

Spring 2013

# Everyone Counts : Une Enquête sur le Recensement Général de la Population de Madagascar

Charlotte McDonald  
*SIT Study Abroad*

Follow this and additional works at: [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection)

 Part of the [Civic and Community Engagement Commons](#), [Demography, Population, and Ecology Commons](#), [Family, Life Course, and Society Commons](#), [Growth and Development Commons](#), [Politics and Social Change Commons](#), and the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#)

---

## Recommended Citation

McDonald, Charlotte, "Everyone Counts : Une Enquête sur le Recensement Général de la Population de Madagascar" (2013). *Independent Study Project (ISP) Collection*. 1505.  
[https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/1505](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1505)

This Unpublished Paper is brought to you for free and open access by the SIT Study Abroad at SIT Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Independent Study Project (ISP) Collection by an authorized administrator of SIT Digital Collections. For more information, please contact [digitalcollections@sit.edu](mailto:digitalcollections@sit.edu).

**« Everyone counts » :  
Une enquête sur le recensement général de la population de  
Madagascar**

par MCDONALD Charlotte

SIT Madagascar: Identité Nationale et Changements Sociaux  
Printemps 2013

Directeur académique : M. PRITCHETT Roland  
Conseillère académique : Professeur RAZAFIMAHEFA Reine

## Remerciements

Mes sincères et vifs remerciements au personnel de la SIT à Tana pour leur serviabilité, et en particulier M. Roland, car sans eux ce projet n'aurait pas été possible. Je suis aussi très reconnaissante de l'accueil chaleureux de Mme. Thérèse et de M. Théodore à Morondava.

Un grand merci également à M. RALISON Anatole de Morondava, au personnel de l'INSTAT à Tana et à tous ceux qui ont contribué de loin ou de près à la réalisation de mon projet.

Mes gratitudes à ma conseillère académique, Professeur RAZAFIMAHEFA Reine, à Andry de l'Alliance Française à Morondava et aux morondaviens qui étaient mes traducteurs.

Et merci à Billie et Hannah pour tout ce qu'elles ont apporté à notre « programme » à Morondava.



*Mme. Thérèse et M. Théodore*

## Sommaire

<b>Introduction</b> -----	<b>5</b>
• Le recensement : qu'est-ce que c'est ?-----	5
• Et à Madagascar ?-----	6
• Pourquoi cette enquête ?-----	7
<b>Méthodologie</b> -----	<b>8</b>
• Note éthique-----	10
○ <i>L'art de la traduction</i>	
○ <i>Etre vazaha à Morondava</i>	
<b>Découvertes</b> -----	<b>12</b>
• Au bureau et sur terrain-----	12
• Les crises politiques-----	13
○ <i>2003 : premier tentative au RGPH3</i>	
○ <i>2009 : le deuxième essai</i>	
• La question de financement-----	17
• La question de gouvernance-----	19
○ <i>Un peu de contexte culturel</i>	
○ <i>Le recensement administratif</i>	
○ <i>La volonté des politiciens</i>	
<b>Synthèse et conclusions</b> -----	<b>25</b>
<b>Appendices</b> -----	<b>28</b>
1. Résultats du sondage effectué le 20 avril 2013 dans le centre-ville de Morondava	
2. Résultats du sondage effectué le 24 avril 2013 dans le fokontany d'Andakabe à Morondava	
3. Les étapes du RGPH à Madagascar	

4. Données techniques du RGPH3 en 2009

Citations----- 31

Introduction

**Qu'est-ce que c'est le recensement ?**

D'habitude, lorsqu'on parle de « recensement », on veut dire un recensement général de la population et de l'habitat dans un pays. Le recensement est une opération statistique qu'un pays devrait mener d'une manière régulière pour suivre la croissance de sa population, les changements démographiques et les besoins de son peuple. Ce travail comprend des centaines d'indicateurs (comme l'âge, la religion, l'accès à l'eau potable, et les problèmes de santé) à partir desquels on collecte les données pour chaque ménage dans le pays.

Dans un pays riche comme les Etats-Unis, le recensement permet au gouvernement central de suivre les besoins et les inclinations de sa population. Par contre à Madagascar, c'est un outil de développement crucial. Les bailleurs internationaux, les associations, les ONGs, et l'Etat dépendent tous des données du recensement pour servir le peuple malgache d'une manière égalitaire. Le portrait créé par un recensement général a la capacité de communiquer les réalités et les besoins des Malgaches originaires des petits villages les plus enclavés. Il peut donner une sorte de voix à ceux qui sont les plus éloignés d'Antananarivo.

}}}

***Un recensement signifie*** « l'ensemble des opérations consistant à recueillir, grouper, évaluer, analyser, publier et diffuser des données démographiques, économiques et sociales se rapportant, à un moment donné, à tous les habitants d'un pays ou d'une partie bien circonscrite d'un pays. »<sup>1</sup>

}}}

**Et à Madagascar ?**

---

<sup>1</sup> La note technique sur le RGPH3, INSTAT.

C'est le standard international que tous les pays trouvent les moyens de faire des recensements généraux tous les dix ans.<sup>2</sup> Vu son rôle dans le champ du développement socioéconomique, la régularisation des recensements dans les pays pauvres est une priorité des organismes internationaux tels que le FNUAP (Fonds des Nations unies pour la population), la Banque mondiale et l'Union européenne.

Madagascar est dans la position difficile de ne pas avoir mené un recensement général (RGPH) depuis l'année 1993 ; cette année marque le vingtième anniversaire du dernier, RGPH2. Pour toute projection statistique à Madagascar, on sollicite des fonds d'une ONG pour construire une nouvelle école, on s'interroge sur le taux de vaccination des nouveaux-nés, on est obligé de travailler à partir des données du RGPH2. On peut supposer que beaucoup de qualités démographiques de la population malgache ont changé depuis 1993 ; malheureusement, on ne sait même pas quels changements ont eu lieu durant les vingt ans passés.

