



Distr.: restreinte

AW2/CRVS/95/32

Original: Français

NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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, 4-8 décembre 1995
(POUR LES PAYS SELECTIONNEES DE LANGUE FRANÇAISE)

NATIONS UNIES COMMISSION ECONOMIQUE DIRECTION DE LA
DIVISION DE LA STATISTIQUE POUR L'AFRIQUE STATISTIQUE, MAROC

**COMMENT REHABILITER L'ETAT CIVIL
DANS LES PAYS OU LE SYSTEME
EST DEFICIENT**

Par

MICHEL FRANÇOIS*

statisticien- démographe

octobre 1995

* Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de
l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de
l'Organisation des Nations Unies.

* Emission sans les corrections officielles.

COMMENT REHABILITER L'ETAT CIVIL DANS LES PAYS OU LE SYSTEME EST DEFICIENT.
par Michel FRANCOIS, statisticien-démographe.

RESUME

Démographes, statisticiens et administrateurs civils n'ont pas la même vision de l'état civil, surtout dans les pays où le système est déficient. Il est donc nécessaire, quand on parle de l'état civil, de préciser de quoi l'on parle.

L'état civil est avant tout une INSTITUTION JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE qui fonctionne sur le terrain dans le cadre des activités permanentes de l'administration territoriale décentralisée ou de celui des communes selon les pays.

En traitant les projets d'amélioration des systèmes nationaux d'état civil comme des projets d'enquêtes statistiques ponctuelles on a au mieux réalisé des observatoires qui se sont évanouis avec le temps et dans tous les cas englouti des sommes d'argent en pure perte. La situation est là pour le prouver : dans un trop grand nombre de pays concernés par le Groupe de travail, l'état civil, obligatoire au regard de la loi, ne fonctionne pas. Il est donc urgent de le réhabiliter.

Cette réhabilitation ne peut se réaliser que dans un cadre plus général comme celui des réformes administratives et de la décentralisation, en s'appuyant sur la formation et le suivi d'un personnel que l'on sait motivé et qui par ailleurs est déjà pris en charge par le budget de l'Etat.

Avant de parler de statistiques de l'état civil et de données démographiques de mouvement obtenues à partir de ces statistiques, il faut une quantité minimum de déclarations. La solution pour l'amélioration de l'état civil se trouve donc sur le terrain, au niveau des hameaux, des villages, des districts et des communes.

Toute stratégie qui ne prendrait pas en compte l'adhésion de la population, la notion de terrain et la notion de temps est vouée à l'échec. Cela a été prouvé maintes fois.

COMMENT REHABILITER L'ETAT CIVIL DANS LES PAYS OU LE SYSTEME EST DEFICIENT?

L'objectif du groupe de travail africain réuni à Rabat est de discuter des "stratégies en vue d'accélérer l'amélioration des systèmes d'état civil" (Civil Registration and Vital Statistics Systems).

Nous avons traduit cet intitulé de la façon suivante : *discuter de l'ensemble des décisions qui peuvent être prises pour accroître la vitesse d'amélioration des résultats dans le domaine de l'état civil.* Cette interprétation implique pour nous que le système d'état civil observé est

opérationnel et qu'il faut accélérer le rythme d'une amélioration qui est en cours.

Nous ne sommes pas sûr que tous les pays concernés par notre réunion en soient à ce stade, et notre expérience nous a amené à préférer traiter des pays les plus défavorisés en matière d'état civil, d'autant que nous pensons qu'ils sont encore nombreux à ne pas disposer d'un système opérationnel, même si partout l'état civil est obligatoire.

Au préalable, nous souhaitons nous arrêter quelque peu sur le concept "état civil".

QUELLE SIGNIFICATION DONNER A L'EXPRESSION ETAT CIVIL ?

Quand nous entendons les démographes et les statisticiens parler d'état civil, ils ont manifestement à l'esprit un *dispositif de données* permettant d'estimer les paramètres essentiels du mouvement naturel de la population, bien plus qu'un *dispositif de collecte de données*. C'est pourquoi il nous paraît un préalable essentiel à une réflexion saine et objective sur le problème, de se poser la question, pour les pays ne disposant pas d'un état civil opérationnel et généralisé : de quoi parle-t-on quand on parle d'améliorer l'état civil?

Pour le démographe et le statisticien, dans la grande majorité des cas, la problématique est la même :

- qualité des données, particulièrement sur le lancinant problème de la mesure de l'âge, mais aussi des typologies (notamment les modalités des variables socio-professionnelles);
- problèmes de numérateur (taux de couverture), vu sous l'angle de l'exhaustivité, à l'instar d'un sondage (avec l'avantage que l'on ne redoute guère les doubles comptes);
- problèmes de dénominateur (population de référence), souvent traités par l'utilisation de projections issues du dernier Recensement Général de la Population (projections considérées a priori comme bonnes, ce qui n'est pas toujours le cas).

Tout cela s'intègre donc dans un univers bureaucratique, les mêmes questions agitant les techniciens lorsqu'ils traitent d'un Recensement ou d'une enquête. Alors, le problème du dénominateur n'en est plus vraiment un et le problème de qualité des données n'est pratiquement abordé qu'à la marge : pour la mesure des âges, on ne peut quand même presque rien faire avant longtemps, tant que l'état civil ne soit pas devenu définitivement bon; en attendant on se satisfait des "méthodes indirectes" dont on considère qu'elles suppléent largement les imperfections des données. Quant aux typologies, on peut aussi attendre qu'un jour on ait définitivement standardisé des définitions valables pour l'ensemble de la planète.

L'ETAT CIVIL EXPERIMENTAL

Reste donc le problème spécifique du numérateur qu'il "n'y a qu'à" améliorer... Si l'on reste dans le raisonnement standard habituel, le technicien a toujours raison et l'agent (de collecte) a toujours tort. Comme, dans le cas d'espèce, les agents ne dépendent pas directement des statisticiens, une des pistes envisagées de plus en plus souvent est de "remettre à plat" tout le système de collecte et d'y substituer un dispositif "mis au point" par les techniciens et, surtout, sous leur contrôle direct. Une des options bien en cour actuellement (mais jamais en cours, sauf "expérimentalement", faute de moyens) est de créer un observatoire permanent par des dispositions permettant de relever les événements démographiques au niveau des villages, assorties évidemment d'un système complet de contrôle, de remontée et d'exploitation de l'information.

Techniquement parlant, l'idée est tout à fait justifiée, comme le montrent les nombreuses expériences localisées qui ont pu être menées depuis des décennies. Financièrement, cela paraît d'autant un gouffre à millions (de dollars) ou à milliards (de francs CFA) que, justement, on ne fait que des "expériences".

Nous ne pouvons dissimuler notre scepticisme quant au bien-fondé de cette multiplication d'expériences... Restons modestes, les données démographiques sont particulièrement rudimentaires et simples à collecter. Le bon sens et les multiples essais déjà réalisés doivent nous faire considérer ces expériences seulement comme des expériences ayant valeur de démonstration, elles ont peut-être une petite valeur ajoutée sur le plan didactique, mais elles ne font pas avancer la science, elles ne font que la reproduire. Monter un "laboratoire d'état civil" sur cinquante villages ou sur une province, ça démontre la faisabilité de la chose - qui n'était plus à démontrer; ça donne des taux démographiques moins éloignés de la réalité pour les endroits sélectionnés, avec des taux de couverture supposés (généralement par la grâce de dénominateurs certes "raisonnables" mais souvent arbitrairement extrapolés), mais dont l'utilisation au plan national n'est pas envisageable. Et puis les financements, ponctuels par nature, se tarissent et les maigres ressources subsistantes permettent, dans le meilleur des cas, de prolonger une partie de l'expérience quelques temps. Et puis, on oublie tout et on recommence d'où on était partis.

L'ETAT CIVIL : UNE INSTITUTION

Lorsque nous parlons d'état civil entre personnes qui ne sont ni démographes ni statisticiens, nous avons implicitement à l'esprit l'ensemble correspondant d'instruments qui confèrent aux citoyens leur identité en tant que membres du corps social : reconnaissance de leur existence, de leurs caractéristiques et de leurs attaches, familiales et territoriales. On a tellement pris l'habitude de considérer l'expression "état civil" comme une entité lexicale propre désignant un service administratif, qu'on en a perdu le sens fort de chacun des deux mots. Car c'est en effet bien de rendre compte de la situation, donc de l'**ETAT**, des individus en tant que citoyens, donc que participant de la société **CIVILE**, et de prendre en compte cette situation. Les individus existent certes, en soi, **biologiquement**; ils existent également **socialement**, dans le cadre de leurs groupes d'appartenance primaires ou lignagers; mais ce sont les procédures administratives des services de l'état civil qui leur donnent une existence **légale**. On peut donc dire en quelque sorte que, symboliquement, ce sont ces outils qui dénotent le "surcroît d'existence" impliqué par la participation à la vie d'un Etat moderne.

