

REFORME DU SYSTEME D'ETAT CIVIL EN REPUBLIQUE POPULAIRE DU CONGO

Augustin MIZELE

Direction Nationale de l'Etat Civil

1. LE SYSTEME D'ETAT CIVIL ACTUEL

1.1. Historique du système d'état civil congolais

L'histoire de l'état civil moderne en République Populaire du Congo est celle de l'Afrique en général et de l'Afrique Equatoriale Française en particulier.

D'après les annales de l'histoire, il convient d'affirmer qu'avant la colonisation, le système d'état civil basé sur l'enregistrement était inexistant. Les populations se référaient à des événements importants pour déterminer les dates de naissance et de décès des individus. Elles utilisaient des éléments de référence comme la plantation d'un arbre le jour de la naissance ou du décès d'un individu. Les droits et les devoirs étaient reconnus suivant les coutumes spécifiques à chaque tribu, à chaque ethnie. Les rapports entre individus étaient déterminés par la parenté, la consanguinité et l'alliance. L'arrivée de la colonisation marque un pas vers le système d'état civil moderne. En effet, l'afflux incessant des immigrants dans la colonie, surtout avec l'installation des "compagnies concessionnaires", a fait naître le besoin d'identification. Le décret du 28 juin 1889 organise pour la première fois l'état civil des citoyens français dits de "droit commun" dans le Congo français.

La création du gouvernement général en Afrique Equatoriale Française (AEF), le 15 janvier 1910 à Brazzaville marque un pas vers le système d'enregistrement actuel d'état civil des citoyens, de statut civil et de droit local.

Le 12 Avril 1934, la Commission Permanente du Gouvernement de l'AEF prit alors un arrêté réglementant pour la première fois l'état civil indigène. "En AEF, les déclarations de naissance et de décès des personnes régies par les coutumes locales, celles des mariages et des reconnaissances d'enfants intervenues suivant

les mêmes coutumes sont constatées, reçues et enregistrées conformément aux dispositions du présent arrêté". Mais ces déclarations furent facultatives sauf en ce qui concerne les militaires en service ou retraités et leurs descendants, les indigènes appartenant aux cadres administratifs, les chefs indigènes reconnus par l'administration et leurs descendants, les descendants de toutes personnes ayant fait l'objet d'une déclaration.

En tenant compte de la nécessité impérieuse de cet objet en vue d'accélérer le processus, l'administration coloniale devait également prendre après la publication de l'arrêté précité réglementant l'état civil indigène en AEF un second arrêté du décret du 29 mai 1986 réorganisant la justice indigène en AEF. Cette instance juridictionnelle devait être composée des chefs coutumiers en qualité de président et d'assesseur, choisis autant que possible parmi ceux à qui la coutume reconnaissait le pouvoir de juger.

Au cours de l'année 1939, un décret datant du 15 juin était publié pour réglementer les mariages, et l'arrêté n°973 du 13 décembre 1940 mettait en application ledit décret : que les mariages des indigènes sujets français devaient être constatés par le chef de terre, de canton ou de tribu de la résidence de l'épouse qui devrait en être prévenu au moins deux mois avant leur célébration.

Pouvaient faire opposition à ce mariage :

- le chef de famille de l'un ou de l'autre des futurs époux;
- le précédent mari de la future épouse, soit que le divorce n'ait pas été régulièrement prononcé, soit que la dot n'ait pas été remboursée ;
- tout individu qui n'aurait pas été intégralement remboursé des sommes ou valeurs versées par lui à titre d'avance de dot en vue de son mariage.

En 1940, un arrêté n°927 du 13 décembre réorganisant l'état civil indigène en AEF rendit obligatoire les déclarations de mariages. Les autres déclarations restèrent jusqu'alors facultatives sauf pour les personnes précitées.

L'arrêté n°1054 du 12 mai 1944 modifiant l'arrêté N°972 rendit obligatoire toutes les déclarations concernant l'état civil.

Poursuivant son action, le Gouvernement Général de l'AEF organisera sur toute l'étendue du territoire du Moyen Congo, un système de contrôle des populations de la subdivision intéressée (district). Cette opération qui s'effectuait village par village dans un centre choisi par le chef de la subdivision, le plus

souvent dans le village du chef de canton ou de tribu. C'était le recensement administratif dont les objectifs étaient fixés pour le dénombrement global des effectifs d'habitants de la circonscription administrative et le résultat de ce travail permettait de procéder au calcul de l'assiette de capitation pour tout individu âgé de 18 à 50 ans. Ce recensement administratif servait également le suivi de l'exécution des prestations de chaque indigène, travaux qui se déroulaient au chef-lieu de la subdivision et dont les délais de libération varient de 15 à 30 jours de travail bénévole. Ledit recensement débutait chaque année dès le 1er janvier et était clôturé au 31 décembre. Tous les renseignements sur les clans de famille étaient enregistrés dans un registre intitulé "monographie", ouvert par village pour être conservé et déposé avec le plus grand soin aux archives de la subdivision.

En effet, l'état civil qui évoluait au fur et à mesure, devait être complété par d'autres textes tels que les décrets du 13 mai 1943 et du 26 juillet 1944 instituant et organisant en AEF des juridictions indigènes coutumières adaptées à la période. Toutefois, les actions relatives à l'état des personnes, à la famille, au mariage, au divorce, à la filiation, étaient réservées à la connaissance du tribunal du premier degré ; il en était de même dans les cas de conflit de coutume.

Des années durant, et au terme de la loi cadre de 1957, la structure de la population devenait de plus en plus complexe, et l'état civil en République Populaire du Congo fut révisé sur toutes les déclarations. C'est ainsi qu'une délibération n°78/57 du 12 décembre 1957, réorganisant dans le territoire du Moyen-Congo l'état civil des citoyens de statut civil de droit local, apportera toutes les précisions, et sera l'objet de l'instruction n° 1618/INT-AG du 26/12/58 pour l'application de ladite déclaration, texte resté en vigueur à ce jour.

1.2. Le fonctionnement du système d'état civil actuel

1.2.1. Le fondement juridique du système d'état civil actuel

Le système d'état civil actuel est régi par la délibération n°78/57 du 12 décembre 1957, organisant l'état civil des citoyens de statut civil de droit local. Il abroge et remplace les arrêtés généraux n°972 et 975 du 13 décembre 1940 et n° 1045 du 12 Mai 1944. La libération n°78/57 a été complétée pour son application par l'instruction n°1618/INT du 26 décembre 1958 du Ministère de l'Intérieur.

