

EXECUTION DU RECENSEMENT

André M. PODLEWSKI

Après les années nécessitées par la préparation budgétaire, la réalisation des travaux cartographiques et des recensements-pilotes, la mise en forme des questionnaires, etc ..., on arrive enfin à l'étape fondamentale visée par l'ensemble de ces préparatifs : l'exécution proprement dite du recensement sur le terrain.

Tous les efforts passés et futurs ne seront réellement valorisés que si cette phase-clé se déroule dans les meilleures conditions possibles.

et c'est dire toute l'importance qui doit être attachée à sa réalisation.

En Afrique Noire particulièrement, les milieux naturels et humains se prêtent encore difficilement à de telles investigations exhaustives, de telle sorte que malgré la minutie des préparatifs, l'esprit de pionnier de tout le personnel engagé, et les moyens matériels importants mis en oeuvre, des difficultés - parfois sérieuses - surgiront inévitablement. Ici le matériel roulant ne remplira pas entièrement son office et le déplacement des enquêteurs en pâtira, plus loin la barrière des langages multiples augmentera les embûches, ailleurs des problèmes de ravitaillement ou de discipline apparaîtront, et partout la difficulté d'appréhender l'intégralité de populations très mobiles ou éparses, de distinguer convenablement les résidents des visiteurs, d'attribuer un âge correct à chacun.

Une fois la collecte achevée, doit-on oublier définitivement ces multiples difficultés, et dresser un bilan idéal des opérations passées en disant qu'elles se sont déroulées normalement selon le plan établi. N'est-il pas préférable de faire ressortir également les inévitables difficultés majeures rencontrées, de telle sorte qu'elles puissent être amoindries, voire évitées, lors du futur recensement, grâce à l'expérience accumulée par tous ? En procédant de la sorte, comme du reste certaines monographies l'ont fait (Congo, Mauritanie, Soudan, etc.) on donnera une image plus fidèle de ce qu'auront été ces semaines ou ces mois de collecte en sahel, en savane ou en forêt, sur des superficies immenses souvent difficilement accessibles.

Avant que les enquêteurs se rendent dans les habitations, il convient évidemment de prévenir les populations de leur arrivée, et nous commencerons donc ce chapitre en décrivant dans une 1ère Section la publicité qui a été déployée préalablement à la collecte.

Dans une seconde Section nous examinerons les différents problèmes relatifs au personnel utilisé : articulation hiérarchique, niveaux d'instruction, formation.

Enfin, dans une troisième et dernière Section, nous verrons comment se sont déroulées les opérations lors de la collecte proprement dite avant de faire état des principales difficultés rencontrées.

Section 1

PUBLICITE PREALABLE EN VUE DE SENSIBILISER LES POPULATIONS

A la lecture des différentes monographies on est frappé par la qualité et l'intensité de la publicité déployée préalablement à l'exécution du recensement, ainsi que par l'ingéniosité dont certains semblent avoir fait preuve en ce domaine.

Dans de nombreux Etats on peut dire que tous les moyens possibles ont été utilisés pour faire comprendre à l'ensemble de la population l'utilité et la nécessité d'un recensement ainsi que sa distinction d'avec les anciens dénombrements, principalement au sujet de la fiscalité.

Il semble que ces efforts aient été fructueux en ce sens, qu'en dehors de rares zones où certaines populations demeuraient réticentes, presque partout l'accueil fut dans l'ensemble favorable.

C'est généralement quatre à cinq mois avant le début du recensement que l'appareil administratif est d'abord mis en mouvement par l'envoi de notes, circulaires et brochures relatives au recensement. Les autorités administratives vont alors progressivement diffuser cette information lors de réunions avec les chefferies traditionnelles, les chefs de villages et les notables, afin que ces derniers la répercutent à leur tour auprès des populations les plus éloignées.

Des réunions peuvent aussi être mises sur pied par des organisations de masse, des mouvements de jeunesse, etc...

Des circulaires sont également envoyées aux responsables des différents établissements où réside "la population comptée à part" (pensionnats, prisons, casernes, etc...).