Certains fonctionnaires de l'Etat malgache se trouvent face à cette réalité difficile tous les jours lorsqu'ils arrivent au travail. Il existe toute une branche du gouvernement central dévouée aux données démographiques de la population. C'est l'INSTAT (l'institut national de la statistique) et depuis vingt ans, il n'arrive pas à faire son travail principal—c'est à dire mener le recensement. Pour d'autres fonctionnaires, la question de recensement est toujours présente dans l'arrière-plan mais n'est pas forcément une priorité. Et pour la plupart des Malgaches, le manque d'un recensement mis à jour n'est pas évident au quotidien ; cependant, la vaste majorité des habitants du pays sont néanmoins affectés par l'absence de données correctes.

### **Pourquoi cette enquête ?**

---

<sup>2</sup> Entretien personnel avec M. RAZAFIMIARANTSOA Tovanirina, chef du service des statistiques sociales à l'INSTAT. Antananarivo, 09/04/2013.

Dès la première semaine de mes études à Madagascar, j'étais étonnée de découvrir que presque toutes les données utilisées, pour parler de la société malgache, sont des estimations. On peut faire des projections statistiques, mais une grande partie des chiffres concernant la population malgache est fausse. Je n'ai jamais beaucoup réfléchi sur le concept de recensement avant d'arriver à Madagascar, probablement parce qu'aux Etats-Unis, notre « RGPH » se fait tous les dix ans sans incident. En arrivant à Madagascar, je ne comprenais même pas l'objectif du recensement.

La société malgache devra surmonter des problèmes politiques, économiques, et sociaux si elle voudra sortir de l'échelon des pays les plus pauvres du monde. Malheureusement, on ne peut même pas définir ses problèmes sans des données correctes. Pour l'instant, un vaste nombre de Malgaches est inconnu par l'Etat et ces gens sont forcément desservis. Ce n'est pas une exagération de dire que sans un recensement régulier, Madagascar ne pourrait jamais atteindre son potentiel.

Ce mémoire explorerait l'importance du recensement pour la société malgache et tenterait de découvrir ce qui empêche un RGPH3. Pour cela, nous allons voir les rôles des crises politiques, des bailleurs internationaux, et de la culture de gouvernance à Madagascar et nous allons essayer de comprendre comment tous ces facteurs affectent-ils l'histoire de recensement général.

## La méthodologie

Cette étude a été faite pendant presque un mois, du 10 avril au 8 mai 2013 à travers des entretiens, des conversations moins formelles, un sondage de dix personnes, et des recherches secondaires diverses. Les lieux d'études étaient la ville de Morondava ainsi que la ville capitale, Antananarivo. Morondava est une petite ville côtière très calme et assez touristique. Elle se trouve dans la Région Menabe sur la côte Ouest de Madagascar, à environ 650 kilomètres d'Antananarivo.<sup>3</sup>



*Antananarivo en attendant un cyclone*

Les entretiens ont été réalisés au niveau du gouvernement central à Antananarivo et au niveau de la Région et des fokontany<sup>4</sup> à Morondava. Les individus interrogés sont surtout des fonctionnaires, soit du service statistique national, l'INSTAT, soit des associations indépendantes qui travaillent pour le développement du pays. J'ai organisé et mené tous les entretiens, et j'ai engagé deux traducteurs pour certains entretiens avec des gens qui ne parlent que le malgache. Pour trouver des contacts à

---

<sup>3</sup> Googlemaps.com, site web, 06/05/2013.

<sup>4</sup> Le *fokontany* est la division administrative la plus petite à Madagascar. En gros, cela signifie soit un quartier dans le milieu urbain soit un village dans le milieu rural.

Morondava, j'ai mené un premier entretien avec le directeur régional de l'INSTAT à Menabe ; ensuite, ce monsieur m'a donné les noms d'autres contacts. Cela m'a aidé énormément tout au long du projet.

Certaines informations et opinions présentées dans cette rédaction viennent des conversations informelles avec d'autres personnes que j'ai rencontrées au cours de l'enquête. Quand je voulais noter une perspective pour mes études sur terrain, j'expliquais mon projet à la personne concernée et je demandais l'autorisation de la figurer dans mes citations.

Le sondage a été fait pendant deux jours, entre le 20 et le 24 avril, dans le centre-ville de Morondava. Accompagné d'un traducteur, je suis allée dans les foyers et dans les rues pour poser une série de quatre questions simples aux gens qui étaient disposés à me parler. Le questionnaire original était basé sur un processus gouvernemental appelé le « recensement administratif » — en principe, c'est un recensement très simple qui a lieu tous les ans au niveau de chaque fokontany. Quand j'ai découvert que « recensement administratif » n'est pas un terme courant parmi les présidents des fokontany à Morondava, j'ai altéré mon questionnaire dans le but de ramasser des données plus pertinentes. Je parlerai davantage du recensement administratif dans la section « découvertes ».

Je menais aussi des recherches secondaires, soit en ligne, soit à partir des lectures et des notes obtenues tout au long du semestre à travers les cours sur l'identité nationale et changements sociaux.

## **Note éthique**

*L'art de la traduction*

Après deux collaborations avec le premier traducteur que j'ai engagé, j'ai remarqué qu'on n'était pas sur la même longueur d'onde par rapport à la tâche de traducteur. Parfois j'avais du mal à distinguer entre la vraie traduction de la conversation et les commentaires personnels du traducteur. Lorsqu'il m'a aidé avec la partie sondage, il préférait d'approcher des gens qu'il connaît pour les interroger au lieu de faire un vrai porte-à-porte, ce qui met en question l'intégrité de ces premières données. Après deux séances, ce traducteur a dû partir pour Tana et du coup ne pouvait plus m'aider avec mon projet. Je continuais le projet avec un autre traducteur, qui comprenait mieux l'objectif de notre travail.

