

BULLETIN D'INFORMATION SUR LA POPULATION DE MADAGASCAR



Numéro 5 - Mai 2005

L'Etat Civil à Madagascar

Le mercredi 27 avril 2005, l'Institut Catholique de Madagascar et l'Institut de Recherche pour le Développement ont organisé un atelier de réflexion sur le fonctionnement de l'Etat Civil à Madagascar. Cette journée avait pour but de réunir différents acteurs concernés par l'Etat Civil (Ministères, maires, chercheurs, organisations internationales, associations, etc.). Les communications et les débats ont traité de la relation entre la population et le système institutionnel, de la production de données et de leur exploitation dans les statistiques nationales. Voici une première synthèse des présentations et des débats.

L'enregistrement des événements (naissances, mariages, décès) est ancien à Madagascar, puisqu'il remonte à la fin du 19^e siècle. La première loi relative à l'Etat Civil apparaît en 1878. Elle a pour objectif une meilleure connaissance du nombre de citoyens libres vivant à Madagascar mais aussi un contrôle des mœurs. L'enregistrement des mariages vise par exemple à interdire la polygamie et le concubinage. La législation sur l'Etat Civil fut renforcée pendant la période coloniale afin d'assurer une meilleure connaissance de la main-d'oeuvre disponible dans la colonie et du nombre d'individus soumis à l'impôt. A l'Indépendance, l'Etat Civil prend une nouvelle orientation. Il s'agit toujours de compter la population mais la déclaration des événements prend une importance accrue dans une société « moderne » où les individus ont sans cesse besoin de justifier leur existence légale ou leur nationalité.

Aujourd'hui, 1500 centres d'Etat Civil sont opérationnels dans le pays. Pourtant, l'enregistrement des naissances, mariages et décès reste difficile. Ainsi, l'enquête MICS (UNICEF) en 2000 a révélé que 2 500 000 enfants à Madagascar ne possédaient pas d'actes de naissances. De même, peu de mariages sont déclarés : environ 40% des couples en 1997 s'étaient mariés à la mairie. Ces moyennes nationales masquent des différences régionales importantes. C'est dans la province d'Antananarivo que l'on observe la plus forte déclaration des événements. Quatre-

vingt-douze pour cent des naissances, plus de 70% des unions et la quasi-totalité des décès sont enregistrés. L'utilisation de l'Etat Civil dans les provinces du Sud et de l'Ouest est beaucoup plus faible : dans les provinces de Toliary et de Mahajanga, seulement 60% des naissances et 13% des unions font l'objet d'une déclaration à l'Etat Civil. Précisons que les garçons et les filles sont déclarés dans les mêmes proportions.

Le non-enregistrement des naissances, des mariages et des décès pose de nombreux problèmes. Les enfants non déclarés sont exclus du système institutionnel : ils n'ont qu'un accès limité à l'éducation puisqu'il est nécessaire de posséder un acte de naissance pour passer l'examen du premier niveau. La possession d'un acte est aussi nécessaire pour officialiser une union à la mairie, pour trouver un emploi formel, pour participer à la vie politique (voter, se présenter aux élections), ou pour prouver sa nationalité, son âge et avoir accès au système de santé publique.

La non-déclaration des mariages induit un problème d'égalité entre hommes et femmes. Les mariages à Madagascar sont majoritairement régis par le droit coutumier qui n'est pas toujours favorables aux femmes, dont les droits paraissent mieux protégés dans le cadre d'un mariage civil notamment en cas de dissolution de l'union. La question du relèvement de l'âge au mariage des femmes dans la loi se pose pour garantir une plus grande égalité entre les époux. L'enregistrement des mariages favorise aussi la déclaration des

naissances, le père de l'enfant étant immédiatement reconnu au même titre que la mère comme tuteur légal de celui-ci. Dans le cas d'un mariage coutumier ou d'une union informelle, le père doit mener une procédure de reconnaissance en paternité.

Quant à l'enregistrement des décès, il est nécessaire par exemple pour réduire les conflits liés à l'héritage.

