

Quelques réflexions

sur
**la possibilité d'accélérer la mise en place d'un état-civil
dans les pays de l'Afrique sub-saharienne**
et
son exploitation à des fins statistiques

Préparation à l'Atelier Africain organisé à Rabat sous l'égide des Nations Unies en décembre 1995.

(Ch. Lefranc et P.A. Ponomareff CEPED - INSEE)

L'état-civil est un bon indicateur de développement .

Depuis la fin des années cinquante, il est devenu usuel de scinder le monde en deux, voire en trois grands groupes. D'une part, les pays "pauvres" que l'on dit encore "en développement", parmi lesquels on distingue les pays "les moins avancés". D'autre part, les pays "riches", que l'on qualifie plus souvent de pays "industrialisés". Cette classification est assez pratique et permet de classer la totalité de l'Afrique sub-saharienne dans le premier groupe et pratiquement tout l'hémisphère nord dans le dernier.

En fait, le choix d'agrégats économiques du genre PIB en tant qu'indicateur du niveau de développement est le résultat trompeur d'une analyse superficielle qui prend le particulier pour le fondamental. Ce choix n'est que le reflet du conditionnement intellectuel simplificateur auquel a conduit la réussite économique spectaculaire des sociétés marchandes occidentales. Aussi n'est-il peut-être pas le plus judicieux car l'efficacité économique dont se targuent les pays industrialisés, efficacité qui leur a permis d'affirmer leur domination mondiale, n'est qu'un sous-produit, parmi d'autres, de la conjonction d'un ensemble de facteurs favorables volontaristes ou non.

L'unanimité se fait généralement pour reconnaître que ces facteurs sont relativement nombreux et complexes mais il est usuel de citer en tout premier lieu la disponibilité de richesses naturelles, l'accumulation de capital et, parfois, la densité de population. C'est, là, faire fi de l'histoire et oublier un point des plus importants, que l'on finit ainsi par occulter.

Car, en réalité, la véritable césure est ailleurs et d'une toute autre nature. Ce qui distingue le niveau de développement atteint par une société c'est beaucoup plus l'efficacité de ses institutions que son degré d'industrialisation. En effet, il est remarquable de constater que, de tous temps et si différentes fussent-elles

les unes des autres, les sociétés qui ont réussi à maintenir leur prospérité intérieure et leur emprise sur leur voisinage au-delà de l'instant d'une razzia se sont caractérisées non tellement par une disponibilité exceptionnelle de ces facteurs mais surtout par un niveau d'organisation supérieur à celui de leurs rivaux. Chaque fois que deux civilisations sont entrées en concurrence, c'est la mieux organisée qui l'a emporté alors même que la comparaison des forces en présence pouvait la donner perdante. L'organisation se présente donc comme la clé de voûte de la réussite collective, l'élément indispensable à la performance de tout groupement humain.

Selon l'ONU, le Zaïre, par exemple, dont chacun connaît la richesse intrinsèque, fait partie des PMA alors que Norvégiens, Suédois ou Finlandais, qui flirtent avec le cercle polaire, se retrouvent depuis longtemps parmi les privilégiés de ce monde. Et ceci est loin de constituer une singularité. Ce n'est donc pas à proprement parler les richesses du pays qui importent réellement mais le contexte humain dans lequel elles se trouvent. De même, et contrairement aux apparences, ce n'est plus la densité de l'industrialisation qui caractérise le niveau de développement d'un pays : les délocalisations transfèrent fréquemment les ateliers des pays industrialisés vers les pays en voie de développement dont certains ont aujourd'hui une production industrielle non négligeable mais les organes de commandes restent en pays "industrialisés" et cette pseudo-modernisation de l'économie du pays d'accueil n'a pas toujours l'effet socio-économique que l'on pourrait en espérer. Parallèlement, les pays riches ont désormais un niveau de vie d'autant plus élevé que l'industrie a cédé plus de terrain devant la montée du tertiaire et qu'elle y tient au contraire une place plus faible, aussi bien en pourcentage de PIB qu'en pourcentage d'actifs occupés.

Ce qui distingue vraiment les pays dits "riches" ou "industrialisés" des pays en voie de développement c'est donc beaucoup plus la capacité d'évoluer, la place croissante consacrée au tertiaire supérieur et aux services non marchands et l'efficacité de la gestion humaine que la disponibilité de ressources naturelles ou le poids relatif de l'industrie.