A travers cette expérience j'ai appris qu'en cherchant un traducteur, il ne suffit pas de trouver quelqu'un qui a bien maîtrisé le français et le malgache. Il est également important, voire plus important, que le chercheur explique bien les moindres détails de son projet ainsi que sa perspective sur l'engagement du traducteur. J'aurai dû expliquer au traducteur tout au début que je pourrais écouter ses opinions en tant que source dans un entretien bien distinct, mais que quand il m'aide avec la traduction, il vaut mieux rester neutre et ne pas insérer ses opinions personnelles. Lorsque j'ai recommencé avec le deuxième traducteur, j'ai consacré plus de temps pour lui expliquer mes objectifs et mon point de vue.

#### *Etre « vazaha » à Morondava*

Après quelques semaines de séjour à Morondava, je suis devenue consciente d'une confusion vis-à-vis de ma présence dans la ville. Cela s'est très bien éclairé lors du premier jour du sondage. Une famille que j'ai rencontrée croyait que je travaillais pour un organisme international et que je devrais leur payer après notre conversation. Même après une explication en malgache par mon traducteur, cette famille n'arrivait pas à croire que j'étais simplement une étudiante.

Je ne peux pas imaginer combien d'autres avaient la même idée mais n'osaient pas me demander de l'argent. Je suis aussi consciente du fait que j'étais probablement accueillie d'une manière plus chaleureuse par certaines sources parce que les gens croyaient que j'avais les moyens financiers de les aider. Dans cette situation, je crois qu'il n'y avait rien à faire sauf de bien expliquer ma mission et le fait d'être étudiante. Etant « *vazaha* » ou blanche à Madagascar pose de problèmes inévitables.



*Couchée du soleil à Morondava*

## Découvertes

**Au bureau et sur terrain**

Dans un pays d'environ 20 millions d'habitants, le RGPH est un travail exhaustif. Il consiste en six étapes bien distinctes dont l'ensemble dure plusieurs années.<sup>5</sup> L'INSTAT s'occupe de la totalité du recensement, et il recrute des milliards de recenseurs pour le dénombrement principal—c'est à dire le fait d'aller porte-à-porte dans tous les ménages—à travers des tam-tams à la radio. Une fois recruté, les agents sont contrôlés par une hiérarchie de cinq niveaux de travailleurs dont l'INSTAT est responsable. Tout ce personnel est formé en cascade. Les superviseurs, ceux qui se trouvent à la tête de la hiérarchie, sont formés pendant cinq jours. Ensuite, les superviseurs forment les contrôleurs pendant cinq jours. Cela continue jusqu'aux agents au niveau le plus bas. Le BEPC, l'examen universel des collégiens, est le seul degré exigé pour tout ce personnel.<sup>6</sup> En fait, une source pour cette enquête travaillait comme un agent recenseur pour RGPH1 en 1975, quand il était encore lycéen.

Après le dénombrement, l'INSTAT fait l'analyse des données et la dissémination des résultats dans un processus qui dure des années. Les résultats sont sollicités par les associations nationales et internationales, les ONGs, les organismes tels que les Nations Unies et la Banque mondiale, et bien sûr l'Etat malgache. Ces données informent sur la politique nationale du planning familial, l'assainissement, l'agriculture, l'élevage, les routes nationales, et maints autres secteurs. Le financement pour ce travail vient en grande partie des bailleurs de fonds internationaux, avec vingt pourcent du financement venant théoriquement de l'Etat malgache.

Alors pourquoi ne ferait-on pas ce travail crucial comme une partie de stratégie nationale pour le développement ? Nous allons voir les facteurs divers qui contribuent au manque de recensement et examiner la position du gouvernement malgache envers les politiques de la population et du développement.

---

<sup>5</sup> Ces étapes sont énumérées dans l'appendis 3.

<sup>6</sup> Entretien personnel avec M. RALISON Anatole, directeur de la division de l'INSTAT à Menabe. Morondava, 15/04/2013.

## **Les crises politiques**

*2003 : premier tentative au RGPH3*

Depuis son indépendance en 1960, Madagascar était toujours vulnérable aux crises politiques qui découlent des conflits d'intérêts de toutes les grandes figures de la politique malgache : le FFKM (la fédération des églises chrétiennes à Madagascar) la France, les Etats-Unis, les Nations Unies, les partis politiques, les lobbies, etc.<sup>7</sup> Il ne serait pas possible d'explorer toute l'histoire des crises politiques et économiques à Madagascar dans cette rédaction, mais les événements de 2001 et 2002 sont pertinents à savoir pour comprendre l'histoire récente du recensement général. Suivant le standard international, l'INSTAT avait prévu de faire le dénombrement pour un nouveau recensement en 2003.<sup>8</sup> Mais malheureusement, la troisième crise politique de la République a empêché le déroulement normal du RGPH3.

Cela commence avec Marc Ravalomanana, qui est monté assez rapidement dans la campagne présidentielle de 2001. Etant Merina—c'est à dire faisant partie du groupe ethnique des Hautes Terres de Madagascar—ainsi que le PDG de l'énorme société agroalimentaire « Tiko », ce n'était pas du tout sûr que Ravalomanana serait accepté par l'unité des malgaches. L'histoire de discrimination et de conflits entre les Merina et les autres groupes ethniques malgaches date de l'époque coloniale, voire l'époque monarchique. Quand Ravalomanana a remporté la majorité des voix, le parti du président Didier Ratsiraka, qui ne voulait pas céder le pouvoir après son deuxième long mandat, a constaté que la marge de victoire n'était pas assez grande pour éviter un deuxième compte. Après des mois de disputes et de bagarres entre les deux candidats, Ravalomanana s'est déclaré Président de la République le 22 février 2002. Le

---

<sup>7</sup> Conférence de Professeur Moxe, « Crises politiques et économiques ». Antananarivo, 21/02/2013.