La non-déclaration peut s'expliquer par différents facteurs. Au niveau institutionnel, la dégradation des services d'Etat Civil dans les communes rurales semble être une cause prépondérante du faible enregistrement. La méconnaissance de la législation par les officiers d'Etat Civil et par la population, l'analphabétisme ainsi que l'éloignement des centres d'Etat Civil sont les principales raisons évoquées pour expliquer la faible déclaration.

Selon la loi de 1961, la naissance doit être déclarée à la mairie dans un délai de 12 jours. La déclaration peut être faite par le père, la mère, un proche parent ou toute personne ayant assisté à la naissance (médecin, sage-femme, matrones, etc.). Les chefs-fokontany peuvent prendre en charge les déclarations de naissance. Pour le mariage, la loi prévoit une double disposition : le mariage civil, c'est-à-dire célébré à la mairie par le maire ou son adjoint, et l'enregistrement du mariage coutumier. Pour ce dernier, le chef-fokontany doit être présent lors de la célébration. Notons que ce type de mariage suit les mêmes dispositions (âge au mariage, interdiction de polygamie, régimes matrimoniaux...) que le mariage civil. Quant aux décès, ils peuvent être déclarés par le conjoint survivant, tout autre membre de la famille ou encore par les personnes ayant assisté au décès (médecin ou autres). La durée légale d'enregistrement d'un décès est la même que pour les naissances, soit 12 jours.

Il semble que le délai d'enregistrement n'ait qu'un impact faible sur la déclaration des naissances. Certains pays ont des durées pour la déclaration bien plus élevées qu'à Madagascar - par exemple, ce délai est de 30 jours au Maroc et au Mali, de 60 jours au Burkina Faso - et pourtant les naissances ne sont pas plus fréquemment déclarées.

La mise en oeuvre du programme EKA (Programme de Réhabilitation de l'Enregis-

trement des Naissances) en juin 2004 vise à résoudre le problème du sous-enregistrement des naissances à l'Etat Civil. Il repose sur un partenariat entre les différents ministères concernés (Ministère de la Population et des Loisirs, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Santé, Ministère de l'Enseignement et de la Recherche, Ministère de la Communication) l'INSTAT et l'UNICEF. Les objectifs de ce programme sont d'une part le développement de l'enregistrement systématique des naissances dans le délai légal quelque soit le lieu d'accouchement, d'autre part l'enregistrement rétroactif des naissances non déclarées par l'organisation de jugements supplétifs.

L'Etat Civil fournit des données essentielles pour la connaissance de la dynamique démographique. Il devrait être un outil de base pour les démographes et les instituts fournissant des statistiques sur la population. Les données de l'Etat Civil présentent en effet l'avantage d'être issues d'une observation continue. Les mêmes informations sont disponibles chaque année et elles permettent de connaître les tendances en matière de natalité (taux de natalité, âge à la première naissance, intervalles entre naissances), de mortalité (taux de mortalité, causes de mortalité), de nuptialité (âge au premier mariage, caractéristiques des conjoints). Il est aussi possible de mener des analyses par recomposition des familles. Par exemple, en prenant le mariage comme variable initiale, on peut observer l'évolution des intervalles entre le mariage et la première naissance, l'intensité de la fécondité au sein de cohortes de mariage ou de naissances. L'analyse peut se faire selon plusieurs dimensions dont la dimension spatiale importante pour la réalisation de projets de développement. Par rapport à une enquête démographique classique, l'exploitation de l'Etat Civil apparaît aussi moins coûteuse. A terme, il conviendrait d'envisager les données de l'Etat Civil comme une source principale de données sur la population, les enquêtes démographiques ne venant que compléter ces dernières en précisant des processus, des logiques sociales, etc.

Les organisations et les institutions travaillant pour le développement sont ainsi fréquemment confrontées à l'absence de données fiables sur la population. A Madagascar, le dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat date de 1993, les données actuelles sur la

population reposent sur des projections à partir de ce recensement. L'Etat Civil permettrait une meilleure connaissance du volume de la population et de sa structure, informations essentielles pour la mise en place de programmes de scolarisation, de vaccination des enfants, etc.