ATTITUDES FACE A L'AMELIORATION DE L'ETAT CIVIL

Sous cet angle là, "améliorer le système de l'état civil" consiste avant tout à mieux asseoir la présence et l'autorité de l'Etat de Droit et à contribuer à un processus global de "modernisation" de la société en contribuant à intégrer dans les schèmes mentaux des individus, imprégnés de cultures traditionnelles, des références sociales nouvelles qui renvoient à des structures transcendant les limites des sociétés "ethno-villageoises".

Le démographe a quelque peine à se retrouver dans cette vision? A notre avis cela n'a aucune importance car l'état civil concerne la population, et non la démographie. Le démographe doit se rendre compte qu'il est sur le même pied que la plupart des statisticiens d'Instituts : il élabore sa science au départ de données recueillies par d'autres et à d'autres fins. Les douaniers se préoccupent de recouvrement des droits fiscaux; c'est le statisticien qui transforme cela en "statistiques du commerce extérieur". Par rapport aux données de l'état civil, recueillies par des agents qui ont (ou devraient avoir) des préoccupations ressortissant à l'ordre public et à la constitution de l'Etat moderne, le démographe est exactement dans la même situation de transformer cela en "statistiques démographiques".

Le statisticien intervient a posteriori pour élaborer des tables, des indices et d'autres outils synthétiques qui rendent les données plus adéquates aux fins de gestion justifiant leur collecte. Il ne s'agit cependant pas d'un rôle simplement passif et instrumental. En effet, dans une perspective dynamique, le statisticien peut et doit intervenir auprès des instances affectées à la collecte de l'information pour mettre sa technicité à leur service : amélioration des outils de collecte (formulaires, questionnaires, ...), amélioration et, surtout, **standardisation** des procédures, mise en évidence de lacunes et d'anomalies dans les données, en s'efforçant de les interpréter en vue d'en comprendre l'origine et d'y proposer des remèdes, etc...

Ceci implique également que le statisticien doive pouvoir s'investir dans la formation du personnel de base qui est à l'origine des données élémentaires. Il a un rôle essentiel à jouer dans la **formation des formateurs**, au sens le plus large :

- contribuer à l'élaboration de "guides de procédures" simples et accessibles aux agents de base pour mieux assurer l'homogénéité des modes de collecte et d'enregistrement de l'information élémentaire;
- contribuer à la préparation et à la mise à jour régulière de "manuels de référence" auxquels peuvent se référer les agents ou, surtout, leurs supérieurs pour résoudre le plus grand nombre possible de situations concrètes; ces manuels doivent pouvoir guider aussi la mise en oeuvre des "guides de procédures";
- sensibiliser et former les cadres de haut niveau à la connaissance du contenu des outils ci-dessus, à leur compréhension et à leur usage pour former à leur tour leurs collaborateurs et les cadres décentralisés; en corollaire, contribuer à la mise en place de cycles de formation aux différents niveaux, selon des canevas aussi uniformes que possible.

Enfin, cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant : le statisticien n'a pas, en règle générale, une maîtrise concrète très approfondie de la réalité quotidienne de la collecte des données qu'il traite; il lui faut donc un minimum de modestie et de capacité d'écoute pour apprendre de ceux qui sont dans la branche les problèmes réels qui se posent, la compréhension effective des termes et des procédures par les agents de base, les problèmes scientifiques pour relever des distinctions propres aux typologies "scientifiques" mais parfois difficiles voire impossible à mettre en oeuvre "sur le terrain", ne fût-ce que parce que la réalité évolue beaucoup plus vite que les typologies. Dans notre carrière, nous avons ainsi toujours énormément appris en écoutant les agents de tous niveaux (y compris et d'abord ceux qui sont au contact direct de la réalité et doivent la transformer en "donnée enregistrée") - et nous y avons surtout appris que les plus brillantes idées pouvaient être les plus désastreuses ou les moins applicables...

Il est certain qu'un certain nombre de statisticiens dans divers secteurs jouent effectivement un rôle de cet ordre et contribuent ainsi notablement à appuyer l'administration dans ses tâches essentielles de gestion.

Pour être tout à fait clair, quand nous traitons ici de l'état civil, nous considérons donc le système dans sa globalité : un service administratif d'enregistrement de déclaration d'événements, à double finalité :

- finalité individuelle : faire connaître avec précision l'état des personnes physiques (existence et évolution de leur condition juridique) en établissant certains moyens de preuve;
- finalité collective : permettre une synthèse de toutes les informations individuelles pour établir des statistiques d'état civil et de données démographiques du mouvement naturel de la population.

LE SYSTEME DE L'ETAT CIVIL

Notre perspective d'un "système de l'état civil" est donc avant tout celle d'une réalité de l'Administration, au sens le plus "auguste" du terme. Mais la définition de base que nous avons rappelée, que l'état civil

est d'abord une caractéristique des individus au sein d'une société moderne avec ce que cela implique en termes de changement social et de changement des mentalités, a une conséquence MAJEURE pour notre propos. Elle a réintroduit la personne dans le système, non plus en tant qu'élément abstrait et conceptuel "porteur de données" mais en tant qu'acteur à part entière. Car, si l'état civil est stricto sensu une caractéristique de l'individu, cette caractéristique ne connaît sa formalisation juridique sous la forme d'un acte de l'état civil que quand une personne se transforme en déclarant. Le taux de couverture qui pourrait donner des insomnies au démographe consciencieux, c'est d'abord sinon exclusivement le rapport entre le nombre de déclarants réels et le nombre de déclarants potentiels. Et ni le démographe, ni l'employé administratif n'apparaissent dans le tableau à ce niveau-là... et encore moins les "technologies modernes" dont on aime tant à évoquer l'importance.

Imaginons en effet un instant qu'un tour de magie permette de transposer soudain un système technologique intégré, par exemple celui de la Belgique, dans un pays où l'état civil est à la fois une préoccupation des autorités et un système très défaillant, par exemple la Guinée. On se réveillerait donc un beau matin avec un méga-système informatique dans la capitale et une nuée de terminaux branchés en temps réel dans chacun des 341 centres d'état civil (303 communes rurales, 33 communes urbaines et les 5 communes de la capitale, Conakry). On peut même penser que le système serait tellement simple d'usage que dès le premier matin, les agents l'utiliseraient sans problème. Les rêves technologiques du démographe seraient ainsi comblés. Mais nous attendons toujours qu'on nous explique comment on parviendrait par là à améliorer le taux de couverture de tel ou tel centre, et ils sont nombreux, où nous avons relevé UN acte de décès dans l'année quand ce n'est pas en deux ans? Certes, le doublement de ce taux de couverture serait aisé! Mais en quoi ce "merveilleux" outillage parviendra-t-il à amener un second déclarant à se présenter devant les autorités?

De cela ressort que la cible majeure d'une "stratégie" d'amélioration, quelle qu'elle soit, est la population elle-même, et non le dispositif de collecte administrative ni le dispositif de remontée de l'information et de traitement statistique. Qu'ils soient perfectibles, nous serions les derniers à en douter et nous nous sommes largement consacrés à tenter de contribuer à leur amélioration, mais il faut bien se convaincre que c'est à la fois le plus simple et le moins essentiel.

CADRE D'UNE STRATEGIE D'AMELIORATION DE L'ETAT CIVIL

Reprenons donc en un premier temps un raisonnement de "techniciens". En amont de l'analyse démographique, il y a la collecte ou "observation démographique". Les principales sources couramment mises en oeuvre sont schématisées à la partie supérieure de la figure page 7 : deux "acteurs institutionnels" occupent la scène, l'Institut de la Statistique et l'Administration Territoriale (dont, bien sûr, les intitulés exacts varient de pays à pays). Cette dernière dispose normalement de DEUX types de données, l'état civil et le recensement administratif, sur lequel nous aurons à revenir un peu plus longuement. De son côté, la Statistique recueille des données par la voie du Recensement Général de la Population (certains parlent de "recensement scientifique"; nous nous contenterons de "recensement statistique") et de diverses enquêtes par sondage dont les éléments constitutifs de la base de sondage reposent peu ou prou sur les données du recensement statistique. Par ailleurs, la Statistique dispose comme source de données des statistiques de l'état civil, c'est-à-dire du dépouillement des données administratives. En l'état courant des choses, c'est le seul lien existant entre les deux acteurs institutionnels.