Et pourtant, l'idée ne viendra à personne de caractériser ce niveau de développement à l'aide d'un indicateur représentatif de l'efficacité des institutions en matière de gestion humaine. Il est vrai que de tels indicateurs ne sont pas nombreux. Les performances du système d'enregistrement et d'exploitation de l'état-civil, qui ressortit à la fois des institutions, des mentalités individuelles et collectives et de l'organisation effective de l'administration, pourraient sans nul doute en fournir un excellent.

Un état moderne ne peut faire l'économie d'un système d'état-civil efficace.

Au niveau d'un état, l'organisation collective se traduit par l'existence d'une "administration" dont le bon fonctionnement assure la pérennité et la stabilité de la société. La première des nécessités pour cette administration est de connaître et de gérer les hommes. De tous les outils participant à cette gestion, le plus

fondamental et tout à la fois le plus simple, le plus direct mais aussi le plus complet, le plus sûr, le plus sophistiqué et le mieux adapté est sans conteste possible l'état-civil. En Europe, et partout où elle s'est implantée l'église catholique en ébaucha les premiers fondements pour mieux distinguer ses adeptes, pour s'assurer de la transmission de la religion d'une génération à l'autre mais aussi pour la satisfaction de préoccupations très temporelles. Par la suite, les grandes monarchies en ont compris tout l'intérêt et l'ont codifié. Loin de le détruire, la Révolution Française en a définitivement fait un service d'État, l'a perfectionné et en a généralisé l'application et, dans son sillage, avec des variantes, il est maintenant bien établi sous le contrôle de l'Etat dans l'ensemble des pays industrialisés.

Face à la complexité croissante de la gestion administrative dans les pays industrialisés, l'état-civil est devenu un pivot institutionnel essentiel au point qu'il est peu d'actes collectifs ou individuels de quelque importance qui n'y fassent référence. En l'absence d'état-civil, la plupart des textes réglementaires ou législatifs deviendraient inopérants. Répertoriant les individus, leurs caractéristiques individuelles et leurs liens familiaux, l'état-civil peut être fusionné avec d'autres fichiers et reste évidemment un auxiliaire potentiel de la puissance publique. Mais quatre raisons font que ce n'est plus là sa vocation dominante.

- a - Les pays industrialisés vivent le plus souvent sous la bannière de régimes plus ou moins démocratiques pour lesquels la surveillance des individus n'est pas une priorité en soi.
- b - Le contenu de l'état-civil n'est pas suffisamment riche en informations individuelles pour intéresser la puissance publique.
- c - La demande du citoyen, appelé à fournir à tout instant des pièces justificatives de son identité ou de sa parenté devient de loin la pression principale sur les services gérant l'état-civil.
- d - Le besoin constant d'informations quantitatives indispensables à la maîtrise socio-économique d'un pays confère un statut de bases de données aux fichiers issus de la gestion de l'état-civil. Ceci est évidemment particulièrement vrai en matière de démographie.

Embryonnaire lors de l'accession à l'indépendance, l'état-civil des pays africains est aujourd'hui très déficient. Pourquoi ?

On aurait pu penser que, à l'issue de l'indépendance, les jeunes états auraient à coeur de se doter en priorité d'un système d'état-civil efficace. Il n'en a rien été. Pourquoi ? Il y a à cela quelques raisons majeures auxquelles il faut réfléchir avant de se lancer dans l'aventure d'une nouvelle tentative d'implantation.

1 - Durant la période coloniale et bien que la "métropole" fût dans tous les cas un état de droit, l'état-civil sous sa forme intégrale fut longtemps réservé en Afrique aux seuls citoyens à part entière de la nation colonisatrice. Dans les territoires d'obédience française, seuls les recensements administratifs s'intéressaient à l'ensemble de la population, car ils avaient une fin administrative immédiate. Il fallut attendre les

bouleversements induits par la seconde guerre mondiale pour que la notion d'état-civil soit étendue à tous les habitants de ces territoires.

2 - Les techniciens et les administratifs mésestimèrent de façon évidente le caractère irremplaçable de l'état-civil. En matière administrative et juridique la décolonisation s'accompagna d'une passation de pouvoirs permettant aux jeunes états de reprendre à leur compte les administrations préexistantes qui s'enrichirent de quelques grands services jugés indispensables au caractère souverain de la nation ou à l'affirmation de la puissance publique. L'état-civil ne fut pas de ceux-là. En matière statistique, cette période coïncida avec le lancement de grandes enquêtes socio-démographiques et parfois même avec l'apparition des premiers recensements de population dans les nouveaux états. Mais, il faut bien le reconnaître, l'implantation, le développement, le suivi et l'exploitation de l'état-civil n'a été nulle part la préoccupation majeure ni des juristes ni des administratifs ni, encore moins des statisticiens, trop absorbés qu'ils étaient par des tâches apparemment plus urgentes et plus gratifiantes. Il en résulte encore aujourd'hui une grave lacune dans le système administratif et statistique des pays africains.