Dans les années 1960, Madagascar était un des rares pays africains disposant d'un système d'Etat Civil exploitable au niveau national et régional. Tous les ans, l'Institut National de la Statistique publiait des monographies détaillées (par sous-préfecture) sur les naissances, les mariages ou les décès (Situation au 1er Janvier). L'Etat Civil était largement utilisé dans les statistiques nationales mais aussi par les chercheurs. Depuis 1972, on note une détérioration de l'exploitation des données d'Etat Civil. Les informations ne sont plus centralisées et l'exploitation des données n'est pas systématique. Par exemple, les monographies évoquées ci-dessus ne sont plus publiées.

Un projet est en cours pour développer à nouveau l'exploitation des données d'Etat Civil à Madagascar. Ce projet, mené par l'INSTAT et l'UNICEF, concerne 7 grandes villes (les 6 chefs lieux de province et Antsirabe 1). Le projet vise particulièrement la récolte de données sur les enfants de 0 à 18 ans (enregistrement des naissances, morbidité et mortalité infanto-juvénile) et sur les femmes de 15 à 49 ans (morbidité et mortalité maternelle). Cette action passe par l'informatisation et la centralisation des données d'Etat Civil. Les actes de naissances et de décès (1993-2003) de ces communes ont été enregistrés dans une base de données.

L'atelier qui s'est déroulé à l'Institut Catholique de Madagascar a été l'occasion de rappeler l'utilité de l'Etat Civil pour le respect des droits des individus et pour la bonne connaissance statistique de la population de Madagascar.

Une synthèse complète de l'atelier sera disponible au début du mois de juillet à l'adresse suivante : www.ird.mg/4d

Clotilde Binet

L'Etat Civil dans le monde

50 millions de naissances en 2000 n'ont pas été enregistrées, soit plus de 2 sur 5. Ces enfants n'ont pas d'acte de naissances et ne pourront pas faire valoir leurs droits à l'éducation, à la santé, etc. Ce sont souvent les plus pauvres et ce défaut d'enregistrement exacerbe leur marginalisation. C'est en Afrique que les taux d'enregistrement sont les plus faibles : plus de 70% des naissances (en 2000) ne sont pas déclarées, contre 63% en Asie du Sud, 31% au Moyen orient et en Afrique du Nord, 22% en Asie de l'Est et 14% en Amérique Latine. Dans certains pays, le système d'Etat Civil est totalement inconnu (Afghanistan, Erythrée), dans d'autres, il s'est effondré pendant une crise économique ou politique (République démocratique du Congo, Tadjikistan, etc.).

Quelles sont les barrières à l'enregistrement des naissances ?

Premièrement, elles peuvent être politiques. L'enregistrement des naissances peut se heurter à un manque de volonté politique (pas de législation ou une législation mal appliquée). Inversement, les autorités d'un pays peuvent choisir délibérément d'exclure une partie de la population de l'Etat Civil. Par exemple, entre 1989 et 1999, au Kosovo, le régime serbe a opposé de sérieux obstacles à la déclaration des enfants albanais pour minimiser le poids démographique de la communauté albanaise. Deuxièmement, les barrières peuvent être législatives. Certains Etats n'ont toujours pas de loi régissant l'Etat Civil, dans d'autres, les lois sont obsolètes, complexes, difficilement applicables. Ainsi, au Bangladesh, les lois datent de 1873. Troisièmement, elles peuvent être économiques. Les Etats qui cherchent à limiter leurs dépenses ne donnent pas toujours à l'Etat Civil les moyens de fonctionner et au niveau des individus, les frais d'enregistrement ou de la copie de l'acte de naissances découragent certaines familles. Enfin, il existe tout un ensemble d'obstacles à l'enregistrement des enfants qui sont du domaine social ou culturel : non prise en compte des réalités culturelles, barrière de la langue pour certaines communautés, discrimination entre hommes et femmes...

Source : UNICEF, 2002, *L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer*, Digest Innocenti n° 9, 39p.

Références

Andriamihamina F. et alii (2005), *Histoire de l'Etat Civil à Madagascar*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005.