Les fonctions du Recensement Administratif plongent loin leurs racines dans le passé colonial de l'Afrique francophone; sa fonction la plus notoire, du moins en ce qu'elle a marqué la mémoire collective, a été de fixer l'assiette de l'impôt de capitation. Ce fait a d'ailleurs tellement marqué les mémoires que l'abolition de l'impôt de capitation s'est accompagné d'une désuétude de fait du Recensement Administratif, en ce sens que l'Administration Centrale n'a plus vu l'utilité d'y recourir; mais les

dispositions réglementaires l'ayant établi n'ont jamais été abrogée et, dans les faits, les administrations décentralisées en perçoivent toujours l'utilité en tant que Registres de population et continuent à l'exploiter à ce titre. Quant à l'aspect "dénombrement", qui en principe justifie seul le terme de "recensement", il est oublié depuis longtemps (bien avant l'abolition de la capitation, d'ailleurs...). Pour notre propos, on retiendra d'abord que cet outil existe ou a existé dans tous les pays, et que, dans leur immense majorité, les administrateurs territoriaux, sur le terrain, en perçoivent toute la valeur potentielle comme outil de gestion de leurs populations. Mais nous devons aussi souligner ici un aspect trop souvent méconnu ou oublié du recensement administratif : il a aussi été instauré comme partie du dispositif de l'état civil. Par exemple, en Afrique Occidentale Française, l'Arrêté Général du 16 août 1950¹, qui créait de fait l'état civil généralisé (mais encore partiellement facultatif), consacre un chapitre entier à ce dispositif (chapitre V, articles 20 à 23, intitulé "Du contrôle de l'état civil et de l'utilisation de recensements pour l'identification des personnes"). Assez curieusement, d'ailleurs, ces articles "instaurent" un recensement périodique effectué à intervalles de quatre ans au plus, comme s'il n'existait aucune disposition antérieure en la matière! En tous cas, le rôle dévolu à ces recensements y est très explicitement quadruple :

- pour les événements antérieurs et pour les actes à rectifier par les tribunaux (jugements supplétifs et jugements rectificatifs), de source d'information faisant foi;
- pour les actes d'état civil obligatoires, de moyen de contrôle;
- pour les actes d'état civil facultatifs, de "tenant lieu" permettant de délivrer des "bulletins d'état civil" faisant foi;
- enfin, de manière rétroactive, de registres dynamiques permettant de suivre l'évolution de la population, les actes d'état civil devant y être également reportés à mesure.

Dans les schémas de la page 7, nous avons figuré cette relation formelle entre recensements administratifs et état civil par une double flèche ajourée spécifiant qu'elle est de fait "oubliée".

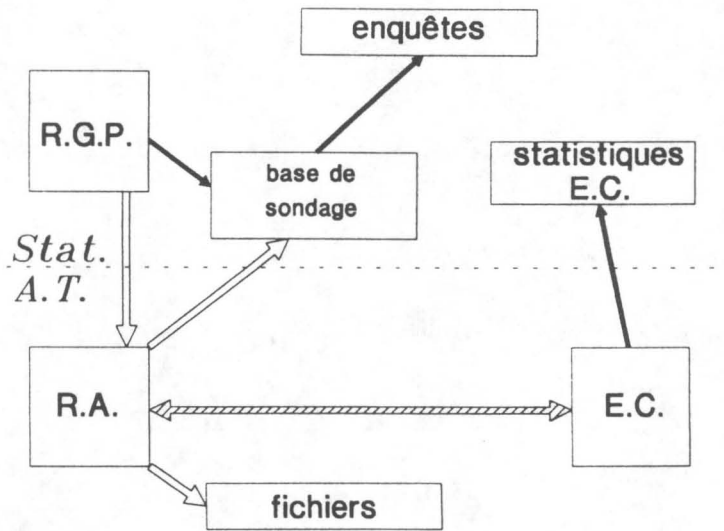
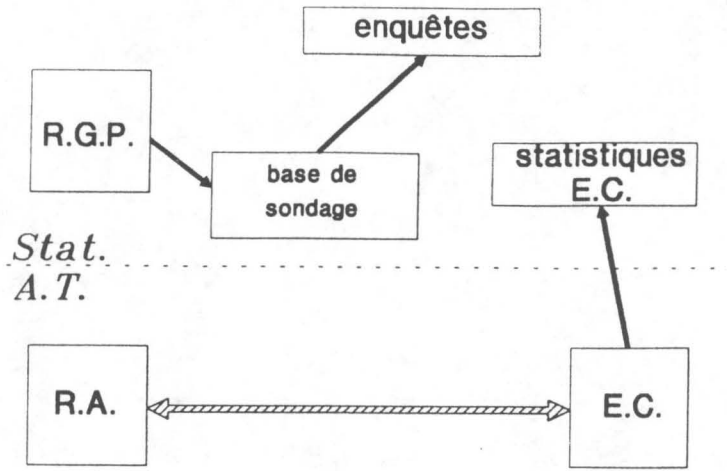
Du point de vue de la technique, cependant, il est essentiel de souligner ici que la tradition administrative dispose depuis près d'un demi-siècle d'un outil tel qu'on devrait l'inventer si on "partait de zéro" : un état des stocks de population, un relevé des flux et les dispositions nécessaires pour coupler les deux de manière à avoir une vision "en temps (à peu près) réel" des stocks tels qu'ils évoluent. Nous n'abordons pas ici la question du mouvement migratoire, qui est étrangère à la problématique de l'état civil; disons simplement que son suivi dynamique était également prévu par d'autres mécanismes couplés au recensement administratif (les "avis de mutation").

Si l'on veut améliorer l'utilisabilité des données d'état civil, d'abord par les administrations directement concernées elles-mêmes, mais par conséquent aussi par les statisticiens, nous pensons qu'une priorité serait de réinstaurer ce lien privilégié entre un Registre de Population et l'état civil, ne fût-ce que parce qu'il vise à maintenir un numérateur et un dénominateur collant à la réalité du terrain.

Cependant, même si le terme rituel de "Recensement Administratif" peut être conservé pour l'instant - il est "entré dans les moeurs" -, on doit reconnaître que, comme nous le soulignons plus haut, il ne correspond plus du tout à l'idée que l'on se fait normalement d'un recensement, puisqu'il ne repose plus sur des dénombrements. Faudrait-il pour autant restituer cette fonction aux administrateurs territoriaux? Nous ne le pensons pas. En effet, l'évolution de la société depuis les indépendances fait que les moyens disponibles ont de plus en plus rétréci : combien d'administrateurs ne disposent-ils plus, par exemple, d'un moyen de déplacement? Par ailleurs, la tendance généralisée à la décentralisation administrative et à

¹Arrêté Général n° 4602 réglementant l'état civil des personnes régies par les coutumes locales, ultérieurement connu sous le nom d'"arrêté organisant l'état civil indigène".

Figure 1 : Observation démographique : système courant et système intégré



Stat. : Domaine de l'Institut de la Statistique
A.T. : Domaine de l'Administration Territoriale
 R.G.P. : Recensement Général de la Population
 R.A. : Recensement Administratif
 E.C. : Etat Civil
 → : relations "classiques"
 ⇄ : relation théorique (souvent "oubliée")
 ⇨ : relations "intégratrices"

un certain degré au moins de démocratisation fait que les administrateurs territoriaux se trouvent investis de fonctions de plus en plus nombreuses. Même si on en restait à la disposition de 1950, un recensement administratif tous les quatre ans "au moins", cela occuperait en fait une part considérable du temps : sous la colonie, en effet, divers témoignages montrent que les administrateurs estimaient consacrer un quart de leur temps au recensement administratif, dans des conditions matérielles plus favorables et avec des effectifs à recenser sensiblement moindres...

Par contre, de l'autre côté de la "frontière institutionnelle", les démographes, sont très enclins à critiquer méthodologiquement les recensements administratifs, avec des arguments techniquement corrects mais dont la portée est quand même minime par rapport à l'intérêt de disposer d'une source importante même imparfaite (plutôt que rien). Mais les démographes produisent eux-mêmes, à grands frais, des dénombrements plus ou moins décennaux de la population. Le double emploi potentiel de ressources trop rares à une fin unique saute aux yeux! Il serait aberrant de dédoubler des opérations aussi lourdes pour satisfaire les besoins identiques de deux administrations voisines au sein du même appareil d'Etat... La solution technique s'impose d'elle-même : comme dans plusieurs pays européens où existent des registres de population, le recensement statistique peut et doit servir conjointement à initialiser puis à actualiser et à corriger les registres de population. C'est le sens de la flèche verticale ("relation intégratrice") figurant sur la seconde partie de la Figure 1.

Curieusement, pour la plupart des démographes et des statisticiens, une telle suggestion fait immédiatement lever bien haut l'étendard de la révolte! "Touchez pas à notre déontologie!" On a cependant quelque peine à saisir même la nature de l'objection lorsque le démographe se réfugie derrière la "confidentialité des données" pour ne pas transmettre à une administration des informations qu'elle pourrait parfaitement collecter elle-même, n'était-ce un problème de moyens... On pourrait d'ailleurs parfaitement imaginer qu'une Administration Territoriale, lassée par les réticences des statisticiens, fasse décréter par le Gouvernement que dorénavant elle sera l'"agence d'exécution" des recensements, sous la guidance technique des démographes, auxquelles elle rétrocéderait les données statistiques qui les concernent. Dans quelques pays, on n'en est pas loin, avec d'une part le coût exorbitant d'un Recensement Général de la Population de type lourd et, d'autre part, les nouveaux Recensements Administratifs en vue de l'établissement de listes électorales.