L'arrêté n°3759 du 17 septembre 1971 pris en application du décret n°67-243 du 25 août 1967 fait des chefs de village où est implanté un centre d'état civil secondaire les officiers

auxiliaires d'état civil. Pour l'exploitation et la publication des données d'état civil, l'arrêté n°4824 du 19 novembre 1965 fait obligation à chaque chef de circonscription administrative (district, PCA, arrondissement) de transmettre au service de la statistique l'état récapitulatif des actes d'état civil enregistrés dans sa circonscription.

1.2.2. Les centres d'état civil et le personnel d'état civil

Les centres principaux d'état civil sont situés d'office dans les maisons communes d'arrondissement et dans les chefs-lieux de district et de poste de contrôle administratif (P.C.A.). Ils sont tenus, par les maires ou adjoints au maire dans les communes, par les chefs de district ou de P.C.A. dans les districts ou P.C.A.

Les officiers d'état civil des centres principaux ont compétence pour :

- recevoir tous les actes d'état civil (naissances, décès reconnaissances d'enfants, mariages) ;
- porter les mentions nécessaires sur les registres de naissance ou mariage déposés aux archives du centre principal d'état civil ;
- recevoir en dépôt en fin d'année, les registres des centres secondaires et vérifier la concordance entre les originaux et leurs doubles ;
- dresser pour chaque registre la table alphabétique des actes qui y sont inscrits et le relevé alphabétique annuel complet de ces tables ;
- transmettre les doubles des registres au centre principal, et des centres secondaires au Greffe du Tribunal de Première Instance de la Justice de Paix à compétence étendue.

Les centres secondaires d'état civil sont établis dans les villages et sont destinés à rapprocher l'état civil des administrés. Ils sont tenus par des officiers auxiliaires qui peuvent être des fonctionnaires, agents de l'administration, chefs de canton, secrétaires de chefs de canton et tout autre personne faisant preuve d'une parfaite honorabilité et possédant une instruction suffisante pour remplir cette charge. Les centres secondaires sont compétents pour recevoir les déclarations des naissances et des décès.

1.2.3. Les registres d'état civil

Les faits d'état civil sont enregistrés sur des registres. Des registres distincts sont établis selon la nature de l'événement (naissances, décès, mariage). Pour chaque événement, le registre est tenu en double dont un avec volet détachables.

- Pour les naissances le registre comprend :
 - . une souche destinée à l'archivage ;
 - . un volet n° 1 rempli au centre secondaire et destiné au centre principal du ressort.
- Pour les décès le registre comprend :
 - . une souche destinée à l'archivage ;
 - . un avis de mention de décès à transcrire en marge de l'acte de naissance ;
 - . le volet n° 1 à envoyer au centre principal dont dépend le centre secondaire qui a reçu la déclaration ;
 - . le volet n°2 destiné au déclarant.
- Pour les mariages le registre comprend :
 - . une souche destinée à l'archivage ;
 - . un avis de mention de mariage destiné à l'office d'état civil du lieu de naissance de chaque époux ;
 - . le volet n°1 destiné au mari ;
 - . le volet n°2 destiné à l'épouse.
- Pour la reconnaissance d'enfant : l'acte de reconnaissance est inscrit sur le registre des actes de naissance.

Les informations contenues dans les volets se rapportent essentiellement à l'identification des individus, les dates et lieux des événements ainsi que la résidence et la profession des individus concernés par les événements ou leurs parents. Il faut noter aussi que les registres sont annuels et doivent être arrêtés et paraphés le 31 décembre de chaque année. Pour les naissances et les décès non déclarés dans le délais d'un mois, les déclarants ont recours à un jugement supplétif. Le jugement supplétif est destiné à suppléer un acte de l'état civil qui n'a pu être dressé. Il convient de transcrire le dispositif du jugement supplétif sur les registres de l'année en cours du centre d'état civil principal dont dépend éventuellement le centre secondaire qui aurait dû le recevoir. L'officier d'état civil inscrit l'acte dans le cadre imprimé du registre comme un acte ordinaire et inscrit en tête, à l'encre rouge, de manière très visible, la mention :

" transcription du jugement supplétif n°.....
 en date du..... du Tribunal du..... degré de....."

1.2.4. Procédures d'enregistrement des faits d'état civil

Trois événements sont généralement enregistrés dans les centres d'état civil, selon les procédures d'enregistrement différentes par zone.

En milieu urbain les accouchements surviennent généralement dans les maternités. Les sages-femmes enregistrent chronologiquement tous les accouchements quel que soit l'état du nouveau-né. Pour les naissances vivantes la sage-femme établit un certificat d'accouchement qu'elle remet à la mère de l'enfant. Le certificat d'accouchement contient les informations suivantes :

- . la date et heure de naissance,
- . le sexe de l'enfant,
- . les choix des noms et prénoms du nouveau-né faits par les parents,
- . les noms et domicile de la mère et du père du nouveau-né.

Dans les 30 jours qui suivent la naissance de l'enfant, l'un des parents se présente au centre d'état civil de la Maison Commune d'un arrondissement quelconque de la ville, muni du certificat d'accouchement et des pièces d'identité du père et de la mère de du nouveau-né.

Au centre d'état civil le déclarant est reçu par le commis qui transcrit les informations contenues dans le certificat d'accouchement et d'autres informations sur le registre des naissances avec volets et en un seul exemplaire. Le coût de la déclaration s'élève à 1000 F CFA, exception faite des fonctionnaires, la taxe préfectorale étant prélevée sur leur salaire. Le retrait du volet destiné au parent se fait un ou deux jours après la déclaration, et après signature par l'officier d'état civil.

En ce qui concerne les décès, trois cas sont à considérer :

- Le décès a lieu à domicile après constatation du décès par les parents, le corps est immédiatement transporté à l'hôpital où un médecin établit un constat et un certificat de décès.
- Le décès a lieu à l'hôpital : le médecin ayant suivi le malade délivre un certificat de constatation de décès à la famille du défunt.
- Le décès est intervenu à la suite d'un accident : le service de sécurité intervient le premier, et fait le constat de l'accident. Le corps transporté à l'hôpital est examiné par un médecin, qui délivre un certificat de constatation de décès.

Quel que soit le cas considéré, le certificat de constatation de décès reste la seule pièce valable pour obtenir le permis d'inhumer. Le certificat de constatation de décès et le permis d'inhumer sont ensuite déposés aux pompes funèbres qui se chargent de l'inhumation et de la déclaration à l'état civil.

