



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

**DEUXIEME CONFERENCE DES MINISTRES AFRICAINS
CHARGES DE L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ETAT CIVIL
DU 06 AU 07 SEPTEMBRE 2012
DURBAN – AFRIQUE DU SUD**

**RAPPORT SUR LA SITUATION
DE L'ENREGISTREMENT DES FAITS
D'ETAT CIVIL ET DE L'ETABLISSEMENT
DES STATISTIQUES DE L'ETAT CIVIL
A MADAGASCAR**

I. Considérations générales

Le présent rapport d'avancement fait état de l'évolution de la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil à Madagascar depuis la tenue de la première conférence ministérielle à Addis-Abeba les 13 et 14 août 2010 et du 7^{ème} Symposium Africain sur le développement de la statistique vitale à Cape-Town en 2012, en vue de l'amélioration des systèmes des Pays Africains.

Il convient de noter en premier lieu que depuis la mise en œuvre du programme national de réhabilitation de l'enregistrement des naissances en 2004, on a observé au niveau national une amélioration du taux de l'enregistrement de naissance des enfants qui est de 80% pour les enfants de 0 à 5 ans (Enquête Démographique et de Santé 2009) et de 85% pour ceux de 05 à 17 ans (Enquête Périodique auprès des Ménages 2009) ces taux restent en deçà de l'objectif *zéro enfant sans acte de naissance*. Ainsi, si l'on se réfère aux données existantes, des poches de non enregistrement des naissances subsistent au niveau de toutes les 22 régions de Madagascar. Mais ces résultats n'ont pu être atteints que grâce à la prise de certaines initiatives et mesures par le gouvernement et à l'appui des bailleurs de fonds, notamment le Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance (UNICEF).

Le principe fondamental qui a dicté la prise de ces initiatives est, d'une part, celui de « *faciliter l'accès des usagers au service d'état-civil* » en appliquant l'approche axée sur l'équité, d'autre part, en cherchant et en mettant en œuvre les alternatives de mesures possibles, par rapport aux recommandations des deux assises précédentes, pour faire face aussi bien aux obstacles et aux goulots d'étranglement empêchant l'accès au service d'état civil, qu'aux problèmes inhérents à l'indisponibilité des données statistiques sur les faits d'état-civil et enfin, en mobilisant, selon les règles du bénévolat et du volontariat, toutes les forces vives communautaires telles que les agents communautaires de santé, les matrones, les membres des cellules de veille et les chefs de *fokontany* (quartiers).

Il faut également noter qu'en droit positif malgache, la déclaration des faits d'état-civil tel que la naissance et le décès est toujours obligatoire. La violation de cette obligation constitue une infraction pénale. Par ailleurs, la gratuité de toute première copie d'acte d'état-civil y est également consacrée.

II. Mesures et actions prises

A. Couverture générale et égal accès au système d'état-civil (cf. point 8.1 de la déclaration de la 1^{ère} conférence) – implication du secteur santé et autres secteurs (cf. recommandations du 7^{ème} symposium africain)

1. Accélération de l'enregistrement rétroactif des naissances par le biais de l'application des principes de « proximité » et de « gratuité »

Selon les dispositions légales relatives à l'état civil, les naissances qui n'ont pu être enregistrées à l'état civil dans le délai imparti peuvent être y enregistrées par la procédure de jugement supplétif d'acte de naissance dont la compétence est uniquement attribuée aux magistrats des tribunaux judiciaires. Etant donné l'insuffisance de ces tribunaux et la difficulté d'y accéder pour la plupart des localités éloignées voire enclavées, le Gouvernement malgache, en vue de la régularisation par voie judiciaire et d'une manière accélérée de l'enregistrement des naissances de 2.500.000 enfants non déclarées à l'état civil en l'an 2000, a décidé d'appliquer le principe de « proximité » et de « gratuité » :

- Premièrement, en ayant promu les audiences foraines des tribunaux qui se déplacent au niveau de toutes les communes et même dans certains quartiers pour se rapprocher des bénéficiaires ;
- Deuxièmement, en ayant attribué en 2008, à titre exceptionnel et temporaire, une compétence légale aux Chefs de District et leurs Adjointes (*Représentant de l'Etat au niveau des Districts*) pour tenir des audiences foraines et rendre des jugements supplétifs d'acte de naissance ;
- Troisièmement, en ayant prévu la gratuité de l'examen somatique des enfants pour la détermination de leur âge approximatif et la gratuité de la délivrance du certificat de recherche infructueuse de l'enregistrement de leur naissance dans le délai légal prescrit ;
- Quatrièmement, en ayant apporté une assistance matérielle et financière aux responsables locaux de l'état civil dans l'exercice de leurs attributions ;
- Cinquièmement, en ayant favorisé le partenariat avec la société civile d'envergure nationale et régionale dans la mise en œuvre de la procédure et dans la réalisation des activités y afférentes.

Il convient de faire remarquer, en effet, que certaines autorités locales ont travaillé dans des conditions difficiles. Car, outre l'insécurité, certains endroits n'ont pas pu être atteints qu'après deux ou trois jours de marche. Certaines zones ont été joints soit en charrette ou en motocyclette, soit en pirogue.