Mais laissons là ce débat stérile pour en revenir à une vision plus systémique de l'observation démographique. Le schéma inférieur de la Figure 1 comporte encore deux autres relations "intégratrices" : la contribution du Registre de Population (auquel nous avons conservé, rappelons-le l'intitulé classique de "Recensement Administratif") aux bases de sondage nous paraît très importante à souligner. En effet, le dispositif de base de sondage reposant classiquement sur les Recensements statistiques est uniquement de type aréolaire, ne fût-ce que parce que la Statistique ne dispose pas d'informations identifiables plus fines que le niveau de la localité, du quartier ou, dans quelques cas, de la zone de dénombrement. Par contre, un registre de population permet en outre un tirage direct d'échantillons de ménages avec une raisonnable précision : même avec des Recensements Administratifs soi-disant "tombés en désuétude" ou carrément "abandonnés", diverses expériences ont montré qu'ils restaient en général une base de sondage très acceptable. Il suffit alors de tirer aléatoirement des numéros de ménages et de se faire désigner sur le terrain les intéressés par quelque informateur socialement acceptable (notable, chef de village ou de quartier) pour s'épargner quelques étapes lourdes et fastidieuses des procédures classiques. Incidemment, de telles pratiques entrent de plein pied dans une des préoccupations du présent Séminaire, celle d'améliorer l'utilisation des données (par exemple pour les "rentabiliser"?).

Enfin, nous avons ajouté dans le schéma une référence à des "fichiers" du ressort de l'Administration Territoriale. En effet, celle-ci est amenée, dans le courant actuel, à produire un certain nombre de fichiers, comme des listes électorales, et on peut pronostiquer une augmentation de ces actions dans un proche avenir. Or, en l'état actuel, l'établissement de listes

électorales se fait par des "opérations coup de poing", portant d'ailleurs parfois même le nom de "Recensement Administratif Spécial", qui "déstabilisent" l'Administration ... fréquemment pour des résultats d'une qualité que la délicatesse déconseille de qualifier. La plupart de ces listes seraient en tous cas moins mauvaises si elles se basaient sur des Registres de Population, même avec une "mise à jour permanente" déficiente : si la base de départ, fondée sur le recensement statistique, a la qualité que les démographes n'aimeraient pas qu'on contredise, les listes électorales, par exemple, souffriraient bien moins de conserver quelques votants d'outre tombe (les nouveaux-nés omis ne risquant pas d'être électeurs...) que d'être bâclées dans la pression de l'urgence, avec des sous-dénombrements régulièrement estimés aux alentours de 20 à 30 %, comme c'est le cas dans les opérations "spéciales" actuelles. Ceci aussi est un encouragement à une "meilleure utilisation des données"...

QUELLE AMELIORATION DE L'ETAT CIVIL ?

En ce qui concerne l'"amélioration" des systèmes d'état civil qu'il faudrait accélérer, nous ne partageons hélas pas pleinement l'optimisme de ce point de vue. Nous ne voulons certes minimiser, bien au contraire, ni les volontés affichées ni les tentatives concrètes en vue d'améliorer l'état civil. Mais la tendance générale semble bien être à la dégradation. En milieu urbain comme en milieu rural, là où des centres d'état civil existent, rien de particulier n'est fait pour améliorer la couverture; les centres d'état civil sont, dans les dispositifs actuels, passifs par nature : ils attendent le déclarant. Le besoin d'actes d'état civil est pourtant de plus en plus présent, des extraits étant de plus en plus souvent requis pour diverses nécessités comme l'inscription scolaire ou l'établissement d'un dossier d'emploi. Mais la facilité d'accès aux jugements supplétifs oblitère dans l'esprit des citoyens l'utilité d'une véritable déclaration des événements; si du point de vue juridique et en ce qui concerne l'individu, un jugement supplétif tient lieu de déclaration, il n'en va de même ni pour l'administration ni pour les statisticiens : source de pagaille ingérable pour les uns (la "mention marginale" et la "transcription" ont été imaginées dans des contextes où le jugement supplétif était l'exception et non la règle), source de données inutilisables pour les autres.

Les exemples de dégradation ne manquent pas. Dans bon nombre de pays, dans les années soixante-dix, ou plus rarement dans les années quatre-vingts, on publiait encore des chiffres de naissances et de décès pour quelques centres urbains; actuellement, on n'obtient plus et au mieux que des chiffres, d'ailleurs incomplets, pour les seules naissances des capitales. En outre, dans ces capitales, la couverture semble se dégrader au rythme où elle croît puisque les nombres absolus de naissances relevées fluctuent dans une marge assez étroite, proche de la constance, en moyenne alors que la population augmente dans le même temps à un rythme de l'ordre de 7 à 10% par an.

Dans l'ensemble, si la situation n'empire pas nécessairement partout, il serait fort exagéré de la voir s'améliorer sur le plan de la couverture. Sur le plan qualitatif, problème qui relève bien plus de l'Administration Territoriale que des démographes, la situation n'est guère brillante : la rédaction des actes de l'état civil repose le plus souvent sur le travail d'agents peu qualifiés et ni formés ni encadrés, qui ont pour eux une immense dose de bonne volonté, ce qui n'a malheureusement jamais suppléé à un minimum de technicité...

'Par comparaison, il nous revient que les listes électorales réalisées en 1992 en République Fédérale Islamique des Comores sur base des données du Recensement Général de la Population effectué quelque neuf mois plus tôt, et en l'absence de tout dispositif de suivi de type Registre de Population, aurait atteint un taux d'erreur de l'ordre du pour-cent après correction pour les changements dus aux migrations.

PROPOSITIONS DE STRATEGIES D'AMELIORATION DE L'ETAT CIVIL

Abordons maintenant la question des stratégies d'amélioration. Nous entendons bien nous situer dans la perspective d'un véritable système d'observation démographique, dans lequel l'état civil constitue une fonction essentielle de l'administration, mais dont la bonne fin repose avant tout sur l'existence de déclarants, c'est-à-dire, d'une manière ou d'une autre, sur l'adhésion des populations. Ce n'est, à notre sens, qu'en tenant compte de toutes ces facettes que l'on pourra réellement parler d'une stratégie globale.

L'objectif (stratégique) est donc de soutenir les efforts de l'Etat en vue de rendre fonctionnel un dispositif global de collecte permanente de données administratives (état civil et registre de population) qui puisse également satisfaire aux exigences de l'Institut de la Statistique en matière de données démographiques et, par là, aux besoins en données des divers organes de planification.

Cet objectif peut être opérationnalisé en décrivant les objectifs immédiats (tactiques) qui doivent être atteints :

- avoir une connaissance détaillée du fonctionnement actuel de l'état civil et du recensement administratif;
- avoir des textes légaux de base cohérents, applicables aux situations concrètes et techniquement appropriés pour une exploitation statistique des données;
 - établir les documents administratifs nécessaires;
 - obtenir un personnel administratif décentralisé à même d'exécuter correctement les tâches requises;
 - donner aux administrations centrale et décentralisée de la statistique et de la planification les capacités de contrôler et d'exploiter les données;
- constituer une base initiale pour des registres communaux de population;
- amener la population à comprendre l'intérêt et la nécessité d'un système d'état civil, et à y collaborer spontanément (cet objectif demande de la patience et beaucoup de temps, sans doute plusieurs années);
- assurer au système une pérennité qui en fasse une partie intégrante au long terme dees tâches de l'Administration.

Chaque situation nationale nécessite bien évidemment sa propre pondération entre les huit objectifs tactiques de cette liste, en fonction de ses particularités sociologiques, juridiques et administratives, mais chacun d'entre eux doit au moins être pris en considération si l'on veut effectivement s'assurer d'une approche globale du problème. Nous commenterons donc rapidement ces objectifs, que l'on peut aussi considérer comme autant de "phases" d'une opération concrète qui serait montée pour atteindre l'objectif stratégique - puisque nous partons de l'hypothèse que la réflexion sur les stratégies est destinée à dépasser ce stade de simple réflexion.

1/ avoir une connaissance détaillée du fonctionnement actuel de l'état civil et du recensement administratif

Ceci implique évidemment également une "mise à plat" des règles de fonctionnement du système, ne fût-ce que parce qu'elles sont nécessaires à connaître pour vérifier le bien-fondé réglementaire des pratiques. Cette nécessité répond à un double constat :

- au niveau de l'Administration Territoriale, ceux qui ordinairement "ont la parole", c'est-à-dire les représentants de l'administration centrale, n'ont généralement qu'une idée pour le moins succincte de la réalité quotidienne des centres d'état civil et des agents et officiers qui y sont affectés;

- les démographes n'ont souvent qu'une connaissance extrêmement rudimentaire des règles réelles de fonctionnement de l'état civil, dans la mesure où la seule chose qui les préoccupe c'est le volet statistique.

Et elle répond à une finalité majeure, celle de vouloir conformer les faits au droit, mais éventuellement sous un double aspect :

- repérer les lacunes plus ou moins fréquentes ou systématiques dans la pratique pour pouvoir cibler au mieux la "reprise en mains" par la formation et le recyclage du personnel;

- mais aussi repérer les points juridiques ou réglementaires qui peuvent nuire à la qualité des données ou faire obstacle à l'accès à la déclaration des événements, donc à l'amélioration de la couverture, en vue d'un éventuel toilettage des textes concernés.

