REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

Comité National de Coordination en charge de l'amélioration des systèmes nationaux d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil

(CNC-CRVS)

RAPPORT D'ÉVALUATION DES SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL ET D'ÉTABLISSEMENT DES STATISTIQUES DE L'ÉTAT-CIVIL

MADAGASCAR, NOVEMBRE 2017

unicef

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT
AFRICAN DEVELOPMENT BANK

AFRICAN DEVELOPMENT FUND
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT

UNECA

ÉQUIPE DE RÉDACTION

Consultante Internationale :

Madame. Kadiatou Baldé, Consultante Internationale - Expert APAI-CRVS sous la supervision de Madame. Dorothée Ouissika, Statisticien Principal, Département statistique de la BAD

Consultants Nationaux :

Monsieur Zazaravaka RANDRIAMIALISOA, Consultant principal national

Madame Norberthe RAZAIARIVAO, Consultante en Droit

Dr. Norohasina RAKOTOARISON, Consultante en Santé publique et en Communication

Monsieur Mandimby RABARIJAONA, Consultant en Statistique et Informatique

Monsieur Arsène RAVELO, Chef de Service de l'état-civil à l'INSTAT

Secrétaire Permanent du Comité National de Coordination en charge de l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil :

Madame Haingotiana RASITEFANOELINA

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ **9**

INTRODUCTION **13**

1 CARACTÉRISTIQUES DU PAYS **16**
1.1 Caractéristiques géographiques 16
1.2 Caractéristiques démographiques et sanitaires 16
1.3 Caractéristiques administratives et politiques 17
1.4 Caractéristiques socio-culturelles 17
1.5 Protection sociale 18
1.6 Développement du secteur des NTIC 19

2 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION **20**
2.1 But et objectifs de l'évaluation 20
2.2 Phase préparatoire 21
2.3 Phase de collecte, de traitement et d'analyse des données 23
2.4 Principaux problèmes rencontrés 24
2.5 Limites de l'évaluation 25

3 ANALYSE DES CADRES POLITIQUE, JURIDIQUE ET RÈGLEMENTAIRE DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL **26**
3.1 Cadre politique du système d'enregistrement des faits d'état-civil 26
3.2 Cadre juridique du système d'enregistrement des faits d'état-civil 27
3.3 Forces et faiblesses des cadres politique et juridique du système d'état-civil 32

4 ANALYSE DE L'ORGANISATION, DU FONCTIONNEMENT ET DE LA GESTION DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL **33**
4.1 Organisation institutionnelle du système d'état-civil 33
4.2 Contrôle des activités des services d'état-civil 34
4.3 Cartographie et organisation des bureaux d'état-civil à Madagascar 35
4.4 Infrastructures et ressources du système d'enregistrement des faits d'état-civil 38
4.5 Forces et des faiblesses du cadre organisationnel et de gestion du système d'enregistrement des faits d'état-civil 41

5 ANALYSE DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, DÉCÈS, MARIAGES ET DIVORCES **42**
5.1 Dispositifs d'enregistrement des naissances et des décès 42
5.2 Dispositifs d'enregistrement des mariages et des divorces 45
5.3 Type et tenue de registres d'état-civil 47
5.4 Contenu des actes des faits d'état-civil 47
5.5 Notification des actes juridiques 48

5.6 Utilisation des formulaires et registres d'état-civil, et approvisionnement des bureaux d'état-civil 49
5.7 Coût de l'enregistrement 49
5.8 Gestion, sécurisation et archivage des documents d'état-civil 50
5.9 Déterminants socioculturels du processus d'enregistrement 52
5.10 Forces et faiblesses du processus d'enregistrement des faits d'état-civil 52

6 ANALYSE DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES CAUSES DE DÉCÈS À L'ÉTAT-CIVIL 54
6.1 Cadre législatif et institutionnel de l'enregistrement des causes de décès 54
6.2 Constatation des décès et enregistrement de leurs causes 55
6.3 Processus d'enregistrement des causes de décès 58
6.4 Qualité de la certification des décès 60
6.5 Forces et faiblesses du système d'enregistrement des causes de décès 61

7 ANALYSE DU SYSTÈME DES STATISTIQUES D'ÉTAT-CIVIL ET DES CAUSES DE DÉCÈS 62
7.1 Système des statistiques d'état-civil 62
7.2 Système des statistiques sur les causes de décès 66
7.3 Forces et faiblesses de la production des statistiques des faits d'état-civil 68

8 INFORMATISATION DU SYSTÈME D'ÉTAT-CIVIL 71
8.1 État des lieux 71
8.2 Disponibilité des matériels informatiques 72
8.3 Description du processus d'enregistrement des faits d'état-civil avec l'ordinateur 73
8.4 Stockage, sécurisation et partage des données 74
8.5 Système de gestion de l'identité 75
8.6 Forces et faiblesses de l'informatisation du système d'état-civil 75

9 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 77

REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUE 82

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre de zones enquêtées et taux de couverture atteint 25

Tableau 2 : Nombre de bureaux d'état-civil, rayon moyen d'action théorique et population moyenne desservie par région 36

Tableau 3 : Nombre de personnes affectées à l'enregistrement des faits d'état-civil dans les bureaux d'état-civil par fait d'état-civil..... 40

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Secrétaire d'état-civil d'une Commune urbaine..... 38

Figure 2 : État de conservation des registres de l'état-civil dans une Commune rurale 51

Figure 3: Circuit de constatation de mort naturelle en milieu hospitalier..... 55

Figure 4: Circuit de constatation de mort naturelle survenue à domicile 56

Figure 5: Circuit de constatation de décès suspect 57

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFD	:	Agence Française pour le Développement
APAI CRVS	:	"Africa Programme on Accelerated Improvement of Civil Registration and Vital Statistics"
BAD	:	Banque Africaine de Développement
WHO-FIC	:	World Health Organization- Family of Network Classifications
BMH	:	Bureau Municipal d'Hygiène
CEA	:	Commission Économique pour l'Afrique
CI	:	Consultante internationale
CAA	:	Chef d'Arrondissement Administratif
CCISE	:	Comité de coordination des informations statistiques et économiques
DEMOSTAF	:	Demography Statistics for Africa
CNC	:	Comité National de Coordination
CoD	:	Cause of Death
CRVS	:	Civil Registration and Vital Statistics
CSB	:	Centre de Santé de Base
CTD	:	Collectivité Territoriale Décentralisée
CUA	:	Commune Urbaine d'Antananrivo
DGAT	:	Direction Générale de l'Administration du Territoire
EC	:	Etat-civil
EDS		Electronic Data Systems
EKA	:	Ezaka Kopia ho an'ny Ankizy
ENSOMD	:	Enquête Nationale sur le Suivi des Indicateurs des OMD
EPIC	:	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPM	:	Entreprise Performance Management
FKT	:	*Fokontany*
GIZ	:	Gesellschaftfûr Internationale Zusammenarbeit
INED	:	Institut National de l'Études Démographiques
INSTAT	:	Institut National de la Statistique

JODM	:	Journal Officiel de Madagascar
MAP	:	Madagascar Action Plan
MCRI	:	Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions
MEN	:	Ministère de l'Éducation National
MFB	:	Ministère des Finances et du Budget
MICS-SUD	:	Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples
MID	:	Ministère de l4Intérieur et de la Décentralisation
MINJUS	:	Ministère de la Justice
MINSANP	:	Ministère de la Santé et de la Planification Familiale
MPPSPF	:	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme
NTIC	:	Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	:	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
RMAT	:	Rayon moyen d'action théorique
SG	:	Secrétaire Général
SNDS	:	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SP	:	Secrétariat Permanent
SSN	:	Système Statistique National
STD	:	Service Technique Déconcentré
TPI	:	Tribunal de Première Instance
UNFPA	:	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	:	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

REMERCIEMENTS

Ce rapport d'évaluation du système d'enregistrement des faits d'état-civil a été rédigé sur la base des informations collectées sur le terrain auprès des institutions impliquées dans le système d'état-civil. L'évaluation a été commanditée par le gouvernement de Madagascar pour répondre aux engagements qu'il a pris lors de la deuxième conférence des Ministres africains en charge de l'état-civil et la production des statistiques de l'état-civil qui a eu lieu à Durban en Afrique du Sud, du 06 au 07 septembre 2012. L'initiative a été soutenue par les partenaires techniques et financiers tant au niveau national qu'international, ainsi que tous les acteurs : société civile, secteur privé, ménages, CTD, etc. C'est la raison fondamentale pour laquelle le Gouvernement à travers le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation tienne à remercier tous les partenaires techniques et financiers notamment la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies à travers le Docteur Dimitri SANGA, Directeur du Bureau sous régionalAfrique de l'ouest, l'UNICEF Madagascar en la personne de son Représentant, Madame Elke WISCH etMonsieur Mohamed Abdallah Cherif -Représentant Résident du Groupe de la Banque Africaine de Développement à Madagascar.

Les remerciements s'adressent aussi à Monsieur Célestin RASOLOMAHOLY RAKOTOZANANY-Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Monsieur Théodore RANDRIAMAHENINA-Directeur Général de l'Administration du Territoire et à Madame Clarence RABE-Directeur de l'Administration du Territoire.

Sont également remerciés Madame Haingotiana RASITEFANOELINA- Secrétaire Permanent du CNC-CRVS et Madame Kadiatou Baldé-Consultante Internationale pour leur encadrement technique et administratif et l'appui qu'elles ont apporté aux quatre consultants nationaux depuis la contextualisation des questionnaires, en passant par la collecte de données jusqu'à la rédaction du présent rapport. Il s'agit de Monsieur Zazaravaka RANDRIAMIALISOA-Consultant principal national, Madame Norberthe RAZAIARIVAO-Consultante en Droit, Dr. Norohasina RAKOTOARISON-Consultante en Santé publique et en Communication et Monsieur Mandimby RABARIJAONA - Consultant en Statistique et Informatique.

Enfin, merci :

- à l'équipe du Secrétariat Permanent du CNC-CRVS qui a effectué la collecte des données auprès des institutions et auprès des populations bénéficiaires des services de l'état-civil,
- à l'équipe de la Section Protection de l'Enfant de l'UNICEF-Madagascar pour le plaidoyer et leur implication dans l'ensemble du processus d'élaboration de ce rapport depuis son initiation, constituée de Mesdames Anita INGABIRE et Nicolette MOODIE, Chefs de Section durant la période, de Madame Arisoa RAOELISON, Spécialiste en protection de l'enfant et de Monsieur Christian RAKOTONDRAFARA Chargé du suivi et de l'évaluation,
- ainsi qu'à toutes les personnes qui n'ont pas pu être citées mais dont l'apport a été déterminant pour l'obtention des informations et la rédaction du rapport.

RÉSUMÉ

Suite aux recommandations adoptées par les ministres africains en charge de l'état-civil lors de la deuxième conférence tenue à Durban (Afrique du Sud) en 2012, Madagascar s'est lancé dans le processus d'évaluation complète de son système d'état-civil en vue de disposer d'informations pour élaborer un plan d'action d'amélioration de ce système. Pour y parvenir, le pays a adopté l'approche méthodologique recommandée par le programme APAI-CRVS.

Les travaux d'évaluation ont commencé par la collecte d'informations à partir des documents existants (revue documentaire) sur le système d'état-civil, qui a été complétée par une collecte de données sur le terrain auprès des principales institutions impliquées dans les opérations d'enregistrement et de production des statistiques de faits d'état-civil au niveau central et au niveau périphérique. Au niveau central, les données ont été collectées auprès des Ministères suivants: la Justice, la Santé, l'Intérieur et la Décentralisation, Affaires Étrangères et les Finances à travers l'INSTAT. Elle a été également faite auprès du bureau municipal d'hygiène de la Commune urbaine d'Antananarivo et les bureaux d'état-civil de ladite Commune. Au niveau périphérique, les données ont été collectées dans les communes où sont situés les bureaux d'état-civil, les formations sanitaires (hôpitaux et les centres de santé de base I et II), les bureaux municipaux d'hygiènes, les tribunaux de première instance et les bureaux régionaux de l'INSTAT. Pour la demande de service, quelques groupes de discussion ont été également réalisés auprès des populations pour disposer d'informations sur les pratiques socioculturelles qui peuvent entraver la déclaration des faits à l'état-civil.

Les résultats de l'évaluation ont révélé que l'état-civil constitue une composante essentielle dans la réhabilitation de l'Administration publique qui fait partie des objectifs du Programme National de Développement 2015-2019 de Madagascar. Le pays a également ratifié les conventions régionales et internationales qui offrent des garanties constitutionnelles et favorisent le renforcement du cadre juridique national en matière d'état-civil et son application pour concrétiser les droits humains notamment ceux liés à l'enregistrement des faits d'état-civil.

L'analyse du cadre juridique a révélé que le pays dispose d'une loi propre à l'état-civil notamment la loi n° 61.025 du 09 octobre 1961 qui a subi de modifications successives pour tenir compte de l'évolution des textes sur le mariage, le nom, le domicile, la filiation et pour insérer des dispositions sur l'accès aux jugements supplétifs d'actes d'état-civil pour que tous les individus puissent bénéficier d'une identité. Elle est complétée par plusieurs autres textes juridiques et règlementaires dont, entre autres, ceux sur lesquels s'appuient l'enregistrement de l'information sur les causes de décès, la production des statistiques de faits d'état-civil et l'informatisation du système d'état-civil. En un mot, il existe plusieurs textes juridiques et règlementaires qui s'appliquent à l'état-civil, mais leur éparpillement ne facilite pas la gestion du système, conduisant même parfois à des difficultés de mise en œuvre.

La loi n° 61.025 du 09 octobre 1961 traduit les principes d'universalité, de continuité et de permanence, et couvre les 10 faits d'état-civil recommandés au niveau international. Elle rend obligatoire l'enregistrement des naissances et des décès, détermine les délais et les conditions de déclaration, et précise la procédure à suivre pour les déclarations tardives et les enregistrements hors délai légal. Les attributions et les

responsabilités des officiers d'état-civil sont aussi clairement définies dans la loi et elle prévoit des sanctions en cas de manquements pour assurer la régularité, la fiabilité et la confidentialité des déclarations des faits d'état-civil. La loi prévoit des dispositifs d'enregistrement des faits d'état-civil, elle définit la règle commune à tous les actes d'état-civil en termes de contenu et fixe le type d'informations à figurer sur chaque catégorie d'actes d'état-civil.

Cependant, la loi sur l'état-civil omet les fonctions de collaboration et de statistique qui sont d'un intérêt capital pour le fonctionnement du système. Elle ne donne pas une définition claire aux objectifs du système d'état-civil et ne définit pas les faits d'état-civil. Aussi, elle ne prévoit pas clairement de solides relations qui doivent liées les différents intervenants dans les opérations d'enregistrement et de production des statistiques de faits d'état-civil et n'institue pas un mécanisme de coordination des actions. On note également l'insuffisance des circulaires et des instructions en matière d'état-civil pour favoriser l'opérationnalisation de la loi sur l'état-civil. La loi sur l'état-civil n'institue pas l'enregistrement des causes de décès sauf les décès pour lesquels l'identité du défunt n'est pas connue et ceux dues à une maladie contagieuse. Elle ne prévoit pas non plus de dispositions sur le recours à la technologie avancée ou l'informatisation dans l'enregistrement des faits d'état-civil.

Par ailleurs, le cadre institutionnel identifie les acteurs clés du système d'état-civil et définit leur rôle. Sur le plan organisationnel, les bureaux d'état-civil sont rattachés aux communes où les faits sont déclarés et les actes sont établis. Par contre, il n'existe pas une structure de coordination du système ni au niveau national ni au niveau infranational pour suivre au quotidien les opérations. À cela s'ajoute l'inexistence d'un cadre règlementaire relatif au statut et à la qualification du personnel, aux conditions minimales à respecter pour l'infrastructure physique et matérielle des bureaux d'état-civil, au stockage et à la conservation des registres de l'état-civil.

Sur le plan opérationnel, plusieurs faiblesses caractérisent le système d'enregistrement des faits d'état-civil. Elles se résument principalement à : l'absence d'harmonisation des pratiques d'enregistrement marquée par le fait que d'importantes décisions sont laissées au soin des maires qui s'organisent en fonction des faibles moyens dont ils disposent et de leurs connaissances, la lourdeur des procédures liée à la multiplicité des documents (pièces) exigés par les services d'état-civil, la faible fonctionnalité de certains bureaux d'état-civil en termes de plage horaire d'ouverture dont la définition est laissée à l'initiative des maires, et l'inadéquation des délais prescrits pour la déclaration des faits d'état-civil avec l'environnement culturel, géographique et économique. A ces faiblesses, s'ajoutent les facteurs de blocage liés aux pratiques socioculturelles.

L'enregistrement de l'information sur les causes de décès est aussi caractérisé par les principales faiblesses suivantes : la non harmonisation du contenu du certificat de décès par les formations sanitaires et de celui du bulletin de vérification de décès par les BMH, la non utilisation de la Classification Internationale des Maladies ou CIM par les formations sanitaires pour le codage des causes de décès, la faible pratique de l'autopsie verbale et la non utilisation du formulaire de l'OMS, le faible renforcement de capacité des médecins et le manque d'interopérabilité entre le BMH et le Ministère de la Santé qui fait qu'il y a une gestion partielle des données sur les causes de décès par les deux institutions.

Le système de production des statistiques de faits d'état-civil se caractérise principalement par l'absence de disposition juridique sur la procédure de collecte, de contrôle de qualité, de traitement et d'analyse de données de faits d'état-civil. Aussi, les textes réglementaires ne prévoient pas la transmission d'un bulletin statistique des faits enregistrés à une structure donnée pour exploitation et traitement, de conditions minimales relatives à l'infrastructure physique et des matérielles pour le service de l'état-civil de l'INSTAT, au stockage et à l'archivage des fiches statistiques remplies. D'autres faiblesses sont liées :au faible moyen financier dont dispose l'INSTAT qui influe sur la disponibilité du personnel à affecter spécialement aux travaux de production des statistiques de faits d'état-civil, à l'absence d'un plan d'évaluation de performance du personnel, à l'utilisation de différents types de fiches statistiques par les bureaux d'état-civil à cause du retard dans la vulgarisation et la transmission des dernières fiches statistiques révisées par l'INSTAT, le retard dans la transmission à l'INSTAT des fiches statistiques remplies de la part des collectivités décentralisées (communes et districts), la non harmonisation du contenu du plan de tabulation aux normes internationales, l'inexistence d'une base de données nationale sur les statistiques de faits d'état-civil et des taux nationaux de couverture à partir des données enregistrées par le système et, la non prise en compte des causes de décès mal définies comme une catégorie à part dans la liste des maladies.

Quelques bureaux d'état-civil sont informatisés et il existe des opportunités de financement pour l'informatisation globale du système et son interconnexion avec d'autres systèmes nationaux. Toutefois, les principales faiblesses liées à l'informatisation du système d'état-civil sont les suivantes : la faible informatisation des bureaux d'état-civil avec de multitude de logiciels ayant de structures différentes qui ne sont pas interopérables et ne permettent pas de produire les statistiques de faits d'état-civil, les mauvaises conditions de sauvegarde, de stockage et d'archivage des données, l'insuffisance de moyens financiers des communes qui occasionne des ruptures de stocks de consommables informatiques et l'absence d'un programme de renforcement de capacité du personnel des services d'état-civil sur l'utilisation des outils informatiques.

Ainsi, pour relever ces faiblesses et améliorer le système d'état-civil malgache, il convient de mettre en œuvre les principales recommandations suivantes :

- Réviser les cadres législatif et institutionnel du système d'état-civil;
- Mettre en place un système de coordination, de suivi et évaluation, de plaidoyer et de communication;
- Améliorer le processus d'enregistrement des faits d'état-civil y compris les causes de décès;
- Renforcer la capacité du système d'état-civil en ressources (humaines et financières) et en infrastructures physiques et matérielles;
- Reviser le statut et la motivation des Secrétaires d'état civil dans les Communes;
- Améliorer la couverture d'enregistrement des faits d'état-civil;
- Améliorer le système de production des statistiques de faits d'état-civil y compris les causes de décès;

- Mutualiser par le service technique intercommunal, un agent chargé de collecte, d'analyse et transmission des données;
- Moderniser le système d'informations de l'état-civil;

INTRODUCTION

Madagascar a une tradition très ancienne d'enregistrement des faits d'état-civil qui remonte à l'époque monarchique (1878). À cette époque, l'état-civil était réservé aux « Sujets libres ». Le *Fokonolona* ou communauté de base avait l'obligation de rappeler à leurs membres de déclarer les naissances et les décès. La réglementation de l'enregistrement des faits d'état-civil prévoyait des droits et sanctions pour la non déclaration. En 1881, le Code des 305 articles prescrivait l'utilisation de livres officiels et l'établissement d'un délai de 8 jours pour l'enregistrement. Le dernier règlement était connu sous l'appellation *"règlement des Gouverneurs de l'Imerina de 1889"* qui a reproduit les dispositions antérieures concernant l'état-civil et a institué le droit de s'opposer à l'établissement d'un acte, d'en demander l'annulation ou la rectification.

Durant la période coloniale, des textes réglementaires viennent combler progressivement les lacunes antérieures notamment en termes de qualité des renseignements requis, de fonctionnement du service de l'état-civil et d'organisation administrative du territoire. En effet, depuis 1902, le paraphe et la cotation des registres, l'utilisation des formulaires, la tenue en double des registres, la transcription des mentions en marge et le ressort territorial de l'officier d'état-civil ont été établis.

Une année après son indépendance, le pays a adopté une loi propre à l'état-civil qui demeure en vigueur à ce jour. En outre, il existe d'autres lois et textes règlementaires qui complètent cette loi.

En 2004, le Gouvernement a mis en place un Programme National de Réhabilitation de l'enregistrement des naissances communément appelé Programme EKA (*"Ezaka Kopia ho an'ny Ankizy"* en Malagasy ou Action pour l'Acte de naissance des Enfants) avec le soutien de l'UNICEF. Ce programme avait pour objectifs l'enregistrement de façon rétroactive, tous les enfants âgés de moins de 18 ans sans actes de naissances et la systématisation de la déclaration des naissances dans le délai légal de 12 jours après la naissance (Publication-Unicef, 2006). Dans le cadre de ce programme, des mesures ont été aussi prises pour (i) faciliter l'accès des usagers au service d'état-civil en appliquant l'approche axée sur l'équité, (ii) faire face aussi bien aux obstacles et aux goulots d'étranglement empêchant l'accès au service d'état-civil, aux problèmes inhérents à l'indisponibilité des données statistiques sur les faits d'état-civil et (iii) une mobilisation des acteurs à la base : agents communautaires de santé, matrones, membres de cellules de veilles et les chefs *Fokontany.* De même, des textes ont été pris par le Gouvernement pour instituer la gratuité des premières copies d'actes d'état-civil (Rapport Madagascar à la 2ème conférence des Ministres en charge de l'état-civil, 2012).

La mise en œuvre de l'approche basée sur l'équité dans les régions Anosy et Androy a porté fruit, en ce sens qu'elle a permis en un an de faire baisser à hauteur de 10%, le pourcentage d'enfants non déclarés à l'état-civil dans ces régions. Ces baisses ont été également confirmées à travers les résultats des enquêtes dont la MICS-SUD réalisée en 2012 et l'ENSOMD qui concluent que la région Androy est celle où le taux d'enregistrement des naissances a fortement augmenté (19,2%), comparativement aux résultats de l'EDS de 2008-2009. L'approche a donc été utilisée par d'autres acteurs locaux pour des fins de planification dans le ciblage des communes vulnérables en plus de l'application d'autres mesures pour faire face aux goulots d'étranglement.

Cependant, les autres actions n'ont pas eu les effets escomptés. En effet en 2008, les actes de naissances ont été délivrés à 28% d'enfants de 0 à 18 ans parmi les 738.809 enfants de la même tranche d'âge recensés sans acte de naissances. Pour des raisons administratives, le processus n'a pas été mené jusqu'à son terme pour 66 % de ces enfants pour lesquels le jugement a été rendu mais la transcription et la délivrance des actes n'ont pas suivi. En outre, une première analyse des textes législatifs et réglementaires en matière d'état-civil a fait ressortir des faiblesses du cadre juridique et l'éparpillement des dispositions dans plusieurs textes.

Le gouvernement a également initié un processus de réhabilitation de l'état-civil dans la perspective de son informatisation avec le soutien de partenaires techniques et financiers. L'objectif étant d'accélérer l'enregistrement et la délivrance des copies d'actes, de faciliter les recherches dans la base de données pour la délivrance des extraits d'actes et pour faire les corrections et les amendements. Mais, la réalité est que certains bureaux d'état-civil informatisés n'ont pas produit des supports exploitables à des fins statistiques par manque de base de données. En conséquence, le système de production des statistiques de l'état-civil repose essentiellement sur les enquêtes auprès des ménages réalisées par l'INSTAT et qui ne se limitent qu'à l'enregistrement des naissances. Il s'ensuit que les taux de couverture nationale d'enregistrement des mariages, des divorces, des décès et des causes de décès ne sont pas disponibles.