En milieu rural, même si l'infrastructure médicale est encore insuffisante, les naissances interviennent le plus souvent en maternité. Les femmes, ayant compris l'importance des maternités n'hésitent plus à attendre pendant des semaines pour y accoucher. Pour ces accouchements la sage-femme remet un certificat d'accouchement aux parents du nouveau-né qui font la déclaration selon la procédure définie plus haut. Au cas où la maternité est dans le même village que le centre d'état civil, la sage-femme ou la matronne dépose directement le certificat d'accouchement au centre d'état civil et en fait la déclaration. Il en est de même pour certains officiers auxiliaires qui sont aussi infirmiers.

Pour une naissance intervenue à domicile, la déclaration est faite de façon spontanée au centre d'état civil le plus proche dont dépend le village.

Les décès en milieu rural interviennent le plus souvent à domicile. La déclaration est faite au centre du recensement administratif qui raye le nom du défunt de la monographie. Si l'agent recenseur est le commis de l'état civil, il établit un acte de décès qu'il remet aux parents du défunt. Il est à noter qu'en ce qui concerne les décès, le délai de déclaration n'est pas du tout respecté et quel que soit le retard dans la déclaration, on délivre toujours un acte de décès.

Pour les décès intervenus dans les hôpitaux ou dispensaires, le médecin traitant ou l'infirmier remet toujours aux parents du défunt un certificat de constatation de décès.

Les déclarations de mariage doivent être faites conjointement par les futurs époux au centre principal d'état civil. L'officier d'état civil avant reçu la déclaration procède à la publication des bans 15 jours avant la célébration du mariage. Le mariage est célébré publiquement au cours d'une cérémonie officielle par l'officier de l'état civil.

1.3. Bilan du fonctionnement du système d'état civil actuel

Les défaillances et les insuffisances du système actuel peuvent être situées à cinq niveaux :

- au niveau de la gestion du système ;
- au niveau du personnel d'état civil ;
- au niveau de l'infrastructure-même de l'état civil ;
- au niveau de la population ;
- au niveau de la législation.

1.3.1. La gestion du système

En effet, l'état civil en tant que système relève de trois ministères :

- le Ministère de l'Intérieur a la responsabilité de la gestion administrative et technique du système ;
- le Ministère de la Justice veille à ce que les procédures mises en application soient en conformité avec la loi et confère l'authencité aux actes enregistrés et délivrés ;
- le Ministère du Plan a la responsabilité de l'exploitation et de la diffusion des données.

En réalité, la responsabilité partagée entre ces trois ministères fait qu'aucun d'eux n'accorde à l'état civil l'importance qu'il mérite.

Il semble que le système actuel dans son fonctionnement et dans d'autres aspects relève entièrement et uniquement du seul Ministère de l'Intérieur. L'analyse profonde de la structure du système à travers les missions de reconnaissance montre que les autres éléments du système qui relèvent des deux autres ministères ne fonctionnent pas du tout : le contrôle juridique et l'exploitation ne sont pas effectués. Quand on examine la responsabilité de la gestion administrative et technique du système qui relève du Ministère de l'Intérieur, on se rend compte que seuls les quelques déclarants font encore vivre l'état civil. L'absence d'un organe de coordination en est la cause. Le système d'état civil est défaillant parce que des éléments du système ne fonctionnent pas, les trois ministères sont responsables mais aucun n'assure effectivement cette responsabilité.

1.3.2. Le personnel d'état civil

Le personnel d'état civil que nous avons rencontré pendant les missions de reconnaissance est caractérisé par les faiblesses suivantes :

- le manque de formation en matière d'état civil : le manque de formation touche toutes les catégories du personnel d'état civil. Les fonctions d'officier d'état civil sont remplies par des personnes qui n'ont jamais reçu de formation en matière d'état civil et qui sont souvent accaparées par des tâches politiques. Il en est de même des officiers auxiliaires pour lesquels l'état civil constitue une activité secondaire. Les commis d'état civil ou agents d'exécution ont un niveau d'instruction très bas, et n'assimilent pas toujours la formation sur le tas.

- Le manque de conscience professionnelle : ce manque de conscience professionnelle se manifeste par des multiples cas de fraude et de corruption, et par le fait que les déclarants sont parfois mal reçus ou pas du tout. L'exploitation est liée à la place qu'occupe l'état civil dans la hiérarchie des activités du district ou du P.C.A. Il faut aussi souligner que ce personnel d'état civil, notamment les agents d'exécution n'est pas suffisamment motivé. Ce sont souvent des agents rémunérés mensuellement sur la base de la convention collective des agents décisionnaires du district.

- La mobilité du personnel d'état civil : à l'exception des commis d'état civil, les officiers auxiliaires qui sont des infirmiers et des instituteurs connaissent une forte mobilité. La mobilité est temporaire pendant les vacances de fin d'année scolaire ou les congés administratifs. Elle est définitive quant il s'agit des affectations.

- Le volume du travail : les officiers d'état civil, les officiers auxiliaires et les commis d'état civil sont souvent accaparés par des activités administratives et politiques, par des activités propres à leur métier, et par d'autres activités administratives telle la réalisation des recensements administratifs. En effet, les commis sont souvent absents de leur poste car ils font le recensement administratif dans les villages. L'âge parfois assez avancé des commis dans certains centres peut-être un obstacle face à ce volume de travail.

1.3.3. L'infrastructure de l'état civil

L'une des lacunes fondamentales à ce niveau est l'insuffisance du nombre des centres destinés à recevoir les déclarations des événements. Il a été constaté que certains déclarants font plus de 20 km à pied pour se rendre à leur centre d'état civil, ce qui est de nature à les décourager. Si certains déclarants doivent faire 20 km à pied, ceux des zones aquatiques sont parfois dépourvus de tout centre d'état civil. Qui plus est, beaucoup de centres secondaires sont créés sur papier mais en réalité ne fonctionnent pas du tout. Certains centres existants sont en voie de fermeture du fait du manque de registres ou de personnel. Il est important de noter que dans les centres secondaires qui fonctionnent actuellement, seules les naissances sont enregistrées. Les conditions de travail dans ces bureaux sont mauvaises (par exemple, manque d'armoires pour l'archivage des documents). Il est aussi utile d'insister sur la non gratuité de l'enregistrement des faits d'état civil.