Là aussi, la modestie du technicien est de rigueur : il n'est pas exceptionnel que les agents sur le terrain trouvent empiriquement des solutions dont on aurait tout bénéfice à s'inspirer pour une amélioration de systèmes trop souvent conçus en bureau - et pas toujours par les intéressés eux-mêmes : en matière juridique, les "conseillers techniques" sont un peu la langue d'Esope. D'un apport incontestable pour leur science de la mise en forme, ils peuvent aussi, dans l'ignorance de certaines réalités du milieu, transposer de manière au moins inopportune concepts et pratiques de pays développés, inadéquats aux situations locales.

En pratique, bien entendu, cette phase implique un travail d'expertise sur le terrain particulièrement approfondi, guidé par une analyse préalable des textes légaux et réglementaires qui permette de savoir avec précision "ce qu'on doit regarder" sur le terrain.

2/ avoir des textes légaux de base cohérents, applicables aux situations concrètes et techniquement appropriés pour une exploitation statistique des données

Résultant des constats de la phase 1, il se peut que l'on soit obligé de suggérer des modifications des textes réglementaires.

Dans certains cas, on sait avant même d'avoir fait l'inventaire des pratiques que ce sera indispensable. Par exemple, le récent "Code des Personnes et de la Famille" du Burkina Faso (promulgué le 16 novembre 1989 et entré en vigueur le 4 août 1990, il tient lieu de Code Civil pour les matières ressortissant au droit des personnes, y compris l'état civil) dispose explicitement de la forme des registres de l'état civil, en ne prévoyant pas de volet ou de cahier statistique ni, a fortiori, de traitement des données sous quelque forme que ce soit; en outre, après une première étude plus ou moins approfondie, il ressort que la forme imposée, deux registres séparés pour les deux exemplaires "légaux" d'un acte, n'est pas techniquement la plus souhaitable. Par conséquent, des modifications, préalable indispensable à une amélioration du fonctionnement, nécessiteront de passer d'abord devant les corps législatifs (l'Assemblée des Députés du Peuple, dans le cas d'espèce).

Autre exemple de tels problèmes qui ne peuvent être résolus que par voie législative : en Guinée, la loi prévoit que l'état civil est réservé aux citoyens guinéens, ce qui est une aberration, tant du point de vue de l'administrateur que du point de vue du démographe, tous deux concernés par la population de fait.

Dans d'autres situations, les changements éventuels peuvent être plus faciles à induire, lorsqu'ils dépendent simplement de décrets ou d'arrêtés d'application, c'est-à-dire du ressort de l'exécutif ou de l'administration centrale et du ministre de tutelle. En Guinée comme au Burkina Faso, si le

problème était seulement d'ordre formel, au niveau de la présentation des registres, un simple arrêté ministériel déterminerait le "modèle de registres à utiliser", mais il n'y a toujours pas encore eu de tel arrêté.

Cruel dilemme pour le technicien, au cas où il disposerait de la latitude de proposer simplement au ministère concerné un arrêté rectificatif : dans un cas comme celui de la nationalité en Guinée, s'il suggère que la mention de la nationalité soit supprimée dans les actes pour en alléger la rédaction, l'Administration répond que c'est impossible et que la nationalité doit être mentionnée dans les actes.

Ceci soulève d'ailleurs la question du statut souvent hybride sur le plan juridique des registres-types. Ils ne font normalement pas partie des textes législatifs proprement dits, mais sont souvent publiés en annexe au Journal Officiel, ce qui les fait parfois assimiler à un texte légal, avec les conséquences que l'on sait quant à la lourdeur du processus de leur modification. Cette assimilation va effectivement de soi si le texte de loi renvoie explicitement à la maquette par des formules telles que "selon le modèle annexé", comme c'est le cas le plus fréquent. C'est ainsi que des propositions d'amélioration des registres guinéens sont rejetées, pour non conformes avec les textes.

Cependant un problème de deuxième ordre apparaît parfois : les "modèles annexés" peuvent ne pas être conformes ... aux dispositions de la loi qui y renvoient. Par exemple, sous la période coloniale, l'Assemblée Territoriale des Comores avait instauré un état civil généralisé (délibération du 17 mai 1961 promulguée par arrêté du 19 août 1961); cette disposition légale ne prévoyait pas de forme précise pour les registres, si ce n'est que les actes devaient être "*inscrits sur les registres mis à la disposition des officiers de l'état civil*"; des modèles étaient annexés dans la publication au Journal Officiel, mais il y manquait certaines mentions obligatoires d'après l'arrêté... Dans une telle situation, il est manifestement impossible de se conformer à "la" loi.

Cette phase nécessite bien sûr l'appui de juristes, mais les conseils d'administrateurs et de techniciens nous paraissent indispensables, particulièrement à la lumière des études de terrain effectivement réalisées. Car à la perfection d'un édifice juridique, qui peut pleinement se justifier, doit aussi répondre un souci de faisabilité, qui se réfère à des aspects infiniment plus terre-à-terre, mais lourds de conséquences.

Par exemple, dans le droit fil de la tradition napoléonienne qui inspire fort judicieusement nombre de systèmes d'état civil sur tous les continents, un rôle essentiel voire quasi exclusif de **contrôle** est dévolu aux autorités judiciaires, particulièrement aux Procureurs de la République. Mais l'appareil judiciaire est souvent dans un état de sous-équipement humain et matériel encore bien plus avancé que celui de l'Administration Territoriale. Il est manifestement impossible que les fonctions de contrôle, avec la vérification régulière sur place des centres d'état civil, s'exercent concrètement. Sur le plan juridique, il en va certes de la crédibilité d'une institution aussi essentielle que l'état civil : le contrôle doit être sous la responsabilité de la magistrature. Il nous semble qu'à tous égards, à défaut de rendre faisables ces contrôles selon des modalités "classiques", il serait nécessaire d'inventer des dispositifs qui permettent un meilleur suivi, donc une meilleure validité, tout en tenant compte des réalités du terrain.

En effet, si l'on raisonne plutôt que de se contenter de reproduire à l'infini des modèles pré-existants, cette question du contrôle a au moins trois finalités :

- donner aux actes constitutifs de l'identité sociale des personnes dans la société moderne un caractère de solennité et d'authenticité que seul l'appareil judiciaire est habilité à procurer;
- détecter et réprimer les erreurs graves et, surtout, les tentatives frauduleuses lourdes de conséquences quant à la valeur juridique des actes;
- s'assurer de la conformité formelle des pratiques par rapport aux règles détaillées les régissant.

Cette distinction est importante car elle remet les choses en perspective. La nécessité de mettre en branle la machine judiciaire s'impose à l'évidence pour la seconde des trois finalités. Cela ne doit pas empêcher que l'on multiplie les instances habilitées à exercer de tels contrôles, que les officiers d'état civil, maires, préfets, etc... soient par exemple assermentés par rapport à leurs fonctions vis-à-vis de l'état civil, que tout fonctionnaire amené à consulter les actes d'état civil soit habilité à saisir le parquet en cas de soupçon de fraude, etc... Bien plus, demander à un magistrat surchargé, qui n'est pas un administrateur et encore moins un démographe, de se pencher sur les détails de forme n'affectant pas la validité de fond des actes n'est peut-être pas le moyen de vérification le plus efficace : la validation technique des actes devrait par exemple reposer d'abord sur la compétence de l'officier d'état civil qui en est responsable (l'agent ne complétant les actes que par délégation), en le formant, le recyclant et le sensibilisant mieux. De même, des solutions techniques pourraient être proposées pour inclusion dans les dispositions réglementaires. Par exemple à la fastidieuse opération de "cotation et paraphe par folio" des registres par un magistrat pourrait se substituer l'obligation d'une pagination pré-imprimée et d'une formule de vérification formelle de son exactitude par le magistrat : le but de prévention et de détection des destructions d'actes serait tout aussi bien atteint ainsi, dans des conditions plus acceptables par la routine quotidienne des magistrats.

Un autre exemple encore plus criant, car affectant la pratique quotidienne des centres d'état civil, peut être trouvé dans les dispositions régissant les annotations marginales et surtout les transcriptions d'actes. Ces dispositions ont manifestement un caractère d'exception dans l'esprit du législateur. Or, comme nous l'avons relevé dans différents pays, on rencontre des cas où le nombre de jugements supplétifs peut être très supérieur au nombre d'actes réguliers. Il y a là un problème strictement matériel : il est physiquement impossible de transcrire le nombre d'actes voulu "en marge" des actes réguliers ... qui occupent déjà, dans la plupart des formats utilisés effectivement, presque l'intégralité de la superficie du papier disponible! Il y a des registres qui ne disposent d'aucune place pour l'inscription de mention "en marge". Il est clair, dans un exemple comme celui-là, que le législateur ne doit certes pas renoncer à la possibilité de "recherche indexée" des actes sur base chronologique, mais que le détail technique des dispositions juridiques doit tenir compte de la situation totalement différente de celle même de la France de Napoléon... On doit pouvoir imaginer, par exemple, que les registres d'actes "originaux" soient clôturés effectivement en fin d'exercices (excepté pour les mentions marginales, d'ailleurs prévues ou à prévoir dans la formule imprimée, des mariages et ruptures d'union et du décès, qui sont les mentions "usuelles"), et que des registres spéciaux d'actes "transcrits" existent par année d'événements avec nécessité de reconstituer les tables alphabétiques au bout de chaque année civile. Ce sont de telles adaptations propres à nos pays défavorisés sur le plan de l'état civil que les juristes doivent concevoir et faire adopter par le législateur.