Dans le même temps toute une documentation pédagogique est préparée pour être distribuée aux enseignants du primaire comme du secondaire: envoi de fiches pédagogiques sur les principales caractéristiques socio-économiques et démographiques des populations du pays, ainsi que sur les buts, méthodes et utilité du recensement, des cours pourront ainsi être donnés aux élèves sur ces différents sujets.

Dans le même esprit certains font inclure le thème "recensement" dans les campagnes d'alphabétisation qui peuvent être menées dans le pays.

Puis dans les semaines qui précèdent le recensement les moyens de l'audio-visuel et des arts graphiques vont être mis en oeuvre pour toucher toutes les populations mais particulièrement les populations illétrées et rurales :

- . Envoi dans les provinces de ciné-bus présentant des films réalisés sur le recensement;
- . Envoi également de diapositives qui pourront être commentées dans les différentes langues parlées;
- . Couverture radiophonique quotidienne dans toutes les langues avec chroniques, jeux, sketches, débats, tribunes libres, etc... ainsi que diffusion de chansons et slogans, toujours bien entendu, sur le thème du recensement;
- . Diffusion de poésies sur le recensement écrites par de hautes personnalités du pays;
- . Concours de chansons sur le thème du recensement dans les écoles;
- . Prêches dans les mosquées;

- . Apposition dans les lieux publics et dans les endroits où les personnes se rassemblent (marchés, arrêts d'autobus, etc...) d'affiches diverses insistant sur la date du recensement.
- . Diffusion de banderoles, auto-collants, tee-shirts, pagnes, dépliants, bandes dessinées, boîtes d'allumettes aux étiquettes spéciales, timbres et cachets postaux, cartes postales, etc...
- . Utilisation éventuelle de crieurs publics, et parfois distribution de thé et de sucre aux nomades.

Dans les centres urbains la population sera également motivée lors des émissions de télévision, par des débats de représentants du Bureau Central de Recensement et des interviews de personnalités.

Il y aura bien entendu différents articles et commentaires sur ce thème dans les journaux, et parfois même des tracts largués sur les centres commerciaux ainsi que des expositions de peintures.

Finalement la veille du jour J, discours radiodiffusé et télévisé du chef de l'Etat, et en certains pays le jour du recensement est déclaré férié.

Durant l'exécution du recensement on poursuit les émissions et reportages sur le thème, avec la participation éventuelle de hautes personnalités supervisant telle ou telle circonscription, pour l'exemple, et la diffusion des différents résultats obtenus avec commentaires, recommandations, etc...

Tels sont les principaux moyens qui ont été utilisés dans les pays concernés pour amener les populations à ne pas redouter mais à se sentir solidaires du recensement, qui devient ainsi en quelque sorte l'affaire de chaque citoyen.

Section 2

LE PERSONNEL DU RECENSEMENT

I - Articulation

Dans la plupart des recensements présentés l'ensemble du personnel mis en place s'articule généralement en 5 niveaux :

- a) au niveau le plus élevé, les membres d'un Bureau Central de Recensement (BCR), ou son équivalent,

- b) puis, les responsables départementaux, ou d'unités territoriales régionales,
- c) les responsables d'arrondissements ou d'unités territoriales équivalentes,
- d) les chefs d'équipe,
- e) et enfin les agents recenseurs.

Si le découpage administratif le permet ou lorsque les effectifs à couvrir sont plus faibles, on peut également n'avoir qu'une articulation à 4 niveaux, les responsables "départementaux" et "d'arrondissements" étant alors confondus (ex.: Mauritanie) ⁽¹⁾.

Notons que parfois les "bureaux de recensement" au niveau régional peuvent être placés sous la responsabilité des Préfets et Sous-Préfets, ces derniers étant alors aidés techniquement par un délégué du B.C.R. (ex.: Côte d'Ivoire). Dans ce cas, on peut se demander si la dualité Ministère de l'Intérieur-Bureau Central de Recensement ne risque pas en certaines circonstances d'être une source de difficultés, et s'il n'est pas préférable - comme cela se fait du reste dans la majorité des cas - de laisser au seul B.C.R. l'entière responsabilité technique, matérielle et administrative du recensement.

