, il faudrait également indiquer les causes des décès.

H. Coordination et contrôle des systèmes

Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil relèvent de la responsabilité de plusieurs ministères, qui sont, dans la plupart des cas, les suivants: Ministère de l'intérieur, dont dépend l'état civil; Ministère de la justice, qui a un rôle important à jouer dans les aspects juridiques des systèmes; Ministère du plan, auquel, en Afrique, sont rattachés la plupart des instituts statistiques centraux; Ministère de la santé, qui devrait jouer un rôle actif dans l'utilisation du système, que celui-ci soit entièrement nouveau ou qu'on lui ait donné une nouvelle vigueur.

En conséquence, il est essentiel de coordonner parfaitement les activités de tous les services ayant un rôle à jouer dans les systèmes. A cet effet, il est recommandé d'établir un comité national des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Ce comité regrouperait des hauts représentants des divers ministères et services concernés et serait chargé veiller au bon fonctionnement des systèmes.

Les Archives nationales des actes de l'état civil et l'institut statistique central ont un rôle décisif à jouer dans le contrôle du fonctionnement ordinaire des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil

et d'établissement des statistiques de l'état civil. Les Archives nationales doivent veiller à ce que tous les bureaux de l'état civil du pays reçoivent tous les documents dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches et que les imprimés dûment remplis parviennent régulièrement au siège et soient vérifiées. L'institut statistique central doit surveiller la réception, les opérations de contrôle et le traitement des formulaires statistiques reçus. Il communique avec les Archives nationales des actes de l'état civil en cas de problème posé par les questionnaires remplis ou de non-réception de ceux-ci. Les Archives nationales doivent alors prendre les mesures voulues pour résoudre le problème de manière satisfaisante. Si le problème n'est pas résolu, l'institut statistique central devrait être habilité à communiquer directement avec le bureau local en cause.

I. Assistance technique et financière

Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et d'autres institutions multilatérales et bilatérales sont instamment priés d'accroître la portée du Programme visant à accélérer l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, en cours actuellement, et d'intensifier sa mise en oeuvre, en particulier dans la région Afrique.

La Commission économique pour l'Afrique, en collaboration avec la Division de la statistique de l'ONU et autres institutions concernées, devrait élaborer des manuels pour la formation du personnel chargé de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil, y compris le personnel chargé de la partie informatique. Il faudrait étayer les expériences tentées par les pays africains dans ces deux domaines par des documents et les faire connaître.

L'Organisation mondiale de la santé devrait organiser, par le biais de la CEA, des cours spéciaux sur le codage des causes des décès et adapter les imprimés de déclaration pour qu'ils puissent être utilisés en Afrique par des profanes.

IV. Conclusions

Les propositions ci-dessus sont destinées à servir de point de départ aux débats relatifs au Plan d'action visant à accélérer l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans la région Afrique. Les participants à l'Atelier sont invités à faire part de leurs commentaires et de leurs suggestions.