



CONGO : ÉTAT D'URGENCE SUR L'ÉTAT CIVIL

Suite de nos articles sur les programmes de coopération décentralisée. La Ville de Bruxelles aide au renforcement de l'état civil dans deux communes de Kinshasa, comme nous l'explique Mme Mary – Odile Lognard, Directeur général du Département Démographie de la Ville de Bruxelles.

En pratique, ces dossiers sont confiés à la Cellule Solidarité Internationale, qui est en charge de la gestion administrative, de la logistique...

“L'idée d'un soutien à la République démocratique du Congo remonte à 2002. Un premier accord de collaboration avec la Ville de Kinshasa, sous l'échevinat de Bruno De Lille, l'a concrétisé au sein du programme de coopération internationale communale (CIC) lancé par la Coopération belge et géré par l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Entre 2002 et 2007, la Ville de Bruxelles a introduit – et obtenu – chaque année une demande de subside pour poursuivre sa coopération avec le partenaire congolais en matière de gestion de l'état civil. Ensuite, nous avons intégré la phase pluriannuelle de ce même programme pour la période 2008-2012. La Ville de Bruxelles a donc été une des communes pionnières en matière de coopération décentralisée et n'a cessé depuis de poursuivre ses efforts.”

Quelle était la situation locale ?

“L'Etat civil au Congo est dans un état désastreux. Outre un sous-enregistrement systématique, le peu de données existantes a eu à subir les pillages qui ont secoué le pays ces dernières années. La plupart des archives ont été brûlées dans les années '90.

Le pays n'a par ailleurs plus connu de recensement de population depuis 1984. Les enregistrements de naissance, de mariage et de décès sont forts lacunaires et varient d'une région à une autre.”

Avec qui la Ville coopère-t-elle ?

“La Ville de Bruxelles a depuis le début entretenu une relation de partenariat avec la Ville-Province de Kinshasa et elle se focalise aujourd'hui sur deux des vingt quatre communes faisant partie de Kinshasa, aux profils radicalement distincts : d'un côté, la très pauvre et très peuplée Kimbanseke, commune excentrée et très populaire comptant approximativement un million deux cent mille habitants logés parfois dans des maisons en terre battue, de l'autre, la plus petite et plus huppée Gombe... encore que ce dernier qualificatif soit très relatif, il faut le ramener aux standards locaux et non aux nôtres. Même à Gombe, commune de 60-70.000 habitants où sont logés les ministères et les quartiers pour expatriés, l'enregistrement reste néanmoins lacunaire.”



Quelles difficultés ou défis pointeriez-vous ?

“Depuis le début, tant le politique que l'administration a témoigné d'un réel intérêt pour ces problématiques mais le plus grand défi chez nous est de maintenir cet intérêt. Parfois la lassitude peut poindre quand on constate une absence d'évolution. En dépit des bonnes volontés, la tâche est immense et on sent bien parfois, dans l'attitude de nos correspondants locaux, leur incapacité à pouvoir faire face à ces défis. Depuis 1991, le contexte général au Congo est celui d'une dégradation de la situation plutôt que d'une amélioration. Dès lors, il n'est pas anormal que certains se posent la question de l'utilité de

Humanitaire : les belges peu généreux ? A voir car...

AidEx est un salon consacré aux services et aux matériels essentiels aux interventions suite aux catastrophes, ainsi qu'à l'aide humanitaire à plus long terme. L'événement a eu lieu en octobre dernier au Brussels Expo et était accompagné d'une conférence qui a établi que : *“après avoir assisté à quelques-unes parmi les pires catastrophes naturelles que le monde ait vues au cours de ces dernières années, plus d'un quart des consommateurs belges (29%) admettent ne faire aucun don annuel aux œuvres humanitaires. Les femmes enregistrent des résultats encore inférieurs à ceux de leurs homologues masculins avec des dons moyens à hauteur de 47,32 EUR/an, contre 61,89 EUR pour les hommes.*

Malgré des chiffres inquiétants, la recherche menée par YouGov dans le cadre du salon, indique que la Belgique n'occupe pas pour autant le bas du tableau dans le palmarès européen des

pays les moins généreux. 33% des Britanniques, 30% des Français et 28% des consommateurs allemands ne versent jamais un centime.”