<sup>8</sup> Entretien avec M. Tovo.

fonctionnement du gouvernement s'est détériorée durant les mois suivants et la capitale est devenue énormément volatile ; le militaire s'est fracturé entre les deux camps ; et il y avait des confrontations violentes et destructives entre les partisans de Ratsiraka et de Ravalomanana dans la capitale. Après quelques tentatives de réconciliation à travers des accords internationaux, Ratsiraka s'est enfuit en France en juin 2002 et Ravalomanana continuait à s'installer comme président de la République.<sup>9</sup>

Après chaque version de cette histoire que j'ai entendue pendant les premières semaines de mon projet, je posais la question « Mais pourquoi n'avez-vous pas pu faire le recensement ? » Pour moi, il n'était pas du tout évident qu'une crise politique, qui se calmait en juin 2002, devrait forcément empêcher un recensement de la population en été 2003. En fait, j'ai trouvé cette histoire comme une excuse facile pour l'inaction de certains organismes de l'Etat. Mais au cours de l'enquête, je découvrais que les événements de 2001-2002 n'étaient pas seulement limités à la bagarre entre Ratsiraka et Ravalomanana. Lorsque j'ai approfondi ma compréhension du RGPH, j'ai compris comment certains facteurs ont rendu impossible le recensement de 2003. Ces facteurs sont :

1. *L'absence d'un gouvernement pendant quelques mois cruciaux*

Lorsque l'INSTAT se met à mener un recensement général, il faut énormément de temps et d'effort seulement pour les étapes préparatifs. Historiquement, la cartographie censitaire commence plus d'un an avant le dénombrement principal.<sup>10</sup> Sans un gouvernement central, ces étapes sont plus difficiles à compléter.

2. *La crise économique lancée par le blocage d'Antananarivo*

Le recensement pour un pays aussi grand que Madagascar est forcément très couteux. L'INSTAT dépend des bailleurs internationaux pour financer le recensement, mais une

---

<sup>9</sup> Neopatrimonialism by another name, Richard Marcus blah blah blah

<sup>10</sup> Entretien avec M. Tovo.

partie du budget est toujours fournie par l'Etat.<sup>11</sup> Au milieu d'une crise économique qui s'est prolongée pendant plusieurs mois dans la capitale du pays, il est peut-être compréhensible que l'approvisionnement des fonds censitaires ne fût pas une priorité pour la nouvelle administration de Marc Ravalomanana.

### 3. *Le retrait des bailleurs internationaux*

Le retrait des bailleurs internationaux est un phénomène que l'on rencontre à chaque instance d'instabilité politique à Madagascar : les bailleurs internationaux—comme les Nations Unies, la Banque mondiale, et l'Union européenne, se retirent du pays au moment quand les Malgaches sont les plus désespérés. Pour ces organisations internationales, c'est à la fois un cas de conscience ainsi qu'une question pratique : quels seront les conséquences de collaboration avec un régime illégitime et instable ? Si l'on soutient tel ou tel projet de développement malgache, est-ce que l'argent va tomber dans les poches des administrateurs corrompus ? Souvent, ces bailleurs arrivent à la conclusion que soutenir le gouvernement malgache, c'est courir un trop grand risque.<sup>12</sup>

Face à tous ces problèmes, l'INSTAT a décidé de reporter le RGPH3. On a fixé le mois d'août 2009 comme la nouvelle date du recensement général.<sup>13</sup>

### *2009 : le deuxième essai*

Un caractère de l'administration de Ravalomanana était son ouverture aux initiatives de développement pour élever la condition socioéconomique des Malgaches, y compris le recensement général. Selon le directeur de l'INSTAT pour la Région Menabe, Ravalomanana avait exprimé sa volonté de lancer un recensement aussi tôt que 2006. A la fin de l'année 2008, l'INSTAT avait terminé la cartographie censitaire. Il

---

<sup>11</sup> Entretien avec M. Tovo.

<sup>12</sup> Entretien avec M. Anatole.

<sup>13</sup> La note technique du RGPH3.

avait aussi mené un recensement pilote dans les régions de Tuléar et de Fort-Dauphin.<sup>14</sup> Le 10 novembre 2008, le gouvernement central a fait sortir un arrêté « portant la mise en place des organes de coordination, de préparation technique et d'exécution du troisième recensement général de la population et de l'habitat ». <sup>15</sup> Tout était en place pour le bon déroulement de ce projet en août 2009.

Mais en juillet 2009, le pays est tombé une fois encore dans un état de crise politique lors du coup d'état mené par Andry Rajoelina. L'ancien président Marc Ravalomanana était obligé de s'enfuir en Afrique du Sud où son exil persiste jusqu' à maintenant. L'INSTAT, ayant déjà terminé deux étapes cruciales pour l'avancement du RGPH3, a du s'arrêter une fois encore. Aujourd'hui, la cartographie censitaire, créée en 2008, n'est plus valable. Tout cela devrait être refait la prochaine fois ; c'était donc encore plus de travail gâché pour l'INSTAT. Jusqu'à présent, Il n'y a aucune date fixe pour le prochain effort de mener un RGPH3.<sup>16</sup>



*Anjazafotsy, Betafo—les communes rurales sont desservies par le manque d'un RGPH*

---

<sup>14</sup> Entretien avec M. Anatole.

<sup>15</sup> La note technique du RGPH3.

<sup>16</sup> Entretien avec M. Tovo.

## La question de financement

Il existe maintes organisations internationales qui, à travers leur financement des projets et initiatives, ont une main dans le développement et la gouvernance de Madagascar. Dans l'histoire du recensement, ce sont les Nations Unies qui dominent. On entend parler aussi de la Banque mondiale et de l'Union européenne, mais aussi du FNUAP, du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), et de l'UNICEF. Il est impossible de participer à une conversation à propos du recensement malgache sans entendre le nom des Nations Unies. Sans l'aide internationale, le RGPH n'aurait jamais eu lieu. En même temps, la machine d'aide financière à Madagascar a quelques grands problèmes.

