

64435

ECA/STAT/TSS/92/4

**Commission Economique des Nations Unies
pour l'Afrique**

**Rapport de mission à Ouagadougou (Burkina Faso)
(du 1 - 11 octobre 1991)**

Par

**André MAYOUYA,
Conseiller régional en état civil, basé au
MULPOC de Yaoundé-Cameroun**

**Yaoundé
Janvier 1992**

- f) - Coopération bilatérale (Pays Bas)
 - Mme Antoinette Gosses, 1er Secrétaire de l'Ambassade
 - Mme Hilde Jousset, Expert Juriste, Consultant
- g) - FNUAP
 - M. Niangoran Essan, Directeur du FNUAP pour le Burkina Faso;
 - M. Hamadou Lougué, Chargé de programme FNUAP.

Nous exprimons notre profonde gratitude à tous ceux qui ont aidé au bon déroulement de la mission et plus particulièrement, au Directeur de la Démographie et au Chef de service des études et de la Démographie pour leur disponibilité quasi permanente.

II. Activités de la mission

La mission s'est déroulée sous forme de visites sur le terrain et d'entretiens avec les différents responsables des départements qui interviennent dans le fonctionnement de l'état civil au Burkina Faso.

Outre les entretiens avec les personnes signalées ci-dessus, la mission a visité, dans la Province de Kadiogo, les centres d'état civil principaux de la Mairie centrale de Ouagadougou et de la Mairie de Bogodogo ainsi que le centre secondaire de la maternité de Yennenga.

Auprès du bureau du FNUAP, la mission s'est informée des recommandations de la dernière mission de PRSD, concernant le domaine de la collecte des données de base pour le programme 1992-1996. La mission a pris ainsi connaissance de l'enveloppe globale effectivement allouée au Burkina Faso pour couvrir les activités retenues par le FNUAP dans le cadre de ce programme. Concernant le domaine de la collecte et l'analyse des données, nous avons ainsi appris que le FNUAP a prévu de consacrer 100,000 dollars E. U. Pour "l'examen des registres de l'état civil".

Au cours de l'entretien que nous a accordé le Directeur du FNUAP, nous avons tenté de justifier une idée de projet qui devrait permettre au pays de renforcer le rôle et les capacités du service de l'état civil du Ministère de l'administration territoriale, afin de lui permettre de pouvoir mener à bien quelques actions de sensibilisation et de formation. L'argument avancé par le responsable du FNUAP étant que la mise en oeuvre d'un projet état civil mobiliserait trop de ressources et les résultats escomptés prendraient trop de temps à être atteints. Les projets état civil sont en effet des projets de longue haleine et en demeurant, sans

fin. Enfin, pour notre part, nous continuons de croire que bien que les projets état civil mettent du temps à prendre fin, les objectifs poursuivis, une fois atteints, permettent de bien meilleurs matériaux pour la construction des principaux indices de dynamique de population que ne l'autorisent les recensements généraux de population dont les estimations sont beaucoup plus aléatoires. Dans tous les cas, ces deux opérations sont complémentaires et leur financement respectif s'avère encore nécessaire sur le continent.

Les conclusions de la mission ainsi que les principales recommandations ont été présentées au gouvernement et au FNUAP, au terme de notre séjour à Ouagadougou. Un rapport préliminaire a été à cet effet remis aux cadres nationaux et déposé au bureau du FNUAP.

III. L'état civil au Burkina faso

a) Situation

Comme pour l'ensemble des pays francophones, l'implantation de l'état civil au Burkina Faso remonte à la période coloniale. Les premiers textes fixant son fonctionnement dans l'ex Haute Volta, promulgués dès 1950, ont, du reste, concerné l'ensemble des pays de l'ancienne Afrique Occidentale dite Française (AOF). De ce fait, le développement des activités en matière d'état civil au Burkina Faso diffère très peu de ce qui s'est passé dans les autres pays de la sous-région.

La gestion du système d'état civil burkinabé incombe au Ministère de l'Administration Territoriale. Toutefois, les Ministères de la Justice, de la Santé et du Plan apportent leur appui au fonctionnement du système, respectivement, en veillant à la bonne application des dispositions législatives, à la délivrance des pièces qui attestent de la véracité des événements déclarés et à l'exploitation et la publication des statistiques d'état civil.