Par ailleurs, si l'on désire donner un surcroît d'existence légale à l'ancien recensement administratif et jeter les fondations de véritables registres de population, un toilettage des textes est vraisemblablement nécessaire - et le sera certainement, si l'on désire inscrire dans les textes législatifs les dispositions permettant d'instituer des "passerelles" entre des données spécifiées issues des recensements statistiques et ces documents de l'administration territoriale.

Autre problème majeur de cohérence juridique et institutionnelle : si le législateur ne commence pas à limiter le recours aux jugements supplétifs pour des actes de l'état civil futurs (par exemple en les rendant plus onéreux ou plus longs et difficiles à obtenir), tout en ne privant pas, pour le passé, les citoyens d'un "droit acquis", on continuera à favoriser de fait une procédure d'exception aux dépens de la procédure normale. Mais cela demande mûre réflexion pour parvenir effectivement à un dispositif qui limite dans le futur sans pénaliser pour le passé.

Bref, cette phase de technique juridique ne peut être sous-estimée par les techniciens de l'administration et de la statistique car, quoiqu'elle soit assez étrangère à leurs préoccupations et à leurs compétences, elle fait partie des bases mêmes qui doivent asseoir tout le système de l'état civil.

3/ établir les documents administratifs nécessaires

Les documents administratifs, ce sont les registres de population et les registres d'actes de l'état civil, mais ce sont aussi les divers documents d'extraits et d'expédition, les certificats de tous genres et les documents de synthèse (comme les tables analytiques) qui sont soit requis pour assurer le service à la population, soit nécessaires pour le fonctionnement correct du système d'état civil. La nécessité et la forme de ces documents découle aussi bien des traditions administratives et des pratiques inventoriées en première phase que des dispositions légales, éventuellement amendées ou complétées par la seconde phase.

Mais on ne peut plus continuer à se contenter de ces "produits finis". Les lacunes connues, supposées ou mises au jour par la première phase imposent clairement que soient conçus des documents situés "en aval", manuels, guides d'instructions et de procédures, etc..., ce qui implique évidemment que des procédures pratiques claires et standardisées aient été établies pour guider les pratiques. Par conséquent, "établir des documents administratifs" ressortit aussi à tout un travail de conception et de réflexion, nécessitant une connaissance approfondie de la situation, et est loin de se limiter à un inventaire de formulaires et à un exercice typographique!

La standardisation est le maître-mot. Elle a des conséquences concrètes directes : quel que soit le degré de décentralisation de l'Administration, il est par exemple hautement recommandable que la fourniture des imprimés administratifs vierges soit centralisée de manière à éviter les initiatives brouillonnes et les erreurs intempestives : nous avons rencontré nombre de cas où des formulaires réalisés de manière décentralisée et "artisanale" manquaient fortement de conformité aux normes et même au bon sens. Nous pensons par exemple à des *bulletins de naissance* (document officieux utilisé par les maternités mais servant de base effective à la déclaration de naissance) où manquaient, selon le cas, le sexe de l'enfant ou carrément son nom... En outre, on peut attendre aussi d'une telle centralisation des économies d'échelle appréciables sur le plan budgétaire.

4/ obtenir un personnel administratif décentralisé à même d'exécuter correctement les tâches requises

Comme on peut l'observer lors d'investigations sur le terrain, la qualité formelle des enregistrements de l'état civil est souvent très douteuse, sans que cela mette nécessairement en cause la validité des données qui y sont consignées. Ce n'est en fait que le reflet d'une méconnaissance sévère des textes réglementaires de base. A *fortiori*, on peut penser - et les observations tendent à le confirmer - que des règles plus complexes que, par exemple, le fait de devoir écrire les patronymes en lettres d'imprimerie, soient totalement ignorées. Nous avons la certitude que les multiples dispositions portant sur les annotations marginales et les transcriptions d'actes sont absolument lettre morte.

Or, particulièrement dans des situations où l'acte de l'état civil "normal" ... n'est pas la norme, la condition même de fonctionnalité du système (administratif et juridique) de l'état civil repose sur le renvoi à l'enregistrement retardé des événements dans les registres où ils auraient dû figurer. Il est vrai que, pour autant que nous ayons pu en juger sur le terrain, la débrouillardise des individus concernés supplée fréquemment et de manière préventive aux défaillances potentielles du système. En effet, souvent, beaucoup de citoyens s'empressent de se faire délivrer un ou plusieurs extraits et/ou copies conformes dès l'établissement de l'acte; à l'épuisement du lot de copies, ils demandent alors au centre d'état civil le plus proche (et non au centre détenteur de l'acte original) de leur

établir une nouvelle série de copies conformes de celle qu'ils ont encore en leur possession.

C'est la viabilité et la crédibilité à long terme de l'**administration de l'état civil** et, partant, de tout le système, qui est en jeu.

Le pessimisme ambiant dans les capitales, particulièrement chez les cadres de haut niveau, fait percevoir les officiers et agents décentralisés comme de médiocres bureaucrates irrécupérables. Or, comme nous l'avons déjà dit, les visites de terrain nous montrent une énorme majorité de personnes souvent sous-qualifiées, toujours fortement sous-informées, presque toujours dépourvues de formation spécifique, mais remplies de bonne volonté et conscientes de l'importance de leur mission". Répétons-le, cela ne supplée pas à une technicité déficiente. Mais l'important à retenir, c'est que, pour l'essentiel, le personnel est suffisamment motivé pour que l'on puisse envisager l'amélioration de leurs performances par une formation élémentaire et par un certain contrôle. On peut d'ailleurs penser qu'en général, les officiers d'état civil (normalement des fonctionnaires d'un certain rang ou des élus) ont un certain niveau de formation générale, qui leur permette effectivement de comprendre et d'apprendre les règles juridiques, et de veiller à leur meilleur respect par le personnel délégué (agents). Tous demandent avec insistance une formation de base et surtout un SUIVI.

Les documents "pédagogiques" mentionnés à la troisième phase doivent évidemment avoir été conçus de manière à être utilisables et utilisés par du personnel décentralisé dont on connaît parfaitement les capacités, par exemple : la simple "vulgarisation" des textes de loi, entendue comme la reproduction et la diffusion des "bonnes pages" du Code n'a clairement rien à voir avec cette approche orientée vers l'utilisateur. Là encore, on veillera à confier la tâche par exemple à des éducateurs et animateurs habitués à travailler avec le personnel à la base, sous le contrôle de juristes aptes à vérifier l'adéquation aux textes légaux, plutôt qu'à d'éminents juristes qui seraient peut-être bien incapables de se mettre au niveau de leurs lecteurs. Il y a de plus en plus d'ONG et de micro-projets sur le terrain qui sont eux aussi demandeurs pour aider au développement de l'état civil, nous avons même vu en Guinée des initiatives indépendantes.

On notera également que professionnaliser le personnel décentralisé n'est pas un acte mais un processus : non seulement de futurs nouveaux agents et officiers doivent pouvoir à tout moment être formés, mais il faut également prévenir les dérives par des actions correctrices ou des recyclages ciblés, qui impliquent bien entendu qu'il y ait également un certain nombre de personnes bien formées en dehors de l'"appareil de production" administratif, c'est-à-dire aux niveaux intermédiaire(s) et central de l'Administration. L'intégration de ces "contrôleurs" dans le fonctionnement normal du système de l'état civil, voire même la formalisation de leur rôle dans les textes législatifs ou réglementaires, constituerait une réponse partielle aux problèmes posés par le contrôle judiciaire irréaliste mais quasi monopolistique tel que les lois le prévoient souvent.

Dans une stratégie globale, cette phase de formation, surtout initialement, c'est-à-dire au moment où l'on s'efforce de relancer et de commencer à améliorer le système, nécessite la plus grande attention en pratique. En effet, le nombre de personnes y impliquées et leur dispersion géographique exige que l'on conçoive un dispositif de formation soit "tournant", soit "en cascade", ce qui pose un certain nombre de problèmes concrets qu'on ne peut éluder : calendrier trop étiré dans un cas, incertitudes quant à la standardisation des recommandations dans l'autre. En Guinée cette formation se fait dans le cadre plus large de la décentralisation et de la formation des secrétaires communautaires.