L'enquête nationale sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement a estimé le taux d'enregistrement des enfants de moins de 5 ans à 83% et celui des enfants âgés de 5 à 17 ans à 88,1%. Les enfants disposant d'une copie d'acte de naissance au moment de l'enquête étaient de 61,8% pour les moins de 5 ans et de 73,7% pour ceux âgés de 5 à 17 ans (Rapport enquête nationale sur le suivi des OMD, 2012-2013).

Ainsi, pour pallier aux précédents efforts ad' hoc et éparpillés (au niveau national et par les partenaires) qui n'ont pas pu changer le système de façon systémique et globale, le pays s'est engagé à mettre en œuvre le Programme APAI-CRVS qui préconise une approche globale et intégrée conformément aux orientations et résolutions de la 2ème Conférence des Ministres africains en charge de l'état-civil et de la Statistique. Cette volonté manifeste du gouvernement malagasy s'est concrétisée par la nécessité de procéder à une évaluation complète de son système national d'état-civil en vue de disposer d'informations permettant de développer un plan d'action d'amélioration accélérée dudit système.

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du système d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de faits d'état-civil. Il est structuré en 8 grandes parties qui sont :

Partie 1 : Caractéristiques du pays

Partie 2 : Méthodologie de l'évaluation

Partie 3 : Analyse des cadres politique, juridique et règlementaire des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil

Partie 4 : Organisation, Fonctionnement et Gestion du système d'enregistrement des faits d'état-civil

Partie 5 : Analyse du processus d'enregistrement des naissances, décès, mariages et divorces

Partie 6 : Enregistrement des Causes de décès à l'état-civil

Partie 7 : Production des Statistiques de faits d'état-civil

Partie 8 : Informatisation du système d'état-civil

1 CARACTÉRISTIQUES DU PAYS

1.1 CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES

Madagascar est une Nation composée d'une grande île et de quelques autres iles dont la superficie totale vaut environ 597 000 km². Il est localisé entre 43° et 51° de longitude Est, et 12° et 26° de latitude Sud. Il se situe dans l'Océan Indien au large de la côte orientale de l'Afrique et présente un relief varié et accidenté, constitué de plaines côtières et de montagnes dont l'altitude est comprise entre 500 et 2 500 mètres.

Le climat, à prédominance tropicale, présente une certaine variété du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest : tempéré sur les plateaux, chaud et humide sur la partie orientale, subtropical sur la partie occidentale et semi-aride dans le sud. Mais des perturbations climatiques et une augmentation de l'intensité des évènements climatiques extrêmes tels que les inondations, la sécheresse et les cyclones sont déjà sentis et vécus actuellement.

Les cyclones tropicaux qui se forment dans le canal de Mozambique et dans l'Océan indien affectent le pays. Ainsi, pendant la saison cyclonique de Novembre à Avril, 3 ou 4 cyclones touchent le pays. Les 22 régions du pays sont toutes affectées, mais avec des fréquences différentes. Les zones côtières sont les plus fréquemment touchées. Les cyclones engendrent de grandes crues sources d'inondations par le débordement des eaux des lits des rivières ou par la rupture des ouvrages de rétention ou digues. Les zones à basse altitude sont les plus sujettes à des inondations.

Pendant les périodes de cyclones, les déplacements sont limités surtout en milieu rural car les routes sont coupées et les rivières ne sont plus navigables. Cette situation entraîne des retards dans la déclaration des faits d'état-civil. En outre, les archives tenues dans les mairies sont aussi affectées car il arrive que le toit du bureau de la Mairie s'enlève et que le local soit inondé ou même littéralement balayé par le cyclone. Ce qui provoque la détérioration ou la perte de registres d'état-civil.

Il est à noter également les migrations humaines à Madagascar par : la transhumance bovidés, les travaux saisonniers et l'exode rurale ; entrainant l'urbanisation sauvage dans les centres urbaines.

1.2 CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET SANITAIRES

En 2014, la population de Madagascar était estimée à environ 23,6 millions d'habitants[1] avec un taux de croissance annuel de 2,8%. C'est une population jeune car la moitié est âgée de moins de 20 ans et il y a presque autant d'hommes que de femmes avec un rapport de masculinité de 97,6%. Elle est encore à prédominance rurale car un peu plus de trois quarts y vivent (78%). Les ménages sont en général de grande taille avec une moyenne valant de 5,2 personnes.

[1] World Bank Indicators.

D'après la structure d'âge, Madagascar est de plus en plus caractérisé par la jeunesse de sa population car 64% sont âgés de moins de 25 ans, dont 47% ont moins de 15 ans et 32% des jeunes et adolescents âgés de 10 à 24 ans[2].

En 2012, le pays disposait 3260 établissements de santé publics dont 2606 Centre de santé de base. Cependant, on note une disparité régionale en matière de couverture en établissement de santé. La distance à parcourir pour atteindre un service de santé ou l'obligation de devoir prendre un moyen de transport sont autant de facteurs qui limitent leur accès. Le nombre d'habitant desservi par formation sanitaire varie de 11 287 à 5 258 selon les régions.

1.3 CARACTÉRISTIQUES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES

La loi organique n° 2014 – 018 du 12 septembre 2014 (J.O. n° 3578 du 03 octobre 2014, page 3690) et ses décrets d'application qui régissent les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées et fixent la création, le nombre et la délimitation des collectivités décentralisées ainsi que des circonscriptions administratives, les Communes en tant que circonscriptions administratives ont compétence pour toutes opérations ayant trait à l'état-civil.

Administrativement, Madagascar est subdivisée en provinces, régions et communes (urbaines et rurales). La commune, structure administrative de base, regroupe plusieurs *Fokontany*. Elle peut être classée urbaine ou rurale en fonction de l'effectif de sa population. Le pays compte 6 Provinces, 22 Régions, 119 Districts, 1 695 Communes et 18 251 *Fokontany*.

Sur le plan politique, Madagascar vient de sortir de la longue crise sociopolitique de 4 années[3] par le retour à l'ordre constitutionnel après l'élection du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale en 2013, des Maires en 2015 et des Sénateurs en 2016. Durant cette crise, le régime de Transition en place (non reconnu par la Communauté internationale) n'a pas bénéficié de l'aide internationale au développement et en particulier de l'appui budgétaire qui finance une grosse partie du fonctionnement de l'Administration publique. De plus, suite à l'absence de cette aide, le régime a maintenu la stabilité macroéconomique en diminuant massivement les dépenses publiques qui a réduit considérablement la capacité de l'État à améliorer ou tout au moins maintenir la performance de l'Administration publique au niveau central, des Communautés Territoriales Décentralisées (CTD) et des Services Techniques Décentralisés (STD), incluant l'efficacité des systèmes d'état-civil et de production des statistiques d'état-civil.

1.4 CARACTÉRISTIQUES SOCIO-CULTURELLES

En dépit de l'origine complexe du peuple Malgache, le pays véhicule un même langage (le malagasy est parlé par l'ensemble de la population). Le *fihavanana* est considéré par les Malgaches, comme une de leurs spécificités bien qu'il subisse actuellement des critiques et des controverses. Quoiqu'il en soit, les rites et les formalités coutumières dans les grands évènements (naissance, mariage, funérailles) traduisent

[2] Ministère de la Jeunesse et des Sports, 2017

[3] qui a commencé par le renversement du régime en place en 2009

le renoncement à l'individualisme, au particularisme et à la différence. La famille pour les malgaches est l'ensemble des descendants d'un même ancêtre historiquement connu, dont on peut établir une généalogie et grouper autour d'un tombeau commun. La grande famille a toujours un droit de regard sur les biens et intérêts d'un de ses membres.

La vie sociale est régie par le principe du devoir réciproque, transcendé par la notion du *tsiny* (punition des ancêtres en cas de défaillances à ses obligations). Le non rapatriement des défunts vers le tombeau ancestral et la non réalisation d'un enterrement digne et conforme aux coutumes sont très redoutés par les malgaches. La continuité de la descendance est d'une importance capitale. Ce qui peut expliquer la discrétion entourant l'enterrement des mort-nés ou des enfants à bas âge (pas de cérémonies funéraires ni d'ouverture du tombeau ancestral).

Dans les cérémonies traditionnelles (mariage, funérailles) une biographie des futurs époux et du défunt est toujours faite et où la parenté tient une place importante. La coutume fournit une protection de la famille et des formes d'union entre l'homme et la femme. Traditionnellement, l'accord verbal des deux familles suffit à rendre effectif l'union entre un homme et une femme. Les formalités coutumières pour sceller cet accord varient d'une région à une autre. Mais pour que le mariage soit valable, diverses sortes de compensations matrimoniales (argent, zébu) doivent être remises à la famille de la future épouse. La polygamie est reconnue par certaines coutumes et où les épouses ont les mêmes droits.

Au moment de l'accouchement, la femme malgache est toujours entourée par ses proches parents. La part successorale de l'enfant né hors mariage est la même que celle de l'enfant légitime.

Traditionnellement, l'éphéméride malgache est conçue suivant le mouvement astral. La notion de l'espace-temps est liée à la notion de destin chez les malgaches. Le *Mpanandro* (devin) fait office d'astrologue et dont la connaissance est intimement liée aux *vintana* (destinées).

La majorité des coutumes veut que le nom soit le reflet extérieur de la personnalité. L'usage est que les membres d'une même famille aient chacun un nom différent.

Dans la résolution des conflits, le recours au système judiciaire est perçu comme fragilisant la cohésion sociale en ce sens que ce procédé favorise les règlements de compte et les rancœurs.

Dans le contexte actuel, l'accès des personnes notamment ceux des couches vulnérables aux services sociaux de base n'est pas encore garanti et leur confiance dans les services de l'État est fortement érodée. Cette situation est accentuée par le comportement hostile des agents de santé et du personnel d'enregistrement des bureaux d'état-civil poussant la population à ne pas recourir à ces services, objet de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement local SNDL / accès aux services sociaux de base.

1.5 PROTECTION SOCIALE

Après l'échec de la Politique Nationale de Population pour le Développement Social et Économique de 1990 et de son Programme National de Population de 1996, et avec la forte contrainte d'une paupérisation quasi-généralisée de sa population (accentuée par l'impact négatif de la crise qui a appauvri non

seulement l'État mais aussi la population[4]) dont 81,3 % sont estimés vivant en-dessous de $ 1,25 par jour en 2011[5], le pays était en train de démarrer la mise en œuvre d'une Politique Nationale de Protection Sociale. Cette politique dispose trois piliers qui sont : l'assistance sociale, les services sociaux et la sécurisation sociale ainsi que la mise en œuvre du cadre institutionnel correspondant.

L'enregistrement des faits d'état-civil en particulier des naissances constitue en même temps un objectif et un outil de cette mise en œuvre. En plus de cela, la constitution d'un registre de bénéficiaires est un des principaux liens entre les systèmes d'état-civil d'un côté et de l'autre côté, celui de cette Politique Nationale de Protection Social notamment à travers l'établissement d'un fichier national unique de données personnelles.

1.6 DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DES NTIC

Malgré les difficultés politiques et économiques de ces dernières années, le secteur a connu des améliorations significatives dans : (i) la couverture du territoire par les infrastructures des différents opérateurs et l'accès aux services de téléphonie mobile et Internet par la population, (ii) la disponibilité de la capacité internationale grâce à l'interconnexion entre le pays et le reste du monde par des câbles sous-marins et (iii) l'amélioration de l'offre de services à la population y compris le lancement de nouvelles applications telles que le paiement mobile. Cette évolution très positive reste cependant limitée par une qualité sous-optimale du cadre juridique et réglementaire dans le secteur, qui a un impact négatif sur l'environnement du secteur de la communication.

[4] idem.

[5] Source : Base de données du Département des Statistiques de la BAD

2 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

2.1 BUT ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le but de l'évaluation est de développer un programme national d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil conformément au Programme APAI-CRVS qui a été adopté lors de la deuxième conférence des Ministres Africains en charge de l'état-civil et de statistiques d'état-civil à Durban en 2012. Pour atteindre ce but, les objectifs ci-après ont été fixés :

1. Déterminer les forces et les faiblesses des systèmes nationaux d'état-civil et de production des statistiques d'état-civil par rapport aux normes nationales et internationales de référence;
2. Déterminer l'efficacité et l'efficience de toutes les initiatives en cours qui concourent au renforcement et à l'amélioration des deux systèmes;
3. Fournir des recommandations pour l'élaboration du Programme national d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil.

Pour atteindre ces objectifs, le pays a adopté le cadre proposé par le programme APAI-CRVS à travers la mise en œuvre des orientations suivantes :

- le pilotage national et le caractère interministériel du cadre institutionnel (création du CNC-CRVS),
- l'interopérabilité, la modernisation, l'existence et l'utilisation de bases de données sécurisées pour l'informatisation,
- la conformité du cadre juridique et les outils de gestion de l'état-civil aux normes internationales tout en prenant en compte les spécificités de Madagascar,
- l'utilisation des statistiques d'état-civil comme outils de développement et comme outils de suivi de l'application et de la jouissance des Droits humains.

Ainsi, pour parvenir à ce résultat, 5 thèmes ont été retenus pour l'évaluation :

1. le cadre juridique et politique de l'état-civil
2. l'enregistrement des faits d'état-civil incluant les naissances, les mariages, les divorces et les décès
3. l'enregistrement des causes de décès
4. la production des statistiques de l'état-civil, et
5. l'informatisation du système d'état-civil et la gestion de bases de données

Pour atteindre les objectifs assignés à cette évaluation, diverses méthodes ont été utilisées pour collecter les données. Ce sont : examen ou la revue documentaire, les visites de terrain et les observations.

La revue documentaire a consisté en la synthèse des documents disponibles qui portent ou abordent les aspects liés à l'enregistrement des faits d'état-civil et à l'établissement des statistiques de l'état-civil.

Quant aux visites de terrain, elles se sont déroulées à travers des entretiens directs avec les différentes cibles de l'évaluation couplées avec des observations directes.

L'évaluation proprement dite a été faite à deux niveaux : au niveau de l'offre de service de l'état-civil et au niveau de la demande de service de l'état-civil notamment auprès des populations bénéficiaires. Elle a été menée en trois grandes phases : la phase préparatoire, la phase de collecte, de traitement et d'analyse des données, et la phase de rédaction et de validation du rapport d'évaluation.

Il convient de souligner que les principaux produits et résultats de ces trois phases ont été validés selon leur mécanisme de validation adopté par les différents comités.

2.2 PHASE PRÉPARATOIRE

La phase préparatoire de l'évaluation a consisté d'abord à mettre en place un dispositif institutionnel et organisationnel plus particulièrement les structures et mécanismes de gestion et d'exécution du processus d'évaluation et de validation des produits et des résultats (en septembre 2015). Conformément aux lignes directives du programme d'APAI-CRVS pour la conduite des évaluations, une mission de pré-évaluation à séjourner dans le pays au cours de cette phase en mars 2016, conduite par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et le Groupe de la Banque Africaine de Développement (BAD).Par la suite, les plans de travail assortis de calendriers ont été développés pour la réalisation de l'évaluation, et les consultants ont été recrutés (1 consultante internationale et 4 consultants nationaux). Cette phase a été également marquée par la rédaction des termes de références de la tenue de l'atelier de formation des équipes techniques du CNC-CRVS et de contextualisation des outils d'évaluation, et l'adoption de la méthodologie ou de l'approche d'évaluation.

2.2.1 ATELIER DE FORMATION SUR LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION ET L'ADAPTATION DES QUESTIONNAIRES AU CONTEXTE LOCAL

L'atelier de formation sur la méthodologie d'évaluation et l'adaptation des questionnaires a eu lieu du 28 juin au 5 juillet 2016. Il a été facilité par la consultante internationale et a consisté en la formation des formateurs des groupes thématiques du comité national de coordination du CRVS et des consultants. Elle a porté sur les questionnaires des 6 thématiques suivants :

- questionnaire sur le cadre législatif et politique
- questionnaire sur l'enregistrement des faits d'état-civil (naissances, décès, mariages et divorces)
- questionnaire sur l'enregistrement des causes de décès à l'état-civil
- questionnaire sur la production des statistiques de l'état-civil
- questionnaire sur l'informatisation et la gestion de bases de données de l'état-civil.
- le guide de discussion destiné aux populations et aux leaders d'opinion/communautaires / religieux.

En plus de la formation sur les questionnaires et l'approche méthodologique, les questionnaires ont été adaptés à la réalité du pays en termes d'état-civil. Enfin, ils ont été testés dans 4 endroits : le tribunal de Première Instance d'Anosy, le 4ème Arrondissement de la Commune Urbaine de la ville d'Antananarivo, la Commune Rurale d'Andranonahoatra et le Bureau Municipal d'Hygiène de la ville d'Antananarivo. Il est à noter qu'au cours de l'atelier, les principales difficultés rencontrées étaient relatives au besoin de traduire les questionnaires en langue Malagasy et quelques confusions émanent des participants à faire la différence entre les questions à poser à l'offre de service et à la demande de service (populations bénéficiaires).

L'atelier de formation a été complété par la définition des cibles de l'évaluation et leur répartition selon le plan d'échantillonnage ci-dessous.

2.2.2 ATELIER DE PRÉPARATION DES MISSIONS SUR TERRAIN ET DE RÉFLEXION SUR LA COUVERTURE DE L'ÉVALUATION

L'atelier de préparation des missions sur terrain et de réflexion méthodologique a eu lieu en septembre 2016, en deux sessions de deux jours et a été animé par une équipe de la Direction Générale de l'Administration Territoriale (Le DGAT, le Secrétaire Permanent du CNC-CRVS et les 4 Consultants nationaux). Les techniciens membres du CNC-CRVS qui devaient assurer la collecte d'informations sur terrain y ont participé.

L'atelier avait pour objets de :

1. renforcer les capacités des participants sur les questionnaires en version malagasy, sur les manuels d'enquête et les guides d'entretien et d'observation non participante pour en assurer une compréhension harmonisée et préparer les réponses aux éventuelles questions durant les missions sur terrain.
2. s'accorder sur le mécanisme de recueil des informations sur terrain et de mener une réflexion approfondie sur la couverture de l'évaluation
3. préparer les aspects administratifs, logistiques et financiers des missions sur terrain

Les résultats de la réflexion approfondie, suivis de plusieurs autres séances de réflexion ont également permis de déterminer le plan d'échantillonnage ci-dessous.

2.2.3 PLAN D'ÉCHANTILLONNAGE

Le plan d'échantillonnage a été fait à deux niveaux : au niveau de l'offre de service et au niveau de la demande de service (populations bénéficiaires).

En ce qui concerne l'offre de service, au départ, l'équipe technique du Secrétariat Permanant du CNC-CRVS avait adoptée de mener l'évaluation dans les 22 régions que compose le pays. Mais, après une réflexion approfondie ainsi que mentionnée au paragraphe précédent,cette approche a été remplacée par une approche à choix raisonné qui a touché :

- 30 Tribunaux de Première Instance (TPI),

- 22 Directions Régionales et Services Régionaux de l'Institut Nationale de la Statistique (SR INSTAT),
- 45 hôpitaux,
- 113 centres de santé de base et
- 113 services d'état-civil communal.

L'échantillon des communes a tenu compte des critères suivants :

- la typologie des Communes définie par le décret n° 2015 – 592 portant classement des Communes en Communes urbaines ou en Communes rurales et
- la possibilité d'obtenir de l'information dans le service d'état-civil.

Quant à l'échantillon relatif à la demande de service ou auprès des populations bénéficiaires, dans chaque région, l'échantillon a été constitué d'individus ou de groupes d'individus selon qu'il s'agit d'un groupe de discussion ou d'une interview approfondie.

2.3 PHASE DE COLLECTE, DE TRAITEMENT ET D'ANALYSE DES DONNÉES

Avant la collecte de données proprement dite, plusieurs travaux ont été réalisés en prélude de la préparation de la collecte de données sur le terrain. Ce sont :

- la revue documentaire ou la synthèse des documents relatifs à l'état-civil,
- la traduction des questionnaires et du manuel de collecte en Malagasy,
- la définition des localités à visiter,
- le développement de plans d'activités détaillés assortis de calendriers,
- la préparation informatique pour la saisie des données,
- l'élaboration des plans de tabulation et d'analyse des données,
- l'organisation de la logistique et des équipes pour la réalisation des différentes tâches.

2.3.1 COLLECTE DE DONNÉES SUR LE TERRAIN

Au niveau de l'offre de service, les données ont été collectées à l'aide des questionnaires élaborés à cet effet. Des observations directes ont été aussi faites pour faire des constats des situations marquantes et des réalisations physiques passées et en cours qui concourent au renforcement et à l'amélioration des deux systèmes. Celles-ci ont surtout concerné l'archivage et le classement des dossiers, la tenue des registres d'état-civil.

Des interviews individuelles et des groupes de discussion ont été réalisés avec des représentants des groupes socioculturels, socioprofessionnels et religieux qui peuvent avoir dans leurs croyances et leurs pratiques des éléments favorisants ou bloquants l'enregistrement des faits d'état-civil.

2.3.2 LE TRAITEMENT ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les informations collectées ont été d'abord saisies sur support informatique et leur qualité a été évaluée avant la sortie des tableaux, et les données qualitatives ont été dépouillées et analysées selon la méthode d'analyse de contenu.

2.3.3 LA RÉDACTION ET LA VALIDATION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Après l'analyse des données, les résultats ont été rédigés et présentés dans des rapports thématiques. Ces résultats ont été validés au cours d'un atelier technique réunissant les parties prenantes et les remarques et suggestions faites ont été intégrées dans les rapports thématiques. Le présent rapport a été rédigé sur la base des résultats contenus dans les rapports thématiques et il constitue le rapport global de l'évaluation du système d'état-civil à la lumière des recommandations du programme APAI-CRVS.

2.4 PRINCIPAUX PROBLÈMES RENCONTRÉS

2.4.1 AU COURS DE LA REVUE DOCUMENTAIRE

Le principal problème rencontré au cours des travaux de la revue documentaire est la non disponibilité des documents dans la plupart des institutions visitées du fait de la faible culture de documentation et de mémoire institutionnelle. Les documents en version papier ne sont pas souvent disponibles et de nombreux fichiers électroniques étaient introuvables ou irrécupérables.

2.4.2 AU COURS DE LA COLLECTE DES DONNÉES

Au niveau central, l'absence de responsables et ou de structures dédiées à l'état-civil à part le Ministère de la Justice et l'INSTAT a constitué une difficulté.

Au niveau des régions, les équipes se sont heurtées aux quatre principaux problèmes suivants :

- Inaccessibilité, du fait de l'insécurité, des communes situées dans les zones dites« ***rouge*** »situées notamment dans les Districts de Betroka et d'Ankazoabo Sud qui font partie du Grand Sud;
- Difficulté de joindre dans les délais impartis certaines communes très éloignées du Chef-lieu de District. Le sous-échantillon des Communes nouvellement créées a été largement affecté par ce problème car plusieurs d'entre elles étaient difficilement accessibles voire même très enclavées. A cela s'ajoute les problèmes d'insécurité;
- Coïncidence de la période de collecte de donnée avec la Semaine de la Santé de la Mère et de l'Enfant organisée par les autorités locales et les STD du Ministère de la Santé qui a rendu indisponible certains responsables;
- Absence de certains responsables qui étaient les plus recommandés pour le remplissage des questionnaires pour des raisons de maladie ou de mission.

Ainsi, les problèmes exposés ci-dessus ont eu des répercussions sur la couverture de l'échantillon préalablement définit pour la collecte de données sur le terrain notamment dans l'échantillon des centres de santé de base (70%) et des tribunaux (80%), contrairement au taux de couverture atteints dans les Communes, hôpitaux, les BMH et l'INSTAT sont élevés (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Nombre de zones enquêtées et taux de couverture atteint

Cibles de l'évaluation	Échantillon prévu	Réalisation	Taux de réalisation (%)
Tribunal de Première Instance	30	24	80,0
Direction Interrégional et Service Régional de l'INSTAT	22	22	100,0
Hôpital	45	42	93,3
Commune	113	108	95,6
Centre de santé de base	113	79	70,0
Bureau Municipal d'Hygiène	7	7	100,0

2.4.3 LORS DES TRAVAUX DE TRAITEMENT DES DONNÉES ET INFORMATIONS COLLECTÉES

Le principal problème rencontré au cours de cette phase est lié au retard accusé dans la saisie des données à cause de la coupure de courant survenue dans la salle affectée aux travaux de saisie qui a perduré plus d'une semaine.

2.5 LIMITES DE L'ÉVALUATION

Comme déjà annoncé, au départ l'objectif était de mener l'évaluation dans toutes les 22 régions du pays afin de disposer des informations au niveau national et pour une meilleure planification des activités et du budget de mise en œuvre du programme national d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil. Toutefois, le changement de cette option au profit d'un échantillonnage à choix raisonné rendrait difficile l'estimation des coûts des activités du nouveau programme d'état-civil.

