



Distr.: Limitée

AW2/CRVS/95/38  
5 Décembre 1995

FRANÇAIS

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, DU 4 AU 8 DECEMBRE 1995**

---

**DIVISION DE STATISTIQUE  
NATIONS UNIES**

**COMMISSION ECONOMIQUE  
POUR L'AFRIQUE**

**DIRECTION DE LA STATISTIQUE  
MAROC**

---

**STRATEGIES POUR L'AMELIORATION DE LA COUVERTURE, DE LA QUALITE ET  
DES DELAIS DE PUBLICATION DES DONNEES DES SYSTEMES D'ENREGISTREMENT  
ET D'ETABLISSEMENT DES STATISTIQUES DE L'ETAT CIVIL DANS LES PAYS  
D'AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE**

PAR

**André MAYOUIA  
Equipe d'appui technique du FNUAP  
Pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre  
(DAKAR - SENEGAL)**

## SOMMAIRE

---

1. Introduction .....	3
2. Les objectifs poursuivis .....	4
a) à long terme .....	5
b) à court terme .....	5
3. Stratégies d'amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil .....	6
a) Utilisation d'une zone pilote .....	6
b) Réforme des textes législatifs et multiplication des points de déclaration .....	7
c) Dispositifs spéciaux pour les zones rurales .....	7
4. Stratégies d'amélioration pour l'établissement des statistiques d'état civil .....	8
5. Quelques leçons tirées de l'exécution des projets état civil .....	8

## 1. Introduction

L'introduction de l'état civil en Afrique francophone au Sud du Sahara remonte vraisemblablement à la fin du 19ème siècle et coïncide avec la pénétration coloniale. D'anciens registres d'état civil datant des années 1800 sont disponibles dans certains centres d'état civil des anciennes capitales coloniales. Les pays insulaires comme l'île Maurice (Code Louis, 1667), Madagascar (Sous Ranavalona II, 1878) semblent avoir une plus longue tradition dans ce domaine.

Toutefois, il a fallu attendre le début des années 1900, notamment à partir de 1910 avec la promulgation des décrets portant création des gouvernements généraux de l'Afrique Occidentale Française (AOF) et de l'Afrique Equatoriale Française (AEF), pour que les dispositions du droit civil du Code français, soient étendues aux "Territoires d'Outre Mer" d'Afrique noire francophone. D'abord pour les seuls citoyens français vivant dans les colonies, ensuite pour l'ensemble des personnes liées d'une manière ou d'une autre avec la "Mère Patrie", tels les fonctionnaires de l'administration centrale, les militaires, les naturalisés français et assimilés (Droit commun). Ces dispositions ont été complétées pour les pays de l'AOF, par l'Arrêté général n° 4602 A.P. du 16 août 1950 réglementant l'état civil des personnes régies par les "coutumes locales". Pour le reste de la population, des dispositions étaient donc prises pour leur conférer une identité à titre facultatif, c'est-à-dire, si les intéressés en ressentaient le besoin et faisaient la demande au titre du "Droit indigène". C'est donc à une dualité de la loi que l'on assiste en matière de droit civil pendant toute cette période qui a précédé l'accession des pays à l'indépendance intervenue un peu partout dans la zone qui nous intéresse au cours de l'année 1960.

Très peu d'efforts ont été consentis au cours de la décennie qui a suivi l'accession des pays de notre zone à l'indépendance pour adapter les textes législatifs en matière d'état civil à la nouvelle situation de souveraineté nationale. Dans la plupart des cas, cette dualité de la loi en matière d'état civil a persisté jusqu'au début des années 1980, voire jusqu'à ce jour.

Les lacunes des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques d'état civil vont surtout être ressenties au moment de l'analyse des données des recensements de la décennie 1970, réalisés avec l'appui de l'assistance internationale, le FNUAP en particulier. Les réponses aux questions sur les événements intervenus dans les ménages au cours des 12 derniers mois ayant précédé le dénombrement de la population se sont dans la plupart des cas, avérées inexploitable. En l'absence d'une bonne couverture des systèmes d'état civil des pays concernés, il a fallu procéder à des estimations parfois fort discutables, pour déterminer les niveaux de fécondité et de mortalité dans la majorité des cas. Cette période marque manifestement le début de l'intérêt des gouvernements d'Afrique francophone pour l'état civil, jusque-là activité routinière de l'administration centrale, sans véritable perception de son rôle capital dans la gestion de tout Etat moderne.