Les Chefs des circonscriptions administratives et les Maires ou leurs Adjoints sont officiers d'état civil dans les centres principaux. En ce qui concerne les centres secondaires, les fonctions d'Officier d'état civil sont remplies d'après la dernière loi (1990), "par un militant compétent, désigné par le bureau du comité révolutionnaire du village ou du secteur"¹

¹ Réf.: Code des Personnes et de la Famille. BURKINA FASO, I.N., Ouagadougou, P.26

Tel qu'il fonctionne actuellement, l'état civil Burkinabé peut être qualifié de système sédentaire, en ce sens que les déclarants doivent se rendre auprès des centres d'enregistrement ouverts à cet effet sur le territoire national. Comme dit plus haut, on relève trois catégories de centres d'état civil qui fonctionnent de façon complémentaire dans le pays et dont la hiérarchie est fonction du découpage administratif : centres principaux dans les chefs lieux de département et dans les communes, centres secondaires dans les villages remplissant certaines conditions et dans les maternités et, exceptionnellement, centres primaires dans certains villages. Ces derniers ne sont pas réellement des centres d'état civil d'enregistrement ouverts mais plutôt une disposition administrative permettant à certains chefs de villages de disposer de cahiers de déclaration des naissances et des décès survenus dans la localité en vue de leur transcription sur les registres du centre d'état civil secondaire ou principal dont elle relève.

b) Dispositions législatives

Le Burkina Faso est le seul pays de l'ancienne AOF à ne pas avoir modifié de façon significative les textes hérités de l'administration coloniale. Jusqu'en 1983, en effet, le seul décret applicable à la Haute Volta est le décret No 67/INT du 23 février 1959 qui fixe les modalités de création des centres secondaires d'état civil sur le territoire national; tous les autres textes promulgués en la matière ont concerné l'ensemble des pays de l'ancienne AOF.

Les délais de déclaration des naissances, mariages et décès sont de deux mois quel que soit le lieu où survient l'évènement. Toutefois, la loi laisse la possibilité aux déclarants ayant dépassé la période légale de déclaration, de solliciter auprès des tribunaux compétents (TPD par exemple), un jugement supplétif. La procédure est particulièrement simple: deux témoins majeurs munis de pièces d'identité en cours de validité suffisent le plus souvent pour permettre aux juges de statuer séance tenante. Cette simplicité on s'en doute, laisse libre cours à d'intempestives requêtes de jugements supplétifs, amplifiant par là-même la fréquence de doubles déclarations et de falsifications de toutes sortes. Madame le Maire de Bogodogo, nous a cité de cas fréquents de burkinabé disposant de plusieurs pièces d'identité et dont le seul lien entre elles, reste parfois la filiation.

Après la révolution en 1983, une ZATU (c'est-à-dire, une loi) n° AN VII 0013/FP/PRES du 16 novembre 1989, portant institution et application d'un Code des personnes et de la famille au Burkina Faso, a été promulguée. Au Titre IV de cette loi, articles 55 à 133 inclus, se trouve définie toute la législation en matière d'état civil, notamment en ce qui concerne l'organisation des services de l'état civil (centres principaux et secondaires, Officiers et Agents d'état civil), des registres d'état civil et

des règles communes aux divers actes d'état civil (naissances, mariages et décès). C'est en août 1990, que la législation qui est censée régir les activités dans le domaine de l'état civil au Burkina a été adoptée.

Le changement fondamental, enregistré au titre de cette loi, concerne les registres d'état civil : en lieu et place des registres à trois volets, tenus en un seul exemplaire, on a substitué des registres à volet unique tenus en double exemplaire. Pour les premiers, la ventilation des volets s'établit comme suit: le premier volet est remis au déclarant, le second envoyé trimestriellement au greffe du tribunal du ressort et le dernier en souche est conservé pour archivage, au centre d'état civil principal émetteur ou du ressort pour les centres secondaires. Pour les seconds, un registre est conservé au centre d'état civil principal émetteur ou du ressort pour archivage, le deuxième est transmis à la fin de chaque année, au greffe du tribunal du ressort pour contrôle et conservation. Un extrait établi séparément est remis au déclarant pour usage personnel.

Les visites des centres d'état civil sur le terrain ont démontré que cette nouvelle disposition de la "ZATU", concernant la tenue des registres d'état civil, n'a jamais été mise en application. Les registres à trois volets tenus en un seul exemplaire sont encore partout utilisés.

c) L'enregistrement des faits d'état civil

Les déclarations sont reçues et enregistrées dans des centres d'état civil ouverts à cet effet sur l'étendue du territoire national. Compte tenu de ce qui précède et au regard du découpage administratif, le pays devrait compter environ 402 centres principaux, 300 dans les chefs-lieux de département et 102 dans les communes, et près de 8000 centres secondaires, à raison d'un centre dans chacun des 7000 villages répertoires et des 100 secteurs environ des villes et communes, conformément à l'article 61 de la nouvelle ZATU.