3 ANALYSE DES CADRES POLITIQUE, JURIDIQUE ET RÈGLEMENTAIRE DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

3.1 CADRE POLITIQUE DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

La Constitution de la République de Madagascar, en son article 7, garantit les droits individuels et les libertés fondamentales, et mentionne en son préambule que le Pays fait siennes notamment la Charte internationale des droits de l'homme, les Conventions relatives aux droits de l'enfant, aux droits de la femme, à la protection de l'environnement, aux droits sociaux, économiques, civils et culturels.

La reconnaissance de la personnalité juridique fait partie des droits civils et l'enregistrement d'une naissance traduit ainsi la reconnaissance légale par l'État de l'existence d'un individu en tant que citoyen. Cette reconnaissance de l'enregistrement d'une naissance par l'État se traduit par le respect des accords de la convention relative aux Droits de l'Enfant qui stipule à l'article 7 que « *tout enfant doit être enregistré aussitôt à sa naissance et dès celle-ci, a le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux*». L'enregistrement à la naissance est donc un droit fondamental inaliénable qui donne une identité et une existence officielle à toute personne. Ainsi l'état-civil - qui est considéré comme un système qui permet à l'État d'individualiser ses ressortissants et aux individus de prouver leur identité, leur situation juridique, et de protéger leur personnalité et droits – occupe une place importante dans la Constitution du Pays.

En plus, Madagascar a ratifié d'autres traités qui prévoient le droit à l'enregistrement, en particulier la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, le Protocole relatif à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les traités de non-discrimination. Il convient de rappeler que, le lien fondamental entre les droits de l'homme et l'enregistrement des faits d'état-civil a été consacré par les déclarations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimal du mariage et l'enregistrement des mariages de 1962. Ces déclarations ont respectivement annoncé que *« tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom » ;* et *« tous les mariages devront être inscrits par l'autorité compétente sur un registre officiel».*

Ces traités sont considérés par le préambule de la constitution comme partie intégrante du droit positif malagasy. En plus, la Constitution en son article 95 stipule que l'organisation de la famille, l'état et la capacité des personnes et les régimes matrimoniaux relèvent du domaine des lois ordinaires. En cela, le cadre politique malagasy offre des garanties constitutionnelles solides.

L'établissement immédiat de l'acte de naissance, l'obligation de porter un nom et l'enregistrement des unions coutumières sont prévus par la législation nationale. En outre, la préséance des traités internationaux est reconnue par le Code de nationalité malagasy.

L'État-civil constituant un volet important de l'Administration, sa réhabilitation et la constitution des données correspondantes font partie du Programme National de Développement 2015-2019 de Madagascar qui, en son axe stratégique 1 « Gouvernance, État de Droit, Sécurité, Décentralisation, Démocratie, Solidarité nationale », mentionne les objectifs de « Réhabiliter l'Administration et Instaurer l'autorité de l'État » et de « développer les politiques publiques orientées vers l'efficacité, l'efficience et l'équité ». Ce Programme mentionne par ailleurs que « Des données valides, fiables, accessibles, fournies en temps utile, pertinentes par rapport aux réalités du pays et comparables au niveau international sont nécessaires aux fins de l'élaboration, de l'application, du suivi et de l'évaluation des politiques et programmes de développement ». Toutefois, les programmes nationaux existants auparavant se focalisaient uniquement sur l'enregistrement des naissances et n'abordaient pas l'état-civil comme un système d'ensemble.

3.2 CADRE JURIDIQUE DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

3.2.1 État des lieux

Le système d'enregistrement des faits d'état-civil est régi par la loi n° 61.025 du 09 octobre 1961. Cette loi pose la règle de la compétence territoriale, détermine les attributions de l'officier de l'état-civil, la tenue et les modes de vérification des registres d'état-civil et la compétence de l'officier public pour chaque acte de l'état-civil. La loi relative aux actes de l'état-civil décrit également les règles à suivre pour chaque acte d'état-civil et prévoit les dispositions propres pour assurer l'authenticité des actes de l'état-civil, leur reconstitution et leur rectification ainsi que les mesures transitoires. Cette loi régit l'enregistrement des faits d'état-civil de tous les nationaux malagasy et les étrangers ayant sa résidence habituelle à Madagascar.

Depuis son adoption en 1961, elle a maintes fois été modifiée et innovée sur les plans formel et procédural pour tenir compte notamment de l'évolution des textes sur le mariage, le nom, le domicile, la filiation et pour insérer des dispositions sur l'accès aux jugements supplétifs afin que tous les malagasy puissent bénéficier d'une identité.

Plusieurs autres textes complètent la loi relative aux actes d'état-civil dont :

- l'ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malagasy, pose les règles d'attribution ou d'acquisition de la nationalité malagasy (par la filiation ou par un acte volontaire). La nationalité fait partie intégrante de l'identité de l'enfant en établissant un lien direct entre la déclaration de naissance et le droit d'acquérir une nationalité (Art è et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant). Une réforme du Code de la nationalité malagasy a été entreprise récemment et où l'attribution de la nationalité malagasy à tout enfant né d'une mère malagasy est prévue;
- l'ordonnance n° 62-003 du 24 juillet 1962 portant sur le nom, le domicile et l'absence, notamment en ses articles 1 à 6 (J.O.R.M. n° 235 du 04.08.62, p. 1527) modifiée par la loi n° 90-012 du 18 juillet 1990 (J.O.R.M. n° 2008 E.S. du 23.07.90, p. 1294) autorise le changement de nom, fixe les règles d'attribution de noms et prénoms, du changement de nom et définit la notion de domicile.

La parution de cette ordonnance a nécessité l'abrogation de certaines dispositions relatives aux procédures d'enregistrement du changement de nom;

- l'ordonnance n° 62-089 du 1er octobre 1962 relative au mariage (J.O.R.M. n° 250 du 19.10.62, p. 2366) abrogée par la loi n° 2007- 022 relative au mariage et aux régimes matrimoniaux fixe les conditions requises pour contracter le mariage, la formation et la célébration de l'union, la preuve du mariage et la sanction des conditions du mariage ainsi que le principe du divorce judiciaire. Comparativement aux anciens textes qui abordent le mariage, les améliorations apportées par la nouvelle loi portent sur l'uniformisation de l'âge matrimonial pour les deux sexes à 18 ans ; l'égalité de droits et de responsabilités des époux ; l'introduction du délai de viduité et des conditions de nullité du mariage et la désignation du Chef du *Fokontany* comme représentant légal de l'autorité chargée de célébrer le mariage traditionnel.
- Le décret n° 63-264 du 9 mai 1963 et l'Instruction interministérielle n° 1818-DMM du 11 octobre 1963. J.O. n° 319 du 26.10.63, p. 2317) qui explicite les règles d'enregistrement des évènements survenus au cours d'un voyage maritime (naissances, décès, reconnaissances d'enfant né hors mariage) et la compétence de l'officier instrumentaire. La compétence de l'officier instrumentaire est limitée aux actes de naissance, de décès, de reconnaissance d'enfant naturel et à l'acte de déclaration d'enfant sans vie et cette compétence ne peut être exercée que dans les cas où l'établissement de l'acte ne peut se faire dans les délais légaux, par l'officier d'état-civil normalement compétent (le maire et ses adjoints, les agents consulaires). La délégation est interdite;
- la loi n° 63-022 du 20 novembre 1963 relative à la filiation, l'adoption et le rejet (J.O.R.M. du 30.11.63, p. 2479) définit l'adoption et le rejet, fixe les règles en matière de reconnaissance d'enfants nés hors mariage et détermine les lieux où l'enregistrement des actes de reconnaissance doit être effectué;
- l'instruction n° 0629/MJ-CAB du 23 octobre 1961(J.O n° 192 du 4.11.61 p.1912) qui porte sur la compétence des officiers d'état-civil et des notaires en matière de reconnaissance ; les conditions légales et les modalités de célébration du mariage ainsi que l'application des dispositions transitoires concernant le jugement supplétif d'acte de naissance pour les naissances antérieures à la date du 09 octobre 1961 et la régularisation des unions coutumières. Cette instruction précise que durant la période transitoire prescrite, aucune sanction afférente au retard ne sera prise ;
- le Circulaire n° 1103-DG1/AT du 1er Février 1961(JO du 14.02.61 p.289) fixant les règles générales relatives aux bureaux d'état-civil applicables dans toutes les communes de la République malagasy ; confirme la compétence des autorités responsables en matière d'enregistrement des faits d'état-civil notamment les maires et les adjoints aux maires, les Chefs de districts, les Présidents des tribunaux, le Procureur de la République et le Procureur Général ;
- le Circulaire n° 788-MJ/CAB du 29 décembre 1961 relative à la tenue de l'état-civil (J.O n° 204 du 13.01.62, p.40) modifiée le 31 mars 1964 (J.O. n° 348 du 04.04.64, p. 723) qui explicite toutes les dispositions législatives de la loi relative aux actes de l'état-civil et en énumère les modalités

d'application. Elle sert de document de base pour toutes les explications que les responsables de la surveillance de l'état-civil doivent constamment donner aux officiers de l'état-civil en soulignant l'objectif de l'état-civil malagasy et l'importance de l'enregistrement des faits d'état-civil. Cette circulaire permet d'inscrire sur les registres d'état-civil les morts fœtales pour combler le silence de la loi sur ce fait. Elle donne également le pouvoir aux greffiers de signer et délivrer certains extraits pour des questions d'ordre pratique (extrait d'acte de mariage quand le mariage n'a pas été célébré ou enregistré à la commune du siège du tribunal, extrait de naissance à usage scolaire ou pour obtenir une prestation familiale). Elle a mis fin à la pratique du collage dans la tenue des registres.

Il est à signaler que dans le cadre du programme EKA, des circulaires ont été établies par le Ministère de la Justice destinées aux Procureurs de la République, ces dernières années, pour intensifier le contrôle des registres et leur donner des instructions sur les irrégularités. Par ailleurs, un guide à l'intention des Chefs de districts et des Procureurs a été également établi et diffusé aux autorités de contrôle judiciaire et administratif précités.

3.2.2 Analyse comparée du cadre juridique national avec les normes internationales

Suivant les recommandations des Nations Unies, les lois nationales sur l'enregistrement des faits et l'établissement des statistiques de faits d'état-civil doivent :

- définir les objectifs du système ;
- énoncer le caractère obligatoire du système et prévoir des sanctions applicables en cas de non-respect;
- spécifier les fonctions du système d'enregistrement des faits d'état-civil ainsi que les services administratifs qui doivent intervenir dans son fonctionnement et préciser leurs contributions ;
- prévoir un mode de financement du système d'enregistrement des faits d'état-civil
- encourager l'utilisation des technologies avancées sans les spécifier.

Définition des objectifs du système : Découlant de la tradition juridique du droit romaniste, les concepts juridiques ne sont pas toujours systématiquement définis dans les lois malagasy. C'est ainsi que la loi nationale sur l'enregistrement des faits d'état-civil ne définit pas ses objectifs et les faits d'état-civil tel que prévu à l'article 1 de la loi organique des Nations Unies qui stipule que l'objectif de l'enregistrement des faits d'état-civil est de collecter, documenter, stocker, préserver et certifier les données relatives aux 10 événements affectant l'état-civil, (…). Néanmoins, les tenants et aboutissants de l'enregistrement des faits d'état-civil sont explicités par les Circulaires du Ministère de la Justice selon lequel l'état-civil malagasy est considéré comme un système qui permet à l'État d'individualiser ses ressortissants, de contrôler sa population et aux individus de prouver leur identité, leur situation juridique, et de protéger leur personnalité et droits.

Par contre, la loi couvre l'ensemble des faits d'état-civil tel que recommandé par les Nations unies à savoir : les naissances, mariages, décès, divorces, annulations de mariages, séparations judiciaires,

reconnaissance de paternité, décisions des tribunaux concernant la filiation, légitimations par mariage et les adoptions.

Toutefois, la loi sur l'état civil ne prévoit pas l'enregistrement des morts fœtales mais seulement les morts–nés.

L'obligation de l'enregistrement et des délais de déclaration : La loi relative aux actes d'état-civil rend obligatoire l'enregistrement des naissances et des décès et détermine les délais et les conditions de déclaration. Il précise également la procédure à suivre pour les déclarations tardives. Le Code pénal prévoit des sanctions sous forme de peine d'amende et/ou d'emprisonnement ne dépassant pas 30 jours pour la non déclaration. Le Code pénal punit également, les fausses déclarations, le concours à l'établissement d'acte d'état-civil faux, l'usage d'acte d'état-civil falsifié, etc.

Sanctions en cas d'infraction du personnel d'état-civil ou des autorités officielles : La loi définit clairement les attributions et les responsabilités des officiers d'état-civil et prévoit des sanctions en cas de manquements pour notamment assurer la régularité, la fiabilité et la confidentialité des déclarations des faits d'état-civil. Les infractions punies couvrent l'inobservation des délais d'établissement d'actes, l'établissement de faux actes, la mauvaise tenue et l'altération volontaire de registres et de copies d'actes, le non- respect des conditions de célébration des mariages, etc.

Fonctions du système d'état-civil dans la législation malagasy : Selon les Nations Unies, les principales fonctions qui incombent au système d'état-civil sont les suivantes :

- fonction juridique (enregistrer les évènements qui sont à l'origine de l'état-civil),
- fonction statistique (collecter des données sur ces évènements pour compiler les statistiques démographiques),
- fonction collaborative (coopérer avec d'autres entités publiques pour offrir des services à la population).

La législation malagasy prend explicitement en compte la fonction juridique dans la loi nationale relative aux actes d'état-civil, la loi n° 61.025 du 09 octobre 1961. Cette loi pose la règle de la compétence territoriale et s'applique à tous les nationaux quel que soit leur lieu de résidence et les étrangers vivant sur le territoire national. Elle vise également à assurer le caractère officiel et authentique aux actes de l'état-civil ainsi que la protection de la vie personnelle et familiale des individus. En effet, l'article 56 de la loi énonce le caractère authentique des actes comme suit « *Les actes d'état-civil et leurs copies intégrales sont des actes authentiques, à la condition d'être revêtus de la signature et du sceau de l'officier d'état-civil compétent ; ces actes et copies intégrales font foi jusqu'à inscription de faux de ce que l'officier d'état-civil a personnellement fait et constaté et seulement jusqu'à preuve contraire de la vérité des déclarations reçues par lui* ».

Cependant les fonctions statistiques et collaboratives ne sont pas clairement affirmées dans cette législation. Concernant la fonction statistique, ni le bulletin ni la transmission de données à des fins statistiques ne sont évoquées dans les textes en vigueur. Cependant, la loi institue des tables quinquennales établies par ordre alphabétique par année, par catégorie d'actes et séparément pour les naissances, pour les mariages, pour les décès, pour les adoptions, pour les rejets, pour les changements de

nom et pour les reconnaissances et légitimations. Ces tables sont établies à des fins de repérage d'actes en trois exemplaires conservés respectivement au centre d'état-civil, au greffe du Tribunal et au Ministère de la Justice. Aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit explicitement la procédure de collecte et de transmission des données de l'état-civil à des fins statistiques.

En matière de collaboration, la loi n'institue pas les relations et les liens fonctionnels entre les différentes structures intervenant dans le processus d'enregistrement des faits d'état-civil. Les formes de collaboration existantes sont généralement basées sur des simples relations de travail entre les institutions.

La législation n'institue pas non plus la coordination du système national d'enregistrement des faits d'état-civil. A la faveur de l'évaluation APAI-CRVS, il a été mis en place un Comité national de coordination en charge de l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil (CNC-CRVS).

Ce manquement peut être lié à l'absence de définition claire des objectifs du système d'enregistrement des faits d'état-civil et sa réduction à la fonction juridique. Les services administratifs qui interviennent dans le fonctionnement de l'état-civil et leurs contributions respectives découlent avant tout de la définition dans la loi sur l'état-civil de leur domaine de compétence tel que stipulé dans les textes portant leur organisation et leur fonctionnement.

Mode de financement du système d'enregistrement des faits d'état-civil : Le financement des opérations menées s'inscrit dans la loi de Finance à travers le budget de programme établi annuellement par chaque ministère impliqué dans le processus de l'enregistrement des faits d'état-civil et des subventions de fonctionnement accordé par l'État aux communes.

Cependant, la part des recettes destinée aux communes ne représente dans l'ensemble que 5% des recettes totales de l'État. Cela signifie que le niveau des ressources financières des communes dépend de la nature de la fiscalité locale mobilisée, de leur réelle capacité à améliorer le recouvrement des taxes et impôts et du développement des recettes tirées de l'exploitation des services communaux. La tarification des services de l'état-civil est fixée par les arrêtés communaux.

Chaque commune fixe les tarifs des services de l'état civil. Ainsi, les tarifs ne sont pas uniformes au niveau de chaque commune et certaines communes ne respectent pas le principe de la gratuité du premier acte d'état civil. Dans les 1 619 communes rurales sur les 1 695 communes que comptent le Pays, les recettes de l'état civil sont non négligeables.

Référence à l'utilisation des technologies avancées sans les spécifier : Aucune disposition de la loi sur l'état-civil ne fait référence au recours à des technologies avancées. Toutefois, le pays s'est récemment engagé dans la voie de modernisation des services publics y compris ceux de l'état-civil. Une règlementation de l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication a été mise en place. Elle repose principalement sur les textes législatifs ci-après :

- la loi n° 2014-026 fixant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives,
- la loi n° 2014 – 038 relative à la protection des données à caractère personnel,
- la loi n° 2014-025 sur la signature électronique,

- la loi n° 2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité.

3.3 FORCES ET FAIBLESSES DES CADRES POLITIQUE ET JURIDIQUE DU SYSTÈME D'ÉTAT-CIVIL

Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que le cadre politique et juridique qui régit le système d'état-civil malagasy présente des acquis sur lesquels la réforme devra consolider. Il s'agit de:

- la ratification par le pays des conventions régionales et internationales qui offre des garanties constitutionnelles et favorise le renforcement du cadre juridique national de l'enregistrement des faits d'état-civil et son application pour concrétiser les droits humains notamment ceux liés à l'enregistrement des faits d'état-civil;
- l'existence d'une loi spécifique sur l'état-civil qui facilite grandement la tâche du personnel d'état-civil et qui couvre les 10 faits d'état-civil recommandés au niveau international;
- la traduction dans ladite loi des principes d'universalité, de continuité et de permanence;
- l'existence de dispositions juridiques portant délégation de la fonction de contrôle de l'authenticité des actes aux officiers du ministère public pour faire face aux problèmes liés à l'insuffisance en nombre des tribunaux de première instance;
- la réhabilitation de l'Administration, dont l'état-civil en constitue une composante essentielle, fait partie des objectifs du Programme National de Développement 2015-2019 de Madagascar.

Cependant, les cadres juridique, réglementaire et institutionnel du système d'état-civil comportent des faiblesses qui entravent le fonctionnement des systèmes d'enregistrement et d'établissement des statistiques de l'état-civil. Ces faiblesses découlent essentiellement du fait que les objectifs du système ne sont pas fixés. Il s'agit principalement de :

- la concentration de la législation à la fonction juridique du système d'enregistrement et omettant ainsi les autres fonctions de collaboration et statistique;
- la faible mise en exergue des nécessaires relations qui doivent liées les différents maillons de la chaine de l'enregistrement d'une part, de l'enregistrement et de la production des statistiques sur l'état-civil d'autre part et conséquemment l'absence d'un mécanisme de leur coordination;
- la faible opérationnalisation de la loi marquée par l'insuffisance des circulaires et des instructions en matière d'état-civil.

4 ANALYSE DE L'ORGANISATION, DU FONCTIONNEMENT ET DE LA GESTION DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

4.1 ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SYSTÈME D'ÉTAT-CIVIL

À Madagascar, il n'existe pas une structure nationale en charge de la gestion et de la coordination de toutes les questions relatives à l'enregistrement des faits d'état-civil. Or cette fonction de coordination revêt une grande importance dans la mesure où le processus d'enregistrement implique plusieurs administrations.

Au terme de la loi organique n° 2014 – 018 du 12 septembre 2014, les opérations d'enregistrement sont de la compétence des communes et la loi relative aux actes de l'état-civil confère des prérogatives opérationnelles aux:

- Officiers d'état-civil qui sont chargés de recevoir les déclarations, l'établissement et l'authentification et la conservation des actes dans la limite de leurs circonscriptions. Dans les communes, les maires et leurs adjoints sont de droit des officiers d'état-civil. Ils peuvent déléguer une partie de ses attributions en tant qu'officier d'état-civil à l'exception de la signature aux délégués d'arrondissement ou aux agents communaux;
- Procureur de la République qui exerce le contrôle juridique des actes et des services d'état-civil ainsi que les greffiers des tribunaux qui délivrent les extraits d'acte des mariages non célébrés ou enregistrés à la commune du siège du tribunal délivrant et des extraits de naissances à usage particuliers tels que définis par les lois et règlements en vigueur;
- Médecins et sages-femmes, tenus d'établir une attestation de naissances et de décès survenus dans leur établissement à des fins de contrôle interne des officiers d'état-civil;
- Officiers d'état-civil des Consulats et des Ambassades (agents consulaires, agents diplomatiques), qui sont chargés de la transcription d'acte d'état-civil se produisant au sein des familles malagasy résidant à l'étranger.

L'article 3 alinéa 1 de l'Arrêté n° 1238-SAN insère les médecins des bureaux municipaux d'hygiène (BMH) dans la chaîne opérationnelle de l'enregistrement des décès en leur confiant la vérification des décès avant la délivrance du permis d'inhumer par l'officier d'état-civil.

Finalement, les acteurs institutionnels du système d'enregistrement des faits d'état-civil à Madagascar sont :

- le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation qui est l'autorité de contrôle administratif et de contrôle de légalité des collectivités territoriales décentralisées dont les Communes,
- le Ministère de la justice chargé du contrôle de l'authenticité des actes d'état-civil par le biais du Parquet des tribunaux de première instance. Il est également chargé de donner des instructions aux

Officiers de l'état civil lorsqu'ils ont des difficultés. En effet, les officiers de l'état civil travaillent sous la responsabilité et la subordination des Procureurs de la République,

- le Ministère de la Santé Publique à travers son réseau de formations sanitaires,
- le Ministère des Affaires étrangères à travers son Service des Affaires Générales et Consulaires par l'entremise des missions diplomatiques ou consulaires de Madagascar à l'étranger. Les attributions des officiers d'état-civil sont exercées à l'étranger par les chefs de poste consulaire et les chefs de poste diplomatique. Leurs attributions consistent à faire la transcription des actes d'état-civil des ressortissants malgache sur les registres de l'état-civil des ambassades et des consulats. En d'autres termes, elles recopient sur les registres de l'état-civil les actes dressés par l'officier public de la localité.

Il convient aussi de ne pas ignorer le rôle important joué par d'autres administrations qui ne sont pas indiquées dans la loi mais qui de par leurs attributions, jouent des rôles très importants dans la chaine de l'enregistrement des faits d'état-civil. Il s'agit du :

- Ministère de la population et des affaires sociales qui assure la sensibilisation pour la promotion de l'enregistrement des naissances et l'enregistrement rétroactif des groupes vulnérables comme les populations de la rue, les populations issues de ménages démunis;
- Ministère de l'Éducation Nationale qui contribue également dans le processus de l'enregistrement à travers les communautés éducatives locales (CEL) pour le recensement des élèves et enfants d'âges scolaires non scolarisés dont la naissance n'a pas été enregistrée à l'état-civil à des fins de jugements supplétifs;
- Ministère de l'Économie à travers l'Institut National de la Statistique (INSTAT) qui assure la production des statistiques de l'état-civil.

4.2 CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DES SERVICES D'ÉTAT-CIVIL

Au niveau des communes, les services de l'état-civil sont soumis à deux types de contrôle:

- Contrôle et la vérification du fonctionnement des services de l'état-civil par les Chefs de Districts nommés par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur, et
- Contrôle à postériori de la régularité et de l'authenticité de l'enregistrement des actes d'état civil, de la tenue des registres, par les autorités judiciaires dont les procureurs de la République des tribunaux de première instance.

En ce qui concerne le contrôle et la vérification du fonctionnement des services de l'état-civil par les Chefs de Districts qui peuvent être délégués au Chef d'Arrondissement Administratif, les textes réglementaires ne définissent pas les conditions minimales à respecter pour le bon fonctionnement d'un bureau d'état-civil. La question est de savoir sur quels critères se basent ces contrôles et vérification du fonctionnement des services de l'état-civil.

En outre, compte tenu du nombre d'actes produits par les communes qui doivent être soumis au contrôle de légalité des Chefs de Districts, les Chefs d'Arrondissement Administratif sont plus aptes à effectuer le contrôle du fonctionnement des services de l'état-civil auprès des communes.