1.3.4. Au niveau de la population

Les obstacles cités plus haut ont une influence directe sur le comportement de la population à l'égard de l'état civil. En effet, la population en tant que telle ne constitue pas un obstacle. L'obstacle est peut être l'analphabétisme dans certaines zones qui conduit à une mauvaise compréhension de l'intérêt et de l'importance de la déclaration d'un événement à l'état civil.

1.3.5. La législation

Située dans son contexte historique, la délibération 78/57 répondait aux orientations et finalités du système colonial en place. Au moment où des nouvelles orientations et d'autres fins sont en train d'être assignées à l'état civil, il est évident que les textes législatifs deviennent inadaptés au nouveau contenu du système d'état civil. La législation constitue un obstacle parce qu'elle est inadaptée aux réalités d'aujourd'hui : c'est ainsi que plusieurs dispositions relatives à certains événements importants font l'objet d'une simple mention en marge des actes des trois événements généralement enregistrés dans le système actuel. L'article premier de cette délibération est largement dépassé dans ce sens que les étrangers vivant en République Populaire du Congo ne sont pas pris en compte.

En ce qui concerne le titre 3, compte tenu des réalités actuelles qui ne permettent pas de tenir les registres en double, du coût d'impression assez élevé de ces documents et de l'augmentation des besoins en registres liés aussi à l'évolution démographique, une adaptation des procédures s'impose.

Un autre problème objectif actuel est celui de la transmission des documents : la délibération prévoit que les registres des centres secondaires soient déposés au centre principal et que l'officier du centre principal doit à son tour les transmettre au greffe du Tribunal de la Justice de Paix à compétence étendue sans pour autant proposer, même dans l'instruction, un mode de transmission des documents.

Le problème du mariage est l'un des problèmes le plus complexe, qui compromet l'utilisation que nous voulons faire des données recueillies sur le mariage. En ce qui concerne la déclaration des décès beaucoup d'éléments n'apparaissent pas assez clairement : découverte d'un cadavre, exécution capitale, disparition des individus, noyade sans que le corps ne soit retrouvé, etc.

Les sanctions doivent être souples et clairement définies dans le texte législatif au lieu de se référer à des textes actuellement introuvables. La loi étant dépassée, la pratique de nouvelles dispositions doit être pensée en tenant compte de l'infrastructure existante et des conditions de l'environnement. Il en est de même des délais de déclarations et du problème du jugement supplétif qui est à la base de multiples cas de fraude.

2. PROJET DE REFORME DU SYSTEME D'ETAT CIVIL

2.1. Historique

Un premier projet découlant d'un vaste programme de l'UDEAC, à savoir l'observation permanente des faits démographiques recommandée par décision n°7/70-UDEAC-145 du 12-12-1972, avait été conçu après le recensement de 1974. Ce projet avait pour but de collecter les données post-censitaires par enquêtes à passages répétés. Cette stratégie a dû être abandonnée au profit de l'amélioration du système d'état civil existant, opération moins onéreuse, relativement facile à exécuter et pouvant permettre l'obtention rapide des données de façon permanente. Le premier document sur l'amélioration du système d'état civil a donc été préparé en novembre 1974 par la Direction de la statistique. Ce projet intitulé "Enregistrement permanent des faits démographiques et amélioration de l'état civil" visait quatre objectifs:

- enregistrement permanent des faits démographiques (naissances, décès et migration) au niveau des villages,
- recensement de la population par région,
- amélioration de l'état civil,
- régionalisation des services statistiques.

En mars 1975, ce projet a été scindé en deux projets distincts :

- le projet sur la régionalisation des services statistiques qui serait soumis aux Nations Unies ;
- le projet sur l'amélioration de l'état civil qui serait soumis au CRDT.

Le projet sur l'amélioration de l'état civil intitulé "Amélioration du système d'état civil et enregistrement permanent des faits d'état civil" plus modeste, issu d'un projet plus ambitieux a comporté deux volets :

- La mise en place d'une infrastructure administrative et technique destinée à entraîner un fonctionnement satisfaisant de l'enregistrement des faits d'état civil ;

- une enquête de couverture : sous cette forme le projet a été placé sous la tutelle de la Direction Générale de l'Administration du Territoire.

Le projet "Amélioration de l'état civil et enregistrement permanent des faits d'état civil" a été soumis au Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population (FNUAP) et approuvé en octobre 1976 pour une phase préparatoire dont le coût s'élevait à 36 000 \$ EU du coût total de 329 000 \$ EU. En 1977, la tutelle du projet a été transférée du Ministère de l'Intérieur au Ministère du Plan. Le Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE), chargé de l'exécution du projet, a profité d'une mission d'un expert des Nations Unies pour reformuler la requête de financement en y insérant des actions omises dans la première requête. Le nouveau budget du projet s'élevait alors à 724 000 \$ EU.

Le projet reformulé intitulé "Amélioration de l'enregistrement et des statistiques des faits d'état civil" a comporté en outre deux volets :

- campagne de sensibilisation et de motivation de la population pour déclarer les faits d'état civil ;
- exploitation informatique des données d'état civil avec achat d'un ordinateur.

Les activités de ce projet ont démarré effectivement en septembre 1978 avec, d'une part, l'arrivée du conseiller technique principal du projet, expert des Nations Unies, et d'autre part, la nomination du directeur technique du projet, homologue de l'expert et cadre congolais du Ministère du Plan (CNSEE).

2.2. Objectifs

Les objectifs à long terme du projet sont :

- la mise en place sur l'ensemble du territoire national d'un système d'enregistrement des faits d'état civil avec une couverture complète ;
- la mise en oeuvre d'un fichier central automatisé en vue de faciliter les recherches et la conservation des données d'état civil ;
- l'utilisation rationnelle des statistiques des faits d'état civil dans les plans de développement économique et social du pays.

A court terme :

- l'amélioration de la qualité du personnel de l'état civil par l'organisation de séminaires de formation ;
- la création d'un organe central chargé de la coordination des activités en matière d'état civil au niveau national ;
- la sensibilisation et motivation de la population à déclarer les faits d'état civil ;
- le renforcement du contrôle administratif juridique et technique de l'enregistrement des faits d'état civil ;
- la refonte des textes législatifs en matière d'état civil ;
- le rapprochement du système d'état civil des populations rurales ;
- l'amélioration des circuits de transmission des documents d'état civil ;
- la mise en place d'un système d'état civil décentralisé, se greffant sur l'organisation administrative du pays ;
- l'amélioration du contenu et de la présentation des documents d'état civil ;
- l'augmentation des taux d'enregistrement des faits d'état civil ;
- la promotion de la recherche démographique et la mise en oeuvre d'une politique nationale de population.

