

**NATIONS UNIES COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
DIVISION DE LA STATISTIQUE**

**EVALUATION DU PROGRAMME D'ACTION SUR L'AMELIORATION  
DU SYSTEME D'ETAT CIVIL ET DES STATISTIQUES  
DES FAITS D'ETAT CIVIL EN AFRIQUE  
ADOPTÉ EN OCTOBRE 1985 A ADDIS ABEBA**

Addis Ababa  
Novembre 1990

## 1. Introduction

Le programme d'action sur l'amélioration du système d'état civil et des statistiques d'état civil en Afrique a été adopté par un groupe de travail réuni en octobre 1985 à Addis Abeba.

Le programme s'étend sur cinq ans donc l'année 1990 marque la fin de celui-ci. L'évaluation de la mise en oeuvre de ce programme qui fait l'objet du présent rapport doit être considérée comme provisoire. Un questionnaire d'évaluation du programme a été soumis à tous les pays africains. Malheureusement peu de réponses ont été reçues à la CEA au moment de la rédaction du présent document. Par conséquent, l'analyse faite ici se fonde en partie sur les informations obtenues à partir des missions effectuées par la CEA dans le cadre de l'assistance aux pays pour l'élaboration ou l'exécution de projets d'amélioration de l'état civil.

## 2. Evaluation du programme d'action

Les mesures à prendre et les activités prévues dans ce programme ont trait entre autres à:

- la formulation d'une stratégie;
- la formation du personnel (chargé de la mise en oeuvre d'un programme d'amélioration);
- le renforcement, ou l'amélioration de l'organisation et de l'administration du système, avec un référence aux zones rurales;
- la documentation;
- le support logistique;
- l'éducation et la sensibilisation du public;
- la législation;
- la production de statistiques de l'état civil.

Pour chacune d'elles, la situation est la suivante:

### 2.1. Formulation d'une stratégie

Cette formulation rend cohérentes les actions à entreprendre d'une manière générale. Les principales composantes de cette stratégie sont:

- la création d'un comité directeur;
- la mise au point de 2 programmes parallèles et intégrés: l'un sur les opérations d'enregistrement proprement dites, l'autre sur la sensibilisation du public;
- la mise en place et l'expansion échelonnée d'un système d'enregistrement sur l'ensemble du territoire national.

Le comité directeur aura pour tâche essentielle d'"aplanir les difficultés qui surgissent habituellement en raison de jalousies interministérielles et du manque de coordination". C'est pourquoi le groupe a proposé, que ses membres occupent la position la plus élevée dans l'administration à savoir les ministres ou les secrétaires généraux. Ces comités ont été le plus souvent créés dans les états, mais la plupart d'entre elles ne sont pas fonctionnelles.

Concernant les 2 programmes intégrés, ils doivent permettre d'améliorer la qualité de l'enregistrement et d'atteindre un taux de couverture satisfaisant.

La troisième composante de la stratégie est relative à l'approche à adopter pour parvenir à une couverture exhaustive de l'enregistrement.

Plusieurs pays à travers l'élaboration de leurs projets, qu'ils ont présentés au FNUAP pour financement ont proposé une stratégie. La Division de la CEA à travers les missions des conseillers régionaux en état civil a participé à cette tâche. Ces pays sont entre autres le Niger, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal.

Deux objectifs fondamentaux sont visés par ces projets:

- atteindre une couverture satisfaisante de l'enregistrement sur l'ensemble du territoire,
- utiliser les données qui seront obtenues à partir de l'exploitation de cette source dans l'analyse démographique

Les approches observées, pour atteindre ces objectifs, sont différentes. Certains pays ont adopté comme approche, la mise en place échelonnée du système; les autres, compte tenu des moyens disponibles, ont élaboré des projets à couverture nationale.