Binet C. (2005), *L'Etat Civil comme source de données pour la recherche en démographie: l'exemple du mariage*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005

Gastineau B. (2005), *De l'importance de l'Etat Civil pour le droit des femmes et des enfants*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005

INSTAT, Département de la Démographie et de la Statistique Sociale (2005), *L'Etat Civil, une source de données importante dans les statistiques nationales*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005

Rabeandriamaro T. et alii (2005), *Action de sensibilisation de la population et jugements supplétifs pour l'enregistrement des naissances dans la commune rurale d'Ampitatafika (Antanifotsy)*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005

Randrianarisoa S. et al. (2005), *Présentation du programme Ekka*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005

Razafison D. (2005), *Droits des enfants et Etat Civil. Les actions de l'ONG Hardi dans la zone d'Isotry à Antananarivo*, communication à l'Atelier « L'Etat Civil à Madagascar à travers la question du droit des femmes et des enfants », Antananarivo 27 avril 2005

UNICEF (2002), « L'enregistrement à la naissance: un droit pour commencer », *Digest Innocenti*, n°9, 32p. (<http://www.unicef-icdc.org>)



Pour en savoir plus...sur l'Etat Civil

- De nombreux articles ont été publiés sur l'exploitation de l'Etat Civil à Madagascar et en Afrique. Les études sont consacrées soit à l'exploitation des registres et à l'évaluation de la qualité des données, principalement zone urbaine, soit à des analyses replaçant l'Etat Civil dans l'ensemble des sources de données démographique et montrant son intérêt pour la recherche et le développement. La plupart de ces articles sont téléchargeables sur le site : http://www.bondy.ird.fr/pleins_textes
- La division de la démographie et de la statistique de l'ONU a mis en place un projet visant au développement du système d'Etat Civil et de son exploitation dans les pays en développement. Les publications des « Demographic Year Books » et « Population and Vital Statistics Report » utilisent à chaque fois qu'il est possible les données d'Etat Civil. Plus d'informations sur le site : <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/>

- L'Agence Internationale des Maires Francophones participe à la réalisation d'un observatoire sur l'Etat Civil dans les pays en développement et à l'amélioration du système d'Etat Civil dans certains pays francophones. Depuis 1991, l'AIMF a fait de ce programme dans ses villes membres une de ses priorités. Le premier projet a été réalisé à Tunis. L'objectif de l'AIMF est de former les personnels afin que la réglementation soit appliquée. Il est aussi d'attirer l'attention des citoyens et les sensibiliser. L'objectif second de l'AIMF est, outre la sécurité du système, de répondre rapidement et de manière fiable aux demandes des usagers et des ministères.

www.aimf.asso.fr

- L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) publie sur son site de nombreux données issues de l'Etat Civil. Pour chaque commune française, on trouve les statistiques annuelles de décès et naissances. Le nombre de mariages est publié au niveau des départements. C'est un bon exemple de la richesse de l'information fournie par un Etat Civil qui recense la totalité des événements.

www.insee.fr



Recherche en cours sur Madagascar

Des recherches utilisant les données de l'Etat Civil sont actuellement en cours à Madagascar. Elles portent sur l'analyse démographique de la natalité, de la mortalité et de la nuptialité.

P.Cantrelle (IRD) et O. Ralijaona (Ministère de la Santé et du Planning Familial – Madagascar) et D. Waltisperger (Ministère de l'emploi et de la Solidarité - France) analysent les données de mortalité dans la ville d'Antananarivo pour constituer des séries chronologiques permettant une analyse fine de l'évolution des causes depuis les années 1980 dans la capitale malgache. Ils montrent par exemple l'évolution de l'espérance de vie des hommes et des femmes depuis 1975. Celle-ci avait baissé jusqu'au milieu des années 1980 pour ensuite remonter sur la période récente. L'évolution des causes de décès maternels est tout aussi intéressante. Leur fréquence s'est réduite sur la période d'observation. On peut prendre connaissance de ces résultats dans leur ouvrage « La mortalité à Antananarivo de 1984 à 1995 », aux Editions du Ceped, téléchargeable sur le site de l'IRD.