Malheureusement pour l'INSTAT, l'argent des bailleurs n'est pas toujours débloqué. Comme nous avons déjà mentionné, les Nations Unies se sont retirés de tous leurs projets à Madagascar (sauf les initiatives humanitaires) pendant les crises politiques. Le recensement des populations est certainement une priorité pour les Nations Unies—d'après le site web du FNUAP, « Il faut que les organismes de gouvernance puissent ramasser et analyser des données concernant les tendances des populations afin de mener une politique qui s'adresse aux besoins actuels et attendus »<sup>17</sup>—mais lors des crises à Madagascar, cet argent néanmoins a disparu. « Everyone counts »,<sup>18</sup> dit le site web. Mais apparemment, en ce moment dans son histoire, les Malgaches ne comptent pas. Dans un climat politique volatile, la machine d'aide internationale se casse facilement, ce qui coince les pays qui en dépendent.

---

<sup>17</sup> “Governments need to be able to gather information about, track and analyze population trends in order to create and manage sound policies and generate the political will to appropriately address both current and future needs.” UNFPA, « Linking Poverty, Population, and Development », site web, 06/05/2013, <http://www.unfpa.org/pds/index.html>.

<sup>18</sup> « Tout le monde compte. »

Certaines de mes sources pour cette enquête ont exprimé le sentiment qu'à cause des organisations, comme les Nations Unies, présents dans le pays depuis l'indépendance, Madagascar n'a jamais été vraiment libéré. Les gens croient qu'étant donné toutes les conditions d'accompagnement des aides financières internationales, Madagascar reste sous le contrôle d'autres entités. Du point de vue le plus extrême, c'est comme si les colons ne sont jamais partis. La question de conditionnalités décourage beaucoup de fonctionnaires malgaches qui m'aidaient en tant que sources. Il existe certaines associations françaises qui viennent à Madagascar pour mener des projets, mais qui apportent leurs propres techniciens et cadres. Cette pratique insulte les experts malgaches et elle fait que moins de Malgaches puissent trouver d'emploi à travers ces projets. En plus, les Français qui arrivent ne connaissent pas forcément les problèmes, les opportunités et les spécificités qui n'existent que dans le contexte malgache. J'ai entendu parler d'un groupe qui a amené des véhicules 4x4 français, qui étaient bien trop chers et trop décorés pour être utilisés à Madagascar. Cela est peut-être compréhensible—souvent, ces experts ne passent que quelques semaines sur terrain dans le pays ciblé—mais il semble que ces projets fonctionneront mieux s'ils sont entretenus d'une manière appropriée au contexte culturel.<sup>19</sup>

L'INSTAT dépend des organismes internationaux pour les quatre-vingt pourcent du budget censitaire. En principe, les vingt pourcent, que les bailleurs ne paient pas, sont à la charge de l'Etat malgache.<sup>20</sup> Mais à cause d'un manque de volonté de la part des officiels les plus élevés dans le gouvernement central, cet argent peut être difficile à trouver. Cette question de volonté est mélangée avec d'autres questions de pouvoir, d'argent, et de corruption. Cela nous introduit dans le problème de gouvernance malgache.

---

<sup>19</sup> Entretien avec M. Robert.

<sup>20</sup> Entretien avec M. Tovo.

## La question de gouvernance

### *Un peu de contexte culturel*

En planifiant cette étude, j'anticipais qu'une grande partie de mes études aurait lieu à travers l'aide des bureaux des fokontany, qui servent comme base de gouvernance d'un quartier. J'ai bien aimé l'idée de me focaliser sur des groupes de populations assez fixes à travers les entretiens avec les chefs des fokontany, qui connaissent bien leurs quartiers et leurs habitants forcément mieux que les bureaucrates à Tana. Pour avoir une idée du déroulement des entretiens au niveau de fokontany, j'ai fait une toute première visite au bureau de fokontany de Mangarivotra, à Mahajanga, le 21 mars. Mon objectif était de rencontrer M. Martin, le chef du fokontany et de découvrir le rôle du bureau de fokontany dans la communauté. On avait fixé un rendez-vous pour 15h, l'heure d'ouverture du fokontany après la pause de midi. M. Martin est arrivé à 15h20, et beaucoup de monde l'attendaient déjà. Il a néanmoins trouvé quinze minutes pour me parler.

Lorsque j'ai demandé le nombre d'écoles dans le fokontany, M. Martin a dû sortir une fiche et un stylo rouge qu'il a utilisés pour compter les écoles. Il m'a aussi expliqué que son rôle principal est de gérer les conflits mineurs entre voisins et entre familles à Mangarivotra, avec l'objectif de toujours préserver le fihavanana<sup>21</sup> dans la communauté. Il n'a jamais mentionné le recensement administratif ; en même temps, je n'ai pas posé de question à ce sujet.

J'avais déjà entendu parler des difficultés sur la gouvernance à Madagascar, mais l'entretien dans le bureau de fokontany de Mangarivotra a éclairé comment cela se

---

<sup>21</sup> Le concept malgache de *fihavanana* se traduit comme « l'amour pour les autres » ou bien « la tolérance et la générosité envers ses compatriotes » ; cette valeur culturelle est bien enracinée dans la société malgache. Dans la vie quotidienne, cela se manifeste à travers la tolérance, la réciprocité, et les relations toujours amicales entre familles et voisins.

déroule en réalité. J'étais étonné de voir qu'il n'existe pas de liste d'écoles et que le président de fokontany doit les compter à partir de l'information dont il se souvient à un moment donné. Et avec une pause de trois heures au milieu de la journée, avec encore vingt minutes de retard en rentrant, on perd énormément de temps de travail.