Concernant la première approche, on retrouve les pays suivants:

- la Côte d'Ivoire où le projet sera exécuté dans une zone pilote comprenant une zone urbaine et une zone rurale,
- le Bénin où la première phase du projet concernera une zone urbaine composée de communes,
- le Maroc où le projet a été réalisé dans trois zones.

Les projets d'amélioration des pays suivants: Mali et Niger concernent l'ensemble du territoire national. Pour le Mali, le projet comporte un programme spécifique relatif aux populations nomades.

## 2.2. La formation

Quatre niveaux de formation ont été identifiés par le groupe. Ce sont:

- la formation des responsables qui se déroulerait sous forme de voyage d'études d'une durée de trois semaines;
- la formation des techniciens de haut niveau d'une durée de trois mois;
- la formation des officiers d'état civil d'une durée de 14 jours minimum;
- la formation des agents de l'état civil d'une durée de 2 à 7 jours.

Le groupe a donné sa préférence pour des formations sur le continent. La formation des agents et officiers se ferait sur place.

L'organisation de ces formations nécessite des ressources financières. Dans les pays dont les projets ont été financés, les responsables des projets ont d'abord élaboré un manuel de formation généralement destiné à l'usage des agents d'état civil.

Dans le cas du Niger, l'accent a été mis sur la formation des agents habituellement chargés de l'état civil et des agents de l'administration locale pour l'enregistrement des déclarations. Des marabouts ont également été formés pour remplir cette tâche. La formation a duré 45 jours. La formation a été théorique et

pratique. Durant la phase théorique, les personnes ci-dessus indiquées ont été initiées au remplissage des cahiers de déclarations et des fiches statistiques. Ensuite elles ont suivi la phase pratique de la formation qui s'est déroulée dans les bureaux d'état civil.

En plus de ces catégories de personnel, le programme d'action adopté par la réunion, a prévu la formation d'autres spécialistes notamment les informaticiens. Compte tenu de l'évolution rapide des techniques et du matériel de traitement de données, cette formation est indispensable si l'on veut assurer un traitement régulier et continu des fiches de déclaration. Celle-ci, pour beaucoup de raisons peut être dispensée à l'extérieur.

Dans les projets présentés au FNUAP, leurs responsables prévoient non seulement ces genres de formation mais leur donnent la priorité.

### 2.3. Le renforcement ou l'amélioration de l'organisation et de l'administration du système, avec une référence aux zones rurales.

Les problèmes de l'état civil se posent différemment en zone urbaine et en zone rurale. En zone urbaine, du fait de la scolarisation, de l'utilisation plus fréquente des actes d'état civil, de la disponibilité des facilités de communication, le taux d'enregistrement est plus élevé qu'en zone rurale où les problèmes sont nombreux. Ces problèmes sont: l'insuffisance du personnel, la rareté des ressources financières, le manque de motivation de la part du public et du personnel chargé de l'enregistrement, l'éloignement de la population du centre d'état civil.

Pour résoudre en partie le problème de l'insuffisance du personnel le programme préconise: "des relations devraient être créées avec un ministère dont les fonctionnaires rémunérés seraient les officiers de l'état civil".

Les officiers de l'état civil sont les responsables des centres principaux. Ce sont en général des administrateurs des subdivisions administratives. Ils sont chargés de la signature des déclarations enregistrées par les agents d'état civil. La proposition du groupe, dans son application, évite aux personnes qui remplissent le rôle d'agents d'état civil de parcourir de longue distance pour faire enregistrer les déclarations.

Pour résoudre le problème d'insuffisance des agents d'état civil, dans certain pays, les responsables de projets désignent des personnes qui sont en contact avec la population rurale pour remplir les fiches. Ces personnes sont en général les infirmiers,

les sages femmes, les accoucheuses traditionnelles, les matrones et des personnes alphabétisées (anciens élèves ou élèves). Au Niger des marabouts ont même été formés. Les résultats enregistrés sont satisfaisants.