Vue par le statisticien ou le démographe actuel cette position passée peut être considérée comme une omission et une négligence lourdes de conséquence. Il apparaît donc nécessaire de replacer cette démarche dans le contexte du moment.

1 - Dans le schéma administratif occidental, le but premier de l'état-civil n'est pas l'établissement de statistiques démographiques, bien que celles-ci soient devenues extrêmement importantes. Il est d'attribuer un statut juridique à l'individu afin qu'il puisse jouir de sa reconnaissance sociale par le droit. Les états modernes sont tous des états de droit et, dans un état de droit, c'est l'état-civil qui, au travers des documents qu'il produit, donne à chaque individu son existence légale. Sans cette reconnaissance légale l'individu devient un marginal en situation de précarité. Il lui est impossible de se défendre face à la société, impossible d'accéder à de nombreux services. C'est en référence aux critères mentionnés dans l'état-civil de la personne (sexe, âge, filiation, lieu de naissance, etc...) que lui sont reconnus la plupart de ses droits, même parmi les plus usuels ou les plus intimes; c'est aussi cet état-civil qui régit la plupart de ses obligations familiales, sociales, nationales, voire internationales. Dès lors, il eût paru hors de propos et presque malséant au statisticien de prétendre se substituer aux juristes et aux administratifs dans un domaine aussi spécifique, aussi lourd de conséquence pour l'individu et exigeant une culture juridique que le scientifique n'a que très exceptionnellement.

2 - Le statisticien ne participe pas à l'établissement de l'état-civil proprement dit qui obéit à des règles rigoureusement établies par le législateur avec une toute autre préoccupation. Il n'intervient pas non plus dans la rédaction des actes eux-mêmes. Il s'insère en aval, dans un cadre institutionnel qu'il n'a pas compétence de modifier, et met en oeuvre, avec le concours des services compétents, par exemple avec les agents municipaux, les traitements nécessaires à l'exploitation statistique des produits de leur activité.

Ainsi le document de base, celui qui a valeur légale, n'est pas affecté par son intervention bien que la qualité de la source étant pour lui un élément essentiel, il soit conduit à participer indirectement à sa fiabilité. Le système français, avec le lot de bulletins statistiques fournis par l'INSEE aux mairies et accompagnant obligatoirement l'enregistrement de l'acte, en est une illustration exemplaire.

- 3 - La constitution d'un état-civil efficace et statistiquement utile est une oeuvre de très longue haleine, à l'échelle d'une vie humaine. Le fait même que le temps intervienne de façon incompressible en ce domaine aurait peut-être dû inciter démographes et statisticiens, qui ont une certaine responsabilité en matière de prévision, à s'attaquer immédiatement au problème et à provoquer une action en la matière afin de ne pas hypothéquer l'avenir. Mais, avec fort peu de moyens, il y avait urgence à satisfaire bien d'autres besoins beaucoup plus criants et vitaux pour de jeunes états, notamment en matière économique. Alors qu'il leur fallait prouver leur utilité par des résultats immédiats dans les domaines les plus sensibles, les services statistiques ne pouvaient pas, sous peine de disparition, risquer de perdre leur crédibilité vis à vis de la classe politique en oubliant cette contrainte.
- 4 - L'organisation statistique des anciennes "métropoles" fut la référence absolue et constante des services créés dans les jeunes états. Malgré d'indéniables spécificités, l'organisation et les missions des services statistiques des pays en développement reproduisirent les schémas ayant fait leur preuve dans les pays industrialisés. Faut-il y voir un conservatisme excessif ? Peut-être. Mais l'idée fondamentale était qu'il fallait "prendre le train en marche", profiter des acquis de la "maison mère" et s'épargner ainsi les cheminements préliminaires. Sans oublier que, ces jeunes services étant, de fait, sous la dépendance financière de l'ancienne puissance coloniale, leurs cadres, expatriés ou non, devaient obtenir l'aval des services compétents de celle-ci pour disposer des crédits nécessaires à leur fonctionnement. Or, dans les pays industrialisés, les statistiques d'état-civil constituaient depuis longtemps un simple travail de routine exploitant les sous-produits d'une activité administrative bien rôdée, totalement décentralisée, reposant entièrement sur d'autres administrations, notamment sur les services municipaux et sous le contrôle du Parquet. Il n'était donc guère envisageable pour eux de voir la statistique consacrer une part importante de ses moyens à développer cette activité. Ce n'est qu'au cours de la décennie suivante, avec les premiers développements de l'informatique, et notamment avec la possibilité de rendre opérationnel le registre national d'identification des personnes physiques (RNIPP) dont la France dispose actuellement, que la connection systématique entre état-civil, RNIPP et fichier électoral suscita chez les statisticiens occidentaux un regain d'attention pour l'état-civil.