S'agissant du contrôle de l'authenticité des actes d'état-civil par les autorités judiciaires, la loi stipule que la surveillance de l'état-civil incombe en premier lieu au Procureur de la République en précisant que les officiers de l'état-civil exercent leurs fonctions sous leur responsabilité et le contrôle des autorités judiciaires. Ce contrôle se traduit par une vérification inopinée et annuelle de la tenue et de la conservation des registres. Aux termes de l'Art 10 de la loi relative aux actes de l'état-civil, « le procureur de la République près du tribunal de première instance doit vérifier la tenue des registres, leur conservation dans le ressort de son tribunal et dresser tous les ans un procès-verbal sommaire des vérifications. Cette vérification doit être faite dans les cinq premiers mois de l'année et doit porter sur les deux doubles ». Les registres tenus dans les consuls font également l'objet d'une vérification annuelle.

Bien que l'observation du principe d'un contrôle central de l'enregistrement des faits d'état-civil soit essentielle, l'éloignement des juridictions et le volume important des affaires traitées au niveau des tribunaux de première instance rendent les efforts de vérification très difficiles. L'absence de données sur le nombre des rapports annuels de vérification de la tenue des registres témoigne de la défaillance du système de contrôle.

4.3 CARTOGRAPHIE ET ORGANISATION DES BUREAUX D'ÉTAT-CIVIL À MADAGASCAR

Dans la pratique, une Commune (rurale ou urbaine) est dotée systématiquement d'un bureau ou d'une personne chargé (e) de l'enregistrement des faits d'état-civil. La Commune Urbaine d'Antananarivo compte un bureau d'état-civil dans chacun de ses 6 Arrondissements.

Ainsi, Madagascar compte 1700 bureaux d'état-civil répartis entre 1695 Communes de Madagascar. La Commune Urbaine d'Antananarivo compte 6 bureaux d'état-civil[6]. Certaines communes nouvellement créées n'ont pas encore de locaux, les actes d'état-civil sont dressés au domicile du Maire. La création de nouvelles communes en tant que Collectivité Territoriale Décentralisée est règlementée et tient entre autres compte des critères suivants : l'étendue, démographie, communications, vocation socioéconomique et potentialités.

Il ressort du tableau 2 ci-après qui présente la cartographie des bureaux d'état-civil, leur rayon moyen d'action théorique et la population moyenne desservie, que la distance parcourue pour se rendre à un bureau d'état-civil est théoriquement de 11 Km à l'échelle nationale. On note de variations notables d'une province à une autre et d'une région à une autre. Le rayon moyen d'action théorique varie de 8 à 15 km à l'échelle des provinces et de 6 à 19 km selon les régions.

[6] Chaque arrondissement de la Commune Urbaine d'Antananarivo a un bureau d'état-civil, ce qui donne le total de 6 bureaux d'état-civil

Les provinces de Mahajanga et de Toliara, les plus étendues, et leurs régions, ont des distances à parcourir les plus élevées avec respectivement 15 et 14 km. Le contexte physique et la faible dynamique économique et de ses infrastructures sont sans doute à la base de la faible couverture en bureaux d'état-civil dans la province de Toliara. Par contre, la situation du contexte socioéconomique un peu plus favorable de la Province de Mahajanga suggère plutôt une inadéquation de la planification ou un faible intérêt pour les Communes de se doter des bureaux plus proches de la population.

L'éloignement des bureaux d'état-civil est une difficulté que la population a évoquée. Les conditions climatiques (périodes de pluies) et l'état des routes en rajoutent à cette difficulté d'accès des usagers aux bureaux d'état-civil. Cette situation fait que le délai de 12 jours de déclaration fixé par la loi a été jugé insuffisant par les prestataires de service et la population.

La population moyenne desservie par bureau d'état-civil est évaluée à 13.650 à l'échelle nationale, de 11 219 à 20 386 selon les provinces et de 8276 à 23 774 selon les régions. Cette situation témoigne d'une insuffisance de bureaux d'état-civil à travers le territoire national qui ne permet pas une couverture adéquate des besoins en déclaration des faits d'état-civil.

Tableau 2 : Nombre de bureaux d'état-civil, rayon moyen d'action théorique et population moyenne desservie par région

Province Région	Population	Superficie (km2)	Nombre de bureau d'EC	Densité (hab / km2)	RMAT[7] (km)	Population moyenne desservie
ANTANANARIVO	**6 258 631**	**60 132**	**307**	**104**	**7,9**	**20 386**
ANALAMANGA	3 304 614	17 442	139	189	6,3	23 774
BONGOLAVA	451 334	18 211	26	25	14,9	17 359
ITASY	723 166	6 572	51	110	6,4	14 180
VAKINANKARATRA	1 779 516	17 907	91	99	7,9	19 555
ANTSIRANANA	**1 658 652**	**44 563**	**144**	**37**	**9,9**	**11 518**
DIANA	690 785	20 530	65	34	10,0	10 627
SAVA	967 867	24 034	79	40	9,8	12 251
FIANARANTSOA	**4 173 573**	**74 707**	**372**	**56**	**8,0**	**11 219**
AMORON I MANIA	705 594	16 077	55	44	9,6	12 829

[7]RMAT : Rayon moyen d'action théorique

Province Région	Population	Superficie (km2)	Nombre de bureau d'EC	Densité (hab / km2)	RMAT[7] (km)	Population moyenne desservie
ATSIMO ATSINANANA	886 845	16 699	90	53	7,7	9 854
HAUTE MATSIATRA	1 183 363	21 208	88	56	8,8	13 447
VATOVAVY FITOVINANY	1 397 772	20 723	139	67	6,9	10 056
MAHAJANGA	**2 595 133**	**150 819**	**224**	**17**	**14,6**	**11 585**
BETSIBOKA	289 649	28 366	35	10	16,1	8 276
BOENY	789 125	30 973	44	25	15,0	17 935
MELAKY	285 774	40 352	37	7	18,6	7 724
SOFIA	1 230 585	51 129	108	24	12,3	11 394
TOAMASINA	**3 288 951**	**71 746**	**230**	**46**	**10,0**	**14 300**
ALAOTRA MANGORO	1 013 560	28 061	79	36	10,6	12 830
ANALANJIROFO	1 021 475	21 692	63	47	10,5	16 214
ATSINANANA	1 253 916	21 993	88	57	8,9	14 249
TOLIARA	3 579 064	189 177	302	19	14,1	11 851
ANDROY	724 251	18 995	51	38	10,9	14 201
ANOSY	662 942	29 342	64	23	12,1	10 358
ATSIMO ANDREFANA	1 299 384	66 628	110	20	13,9	11 813
IHOROMBE	308 187	25 909	26	12	17,8	11 853
MENABE	584 301	48 302	51	12	17,4	11 457
TOTAL	21 554 004	591 145	1579	36	10,9	13650

Source : INSTAT[8], 2008

[8]Un taux de 2,8% a été appliqué pour estimer la densité en 2017

4.4 INFRASTRUCTURES ET RESSOURCES DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

En absence de réglementation, la situation des infrastructures et des ressources aussi bien humaines que financières est variable d'une région à une autre, mais reste en générale inappropriée.

Concernant les infrastructures, les services d'état-civil sont logés dans les sièges des mairies ou dans des domiciles privés (pour les nouvelles communes). Les services visités disposent d'au moins un local comprenant une salle d'attente pour les usagers, des armoires pour le stockage des documents, de l'équipement d'enregistrement et de l'équipement informatique et de télécommunication. Mais, la plupart des tables-bureaux et matériels ne sont pas en bon état et peu d'entre eux sont fonctionnels. De même, les armoires de stockages sont souvent défectueuses et les équipements informatiques et de télécommunication sont obsolètes. Dans la majorité des Communes rurales, les vieilles machines à écrire sont toujours utilisées.

S'agissant de l'accueil des usagers, peu de salles d'attente de bureaux d'état-civil disposent de chaises. Finalement, l'accessibilité organisationnelle (liée au temps d'attente, au délai de délivrance des pièces qui du reste ne sont pas réglementés) et fonctionnelle (liée aux heures d'ouverture car les horaires réglementaires de travail des agents communaux sont fixés par Arrêté du Maire) posent également des difficultés à la population. Elle est un facteur de découragement qui a été souligné par la population lors des groupes de discussion en ces termes: « *En milieu urbain, il y a une longue file d'attente et des problèmes liés à l'organisation des horaires de fonctionnement des services; En milieu rural, le problème se situe au niveau du temps d'attente pour la délivrance du premier acte qui peut aller jusqu'à un mois*».

Figure 1: Secrétaire d'état-civil d'une Commune urbaine

Finalement, les conditions de travail du personnel d'enregistrement des faits d'état-civil ne sont pas satisfaisantes et ne répondent pas aux attentes des usagers.

Il a été constaté dans certaines communes que le personnel d'enregistrement se consacre également à d'autres tâches administratives de la Commune, surtout pendant la période électorale, les affaires de l'état civil sont délaissées.

S'agissant des ressources humaines, le décret n° 2015 – 960 fixant les attributions du chef de l'exécutif des Collectivités territoriales décentralisées accorde aux Maires, la prérogative de recruter toute personne qu'il juge compétente et indispensable à leur politique de développement. Il s'agit notamment des agents communaux dont les secrétaires d'état-civil. Au terme de l'article 39 de la loi n° 2015-008 du 1er avril 2015 (qui modifie celle de 2014), les agents communaux sont délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état-civil. Ils délivrent valablement sous le contrôle et la responsabilité du Maire, toutes copies, extraits et bulletins d'état-civil, quelle que soit la nature des actes. Dans la pratique, ils sont chargés d'enregistrer les déclarations, d'entretenir les relations avec les déclarants, les sages-femmes et les médecins, de gérer et classer les registres d'état-civil, de recevoir, d'inscrire les mentions marginales et de les expédier, et de délivrer les actes d'état-civil.

Le mode de recrutement, basé sur dossier ou sur recommandation, ne garantit pas toujours les compétences du personnel d'état-civil et peut influer négativement sur la qualité des services. D'autant plus que les Communes ne sont pas dotées de programme structuré de formation continue pouvant renforcer les capacités du personnel d'état-civil recruté. C'est le rôle de l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local. Dans la plupart des cas, seules des formations sur le tas et des recyclages périodiques sont assurées. Ces formations ne sont pas jugées suffisantes dans la conduite des opérations d'enregistrement des faits d'état-civil. Les salaires dérisoires du personnel d'enregistrement n'attirent pas non plus les personnes qualifiées.

Il convient de noter également l'insuffisance des effectifs du personnel dédié aux activités d'enregistrement des faits d'état-civil. Les données du Tableau 3 ci-dessous qui présente l'effectif du personnel affecté à l'enregistrement des faits d'état-civil dans certains bureaux d'état-civil illustrent cette insuffisance. Généralement, les mêmes personnes sont dédiées à l'enregistrement des 4 faits d'état-civil. Exceptés le bureau d'état-civil de l'Arrondissement I de la commune urbaine d'Antananarivo, les mairies de Mahitsy et de Bemanonga qui ont respectivement 6 et 3 personnes, dans la plupart des cas, les autres bureaux d'état-civil ne disposent qu'une seule personne qui s'occupe de l'enregistrement des 4 faits d'état-civil.

Tableau 3 : Nombre de personnes affectées à l'enregistrement des faits d'état-civil dans les bureaux d'état-civil par fait d'état-civil

RÉGION	DISTRICT	COMMUNE/BUREAU D'ÉTAT-CIVIL	NOMBRE DE PERSONNES AFFECTÉES			
			Naissances	Décès	Mariages	Divorces
ANALAMANGA	Ambohidratrimo	Mairie de Mahitsy	3	3	3	3
	Antananarivo I	1ère Arrondissement de la Commune Urbaine d'Antananarivo	6	6	6	6
	Antananarivo-Atsimondrano	Mairie d'Andranonahoatra	2	2	2	2
ITASY	Miarinarivo	Mairie d'Anosibe-Ifanja	2	2	2	2
VAKINANKARATRA	Ambatolampy	Mairie d'Ambatolampy	1	1	1	1
IHOROMBE	Iakora	Mairie de Ranotsara Nord	1	1	1	1
VATOVAVY FITOVINANY	Ikongo	Mairie de Tolongoina	2	2	2	2
	Mananjary	Mairie de Kianjavato	1	1	1	1
BOENY	Marovoay	Mairie d'Ankazomborona	1	1	1	1
SOFIA	Analalava	Mairie d'Analalava	1	1	1	1
	Antsohihy	Mairie d'Ambodimandresy	1	1	1	1
ALAOTRA-MANGORO	Ambatondrazaka	Mairie d'Ambatondrazaka	1	1	1	1
		Mairie d'Ambohidava	1	1	1	1
ATSIMO-ANDREFANA	Morombe	Mairie de la Commune Urbaine de Morombe	2	2	2	2
	Toliary II	Mairie de Mitsinjo Betanimena	2	1	1	1
MENABE	Morondava	Mairie de Bemanonga	3	3	3	3
		Mairie de Marofandilia	1	1	1	1
		TOTAL	**31**	**30**	**30**	**30**

Pour ce qui est des ressources financières, la structure des budgets des Ministères n'indique pas de lignes affectées spécifiquement aux activités d'enregistrement des faits d'état-civil. Les communes qui ont entre autres en charge de l'état-civil dans leur circonscription de compétence, reçoivent entre 2 et 5% des

recettes totales de l'État chaque année. Toutefois, il ne fait pas de doute que la part de cette subvention allouée aux opérations d'enregistrement des faits d'état-civil reste insuffisante et ne permet qu'à couvrir le paiement des agents communaux (ou secrétaires d'état-civil). Les ressources locales sont également faibles et dépendent fortement de la nature de la fiscalité locale mobilisée, de leur réelle capacité à améliorer le recouvrement des taxes et impôts, et du développement des recettes tirées de l'exploitation des services communaux. La tarification des services de l'état-civil est fixée par les arrêtés communaux.

4.5 FORCES ET DES FAIBLESSES DU CADRE ORGANISATIONNEL ET DE GESTION DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

Le cadre institutionnel du système d'enregistrement des faits d'état-civil identifie bien les acteurs clés et définit leurs rôles. Les bureaux d'enregistrement sont rattachés aux communes et la déclaration des évènements et l'établissement des actes sont administrés à ce niveau local.

Par ailleurs, le fait d'être partie intégrante de l'administration des communes, comporte l'avantage de couvrir l'ensemble du territoire et facilite l'établissement des limites territoriales de chaque bureau d'état-civil. Mais cette forme d'organisation requiert une forte coordination. Or, il n'existe de structure de coordination du système d'enregistrement des faits d'état-civil ni au niveau national ni au niveau infranational pour suivre au quotidien les opérations. Cette situation pose de sérieux problèmes de leadership et crée également des difficultés en termes d'uniformisation des pratiques et la normalisation des formulaires, des procédures et des méthodes. Finalement, chaque commune organise et gère son bureau d'état-civil à sa manière et selon ses moyens. Il s'en suit un affaiblissement du mécanisme de supervision et de contrôle des opérations d'enregistrement des faits d'état-civil qui finalement, se limite à chaque bureau d'état-civil portant ainsi atteinte à la qualité des services et des produits.

L'absence d'une structure nationale propre à l'enregistrement des faits d'état-civil ne favorise pas non plus la lisibilité des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions. C'est une situation qui favorise d'une certaine manière, les difficultés de ressources observées aussi sur le plan matériel, financier qu'humain.

On note également l'inexistence d'un cadre règlementaire relatif:

- au statut et la qualification du personnel d'état-civil chargé de l'enregistrement des faits d'état-civil,
- aux conditions minimales à respecter en termes d'espace, de mobilier, de fournitures de classement et de formulaires, de copies d'actes, de copie du registre local, pour un bureau d'état-civil,
- au stockage et à la conservation des registres et des documents d'état-civil.

La faible accessibilité géographique des services d'état-civil est aussi un point faible. La distance moyenne à parcourir généralement élevée, justifie également une faible utilisation des services d'état-civil.

5 ANALYSE DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, DÉCÈS, MARIAGES ET DIVORCES

5.1 DISPOSITIFS D'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES ET DES DÉCÈS

Lieu et délai de déclaration : Les naissances et les décès doivent être déclarés dans un bureau d'état-civil du lieu où ils surviennent dans un délai de 12 jours**.** Passé ce délai, l'enregistrement se fait par jugement rendu par le Tribunal de Première Instance compétent.

Ce délai s'impose également aux naissances et décès survenus au cours d'un voyage en mer lorsque le navire a la possibilité de faire escale dans une commune ou une circonscription consulaire.

Le délai légal de 12 jours pour la déclaration des naissances et des décès est jugé trop court par la population en raison des diverses difficultés d'accessibilité. Il serait à la base de certaines pratiques illégales (l'enregistrement tardif des faits à l'état-civil[9]en négociant avec un agent, etc.).

Ce délai est aussi incompatible avec les pratiques socioculturelles en matière d'attribution de nom à un nouveau-né encore en cours dans certaines régions et qui ne facilitent pas sa déclaration à l'état-civil dans le délai légal. En effet, ces pratiques culturelles requièrent que la survie de l'enfant soit bien assurée (robustesse et bien portant) avant de recevoir un nom.

Autorité de déclaration : L'officier d'état-civil (maires et leurs adjoints ainsi que les agents diplomatiques et consulaires) est l'autorité compétente pour recevoir les déclarations des naissances et décès survenues dans sa circonscription de compétence.

Le premier arrondissement de la mairie d'Antananarivo est la seule compétente pour l'établissement des actes de naissance et décès intervenus au cours d'un voyage maritime et quand le navire n'a pas pu faire escale dans une commune ou une circonscription consulaire avant le délai des 12 jours. Dans ce cas, c'est le Ministère de la Justice qui fait enregistrer les expéditions reçues du Ministère chargé de la Marine Marchande auprès du premier arrondissement de la mairie d'Antananarivo.

Qualité du déclarant: L'article 26 de la loi relative aux actes d'état-civil stipule que les déclarations de naissance doivent être faites par : le père ou la mère, un ascendant ou un proche parent, ou une personne ayant assisté à la naissance ou la personne chez qui la mère a accouché en dehors de son domicile. Les

enfants abandonnés sont déclarés par les personnes qui les auront trouvés.

L'article 31 de la loi relative aux actes d'état-civil stipule que les décès doivent être déclarés soit par le conjoint survivant, soit par les ascendants et descendants, ou l'un des plus proches parents, ou par une personne ayant assisté au décès, ou par un médecin appelé à constater le décès.

Il est également prévu que tout hôtelier, transporteur public, directeur d'établissement public ou privé qui, dans ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, aura eu connaissance d'un décès, doit en

[9]La loi ne prévoit pas un délai de grâce pour la déclaration tardive des faits. Tout enregistrement tardif donne lieu à un jugement supplétif.

aviser immédiatement soit l'officier de l'état-civil du lieu du décès, soit l'autorité civile qui se chargera de faire la déclaration. Aussi, toute personne trouvant un cadavre doit en informer aussi l'autorité.

Pour les villages éloignés des bureaux d'état-civil ou dans les communes urbaines qui couvrent des zones rurales importantes, les chefs de villages et de quartiers déclarent tous les 12 jours auprès de l'officier civil de leur circonscription, les naissances et les décès qui ont eu lieu dans leur circonscription et qui leur ont été préalablement communiqués par leurs administrés. Ces évènements sont notés dans des cahiers ou carnets réservés à cet effet avec toutes les informations requises. C'est une disposition prévue et proposée par la circulaire 788/MJ/CAB.

Les médecins et sages-femmes sont tenus par l'article 26 de la loi relative aux actes d'état-civil, d'établir une attestation de naissances et de décès survenus dans leur établissement et de la transmettre à l'officier de l'état-civil de la circonscription. Ces attestations servent en cas de besoin à des fins de contrôles des déclarations faites ou de détermination des naissances recélées.

Justificatifs demandés à la déclaration : Légalement, la déclaration des naissances et des décès est orale et aucune pièce justificative n'est exigée. Mais dans la pratique et selon les bureaux d'état civil, il est exigé une fiche de déclaration signée par le Chef *Fokontany* où l'évènement a eu lieu ainsi que des copies des cartes d'identités du déclarant ou du défunt, de celles des parents et des témoins. Aussi, pour la déclaration de naissance ayant lieu à domicile, en plus des documents susmentionnés, certains bureaux d'état civil (en milieu urbain) exigent également un certificat de résidence.

Pour les décès qui surviennent en dehors des formations sanitaires, le déclarant doit d'abord faire une première déclaration manuscrite au niveau du *Fokontany* qui doit être signée par le Chef *Fokontany* et se faire délivrer un certificat de résidence à joindre aux documents susmentionnés.

D'un autre côté, pour l'établissement des attestations de naissances et de décès, certaines formations sanitaires exigent les documents suivants : actes de naissance des parents ou cartes d'identité ou copie d'acte de mariages pour les naissances; carte d'identité ou livret de famille du défunt pour les décès.

Si la déclaration orale sans documents justificatifs est plus facile pour les usagers, elle peut cependant être sujette à la fraude que l'exigence de pièces justificatives peut atténuer. Mais d'un autre côté, l'exigence d'une multitude de documents justificatifs à obtenir au moment de la déclaration accroît les difficultés d'accessibilité qu'éprouvent les usagers et le temps consacré à l'enregistrement (dans certains cas, la délivrance du certificat de résidence peut prendre deux semaines).

Délais de délivrance des actes : La loi n°61-025 du 9 octobre 1961 relative aux actes de l'état-civil modifiée par la loi n° 66-017 du 5 juillet 1966, la loi n° 68-025 du 17 novembre 1968 et la loi n° 90-015 du 20 juillet 1990 à l'article 27 dit que : « L'acte de naissance est rédigé immédiatement et signé du déclarant et de l'officier de l'état-civil; Ce dernier peut faire contrôler la sincérité de la déclaration par un médecin ou par une sage-femme ». Par ailleurs, l'Art. 22 stipule que : L'officier de l'état-civil donne lecture des actes aux comparants et aux témoins. Il est fait mention dans les actes de l'accomplissement de cette formalité.

Dispositions concernant l'enregistrement hors délai légal : Au terme de l'article 68, le défaut d'enregistrement des naissances et des décès dans le délai légal de 12 jours peut être suppléé par un

jugement rendu sur simple requête écrite ou verbale présentée au tribunal ou à la section du tribunal du lieu où l'acte aurait dû être dressé. Le tribunal ordonne d'office toutes les mesures d'instruction et de publication qu'il juge nécessaires et la communication de toutes pièces utiles.

Dans la pratique, le processus de délivrance des jugements supplétifs se déroule comme suit :

Fokontany: au niveau *Fokontany*, le requérant doit obtenir un certificat qui atteste sa résidence dans la localité.

Formation sanitaire: sur décision du tribunal de première instance, le déclarant doit se rendre avec l'enfant (si c'est pour son enfant) à la formation sanitaire pour subir un examen somatique afin d'estimer l'âge.

Commune: le déclarant se rend à la Commune muni de la copie de sa carte d'identité où on lui fait remplir une fiche de déclaration. Après une vérification des registres, la Commune délivre au déclarant un certificat de recherche infructueuse pour confirmer le non enregistrement du fait.

Tribunal: Avec les 3 documents reçus au *Fokontany* (certificat de résidence), à la formation sanitaire (certificat d'examen somatique) et à la Commune (certificat de recherche infructueuse), et accompagnés par des témoins, le déclarant se rend au tribunal et après l'audience, on lui délivre le jugement supplétif. Toutefois la transmission du jugement au bureau d'état civil est faite par l'entremise du déclarant en vue de l'obtention de l'acte de fait d'état civil.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du programme EKA, le gouvernement a mis en place la loi n° 2007- 040 du 14 janvier 2008 en vue de promouvoir l'enregistrement des naissances des enfants non déclarées dans les délais. Durant sa période de mise en vigueur (de 2008 à 2011), cette loi a institué la tenue des audiences foraines spéciales pour la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance des enfants aux chefs- lieux de district et aux chefs -lieux des communes sur l'initiative des directeurs de l'Administration Générale et Territoriale et des Chefs de Districts de concert avec les maires pendant la période. Elle stipule à l'article 6 que par dérogation aux articles 6 et 15 de l'Ordonnance n° 60-107 du 27 septembre 1960 portant réforme de l'organisation judiciaire et l'article 39 bis du Code de Procédure Civile, les procédures aux fins de jugement supplétif d'actes de naissance ne sont pas soumises à la communication préalable. De même, la présence d'un Magistrat du Ministère public aux audiences foraines spéciales n'est pas obligatoire. Ces simplifications résultent du volume important des affaires portées devant les tribunaux, du nombre élevé d'enfants dépourvus d'actes de naissance et de l'insuffisance numérique des magistrats et du personnel judiciaire à satisfaire la demande de délivrance de jugements supplétifs d'actes de naissances.

Pour les enregistrements rétroactifs (qui n'est autre que la procédure judiciaire de jugement supplétif d'acte de naissance et de décès), la démarche était la suivante : (1) identifier, à travers le recensement, tous les enfants âgés de moins de 18 ans dont les naissances ne sont pas encore enregistrées à l'état-civil, (2) constituer pour chaque enfant de moins de 18 ans sans acte de naissance un dossier à partir duquel le jugement est rendu au cours d'une audience foraine, (3) transcrire les jugements rendus au cours des audiences foraines, et (4) délivrer les copies.