Si le rôle d'officier d'état civil est confié à d'autres fonctionnaires, tel qu'il est recommandé dans le plan, cela favorisera un remplissage des registres dans les délais acceptables.

L'examen des projets d'amélioration de l'état civil montre que des stratégies différentes pour les zones urbaines et rurales ont toujours été adoptées et que les actions en direction des zones rurales sont plus nombreuses.

Par conséquent, le renforcement de l'organisation du système en zone rurale est une préoccupation.

#### 2.4. La documentation

Il s'agit des fiches de déclaration et tout autre document destiné à l'exploitation des données. A cause du besoin de disposer de données, la tendance a été forte d'inclure de nouvelles variables dans les fiches de déclarations. C'était le cas dans les projets expérimentaux où des tests étaient faits pour modifier le contenu des fiches et introduire d'autres documents pour leur utilisation dans l'exploitation.

Les projets prévoient en général l'inclusion d'une fiche statistique destinée à l'exploitation. Cette fiche comprend outre les renseignements figurant dans les fiches de déclarations de naissances, d'autres variables relatives aux caractéristiques démographiques des parents du nouveau-né.

La quantité de renseignements demandée dans ces fiches influe sur les délais de transmission des registres. Plus les renseignements sont nombreux plus les délais sont longs.

Les documents utilisés au Niger sont:

- Les cahiers de déclaration remplis par les agents d'état civil au niveau des centres auxiliaires ou secondaires d'état civil.
- Les registres remplis par les officiers d'état civil dans les centres principaux.

- Le livret de famille qui comporte tous les évènements d'état civil: mariage, naissance, décès. Ce livret est présenté aux agents d'état civil lors de toute déclaration.

Mais seuls les volets statistiques des déclarations, contenu des registres sont transmis à la Direction de l'Etat Civil et de la Population, structure créée pour étudier et proposer des solutions aux problèmes de l'état civil.

#### 2.5. Le support logistique

La facilité de déplacement des responsables est importante pour le suivi du programme. Ceux-ci doivent en effet superviser les travaux des centres d'état civil, distribuer les documents d'état civil, superviser la formation et aplanir les difficultés qui se posent au personnel. L'utilisation des moyens de déplacement par le personnel chargé de l'enregistrement résoud le problème de l'éloignement des populations en zone rurale des centres d'état civil.

Ces moyens sont également indispensables pour la transmission des documents des centres d'état civil à la direction chargée de leur exploitation.

Disposer des moyens ne suffit pas, il faut en outre pouvoir assurer l'entretien: la réparation et le carburant. Compte tenu des problèmes que soulève l'entretien des automobiles dans les pays, le groupe a donné la préférence à l'utilisation des transports en commun, et à l'acquisition des vélomoteurs et des bicyclettes dont l'entretien est relativement plus facile.

Dans les documents de projets, une part relativement importante du budget est destinée à ces dépenses.

#### 2.6. Sensibilisation et Education du public

La nécessité de cette action n'est plus à démontrer surtout en zone rurale où le taux d'enregistrement est encore faible.

L'information des populations doit se faire en utilisant les moyens et voies adéquates. Plus particulièrement en zone rurale, elle devrait se faire en utilisant en plus des moyens d'information habituels d'autres moyens. Les moyens d'information habituels sont la radio, la télévision et la presse écrite. Ceux-ci ne sont pas accessibles à la plupart des ménages en zone rurale. Les contacts directs sont plus efficaces dans ce milieu.

Au Niger dans le cadre de la sensibilisation de la population, le personnel de la direction nationale de l'état civil effectuait des déplacements en zone rurale. Au cours des réunions organisées à cette occasion, celui-ci donnait les raisons du bien-fondé des déclarations, leurs avantages etc. C'est le cas également du Mali Dans le projet de la Côte d'Ivoire de pareilles méthodes seront utilisées.