2.3. Stratégie globale du projet

La stratégie globale arrêtée pour atteindre les objectifs du projet a consisté à mener les actions de réforme d'abord dans une zone pilote, en s'appuyant sur les structures et textes législatifs existants, et ensuite étendre les actions à l'ensemble du territoire national.

Les sections de réforme dans la zone pilote ne portent que sur les naissances et les décès. Toutefois, l'extension des actions d'amélioration sur l'ensemble du territoire et sur tous les événements d'état civil était soumise au préalable à la création d'une Direction nationale de l'état civil, qui serait chargée de l'extension du système et d'autres actions comme :

- la refonte des textes législatifs ;
- la création d'un fichier central automatisé.

La stratégie a prévu en outre des activités préliminaires qui ont abouti :

- à la mise en place d'un cadre institutionnel qui a confié la tutelle du projet au Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE). Un personnel technique a été mis en place, dirigé par un Directeur Technique du projet, homologue de l'expert et Chef de service de l'état civil à la Direction des Statistiques Démographiques et Sociales du CNSEE.
- Au choix de la zone pilote ; ainsi les régions du Plateaux et du Kouilou et les communes de Brazzaville, Pointe-Noire, Loubomo et Nkayi ont constitué la zone pilote du projet.
- A l'acquisition de l'équipement nécessaire pour le fonctionnement et la réalisation des actions du projet.

2.4. Bilan du projet

2.4.1. Etude du fonctionnement du système d'état civil existant

Un bilan de fonctionnement du système d'état civil existant a été établi à l'issue des missions de reconnaissance qui ont été effectuées dans toute la zone pilote du projet dès le 25 Mars 1978 jusqu'en octobre 1980.

Au cours de ces missions les équipes ont procédé au remplissage des questionnaires sur le fonctionnement des centres d'état civil, au dépouillement des registres d'état civil sur dix ans (de 1969 à 1978), au remplissage des fiches de village, à des séances de travail et de sensibilisation.

Le bilan établi à l'issue de ces missions a permis d'orienter les actions d'amélioration contenues dans un document technique du projet.

2.4.2. La formation du personnel de l'état civil

A l'issue du séminaire de formation du personnel d'état civil tenu à Bangui et auquel le "staff" technique du projet a pris part, un programme de formation du personnel de l'état civil a été mis en place. La Direction technique du projet a rédigé un manuel intitulé "Guide du personnel de l'état civil". Ce guide comprend cinq chapitres :

- définition et organisation du système d'état civil ;
- le personnel de l'état civil ;
- la tenue des registres d'état civil ;
- les structures utilisées par l'état civil ;
- le contrôle en matière d'état civil ;
- les circuits de transmission.

La formation qui s'est appuyée sur le guide du personnel de l'état civil s'est déroulée sous forme de séminaires.

Les séminaires se sont tenus dans neuf centres de formation dans la zone pilote. Ils ont regroupé les officiers d'état civil, les officiers auxiliaires et les agents d'état civil.

Il a été recommandé au cours de ces séminaires :

- la création d'une structure nationale chargée de gérer le système d'état civil dans le pays ;
- la suppression du statut actuel régissant les commis d'état civil sur la base de la convention collective des agents décisionnaires ;
- que la formation des agents de l'état civil devrait être intégrée dans une des filières de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- que le Ministère de la Justice exige des différents tribunaux que les procédures en matière de jugement supplétif d'actes d'état civil soient strictement respectées et comprises comme mesures exceptionnelles.

2.4.3. Création des centres d'état civil

Il a été créé par décision des commissaires politiques des régions du Kouilou et des Plateaux respectivement 39 et 93 centres secondaires d'état civil.

Le projet a pourvu tous ces centres d'état civil, aussi bien principaux que secondaires, en registres, tampons, encreurs, cachets et autres matériel de bureau pour le fonctionnement.

2.4.4. Le registre d'état civil

Un volet statistique a été inséré dans le registre existant. De nouvelles rubriques ont été ajoutées dans le contenu du registre existant, notamment celles relatives aux caractéristiques des parents du nouveau-né, au nombre total d'enfants nés vivants, à la cause du décès.

2.4.5. Collecte des statistiques des faits d'état civil

La collecte des statistiques des faits d'état civil se fonde sur le volet statistique. Les tableaux sur les volets reçus et les événements enregistrés illustrent le travail accompli. L'observation de l'évolution des décès enregistrés à l'état civil dans la zone pilote, de 1969 à 1982, a donné les résultats suivants.

Tableau 1 : REPARTITION DU NOMBRE DE VOLETS RECUS SELON LES CENTRES PRINCIPAUX D'ETAT CIVIL EN 1981

Localités	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
Brazzaville	-	-	-	-	-	318	1248	1309	5138	849	1165	3019	13046
Pointe-Noire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6611	1420	1671	9702
Loubomo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nkayi	-	-	-	-	134	106	108	-	148	-	290	251	1037
Plateaux	-	-	-	-	-	-	194	322	725	495	686	848	3270
Kouilou	-	-	-	-	-	-	-	675	-	75	114	887	1751
Ensemble	-	-	-	-	134	424	1550	2306	6011	8030	3675	6676	28806

Tableau 2 : REPARTITION DU NOMBRE DE VOLETS RECUS SELON LES CENTRES PRINCIPAUX D'ETAT CIVIL EN 1982

Localités	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
Brazzaville	1009	646	1007	2583	3256	1928	772	1034	1924	5669	1126	1346	21407
Pointe-Noire	-	2477	810	-	-	435	1648	-	-	-	5647	-	11017
Loubomo	-	-	-	-	-	-	-	-	70	-	152	-	222
Nkayi	-	245	230	105	126	-	116	100	118	77	-	219	1334
Plateaux	338	693	376	638	222	378	202	313	353	281	362	574	4730
Kouilou	-	113	625	928	-	-	-	1233	-	33	-	-	2932
Ensemble	1347	4172	3048	4254	3604	2751	2738	1777	2465	6060	7287	2139	41642

