

La réforme de l'état-civil au Sénégal : enjeux et perspectives.

Dior Fall Sow, magistrate, Association des Juristes Sénégalaises

I. Introduction

L'état-civil est l'un des services les plus fondamentaux dans un pays. Son importance se manifeste aussi bien sur le plan individuel que collectif.

Au plan individuel, il permet d'individualiser, d'identifier une personne dans l'organisation sociale et administrative. Il donne également à l'individu la possibilité d'exercer des droits variés. La copie d'acte de naissance est ainsi utilisée pour les mariages, s'inscrire à l'école, se présenter aux examens et concours, constituer des dossiers de demande d'emploi, obtenir la carte nationale d'identité, et à travers cette pièce, le permis de conduire et le passeport.

Au plan collectif, l'état-civil constitue, pour un pays, une source de données statistiques utilisables dans le cadre de la planification du développement socio-économique dans divers secteurs tels que la santé, l'éducation, les activités économiques, la recherche démographique, etc. En outre, la bonne gouvernance, la sécurité, garants d'une réelle démocratie ne saurait exister sans l'existence d'un Etat civil fiable.

Un bon fonctionnement du service d'état-civil constitue dès lors un enjeu de taille pour les collectivités locales dont il est l'une des compétences générales, pour les citoyens, qui en sont les usagers et pour les services de l'Etat qui doivent en assurer le contrôle.

Malgré ce constat incontesté de l'importance de l'état-civil pour un pays, il faut noter que l'état-civil au Sénégal connaît de sérieux problèmes qui exigent la prise rapide de mesures appropriées et efficaces par différents intervenants tels que l'administration, les ONG, les partenaires au développement, les organisations de la société civile et les médias.

En 2001 une étude-diagnostique sur l'état-civil a révélé un bon nombre d'inadéquations et de dysfonctionnements du service de l'état-civil.

L'exploitation des résultats de cette étude, conduite en partenariat avec le Ministère délégué chargé des Collectivités locales et l'Association nationale des Conseillers Ruraux (ANCR), a donné lieu à l'identification des difficultés majeures et à la proposition de recommandations pratiques pour l'amélioration de son organisation et de sa gestion.

Pour poursuivre le processus d'échange ainsi enclenché depuis octobre 2002, il est prévu différents ateliers en vue de mettre en œuvre les recommandations.

II. Les difficultés et dysfonctionnements du service de l'état-civil

Les difficultés et dysfonctionnements qui empêchent le système de l'état-civil d'être performant proviennent des constats concernant :

a) La méconnaissance des services de l'état-civil du fait que :

- L'importance et l'utilité de l'état-civil sont ignorées par la plupart des populations;
- Les règles de sa tenue sont peu comprises par la plupart des agents et officiers de l'état-civil;
- Les rôles des différents acteurs sont insuffisamment exercés ou peu compris.

b) l' inaccessibilité

- Elle peut être, physique, économique, socioculturelle.
- Les populations accèdent difficilement aux centres d'état-civil du fait notamment:
 - de leur éloignement des usagers;
 - de l'intervention d'intermédiaires rendant le coût du service trop élevé;
 - des barrières d'ordre culturel et traditionnel.

c) La non fiabilité de beaucoup d'état-civil

- De nombreuses irrégularités sont relevées dans la délivrance des copies d'actes;
- Le fonctionnement du service est peu conforme aux textes régissant l'état-civil;
- Les procédures ne sont pas harmonisées et il n'existe pas de manuel de procédures.

d) Inadaptation-non actualisation

- Le cadre juridique et institutionnel de l'état-civil est peu adapté aux réalités actuelles et pas harmonisé avec les textes de la décentralisation.

e) Faiblesse, inadéquation

- Les ressources humaines sont insuffisantes et peu adaptées à l'exercice effectif et efficace des missions qui leur sont confiées;
- Des ressources financières significatives sont générées par l'état-civil mais déviées, en grande partie, de leur destination à savoir les caisses des collectivités.
- Les moyens (matériels, financiers, humains, etc.) disponibles sont en décalage par rapport aux besoins des usagers et pour assurer des conditions de travail optimales aux agents de l'état-civil.