www.bondy.ird.fr/pleins_textes

Clotilde Binet (Université Paris X- IRD) mène une analyse des comportements matrimoniaux à l'aide des registres d'Etat Civil dans une commune rurale des Hautes-Terres malgaches. Dans cette commune, près de 60% des mariages ont fait l'objet d'une cérémonie civile. Fort de ce constat, il est apparu intéressant d'utiliser les registres d'Etat Civil qui permettent une analyse plus approfondie d'aspects tels que le marché matrimonial ou les relations entre la mise en union et la naissance du premier enfant.

www.ird.mg/4d



On parle de Madagascar

- Des chercheurs de l'INSTAT, de l'IRD et de l'INSERM ont présenté le 4 mai 2005 au CITE les premiers résultats d'une enquête sur la « Santé, les inégalités et les ruptures sociales » (SIRS) menée à Antananarivo en 2003. Cette enquête fait partie d'un programme de recherche international qui entend comparer les relations entre la santé, les inégalités socio-économiques et les ruptures sociales dans différentes grandes villes du monde. Le rapport de l'enquête sera bientôt disponible sur le site:

www.dial.prb.fr

- Le numéro 906 de l'hebdomadaire *Demain Dans les Médias*(dmd) daté du 13 mai 2005 pose en première page la question suivante : *Démographie : 20 millions de malgaches en 2005 ?* L'article met l'accent notamment sur l'incertitude quant à l'effectif de la population malgache depuis le recensement de 1993.

Evénements

- L'Union Internationale pour l'Etude Scientifique de la Population (UIESP) organise son XXVe Congrès à Tours, au Centre de conférences le Vinci, du 18 au 23 juillet 2005. Il comportera 164 séances régulières, plusieurs séances posters, deux conférences plénières, trois séances de débats ainsi que plusieurs séances de formation et réunions parallèles. L'UIESP et le CNO attendent environ 1700 participants. Plusieurs contributions traiteront de Madagascar, parmi lesquelles:
 - *La nuptialité à Madagascar: une transition absente ?*, C. Binet, Université de Paris X, IRD
 - *Des relations égalitaires entre hommes et femmes : Madagascar, un exemple africain*, P.Briet, Université de Paris V et IRD
 - *Système d'information et décentralisation de la santé en Madagascar*, E. J. Ribaira, UNICEF; H. Rajabaly, Université Catholique de Louvain
 - *La mortalité saisonnière à Madagascar*, P. Cantrelle, IRD; O. Ralijaona, Ministère de la Santé, Madagascar; D. Waltisperger, Ministère de l'emploi et de la solidaritéwww.iussp.org
- Le 15 juin 2005 à 15 heures au Centre Culturel Albert Camus aura lieu la dernière des Conférences sur les questions de population organisées par l'IRD. Elle a pour titre « Fécondité et santé de la reproduction à Madagascar ».

<http://www.ccac.mg>
- Au Centre Culturel Albert Camus, vous avez pu visiter l'exposition Sciences au Sud réalisé par l'IRD, exposition qui a pour objectif de sensibiliser le grand public aux questions cruciales que pose à la science le développement des pays du Sud : changement climatique, maladies émergentes, avenir de l'agriculture, scolarisation des enfants... Au CCAC, l'exposition est terminée depuis le 21 mai mais vous pouvez la retrouver à l'adresse suivante :

<http://www.sciences-sud.ird.fr/>
- Pour prolonger la Quinzaine scientifique sur « l'eau patrimoine universel », on peut visiter l'exposition réalisée par l'IRD « Eau douce, eau rare ». Neuf panneaux présentent des exemples très concrets de recherches menées par l'IRD dans des milieux très différents (les Andes, le Sahel, les îles tropicales) sur les questions d'eau.

<http://www.ird.fr/fr/info/expo/eau/index.htm>



Ce numéro a été coordonné par Clotilde Binet (Université de Paris X - IRD) et Bénédicte Gastineau (IRD - LPED). Le prochain numéro paraîtra au cours du mois de juin. Si vous souhaitez nous envoyer vos commentaires sur le numéro 5 ou des informations pour le numéro suivant, vous pouvez nous contacter à l'adresse suivante : bipmada@yahoo.fr