Deux institutions ont été à la base de la mise en oeuvre des différentes stratégies préconisées pour l'amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil : l'Organisation commune africaine et mauricienne (OCAM) et l'Union douanière et économique de l'Afrique Centrale (UDEAC).

En ce qui concerne les Etats membres de l'UDEAC, l'organisation à Libreville (Gabon) d'un colloque sur l'observation permanente et l'état civil (1974) et de la première Commission ad hoc sur l'état civil (1978) a permis l'adoption de deux documents ayant par la suite servi de cadre conceptuel de référence pour la formulation des documents techniques des projets et la rédaction des requêtes de financement adressées à différents bailleurs, plus particulièrement au FNUAP, par la plupart des Etats des pays concernés. Il s'agit de : (i) "principes et caractéristiques générales d'un système d'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil" et (ii) "Modèle de projet

d'amélioration du système d'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil". La seconde Commission ad hoc de l'UDEAC sur l'état civil tenue à Yaoundé en 1979 a permis l'adoption par les Chefs d'Etat de l'Union, du manuel de formation pour le personnel de l'état civil des Etats membres.

La tenue des séminaires de formation des formateurs à Bangui (RCA) et à Cotonou (Bénin) respectivement en mai et en juin 1980, a complété cette série d'activités préliminaires.

Les activités entreprises par la suite ont été menées de façon isolée par les Etats de l'Afrique de l'Ouest, contrairement à ceux de l'UDEAC dont le Centre régional des études de population (CREP) a coordonné les actions d'amélioration des systèmes d'état civil dans la sous-région. Un projet régional d'assistance à l'UDEAC en matière de population a appuyé les activités menées par ce centre qui deviendra plus tard Département des études de population et, actuellement, service des études sociales et de population. Seul le Congo a mené à terme un projet d'amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil, de 1978 à 1991, avec l'assistance du FNUAP et l'appui technique de la CEA et de l'UDEAC. Le projet centrafricain a été arrêté aussitôt après son lancement en 1980 et le projet gabonais, malgré un financement du FNUAP acquis en 1989, n'a jamais démarré, le gouvernement n'ayant pas satisfait dans les délais les conditions préalables de cadre institutionnel d'exécution du projet. Actuellement, le Cameroun exécute dans une zone pilote, un projet d'exploitation et de publication des statistiques des faits d'état civil (Cf. document du Cameroun présenté à cet atelier).

Pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, c'est en décembre 1990 que le CERPOD (organisme du CILSS) a initié sur une base sous-régionale, des activités d'amélioration des systèmes d'état civil des Etats membres du CILSS. Bien auparavant, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal avaient eu à solliciter et à obtenir l'assistance du FNUAP respectivement, dans la mise en oeuvre d'un projet d'amélioration de leur système respectif d'enregistrement des faits d'état civil. Une seconde phase consacrée cette fois-ci à l'exploitation et la publication des statistiques des faits d'état civil des mêmes projets a été par la suite initiée par l'ensemble des pays, mais il faut l'avouer, avec moins de réussite. A l'exception du Niger qui a mis en oeuvre le projet sur l'étendu du territoire national, tous les autres pays ont mené le projet dans une zone pilote. Tous ces pays sont confrontés au même problème d'enregistrement des faits d'état civil concernant la population nomade même si ça et là des solutions sont proposées.

Il est succinctement présenté ci-après, ce qui est communément appelé le modèle UDEAC, pour l'amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil, mais qui a tout de même servi, comme mentionné ci-dessus, de cadre conceptuel de référence pour l'élaboration des différents documents de projets et des requêtes qui ont été par la suite soumises aux bailleurs pour financement. Ce modèle définit globalement les objectifs et stratégies d'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques d'état civil pour les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

## **2. Les objectifs poursuivis**

L'objectif fondamental visé était d'inciter les Etats membres à mettre à la disposition des populations une structure administrative d'identification facilement accessible, fonctionnant correctement, servie par un personnel compétent et surtout, capable de répondre aux attentes de la population et aux préoccupations techniques pour l'élaboration des plans de développement économique et social intégrant les variables démographiques. A cet effet, la mise en oeuvre des projets nationaux d'état civil, a principalement visé dans chaque pays :

*a) à long terme*

- la mise en place d'un système permanent et cohérent d'enregistrement de tous les faits d'état civil ;
- l'élaboration et la publication régulière des statistiques fiables des faits d'état civil ;

*b) à court terme*

- l'amélioration du fonctionnement du système d'état civil existant, par des actions directes entreprises dans une zone pilote ;
- l'amélioration de l'enregistrement des naissances et des décès dans la zone pilote ;
- l'amélioration de la collecte et l'élaboration des statistiques fiables des naissances et des décès déclarés dans la zone pilote.