III. La synthèse des difficultés et recommandations prioritaires d'amélioration du système de l'état-civil

Pour faciliter la compréhension des difficultés identifiées et favoriser la formulation de propositions facilement exploitables, le système de l'état-civil a été décomposé en 5 séquences:

- la déclaration,
- la délivrance,
- la conservation,
- le contrôle et la surveillance
- les ressources.

Les mesures à prendre devront donc concerner les difficultés et dysfonctionnements constatés :

1) Concernant l'ignorance de l'utilité de l'état-civil, il conviendrait de :

- Former, informer et sensibiliser la population sur l'importance de l'état-civil.
- Impliquer les autorités religieuses (imams, prêtres, etc.);
- Vulgariser le Code de la Famille et les toutes les dispositions législatives relatives à l'état-civil.

2) S'agissant de la non tenue et fiabilité des actes de l'état-civil et de quartiers, il est essentiel de :

- Doter les villages et quartiers de registres ou à défaut de cahiers en quantité suffisante;
- Former et informer les acteurs et veiller à la bonne tenue de ces registres ou cahiers.

3) Au sujet des lenteurs constatées dans la délivrance des actes d'état-civil, il devient urgent :

- d'harmoniser les textes de l'état-civil et les textes de la décentralisation
- Transférer les compétences du sous préfet sur l'état-civil au Président des communautés rurales.
- D'eriger les chefs lieux de communautés rurales en centres principaux de l'état-civil;
- De créer des centres secondaires dans les villages centres et les quartiers;
- De Rendre obligatoire la délégation de signature dans certaines circonstances (empêchement, cumul, importance démographique)

Il faut noter que les Incidences négatives de la création de nouvelles collectivités locales dans la délivrance des actes de l'état-civil pourront être évitées par la prise de mesures réglementaires appropriées quant à la dévolution des registres aux collectivités concernées.

4) L'Insuffisance de locaux fonctionnels nécessite de :

- Prévoir une grande salle d'archivage au centre national de l'état-civil (CNEC) tenue par des spécialistes;
- Prévoir une salle d'archivage au greffe du tribunal régional de Dakar;
- Améliorer l'existant dans les autres greffes de l'intérieur du pays;
- Vulgariser un modèle type de centre de l'état-civil;
- Inciter les collectivités à respecter le caractère obligatoire des dépenses afférentes à l'état

5) La conservation des actes de l'état-civil et le non-respect des dispositions législatives et réglementaires, oblige les autorités compétentes en la matière à :

- Veiller à ce que les doubles des registres soient déposés au niveau du futur CNEC (moins de 100 ans) et de la Direction des Archives nationales (plus de 100 ans);
- Veiller à ce que la conservation des pièces annexes soit effective;
- Assurer un contrôle permanent par l'officier de l'état-civil du centre principal sur les centres secondaires;
- Assurer un contrôle régulier par les autorités administratives et judiciaires.

6) Le manque de Contrôle de l'officier de l'état-civil entraîne :

- la mise en place d'un module de formation concerté entre acteurs concernés (Etat, élus locaux, partenaires au développement);
- l'élaboration d'un manuel de procédures.

7) Insuffisance des ressources humaines doit être comblée par :

- le recrutement de volontaires de l'état-civil pour régler le problème du bénévolat;
- le recrutement des agents d'état-civil;
- l'utilisation pour les communautés rurales des possibilités offertes par les textes en matière de recrutement

8) Ressources Insuffisance des moyens financiers, pour y pallier, il conviendrait :

- de recouvrer la taxe rurale;
- d'apposer systématiquement les vignettes sur les copies d'acte délivrées et verser les recettes générées au trésor;
- de prévoir un fonds de dotation destiné à l'état-civil et le verser à temps;
- de délocaliser les centres principaux vers les chefs lieux de communautés rurales;

IV. Les défis clés ou facteurs à considérer

Il est important que certains facteurs, stratégiques soient considérés pour l'amélioration du système de l'état-civil, il est donc nécessaire de déterminer des axes majeurs parmi lesquels figureraient comme priorité :

- l'Adaptation des textes,

- l'information et l'implication des populations et des usagers,
- le contrôle et le suivi de la manière dont est géré l'état-civil,
- l'allocation de ressources.