5/ donner aux administrations centrale et décentralisée de la statistique et de la planification les capacités de contrôler et d'exploiter les données

Les démographes se considèrent bien entendu comme prêts à "traiter l'état civil" si des données pouvaient leur parvenir. Cependant, sans une préparation bien planifiée - et appuyée vraisemblablement sur des investissements matériels et humains complémentaires -, la capacité des Instituts de la Statistique à faire face effectivement aux données est moins que certaine : nous ne pensons pas que les structures actuelles pourraient absorber sans problème l'afflux soudain de quelques centaines de milliers de bulletins statistiques annuels...

En outre, "exploiter" les données ne suffit pas : comme dit dans l'intitulé de cet objectif, il faut aussi pouvoir les contrôler. L'aspect strictement technique du contrôle peut être largement informatisé moyennant une analyse et une programmation adéquates. Mais il ne s'agit encore là que d'une simple vérification de données, permettant de détecter des incohérences et d'y remédier au moins formellement (c'est-à-dire en évitant qu'elles n'apparaissent de manière incongrue dans des tableaux publiés) : une véritable correction des erreurs est plutôt exceptionnelle et l'on se contente généralement, par des techniques plus ou moins contestables, d'attribuer une valeur "probable" (?) à une donnée erronée, ou de la considérer comme "donnée manquante". Un réel processus de contrôle de l'information impose une rétro-action : un retour systématique aux données de bases semble irréaliste, même si des contacts occasionnels avec le terrain sont très souhaitables, mais, au moins, il y a lieu de répercuter les incorrections détectées sur leurs auteurs. Le cas échéant, si ces erreurs ont une fréquence élevée ou un caractère systématique, des actions correctives doivent être envisagées.

La masse de données, au moins à moyen terme, et la distance de la capitale sont deux éléments qui militent en faveur d'une décentralisation également au niveau de la statistique : en rapprochant la saisie informatique de l'enregistrement original, on multiplie les chances de contacts entre agents de la statistique et agents du terrain. Par ailleurs, compte tenu des investissements ou de la mobilisation nécessaire d'un certain parc d'ordinateurs pour la saisie, on doit pouvoir envisager que ce parc soit réparti entre "annexes de la statistique" plutôt que groupé en un seul atelier. Ceci dépend évidemment aussi fondamentalement des structures administratives existantes et de la possibilité de décentraliser la Statistique. Des procédures de circulation des données saisies en vue de leur consolidation centralisée doivent aussi être conçues.

La charge de travail dévolue à l'exploitation dépend évidemment du taux de couverture effective de l'état civil. Même en escomptant une amélioration liée aux modifications du système suggérées dans la présente stratégie, on n'atteindra pas tout de suite les 60 à 70 actes annuels par mille habitants qui correspondraient à une couverture exhaustive (soit 600.000 à 700.000 bulletins à saisir par an pour dix millions d'habitants ou, avec des semaines ouvrées de cinq jours, environ 2.500 bulletins par jour, ou plus de 300 bulletins par heure...). Néanmoins, on ne peut pas se permettre de prévoir un ensemble de traitement qui soit nettement sous-dimensionné, en risquant l'engorgement si ou dès que le rendement du système d'état civil s'améliore notablement. Il paraîtrait ainsi déraisonnable de descendre en dessous d'un poste de travail par million d'habitants...

6/ constituer une base initiale pour des registres de population

Le registre de population joue un rôle crucial, aussi bien pour l'administration que comme base de sondage, comme nous l'avons dit. Le seul véritable problème est donc de repartir d'un état aussi conforme que possible aux effectifs de population actualisés. Que ce soit par un recensement administratif exécuté dans des conditions techniques correctes ou par un recensement statistique, et dans ce cas, par exploitation manuelle directe des questionnaires ou par dépouillement informatique

spécial, une opération de collecte exhaustive aussi ponctuelle que possible semble être une condition essentielle de succès.

7/ amener la population à comprendre l'intérêt et la nécessité d'un système d'état civil, et à y collaborer spontanément

C'est là que se situe le vrai coeur de toute la problématique. Sans participation de la population, aucun état civil sérieux n'est envisageable.

Empiriquement, la plus mauvaise raison qui soit pour déclarer spontanément des événements à l'état civil est le caractère légalement obligatoire de la déclaration. En effet, cette obligation reste ignorée du public, qui ne subit d'ailleurs aucune pression de la part d'autorités totalement dépourvues de moyens de faire respecter la loi. Nous avons noté que la pression pour l'obtention d'extraits ou de copies des actes croissait et l'emprise bureaucratique allant s'amplifiant, cela ne peut également que s'accélérer. Le public est d'ailleurs de plus en plus sensibilisé au besoin de disposer des résultats d'une déclaration : la solution de facilité toute trouvée qu'est le jugement supplétif suffisant à couvrir les besoins des gens, il n'y a aucune raison pour que cela cesse si on ne commence pas à prendre des mesures dissuasives, qui peuvent d'ailleurs être graduelles.

On peut envisager deux axes principaux d'action :

- au niveau individuel, une meilleure sensibilisation ciblée, par exemple dans les formations sanitaires;
- au niveau collectif, un accent accru sur les déclarants extérieurs à la famille.

On peut penser que ce dernier axe d'action soit de loin le plus favorable. Des dispositions légales s'y opposent cependant dans certains pays, restrictifs quant aux personnes pouvant déclarer un événement, mais c'est précisément le type-même de dispositions dont l'aménagement devrait être envisagé.

En effet, on peut encourager la déclaration des événements, voire la rendre obligatoire (avec tous les doutes que l'on peut émettre quant à la rentabilité des "obligations"), par des "témoins privilégiés" : il est clair que si les sages-femmes étaient amenées à déclarer les naissances, l'effort pour améliorer le taux de couverture serait moindre que si l'on doit tenter de sensibiliser les parents. De même, on pourrait songer à recourir au "témoignage" d'un notable de village (notable au sens traditionnel du terme, chef de village, enseignant, ...) en tant que déclarant pour les actes officiels.

Dans cette perspective, nous poursuivons depuis longtemps une réflexion et des observations, que l'on peut schématiser :

- La création de centres d'état civil par village est une utopie;
- Il existe très généralement un intérêt dans les villages pour une meilleure connaissance de ses propres caractéristiques;
- Il existe depuis toujours un désir de "maîtrise de son propre destin" au niveau des populations de base;
- Ce désir, longtemps contré par un pouvoir centralisateur, est actuellement "dans l'air du temps" et même recommandé dans certains domaines (par exemple, pour la santé, dans le cadre de l'initiative de Bamako);
- Il est de plus en plus rare de trouver des localités sans personne d'alphabétisé.

Ces constats ont amené à se poser la question "pourquoi ne pas favoriser au niveau des villages l'émergence d'un 'état civil aux pieds nus'?" et la réponse que nous y apportons personnellement (nous avons mené l'expérience en Guinée) est de proposer l'instauration de "Cahiers de village", confiés à un responsable ou à un notable alphabétisé. Le détenteur de ces cahiers y note systématiquement les naissances et les décès survenant dans sa communauté. En règle générale, dans la dynamique sociale traditionnelle de l'Afrique, il n'y a pas lieu de "faire des déclarations" ou quoi que ce soit de cette nature : les événements sont simplement connus. A l'occasion de déplacements vers le chef-lieu - ou d'une visite administrative dans le village -, le cahier peut alors servir pour établir des actes de l'état civil officiels, pour peu que le détenteur du cahier de village soit reconnu comme "déclarant" légitime.

Il est extrêmement important de bien saisir un fondement essentiel de la logique sous-jacente : ces "Cahiers de village" s'intègrent dans la dynamique sociale propre au village et ne peuvent avoir aucun statut légal ni aucun caractère obligatoire; ils sont la propriété inaliénable de la communauté villageoise et ils ne se substituent en rien à un état civil local. On peut certes tenter d'en encourager l'emploi, mais il est exclu d'en faire un outil de l'administration ou d'exercer une quelconque coercition. Ceci doit également être parfaitement compris et accepté par les autorités : qu'elles y trouveront une aide appréciable dans l'exercice de leur fonctions administratives, mais que cette aide doit rester considérée comme une forme de volontariat, au même titre qu'une O.N.G. villageoise peut contribuer au développement, à la grande satisfaction des autorités, mais qu'on ne peut en imposer la création.

Si les cahiers de village sont effectivement utilisés pour relayer l'information nécessaire à la rédaction de l'acte d'état civil, on peut suggérer qu'en contrepartie, la "copie originale" de l'acte soit remise au déclarant à l'intention des intéressés, et qu'une référence à l'acte soit reportée dans le cahier par son détenteur, de manière à faciliter un recours ultérieur aux registres par les intéressés. Ce serait probablement une des manières les plus simples et les plus directes de "populariser" la déclaration à l'état civil auprès du public, en lui permettant d'obtenir facilement un document dont on sait qu'on aura tôt ou tard besoin.