Pourquoi les systèmes d'état-civil ne s'améliorent-ils pas ?

Trente cinq ans se sont maintenant écoulés depuis la fin de la période coloniale et l'état-civil reste embryonnaire dans la plus grande partie des pays en voie de développement. Il serait même plus honnête de

reconnaître que d'embryon il est souvent devenu fiction. Comment en est-on arrivé là ? Trois groupes de considérations répondent, au moins en partie, à cette question.

1 - Le premier est d'ordre politico-économique.

Il faut noter de la part des dirigeants, un manque d'intérêt manifeste pour cette forme de service public.

L'évolution de l'état-civil vers des objectifs non coercitifs est peut-être une orientation heureuse dans les pays industrialisés mais elle est sans nul doute l'une des premières causes des difficultés à surmonter pour instaurer de véritables services d'état-civil dans les pays africains. En effet, en Afrique comme ailleurs, et peut-être plus encore qu'ailleurs, la tendance naturelle des hommes politiques est souvent de réduire la notion de service public à celle de puissance publique. Or l'état-civil ne devient un outil de pouvoir que s'il s'accompagne de la constitution de divers fichiers, et c'est là un travail considérable et coûteux qui suppose une infrastructure administrative élaborée absente de ces pays. Dès lors, l'intérêt des dirigeants pour ce service s'en trouve sérieusement entamé.

Il en résulte que, lorsque les moyens sont rares, ils sont concentrés sur des tâches d'encadrement direct des populations au détriment des actes élémentaires indispensables au développement et à l'épanouissement de la société.

2 - Le second est d'ordre socio-culturel

Par sa nature même, la démarche qui conduit l'intéressé (ou ses parents) à se préoccuper d'une déclaration à une quelconque autorité en vue de pouvoir justifier ultérieurement de son identité n'est pas inhérente à la tradition africaine car la nécessité d'une telle justification éventuelle n'est pas, elle-même, conforme à cette tradition. En effet, sauf cas très particuliers¹, le groupe prime de façon absolue sur l'individu qui ne peut en aucun cas s'imposer au nom du droit. Aussi, la reconnaissance permanente par le groupe est-elle essentielle. C'est elle qui crée l'identité de l'individu. Mais cette identification n'a d'existence qu'au sein du groupe et l'individu n'est pas intrinsèquement porteur d'une identité. Hors du groupe, l'individu garde peut-être sa personnalité mais il n'a plus d'identité formelle.

A ceci s'ajoute le fait que, même actuellement, les notions d'âge, de délais, de datation et, plus généralement, de temps qui régissent rigoureusement la vie des pays industrialisés et sur lesquelles repose entre tous les édifices des systèmes d'état-civil n'ont pas, dans les sociétés en développement, le caractère contraignant et absolu que leur donne le monde industrialisé. Il s'en suit deux phénomènes cumulatifs : déclarer

¹Certains groupes pratiquent une forme d'état-civil sommaire qui permet l'identification objective et définitive de l'individu au sein du groupe. Tel est le cas, par exemple, dans la région de Macenta, en Guinée, où dès son plus jeune âge l'enfant, et par la suite l'adulte, peut être parfaitement identifié par les scarifications dont il porte une marque définitive dans le dos. Cette identification a pour but de faciliter la recherche des enfants qui, par exemple, viendraient à s'égarer.

immédiatement un événement n'apparaît pas d'une grande nécessité et toute déclaration rétrospective portant sur un passé quelque peu lointain devient sujette à caution.