La sensibilisation du public est largement prise en compte dans les documents de projets car indispensable pour la réussite d'un programme d'amélioration. Elle demande des moyens matériels importants dans un premier temps mais ses effets sont durables car la population sensibilisée conserve l'habitude de faire les déclarations.

Dans la zone pilote couverte par un projet d'amélioration de l'état civil au Congo, on a constaté que les déclarations étaient faites régulièrement et dans les délais, les demandes de jugements supplétifs étaient peu courantes.

#### 2.7. La législation

Il a été reconnu au cours de la réunion que la législation concernant l'état civil était très ancienne. L'évolution socio-économique des pays recommande de modifier cette législation, pour l'adapter aux conditions actuelles. Cette modification est d'autant plus nécessaire que les contenus des documents utilisés et les responsabilités des départements ministériels impliqués ne peuvent être définis ou modifiés que par la législation. Cette modification se fait en fonction des objectifs que l'on veut atteindre.

Certains pays ont modifié leur législation. C'est le cas du Niger, du Congo, du Sénégal et du Bénin. Les changements concernent la collaboration entre les ministères qui peuvent avoir un rôle dans la gestion de centres d'état civil, la formation du personnel, le contenu des formulaires de déclaration l'exploitation des données etc.

Le ministère chargé du plan responsable du service de la statistique qui jusque là était ignoré dans les textes joue désormais un rôle.

#### 2.8. La production des statistiques d'état civil

Si les projets d'amélioration de l'état civil ont été élaborés c'est essentiellement en vue d'utiliser ce système comme source de données. Les techniciens qui ont suscité l'intérêt pour les projets sont les statisticiens, les démographes dont la

préoccupation est de disposer des données. C'est pourquoi, la plupart des projets font de la production des statistiques de l'état civil leur finalité.

Certains pays veulent mettre un accent particulier sur le traitement des données en généralisant le système informatique de traitement des données. C'est le cas du Maroc et du Sénégal. Les résultats espérés sont non seulement la disponibilité rapide des données mais aussi l'amélioration de la qualité de l'enregistrement, les corrections pouvant être faites sur place dans le bureau d'état civil.

#### 2.9. Collaboration entre officiers de l'état civil et statisticiens de l'état civil

Les séminaires et groupes de travail organisés par l'OCAM ont été le point de départ de cette collaboration. Les rapports de travail ont été établis entre les services centraux du Ministère responsable de l'état civil en l'occurrence celui chargé de l'administration territoriale et la direction de la statistique. Ce qui a eu pour conséquence de promouvoir certaines activités. Il s'agit de la sensibilisation des autorités politiques et administratives, de la création des commissions (ou comités) chargées de proposer les voies et moyens pour développer l'état civil, etc.

L'élaboration des documents de projets d'amélioration de l'état civil a été l'occasion pour les conseillers régionaux de la CEA en matière d'état civil d'intensifier cette collaboration. En effet pour la rédaction de ces documents, les conseillers régionaux, bien qu'effectuant les missions à la demande d'un service généralement la direction de la statistique, ont travaillé avec les techniciens d'autres services. Des séances de travail étaient organisées et qui regroupaient les statisticiens, démographes, les responsables des services d'état civil et certains officiers d'état civil exerçant en ville.

Pour les pays qui ont mis en oeuvre des projets, les séances de formation ont favorisé cette collaboration entre officiers de l'état civil et les statisticiens. La formation est en partie assurée par les statisticiens qui étaient les responsables des projets ou dont l'assistance était nécessaire pour donner les instructions concernant la manière de remplir les fiches statistiques ou d'autres documents.

Au cours de la réunion du groupe de travail, celui-ci a proposé que "la CEA examine la possibilité de créer une Association des experts africains dans le domaine de l'état civil". Lors de la prochaine réunion du groupe en 1991, la CEA examinera avec celui-ci les modalités de création d'une telle Association.