On peut par ailleurs imaginer d'"enrichir" la procédure de base esquissée ici (des projets en cours de développement s'y attachent) en dotant les communautés villageoises d'un système plus complet, comportant également l'équivalent villageois d'un registre de population et/ou en s'efforçant de prendre également en compte les migrations. Procédant de la même logique, ces extensions ont les mêmes finalités : doter les communautés villageoises d'outils d'auto-gestion, les responsabiliser à une meilleure connaissance d'elles-mêmes, et banaliser les pratiques de gestion de l'Etat moderne de manière à les intégrer graduellement dans les mentalités. Et, bien sûr, pour rencontrer les légitimes préoccupations de l'Administration Territoriale et de la Statistique, tous ces dispositifs visent aussi à améliorer plus vite ou à plus court terme la couverture des événements démographiques, particulièrement des décès, les plus sous-enregistrés.

Notons aussi au passage que les mariages pourraient bénéficier de dispositifs extra-légaux de ce type (qui pourraient inclure, en pays musulmans, l'équivalent des registres paroissiaux de mariage des chrétiens); le couplage avec l'état civil, réservé aux mariages légaux modernes - qui sont souvent l'exception... - poserait évidemment des problèmes juridiques qu'on ne pourrait éluder.

Dans une stratégie globale, l'instauration de tels "Cahiers de village" ne dispenserait pas de faire des efforts en matière d'Information-Education-Communication pour encourager les déclarations d'état civil, notamment dans le cadre des campagnes en matière de santé maternelle, mais aussi lors de toute forme d'"animation" liée à des actions de développement à la base.

8/ assurer au système une pérennité qui en fasse une partie intégrante au long terme des tâches de l'Administration

Selon l'expression de Louis Henry, l'état civil est une tradition. Mais c'est aussi une fonction essentielle normale d'une administration. A ce double titre, on ne peut pas imaginer une stratégie qui ne s'inscrive pas dans la longue durée. Ceci prohibe donc, par exemple, toutes les "expériences" ou toutes les opérations spectaculaires mais coûteuses, dont les frais récurrents ne pourraient être supportées par les finances publiques, particulièrement dans les situations de plus en plus fréquentes de décentralisation avec autonomie financière des administrations locales. Tout le dispositif émanant concrètement d'une stratégie globale d'amélioration peut et doit reposer sur les forces disponibles. Dans les diverses tactiques que nous avons esquissées, la majorité des actions se base sur du personnel de l'état civil; officiers et agents, qui existe souvent déjà, et doit mettre en oeuvre des procédures peu ou non alourdies, avec des supports matériels (registres, imprimés administratifs, etc...) comparables à ceux qui existent en principe. Seuls les aspects du contrôle - mais il est nécessaire pour viabiliser le système - viennent en surcroît de ce qui existe ou devrait exister. Du point de vue de la Statistique, certes, des investissements matériels et humains durables seraient nécessaires. Mais, et la tenue du présent Séminaire le montre bien, ce sont les démographes qui sont demandeurs de statistiques de l'état civil et qui ne peuvent qu'accepter de se donner les moyens de leur politique.

CONCLUSION

Il ne faut pas perdre de vue que si le démographe et le statisticien ont besoin de l'état civil, et ceci est prouvé tous les jours dans les pays où l'état civil est généralisé et satisfaisant, l'état civil n'a besoin pour fonctionner ni du démographe, ni du statisticien. Pour nous, l'essentiel est qu'un système d'état civil moderne s'instaure et s'ancre définitivement dans les mentalités et les habitudes. Seuls la patience et le temps permettront d'y arriver. Alors, la qualité des données démographiques s'en ressentira positivement. Si les démographes et les statisticiens sont défaillants pour saisir immédiatement l'opportunité, comme c'est encore le cas trop souvent, il leur sera toujours loisible de "prendre le train en marche". L'essentiel est que ce train soit en marche, ce que les gouvernements guinéen et burkinabé cherchent actuellement à réaliser, dans des projets que nous présenterons oralement au Groupe de travail de Rabat.

Il faut partout montrer l'intérêt d'un bon état civil, auprès des autorités concernés, des instances internationales et des bailleurs de fonds, mais aussi auprès des nombreux programmes et réseaux d'études démographiques en cours en Afrique. Il faut aussi dénoncer certains projets initiés de l'extérieur, qui ne font que retarder le développement des systèmes nationaux d'état civil déficients. Par exemple, vouloir "mesurer les évolutions de la fécondité et de la mortalité à des niveaux administratifs départementaux ou plus fins encore, à partir des recensements statistiques" nous semble un projet inutile. D'une part, et une fois encore il ne tient pas compte des expériences du passé, d'autre part, seule une observation permanente offre la possibilité de telles mesures.

Il faut enfin donner la priorité à l'état civil. Plus de trente années ont été perdues, c'est beaucoup. Il n'y a pas à créer ou recréer un état civil, mais à réhabiliter et consolider sur le terrain les systèmes nationaux.

Mais il ne faut pas perdre de vue que l'état civil est une tradition (Louis HENRY), et qu'il faut donc du temps pour que l'Institution fonctionne.

MF/Montigny le Chartif/le 24 octobre 1995.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

(sauf indication contraire, les références ci-dessous ont pour auteur Michel FRANCOIS)

Observatoires statistiques des faits démographiques : projet 1970. - Libreville, Gabon, Service National de la Statistique, 1970, 28 p. multigr.

A propos de la multiplication des points d'enregistrement des faits d'état civil en zone rurale, comité et cahiers de village. - Bangui, Centrafrique, UDEAC, 1974 (Doc. n° 04/SG-CREP).

De l'homme au chiffre, Réflexions sur l'observation démographique en Afrique (Lohlé-Tart Louis, Clairin Rémy, Gendreau Francis, François Michel : éd.). - Paris, CEPED, UIESP, IFORD, 1988, 329 p. (Les Etudes du CEPED, n° 1).

L'état civil en Afrique. - Paris, STATECO, 1988, n° 52-53, p. 5-39.

Some observations on civil registration in french-speaking Africa (Ellen Jamison, trad.). - Rockville Pike, International institute for vital registration and statistics, 1990, 13 p. (Technical Papers, n° 39).

Rapport sur le système d'état civil comorien en 1990 (François Michel, Lohlé-Tart Louis, Elkadhum Moussa, Djoumoi Ahmed et Omar Mohamed Ben Cheikh). - Moroni, 1991, 60 p. multigr.

L'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil en Afrique francophone au sud du Sahara : quelle stratégie ? - Beijing, Association for Official Statistics (IAOS), 1990, 5 p. (Communication présentée à l'Independent conference of the international association for official statistics (IAOS), Beijing, 10-19 octobre 1990).

Improvement of the registration of vital events in the Sub-Saharan Francophone Africa : what strategy ? - Beijing, Association for Official Statistics (IAOS), 1990, 5 p. (Communication présentée à l'Independent conference of the international association for official statistics (IAOS), Beijing, 10-19 octobre 1990).

Existe-t-il encore une stratégie pour promouvoir l'état civil en zone rurale ? - Paris, CEPED, 2 p. (48 ème Session de l'Institut International de Statistique, Le Caire, 9-17 décembre 1991).

Does a strategy still exist for promoting vital registration in rural areas? - Rockville Pike, Bethesda, IIVRS, 1991, p. 3-4 (Technical Papers, n° 48).

Réformes administratives et décentralisation : une opportunité pour relancer l'état civil en Afrique Noire francophone. - Paris, CEPED, 1992, 2 p. (Communication présentée à l'Independent conference of the IAOS, Ankara, 22-25 septembre 1992).

Administrative reforms and decentralization : an opportunity to improve civil registration systems in Sub-Saharan Francophone Africa. - Rockville Pike, Bethesda, IIVRS, 1992, 2 p. (Communication présentée à l'Independent conference of the IAOS, Ankara, 22-25 septembre 1992). (Technical Papers, n° 52).

Réflexion sur les problèmes de l'observation démographique en Afrique et sur les principes et modalités de l'appui que pourrait apporter la France (et le CEPED) aux opérations de collecte. - Paris, CEPED, 1992, 43 p.

A propos du "Manuel de statistique de l'état civil" publié par les Nations Unies, Paris, STATECO, 1993, n° 74, p. 99-102.

Pour un appui de la France à l'observation démographique en Afrique. - Paris, 1993, p. 1-4. (La Chronique du CEPED, n° 9).

La situation de la collecte des données démographiques en Afrique subsaharienne francophone : quelques suggestions pour l'améliorer. - Montréal, 1993, 19 p. (Communication présentée au Congrès général de la population (UIESP), Montréal, 24 août-9 septembre 1993).

LOHLE-TART Louis, *Sources administratives de données, Rapport sectoriel (annexe 2) de l'Etude dans le domaine de la population au Burkina Faso*, Ouagadougou/Bruxelles/Abidjan, Ministère de l'Economie des Finances et du Plan, Secrétariat Permanent du Conseil National de la Population/Groupement de bureaux d'études SORCA-BMB-SCET-Tunisie-SahelConsult/Banque Africaine de Développement, juillet 1995, multigraphié, iii + 48 p.