Pour la grande majorité de la population, la nécessité de justifier de son identité pour nombre d'actes de la vie courante, nécessité que l'on connaît depuis longtemps dans les pays industrialisés, ne se fait pas sentir. Plus particulièrement, il faut relever que l'une des motivations individuelles les plus incitatives pour les membres d'une société industrialisée et qui les conduit à manifester une grande vigilance quant à l'exactitude et à la disponibilité de leur état-civil est inopérante sur cette partie du globe. Il s'agit de la transmission du patrimoine. Pour l'instant, sauf exceptions singulières, la gestion du patrimoine ne revêt en Afrique subsaharienne ni l'importance ni la rigidité qu'on lui connaît dans le monde industrialisé. Or, il ne faut pas le nier, la nécessité de prouver *formellement* son identité et sa filiation vis à vis des hommes de lois dans les conflits d'intérêts est certainement l'une des raisons majeures, conscientes ou non, de l'intérêt que les citoyens des pays industrialisés portent à leur état-civil.

3 - Le troisième est d'ordre institutionnel

Il s'agit du rôle éminent joué par l'institution du "jugement supplétif".

C'est dans la tradition d'identification par la collectivité que l'on trouve la justification du "jugement supplétif". Le principe en est simple : des représentants du groupe témoignent solennellement de l'identité de la personne. En elle-même, cette procédure n'est donc absolument pas anormale. Dans le principe, elle ne se distingue pas du caractère déclaratif d'un acte d'état-civil. En toute rigueur, elle n'en diffère que par la forme car elle transgresse les délais habituellement imposés aux déclarants par la loi.

Le jugement supplétif est d'ailleurs légalement en usage dans les pays industrialisés mais il y revêt un tout autre caractère.

La différence la plus visible réside probablement dans la fréquence infiniment plus élevée dans les pays africains. et cette différence est à elle seule déjà lourde de conséquences. En Afrique subsaharienne, de même que dans la plupart des pays en voie de développement, la création d'une identité par "jugement supplétif" est la norme alors que dans un état de droit, elle est habituellement l'exception. Ce caractère d'exception s'explique par le fait que cette substitution rarissime dans les pays industrialisés ne peut être mise en oeuvre que lorsqu'il est prouvé que des circonstances elles-mêmes tout à fait exceptionnelles interdisent toute autre possibilité de reconstitution de l'identité

Mais la différence la plus profonde plonge ses racines dans la nature même de l'acte.

- *Dans un état de droit*, un jugement supplétif a pour objet, comme son nom l'indique, de suppléer à la carence éventuelle et totale d'un état-civil normal. Il en endosse donc toutes les caractéristiques. Or le système d'état-civil repose sur le postulat suivant : l'état-civil de l'individu est une caractéristique intrinsèque de celui-ci. Il s'impose donc à tous, en tout lieu et en tout temps. Il est, pour l'essentiel,

immuable et si certains éléments complémentaires tels que le statut matrimonial peuvent varier au cours du temps, c'est selon des règles rigoureusement codifiées. Dès qu'il est prononcé, le jugement supplétif s'impose de façon absolue et devient définitif si bien que pour le réviser il faut une procédure contradictoire exceptionnelle engagée sur la base d'un fait nouveau et assortie d'un jugement solidement motivé.

- Tel n'est pas actuellement le cas en Afrique où le jugement supplétif n'est pas ressenti comme la satisfaction d'un besoin intrinsèque d'identité par l'individu mais beaucoup plus simplement comme la réponse aux exigences d'une situation donnée. En introduisant cette formule de remplacement pour pallier le manque d'état-civil dans la société africaine l'administration coloniale ne visait d'ailleurs pas un objectif plus ambitieux. Cette procédure fut instaurée initialement au profit des seules personnes ayant des relations très directes avec les services de l'État et son but était seulement de pouvoir constituer au nom de l'intéressé un dossier conforme aux règles nationales établies par une administration lointaine peu soucieuse des contingences locales. Indépendamment du fait que, faute de copies d'actes d'état-civil, le jugement supplétif était une pièce "nécessaire" pour la constitution du dossier, cette pièce restait, dans cet usage retreint, en parfaite adéquation avec la valeur que pouvait lui donner la société africaine. Sans pour autant être strictement liée à l'identité "réelle", au sens moderne du terme elle attestait qu'un accord était intervenu entre les parties pour dire que, si besoin en était, la personne pourrait prétendre avoir les caractéristiques ainsi décrites.