... le Secteur public est à la pointe

Si les chiffres font grises mines pour l'apport des particuliers, dans le même temps, l'Etat belge est, lui, un des plus gros donateurs européens en respectant (presque) le principe selon lequel les Etats sont invités à consacrer 0,7% de leur PIB à la coopération au développement...

Comme le précise le site du Ministère des Affaires étrangères : *“En 2010, l'aide publique belge s'élevait à 2.265 millions, 0,64% du RNB, le chiffre le plus élevé jamais atteint. Avec ce pourcentage, la Belgique se classe parmi les donateurs du Comité de l'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, en 6^{ème} position, après le Luxembourg, les pays nordiques et les Pays Bas.”*



notre action. Cependant, je constate que les choses bougent juste avant et dans la foulée d'une mission. Entre deux missions, tout reste relativement calme. Or, il est extrêmement difficile pour les fonctionnaires de dégager du temps pour ces missions. Nous pouvons en prévoir deux par an. Il faut donc en permanence insuffler la motivation pour le projet, présenter régulièrement des résultats, se féliciter des avancées, mêmes si elles sont minimes, se fixer des objectifs.

On peut évaluer l'effort consacré au dossier état civil à un mi-temps pour le département démographie de la Ville de Bruxelles."

Pourquoi se focaliser sur l'état civil ?

"Le faible taux de déclaration tant des naissances que des mariages et des décès incombe autant à l'insuffisance des moyens qu'au manque d'intérêt aussi bien de la population que des fonctionnaires à l'égard d'une démarche dont la portée leur échappe souvent. La finalité de l'acte est pourtant fondamentale en ce qu'elle est génératrice de droits pour celui qu'elle concerne. L'état civil établit l'identité, la filiation de la personne, permet de déterminer son âge... Pragmatiquement, il sert dans l'accès à la vaccination et aux papiers..."

Notre apport ne se limite pas à la transmission d'un savoir-faire technique, nous suscitons une prise de conscience du sens de la démarche d'inscription de l'enfant à l'état civil. Nous tentons donc de faire connaître l'importance de cet acte auprès de la population. Quant aux fonctionnaires, cette prise de conscience de l'intérêt et du caractère indispensable de leur travail leur restitue une légitimité qui pouvait avoir été perdue de vue. Et ce sens du travail est d'autant plus important que leur légitimité n'est pas consacrée par leurs revenus, leur salaire ne leur parvenant que sporadiquement et toujours très en retard."

Certains projets ont échoué. Quels conseils prodiguer à d'autres communes pour leur éviter des erreurs similaires ?

"Chaque commune de Kinshasa demande un recensement de sa population. Certains partenaires belges ont accepté de les aider en ce sens. Mais en Belgique, le recensement ne relève pas du secteur local. On ne dispose donc pas d'une expertise à partager. La Ville de Bruxelles a pourtant répondu positivement à nos partenaires et a donc dû construire sa méthodologie... en improvisant. On s'est limité à un quartier de Kimbanseke, à titre de test.

Force est de reconnaître que les résultats, sur un plan démographique, sont aberrants. Ce recensement est inexploitable, et inexploité. Or, ce projet a coûté l'engagement de "recenseurs" locaux pendant trois mois.

Ce projet est donc un échec, mais ce risque fait partie du jeu. On apprend de ses expériences. Le tout est de ne pas réitérer ses erreurs. Le fonctionnaire bruxellois est vu par son partenaire comme un expert. Les congolais expriment leurs demandes avec force, mais il faut vraiment savoir refuser celles auxquelles nous ne sommes pas en mesure de répondre correctement. Ce n'est que

Quelques constats chiffrés

Au départ du partenariat, le taux de déclaration des naissances était pratiquement zéro. Sur le plan démographique, il est estimé qu'une couverture des naissances au-delà de 50 % constitue une base de départ minimale à partir de laquelle nous pouvons commencer à travailler aussi sur les déclarations de mariage et de décès.