Ce sont des questions logistiques, et ce n'est qu'un simple bureau de fokontany. Mais pour comprendre n'importe quelle question de gouvernance à Madagascar, il faudrait se situer dans un contexte où la sieste, le « fihavanana », et la tranquillité sociale sont surtout valorisés. C'est avec ces idées dans l'esprit que nous entamerons l'histoire du recensement à Morondava.

#### *Le recensement administratif*

Pendant mon séjour dans la ville de Morondava, j'avais l'occasion de faire des visites formelles à quatre des fokontany. Dans trois de ces bureaux, j'ai posé des questions autour du recensement administratif, la responsabilité des fokontany dans tout Madagascar. Le recensement administratif consiste à collecter des données de base dans les ménages du fokontany (comme nombre d'enfants dans la famille et nombre de domicile, par exemple), les résultats desquels on envoie au gouvernement central chaque fin d'année. Il est loin d'atteindre la profondeur du RGPH, mais il permet de faire au moins du suivi rudimentaire de la population. J'ai entendu parler de ce type de recensement pendant mon tout premier entretien à l'INSTAT et dans quelques ministères du niveau national. En dehors de ces institutions, je n'ai trouvé presque personne qui me comprenait quand je disais « recensement administratif ».



*Les Malgaches nés après 1993 ne sont pas forcément connus par l'Etat*

Dans le fokontany d'Andabatoara, j'ai pu comprendre ce qu'on fait pour un suivi de la population dans l'absence de toute sorte de recensement. Lors d'un changement d'adresse, une naissance, ou une mort, les familles concernées devraient venir au bureau de fokontany elles-mêmes pour inscrire le changement dans le cahier du fokontany. Après le nom de l'individu, on inscrit la date de naissance, les noms des parents, le nombre de carte d'identité nationale pour ceux qui en possèdent, la profession, et l'adresse du domicile. Parfois le « sefom-pokontany » a l'occasion de mettre à jour le cahier pendant l'année, par exemple au moment des vaccinations des bébés ou des assemblées générales. Mais sinon, il n'existe aucun moyen de vérifier que l'information dans le cahier est correcte ou mise à jour : on ne fait pas de porte-à-porte, et beaucoup de résidents ne font pas l'effort pour se rendre au bureau du fokontany pour s'inscrire.<sup>22</sup> Le « sefom-pokontany » fait des efforts pour rayer les noms des personnes décédées et pour ajouter les nouveau-nés à sa connaissance. Mais on peut

<sup>22</sup> Entretien personnel avec M. VITASOA Augustin, chef du fokontany d'Andabatoara. Morondava, 20/04/2013.

supposer que la liste est loin d'être complète : à Andabatoara, et à Madagascar en général, il existe une peur envers l'autorité qui datait au moins de l'époque coloniale. Quelle est l'utilité d'aller au bureau du fokontany pour dire au chef que sa grand-mère est morte ? Sous les yeux de certains Malgaches, les affaires familiales devraient rester en famille.

Dans le fokontany d'Andakabe, par contre, la liste du fokontany n'existe même pas. C'était détruite, avec le bâtiment du bureau du fokontany, lors du passage du grand cyclone de 2012, et personne n'en a refait depuis ce temps.<sup>23</sup> Et dans le fokontany de Morondava Centre, les administrateurs présents ne pouvaient pas arriver à un consensus vis-à-vis du nombre de résidents ; la gamme des estimations allait de 4.000 à 8.000.

En principe, le gouvernement central réclame une liste complète des résidents de chaque fokontany annuellement. En réalité, il n'y a aucune conséquence pour ceux qui ne soumettent pas de liste ; les fokontany ne reçoivent aucune subvention de l'Etat à part des indemnités minimales pour le chef et l'adjoint (20,000 MGA et 10,000 MGA, respectivement, parfois payé un an en retard).<sup>24</sup> Le travail du « sefom-pokontany » est plus ou moins un travail de bénévolat et presque tous font quelques activités à part comme étant leur travail principal.<sup>25</sup> Donc, dans beaucoup de fokontany à Morondava et probablement dans d'autres régions du pays, la liste du fokontany ne passe jamais par Tana. Elle reste au bureau du chef en attendant une nouvelle année.

Lors de mon retour à Tana, j'avais l'occasion de rendre visite à un directeur au Ministère de l'Intérieur. Théoriquement, ce ministère sollicite les données du

---

<sup>23</sup> Entretien personnel avec M. JODA Eric, chef du fokontany d'Andakabe. Morondava, 24/04/13.

<sup>24</sup> Entretien avec M. Augustin.

<sup>25</sup> Entretien personnel avec M. RALISON Anatole, directeur de la division de l'INSTAT à Menabe. Morondava, 22/04/2013.

recensement administratif des districts chaque année. On voit émerger une hiérarchie assez définie :

- ❖ Ministre de l'Intérieur à Antananarivo (1)
  - Districts administratifs (120)
    - Fokontany (18.500)

Le directeur, qui m'a reçu, a dit volontiers que ce recensement ne fonctionne pas en réalité. A son avis, cela ne se fait pas dans certains fokontany parce que le travail nécessite des fournitures de bureau et un grand effort de la part du « sefom-pokontany ». Des fois ils sont obligés de faire 40 ou 50 kilomètres pour atteindre les ménages les plus éloignés. Si un chef de fokontany passe la nuit « sur terrain » en menant le recensement administratif, il faut qu'il soit remboursé pour le frais du logement ainsi que le carburant et pour la nourriture. En gros, cela devient assez couteux parce qu'il existe tant de fokontany.<sup>26</sup>

Nous voyons alors la faillite d'un recensement qui devrait remplacer quelques données du RGPH.