### **3. Stratégies d'amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil**

*a) Utilisation d'une zone pilote*

Pour des raisons d'efficacité et de coût, la stratégie adoptée par les pays d'Afrique francophone a visé tout d'abord, la mise en oeuvre des actions d'amélioration dans un espace restreint dénommé "zone pilote" ou "zone modèle". Cette zone modèle était constituée généralement par une ou plusieurs entités administratives retenues en raison de certains critères : homogénéité spatiale, habitat, milieu, etc... Une fois l'évaluation des résultats dans la "zone modèle" réputée positive, l'extension des actions d'amélioration au reste du territoire peut être progressivement amorcée jusqu'à en couvrir complètement la superficie.

Telle que décrite, il convient de retenir que cette stratégie n'a pas visé la mise en place d'un système d'état civil parallèle dans le zone modèle, encore moins l'expérimentation au nouveau système d'état civil dans un espace réduit, avant son extension au reste du territoire national. Dès le départ, il importe en fait de retenir que l'on se place dans une optique plus globale de renforcement des structures et des capacités de fonctionnement de l'infrastructure administrative de base existante. Ce choix doit prendre en compte les conditions effectives de réalisation des objectifs d'amélioration poursuivis, qui correspondent aux possibilités réelles de chaque pays, plutôt que d'envisager des modèles sophistiqués aussi utopiques qu'onéreux, difficiles à étendre par la suite aux autres régions.

La philosophie de cette stratégie d'amélioration est basée sur l'hypothèse d'existence à priori d'une infrastructure administrative de base dans les Etats et que les obstacles au fonctionnement du système d'état civil découlent de deux types de problèmes d'ordre structurel et fonctionnel :

- les problèmes d'ordre fonctionnel proviendraient : (i) du bas niveau d'instruction et du manque de formation du personnel préposé à l'enregistrement des faits d'état civil ; (ii) du manque d'intérêt des officiers d'état civil qui privilégient d'autres activités politico-administratives au détriment de celles de l'état civil ; (iii) de la sous-formation de la population en ce qui concerne le fonctionnement de l'état civil ; partant, une absence de motivation réelle à déclarer les faits d'état civil la concernant et plus particulièrement les décès ; (iv) de l'insuffisance des moyens financiers investis dans le fonctionnement du système.

- les problèmes d'ordre structurel sont ceux qui découleraient en fait du système d'enregistrement lui-même, c'est-à-dire : (i) mauvaise distribution des bureaux d'état civil sur le territoire national ; (ii) absence de structure centrale de coordination technique et de gestion administrative des centres d'état civil au niveau national ; (iii) absence de structure politique relativement forte qui définissent les grandes orientations des activités en matière d'état civil et se préoccupe de son amélioration dans le pays.

Avant la mise en oeuvre des actions d'amélioration, le modèle recommande tout particulièrement la promulgation des textes de loi qui créent une commission nationale de réforme d'état civil et la direction nationale de l'état civil dans le pays. Toutefois, quelle que soit la portée des décisions juridiques à prendre, tout le monde reste convaincu que rien ne peut remplacer une sensibilisation efficacement menée. A cet effet, le modèle préconise toute une série d'actions d'information et de sensibilisation (affiches ; tee-shirts ; émissions radio-télédiffusées ; chansons populaires ; pièces de théâtre ; presse écrite ; etc...) à entreprendre avant, pendant et après le lancement du projet.

#### *b) Réforme des textes législatifs et multiplication des points de déclaration*

Parmi les actions d'amélioration recommandées, on peut également retenir, sur la base d'un inventaire exhaustif des centres d'état civil existants et du recensement des effectifs de personnels respectifs, ainsi que d'une évaluation a priori du fonctionnement du système d'état civil, afin de mieux cibler les actions d'amélioration à entreprendre et mesurer par la suite les progrès réalisés grâce au projet :

- la reformulation des documents d'état civil, avec insertion dans les registres d'un volet destiné à la collecte des statistiques ;
- l'élaboration d'un guide de formation et l'organisation des séminaires de formation du personnel de l'état civil ;
- la multiplication des centres d'enregistrement, notamment des centres secondaires en vue et rapprocher l'état civil des populations rurales ;
- la sensibilisation des populations, plus particulièrement celle du milieu rural sur l'intérêt à déclarer les faits d'état civil les concernant ;
- l'implantation des centres secondaires de déclaration des faits d'état civil au sein des formations sanitaires.