5.2 DISPOSITIFS D'ENREGISTREMENT DES MARIAGES ET DES DIVORCES

5.2.1 DISPOSITIF D'ENREGISTREMENT DES MARIAGES

Forme et âge matrimonial : À Madagascar, la loi reconnaît deux formes de mariage : le mariage civil et le mariage traditionnel. Elle interdit la bigamie et prohibe le mariage en ligne directe entre les ascendants et descendants légitimes ou naturels ainsi qu'en ligne collatérale.

La loi fixe l'âge de mariage à 18 ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Seul le Président du Tribunal de Première Instance peut accorder des dispenses d'âges à la demande du parent exerçant l'autorité sur l'enfant et le consentement de ce dernier.

Pièces exigées pour la constitution du dossier de mariage civil : Les pièces exigées pour chacun des futurs époux dans tous les cas de mariage civil ou traditionnel sont :

- une copie conforme d'acte de naissance délivré depuis moins de six mois ou, à défaut, acte de notoriété. Lorsque les futurs époux sont nés dans la commune de célébration du mariage, cette pièce n'est pas exigée, l'officier d'état-civil consulte simplement les registres,
- un certificat du notaire ou de l'officier public compétent attestant qu'il y a eu contrat de mariage s'il y'a lieu,
- le cas échéant, procès-verbal du mariage traditionnel.

Pour les mariages des mineurs, il est exigé une dispense d'âge du président du tribunal du lieu de la célébration et une autorisation écrite du père, de la mère ou de la personne exerçant l'autorité parentale si ces personnes n'assistent pas à la cérémonie. Si ces personnes assistent à la cérémonie de mariage, cette autorisation est orale.

Pour le mariage des veufs ou divorcés ou dont la précédente union a été annulée, il est exigé selon le cas :

- l'extrait de l'acte de décès ou expédition de l'acte de naissance portant mention du décès ou fiche d'état-civil concernant le conjoint décédé,
- l'extrait de l'acte de mariage ou de naissance portant mention du divorce ou de l'annulation ou expédition de la transcription de la décision judiciaire prononçant le divorce ou l'annulation.

L'officier de l'état-civil peut également se borner à consulter les registres ou à prendre connaissance du livret de famille.

Le mariage des veufs ou divorcés ne peut être célébré qu'après l'expiration du délai de viduité de 6 mois.

S'il y a eu accouchement mettant fin au délai de viduité, le dossier doit également comporter un extrait de l'acte de naissance de l'enfant ou toute autre pièce en tenant lieu, ou l'attestation donnée par le médecin ou la sage-femme intéressé.

Célébration et enregistrement du mariage : Le mariage civil est célébré publiquement par l'officier d'état-civil à la mairie de la commune choisie pour la célébration au jour fixé par les parties et en présence de deux témoins. La loi ne fixe pas de délai entre le dépôt du dossier et le mariage et ne requiert pas les

conditions de résidence. L'acte de mariage civil est dressé aussitôt après la célébration par l'officier de l'état-civil.

Le mariage traditionnel peut se dérouler en tout lieu des communes rurales mais en aucun cas sur le territoire d'une commune urbaine. Il est célébré en présence d'un représentant de l'autorité qui peut être le Chef *Fokontany*. Ce dernier en constate l'accomplissement et en établi un procès-verbal qu'il doit transmettre à l'officier de l'état-civil dans les 12 jours suivant le mariage. L'acte du mariage traditionnel est établi immédiatement à la remise du procès-verbal par le Chef *Fokontany* à l'officier de l'état-civil compétent.

Le mariage religieux ne peut être célébré qu'après son enregistrement à l'état-civil. L'ordonnance relative au mariage précise qu'il y a mariage «lorsqu'un homme et une femme ayant accompli les cérémonies traditionnelles constitutives d'une union permanente entre eux, cette union a été enregistrée à l'état-civil». Les ministres du culte ne pourront donc procéder à la célébration du mariage religieux qu'après l'enregistrement du mariage à l'état-civil. Dans la pratique, la difficulté d'obtention des pièces à fournir constitue un blocage à l'enregistrement des mariages à l'état-civil.

5.2.2 DISPOSITIF D'ENREGISTREMENT DES DIVORCES

Le Tribunal du lieu de Résidence de l'un ou l'autre époux ou du lieu de leur dernier domicile est le seul compétent pour juger du divorce. Le délai de traitement de la demande de divorce est fonction des étapes ci-dessous définies par la loi.

Lorsque les époux n'ont pas pu être réconciliés, le juge rend une ordonnance constatant la non-conciliation et transmet la procédure, dans son état, devant la juridiction compétente pour statuer sur la demande en divorce. La date de cette ordonnance engage l'instance et fixe définitivement la compétence de la juridiction saisie, quel que soit le changement pouvant intervenir ultérieurement quant à la résidence de l'un ou l'autre époux. Cette ordonnance, exécutoire par provision, n'est susceptible que d'appel. L'appel peut être interjeté dans le délai d'un mois pour compter du jour de l'ordonnance si les époux ont tous deux comparu en personne, ou du jour de la notification à l'époux défendeur, si celui -ci ne s'est pas présenté. Le juge peut toujours, en cas de non-conciliation, suivant les circonstances, ajourner les parties pour une durée qui ne pourra excéder six mois, après les avoir expressément avisés que ce délai leur est donné dans un but de réflexion et d'apaisement. À l'expiration de ce délai, l'époux demandeur du divorce doit présenter une demande de reprise d'instance en divorce. Le juge, par une ordonnance de non-conciliation prescrit les mesures prévues à l'article 88 (cf. loi relative au mariage et aux régimes matrimoniaux) et transmet la procédure à la juridiction de jugement. Après débats en Chambre de Conseils ou conclusion du Ministère Public, la cause est inscrite au rôle, instruite et jugée suivant les règles éditées par le Code de Procédure Civile.

Une fois le divorce rendu définitif, la transcription du jugement sur les registres des mariages doit se faire dans le mois au cours duquel la décision a eu lieu. L'officier de l'état-civil, sur les registres duquel a été effectuée la transcription du jugement, en fait mention en marge de l'acte de mariage sur les registres du lieu où le mariage a été célébré ou enregistré ou du lieu du dernier domicile des époux à Madagascar si le

mariage a été célébré à l'étranger et des actes de naissance des parties et donne avis du divorce à mentionner au greffier du tribunal compétent. Des modèles de formulaires d'avis sont prévues par la loi.

L'évaluation a relevé une faible observation des dispositions législatives en matière de transcription des divorces. En effet, les entretiens réalisés ont révélé que les divorces prononcés par les tribunaux ne sont pas systématiquement enregistrés à l'état-civil et les mentions ne sont pas toujours faites en marge des registres de l'état-civil. Cette situation résulte d'une part, de la méconnaissance de la loi et d'autre part, du manque de suivi et de contrôle entre les tribunaux et les communes.

Dans la pratique, la transcription du divorce est généralement effectuée quand le ou la divorcé(e) veut se remarier.

5.3 TYPE ET TENUE DE REGISTRES D'ÉTAT-CIVIL

Les registres utilisés dans les bureaux d'état-civil sont de type« livres-registres ». Ils sont tenus en double exemplaire distincts pour chaque fait d'état-civil dont l'un est conservé au bureau d'état-civil et l'autre est transmis au greffe du tribunal. Toutefois, pour des raisons d'économie, le Circulaire n° 788-MJ/CAB du 29 décembre 1961 relative à la tenue de l'état-civil modifiée le 31 mars 1964, laisse le choix aux mairies d'utiliser selon le nombre d'actes enregistrés dans l'année, soit des registres distincts pour chaque catégorie d'acte, soit des registres comportant 2 ou plusieurs catégories d'actes. En d'autres termes, il peut être inscrit dans un registre unique, les actes de naissance, les actes de décès et les actes de reconnaissance d'enfant né hors mariage (article 28).

Chaque feuille du registre doit être cotée et paraphée par le Président du tribunal de première instance. Les renseignements doivent être inscrits à la main et à l'encre ou à l'aide d'une machine spéciale à frappe directe sur registre pour les mairies qui peuvent s'en procurer. L'utilisation du crayon à bille est interdite.

Dans la pratique, les stylos à bille sont utilisés par la majorité des Communes.

Dans certaines Communes informatisées, les déclarations sont saisies sur des ordinateurs, les feuilles de registres officiels dans ce cas servent de papier imprimante. Elles sont ensuite reliées pour constituer des registres.

5.4 CONTENU DES ACTES DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

À Madagascar, la règle commune à tous les actes de l'état-civil est qu'ils énoncent l'année, le jour et l'heure où ils sont reçus, les prénoms et le nom de l'officier de l'état-civil, les prénoms, nom, profession, domicile et si possible, les dates et lieux de naissance de tous ceux qui y sont dénommés (article 19 de la loi relative aux actes d'état-civil). Pour chaque catégorie d'actes, la loi institue que soit mentionnée les informations suivantes :

- l'acte de naissance doit énoncer le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe de l'enfant et les noms et prénoms qui lui sont donnés, les noms, prénoms, âge, lieu de naissance, profession et résidence habituelle des père et mère et, s'il y a lieu, les noms, prénoms, profession et résidence habituelle du déclarant. Ces informations figurent sur les actes de naissance délivrés par l'officier

de l'état-civil ainsi que la référence (l'année) du registre de l'état-civil dans lequel la naissance a été enregistrée;

- l'acte de décès doit mentionner la date, l'heure et le lieu du décès ; Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance (âge approximatif quand la date de naissance ne peut être indiquée), profession et domicile du défunt (e) ; Les nom, prénoms, professions et domicile de ses père et mère ; Les nom, prénoms de l'époux, si la personne décédée est mariée et s'il y a lieu, les nom, prénoms, âge, profession et domicile du déclarant et, le cas échéant, soit son degré de parenté avec le défunt, soit la circonstance à laquelle il a assisté au décès. Les actes de décès délivrés par l'officier de l'état-civil contiennent toutes ces informations et vont au-delà en fournissant les informations sur les deux témoins et la référence (l'année) du registre de l'état-civil dans lequel le décès a été enregistré;
- l'acte de mariage doit énoncer les noms, prénoms, profession, âge, date et lieu de naissance, filiation et résidence des époux ; Le consentement des parents, dans les conditions qui sont fixées par la loi relative au mariage ; La nationalité déclarée par les futurs époux sur l'interpellation à eux faite par l'officier de l'état-civil ; La constatation par l'officier de l'état-civil que les contractants ont déclaré ou accepté de se prendre pour époux ; Les prénoms, noms, âges, profession et résidence habituelle des témoins. Toutes ces informations sont aussi prises en compte dans les actes de mariage délivrés par l'officier de l'état-civil;
- le jugement de divorce est une mention en marge à transcrire sur les actes de naissance et de mariage des parties et doit porter essentiellement l'indication de la date de l'acte dont il est fait mention, les numéros de cet acte ainsi que la date à laquelle la mention marginale est apposée. Ces informations sont prises en compte par l'officier de l'état-civil dans la transcription des jugements de divorce en marge des actes de naissance et de divorce des parties;
- Les actes de divorce contiennent les informations suivantes : le numéro de l'acte et la date d'établissement, les noms et prénoms du couple, le numéro et la date à laquelle la décision a été prononcée par le Président du tribunal, le tribunal qui a prononcé le divorce, la mention qui désigne laquelle des deux parties a eu tort, le nom de la Commune où a eu lieu le mariage, le nom de l'officier de l'état-civil de la Commune où a eu lieu le mariage qui enregistre l'évènement dans le registre des divorces.

5.5 NOTIFICATION DES ACTES JURIDIQUES

La transmission des annotations complémentaires incombe à l'officier de l'état-civil et au greffier du tribunal qui a statué. Les mentions sont faites, en ce qui concerne les registres de l'année en cours et les exemplaires des années écoulées conservés au centre d'état-civil, par l'officier de l'état-civil, et pour les registres des années écoulées, conservés au greffe de la juridiction civile par le greffier de ce tribunal. A cet effet, l'officier de l'état-civil donne avis au greffier, de l'acte ou jugement à mentionner. Et dans tous les cas, la transcription des mentions marginales doit se faire dans les 5 jours suivant la réception de l'acte à transcrire sur le registre d'état-civil soit à la diligence du ministère public soit par la partie intéressée.

La procédure de transmission des mentions en marge conduit aux observations suivantes :

- le mécanisme de transmission est lourd et son effectivité semble aléatoire sans parler du risque des courriers/papiers perdus en l'absence de moyens de communications adéquats ;
- la transcription dépendra également des soins que l'autorité destinataire apporte pour mettre à jour ses registres ;
- la faculté des intéressés de procéder à la mise à jour des registres présente des avantages et des inconvénients en ce sens que cette mise à jour sera fonction des intérêts que les concernés pourront obtenir ;
- les charges de travail des officiers d'état-civil et des greffiers sont assez lourdes nécessitant une motivation sans faille.

D'autant plus que, pour la mise à jour des registres, la loi exige que les évènements qui intéressent directement l'état-civil des personnes doit faire l'objet d'un avis de mention à envoyer au lieu de naissance du concerné. À cet égard, les actes de mariage, d'adoption simple, de rejet, de décès, de changement de nom, de reconnaissance, des jugements ou arrêts de divorce, de séparation judiciaire, d'annulation de mariage, de désaveu de paternité, des jugements ou arrêts établissant une filiation paternelle ou adoptive doivent être mentionnés d'office sur l'acte naissance.

5.6 UTILISATION DES FORMULAIRES ET REGISTRES D'ÉTAT-CIVIL, ET APPROVISIONNEMENT DES BUREAUX D'ÉTAT-CIVIL

À Madagascar, pour l'enregistrement des faits d'état-civil, on utilise en général les documents suivants : fiches de déclaration, les registres et les formulaires d'actes. Les directives à suivre pour les enregistrements sont documentées et pour la plupart traduites en langue malagasy. À l'exception des registres, les formulaires utilisés pour les copies et les extraits d'acte ne sont pas réglementés et donc non standardisés. Sur la forme, il n'y a pas de réglementation précise mais sur le contenu, tous les modèles d'actes sont établis par le ministère de la justice.

Par ailleurs en principe, l'imprimerie nationale est l'organe qui est chargé d'approvisionner les services d'état-civil en formulaires et registres. Mais les bureaux d'état-civil, confrontés aux difficultés financières, ne peuvent pas facilement s'acquérir ces documents utiles à l'accomplissement de leur mission. Les ruptures de stocks sont assez fréquentes et pour pallier à ces problèmes, certains ont recours à la photocopie et d'autres à la reproduction manuscrite ou la frappe directe sur machine avec un simple papier à chaque fois qu'un acte doive être établi.

La non standardisation de la forme des copies et extraits d'actes pourrait porter atteinte à leur authenticité, imposant de longues procédures de vérification lors des contrôles.

5.7 COÛT DE L'ENREGISTREMENT

L'enregistrement des faits d'état-civil et la délivrance des actes font partie intégrante des fonctions administratives du maire (article 31 du décret n° 2015-960 fixant les attributions du chef de l'exécutif des collectivités territoriales). De ce fait, l'enregistrement des informations émanant du déclarant sur les registres de l'état-civil et la délivrance des premières copies d'actes d'état-civil sont gratuits. En effet, au

terme de l'article 60, la loi relative aux actes de l'état-civil précise que le livret de famille délivré au moment de l'enregistrement du mariage doit être gratuit. En outre, le Code Général des Impôts suivant la loi de finances 2015 prévoit à l'article 02. 08. 08 que sont exempts de frais d'enregistrement, tous les actes et jugements en matière d'état-civil.

Mais dans la pratique, l'évaluation a révélé que certains bureaux d'état-civil font payer les premières copies d'actes d'état-civil. En effet, le prix moyen de la première copie d'acte de naissance ou de décès est estimé à 1 140 Ariary, celui du mariage à 1 300 et pour le divorce à 1 333 Ariary. Les autres copies d'actes d'état-civil y compris les extraits sont payantes dans tous les bureaux d'état-civil pour permettre le fonctionnement de leur service. Toutefois, le coût de l'enregistrement des faits d'état-civil qui entre en ligne de compte depuis la constitution des documents justificatifs jusqu'à la délivrance des copies d'actes d'état-civil n'est pas standard et est laissé au soin des mairies.

L'insuffisance des matériels amène les communes à demander ou à exiger une participation de la part des usagers dans l'établissement des premières copies d'actes ou des extraits. La défaillance en matière de contrôle favorise aussi des pratiques abusives.

Pour les jugements supplétifs d'actes, depuis l'an 2000, le certificat de l'examen somatique et le certificat de recherche infructueuse ont été rendus gratuits par le gouvernement en vue de la régulation par voie judiciaire et d'une manière accélérée de l'enregistrement de 2.500.000 enfants qui n'ont pas été déclaré à l'état-civil (Rapport Madagascar à la 2ème Conférence des Ministres en charge de l'état-civil, 2012).

5.8 GESTION, SÉCURISATION ET ARCHIVAGE DES DOCUMENTS D'ÉTAT-CIVIL

À Madagascar, le stockage et l'archivage des documents administratifs sont placés sous le contrôle de l'administration nationale des archives qui est rattachée à la primature. Au terme de l'article 22 de la loi relative aux archives nationales (loin° 2007-019 du 27 juillet 2007), toutes administrations publiques et tous organismes de droit public, excepté les musées et les bibliothèques, doivent verser à l'Administration nationale des Archives, les dossiers qui après leur « pré-archives » doivent être définitivement conservés. Cette loi rend habile l'Administration nationale des archives à délivrer des copies ou extraits des archives qu'elle conserve dans les limites fixées par les articles 165 et 17. L'authenticité de ces copies ou extraits est établie par le responsable de l'Administration nationale des archives et elles ont la même valeur juridique que leurs originaux et sont recevables comme preuves devant toute juridiction ou autre instance concernée. La délivrance des copies ou extraits des archives d'actes d'état-civil ne se fait qu'après soixante-quinze ans (75 ans) à compter de la date de signature de l'acte, pour les registres de l'état-civil et de l'enregistrement.

Avant ce délai, la loi relative à l'état-civil donne mandat aux bureaux d'état-civil et aux greffes des tribunaux de première instance (TPI) de conserver les registres d'état-civil. Mais certaines de ces structures manquent de locaux pour le stockage et la bonne conservation des registres. Dans tous les cas, les conditions de conservation des registres sont en général insatisfaisantes. Le stockage et l'archivage ne sont pas toujours bien organisés en dépit des consignes claires suivantes élaborées à cet effet :

- affecter des numéros à chaque registre et mettre la date d'enregistrement
- placer les registres de naissances et des décès sur les étagères confectionnées à cet effet (services de maternité)
- rassembler les registres et les classer dans les chemises numérotées par année après reliure
- placer les registres dans des armoires en bois
- placer les registres dans des tiroirs métalliques et fermer à clé
- stocker les instruments dans des magasins.

Aussi, la plupart des registres sont stockés et archivés dans des conditions qui ne garantissent pas leur sécurité et ne facilitent pas leur repérage. La plupart des registres observés sont conservés dans les armoires ou les bureaux qui ne se ferment pas à clé, les exposant à la poussière, aux insectes et aux rongeurs. Les tables quinquennales qui devraient faciliter le repérage des registres contenant les informations sur les actes ne servent que lorsqu'on connait le nom de la personne.

La Figure 2 ci-dessous illustre l'état de stockage et d'archivage des registres de l'état-civil dans une commune rurale.

Figure 2 : État de conservation des registres de l'état-civil dans une Commune rurale

Il est à souligner qu'à chaque fin d'année, le deuxième exemplaire de chaque registre d'état civil est transmis au greffe des tribunaux de première instance, chargé de leur conservation.

5.9 DÉTERMINANTS SOCIOCULTURELS DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT

Au cours de l'évaluation, les facteurs socioculturels suivants entravent la demande des services d'état-civil par les populations :

- la procédure de l'attribution du nom aux nouveau-nés qui induit dans certains cas un retard dans la déclaration des naissances,
- la perception des enfants nés hors mariage et la procédure d'établissement d'acte de naissance,
- le refus de fréquentation des centres d'état-civil par certains groupes de population pour diverses raisons. Il s'agit principalement : des femmes qui accouchent en dehors des centres de santé, des personnes dont les parents sont décédés à leurs domiciles, celles qui ont peur d'entrer dans un bureau et celles en attente de donner un nom à leurs enfants exprimant de la chance ou "anaram-bitana",
- une prise de conscience assez faible quant à l'importance de l'enregistrement des faits d'état-civil et l'ignorance des procédures le régissant,
- la mauvaise appréciation de la qualité de l'offre des bureaux d'état-civil : mauvais accueil, le temps d'attente, nombreux aller-retour, discontinuité des services du fait des pénuries des intrants.

5.10 FORCES ET FAIBLESSES DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

L'une des principales forces du processus d'enregistrement des faits d'état-civil est sans nul doute l'existence et la mise à disposition aux agents des documents opérationnels décrivant la manière dont le système doit fonctionner et les textes réglementant la procédure. Ces documents disponibles aussi bien en malagasy qu'en français, sont déterminants pour la formation au quotidien du personnel d'état-civil et la gestion de la qualité des prestations. D'autant plus que ce personnel n'est pas souvent formé au départ et donc ne connait toujours pas les textes en vigueur ainsi que les normes déontologiques.

En outre, les rôles des différents acteurs concernés sont bien définis (les officiers d'état-civil, les magistrats, les chefs de village, etc.) et les circonstances dans lesquelles surviennent les évènements sont bien cernés. Les délais précis sont assignés à l'enregistrement et des mesures sont prévues en cas de retards.

Le contenu de chaque catégorie d'acte d'état-civil délivré par les officiers de l'état-civil est conforme aux recommandations de la loi nationale sur l'état-civil. Aussi, il existe de textes juridiques qui rendent gratuite la délivrance des premières copies d'actes d'état-civil, les certificats de recherche infructueuse et d'examen somatique.

Cependant, les principales faiblesses suivantes ont été observées :

- l'absence d'harmonisation des pratiques d'enregistrement du fait, qu'en absence d'un organe national de coordination du système d'état-civil, d'importantes décisions sont laissées au soin des maires, lesquels s'organisent finalement en fonction des faibles moyens dont ils disposent et de

leurs connaissances. Cette situation est évidente en matière des conditions requises et des procédures relatives à l'enregistrement, d'organisation (répartition des tâches d'enregistrement) des bureaux d'état-civil et de gestion des registres ;

- l'inexistence de dispositions réglementaires de lutte contre la fraude alors que le processus d'enregistrement des faits d'état-civil présente des faiblesses qui peuvent favoriser la fraude notamment celles liées à l'absence d'harmonisation des pratiques ;
- la faible fonctionnalité de certains bureaux d'état-civil en termes de plage horaire d'ouverture dont la définition est, du reste, laissée à l'initiative des maires et de la disponibilité aussi bien des maires et leurs adjoints que des intrants (formulaires, registres et autres matériels de bureaux) ;
- la lourdeur des procédures liée aussi bien à la multiplicité des documents exigés que pourtant la réglementation ne requiert pas, qu'à l'absence des passerelles entre les différents acteurs. En effet, les structures de santé exigent de nombreux documents en vue de l'établissement de l'attestation de naissance ou de décès et les bureaux d'état-civil, une partie de ces mêmes documents. Alors que l'attestation établit par le centre de santé constitue un pré-enregistrement et une pièce qui confère l'authenticité de la naissance ou du décès. C'est la certitude que l'évènement a bel et bien eu lieu. L'attestation de naissance ou de décès devrait donc servir à l'enregistrement de l'évènement par l'Officier d'état-civil. Or, elle ne rentre pas directement dans la chaîne de l'enregistrement et donc ne le sert pas directement ;
- l'inadéquation des délais prescrits pour la déclaration des faits d'état-civil avec l'environnement culturel, géographique, économique, etc. ;
- l'absence de réglementation des délais de délivrance des actes de naissance et de décès ;
- le non application des textes juridiques sur la gratuité des premières copies d'actes d'état-civil ;
- l'existence de pratiques socioculturelles qui entravent la déclaration des faits à l'état-civil ;
- l'attitude passive du public envers les agents de l'administration.

6 ANALYSE DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES CAUSES DE DÉCÈS À L'ÉTAT-CIVIL

Les données sur les causes de décès sont une source essentielle de l'information épidémiologique. Elles permettent d'appréhender les problèmes sanitaires au niveau national, d'évaluer les politiques mises en place et d'assurer la veille sanitaire. Mais, comme dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, leur enregistrement reste encore faible à Madagascar.

6.1 CADRE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL DE L'ENREGISTREMENT DES CAUSES DE DÉCÈS

À Madagascar, la loi relative aux actes de l'état-civil n'institue pas l'enregistrement de l'information sur les causes de décès. Toutefois, le Circulaire n° 788-MJ/CAB énonce que lorsqu'un cadavre non identifié est trouvé, le procès-verbal de découverte doit mentionner l'état du cadavre et si l'identité du cadavre reste inconnue, les circonstances de la mort seront inscrites aux registres.