### *La volonté des politiciens*

A travers cinq entretiens distincts, j'ai entendu parler de la théorie que les administrations des anciens présidents ont empêché le déroulement des RGPH. Ils ne veulent pas de recensement, d'après mes sources, parce que si on savait les chiffres exacts concernant la population, la fraude électorale ne serait plus possible. Quant au directeur de l'INSTAT, pour la Région Menabe, il existe actuellement des bureaux de

---

<sup>26</sup> Entretien personnel avec M. MAHAFALY Olivier, directeur de l'administration du territoire. Antananarivo, 02/05/13.

votes officiels qui n'existent pas en réalité : à son avis, on a inventé ces bureaux pour manipuler les résultats électoraux. Avec des chiffres exacts sur la population d'un endroit donné, l'invention des faux bureaux de vote serait forcément impossible. Il était impossible de valider cette théorie au cours de mon projet—c'est plutôt une rumeur. Mais il est néanmoins intéressant de remarquer que cinq individus sont arrivés à la même conclusion et que tous les cinq ont tellement peu de confiance en leurs politiciens.

C'est évidemment décourageant pour ces fonctionnaires de ne pas pouvoir faire leur travail. En même temps, il est difficile de comprendre à quel point la question d'argent devient un sujet de volonté politique. Toutes mes sources ont l'air de vouloir bien procéder avec le RGPH3, mais apparemment il n'existe que des obstacles : le dysfonctionnement des fokontany, le manque d'argent, les grandes crises, et encore pleins d'autres excuses. J'ai trouvé qu'il existe une culture de faire porter le chapeau à ses subordonnés ou bien à ses superviseurs. Le fait de ne pas accepter de responsabilité nuit à la gouvernance malgache. En même temps, toutes mes sources sont coincées dans un système politique plutôt dysfonctionnel. Ils ont raison d'être découragés.

## Synthèse et conclusions

Pourquoi ne fait-on pas de recensement à Madagascar ? Pour finir, il n'existe pas une seule réponse. La faillite récente du RGPH n'est pas uniquement la faute des fokontany, ni de l'INSTAT, ni de la communauté internationale, ni des crises politiques. Par contre un manque général de fonds et d'efficacité crée un système qui ne fonctionne presque pas. Ce qui fait qu'une « politique de la population » est un rêve assez loin

d'être réalisé. Cela nuit manifestement à la politique du développement que Madagascar devrait en train de formuler si le pays n'arrivera jamais à sortir de sa condition actuelle.

Dans une société où la collective est valorisée bien plus que l'individu, le recensement n'a pas donné l'importance qu'il est du. Et parmi un peuple qui a peu de patience pour les machinations bureaucratiques de l'Etat, il n'existe aucune volonté populaire de mener un recensement. Le manque d'un RGPH mis à jour est loin d'être la plus grande faillite de l'Etat malgache ; dans un pays où autant de citoyens sont analphabètes, appauvris, et malnutris, on pourrait dire que Madagascar a d'autres chats à fouetter. Pourtant, cela n'est pas une excuse. En plus, un recensement général aiderait énormément dans l'effort d'éliminer les conséquences de la pauvreté.

Après avoir accompli un mois d'entretiens avec les fonctionnaires, qui s'occupent du recensement, je constate que la dépendance malgache envers les aides financières est le plus grand obstacle. Etant donné les conditions restrictives ainsi que la nature capricieuse des organisations humanitaires, Madagascar est affaibli et non pas fortifié par la machine d'aide internationale. Malheureusement, cette culture de dépendance est bien enracinée dans la structure de gouvernance à Madagascar. Cela date de l'indépendance et ne s'est jamais améliorée depuis ce temps.

Une source m'a expliqué le problème d'une manière assez pragmatique : parce que la démocratie et les élections sont des concepts introduits relativement récents, ils ne fonctionnent pas encore bien à Madagascar. D'après cette même source, le pays n'est pas encore démocratique. C'est un sentiment souvent exprimé par les intellectuels malgaches—on a imposé ces valeurs aux Malgaches lors de l'indépendance il y a seulement cinquante ans. Ces gens me disent que les Américains sont bien accoutumés aux processus démocratiques qui se déroulent d'une manière régulière. Les Malgaches, par contre, ont toujours encore un peu peur de l'autorité et des figures administratives. Ce n'est pas une culture où quelque chose, comme le recensement, pourrait avoir lieu

sans incident. Mais cela ne justifie pas l'inaction de l'Etat ; si cela ne marche pas, il faudrait peut-être le forcer un peu. Le recensement n'est pas controversé.

Il existe un avenir possible pour Madagascar où l'on connaîtra la population : ses besoins, ses croyances, ses aspirations, ses peurs. Pour arriver à ce stade, il faudrait 17 millions de dollars américains venant d'une source fiable, sans conditions<sup>27</sup> ; une administration présidentielle qui s'intéresse à son peuple ; et de la pression de la part de la société civile. Lorsqu'on arrive à ces conditions, Madagascar aurait déjà fait pas mal de progrès vers une société démocratique. Pour l'instant, il faudrait que tous les partis concernés soient patients, travaillent durs et ne perdent pas l'espoir.

---

<sup>27</sup> Entretien avec M. Tovo.

## Appendices

### 1. Résultats du sondage effectué le 20 avril 2013 dans le centre-ville de Morondava

Participants:	Savez-vous ce que c'est le recensement?	Souvenez-vous du recensement de 1993?	Etes-vous inscrit dans le cahier de votre fokontany?	A votre avis, pourquoi ça fait aussi longtemps depuis le dernier recensement?
Odette, Andabatoara	Oui	Oui	Oui, toute la famille est inscrite	Elle note que le nombre d'électeurs sur la liste électorale n'a pas changé entre 1991 et 1998.
Yvette, Morondava Centre	Oui	Oui	Oui, toute la famille est inscrite	Elle se pose la question. La population a certainement changée, mais on n'a pas de bons chiffres. Peut-être que c'est la faute de la transition, ou bien ce n'est peut-être pas une priorité de l'Etat.
Jeune homme, Morondava Centre	Non	Non	Oui	Il a remarqué que le nombre d'électeurs sur la liste électorale n'a pas changé depuis la dernière élection.