Les centres primaires existeraient, aux dires du Secrétaire Général du Haut Commissariat de la Province de Kadiogo, au niveau de certains villages; Leur rôle se limite à l'enregistrement dans des cahiers d'écoliers, des naissances et des décès qui surviennent dans le village. A charge ensuite, pour le Délégué du village ou du Haut Commissaire de la Province au cours de ses tournées, de transcrire les faits portés sur ces cahiers dans les registres d'état civil ouverts au centre d'état civil secondaire ou principal des circonscriptions d'appartenance. Nous n'avons malheureusement pu saisir le nombre, même approximatif, de ces centres primaires, en l'absence de toute coordination de leurs activités.

Au Ministère de l'Administration Territoriale nous n'avons pas pu obtenir le nombre exact de ces centres d'état civil, encore moins des centres secondaires qui fonctionnent sur le territoire national. Pour les centres principaux, on se contente de confondre leur existence à celle des chefs lieux de département pour en estimer l'effectif. Il convient de signaler que le service de l'état civil de la Direction de l'Organisation et de l'Administration du Territoire (DOAT), réputé en coordonner les activités, ne reçoit aucun document, ni rapport et encore moins les tables alphabétiques que sont censés lui adresser tous les centres d'état civil ouverts dans le pays.

En ce qui concerne les centres d'état civil secondaires, la mission a noté, avec beaucoup de satisfaction, l'ouverture au sein des maternités d'un centre d'état civil secondaire tenu par un agent des services de l'état civil des mairies. Cette disposition a pour principal avantage d'augmenter le nombre de naissances vivantes enregistrées par l'état civil. Nous avons pu nous en rendre compte lors des visites de terrain à Ouagadougou et les responsables nous ont assuré qu'il en était de même dans toutes les maternités du pays. On pourrait cependant déplorer que la déclaration des naissances dans ces formations sanitaires ne soit pas directement assurée par le personnel médical qui assiste les accouchées. Il arrive en effet que la mère, à la sortie de la maternité, emporte la déclaration de naissance et oublie d'effectuer la déclaration dans le délai de deux mois prescrit par la loi pour toutes les déclarations (naissances, mariages et décès).

IV Principales lacunes observées

L'enregistrement des faits d'état civil au Burkina est déficient, surtout en milieu rural et particulièrement en ce qui concerne les décès et les mariages, tous milieux confondus. En fait, il n'y a rien de nouveau à cette situation qui a longtemps été décriée par tous ceux qui ont examiné son fonctionnement. Les différents séminaires organisés successivement par l'ancienne OCAM, la CEA ou récemment le CERPOD du CILS ont également relevé, à maintes reprises, les principaux obstacles à l'amélioration de la couverture des faits d'état civil au Burkina Faso.

La mission, après examen de la présente situation de fonctionnement du système, ne fait état ci-après que de quelques problèmes actuels dont la résolution aiderait à améliorer de façon notable l'enregistrement et la collecte des statistiques des faits d'état civil. Les principaux obstacles observés peuvent être globalement imputés à la fois, à la faiblesse de la législation en matière d'état civil, à l'absence de coordination et de supervision des centres d'enregistrement des faits d'état civil et à l'information et la sensibilisation de la population, voire des autorités politico-administratives.

Bien que l'enregistrement des naissances soit relativement satisfaisant, surtout en zone urbaine, la couverture des décès, toutes zones confondues, est particulièrement décevante. Même à Ouagadougou, la capitale du pays, l'inhumation dans les différents cimetières locaux n'est, à quelques différences près, assujettie à aucune contrainte, du genre permis d'inhumer.

Les dispositions législatives n'aident pas à la bonne marche de l'état civil. On relève ainsi une importance excessive des jugements rendus par les TPD² en vue de suppléer les actes manquants ou déclarés hors délai. La facilité avec laquelle ceux-ci sont rendus font que dans la pratique, on se rend plutôt compte qu'il s'agit là très souvent, des cas de doubles déclarations, sinon plus, pour des personnes qui ont égaré l'acte original; ou encore, on relève également que ces jugements donnent lieu à des falsifications de la date de naissance pour les élèves ou les fonctionnaires en dépassement d'âge légal de scolarité ou d'activité. En effet, autrement il ne serait pas compréhensible de voir des étudiants régulièrement inscrits à l'Université et des agents de l'Etat en activité depuis fort longtemps solliciter des jugements supplétifs d'actes de naissance.

De même, les nouvelles dispositions législatives, en imposant l'utilisation des registres à volet unique et tenus en double exemplaire en lieu et place des registres à 3 volants autorisés auparavant, accroissent les difficultés du système. Compte tenu du surcroît des coûts et des difficultés à ventiler les extraits établis, aucun des centres de la capitale, visités ou non par la mission, n'applique cette disposition contenue dans la nouvelle ZATU en ce qui concerne l'état civil.