D'un autre côté, l'Arrêté n° 1238 - SAN du 16 juillet 1960 (J.O 1960, p. 1289) fixant les conditions de fonctionnement du service de police sanitaire générale dans les communes énonce que l'officier d'état-civil doit s'assurer des conditions du décès et exiger des pièces établies par les autorités médicales avant d'autoriser les inhumations. Ces pièces sont :

- le certificat de décès ou déclaration de décès qui est établi par le médecin traitant après un examen attentif et complet de la personne décédée ;
- le bulletin de vérification de décès qui est établi par un médecin de l'administration, un médecin de BMH ou un médecin de poste médical administratif.

Cet arrêté n° - 1238 - SAN du 16 juillet 1960 attribue le contrôle des causes de décès aux Bureaux Municipaux d'Hygiène dans certaines communes de Madagascar (Ministère de la Santé, 1960).

S'assurer des conditions du décès revient à renseigner le type de décès : mort naturelle, mort par maladie contagieuse ou mort violente ou suspecte. Ce renseignement est porté sur ces documents qui constatent le décès et sans lesquels on ne peut obtenir de permis d'inhumer. Il faut souligner que le permis d'inhumer est obligatoire pour faire enterrer un défunt. Le code pénal en son Art. 358 prévoit des sanctions pour les contrevenants : « Ceux qui, sans l'autorisation préalable de l'officier public, dans le cas où elle est prescrite, auront fait inhumer un individu décédé, seront punis de six jours à deux mois d'emprisonnement, et d'une amende de 100 000 Ariary à 300 000 Ariary, sans préjudice de la poursuite des crimes dont les auteurs de ce délit pourraient être prévenus dans cette circonstance ».

Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre certaines maladies endémiques, la loi n° 2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la Santé autorise la vérification des décès en cas de mort par maladie contagieuse notamment la peste et le choléra. En son article 25, cette loi stipule que « la déclaration (des maladies à risque épidémique) doit mentionner les causes ayant entraîné le décès et la source de l'infection » et à l'article 61 que « si le nombre de décès dans une Commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne,

les autorités communales sont tenues de confier au Comité d'Hygiène et de Santé la charge de procéder ou de faire procéder à une enquête sur les conditions sanitaires de la Commune ».

Dans le cadre du suivi épidémiologique, le Ministère de la santé s'est doté d'un système d'information sanitaire qui comprend un volet sur les causes de décès.

6.2 CONSTATATION DES DÉCÈS ET ENREGISTREMENT DE LEURS CAUSES

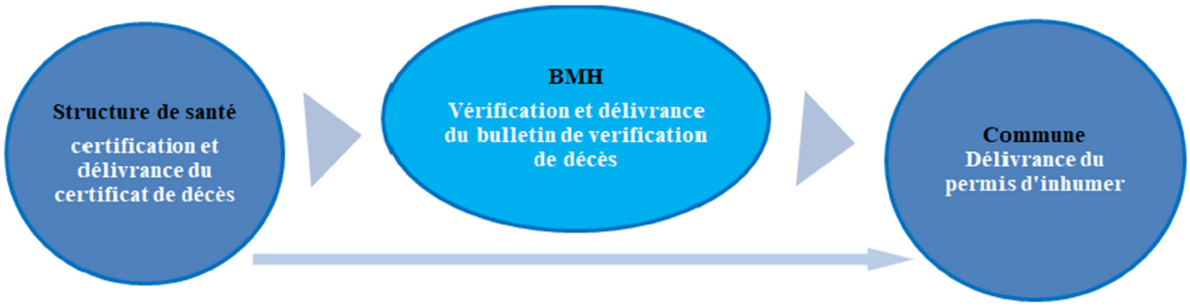
Les procédures de constatation de décès et d'enregistrement de leurs causes varient en fonction du lieu de survenance, du type de mort et de l'expertise disponible.

6.2.1 Constatation du décès

Processus de constatation de décès

MORT NATURELLE EN MILIEU HOSPITALIER : le médecin de l'établissement délivre le certificat de décès aux parents du défunt qui le présentent au BMH pour l'établissement du bulletin de vérification de décès qui sert à obtenir le permis d'inhumer à la commune. Il faut noter que pour des raisons de confidentialité liée à la cause de décès, le certificat de décès est remis aux parents dans une enveloppe fermée, puis il est conservé au niveau du BMH dans une armoire fermée à clé. Le bulletin de vérification de décès établit par le BMH sert de pièces justificatives pour obtenir le permis d'inhumer et établir l'acte de décès à la commune. En absence de BMH dans la Commune, le certificat de décès délivré par le médecin de la formation sanitaire suffira.

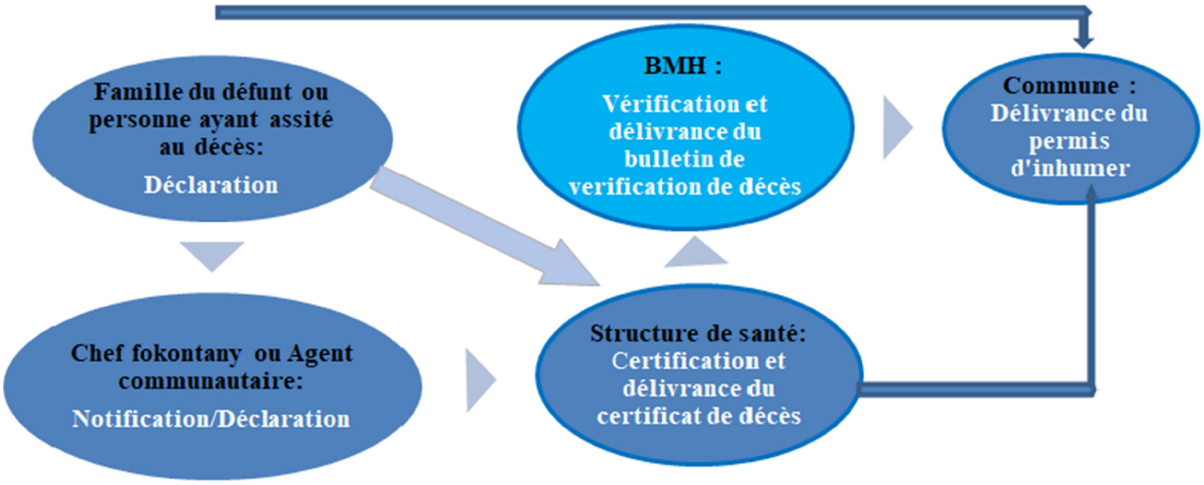
Figure 3: Circuit de constatation de mort naturelle en milieu hospitalier



MORT NATURELLE SURVENUE À DOMICILE : Notification écrite du chef *Fokontany* après annonce écrite du décès par un membre de la famille du défunt. Sur la base de cette notification, les parents sollicitent un personnel médical pour se rendre au lieu du décès en vue de délivrer un certificat de décès. Il délivre le certificat de décès après avoir mené une enquête auprès des parents du défunt sur les circonstances qui ont conduit au décès ou en examinant le dossier médical du défunt tels que le carnet médical, les ordonnances ou le résultat des analyses. Un bulletin de vérification de décès du BMH est également requis là où il y a cette structure. Dans les endroits où le BMH n'existe pas, le certificat de décès fait partie des pièces

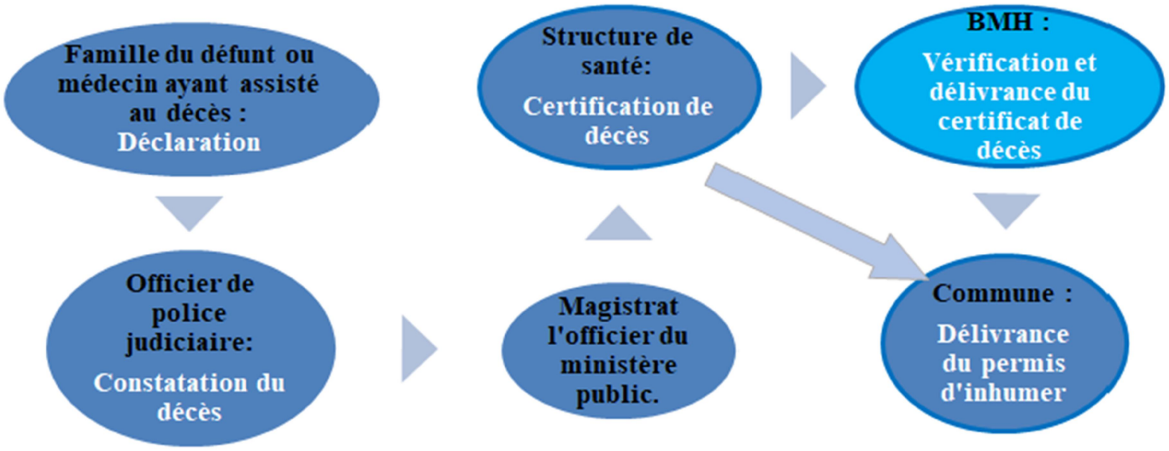
justificatives pour la délivrance du permis d'inhumer au niveau de la commune. Il arrive aussi que dans les villages très éloignés des structures de santé, les familles se rendent directement à la commune pour déclarer les décès, avec deux témoins.

Figure 4: Circuit de constatation de mort naturelle survenue à domicile



DÉCÈS SUSPECT : Ceux qui ont assisté au décès (médecin, famille, Chef *Fokontany,* …) avisent les officiers de police judiciaire et le tribunal. Ces derniers réquisitionnent les médecins pour déterminer les causes de décès et pour établir le certificat de décès y afférent. Dans certaines grandes villes du pays telles qu'à Antananarivo, les hôpitaux disposent des services médico-légaux qui, sous réquisition de la brigade criminelle, font l'autopsie pour déterminer la cause de décès. Il faut noter que, l'obtention du permis d'inhumer suit un autre circuit qui est différent des autres cas de décès décrits ci-dessus. En effet, une fois que le certificat de décès est établi, le BMH délivre le certificat de vérification du décès qui est transmis directement à la Commune pour l'obtention du permis d'inhumer. Dans les endroits où le BMH n'existe pas, le certificat de décès sert de pièce pour la délivrance du permis d'inhumer au niveau de la commune.

Figure 5: Circuit de constatation de décès suspect



DÉCÈS À DOMICILE DÛ À UNE MALADIE CONTAGIEUSE : il est prévu des mesures d'ordre sanitaire (peste, choléra, variole). Des prélèvements sont faits sur le cadavre pour examen en laboratoire. S'il n'y a pas de traces de maladie contagieuse, le médecin délivre le bulletin de vérification, mais si l'analyse révèle des traces dues à une maladie contagieuse, le médecin le mentionnera sur le bulletin de vérification et l'inhumation devra avoir lieu dans un tombeau isolé et non dans le tombeau familial. L'exhumation est interdite pendant un délai de sept ans pour le cas de la peste.

6.2.2 Contenu des fiches utilisées

Le certificat de décès : est un document émis par le personnel médical et remis aux parents du défunt dans une enveloppe fermée pour assurer la confidentialité des informations relatives à la cause de décès. Il est structuré en trois parties : la première partie indique le nom de la direction régionale de la santé publique, celui du service de district de la santé publique et le nom de l'hôpital. La deuxième partie fournie les informations sur le défunt en énonçant son nom et prénoms, son âge, son sexe, la date et l'heure du décès, le lieu du décès et la cause du décès. La troisième partie renseigne sur la date d'émission du certificat, le nom et prénoms du médecin, sa signature et le sceau. Dans la pratique, l'évaluation a révélé l'existence de plusieurs types de certificats de décès avec de contenus différents notamment en ce qui a trait à la mention des causes de décès.

La mention de la cause de décès dans le certificat de décès délivré par le personnel de santé est déterminante pour les mesures ci-après à prendre par le BMH :

- s'il est fait mention dans le certificat de décès que la cause du décès est naturelle, le BMH délivre le bulletin de vérification de décès au déclarant en autorisant la délivrance du permis d'inhumer à la mairie;
- s'il est fait mention que le décès est dû à une maladie contagieuse, l'inhumation est faite par le BMH dans le cimetière municipal;

- s'il est fait mention d'un décès suspect, après l'établissement du certificat médical par les médecins légistes en mentionnant la cause du décès à la suite de l'autopsie, le BMH délivre le bulletin de vérification de décès en autorisant la délivrance du permis d'inhumer.

Le bulletin de vérification de décès : est une fiche tenue par les BMH qui sert à la vérification des décès. Il est structuré en trois parties : la première partie renseigne sur le nom du BMH et le numéro du bulletin en question. La deuxième partie porte sur le défunt et énonce son nom et prénoms, sa profession, son identité, son groupe ethnique, son sexe, sa date de naissance, son lieu de résidence (nom du *Fokontany*), la date de son décès, la cause de son décès, le nom et prénoms de son médecin traitant, le lieu et la date où son enterrement aura lieu. La troisième partie comporte le nom du médecin du BMH qui a procédé à la vérification du décès.

L'évaluation a révélé des difficultés liées à la non harmonisation du contenu des bulletins de vérification de décès tenus par les BMH. En effet, les bulletins de vérification de décès délivrés par certains BMH comme celui de Toamasina mentionne les causes de décès. Cela pose un problème de confidentialité des informations sur la cause de décès d'autant plus qu'en l'absence de l'informatisation, la transmission du bulletin à la commune se fait par l'entremise du déclarant.

6.3 PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES CAUSES DE DÉCÈS

Les hôpitaux et les bureaux municipaux d'hygiène disposent chacun d'un registre de décès sur lequel les causes de décès sont enregistrées.

6.3.1 Processus d'enregistrement des causes de décès dans les formations sanitaires

La procédure d'enregistrement des causes de décès dans les formations sanitaires commence à partir du constat du décès et/ou l'examen du dossier d'hospitalisation du défunt fait par le médecin présent au jour du décès. Par la suite, le médecin certifie la cause du décès, la mentionne sur le certificat de décès qu'il délivre à la famille du défunt et l'enregistre sur le registre de décès de la structure de santé où le décès est survenu.

Par ailleurs, excepté les maladies à surveillance épidémiologique, généralement les structures de santé ne font pas le codage des causes de décès par utilisation de la CIM.

Les informations sur les causes de décès sont transférées dans le système d'information sanitaire suivant un canevas établit à cet effet. D'abord, la préparation des données se fait au niveau des hôpitaux qui les transmettent aux services de districts sanitaires. Ces services compilent à leur tour, toutes les données sur les causes de décès en provenance des hôpitaux de leur circonscription à l'aide du logiciel GESIS, puis ils les transmettent aux directions régionales de santé publique. Les directions régionales de santé transmettent à leur tour les données au niveau central notamment au service de statistiques sanitaires et démographiques du Ministère de la Santé publique. Dans ce service, toutes les données sont compilées, traitées et analysées, et chaque année il produit un Annuaire de Statistique Sanitaire. Le mécanisme de transfert de données est bien structuré, mais il se limite uniquement aux données des différents services du

Ministère de la Santé et les statistiques produites se limitent aux décès qui surviennent en milieu hospitalier.

6.3.2 Processus d' enregistrement des causes de décès dans les BMH

Le processus d'enregistrement de l'information sur les causes de décès au niveau des BMH commence à partir de la réception du certificat de décès établit par le personnel médical de la structure de santé où a lieu le décès. À travers la cause de décès inscrite sur ce certificat, le BMH procède à son enregistrement dans le registre de décès et délivre le bulletin de vérification de décès à la famille du défunt en autorisant la délivrance du permis d'inhumation du défunt par la commune. Les causes de décès sont par la suite saisies et codifiées à l'aide de la CIM-10. Il faut noter que le BMH de la ville d'Antananarivo dispose de la version électronique de la CIM-10 dans les ordinateurs qu'utilisent les médecins, ce qui permet le codage automatique des causes de décès.

Après enregistrement des causes de décès, les registres de décès et les certificats de décès sont rangés dans des armoires fermées à clé pour assurer la confidentialité des informations sur les causes de décès. Aucun de ces documents n'est transmis à la mairie.

Il faut noter que dans ce processus, les BMH se limitent à la codification des causes de décès, ils ne font aucun traitement statistique ni de publication d'informations sur les causes de décès. Ces tâches ont été récemment attribuées au service de l'état-civil de l'INSTAT à travers l'accord de partenariat qui a été établit entre le BMH de la Commune urbaine d'Antananarivo et l'INSTAT en 2012. C'est dans ce cadre qu'en décembre 2016, l'INSTAT a publié les données sur les causes de décès de la Commune urbaine d'Antananarivo de l'année 2014.

L'accord vise aussi à assurer la confidentialité des données sur les causes de décès et rappel l'INSTAT au terme de l'article 3.3 son obligation en matière de secret statistique et de confidentialité des données que la base transmise par le Bureau Municipal d'Hygiène (BMH) de la Commune Urbaine d'Antananarivo contiendra l'ensemble des informations disponibles hormis les noms et prénoms. A défaut aucune information relative aux identités (nom, prénom) ne pourra être diffusée.

6.3.3 Leçons tirées des deux processus d' enregistrement des causes des décès

L'analyse du processus d'enregistrement des causes de décès dans les formations sanitaires et dans les BMH a permis de tirer les leçons suivantes :

- le certificat de décès est l'élément clé du processus d'enregistrement des causes de décès dans les deux structures. La fiabilité des causes de décès enregistrées dans ces deux structures dépend de la fiabilité de l'information établie par le personnel de santé sur le certificat de décès;
- il y a le risque de fuite d'informations sur les causes de décès inscrites sur les certificats de décès délivrés par le personnel médical. En absence de procédure de transmission sécuritaire, la confidentialité des informations sur les causes de décès ne peut être sécurisée par le simple fait de mettre le certificat de décès dans une enveloppe fermée à moins que l'enveloppe mentionne le

sceau ou le logo du Ministère de la santé. Il en est de même pour les bulletins de vérification de décès délivrés par certains BMH qui mentionnent les causes de décès;

- on note une bonne pratique du codage des causes de décès à partir de la CIM-10 dans les BMH, contrairement aux formations sanitaires qui n'en font pas usage;
- il existe un bon mécanisme de transfert des données sur les causes de décès entre les différents services de santé et la publication annuelle de l'annuaire de statistique de santé, ce qui n'est pas le cas dans les BMH qui ne se limitent qu'à la codification et à la saisie des causes de décès;
- l'autopsie verbale n'est pas systématiquement pratiquée pour tous les décès qui surviennent en dehors des formations sanitaires et il n'existe pas un formulaire standard tel que celui recommandé par l'OMS;
- une gestion différentielle de l'information sur les causes de décès entre les formations sanitaires et le BMH ne favorise pas l'interopérabilité entre eux. L'évaluation a révélé l'inexistence d'un mécanisme de partage de données entre les deux structures et chacune dispose des données partielles sur les causes de décès. Il s'ensuit qu'il est difficile de disposer d'un taux de causes de décès non connues ou non définies au niveau national.

6.4 QUALITÉ DE LA CERTIFICATION DES DÉCÈS

Les textes législatifs ou règlementaires ne décrivent pas la méthode de certification des causes de décès. La méthode connue et pratiquée est celle qui résulte du constat médical fait par le personnel de santé tel que prévu à l'article 76 du code de déontologie médicale. Toutefois, la certification des décès est assurée par les médecins, les sages-femmes, les pharmaciens et les médecin-dentistes. Les certificats établis par les infirmiers et les aides sanitaires sont sous le couvert du médecin inspecteur.

Cependant, les programmes de formation structurés suivis par le personnel de santé ont été axés principalement jusque-là, sur l'utilisation du logiciel ***ECV-décès*** et l'utilisation de la CIM pour le codage des causes de décès. Il s'agit :

- de la formation des médecins des 7 BMH sur l'utilisation de la CIM et du logiciel « ***ECV-décès*** » en 2005 dans le cadre du programme EKA;
- de la formation de l'ordre des médecins et de 1000 autres médecins de la ville d'Antananarivo sur la codification des causes de décès avec la CIM-9 en 2006 ;
- de la formation des étudiants de l'INSPC sur l'utilisation du logiciel ECV-décès et la codification des causes de décès avec de la CIM-9 en 2007 ;
- de la formation des médecins de BMH de la ville d'Antananarivo et le personnel du service de l'état-civil de l'INSTAT en 2015 sur le codage des causes de décès avec la CIM dans le cadre de l'accord de partenariat qui lie ces 2 institutions.

Il faut noter que ces formations sont insuffisantes et il se pose un problème de disponibilité de certificateurs qualifiés.

6.5 FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT DES CAUSES DE DÉCÈS

L'enregistrement de l'information sur les causes de décès présente les forces suivantes :

- l'Arrêté n° 1238-SAN du 16 juillet 1960 (J.O 1960, p.1289), fixant les conditions de fonctionnement du service de police sanitaire générale dans les communes, règlemente les pièces à fournir comme preuves avant la délivrance du permis d'inhumer par l'officier de l'état-civil, notamment le certificat de décès et le bulletin de vérification de décès;
- le processus de constatation de décès selon le lieu d'occurrence est bien clarifié. Aussi, le rôle de chaque institution (formations sanitaires, BMH et commune) impliquée dans le processus est spécifié ainsi que les documents à délivrer: certificat de décès par la formation sanitaire, le bulletin de vérification de décès par le BMH et le permis d'inhumer par la commune. La certification des causes de décès est assurée par les médecins;
- l'existence de mesures de sanction dans le Code pénal sur l'inhumation d'un défunt sans avoir le permis délivré par l'officier de l'état-civil;
- l'existence d'une bonne pratique de codage des causes de décès avec la CIM par le BMH;
- la mise en place d'un système d'information sanitaire qui intègre les causes de décès;
- l'existence d'un bon mécanisme de transfert de données sur les causes de décès entre les services de santé qui favorise la publication annuelle de l'annuaire statistique de santé.

Les faiblesses suivantes ont été observées :

- la non harmonisation du contenu du certificat de décès et de celui du bulletin de vérification de décès;
- le système d'information sanitaire ne prend pas en compte les causes de décès pour les décès survenus à domicile;
- les structures de santé ne codifient pas les causes de décès par observation de la CIM;
- la pratique de l'autopsie verbale n'est pas systématique. Dans les décès où les médecins recourent à l'autopsie verbale, le formulaire standard de l'OMS n'est pas utilisé.
- La faible séance de renforcement de capacité des médecins dans l'utilisation de la CIM et la pratique de l'autopsie verbale;
- la fragilité des mesures établies par les formations sanitaires et certains BMH sur la confidentialité des informations sur les causes de décès portées sur le certificat de décès et le bulletin de vérification des décès;
- les données sur les causes de décès sont gérées de manière partielle entre les structures de santé et le BMH. Or, avec le certificat de décès qui est l'outil commun de l'enregistrement des causes de décès dans les deux structures, ce document pouvait servir à centraliser toutes les causes de décès au niveau national et constituer une base de données unique, et favoriser l'interopérabilité entre la santé et les BMH (qui relèvent des communes).

7 ANALYSE DU SYSTÈME DES STATISTIQUES D'ÉTAT-CIVIL ET DES CAUSES DE DÉCÈS

7.1 SYSTÈME DES STATISTIQUES D'ÉTAT-CIVIL

7.1.1 VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME STATISTIQUE MALGACHE

La législation statistique est une tradition à Madagascar. En effet, dès 1967, le pays s'est doté d'une loi statistique pour répondre aux besoins du moment à savoir : le visa statistique, l'obligation de répondre aux enquêtes et la garantie de la contrepartie, c'est-à-dire, le respect de la confidentialité en vue de protéger les répondants d'un usage autre que statistique des informations qu'ils fournissent.

En 1989, le pays s'est doté d'un organe de coordination statistique en vue d'améliorer la production statistique : le Comité de coordination des informations statistiques et économiques (CCISE). Le CCISE est chargé de coordonner les activités de l'ensemble des producteurs statistiques tant du point de vue technique qu'administrative. Il est animé par la Direction générale de la banque de données de l'État devenue Institut national de la statistique (INSTAT) en 1994. Plus tard en 1998, la recherche d'une plus grande performance a conduit les autorités malgaches à ériger l'INSTAT en un Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) afin qu'il ait plus d'autonomie et de moyens d'action.

Mais la loi statistique de 1967 est devenue obsolète à bien d'égards. Dans le contexte de la mondialisation, l'environnement et la pratique statistiques ont beaucoup évolué. Les règles régissant la production des statistiques ont été renforcées en vue d'une information légitime et crédible en conformité avec la Charte africaine de la statistique et les principes fondamentaux de la statistique. Un nouveau projet de loi statistique est en chantier mais n'a pas encore été adopté.