Tableau 3.1. : EVOLUTION DES NAISSANCES ENREGISTREES A L'ETAT CIVIL DANS LA ZONE PILOTE DE 1969 A 1982

Années	Brazzaville			Pointe-Noire			Loubomo			Nkayi			Total zone urbaine		
	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total
1969	7027	6898	13925	3182	3247	6429	790	756	1546	681	661	1342	11680	11562	23242
1970	6929	6977	13906	3229	3422	6651	839	812	1651	507	502	1009	11504	11713	23217
1971	7418	7506	14924	3620	3601	7221	895	837	1732	635	616	1251	12568	12560	25128
1972	7695	7537	15232	4037	3919	7956	866	872	1738	818	807	1625	13416	13135	26551
1973	8160	7688	15848	3574	3534	7108	892	889	1781	841	846	1687	13467	12957	26424
1974	8497	8435	16932	4530	4327	8857	872	888	1760	968	992	1960	14679	14381	29040
1975	8031	8769	16800	4359	4396	8755	879	890	1769	987	991	1978	14256	15046	29302
1976	8510	9500	18010	4363	4319	8682	938	912	1850	998	986	1984	14809	15717	30526
1977	9048	9071	18119	4692	4634	9326	951	943	1893	1013	1005	2019	15704	15653	31357
1978	9299	9085	19384	4733	4609	9342	942	957	1899	1068	1069	2137	16042	15720	31720
1979	9337	9203	18540	4739	4608	9347	965	971	1936	886	877	1763	15927	15659	31596
1980	9374	9310	18684	4746	4607	9353	987	985	1972	705	685	1390	15812	15587	31399
1981	9411	9438	18849	4752	4607	9359	1009	998	2007	524	493	1017	15696	15536	31232
1982	9556	9316	18872	4799	4577	9376	1085	991	2076	543	510	1053	15983	15394	31377

NB. Un dépouillement dans les centres d'état civil a permis de corriger les données de 1981 et 1982 sous-estimées en raison du retard dans la transmission des volets statistiques et parce que le nouveau système d'état civil n'a été mis en place qu'en mars-avril 1981.

Tableau 3.2. : EVOLUTION DES NAISSANCES ENREGISTREES A L'ETAT CIVIL DANS LA ZONE PILOTE DE 1969 A 1982

Années	Plateaux			Kouilou			Total zone rurale			Total zone pilote		
	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total	masc.	fém.	total
1969	1897	1894	3791	1287	1243	2530	3184	3137	6321	14864	14699	29563
1970	2125	2174	4299	1473	1200	2673	3598	3374	6972	1502	1502	30189
1971	1934	1948	3882	1509	1166	2675	3443	3114	6557	16011	15674	31685
1972	1911	1842	3753	1376	1054	2430	3287	2896	6183	16703	16031	32734
1973	1462	1440	2902	1301	1064	2365	2763	2504	5267	16230	15461	31691
1974	1825	1804	3629	1291	1082	1373	3116	2886	6002	17795	17267	35062
1975	1563	1702	3265	1529	1334	2863	3092	3036	6128	17348	18082	35430
1976	1560	1535	3095	1249	1098	2347	2809	2633	5442	17618	18350	35968
1977	1525	1535	5014	1125	1133	2258	2650	2622	5272	18354	18275	36629
1978	1462	1415	1877	788	796	1584	2250	2211	4461	12292	17931	36223
1979	1553	1492	3045	1017	1039	2056	2570	2531	5101	18497	18190	36687
1980	1644	1569	3213	1246	1282	2358	2890	2851	5741	18702	18438	37140
1981	1734	1647	3381	1474	1525	2999	3208	3172	6380	18904	18708	37612
1982	1767	1690	3457	1477	1529	3006	3244	3219	6463	19227	18613	37840

NB. Un dépouillement dans les centres d'état civil a permis de corriger les données de 1981 et 1982 sous-estimées en raison du retard dans la transmission des volets statistiques et parce que le nouveau système d'état civil n'a été mis en place qu'en mars-avril 1981.

Tableau 4 : EVOLUTION DES DECES ENREGISTRES A L'ETAT CIVIL DANS LA ZONE PILOTE DE 1969 A 1982

Années	Brazzaville	Pointe-Noire	Loubomo	Nkayi	Total zone urbaine	Plateaux	Kouilou	Total zone rurale	Total zone pilote
1969	2656	1788	153	233	4830	196	150	346	5176
1970	3090	1656	185	156	5087	137	139	276	5363
1971	3065	1284	149	218	4716	145	125	270	4986
1972	3469	1692	253	192	5606	127	127	254	5860
1973	3019	1372	193	216	4800	280	70	359	5159
1974	3165	1488	136	212	5001	159	92	251	5252
1975	2949	1199	173	224	4545	118	90	208	4753
1976	3721	1545	112	206	5584	87	117	204	5788
1977	3137	1436	129	129	4921	57	104	161	5082
1978	2971	1223	98	195	4487	58	83	141	4628
1979	3125	1428	165	227	4945	124	127	251	5296
1980	3279	1634	232	259	5404	190	171	361	5765
1981	3433	1839	298	292	5862	256	214	470	6332
1982	3401	1834	259	288	5782	261	222	483	6265

NB. Un dépouillement dans les centres d'état civil a permis de corriger les données de 1981 et 1982 sous-estimées en raison du retard dans la transmission des volets statistiques et parce que le nouveau système d'état civil n'a été mis en place qu'en mars 1981.

A Brazzaville, en moyenne, 16 898 naissances par an ont été enregistrées de 1969 à 1982. Le nombre journalier de naissances enregistrées à l'état civil est passé de 38 en 1969 à 52 naissances vivantes en 1982. L'accroissement moyen des naissances déclarées à l'état civil, de 1969 à 1982, a été de 2,2 % par an.

A Pointe-Noire, les naissances enregistrées de 1969 à 1982 ont augmenté de 2.7 % par an. En moyenne, on a enregistré 8412 naissances par an ; le nombre journalier moyen des naissances enregistrées à l'Etat Civil est passé de 18 en 1969 à 26 en 1982.

A Loubomo, on a enregistré en moyenne 1829 naissances par an de 1969 à 1982. Le nombre journalier moyen des naissances enregistrées à l'état civil a très peu varié : 4 en 1969 et 6 en 1982. L'augmentation annuelle a été en moyenne de 2.1 % sur cette période de 14 ans.

A Nkayi, l'enregistrement des naissances à l'état civil a été très fluctuant jusqu'en 1978. De 1969 à 1978, les naissances enregistrées auraient baissé de 1,7 % en moyenne par an. Le nombre journalier moyen des naissances est passé de 4 en 1969 à 3 en 1982.

Dans la région des Plateaux, le nombre des naissances enregistrées à l'état civil a baissé de 5791 en 1969 à 3457 en 1982, soit en moyenne, une régression de 0,7 % par an. Le nombre journalier moyen des naissances enregistrées est passé de 10 en 1969 à 9 en 1982.