On restait ainsi, évidemment, bien loin de la précision souhaitée par les démographes et habituellement fournie par le système d'état-civil moderne. Mais de toute manière, cette forme d'identification ne concernait initialement qu'un petit nombre d'individus, par ailleurs parfaitement identifiés physiquement, car la société coloniale de l'époque formait un microcosme dans laquelle les personnes se connaissaient au même titre que les habitants d'un village. Ce manque de rigueur pouvait couper court à toute velléité d'exploitation scientifique, si toutefois telles avaient été les visées d'un quelconque utilisateur. Mais quiconque a pratiqué les enquêtes démographiques en milieu africain sait que le statisticien ne fait guère mieux malgré toute la panoplie d'accessoires techniques élaborés à cet usage.....

La situation devint plus complexes et les premières difficultés sérieuses apparurent avec la "modernisation" de la société africaine et son adaptation grandissante à la civilisation occidentale. Les imbrications sociales se multipliant et le nombre de personnes concernées s'accroissant, la reconnaissance physique des individus ne fut plus possible. La nécessité d'une identification administrative indépendante de l'environnement devint alors une nécessité. Faute d'état-civil ou d'autre solution plus efficace, le jugement supplétif se généralisa sans pour au tant prendre toutes les caractéristiques de rigueur qu'on lui connaît dans les pays industrialisés. Ceci équivalait à un

changement de finalité sans que cette transposition soit accompagnée des aménagements indispensables susceptibles de lui assurer un minimum de rigueur.

Cette situation ne peut plus perdurer.

Dans les pays de l'Afrique sub-saharienne, l'efficacité de l'État est sévèrement battue en brèche par la faiblesse du cadre institutionnel. La disponibilité d'un état-civil et de ses dérivés devrait donc être ardemment souhaitée par les politiques et les administratifs. Or il n'en est rien car l'organisation sociale n'y est pas encore ressentie comme suffisamment complexe pour imposer spontanément un carcan juridique à l'individu et une charge supplémentaire à l'état.

Face à ce constat, la tentation est donc grande de conclure que "cela peut attendre" et certains prônent qu'il y aurait même une certaine sagesse à patienter. C'est ignorer deux facteurs essentiels : le temps et l'universalité.

- La mise en place d'un système efficient d'état civil est une oeuvre de très longue haleine. Non seulement elle ne s'improvise pas du jour au lendemain mais plus encore il faut des années et des années de travail pour la rendre opérationnelle. En effet, un système d'état-civil n'acquiert une certaine efficacité que lorsqu'il porte sur la totalité des individus, c'est-à-dire lorsqu'il enregistre de façon exhaustive les naissances, les décès, éventuellement les modifications de l'état matrimonial. Chaque jour qui passe voit naître des centaines, des milliers de futurs adultes qui viendront grossir le lot des personnes démunies d'un véritable état-civil.
- Un état moderne ne peut plus faire l'économie d'un système d'état-civil efficace pour des raisons de gestion interne. Mais ce système doit être en outre reconnu sur le plan international car c'est l'état-civil qui, à travers les documents qu'il produit, donne à chaque individu une existence légale. C'est un passeport indispensable à ses ressortissants pour entrer à part entière dans la communauté internationale.

Quelques voies possibles pour améliorer l'efficacité des systèmes

L'amélioration de l'implantation et de l'utilisation des systèmes d'état-civil en Afrique sub-saharienne n'est pas chose aisée, il faut le reconnaître, et le peu de réussite enregistrée par le passé pourrait porter au découragement. Cependant, quatre axes d'intervention paraissent susceptibles de porter des fruits et ils devraient être coordonnés.

Le premier axe reprend une thèse chère à Michel François et conforme à ce qui était devenu presque une tradition africaine. Elle mérite sans doute quelques améliorations dont il pourra être question au cours des débats et une certaine modernisation mettant à profit les ressources intellectuelles aujourd'hui disponibles grâce à l'extension de la scolarisation. Il s'agit des cahiers de village venant à l'appui des recensements administratifs. Cette formule a été explorée avec quelque succès par Michel François et le CEPED. Le mémoire qu'il a rédigé à l'intention de cet atelier expose clairement sa démarche.

Le deuxième axe est un ancrage valorisant les places fortes de l'état-civil, c'est à dire les bureaux ou les villes dans lesquels celui-ci se montre en bonne santé. Un passage à l'informatisation serait une aide précieuse et permettrait d'obtenir rapidement des résultats qui, outre leur valeur intrinsèque, auraient un effet de démonstration, et donc de contagion, hautement souhaitable. C'est une formule dans laquelle s'est déjà engagé le CEPED à l'initiative de son directeur Monsieur Vallin.