2. Mise en place d'un mécanisme assurant la systématisation de l'enregistrement des faits d'état civil et la constitution de la base de données nationale sur les faits d'état-civil

Dans l'optique d'une pérennisation, le processus est conçu en vue d'assurer l'enregistrement régulier et dans le délai légal de tous les faits d'état civil survenus dans la commune et d'en assurer la constitution de base de données y afférente. Par ailleurs, la collaboration des secteurs impliqués dans l'état civil a paru nécessaire dans la mesure où leurs activités s'enchaînent et se complètent.

Il s'agit notamment du Ministère de la Justice, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Décentralisation, du Ministère de la Santé Publique, du Ministère de la Population et des Affaires Sociales et de l'Institut National de la Statistique.

Le développement et l'opérationnalisation du mécanisme au niveau de chaque circonscription administrative (districts, communes et quartier) sont décrits dans un guide où les attributions de chaque département ministériel ainsi que celles de leurs délégations locales respectives sont définies et confortées par une note circulaire établie par chaque ministère à l'attention des responsables de leur service déconcentré. Cet ouvrage décrit également toutes les démarches à suivre pour identifier les nouvelles naissances et les décès, en assurer leur enregistrement systématique au centre d'état civil et pour faciliter la collecte et la remontée systématique des données statistiques sur les faits d'état-civil. Enfin, le guide a été conçu pour gérer les contraintes et les difficultés pratiques rencontrées sur le terrain.

Les services déconcentrés du ministère de la santé sont activement impliqués dans la mise en place du mécanisme d'enregistrement des faits d'état civil, particulièrement en matière de naissance et de décès. En effet, toutes les naissances et tous les décès survenus dans les centres de formation sanitaire sont déclarés par les soins du personnel de santé.

Par ailleurs le ministère de la santé a accepté de mobiliser et d'engager ses agents communautaires de santé qui travaillent dans les quartiers dans le processus d'identification, de déclaration et de la collecte des données sur les faits de naissance et de décès. Il en est de même des membres des cellules de veille des réseaux locaux de protection de l'enfant qui relèvent du ministère de la population et des affaires sociales.

Le rôle du ministère de la décentralisation consiste à donner, sous forme de rappel, des instructions et des directives à l'attention des officiers et secrétaires d'état-civil pour les accompagner dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'état-civil.

Le ministère de la justice, coordonne les activités des tribunaux de 1^{ère} Instance en matière d'état civil : contrôle périodique et inopiné de la tenue et du fonctionnement du service de l'état civil.

Les chefs de district relevant du ministère de l'intérieur, en leur qualité de représentant de l'Etat dans la localité, coordonnent toutes les activités et participent avec les magistrats du ministère public à la mission de contrôle du fonctionnement du service d'état-civil.

Avant sa mise à l'échelle sur tout le territoire national, le mécanisme assurant la systématisation de l'enregistrement des faits d'état civil et la constitution de la base de données nationale sur les faits d'état-civil a fait l'objet de pré-test jusqu'au mois de Septembre 2012 auprès de 4116 Fokontany (quartiers) issus de 343 Communes réparties entre 21 Districts. Durant cette période, un suivi-encadrement est assuré par le Bureau d'Appui au Programme National « *Ezaka Kopia ho an'ny Ankizy* » (Programme national de réhabilitation de l'enregistrement des naissances.).

Au terme du pré-test, une évaluation sera effectuée pour apprécier le niveau d'applicabilité du mécanisme sur le terrain, et partant pour procéder à d'éventuelles retouches du guide et des circulaires.

3. Constitution d'une base de données nationale sur l'équité et plaidoyer pour la promotion de l'approche axée sur l'équité

Madagascar fait sienne l'application de l'approche axée sur l'équité qui est préconisée par le système des Nations Unies pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

Le programme national « *Ezaka Kopia ho an'ny Ankizy* » utilise particulièrement cet outil dans la planification et la mise en œuvre des activités en se basant sur des données y afférentes. Depuis 2011, en partenariat avec l'Institut National de la Statistique, le programme se voit doter des données sur l'équité. En 2013, elles vont couvrir toutes les 1549 communes.

Sans porter atteinte au principe de l'universalité, ces données ont permis au programme non seulement de localiser les poches d'exclusion et de prioriser les bénéficiaires les plus vulnérables, mais aussi et surtout de disposer des informations sur les facteurs d'exclusion liés à d'autres secteurs (*santé, éducation, eau, énergie, infrastructures...*) et de mesurer le niveau d'accès des usagers au service d'état-civil.

C'est ainsi que dans le cadre du plan de travail 2012-2013 avec le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, des séances de plaidoyer destinées à promouvoir l'approche axée sur l'équité, seront réalisées au cours de cette année 2012 à l'adresse des responsables des ministères, des secteurs privés et de la société civile. L'objectif sera d'attirer l'attention des responsables des autres secteurs (*entre autres la télécommunication, l'eau, les infrastructures routières, la santé, l'éducation*), suivant la logique systémique, sur les impacts de leur secteur respectif sur le niveau d'exclusion de certains usagers par rapport à l'accès au service d'état-civil. Ainsi par exemple, la proximité d'un Fokontany (*la plus petite circonscription administrative*) à un centre de santé de base favorise ou facilite l'accès à l'état-civil car le nouveau-né est systématiquement et immédiatement déclaré à la mairie par le soin de l'agent de santé ayant assisté à l'accouchement.