#### *c) Dispositifs spéciaux pour les zones rurales*

Devant les difficultés rencontrées (absence d'information, manque de motivation, longue distance à parcourir pour déclarer un fait d'état civil, etc...), il a été institué des cahiers de déclaration de format simple et courant (cahier d'écolier) dans la plupart des localités rurales de la zone pilote. Ces cahiers remplis en langue locale ou en français servent à la déclaration des faits d'état civil au centre d'état civil de ressort soit par le responsable du cahier soit par le Chef de village, soit encore à l'occasion des tournées des Sous-Prefets, Commandants de Cercles ou autres Officier d'état civil. Cette stratégie a donné des résultats particulièrement satisfaisants surtout au Mali, où la population se l'est appropriée au point de mettre en place des mécanismes de motivation des personnes en charge de ces cahiers. L'utilisation de ces cahiers qualifiés de "cahiers villageois" ou "cahiers marabout" en milieu rural musulman pour la déclaration des naissances et des décès en milieu rural a contribué à l'augmentation des faits d'état civil enregistrés par le système.

Dans toutes les formations sanitaires des villages de la zone pilote, des registres à deux volets ont été mis en place pour la transcription sur les registres d'état civil du centre de ressort à l'occasion des tournées de supervision des Sous-Prefets, Commandants de Cercle et autres Officiers d'état civil.

Pour les populations nomades une étude a été menée au Niger et les résultats étaient censés aider à la définition des stratégies d'approche dans le cadre des projets du Mali, de la Mauritanie et dans une moindre mesure, du Sénégal. Là également, il est souvent retenu, à l'instar de la Mauritanie de désigner un responsable de cahier de déclaration à l'intérieur des différents gros campements ; la transcription sur les registres d'état civil se fait à chaque passage d'une localité comportant un centre d'état civil. La Mauritanie a par ailleurs eu à entreprendre une étude socio-anthropologique sur les patronymes en usage dans le pays pour tenter de résoudre certains problèmes spécifiques rencontrés dans l'identification des personnes.

#### **4. Stratégies d'amélioration pour l'établissement des statistiques d'état civil**

Le modèle tient compte également du fait que l'état civil n'intéresse le statisticien et le démographe que par le sous-produit qui en résulte, à savoir les statistiques du mouvement naturel de la population. L'hypothèse retenue ici part donc du principe qu'en améliorant le fonctionnement du système d'enregistrement des faits d'état civil, en termes de couverture et de complétude, on améliore à plus ou moins court terme la collecte des statistiques fiables sur le mouvement naturel de la population, en vue de leur utilisation dans les calculs des différents niveaux de fécondité et de mortalité et dans l'élaboration des plans de développement économique et social des Etats.

Parmi les solutions préconisées, on retiendra surtout l'insertion d'un volet statistique dans les registres à volets détachables. Pour chaque acte établi, un volet statistique est transmis à la structure centrale chargée de la coordination du système d'état civil au niveau national qui le transmet à son tour après contrôle à la direction de la statistique pour exploitation. Le volet statistique, copie conforme à la souche du registre, comporte beaucoup plus d'informations que le volet n° 1 délivré au déclarant qui n'est qu'un extrait de l'acte proprement dit. Il va dans certains cas (Congo par exemple), jusqu'à contenir des informations confidentielles telle que la cause de décès.

Grâce à ce volet statistique, beaucoup de pays disposent à présent des statistiques d'état civil. Toutefois, on observe encore quelques lacunes dans les différents systèmes de collecte mis en place ; par exemple, pour des raisons de communication, les supports de collecte ne sont pas toujours régulièrement transmis et traînent pendant longtemps dans les centres d'état civil en milieu rural. De même, lorsque l'acte a été dressé, la structure des registres est telle que, tant que le déclarant n'est pas passé récupérer le premier volet, toute transmission du volet statistique est impossible. Enfin, paradoxalement on observe que malgré une nette amélioration de la collecte, l'exploitation et la publication des statistiques des faits d'état civil demeure faible.

#### **5. Quelques leçons tirées de l'exécution des projets état civil**

La stratégie retenue de recourir à une zone échantillon pour amorcer les actions d'amélioration du système d'enregistrement des faits d'état civil présente d'énormes avantages : les moyens (humains et financiers) mobilisés dès le départ sont beaucoup plus limités que si d'emblée on attaque l'amélioration de tout le système au niveau national ; l'expérience acquise dans l'exécution du projet dans la zone pilote permet d'éviter les erreurs de démarrage au moment de l'extension des actions au reste du pays ; les risques de gaspillage de temps et des ressources mobilisées sont réduits et les résultats positifs acquis à petite échelle dans la zone pilote constituent un puissant facteur de motivation.