En ce qui concerne les rapports d'effectifs entre les différents niveaux, on constate que dans la plupart des Etats 1 Chef d'équipe a en charge 5 enquêteurs (chaque enquêteur ayant à recenser entre 600 et 1.400 personnes selon les milieux concernés; ex.: Ghana, 1.000 urbains et 700 ruraux). Aux niveaux supérieurs, 1 "contrôleur" aura en charge 5 équipes de recenseurs, et 1 "superviseur" dirigera 4 ou 5 "contrôleurs".

Parfois ces proportions peuvent être plus élevées et se situer à l'extrême, comme au Niger, à 10 enquêteurs par responsable d'équipe (idem R.C.A.), et à 10 responsables d'équipe par "superviseur", chaque agent ayant à recenser 1.400 habitants environ (notons que dans ce pays sahélien, et dans d'autres connaissant des conditions géographiques similaires, les agents recenseurs sont aidés par des guides pour les régions pastorales.

Quelques pays avaient également pris la précaution de prévoir une certaine proportion de recenseurs de réserve (ex.: Gambie, 1.000 agents-recenseurs dont 40 de réserve, Maroc, etc ...).

(1) Signalons pour mémoire le cas très particulier de Mayotte où, en raison de la taille très réduite du pays et de la population la seule catégorie de personnel recrutée a été celle des agents-recenseurs placés directement sous la responsabilité des quatre fonctionnaires responsables du recensement.

De même, les enquêteurs, chefs d'équipe et contrôleurs, qui n'auraient pas reçu de consignes morales ou civiques précises, quant aux rapports qu'il doivent avoir avec les populations (respect des coutumes et des biens, discipline, honnêteté, etc...) seront plus enclins que d'autres à apporter des perturbations qui peuvent s'avérer sérieuses dans le déroulement des opérations, surtout en zones rurales.

L'importance des effectifs de recenseurs, ainsi que les difficultés matérielles qui résulteraient de leur acheminement dans la capitale, font que partout la formation se fait "en cascade", c'est-à-dire que des agents d'un niveau supérieur forment eux-mêmes des agents qu'ils dirigent ensuite.

Tel est le schéma général avec des variantes selon que cette formation "en cascade" offre 2 ou 3 paliers.

Dans la formation à 2 paliers une variante intéressante est présentée par l'Algérie où l'ingénieur de Wilaya (qui est un ingénieur statisticien) forme au premier palier un délégué communal (contrôleur) et un "formateur" (qui est une personne ayant une bonne expérience pédagogique : exemple: directeur d'école, enseignant), lequel à son tour forme le personnel de base (équipe de recensement).

Lieu : Ces formations "en cascade" ont généralement été données dans les capitales pour les cadres supérieurs, et dans les centres provinciaux pour les agents d'exécution (exemple: Soudan, ...). Notons toutefois, qu'au Togo, 250 candidats "contrôleurs" (d'équipes de terrain) venus de tout le pays ont suivi un stage de 2 semaines à Lomé.

La durée de la formation est très variable selon les pays et la catégorie de personnel concernée.

On est surpris de constater que le temps de formation consacré aux cadres supérieurs et moyens, est souvent plus long que celui concernant les équipes d'enquête, dont les membres possèdent le niveau d'instruction le plus faible, alors que ces derniers ont le travail essentiel à effectuer, puisqu'ils sont à la source de l'information.

Il semble qu'une formation d'une semaine environ (Congo, Algérie, Niger, Mali, Liberia, Mayotte, etc...), soit nécessaire à tous les niveaux, bien que la durée de formation soit fonction pour le personnel de terrain du volume des questionnaires à remplir, et du niveau des candidats, de telle sorte qu'on ne peut "a priori" recommander une durée de formation uniforme.

Afin de donner plus d'éclat à ce premier jour certains pays l'ont déclaré férié (exemple: Niger, Soudan, Libye, etc...) alors qu'en d'autres le Président était recensé en premier pour donner le bon exemple (exemple: Sénégal).