4. Relance du contrôle du fonctionnement du service d'état-civil

L'insuffisance de contrôle effectué auprès du service de l'état-civil constitue une des causes de son dysfonctionnement. En effet, des irrégularités aberrantes et répétitives ainsi que des excès de

pouvoir de la part des officiers et des secrétaires d'état-civil (*exigence d'autres conditions non prévues par les textes*) sont constatés, étant donné qu'ils ne reçoivent aucune formation avant d'entrer en fonction.

Ainsi, le Gouvernement malgache rappelle, par le biais des circulaires, les autorités chargées du contrôle dont les magistrats du ministère public et les chefs de district, pour assurer leur obligation en multipliant leurs missions de contrôle auprès des communes.

Un manuel de contrôle a été élaboré et mis à leur disposition.

B. Réforme des législations relatives à l'état-civil et à la gestion des données statistiques sur les faits d'état-civil (cf. point 8.2 de la déclaration-1^{ère} conférence des ministres et recommandation du 7^{ème} symposium africain)

Parmi les goulots d'étranglement et les obstacles entravant l'accès des usagers au service d'état civil pourraient figurer des barrières juridiques lesquelles peuvent être résolues par la réactualisation de certaines dispositions légales et réglementaires pour être adaptées aux réalités locales.

Dans cette optique, il est prévu dans le plan de travail 2012 - 2013, en partenariat technique et financier avec le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), que le Gouvernement Malgache va procéder à cette réforme à partir de l'année 2012.

Une commission de réforme ad-hoc est actuellement en train de se constituer. Elle est composée des représentants des départements ministériels en charge de l'état civil et de la statistique, des représentants des communes, des personnalités averties du monde universitaire et de la société civile.

Cette commission est chargée de préparer, d'organiser et d'effectuer matériellement les travaux de réforme. Des séances de consultations, d'échanges et de validation seront prévues durant le processus. Les projets de lois élaborés seront soumis à l'adoption des instances compétentes en 2013.

C. Mise en place d'une base de données nationale sur les faits d'état-civil : relance de la collecte des données statistiques sur les faits d'état-civil (cf. les recommandations du 7^{ème} symposium africain).

Parallèlement avec l'instauration du mécanisme en charge de la systématisation de l'enregistrement des faits d'état-civil, les modalités de systématisation des collectes et de la remontée des données des faits d'état civil sont mises en œuvre cette année 2012 par l'organisme chargé de la Statistique.

La collecte des données commence au niveau de la circonscription de base (quartier) et remonte à chaque échelon de la circonscription (commune et district) pour en arriver au service régional de la Statistique.

Au niveau des quartiers, des cahiers d'enregistrement des naissances et des décès sont utilisés pour la collecte des données tandis que dans les communes des fiches statistiques sont mises à la disposition des services de l'état civil.

Les responsables de la commune sont encadrés concernant le remplissage des fiches statistiques des faits d'état-civil. Chaque antenne régionale de la statistique implantée dans les 22 régions du territoire se chargera de centraliser les fiches, effectuera la saisie des données, les analysera et dans un premier temps, les résultats seront publiés semestriellement.

Le processus énoncé ci-dessus fait actuellement l'objet de pré-test suivant les mêmes conditions décrites pour le mécanisme d'enregistrement des faits d'état civil. Des missions de supervision assureront le suivi de la mise en œuvre de cette activité.

Il faut noter que deux partenaires techniques et financiers de l'INSTAT, à savoir l'UNFPA et la Banque Mondiale ont manifesté leur intérêt à participer à cette mise en place du mécanisme de systématisation de l'enregistrement des faits d'état civil et de remontée des données. Ainsi, la contribution de l'UNFPA pour cette année 2012 porte sur la multiplication des outils de collecte (fiches et cahiers), la prise en charge des missions de supervision et les publications des résultats de l'opération pré-test. Quant à la Banque Mondiale, sa contribution pour l'année 2012 dans le cadre du PGDI 2, va porter sur l'extension de cette opération sur six (6) autres districts de la Région Sud Ouest.

D. Création d'une école de formation des techniciens en statistique

Pour multiplier le nombre de statisticiens opérationnels sur le terrain, Madagascar a créé en 2010, une école de formation des techniciens en statistique en partenariat avec l'Ecole Nationale de Statistique et d'Economie Appliquée d'Abidjan de Côte d'Ivoire. Une formation d'une année est prévue pour les assistants techniques en statistique et de deux années pour les adjoints techniques en statistique.

Actuellement, 25 assistants techniques en statistique sont actuellement opérationnels et sont affectés auprès des 22 directions ou services régionaux de la statistique. L'objectif à long terme serait de doter les services techniques déconcentrés et les structures décentralisées de techniciens en statistique.