### 2. Résultats du sondage effectué le 24 avril 2013 dans le fokontany d'Andakabe à Morondava

Participants	Savez-vous ce que c'est le recensement ?	Souvenez-vous du recensement en 1993 ?	Etes-vous inscrit dans le cahier de fokontany ?	A votre avis, pourquoi ça fait-t-il aussi longtemps depuis le dernier recensement ?
Jeune femme	Non	--	Non	--
Homme âgé de 85 ans	Non	Non	Oui	--
Jeune femme	Oui	Non	Oui	Elle ne sait pas
Homme de moyen âge	Non	Non	Oui	--
Jeune homme	Oui	Non	Oui	--
Homme de moyen âge	Oui	Non	Oui	--
Jeune homme	Non	--	Oui	--
Jeune homme	Non	--	Oui	--
Jeune homme	Non	--	Oui	--

### 3. Les étapes du RGPH à Madagascar<sup>28</sup>

1. La cartographie censitaire
2. Le recensement pilote
3. Le dénombrement principal
4. L'enquête post-censitaire de couverture
5. Le traitement et l'analyse des données
6. La publication / diffusion des produits du recensement

### 4. Données techniques du RGPH3 en 2009 (deux pages)<sup>29</sup>

#### 7. DONNEES TECHNIQUES

##### A- DONNEES DE BASE :

La population estimée de Madagascar à recenser en 2009	: 19.600. 000 hab
Le nombre estimé de ménages à visiter en 2009	: 3.920.000 ménages
Nombre de communes	: 1.557 Communes
Nombre de fokontany	: 16.000 Fokontany
Nombre de segments (ZD)	: 33.000 segments
Le temps moyen d'administration d'un questionnaire	: 22 mn/ménage
Le nombre de ménages interviewé /jour/agent	: 17 ménages/agent/jour

##### B- DENOMBREMENT :

La durée du dénombrement au mois d'Août 2009	: 1 semaine
Nombre de questionnaires	: 3.920.000 questionnaires
Nombre agents recenseurs	: 33.000 agents
Nombre d'équipes	: 11.000 équipes

---

<sup>28</sup> Note technique sur le RGPH

<sup>29</sup> Fiche « Données techniques du RGPH3 », INSTAT.

### C- CARTOGRAPHIE CENSITAIRE :

Durée d'exécution	: 14 mois
Nombre de cahiers communes	: 1557 communes
Nombre de cahiers Fokontany	: 16.000 cahiers
Nombre d'agents cartographes	: 122 Agents
Nombre d'équipes	: 61 Equipes
Nombre de cartes communes	: 1557 cartes

### D- RECENSEMENT PILOTE :

La durée du recensement pilote	: 1 mois
Nombre de questionnaires	: 4500 questionnaires
Nombre d'équipes	: 5 équipes
Nombre agents recenseurs	: 14 agents

### E- ENQUETE POST –CENSITAIRE :

Durée d'exécution	: 1 mois
Nombre de questionnaires	: 5000 questionnaires
Nombre d'équipes	: 5 Equipes
Nombre d'agents recenseurs	: 4 Agents

### F- TRAITEMENT DES DONNEES :

#### Dénombrement :

Durée d'exécution	: 12 mois
Nombre de questionnaires	: 3.920.000 questionnaires
Nombre d'Agents de saisie	: 220 Agents

#### Cartographie :

Durée d'exécution	: 12 mois
Nombre de cahiers communes	: 1557 communes
Nombre de cahiers Fokontany	: 16.000 cahiers
Nombre de cartes communes	: 1557 cartes
Nombre de cartes Fokontany	: 16.000 cartes
Nombre d'Agents de saisie	: 10 Agents

#### Recensement Pilote :

Nombre de Communes concernées	: 2 communes
Nombre de questionnaires	: 4500 questionnaires
Durée d'exécution	: 15 jours
Nombre d'Agents de saisie	: 5 Agents

#### Enquête post-censitaire :

Durée d'exécution	: 15 jours
Nombre de questionnaires	: 5000 questionnaires

NOMBRE D'AGENTS DE SAISIE : 5 AGENTS

## Citations

1. La note technique sur le RGPH3, INSTAT.
2. Entretien personnel avec M. RAZAFIMIARANTSOA Tovonirina, chef du service des statistiques sociales à l'INSTAT. Antananarivo, 09/04/2013.
3. Googlemaps.com, site web, 06/05/2013.
4. Entretien personnel avec M. RALISON Anatole, directeur de la division de l'INSTAT à Menabe. Morondava, 15/04/2013.
5. UNFPA, « Linking Poverty, Population, and Development », site web, 06/05/2013, <http://www.unfpa.org/pds/index.html>.
6. Entretien personnel avec M. SAMUEL Robert, professeur de démographie et de statistique à l'Université d'Antananarivo. Antananarivo, 03/05/2013.
7. Conférence de Professeur Moxe, « Crises politiques et économiques », Antananarivo, 21/02/2013.
8. MARCUS, Richard, « Political Change in Madagascar : Populist democracy or neopatrimonialism by another name ? », *Institute for Security Studies* paper 89, 08/2004.
9. Entretien personnel avec M. VITASOA Augustin, chef du fokontany d'Andabatoara. Morondava, 20/04/2013.
10. Entretien personnel avec M. JODA Eric, chef du fokontany d'Andakabe. Morondava, 24/04/13.
11. Entretien personnel avec M. RALISON Anatole, directeur de la division de l'INSTAT à Menabe. Morondava, 22/04/2013.
12. Entretien personnel avec M. MAHAFALY Olivier, directeur de l'administration du territoire. Antananarivo, 02/05/2013.

13. Fiche « Données techniques du RGPH3 », INSTAT.