Le troisième axe s'appuie lui aussi sur l'existant, à savoir un stock important de jugements supplétifs. Le problème majeur posé par ces jugements supplétifs n'est pas leur inexactitude, même si l'on ne peut pas en négliger l'incidence. C'est leur caractère instable, voire parfois éphémère, qui est prioritairement en cause. Il pourrait donc être envisagé de figer l'état-civil des personnes ayant bénéficié d'un jugement supplétif en sachant que les erreurs contenues dans celui-ci sont, en général, d'autant moins importantes que l'intéressé était plus jeune au moment du jugement. La nécessité de cette mesure s'impose afin que l'état-civil de s descendants de cette personne puisse être établi dans des conditions acceptables.

Le quatrième axe devrait chercher à utiliser les spécificités de la société africaine pour agir efficacement mais indirectement. Ces spécificités qui, jusqu'à présent constituent plutôt un frein à l'état-civil en donnant l'impression de vouloir écraser la notion intuitive d'identité pourraient désormais devenir un atout. En effet, le sens communautaire est un excellent tremplin pour des actions collectives et pourrait être mis en valeur dans des campagnes de sensibilisation visant à ce que la population fasse de la possession d'un état-civil une ardente obligation.

La coopération française ne se désintéresse pas de ce problème

Au cours des années récentes, la coopération française avec l'Afrique sub-saharienne a abordé ce problème et tenté d'y apporter diverses solutions. Persuadé que c'est un préalable à l'instauration d'un état de droit, le ministère français de la coopération a appuyé financièrement et techniquement en 1992 la République Islamique de Mauritanie dans son importante réforme destinée à doter le pays d'un système d'état-civil fiable. A travers cette réforme qui doit en outre permettre de mieux connaître les caractéristiques socio-démographiques de l'ensemble de la population mauritanienne l'aide est perçue comme une contribution à

l'instauration d'une démocratie : l'identification de la population est nécessaire à l'organisation d'élections aussi bien qu'à la mise en place de nombreuses institutions.

Du côté mauritanien, la réforme est soutenue par une ferme volonté politique qui s'est traduite par la mise en place du cadre législatif, par un effort important de formation du personnel chargé de l'état-civil qui a, entre autre, pour mission d'obtenir l'adhésion de la population à la réussite du projet. Partie d'un système d'état-civil presque inexistant, la Mauritanie cherche, par ce projet fondé sur un recensement administratif, à répertorier l'ensemble de ses citoyens dès les prochaines années.

La coopération française s'est aussi engagée aux côtés du Sénégal dans le cadre d'un projet de décentralisation pour aider à la restructuration des services de l'état-civil de Dakar, Rufisque et Thiès.

L'aide aux pays les plus défavorisés en matière d'état-civil a été l'approche privilégiée par Michel François dans ses travaux au sein du CEPED, centre par où transite une partie importante des interventions françaises sur les questions de population. Ces travaux ont consisté notamment en la mise en place de cahiers de village en Guinée, entreprise à partir de 1990. Ces cahiers, sur lesquels un responsable est chargé de noter les naissances et les décès, voire les migrations affectant le village, visent à permettre un suivi permanent de la population assuré par la population elle-même. Ils n'ont pas pour objectif de se substituer à l'enregistrement des faits d'état-civil mais doivent aider à une déclaration systématique des événements, par exemple par le responsable du cahier. Un tel système comporte donc une forte composante de formation des personnes et de sensibilisation des populations. Intervenant à un niveau local, comme il est nécessaire en matière d'état-civil, un tel projet s'intègre bien dans le cadre d'une réforme de l'administration territoriale s'inscrivant dans un contexte de décentralisation. Bien entendu, il doit être complété par un système de remontée de l'information du niveau local à un niveau plus agrégé qui doit permettre d'assurer les contrôles indispensables et de procéder aux exploitations statistiques. Par ce soutien au projet guinéen, c'est à un renouvellement de la problématique de l'état-civil en Afrique, fondé sur le recours aux cahiers de village, que le CEPED a contribué.

Dans le cadre d'un projet similaire de large refonte d'un système d'état-civil jusqu'alors presque inexistant, le CEPED est aussi en contact avec le Burkina Faso.