A l'heure actuelle, environs 50 % des naissances à Gombé sont enregistrées. Pour la commune de Kimbanseke le taux oscille entre 10 et 20 %.

Pour rappel, conformément à la législation congolaise, la déclaration de naissance doit avoir lieu dans la commune de résidence. En Belgique, la déclaration s'effectue dans la commune du lieu de la naissance de l'enfant.

Les communes congolaises sont soumises à une triple tutelle : celle exercée par le Ministère de la Justice, du Ministère de l'Intérieur et enfin celle du Conseil des communes.

dans les domaines que nous maîtrisons bien qu'il est possible d'amener quelque chose de positif.

Certaines communes belges sont actuellement confrontées à des demandes d'aide pour faire du recensement et le meilleur conseil que je peux donner est de prendre en compte notre expérience et de ne s'engager que dans les domaines où notre expertise est avérée."

Sur quels dossiers travaillez-vous prioritairement ?

"Le projet que nous estimons prioritaire est celui de l'enregistrement des naissances à l'état civil. On travaille sur les naissances car on constate une constante : l'enregistrement des mariages et des décès ne décolle qu'à partir du moment où celui des naissances est établi.

On dispose peut-être de 50% des déclarations de naissances à Gombé et probablement d'à peine 10-20% pour Kimbanseke. Comme on ne connaît pas le nombre précis d'habitants de ces communes, on travaille sur base d'estimations de la population totale et du taux de fécondité par tranche d'âge. On peut ainsi estimer peu ou prou le nombre de naissances réels et le comparer au nombre total de naissances déclarées. Ces chiffres nous permettent d'estimer un taux de couverture de l'ordre de 10%.

Pour estimer ce taux de couverture, on peut également travailler par enquête. En 2009 des enquêteurs sont allés dans les ménages et ont demandé un relevé de toutes les naissances et combien d'entre elles avaient été déclarées. Là, le taux de couverture semble plus important que dans nos estimations, de l'ordre de 30 % ... mais c'est simplement parce qu'il faut tenir compte d'un biais : les enquêteurs allant de porte à porte, ne touchent donc pas la tranche la plus pauvre de la population, ceux qui n'ont pas vraiment de domicile fixe.

Nous explorons pour l'instant une nouvelle piste qui consisterait à travailler "à la source", avec les maternités. A Kinshasa, la plupart des parturientes accouchent en effet dans des maternités. Il y a relativement peu d'accouchements à la



DANS NOS COMMUNES

maison. Nous voudrions que des fonctionnaires de l'état civil soient détachés dans les grandes maternités, celles qui procèdent jusqu'à 6.000 accouchements annuels. Kimbanseke abrite ainsi deux de ces grosses structures si l'on ne compte pas les autres petites cliniques et centres médicaux. Le problème est que, contrairement au système belge, la déclaration de naissance doit se faire non pas dans la commune de naissance mais bien dans celle de résidence. Il faut donc être attentif au risque de double recension des naissances.

Comme on peut le constater, rien n'est simple.

Au rang des autres différences avec le système belge contemporain, les actes et registres de la population congolaise sont essentiellement sur papier : le pays connaît trop de problèmes de coupures d'électricité pour pouvoir envisager de travailler déjà avec des ordinateurs. La municipalité de Kimbanseke n'en utilise d'ailleurs pas. Quant à Gombe, une informatisation

partielle est en cours. Pourtant, je pense qu'à terme, on ne pourra pas esquiver le passage à l'ordinateur. Peut-être par un approvisionnement solaire de l'électricité.

Par ailleurs, nous sommes en discussion avec le Ministère de la Justice congolais au sujet des actes de décès. Il n'y a pas d'acte de décès uniforme dans le pays."

Le programme CIC entrera dans une nouvelle phase en 2013. Avez-vous déjà des projets en tête ?

"Après 2013, on continuera certainement notre travail sur l'enregistrement des naissances et, comme je l'ai expliqué, on cherche à pénétrer les maternités pour améliorer ces enregistrements. On réfléchit à étendre notre partenariat, pourquoi ne pas travailler avec une troisième commune ?"



Philippe Delvaux
Avec la collaboration de Boryana Nikolova