La région du Kouilou a connu une augmentation moyenne de 1,2 % par an des naissances enregistrées à l'état civil. On a enregistré en moyenne 2478 naissances par an. Le nombre journalier moyen des naissances est passé de 7 en 1969 à 8 en 1982.

A Brazzaville, de 1969 à 1982, les décès enregistrés ont augmenté de 28 % avec une moyenne par an de 3177 décès. Le maximum des décès observés se situe en 1970 et 1976 avec des variations respectivement de + 16,3 % et 26.2 %. Le minimum observé se situe en 1977 avec une variation de -15,7 %, effet de compensation. Le nombre journalier moyen des décès enregistrés a augmenté et est passé de 7 en 1969 à 9 en 1982 avec deux pointes en 1972 et en 1976 (10 décès par jour).

A Pointe-Noire, de 1969 à 1982, les décès enregistrés ont légèrement augmenté de 2,2 % avec une moyenne annuelle de 1530 décès. Le maximum des décès observés se situe en 1972 à une variation de + 31,8 % et de + 28,9 % en 1976. Le minimum des décès observés se situe en 1971 avec une variation de - 22,5 %, en 1973, - 18,9 %, en 1975, - 19,4 % et en 1978, - 14,8 %. Le nombre journalier moyen des décès enregistrés de 1969 à 1982 est resté le même soit 5 décès par jour.

A Loubomo, en 14 ans, les décès enregistrés ont augmenté de 69,3 % avec une moyenne annuelle de 181 décès. Le maximum de décès observés se situe en 1978 et 1979 avec des variations respectivement de +69,8 % et +68,4 %. Le minimum de décès observés est de 98 décès en 1978, de 112 décès en 1976 et de 136 décès en 1974. Le nombre journalier moyen des décès enregistrés est de 0,4 en 1969 à 0,7 en 1982.

A Nkayi, de 1969 à 1982, les décès enregistrés ont augmenté de 23,6 %. On a enregistré en moyenne 224 décès par an. La courbe de variation de l'évolution des décès présente un pic en 1971 (+ 39,7 %), et présente un creux en 1970 (- 33,1 %), effet de compensation. Le nombre journalier moyen des décès enregistrés est passé de 0,6 en 1969 à 0,8 en 1982.

Dans la région des Plateaux, l'une des deux régions rurales de la zone pilote, les décès enregistrés à l'état civil ont augmenté de 1969 à 1982 de 33,2 %. On a enregistré en moyenne par an 157 décès. La courbe de variation de l'évolution est en "dents de scie" avec deux pics en 1973 (+ 120,5 %) et en 1976 (+ 113,8 %) et deux creux, effet de compensation, en 1974 et en 1977. Le nombre journalier moyen des décès enregistrés a augmenté et est passé de 0,5 en 1969 à 0,7 en 1982.

Le Kouilou, l'autre région rurale de la zone pilote a aussi connu une augmentation des décès enregistrés de 1969 à 1982 de 48,0 %. On a enregistré en moyenne 131 décès par an. Le maximum des décès observés se situe en 1981 (214 décès) et le minimum en 1973 (70 décès). Le nombre journalier moyen de décès enregistrés est passé de 0,4 en 1969 à 0,6 en 1982.

Dans la zone pilote les décès ont augmenté de 1969 à 1982 de 21 % avec une moyenne annuelle de 5400 décès.

2.4.6. La création de la Direction Nationale de l'Etat Civil

En janvier 1985, le projet géré jusqu'alors par le Ministère du Plan a été transféré au Ministère de l'Intérieur, actuellement Ministère de l'Administration du Territoire et du Pouvoir Populaire. Parallèlement, une Direction Nationale de l'Etat Civil (DINEC) a été créée au sein de ce département au Secrétariat Général de l'Administration du Territoire, par décret n°85/1003

du 8 août 1985. La DINEC a donc mis fin au projet. Elle assure d'une manière générale la gestion administrative et technique du système d'état civil au niveau national. Comme prévu dans la stratégie globale, la DINEC poursuit les actions d'extension et celle relatives à la refonte des textes législatifs d'état civil. Le fonctionnement du système d'état civil est désormais régi par la loi 073/84 du 17 octobre 1984 portant Code de la Famille en son titre 2 des actes de l'état civil.

2.5. Evaluation du projet

L'évaluation se fonde sur le bilan négatif du fonctionnement du système d'état civil existant fait à l'issue des missions de reconnaissance. Toutes les actions entreprises ont visé l'amélioration et la complétude de l'enregistrement qui passent avant tout par la mise en place d'une Direction Nationale de l'Etat Civil, qui permettra d'endiguer les maux qui minent le fonctionnement du système d'état civil actuel. Les tableaux 5 et 6 donnent le bilan d'enregistrement des naissances et des décès dans la zone pilote en 1982. En juillet 1984, une enquête de convention sur le fonctionnement de l'état civil dans la zone pilote a été réalisée à Nkayi, l'une des quatre communes du pays. On a eu recours à la méthode de double collecte : les naissances et les décès collectés lors de l'enquête ont été confrontés à ceux enregistrés à l'état civil.

Les taux d'enregistrement suivants ont été obtenus :

- sur un total de 1940 naissances survenues à Nkayi, 1645 ont été déclarées à l'état civil, soit un taux de couverture de 84,8 % ;
- sur un total de 449 décès survenus à Nkayi, 340 décès ont été déclarés à l'état civil, soit un taux de couverture de 75,7 %

Le tableau suivant donne la répartition des naissances et décès selon la source pour la période juillet 1983-juillet 1984.