Mais au-delà de ces projets ambitieux et de longue haleine visant à l'implantation de systèmes d'état-civil efficaces, le CEPED, en tant que centre de recherche en démographie, s'intéresse aussi à l'exploitation des données d'état-civil à des fins statistiques. L'ouvrage récemment publié par le CEPED sur les conséquences démographiques du SIDA en Abidjan (Garenne et al, 1995)² s'inscrit dans ce cadre puisqu'il estime la

²Michel Garenne, Maria Madison, Daniel Tarantola, Benjamin Zanou, Joseph Aka, Raymond Dogoré
"CONSEQUENCES DEMOGRAPHIQUES DU SIDA EN ABIDJAN 1986 -1992". Collection : Les Etudes du CEPED n° 10 - 3ème trimestre 1995

mortalité par le sida à partir des irrégularités détectées dans l'évolution de la mortalité totale. A posteriori, les résultats obtenus, conformes aux connaissances générales sur la transmission du sida, semblent valider les données sur lesquelles l'analyse s'est appuyée. Il est probable que dans d'autres grandes villes africaines, les données d'état-civil puissent être de qualité suffisante pour être utilisées dans des travaux d'analyse démographique. Malheureusement elles sont rarement mises en œuvre.

C'est pour mobiliser ces données, les rendre plus accessibles et mieux exploitables que le CEPED est prêt à appuyer l'informatisation de l'état-civil dans des endroits où l'enregistrement des naissances et des décès est relativement exhaustif. Des projets de ce type ont d'ailleurs déjà été développés au Sénégal, notamment à Dakar, et les résultats sont encourageants. Quelques villes où de telles réalisations paraissent possibles ont d'ores et déjà été identifiées, d'autres pourraient l'être au fur et à mesure du développement de ces pratiques d'informatisation.

Le CEPED est ainsi en contact avec l'Institut de Statistique de Côte d'Ivoire qui est convaincu de l'intérêt d'une telle démarche pour Abidjan. La mise en œuvre pratique de l'informatisation y serait plus complexe qu'à Dakar puisque Abidjan recouvre huit entités administratives disposant chacune d'un bureau d'état-civil. Abidjan pourrait donc constituer une expérience pilote non seulement pour l'informatisation des bureaux d'état-civil mais aussi pour la mise en place d'un système de remontée de l'information permettant de couvrir l'ensemble de la ville.

A Antananarivo, l'informatisation des bureaux d'état-civil serait d'un intérêt primordial, comme l'a montré une mission exploratoire du CEPED (Gendreau et Vallin, 1994)³. Il est apparu en effet qu'au niveau local, les bureaux d'état-civil fonctionnent très correctement sous l'impulsion d'un personnel motivé mais qu'ensuite la centralisation des données est très déficiente, rendant par là impossible toute exploitation statistique.

Dans de telles conditions, l'informatisation des bureaux d'état-civil peut devenir une aide précieuse en facilitant à la fois la gestion des actes et la remontée des informations. Le logiciel à installer devrait avoir les capacités suivantes : permettre la saisie directe des informations nécessaires à l'établissement des actes et au traitement statistique, produire ces actes, en fournir des copies satisfaisant aux besoins de la population, agréger les informations concernant les différents événements enregistrés pour faciliter la transmission des données sur support informatique à l'organisme centralisateur.

*Editions du Centre Français sur la Population et le Développement
15, rue de l'Ecole de Médecine - 75270 Paris Cédex 06 (France)*

³Rapport de la mission effectuée à Madagascar du 13 au 20 mars 1994 par Francis GENDREAU, directeur de recherche à l'ORSTOM, président du comité de direction du CEPED, et Jacques VALLIN, directeur de recherche à l'INED, directeur du CEPED. Paris, mars 1994. Editions du CEPED

Dans l'idéal, ce logiciel devrait être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à différents contextes nationaux. C'est là une question délicate car les contraintes institutionnelles liées à l'organisation de l'état - civil peuvent grandement varier d'un pays à l'autre. Mais cette difficulté ne doit pas constituer un obstacle insurmontable face aux avantages que procurerait l'informatisation de l'état -civil aussi bien dans les domaines administratif que statistique. Les gains de gestion seraient considérables et l'exploitation à des fins de connaissance démographique deviendrait réalisable. Dans le contexte africain de début de la baisse de la fécondité en milieu urbain, on ne peut que souhaiter vivement de disposer de données d'état-civil permettant de suivre cette évolution. Ces données devant être croisées avec les effectifs de population, il conviendrait aussi, une fois l'informatisation devenue opérationnelle, de l'utiliser pour rattraper le retard d'enregistrement des naissances, et des décès en ce qui concerne la mortalité, survenus au cours de la période voisine du dernier recensement de la population. Il s'agirait là d'une opération rendue extrêmement positive par l'intérêt des indicateurs démographiques qui en résulteraient.