Par ailleurs, le CCISE n'est pas opérationnel. Toutefois, Madagascar s'est doté d'une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) pour la période 2007-2012. Dans le cadre de cette SNDS, le plan d'action 2007-2012 prévoyait trois grands axes stratégiques à savoir :

- **l'axe stratégique A** : Moderniser la gouvernance et renforcer les capacités du Système Statistique National (SSN) : (i) base légale, coordination et management du SSN, (ii) investir dans le capital humain, (iii) mobilisation de ressources financières et du partenariat, (iv) équipements et infrastructures, (v), diffusion, TIC et plaidoyer,
- **l'axe stratégique B** : Consolider les acquis et améliorer l'offre de données statistiques : (i) habiliter ou consolider les sources et fichiers administratifs ; (ii) Appui à la confection des indicateurs de suivi de la conjoncture et de synthèse, (iii) programme d'enquêtes et de recensements, (iv) Qualité des données.
- **l'axe stratégique C** : Ancrer le SSN dans le dispositif du Madagascar Action Plan (MAP), servir la décentralisation et les exercices de développement.

Dans cette stratégie, l'état-civil rentre dans l'axe stratégique B, notamment dans le cadre de l'habilitation ou consolidation des sources et fichiers administratifs. Il s'agit notamment d'étendre la couverture des faits d'état-civil et en faciliter l'accès aux fichiers pour leur exploitation statistique ; harmoniser le logiciel

intégré de gestion de l'état-civil et du Recensement Administratif ; installer le logiciel pour l'enregistrement des faits de l'état-civil dans les différentes communes disposant de micro-ordinateurs, conduire systématiquement l'exploitation, l'analyse et la publication des données d'état-civil pour les communes en disposant.

7.1.2 CADRE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME DES STATISTIQUES D'ÉTAT-CIVIL

L'appareil statistique de Madagascar, comme dans la plupart des pays en Afrique est décentralisé. Chaque ministère est responsable de la production des statistiques du secteur relevant de sa compétence. Ainsi, des services exercent des activités statistiques telles que la collecte de données, l'exploitation de données, la publication. Ces services sont généralement sous la supervision de la Direction des Etudes et de la Planification ou de la Direction du Système d'Information. Cependant, l'examen de l'organigramme du Ministère de l'Intérieur montre qu'il y a un service d'études, d'exploitation et de statistiques mais, il n'est pas clairement stipulé dans la mission de collecter, de traiter les données des faits d'état-civil. L'organigramme ne comporte pas de structures en charge de statistiques des faits d'état-civil et la loi sur l'état-civil n'institue pas la fonction statistique.

Toutefois, de par ses attributions, l'INSTAT a mandat de produire des statistiques démographiques et sociales. Pour exercer ce mandat, l'INSTAT s'appuie sur sa Direction de la démographie et des statistiques sociales. Or, les statistiques sur l'état-civil sont essentielles pour l'analyse de la situation démographique et de son évolution.

En l'absence de dispositions législatives et réglementaires en matière de traitement statistique des faits d'enregistrement des faits d'état-civil, la Circulaire N° 13/VPEI/SG/INSTAT/DG a été mise en place. Cette circulaire institue la fiche statistique des faits d'état-civil élaboré par l'INSTAT et organise leur remplissage et leur transmission.

7.1.3 PRODUCTION DES STATISTIQUES D'ÉTAT-CIVIL

Champ des statistiques d'état-civil : le système des statistiques d'état-civil porte sur les cinq faits d'état-civil sur les dix institués pour lesquels l'INSTAT a élaboré des fiches statistiques. Il s'agit des naissances, des décès, des mariages et des divorces. Il couvre l'ensemble des centres d'état-civil implantés sur le territoire national.

A l'occasion des enquêtes auprès des ménages, l'INSTAT collecte également des informations en lien avec l'état-civil notamment dans l'EPM ou l'ENSOMD :

- le nom et le prénom de l'individu ;
- le lien de parenté (père, père biologiques)
- l'âge ;
- la date de naissance ;
- le sexe;
- la disponibilité d'une copie d'acte de naissance ;

- la déclaration de naissance à l'état-civil de la commune de naissance et ;
- l'enregistrement de naissance.

Dispositions de collecte des statistiques d'état-civil : la collecte des données sur les faits d'état-civil se fait grâce aux fiches statistiques. Ces fiches sont remplies au niveau local par les agents d'état-civil en même temps que la fiche de déclaration des faits d'état-civil. Cependant, ce dispositif ne concerne pas toutes les communes. Il concerne uniquement les milieux urbains des Régions Vatovavy Fitovinany et Atsimo Andrefana.

Contenu des fiches statistiques des faits d'état-civil : Les fiches contiennent en général des informations pertinentes et satisfaisantes. Il s'agit pour :

- *les naissances* : la date, l'heure et le lieu naissance, le sexe, la nationalité, la personne qui a assisté à l'accouchement, le type de filiation ;
- *les décès* : la date de décès, le lieu de décès, le cause (en réalité type) du décès, l'auteur du certificat de décès, le lieu de résidence du défunt et le lieu de résidence de la mère (s'il s'agit du décès d'un enfant de moins d'un an) ;
- *les mariages* : la date du mariage, le lieu du mariage, la profession de l'époux et la profession de l'épouse. La non prise en compte du type de mariage et du niveau d'alphabétisation des époux, ne permet pas de différencier les deux formes de mariage d'une part, et de faire le suivi et l'évaluation de la couverture d'enregistrement des mariages célébrés selon les traditionnels à l'état-civil d'autre part. La fiche statistique de l'INSTAT ne se limite donc qu'aux informations sur les mariages célébrés à l'état-civil.
- *les divorces* : la nationalité des époux la date du divorce, le lieu du divorce, le lieu de résidence des époux, la profession des époux. L'absence des numéros d'identifiant personnels des époux ne permet pas le suivi et de contrôle de l'enregistrement des divorces entre les tribunaux et les communes qui constitue est un facteur de sous-estimation de l'évènement.

Transmission des fiches statistiques : Les Chefs de district doivent remonter à la Direction de l'Administration du Territoire au MID et auprès des services régionaux de l'INSTAT, au plus tard le 12 de chaque mois, les fiches statistiques remplies et le tableau synthèse qu'ils reçoivent des maires des communes de leurs arrondissements. Mais en réalité, les Chefs de District eux-mêmes ne reçoivent ces fiches des maires que lors des réunions mensuelles qu'ils tiennent avec ces derniers généralement entre le 20 et la fin du mois. Les services régionaux de l'INSTAT remontent trimestriellement au service de l'état-civil de l'INSTAT les données de leurs régions.

Suivi de la transmission des fiches : le Chef de district et les Chefs d'Arrondissement Administratifs doivent s'assurer que les fiches statistiques sont remplies et transmises. Les Directions interrégionales et aux Services régionaux de l'INSTAT assurent le suivi et l'encadrement des responsables au niveau local par la tenue d'un tableau de bord de suivi de transmission des volets statistiques sur les faits d'état-civil. Ils procèdent, le cas échéant, à des mesures de rappel aux concernés. Ils assurent également la

formation continue des chefs de Districts, des Chefs de Service de District de la Population et des Affaires Sociales, des Officiers et des Secrétaires d'état-civil. Les Directions interrégionales et aux Services régionaux de l'INSTAT réalisent également des missions de suivi et d'encadrement de ces responsables au niveau des communes au moins une fois dans l'année.

Contrôle de qualité des données : Le manuel de procédure de production des statistiques de faits d'état-civil élaboré par l'INSTAT prévoit des contrôles (exhaustivité des déclarations et des réponses, forme des réponses, correspondance question-réponse, vraisemblance des faits, etc.) à effectuer depuis la préparation des fiches jusqu'à leur transmission aux services de l'INSTAT et des procédures de retour en cas d'anomalies. Mais ses consignes ne sont pas généralement suivies.

Saisie et Traitement statistique des données : La saisie et le traitement des données sont effectués par les services régionaux de l'INSTAT au fur et à mesure de la réception des fiches. Ce qui revient à dire qu'il n'y a pas un délai imparti à ces travaux à cause des fréquences variables de transmission des fiches aux services de l'INSTAT. Ces données sont saisies soit sous format CSPRO (pour certaine communes d'Antananarivo), soit sous format Access, soit sous format Excel pour d'autres communes. Chaque région traite, analyse et publie leurs données respectives. Une copie en papier ou fichier électronique est envoyé à l'INSTAT central.

Les rapports produits sont généralement simples. Les rapports contiennent les nombres de naissances par mois, par sexe, par tranche d'âge des mères, par commune.

Après la saisie et la compilation des données de la région, les services régionaux de l'INSTAT transmettent au service de l'état-civil de l'INSTAT, les bases de données constituées et les tableaux élaborés. Le service de l'état-civil de l'INSTAT fait une seconde compilation pour produire les données globales et procéder à leur analyse.

Le service de l'état-civil de l'INSTAT a élaboré un plan standard de tabulation des données, mais qui n'est pas conforme aux normes internationales (le type de tableaux à produire) et qui n'est pas observé par tous ses services régionaux. De ce fait, les tableaux produits ne sont pas uniformes. A titre d'exemple, les tableaux certains services régionaux de l'INSTAT élaborent les tableaux selon le lieu de survenance des évènements, tandis que d'autres le font par lieu de résidence des personnes.

Compte tenu des problèmes liés aux données démographiques, les communes n'ont pas de données fiables permettant de calculer des indicateurs complexes tels que les taux de mortalité, les taux de fécondité. Ainsi, les INSTAT régionaux se limitent à produire des données brutes uniquement telles que :

- la répartition des nouveau-nés selon la tranche d'âge de la mère,
- le nombre de nouveau-nés par tranche d'âge des mères,
- le nombre de nouveau-nés par sexe,
- le rapport de masculinité,
- le nombre de nouveau-nés par mois.

Publication, diffusion et utilisation des données : Au terme de la circulaire, l'INSTAT doit publier semestriellement les statistiques sur les faits d'état-civil des niveaux national, régional, district et communal théoriquement. Cependant, cette activité n'est pas bien menée au niveau national à cause de la couverture très faible des communes disposant des données des faits d'état-civil (40 communes sur 1600 communes). D'autant plus, aucun regroupement ne se fait pour harmoniser les méthodes de traitement et de publication, ce qui fait que certaines régions produisent des données et publient sous forme de rapport avec des commentaires en dizaines de pages par exemple. Le manque ou l'insuffisance de budget destiné à faire cette activité est le grand problème pour faire la collecte et le traitement de données. Ces rapports sont semestriels ou annuels pour certaines régions, d'autres ne produisent pas.

Évaluation des données : La couverture géographique n'est pas satisfaisante car en général, les données de seulement 4 régions sur les 22 arrivent à l'INSTAT. En conséquence, l'INSTAT n'évalue pas les taux nationaux de couverture d'enregistrement de chaque faits d'état-civil (naissances, décès, mariages, divorces).

Les données des faits d'état-civil ne font pas l'objet d'évaluation de la qualité de données depuis des années. Les fiches sont envoyées et sans objets de contrôle du nombre de fiches remplies et retournées. Les nombres de naissances ou de décès parfois sous-estimés (à cause de la non-déclaration) sont méconnus. Aucune formation sur le contrôle et l'évaluation de données n'est reçue et organisée depuis longtemps pour ces régions qui ont publié ces données.

Finalement, les statistiques de faits d'état-civil disponibles ne servent pas pour tester la précision des données provenant d'autres sources telles que le recensement de population ou les enquêtes. Ce sont plutôt certains chercheurs et étudiants qui s'en servent.

7.2 SYSTÈME DES STATISTIQUES SUR LES CAUSES DE DÉCÈS

Cadre institutionnel des statistiques sur les causes de décès :

Compte tenu de l'insuffisance de données sur les causes de décès, le BMH d'Isotry de la CUA et l'INSTAT ont signé une convention de protocole d'accord en Avril 2013. L'INSTAT à mis à la disposition du BMH trois ordinateurs par l'appui de l'AFD, pour saisir les données sur les causes de décès enregistrés au BHM. Il a été stipulé dans l'article 2 de la convention que le BMH s'engage à :

- collecter, saisir et transmettre la base de données informatisée et actualisée sur les causes de décès survenus dans la commune d'Antananarivo à l'INSTAT au début de chaque année N de l'année N-1 ;
- assurer le renforcement des capacités des agents de saisie des données à partir des informations et formations transmises par l'INSTAT ou des autres partenaires ;
- assurer l'entretien du matériel informatique de l'INSTAT mis à la disposition du BMH et prendre en charge toute réparation résultant d'une dégradation non usuelle du matériel de l'INSTAT ;

En contrepartie, l'INSTAT s'engage à :

- élaborer une base de données sur les décès et leurs causes dans la Commune Urbaine d'Antananarivo à travers les données transmises par le BMH chaque année;
- apurer, traiter et analyser les données sur les décès et leurs causes dans la Commune Urbaine d'Antananarivo;
- diffuser les informations et analyses résultantes des données du BMH en collaboration ou non avec d'autres partenaires;
- répondre aux besoins du BMH en matière d'analyse thématique et de production d'indicateurs à partir des données, et à transmettre un rapport sur les incohérences des données (valeurs manquantes…) afin d'identifier les actions de renforcement utiles à l'amélioration de la qualité des données;
- accompagner le BMH dans la formation des agents de collecte et de saisie des données sur les décès à travers son rôle de coordination du Système Statistique National (SSN).

Généralement, certains engagements ne sont pas respectés de chaque côté. L'ancienneté de données démographiques (projection de la population au niveau de la commune caduque) empêche l'INSTAT de sortir des indicateurs. Le problème de codification avec le CIM 9 ou 10 a empêché les agents de l'INSTAT de produire les données. Le changement de responsables au niveau du BMH, le problème de masque (CSPRO puis Access puis Excel) font partie des problèmes à surmonter.

Par contre, au niveau de publication, l'Institut National de l'Étude Démographique (INED) –Paris va travailler avec l'INSTAT dans le cadre du projet DEMOSTAF pour analyser les données sur les causes de décès.

Processus de production des statistiques sur les causes de décès :

Compilation et transmission des données sur les causes de décès : Les données sur les causes de décès sont tenues par les BMH et les formations sanitaires. Chacune de ces deux institutions dispose d'un mécanisme propre de compilation, de transmission, de saisie, de traitement et de production des statistiques.

Les données sur les causes de décès tenues par les formations sanitaires sont collectées à partir des décès en milieu sanitaire. Leurs compilations et transmissions se font suivant la pyramide sanitaire depuis les centres de santé de base jusqu'au niveau du service de statistiques sanitaire et démographique du Ministère de la Santé.

Dans le cadre du protocole d'Accord établit entre l'INSTAT et la Commune Urbaine d'Antananarivo, le BMH transmet à l'INSTAT en début de chaque année, les données de l'année précédente. Dans les autres BMH, les bureaux régionaux de l'INSTAT collectent les données à chaque fin de l'année. La collecte se fait : soit à partir des transcriptions des informations sur les registres de décès tenus par les BMH,soit à partir des fichiers électroniques des BMH informatisés.

Évaluation de la qualité des données sur les causes de décès

Actuellement, aucun mécanisme d'évaluation de la qualité des données sur les causes de décès n'est mis en place, ni dans les BMH, ni au niveau du Ministère de la Santé Publique. Toutefois, au niveau des formations sanitaires, des stratégies d'assurance qualité des données, telles que le contrôle des données et le renforcement de la communication entre les agents de santé et l'équipe de management du district ont été initiées.

Publication, diffusion et utilisation des statistiques sur les causes de décès

Au niveau de l'INSTAT, les tableaux sur les causes de décès produits par les services de l'INSTAT ne découlent pas d'un plan standard de tabulation. Ils sont produits selon les caractéristiques suivantes :

- les décès déclarés par sexe et âge,
- les décès déclarés par *Fokontany* de résidence,
- les décès déclarés par cause, selon le sexe et l'âge,
- les décès déclarés par cause et selon le lieu de décès.

Cependant, les 10 principales causes de décès ne sont produites que rarement et elles ne sont pas faites suivant la liste définie au niveau international. Elles découlent plutôt de la liste des maladies retenues par le Ministère de la Santé, la liste de la CIM-9 ou la liste fournie par l'UNFPA dans le cadre de la surveillance des décès maternels.

Au niveau du Ministère de la Santé Publique, les statistiques sur les causes de décès font partie intégrante de l'Annuaire des Statistiques Sanitaires, produit et diffusé annuellement dans le site Web du Ministère.

Sont rapportés, par région, et selon le type de formation sanitaire (Centre de santé de base ou hopitaux) :

- les mort-nés,
- les décès maternels,
- les décès néonatals,
- le nombre de décès maternels au cours de l'opération césarienne et leur proportion par rapport au nombre total d'accouchements,
- le nombre de décès, réparti par tranche d'âge par rapport à une liste de maladies prédéterminées dans le canevas du rapport mensuel d'activités de chaque service (médecine, chirurgie, maternité…).

Notons qu'au niveau communautaire, le canevas du rapport mensuel d'activités des agents communautaires, institué récemment, comprend un volet sur la déclaration de naissance et de décès et les causes de décès simplifiées (complications liées à la grossesse, à l'accouchement ou à l'avortement, maladies néo-natales, maladies non transmissibles ou transmissibles, accidents de circulation, suicide)

7.3 FORCES ET FAIBLESSES DE LA PRODUCTION DES STATISTIQUES DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL

L'une des grandes forces du système de production des statistiques des faits d'état-civil est la création d'un service de l'état-civil au sein de l'INSTAT qui est responsable de la collecte de données,

la compilation, la saisie, le traitement, l'analyse et la publication des statistiques de l'état-civil. A cela, s'ajoute l'existence de la circulaire n°13/VPEI/SG/INSTAT/DG qui règlemente la procédure de collecte et de transmission des fiches statistiques remplies au niveau des bureaux d'état-civilvers les services statistiques déconcentrés, et apporte des précisions sur la responsabilité de l'officier de l'état-civil dans le processus ainsi que des directives aux responsables des Directions interrégionales et aux Services régionaux de l'INSTAT.

On note également :

- le texte pris par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) qui précise le rôle des Chefs de Districts et la contribution des Chefs d'Arrondissement Administratif dans la collecte et la transmission aux services de l'INSTAT, des données sur les faits d'état-civil en utilisant les fiches statistiques mises à la disposition des communes;
- le protocole d'accord de partenariat entre l'INSTAT et le BMH de la Commune urbaine d'Antananarivo pour la production des statistiques de cause de décès qui permet à l'INSTAT d'accéder aux données, de produire et de publier les statistiques sur les causes de décès de ladite commune;
- la révision des fiches statistiques pour chaque fait d'état-civil dont les contenus sont assez conformes aux normes internationales;
- l'existence d'une bonne chaîne de compilation des données depuis les communes, en passant par les districts vers les services de l'INSTAT.

Les principales faiblesses sont les suivantes :

- l'inexistence d'une disposition juridique sur la procédure de collecte, de contrôle de qualité, de traitement et d'analyse de données des faits d'état-civil;
- l'absence d'un cadre légal ou réglementaire relatif au transfert de données de naissances et de décès enregistrés par les formations sanitaires à l'INSTAT
- l'inexistence d'un texte réglementant les conditions minimales relatives à l'infrastructure physique et matérielle pour le service de l'état-civil de l'INSTAT en termes d'espace de bureau, d'ordinateurs, d'armoires, etc. Bien également pour le stockage et l'archivage des fiches statistiques remplies;
- l'insuffisance de personnel affecté spécialement aux travaux de production des statistiques de faits d'état-civil et l'absence d'un plan d'évaluation dudit personnel;
- la difficulté de financement des travaux de production des statistiques de faits d'état-civil
- le retard dans la vulgarisation et la transmission des dernières modèles de fiches statistiques révisées par l'INSTAT en 2012 qui entraîne l'utilisation de différents types de fiches statistiques par les bureaux d'état-civil;
- le retard de transmission des fiches statistiques remplies de la part des collectivités décentralisées aux services de l'INSTAT;

- le non-respect de la procédure de contrôle de qualité des données définie par l'INSTAT par les collectivités décentralisées;
- la non harmonisation du contenu du plan de tabulation aux normes internationales et la limitation de son utilisation uniquement par le service d'état-civil de l'INSTAT qui a un des effets inhérents aux données et aux statistiques produites par les services statistiques déconcentrées;
- l'inexistence d'une base de données nationale sur les statistiques des faits d'état-civil et des taux nationaux de couverture à partir des données enregistrées par le système;
- la non prise en compte des causes de décès mal définies dans la liste des maladies comme une catégorie à part.

8 INFORMATISATION DU SYSTÈME D'ÉTAT-CIVIL

8.1 ÉTAT DES LIEUX

Madagascar a informatisé son système d'état-civil grâce aux soutiens des partenaires techniques et financiers. Le processus a commencé depuis 2004 et a été renforcé par l'adoption par le pays, de la résolution prise lors de la deuxième conférence des Ministres africains en charge de l'état-civil en 2012 qui visait à travers le point 15 c à« *Adopter les technologies appropriées pour accélérer l'enregistrement des faits d'état-civil, la gestion des informations d'état-civil et assurer leur protection contre les catastrophes naturelles, les guerres civiles, etc. ».*

Plusieurs types de logiciels ont été inventoriés lors de l'évaluation, révélant ainsi la partialité des interventions qui ne répondent pas à la vision réelle du système qui consiste à disposer d'une base de données informatisée unique au niveau national et permettre le partage d'informations avec les potentiels utilisateurs (institutions, partenaires au développement, organismes…). D'un autre côté, les objectifs visés au départ par les activités d'informatisation des bureaux d'état-civil ne sont pas atteints. Le logiciel ECV-INFO soutenu par l'Unicef est installé dans 70 bureaux d'état-civil sur les 1700 existants, en 2012. La majorité des logiciels de gestion de l'état-civil utilisés, ne disposent d'aucune fonctionnalité pour produire des statistiques.

Au total, une dizaine de logiciels ont été dénombrés, tous utilisés dans l'enregistrement des faits d'état-civil et la production des statistiques de faits d'état-civil. Il s'agit notamment du :

- logiciel ECV-INFO soutenu par l'UNICEF dans le cadre du programme EKA pour assurer la gestion des déclarations de faits d'état-civil au niveau des communes et des BMH (à travers l'application ECV-décès). L'objectif était d'accélérer la production des copies d'actes d'état-civil, de mettre en place une base de données intégrée, permanente, sécurisée et exploitable statistiquement, et de permettre aux communes de disposer les tableaux statistiques.
- logiciel d'état-civil fourni par l'Association Internationale des Maires des Pays Francophones(AIMF) pour l'enregistrement et la délivrance d'actes d'état-civil dans les six arrondissements de la Commune urbaine d'Antananarivo et dans d'autres grandes villes du pays
- logiciel GESIS associé à MS Access fourni par la Coopération Japonaise, utilisé dans les Services de santé publique des Districts pour l'enregistrement des informations sur les causes de décès, les naissances et les morts fœtales survenues dans les hôpitaux;
- logiciel GASIKARA ECV fourni par le PNUD
- logiciel ENY fourni par le GIZ
- logiciel GASY TSARA état-civil fourni par l'ONG «SAHA»
- logiciel « Soram-piakohonana » développé par une firme sur sollicitation de la Commune d'Antsiranana I.
- logiciel « Ankohonana » fourni par l'ONG « TATANTSARA »

- des logiciels utilisés par l'INSTAT pour le traitement et l'analyse des données (CsPro, Accès, Epidata, Excel, STATA et SPSS).

Parmi les logiciels ci-dessus et qui sont utilisés dans les opérations d'enregistrement des faits d'état-civil, seul le logiciel ECV-Info fournit par l'Unicef a la possibilité de générer un registre électronique. Il a la même présentation et teneur qu'un registre papier. Aussi dans la base de données qu'il génère, il permet de lier les faits d'état-civil survenus à une même personne. Toutefois, le paraphe du tribunal n'y figure pas.

Les logiciels présentent les carences suivantes:

- La structure des bases de données diffère d'un logiciel à un autre. Les bases de données d'état-civil existantes ne sont pas interopérables. La migration des données vers une nouvelle base est quasi impossible du fait de l'absence du dictionnaire des données;
- À part ECV-info, les autres logiciels ne permettent pas de lier l'enregistrement des faits survenus à une même personne. Si bien que la naissance d'une personne ait été déjà enregistrée dans la base, il faudra ressaisir les informations la concernant à l'enregistrement d'un mariage ou d'un décès. Un nouvel enregistrement (au sens informatique du terme) est créé pour chaque fait survenu à une personne;
- Les codes sources ne sont pas disponibles et les bugs ne sont pas corrigibles. Une maintenance améliorative ou évolutive n'est pas faisable;
- Les logiciels sont conçus pour fonctionner sous d'anciens systèmes d'exploitation. À la fin de la vie des ordinateurs sur lesquels ils sont installés, les communes se font doter des nouveaux ordinateurs livrés avec des systèmes récents. Il est impossible d'installer ces logiciels sur ces nouvelles machines.

8.2 DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS INFORMATIQUES

Certains bureaux d'état-civil visités disposent chacun en moyenne 3 ordinateurs affectés à l'enregistrement des faits d'état-civil. On y retrouve également des imprimantes, des photocopieurs ou des scanneurs. Ceux qui sont informatisés mais ne disposant pas l'un des logiciels ci-dessus se servent du MS-Word pour produire les actes d'état-civil.