Etat civil	Enquête					
	Déclarés	Non déclarés	Total	Déclarés	Non déclarés	Total
Déclarés	1266	379	1645	103	237	340
Non déclarés	227	66 *	295	33	76 *	109
Total	1493	447	1940	136	313	449

(*) Effectifs estimés par la méthode Chandra Deming

Tableau 5 : BILAN D'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES DANS LA ZONE PILOTE EN 1982

Hypotheses : Taux Brut de Natalite (TBN)

- zone urbaine 50% - 55%
- zone rurale 45% - 50%

Communes Régions	Population en 1982	Naissances				
		Naissances attendues aux TBN de 50% en zone urbaine et de 45% en zone rurale	Naissances attendues aux TBN de 55% en zone urbaine et de 50% en zone rurale	Naissances enregistrées à l'état civil	% d'enregistrement	
					aux TBN de de 50% et 45 %	aux TBN de 55% et 50%
Brazzaville	444.763	22.238	24.462	18.872	84,9	77,1
Pointe-Noire	204.195	10.210	11.231	9.376	91,5	83,5
Loubomo	32.646	1.632	1.796	2.076	127,2	115,6
Nkayi	37.593	1.880	2.068	1.053	56,0	50,9
Plateaux	107.746	4.869	5.387	3.457	49,7	44,8
Kouilou	77.909	3.506	3.895	3.006	67,9	61,2
Total	904.852	44.315	48.839	36.170	81,6	74,1

Tableau 6 : BILAN D'ENREGISTREMENT DES DECES DANS LA ZONE PILOTE EN 1982

Hypothèses : Taux Brut de Mortalité (TBM)

- zone urbaine 10% - 15 %
- zone rurale 20% - 25%

Communes Régions	Population en 1982	Décès				
		Décès attendus aux TBM de 10% en zone urbaine et de 20% en zone rurale	Décès attendus aux TBM de 15% en zone urbaine et de 25% en zone rurale	Décès enregistrés à l'état civil	% d'enregistrement	
					aux TBM de de 10% et 20 %	aux TBM de 15% et 25%
Brazzaville	444.763	4.448	6.671	3.401	76,5	51,1
Pointe-Noire	204.195	2.042	3.063	1.834	89,8	59,9
Loubomo	32.646	326	490	259	79,4	52,9
Nkayi	37.593	376	564	288	76,6	51,1
Plateaux	107.746	2.155	2.694	261	12,1	9,7
Kouilou	77.909	1.558	1.948	222	14,2	11,4
Total	904.852	10.905	15.430	6.265	57,5	40,6

En s'en tenant strictement aux événements observés, les taux de couverture de l'enregistrement sont respectivement : 1874 naissances observées (1940-1966) dont 1645 déclarées soit, 87,8 % ; 373 décès observés dont 340 déclarés soit 91,1 % .

L'évaluation de la couverture de l'enregistrement par la méthode indirecte et la méthode directe confirme les difficultés que connaît le système d'état civil. Les raisons principales sont les suivantes :

- le manque de motivation ;
- la taxe régionale ;
- l'éloignement des centres ;
- les procédures qui entraînent parfois les déclarations en dehors des délais ;
- les naissances suivies de décès ;
- les décès consécutifs à des naissances vivantes ;
- le manque de formation.

Le projet, conscient du fait que les objectifs fixés n'ont pas été atteints, a proposé une série de mesures dont la réalisation augmentera, à coup sûr, l'efficacité des actions d'amélioration de la couverture et de l'enregistrement des faits d'état civil. La plus importante de ces mesures demeure évidemment la création de la DINEC, organe central de gestion et de coordination du système d'état civil dans le pays.

En conclusion, il faut reconnaître au projet état civil le mérite de susciter une prise de conscience des problèmes d'état civil.

Il aura fallu un quart de siècle après l'Indépendance, et presque un siècle depuis l'instauration du système d'état civil fondé sur l'enregistrement, pour voir naître une Direction nationale de l'état civil et pour que la République Populaire du Congo se débarrasse d'un texte législatif colonial. Ainsi, on peut affirmer qu'en République Populaire du Congo, le tournant décisif vers un système d'état civil satisfaisant est amorcé. Cependant, il ne faudrait pas oublier que le but premier du système d'état civil congolais est l'identification des individus. Les données de mouvement qu'il fournit ne sont qu'un corollaire de son fonctionnement.

A ce titre, toute réforme de l'état civil devrait d'abord axer ses efforts sur l'amélioration de la couverture et de la complétude de l'enregistrement, rendant plus fiables les données issues de ce système. La stratégie qui consiste à tester le modèle d'amélioration de l'enregistrement dans une zone pilote semble intéressante dans la mesure où elle permet :

- d'acquérir la maîtrise à partir de l'expérience acquise et par conséquent d'étendre avec plus d'efficacité le nouveau système au reste du pays ;
- d'éviter le gaspillage de temps et de ressources, au cas où le modèle appliqué sur l'étendue du pays n'apporte pas des résultats satisfaisants.

En Europe, l'état civil n'est efficient que depuis relativement peu de temps, ainsi, il n'est pas question de se décourager face aux obstacles qui caractérisent le fonctionnement du système d'état civil actuel. La persévérance reste l'atout final dans cette grande entreprise.

Journées d'Etude sur Brazzaville.

Actes du colloque

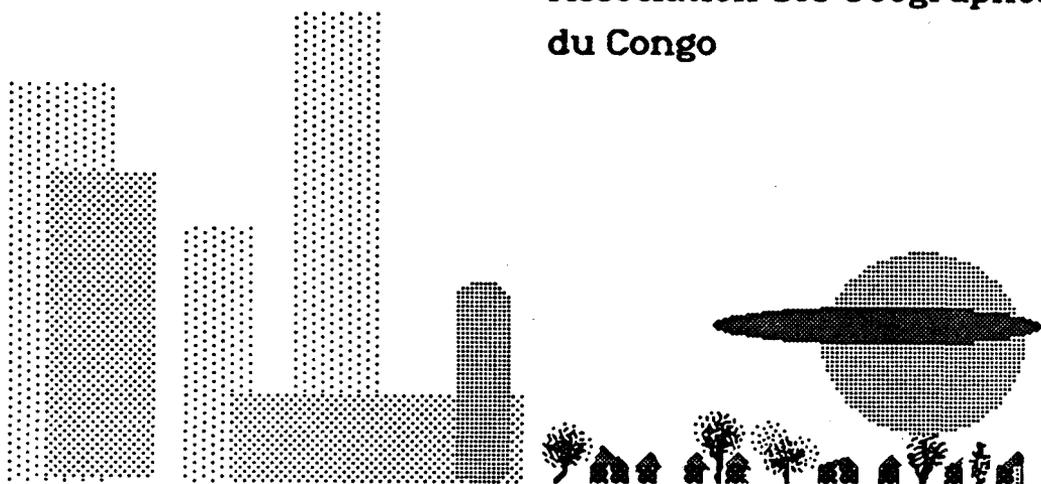
Brazzaville, 25-28 avril 1986.

ORSTOM

Santé Urbanisation

AGECO

**Association des Géographes
du Congo**



**Publié avec le concours de la Mission Française
de Coopération et d'Action Culturelle.**

Brazzaville. R. P. Congo.