#### 2.10. L'assistance technique et financière

Cette assistance est indispensable en vue d'une promotion des activités. En effet la concrétisation de toutes les propositions d'actions et mesures contenues dans le plan: la formation du personnel, la création de nouveaux centres d'état civil, l'équipement en moyens de transport et matériel de bureaux notamment de stockage des documents etc...nécessite des fonds. C'est pourquoi la plupart des pays ont demandé, une assistance financière du FNUAP. Les requêtes ont été préparées avec l'appui technique de la CEA à travers ses conseillers régionaux. Au total 25 projets ont été présentés au FNUAP. Les pays suivants en font partie: Bénin, Burundi, Congo, Gabon, Guinée Bissau, Côte d'Ivoire, Kenya, Mali, Mauritanie, Maroc, Niger, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Somalie et Togo.

Malgré la volonté réelle des pays de développer l'état civil, leurs projets ne peuvent se réaliser faute de ressources financières.

### 3. Perspectives

Cette évaluation provisoire a montré que dans la plupart des pays africains des commissions nationales d'état civil ou de réforme de l'état civil ont été créées. L'existence de telles structures de coordination devrait favoriser l'amélioration de l'état civil. Ces commissions interministérielles qui comprennent les représentants de certains départements ministériels ne se sont pas réunies dans beaucoup de pays.

On peut attribuer le non fonctionnement de ces commissions à l'absence en leur sein d'un organe chargé uniquement d'étudier le problème, en l'occurrence une direction d'état civil. En effet c'est dans les pays où existent de telles directions que ces commissions fonctionnent.

La sensibilisation du personnel de l'état civil (officiers et agents) est un acquis. La collaboration existe entre les statisticiens et démographes particulièrement intéressés et les responsables de l'état civil pour l'amélioration de l'état civil.

Le bilan du fonctionnement de l'état civil depuis 1985 semble donc légèrement plus positif que celui de 1980.

Des efforts ont été faits par les pays africains et la CEA pour y parvenir. Il existe encore des goulots d'étranglements liés essentiellement à l'absence de financement.

Au niveau des pays les efforts doivent se poursuivre pour:

- sensibiliser davantage les autorités politiques et administratives et les techniciens qui dans les zones rurales peuvent aider dans la sensibilisation de la population. Cela suppose la mise au point d'un programme de sensibilisation qui peut être basé sur les moyens usuels de communication, la radio, la télévision, la presse etc.
- faire fonctionner les commissions créées.
- rechercher le financement de leurs projets auprès de pays amis ou des organismes internationaux de financement.

Au niveau de la CEA, la mise en oeuvre du programme est et sera toujours au centre de ses préoccupations. Ainsi, elle continuera d'assister les pays pour l'élaboration des documents de projets, par les conseillers régionaux en état civil. L'étude méthodologique sur l'enregistrement des naissances et décès dans les populations nomades, proposée par le groupe, fait partie de ses produits programmés pour l'année 1991.

La convocation d'une autre réunion du groupe est indispensable pour définir une nouvelle stratégie tenant compte des nouvelles données.

#### 4. Conclusion

L'adoption d'un programme d'action sur l'amélioration du système d'état civil et des statistiques des faits d'état civil en Afrique constitue une étape importante dans la recherche de solutions aux divers problèmes de l'état civil. Les actions à entreprendre par les pays, proposées dans ce cadre n'ont pas été entièrement menées.

L'élaboration de documents de projets semble être le principal acquis. Elle a permis aux techniciens d'élaborer des stratégies pour l'amélioration de l'enregistrement.

L'expérience des pays développés montre que l'amélioration de l'état civil est une oeuvre de longue haleine.

L'obstacle au stade actuel de l'évolution du programme est le financement. Or on assiste de plus en plus sur le continent africain à la mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurels dont la conséquence est une réduction notable des budgets de fonctionnement des états concernés. Dans ces conditions, les chances d'auto-financement de ces projets par les pays sont faibles. Les organismes bilatéraux et multilatéraux auront un rôle important dans la réalisation du programme.