Des postes de responsables informatiques sont créés dans les bureaux d'état-civil des grandes villes pour assurer la gestion et le fonctionnement des outils informatiques. Dans les bureaux dépourvus de mesures, la maintenance des ordinateurs et des logiciels est assurée par des prestataires locaux ou par les secrétaires d'état-civil eux-mêmes.

Les bureaux d'état-civil non informatisés produisent encore les actes d'état-civil avec des machines à écrire.

8.3 DESCRIPTION DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL AVEC L'ORDINATEUR

Dans les bureaux d'état-civil informatisés, l'enregistrement des faits d'état-civil avec l'ordinateur se fait avec les logiciels susmentionnés ou avec MS-Word. L'archivage des informations saisies dans MS Word est fait en créant un fichier pour chaque acte d'état-civil. Les fichiers sont classés dans des répertoires selon le fait et l'année d'occurrence.

L'enregistrement des faits d'état-civil dans une base de données s'effectue comme suit :

1- réception de la déclaration
2- vérification de la complétude des informations contenues dans la fiche de déclaration
3- numérotation de la déclaration avec l'heure de dressage
4- enregistrement des informations dans le registre papier côté et paraphé
5- validation des informations inscrites dans le registre avec le déclarant

Le recours à l'informatique intervient dans les étapes **6 à 8** suivantes :

6- saisie des informations avec le logiciel d'état-civil
7- enregistrement des informations dans la base des données
8- impression de la première copie de l'acte d'état-civil
9- validation du contenu de la copie d'acte avec le déclarant
10- signature du registre et de la copie d'acte d'état-civil par l'officier d'état-civil
11- délivrance de la copie de l'acte de fait d'état-civil

La durée moyenne de l'enregistrement sur l'ordinateur ne dépasse pas 15 minutes et ce, quel que soit le fait d'état-civil.

Les données préexistantes dans les registres physiques (en papiers) sont intégrées dans le système informatique (base de données) au fur et à mesure, à l'occasion des demandes de délivrance des copies d'actes d'état-civil.

Il arrive assez souvent que ce processus d'enregistrement soit interrompu ou arrêté totalement pour les raisons suivantes :

- le nombre d'ordinateurs dans les bureaux est inférieur au nombre d'agents d'état-civil,
- la durée de la remise en état des machines en panne est relativement longue,
- la survenance d'un problème de réseau informatique,
- les attaques virales,
- les coupures d'électricité qui entrainent des pertes de données,
- les ruptures de stocks de consommables : encre, papier, etc.

À ceux-ci, s'ajoute : les difficultés liées au manque de personnel apte à manipuler convenablement les outils informatiques dans certains services d'état-civil, notamment dans les communes rurales et dans certains BMH; l'insuffisance de budgets pour pérenniser l'informatisation et les conditions physiques de certains bureaux d'état-civil, inappropriés à l'utilisation d'appareils électroniques.

8.4 STOCKAGE, SÉCURISATION ET PARTAGE DES DONNÉES

8.4.1 Stockage et sécurisation des données

Les données enregistrées sont stockées et archivées de manière décentralisée, d'où l'absence d'un registre central de population au complet. Un exemplaire de tous les dossiers d'enregistrement est conservé au niveau de la municipalité et le second exemplaire est conservé dans les archives du bureau local du Tribunal de première instance. Dans la quasi-totalité des cas, ces archives sont sous support papier et ne peuvent être consultées électroniquement à cause de la faible informatisation des bureaux d'état-civil tant dans les Communes urbaines que dans les Communes rurales.

8.4.2 Mesures de contrôle et de sauvegarde des données

Dans les bureaux d'état-civil visités, les mesures suivantes ont été mises en place pour s'assurer de la complétude des données stockées :

- vérification au moment de la réception des dossiers physiques,
- Contrôle de fiabilité du contenu des fiches ou des formulaires saisis,
- vérification des champs vides après la saisie,
- contrôles systématiques des champs obligatoires et des types de données saisies, par le logiciel,
- vérification de l'exactitude et de la complétude des informations saisies avant l'enregistrement,
- vérification du nombre d'enregistrements : le nombre d'enregistrements dans le livre de registre doit être égal au nombre d'enregistrements dans la base de données informatique.

En ce qui concerne la sauvegarde des données, la plupart des bureaux d'état-civil n'en font pas une pratique. Le peu de bureaux qui fait une copie de sauvegarde de leurs données la fait généralement toutes lesdeux semaines, soit 2 fois par mois. Avec cette fréquence de sauvegarde, les données sont exposées à un risque élevé de perte en cas de pannes d'ordinateurs. A cela, s'ajoutent d'autres risques de sécurité des données liés au lieu de conservation de l'outil de sauvegarde (clé USB ou CD/DVD), souvent laissé surdes étagères dans les bureaux.

8.4.3 Partage et transmission des données

De manière générale, il n'existe pas de mécanisme de partage et de transmission des données entre les structures locales. Cela pourrait être dû au fait que les objectifs visés par les partenaires qui ont appuyé les activités d'informatisation de certains bureaux n'étaient pas de constituer des bases de données intégrées mais plutôt locales. Ce qui pourrait justifier en partie l'absence d'une base de données nationale sur les faits d'état-civil. Il a été constaté également les problèmes liés au manque d'une structure nationale

de coordination des activités de l'état-civil qui se chargerait, entre autres, de clarifier cet aspect avec les partenaires dès le début du processus d'informatisation du système d'état-civil.

En l'absence de l'internet (qui ne se limite qu'à certains services de l'état-civil situés en centre urbain), le partage proprement dit des données au niveau interne (d'un même service) et au niveau externe (entre les structures administratives locales) se fait à travers des clés USB ou des CD/DVD.

8.5 SYSTÈME DE GESTION DE L'IDENTITÉ

En 2016, une étude a été réalisée pour évaluer le système de gestion de l'identité grâce à l'appui technique et financier de la Banque Mondiale. Cette étude avait pour vocation fondamentale d'obtenir des informations permettant d'établir l'identité des personnes. Les résultats révèlent que le système de gestion de l'identité est fragmenté et complexe, et ne favorise pas la vérification des identités dans les meilleurs délais et la fourniture de services. L'exemple le plus palpable qui est ressorti est le manque d'interaction entre les registres d'état-civil et les statistiques d'état-civil. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations de cette étude pourrait contribuer efficacement à moderniser le système d'état-civil malgache notamment la reconfiguration des registres de l'état-civil ou les registres d'identification civile et l'établissement d'une interopérabilité de la pièce d'identité délivrée avec les autres secteurs (Source : GBM, Analyse du système de gestion de l'identité-Madagascar, 2016).

8.6 FORCES ET FAIBLESSES DE L'INFORMATISATION DU SYSTÈME D'ÉTAT-CIVIL

Les principales forces relevées sont les suivantes :

- le système est informatisé en partie et il existe des opportunités de financement de la part des partenaires techniques et financiers pour l'informatisation globale du système d'état-civil et son interconnexion avec les autres systèmes nationaux. D'ailleurs l'une des recommandations faites lors de l'étude sur la gestion de l'identité réalisée en 2016 par la Banque Mondiale consiste en la reconfiguration des registres de l'état-civil ou les registres d'identification civile et l'établissement d'une interopérabilité de la pièce d'identité délivrée avec les autres secteurs;
- il existe des textes juridiques sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) applicable à l'informatisation du système d'état-civil. Ces textes ont favorisé, entre autres, la dématérialisation de certains registres d'état-civil au niveau de la commune urbaine d'Antananarivo;
- l'existence des mesures de contrôle des données numériques de l'état-civil;
- la prise d'initiative par les communes, d'assurer la maintenance des outils informatiques avec les moyens dont elles disposent.

Les principales faiblesses révélées sont les suivantes:

- les textes juridiques et règlementaires sur l'état-civil ne prévoient pas l'informatisation du système;

- la faible informatisation du système fait que la plupart des bureaux d'état-civil se servent encore des machines à écrire pour produire les actes d'état-civil;
- la multitude de logiciels d'enregistrement des faits d'état-civil ayant de structures différentes, qui ne sont pas interopérables et ne permettent pas de produire les statistiques de faits d'état-civil;
- l'inexistence d'un mécanisme de partage de données informatisées entre les structures administratives locales;
- les méthodes de sauvegarde, de stockage et d'archivage des données sont inappropriées et présentent des risques de perte de données en cas d'incendie, de vol, etc.;
- les ruptures répétées de stock de consommables informatiques qui pourraient favoriser l'abandon de l'utilisation des outils informatiques;
- l'insuffisance de budgets alloués à l'achat des fournitures et à la maintenance des équipements informatiques;
- l'inexistence d'un programme de renforcement de capacité du personnel des services d'état-civil sur l'utilisation des outils informatiques.

9 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil de Madagascar a permis de mettre en exergue les forces et les faiblesses internes au système ainsi que les facteurs externes qui constituent des atouts pour son amélioration (opportunité) et les facteurs de risques (menaces) qui peuvent entraver la consolidation des acquis et le processus d'amélioration du système.

Au terme de l'évaluation, les résultats obtenus en termes de faiblesses font apparaître que le système d'état-civil de Madagascar est ***"Faible"*** car de nombreux aspects abordés dans chaque thématique indiquent que le système ne fonctionne pas bien et de nombreux domaines exigent une attention. Ces domaines portent à la fois sur l'offre de services et sur la demande (population).

Ainsi, il importe d'accorder la priorité aux problèmes identifiés et de mettre en œuvre, les recommandations formulées sur chaque thématique afin d'améliorer le système d'état-civil de Madagascar.

LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES ONT ÉTÉ FORMULÉES POUR AMÉLIORER LES CADRES LÉGISLATIFS, INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DU SYSTÈME D'ÉTAT-CIVIL

- Réviser les textes juridiques et règlementaires pour définir les objectifs du système d'état-civil et les principaux faits d'état-civil selon les normes internationales. La révision doit également porter sur l'attribution des fonctions de collaboration et statistique au système d'état-civil et sa modernisation à travers l'informatisation;
- Élaborer et vulgariser les textes d'application de la loi sur la protection des données personnelles;
- Réviser les textes juridiques et réglementaires pour instituer l'enregistrement des causes de décès et des mesures pour assurer la confidentialité des informations. La révision doit également permettre d'instituer l'utilisation de la CIM dans le codage des causes de décès et la pratique de l'autopsie verbale systématiquement pour tous les décès à domicile;
- Réviser les textes législatifs et réglementaires afin d'instituer des relations entre les différents acteurs impliqués dans les opérations d'enregistrement et de production des statistiques de faits d'état-civil;
- Mettre en place, à travers l'intercommunalité, un agent technique compétent (fonctionnaire payé par l'état), chargé de transmettre aux Districts, Préfectures, les données de l'état civil puis de faire reporting vers la structure nationale;
- Élaborer et mettre en place un cadre réglementaire qui favorise une interopérabilité entre les formations sanitaires et les communes (y compris les BMH) d'une part, et entre les formations sanitaires et l'INSTAT d'autre part;
- Mettre à jour l'Arrêté n° 1238 - SAN du 16 juillet 1960 (J.O 1960, p. 1289) fixant les conditions de fonctionnement du service de police sanitaire générale dans les communes (BMH) en l'adaptant aux textes réglementaires en vigueur relatifs à la décentralisation;

- Réviser les textes juridiques et réglementaires pour mettre en place une structure de coordination nationale des interventions du système d'état-civil. Le décret portant création du CNC-CRVS peut être mis à profit afin de doter au CNC-CRVS le pouvoir légal d'assurer cette fonction de coordination au niveau national;
- Élaborer et mettre en place un cadre réglementaire sur le statut et la qualification du personnel de l'état-civil chargé de l'enregistrement des faits d'état-civil;
- Élaborer et mettre en place un cadre réglementaire sur les conditions minimales à respecter en termes d'infrastructure physique et matérielle pour tous les services de l'état-civil y compris la production des statistiques de faits d'état-civil;
- Élaborer et mettre en place un cadre réglementaire sur le stockage et la conservation des registres et des documents d'état-civil;
- Réviser les délais d'enregistrement des naissances et des décès en tenant compte de l'accessibilité géographique des bureaux d'état-civil;
- Règlementer les procédures d'obtention des actes d'état-civil : fixation des plages d'horaire d'ouverture des bureaux d'état-civil, les documents à fournir pour la déclaration des naissances et des décès, et les délais de délivrance des actes;
- Clarifier le rôle et les responsabilités des Chefs *Fokontany* dans la déclaration des naissances et des décès hors formations sanitaires ou non assisté par un personnel médical :
- Mettre à jour les délais prescrits et le mécanisme de transmission des mentions en marge au regard du contexte national;
- Élaborer et vulgariser les circulaires et les instructions pour l'application effective des dispositions juridiques en matière d'état-civil.

LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES ONT ÉTÉ FORMULÉES POUR AMÉLIORER LES OPÉRATIONS D'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT-CIVIL Y COMPRIS LES CAUSES DE DÉCÈS

Pour améliorer les instruments utilisés dans les opérations d'enregistrement de faits d'état-civil :

- Harmoniser le contenu des instruments utilisés par toutes les institutions impliquées dans les opérations d'enregistrement des faits d'état-civil: fiches de déclaration, registres, formulaires, certificats de décès, bulletin de vérification de décès, etc.
- Adapter et faire utiliser la fiche d'autopsie verbale de l'OMS par le personnel de santé (BMH, formations sanitaires, agents communautaires) pour la certification des causes de décès qui surviennent en dehors des formations sanitaires
- Rendre interopérable, les logiciels à mettre en place pour les opérations d'enregistrement des faits d'état-civil jusqu'à la mise en place effective de la base de données unique.
- Décentraliser les structures de production des instruments d'enregistrement et d'établissement des statistiques des faits d'état-civil

- Approvisionner régulièrement les services d'état-civil en instruments (fiches, registres, formulaires imprimés, etc.);
- Vulgariser les procédures d'enregistrement des naissances, des décès et des causes de décès survenus dans les formations sanitaires et en dehors des formations sanitaires;
- Mettre en place et rendre opérationnel, un mécanisme de suivi et d'autocontrôle de l'application des procédures d'enregistrement des faits d'état-civil.

Pour le renforcement des capacités du système d'état-civil en ressources (humaines et financières) et infrastructures physiques et matérielles :

- Former le personnel d'enregistrement des faits d'état-civil de toutes institutions impliquées sur l'utilisation des outils et instruments de travail;
- Former le personnel de santé et les agents;
- Former le personnel de santé sur le codage des causes de décès avec la CIM;
- Renforcer la capacité du personnel en charge de l'établissement des statistiques de l'état-civil à tous les niveaux : central, régional et inter-régional;
- Doter du personnel suffisant et adéquat aux institutions chargées de l'enregistrement des faits d'état-civil;
- Élaborer/Réviser le statut du personnel directement impliqué dans les opérations d'enregistrement des faits d'état-civil et l'établissement des statistiques de faits d'état-civil;
- Allouer de budgets suffisants aux opérations d'enregistrement de faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de faits d'état-civil à tous les niveaux concernés;
- Mettre en place et faire appliquer, un mécanisme de suivi de l'exécution des budgets alloués aux institutions impliquées dans les opérations d'enregistrement de faits d'état-civil et de production de statistiques de faits d'état-civil;
- Construire de bureaux d'état-civil pour les communes dépourvues, par l'état, Les PTF, les coopérations décentralisées, les ONGs, le secteur privé;
- Réhabiliter et sécuriser les bureaux d'état-civil;
- Fournir une source d'énergie électrique aux bureaux d'état-civil;
- Équiper les bureaux d'état-civil en mobiliers (chaises, tables, armoires de stockage, etc.) et en matériels (machine à écrire, matériels informatiques, etc.);
- Effectuer la maintenance et l'entretien des infrastructures et équipements de bureaux.

Pour améliorer la couverture d'enregistrement des faits d'état-civil :

- Régulariser les enregistrements tardifs
- Enregistrer les naissances se produisant au sein des groupes spécifiques de population : immigrants, familles vivant dans la rue, familles défavorisées et/ou vivant dans les zones enclavées;
- Impliquer les acteurs communautaires dans la déclaration des décès hors formations sanitaires à l'état-civil;
- Impliquer les acteurs communautaires dans la déclaration des mariages traditionnels à l'état-civil;
- Pratiquer l'autopsie verbale aux décès survenus hors formations sanitaires;
- Enregistrer les causes des décès dans les formations sanitaires publiques.

Pour la coordination, le suivi et l'évaluation des opérations d'enregistrement et l'établissement des statistiques de faits d'état-civil :

- Mettre en place et rendre opérationnel, les antennes du CNC-CRVS dans les préfectures et districts;
- Mettre en place et rendre opérationnel, un mécanisme de concertation au niveau local entre les Communes et les *Fokontany;*
- Restructurer ou redynamiser les services /bureaux/ unités des institutions en charge des opérations d'enregistrement des faits d'état-civil et des informations sur les causes de décès au niveau central, dans les Préfectures, les Districts, les Communes et les *Fokontany;*
- Pérenniser le fonctionnement du CNC-CRVS et son Secrétariat Permanent;
- Réaliser des études et des actions pilotes;
- Renforcer et redynamiser le mécanisme de suivi périodique des opérations d'enregistrement des faits d'état-civil et d'établissement des statistiques de l'état-civil;
- Mettre en place et rendre opérationnel, un mécanisme de suivi et de contrôle de qualité du contenu des instruments remplis (fiches, registres, certificats);
- Mettre en place et rendre opérationnel, un mécanisme de concertation entre les utilisateurs et les producteurs des produits et des données issus des enregistrements des faits d'état-civil;

Pour le plaidoyer et la communication :

- Élaborer et rendre opérationnel, un plan national de plaidoyer et de communication sur l'enregistrement des faits d'état-civil et l'établissement de statistiques de faits d'état-civil;
- Réaliser des activités de plaidoyer auprès des décideurs politiques et législatifs et des leaders d'opinion sur l'enregistrement des faits d'état-civil;
- Vulgariser les textes législatifs et règlementaires auprès du personnel d'enregistrement et de production des statistiques de faits d'état-civil;

- Informer et sensibiliser les populations sur les droits et les obligations à la déclaration des faits d'état-civil ainsi que les avantages y relatifs.

LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES ONT ÉTÉ FORMULÉES POUR AMÉLIORER LA PRODUCTION DES STATISTIQUES DE FAITS D'ÉTAT-CIVIL Y COMPRIS LES CAUSES DE DÉCÈS

- Améliorer le contenu des fiches statistiques (surtout le volet mariage) conformément aux normes internationales;
- Reproduire et vulgariser les fiches statistiques améliorées;
- Redynamiser les procédures de collecte et de transmission des fiches;
- Mettre en place et rendre opérationnel, un mécanisme de contrôle de qualité des données et des statistiques produites;
- Élaborer et mettre en place, un document méthodologique sur la production des statistiques de faits d'état-civil;
- Élaborer et divulguer, un plan standard de tabulation selon les normes internationales;
- Produire, publier et disséminer les données et les statistiques de faits d'état-civil.

LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES ONT ÉTÉ FORMULÉES POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME D'INFORMATIONS DE L'ÉTAT-CIVIL

- Réaliser des études et recherches sur la mise en place d'un système informatique centralisé de l'état-civil avec numéro d'identification unique;
- Doter en infrastructure et équipements, la structure centrale chargée de la gestion du système central de l'état-civil;
- Doter du personnel technique à la centrale informatique;
- Concevoir, réaliser et déployer le logiciel unique de gestion de l'enregistrement des faits d'état-civil et de production des statistiques de l'état-civil;
- Créer des cellules informatiques au niveau des Préfectures et des Districts;
- Informatiser les services en charge de l'état-civil;
- Mettre en réseau le système informatique des services en charge de l'état-civil entre eux et avec le système central;
- Doter les Communes d'appareils de reliure des registres d'état-civil;
- Restaurer ou réfectionner les registres d'état-civil en état de détérioration;
- Numériser (scanner) les registres d'état-civil et faire la saisie dans une base de données.

REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUE

Nations Unies, 2000 : Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état-civil et de statistiques de l'état-civil. Élaboration d'un cadre juridique. Série F, n°71, New York. 132 p

Nations Unies - Commission Économique pour l'Afrique, 2013: Améliorer les systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état-civil et de statistiques d'état-civil en Afrique ; Recommandations pour la conduite d'évaluations globales des systèmes nationaux. Addis-Abeba, 53 p. Document distribué lors de l'atelier de Gaborone (Botswana), mai-juin 2013.

Nations Unies - Commission Économique pour l'Afrique, 2013: Les quatre annexes opérationnelles au guide d'évaluation : (1) Environnement politique et juridique du système d'état-civil ; (2) Enregistrement des faits d'état-civil ; (3) Statistiques vitales ; (4) Enregistrement des causes de décès à partir de l'état-civil.

République de Madagascar : Lois, Décret, Arrêtés, Circulaires et Instruction en matière d'état-civil

- La loi n°61-025 du 09 octobre 1961 relative aux actes de l'état-civil
- l'ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malagasy
- L'Ordonnance n° 62-003 du 24 juillet 1962 portant sur le nom, le domicile et l'absence
- La loi n°63-022 du 20 novembre 1963 relative à la filiation, à l'adoption et au rejet
- La loi n° 2007-022 relative aux mariages et aux régimes matrimoniaux
- Le décret n° 63-264 du 9 mai 1963 et l'Instruction interministérielle n° 1818-DMM du 11 octobre 1963
- Le circulaire n° 1103-DG1/AT du 1er février 1961 fixant les règles sur le service de l'état-civil et désignant les responsables en matière d'enregistrement des faits d'état-civil
- Le Décret n°61-553 du 12 octobre 1961 fixant les attributions des consuls de la République de Madagascar en matière de l'état-civil
- Le Circulaire n°788-MJ/CAB du 29 décembre 1961 relative à la tenue de l'état-civil
- Le Décret n°63-264 du 9 mai 1963 portant sur l'établissement d'actes d'état-civil à bord d'un navire malgache
- L'Instruction n°0629/MJ-CAB du 23 octobre 1961 portant sur la compétence de l'officier de l'état-civil
- La loi n°2007-040 du 14 janvier 2008 relative à la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance dans le cadre du Programme National de réhabilitation de l'enregistrement des naissances « EzakaKopia ho an'nyAnkizy»
- L'Arrêté n°1238-SAN du 16 juillet 1960 fixant les conditions de fonctionnement du service de police sanitaire générale dans les Communes
- La loi n°2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la Santé
- Le Code pénal (Cf. article 160 et 358)
- L'Arrêté n°21022/2015 du 22 juin 2015 du Ministère de la Santé portant sur la réforme du système d'information sanitaire de routine

- La loi n°67-026 du 18 décembre 1967 rectifiée par la loi n°68-003 du 18 juin 1968 sur l'obligation et le secret statistique
- Le Décret n°89/016 du 18 janvier 1989 portant création du comité de Coordination de l'information Statistique et Économique (CCISE)
- L'Arrêté n°1344/89 portant création de la Commission de Données Statistiques au sein du CCISE
- L'Arrêté n°1345/89 portant création de la Commission Cohérence Globale au sein du CCISE
- Le Décret n°2005-012 du 11 janvier 2005 modifiant certains articles de la loi relative aux actes d'état-civil
- La Circulaire n°13/VPEI/SG/INSTAT/DG relative à l'organisation, la transmission et l'exploitation des volets statistiques des fiches d'état-civil
- La Circulaire du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (2014) portant sur la collecte et la transmission des données de l'état-civil à l'INSTAT
- Le Protocole d'Accord entre l'INSTAT et la Commune Urbaine d'Antananarivo du 5 avril 2012 définissant les modalités d'intervention, de transmission, de traitement et de publication des données sur les causes de décès tenues par le BMH.
- La loi n°2014-026 fixant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives
- La loi n°2014-038 relative à la protection des données à caractère personnel
- La loi n°2014-025 sur la signature électronique
- La loi n°2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité
- Le Décret n°2014-509 du 27 mai 2014 portant l'organisation, le fonctionnement et l'attribution du CNC-CRVS
- L'Arrêté n°3544/2016 portant Organisation, fonctionnement et attribution des structures du Secrétariat permanent du CNC-CRVS

Rapports

BANQUE MONDIALE –Madagascar 2016 : Analyse du système de gestion de l'identité

UNICEF-Madagascar, 2009 : Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre et proposition des orientations pour le passage à l'échelle du programme EKA y comp/ris l'informatisation de l'état-civil

Deuxième Conférence des Ministres africains, 2012 : Rapport sur la situation de l'enregistrement des faits d'état-civil et de l'établissement des statistiques de l'état-civil à Madagascar

INSTAT, 2012-2013 : Rapport de l'enquête nationale sur le suivi des OMD, Objectif 4« Réduire la mortalité infantile »

CNC-CRVS, 2016 : Évaluation du système d'état-civil, 2016 - Rapport de la revue documentaire