Toutefois, bien que sous-tendue par une réelle volonté d'efficacité des actions envisagées qui tient compte des ressources financières disponibles, cette stratégie s'est trouvée compromise par l'incapacité des Etats à assumer l'extension des actions amorcées au reste du territoire national. De ce fait, les quelques progrès déjà réalisés dans la zone pilote, se trouvent sérieusement compromis à plus ou moins long terme. Devant l'augmentation des déclarations grâce à la sensibilisation menée tout au long de l'exécution des différents projets mis en oeuvre, les Etats sont très souvent incapables d'approvisionner régulièrement les centres en registres d'état civil. Seul le Mali a tenté d'apporter une solution à cet épineux problème en instaurant un système d'autofinancement du système national d'enregistrement des faits d'état civil grâce aux ressources générées par les prestations de services des centres d'état civil : délivrance des copies et extraits d'acte d'état civil, légalisation des diplômes et autres documents, célébration des mariages à l'état civil, etc...



Certains pays comme le Niger qui ont amorcé d'emblée l'amélioration de leur système d'enregistrement des faits d'état civil sur l'ensemble du territoire national connaissent également des difficultés à maintenir le fonctionnement de l'état civil à un niveau satisfaisant du fait des difficultés financières qui n'autorisent pas non plus la formation ni le recyclage d'un effectif important des agents et auxiliaires de l'état civil.

La localisation du projet à la direction de la statistique au lieu du ministère de l'intérieur, a parfois constitué comme dans le cas du projet congolais dans sa première phase d'exécution, une source d'échec. Il convient de distinguer en fait, les projets d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil des projet d'exploitation et de publication des statistiques d'état civil. Les premiers doivent être basés au ministère de l'Intérieur ou de l'Administration du territoire selon le cas, ou encore, le ministère de la Justice pour les pays lusophones et hispaniques ; les seconds projets sont mieux exécutés par les directions nationales de la statistique.

La crise économique vécue actuellement à travers le monde qui n'épargne ni les Etats demandeurs des pays de la région, ni les donateurs et bailleurs de fonds, n'autorise plus la mise en oeuvre de grands projets d'amélioration de l'état civil tels que ceux réalisés dans les années 1970. Il convient en outre de relever le fait que les opérations de collecte des données de base en général et plus particulièrement l'état civil, revêtent à présent pour les principaux donateurs, le FNUAP en particulier, beaucoup moins d'importance que par le passé. Il importe donc compter pour nos pays de rechercher des solutions durables à la mise en place d'un système cohérent et satisfaisant d'enregistrement des faits d'état civil en tenant compte avant tout des ressources disponibles au niveau national, et de ne solliciter l'assistance extérieure que pour un appui ponctuel et non permanent.

Par ailleurs, il importe de relever que l'objectif premier de l'état civil est de permettre l'identification des personnes. Les statistiques des faits d'état civil ne sont que des produits qui découlent du bon fonctionnement du système. Or on a eu à déplorer le fait que l'insertion du volet statistique dans les registres d'état civil, stratégie judicieuse en soi, ait parfois amené les statisticiens et les démographes à en alourdir le contenu au point d'en faire un véritable questionnaire d'enquête : trop d'informations sont alors demandées avec pour conséquence une surcharge de travail inutile pour le personnel préposé à l'enregistrement des faits d'état civil.

L'état civil est une préoccupation permanente pour l'ensemble de nos jeunes Etats à statistiques déficientes. C'est à juste titre qu'elle demeure une source privilégiée et pertinente des données de mouvement naturel de la population . Son amélioration devrait par conséquent rester une priorité pour les besoins de gestion de tout Etat moderne. Il importe donc de trouver une solution de compromis qui permette la réalisation des actions d'amélioration de base à des coûts plus réduits, sans pour autant compromettre la satisfaction des objectifs fondamentaux que les projets se proposent à atteindre.

Des institutions comme la Banque Mondiale devraient à notre avis peser de leur poids, pour amener les Etats à inscrire au titre de leur budget de fonctionnement, voire d'investissement dans un premier temps, les coûts d'amélioration des systèmes d'état civil ainsi que les frais de fonctionnement pour une gestion optimale des ressources humaines, leur réelle source de richesses.