Les défis ne pourront être relevés que s'il existe, une structure ou une autorité compétence chargée de la mise en œuvre effective des actions à mener pour l'amélioration du service de l'état-civil. Elle devra aussi rendre compte de l'ensemble des travaux engagés dans les différents axes.

Les axes prioritaires doivent être confiés chaque à un chef de file qui se chargerait d'en animer la phase de mise en œuvre. Ces chefs de file pourraient être les chefs de départements ministériels concernés par ces composantes.

La création de région-pilote ou des collectivités locales pilotes, pour avancer avec prudence dans la mise en œuvre de certaines actions, s'avère nécessaire. L'évaluation des résultats obtenus au cours de la phase pilote qui pourrait durer entre 6 mois et 1 an permettrait de passer à sa généralisation tout en apportant les correctifs nécessaires et les réglages utiles au plan juridique et institutionnel.

A ce niveau, il faut noter l'exemple de KOLDA, ville du Sénégal, située à 670 km au sud de Dakar, qui teste une expérience inédite: la déclaration de naissance par téléphone mobile. L'initiative est un partenariat entre l'ONG Aide et Action, l'opérateur Sonatel et l'Etat sénégalais. Elle se déroule dans un environnement où de nombreuses personnes n'ont pas d'extrait de naissance, y compris des élèves arrivant en classe d'examen. C'est le problème qu'a voulu résoudre Aide et Action.

Les premiers résultats paraissent satisfaisants, avec 300 déclarations de naissance enregistrées en deux mois. Le processus est sécurisé, avec un logiciel qui gère le système et une base de données pour stocker les informations. Chaque téléphone d'un village est rattaché à son centre d'état-civil qui dispose d'un téléphone codé », tout comme le chef de village.

Si l'expérience de Kolda est concluante, la déclaration de naissance par téléphone sera progressivement étendue aux autres régions du Sénégal, voire à d'autres endroits dans le monde, les mêmes difficultés se retrouvant dans beaucoup de pays en développement. Il serait aussi envisageable que les actes de mariage et de décès puissent aussi, plus tard, faire l'objet de services du même type.

Pour ce faire, il est indispensable de procéder régulièrement à des évaluations d'étape, par composante et globalement, pour mesurer l'état d'avancement de l'exécution des actions, afin de pouvoir apporter les correctifs nécessaires. Les chefs de file devront élaborer des rapports dont la périodicité devra être fixée et respectée.

Il est important de noter que l'amélioration du service de l'état-civil, ne saurait être réalisé sans la participation effective de tous les acteurs parmi lesquels, entre autres, l'Etat, les élus locaux, la société civile, les partenaires au développement, etc.

La mise en œuvre des actions retenues pour améliorer la gestion du système de l'état-civil doit être perçue comme étant un processus. Ce processus pourrait être conduit de manière progressive sur un horizon de 3 à 4 ans.

Le court terme pourrait concerner les actions qui devront être réalisables et visibles pour renforcer la crédibilité du nouveau virage et éviter que le programme d'amélioration ne soit perçu comme un programme de plus, sans résultats durables pour les populations. Certains aspects relatifs à l'amélioration des conditions de l'accueil et de l'information des usagers dans les centres de l'état-civil, l'approvisionnement correct desdits centres en imprimés, registres et mobiliers de rangement pourraient en faire partie. La conduite de la campagne de communication pour une meilleure compréhension des règles de fonctionnement de l'état-civil trouverait sa place dans ce cadre.

Le moyen terme concernerait des actions nécessitant un arbitrage entre départements ministériels ou entre acteurs en matière de dévolutions de compétences.

Le long terme viserait la qualité de l'état-civil, par exemple une plus grande professionnalisation des agents, la création de corps d'inspecteurs d'état-civil ou encore l'implication massive de la société civile dans la défense et l'aide à la bonne gestion de l'état-civil.