D'autre part, la loi n'implique pas suffisamment les responsables des formations sanitaires dans la déclaration des naissances et des décès qui surviennent dans leurs centres respectifs. Des dispositions légales visant à faire participer plus étroitement le personnel médical à la déclaration des faits d'état civil contribueraient, à coup sûr, à l'amélioration de la couverture de l'état civil Burkinabé.

La qualification du personnel d'état civil préposé à l'enregistrement des faits d'état civil laisse à désirer. En effet, en l'absence de toute structure, la formation des agents d'état civil se fait sur le tas; il en résulte une très mauvaise tenue de registres et de nombreuses erreurs de transcription des

² Tribunal Populaire de Département

actes qui occasionnent souvent des jugements pour rectification du contenu de rubriques mal remplies. De plus, le niveau d'instruction de base requis n'est pas clairement défini et on relève de nombreuses disparités dans la formation de base des principaux agents employés par les centres d'état civil.

En dehors du personnel des centres d'état civil principaux qui relèvent de la tutelle du ministère de l'Administration territoriale, les agents des centres d'état civil secondaires n'ont pas de statut juridique régulier. Certaines dispositions antérieures fixent leur rétribution de 15 à 20 F CFA (environ 7 cents E.U.) par acte dressé. La récente loi ne leur alloue aucune prime.

La population n'est pas sensibilisée sur l'intérêt de l'état civil et l'obligation qui est faite par la loi de déclarer tous les faits d'état civil la concernant.

Les autorités n'accordent qu'une importance somme toute relative aux activités de l'état civil, si ce n'est parfois aucune. Avec stupéfaction, certaines ont constaté que plusieurs de leurs ressortissants n'avaient aucun acte, ni pièce d'identité, lorsqu'il s'est agit de dresser des listes électorales pour les échéances consultatives que va mener le pays.

L'absence d'une structure nationale, ou plutôt, les faibles capacités techniques et matérielles du service chargé de jouer le rôle de coordination et de supervision des activités des centres d'état civil fonctionnant sur le territoire national, constitue un obstacle majeur à toute mise en oeuvre d'un projet qui viserait l'amélioration de l'enregistrement et, partant des statistiques des faits d'état civil au Burkina Faso.

Recommandations

Les obstacles qui se posent au bon fonctionnement du système d'état civil Burkinabé sont, comme partout ailleurs sur le continent, à la fois, d'ordres structurel et fonctionnel. Si les premiers sont imputables d'une part, à l'absence de coordination des différents départements impliqués dans son fonctionnement (Administration Territoriale, Justice, Santé et Plan) et d'autre part, au manque de lien et par conséquent de coordination une fois de plus, des activités des différents centres d'état civil qui en constituent la base même, les seconds sont surtout dus au manque de personnel qualifié, l'ensemble des agents ayant été formés sur le tas, et à la mauvaise sensibilisation des autorités politico-administratives, ainsi que des population, sur l'importance même de l'état civil. C'est pour tenter de remédier à ces lacunes que la mission fait les recommandations suivantes:

a) Au gouvernement

d'affecter le personnel requis et les moyens matériels nécessaires au service de l'état civil du MAT aux fins de ses activités de suivi et de coordination des centres d'état civil ouverts sur le territoire national;

de mettre en place, dans les meilleurs délais, un comité inter ministériel pour le suivi des recommandations de la mission et qui sera particulièrement chargé de l'élaboration des textes portant création d'une commission nationale chargée de la réforme du système d'état civil du Burkina Faso;

de procéder au recensement exhaustif de tous les centres d'état civil fonctionnant sur le territoire national ainsi que les niveaux de qualification des personnels qui y sont affectés;

d'étudier les différentes possibilités d'associer un peu plus étroitement, voire d'impliquer directement, les Sages Femmes, les Matrones et les Accoucheuses traditionnelles dans la déclaration des faits d'état civil, particulièrement dans celle des naissances;

de réfléchir à des dispositions législatives visant à faciliter la collecte des statistiques des faits d'état civil par l'INSD pour exploitation aux fins de planification économique et sociale.

b) au FNUAP

d'assister le gouvernement dans le renforcement des capacités techniques et matérielles du service de l'état civil de la DOAT au Ministère de l'Administration territoriale;

d'appuyer les efforts du gouvernement visant l'amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil dans le pays. A cet effet, le FNUAP devra contribuer à la réalisation des études que le gouvernement compte entreprendre en vue de l'évaluation des lacunes les plus patentes du système, de la réalisation du recensement des centres d'état civil et de leurs personnels et de la mise en place de la commission nationale chargée de la réforme du système de l'état civil Burkinabé.