Le choix de la période de l'année la plus propice est également délicat et dépendra: (voir à ce sujet la monographie sur la Sierra Leone)

- . de l'état des voies de communication (en Afrique Noire, on choisit généralement la - ou une - saison sèche);
- . des occupations des populations rurales;
- . des congés scolaires (on les évite en Afrique du Nord, alors qu'à l'inverse on utilise ces périodes en Afrique Noire lorsque le besoin d'enquêteurs se fait sentir);
- . des déplacements de population et des points d'eau subsistant en saison sèche pour les populations nomades.

Dans la plupart des états le recensement a duré une quinzaine de jours (Bénin, Cameroun, Guinée-Bissau, Haute-Volta, Maroc, Mali, Niger, Sénégal, Somalie, Sierra Leone, Algérie, Tunisie, Egypte, etc...), mais en quelques autres il a duré 1 mois (exemple: Côte d'Ivoire), 2 mois (exemple: Mauritanie-Nomades, Togo, Congo), voire 1 an (Gabon moins Libreville)⁽¹⁾.

Parfois, pour remédier à l'insuffisance des moyens de transport, le pays a été scindé en 2 grandes zones que les agents recenseurs ont recensées successivement (Congo).

Parfois, également, on a divisé le recensement en différentes phases qui se sont déroulées successivement: par exemple à Madagascar, on a recensé : 1) les grands centres urbains de plus de 45.000 habitants à l'exception de la capitale (26-27 Janvier 1975), 2) la capitale et les centres urbains de moins de 45.000 habitants (6-7 Avril 1975), 3) et finalement l'ensemble des zones rurales (17-18 Août 1975).

Les équipes ont généralement été mises en place quelques jours avant le jour J, afin qu'elles puissent effectuer les préparatifs d'usage (amélioration des cartes, reconnaissance des itinéraires, fléchage des pistes et rivières, etc...). On peut dire que tous les moyens de transport ont été utilisés puisqu'on signale même, en dehors des 2 et 4 roues, l'utilisation locale d'hélicoptères (Sénégal), de hors-bords et de chevaux (Cameroun).

Parfois munis d'une carte officielle d'agent recenseur (exemple: Burundi), les enquêteurs sont tout d'abord présentés aux autorités locales

(1) Libreville, capitale du Gabon, a été recensée dans la seule journée du 1 Juin 1969.

Une fois les questionnaires remplis et afin d'éviter des doubles comptes, le recenseur remet parfois un bulletin ou certificat de recensement au chef de famille (exemple: Mauritanie, Algérie, etc ...), ou bien appose une certaine marque sur la carte d'identité de chaque adulte (Libye).

De même que pour la formation on peut dire que sans un contrôle sérieux il ne peut y avoir de bons recensements. Le contrôle du travail des agents peut donner lieu à de nombreuses formules mais généralement ce contrôle sera un contrôle d'exhaustivité et un contrôle de qualité. Il peut être effectué :

- . systématiquement, sur toutes les feuilles de ménage, ligne par ligne, par le chef d'équipe afin de déceler les omissions et les incohérences (exemple: Togo).
- . par sondage par le contrôleur et (ou) le superviseur (exemple: en Guinée Bissau le contrôleur contrôle 1 dossier sur 20).

Mentionnons à titre d'illustration le type de contrôle par sondage adopté par le Liberia où chaque chef d'équipe réinterrogeait 6 ménages par zone dont le dernier chiffre d'identification coïncidait avec le dernier chiffre de son âge. "Ainsi quelqu'un qui avait 27 ans devait contrôler les ménages N^{OS} 007, 017, 027, 037, 047 et 057". "Le superviseur de district ne pouvant payer son personnel qu'une fois établi le sérieux de ces contrôles".

Pour contrôler l'avancement du travail des agents on pouvait également, au Maroc, se baser sur les documents suivants : - le "carnet de tournée", - "la liste des ménages absents à recenser", - "le carnet de secteur urbain" (état d'avancement dans chaque secteur, agent par agent), - "le carnet de secteur rural" (idem).

Ce sont généralement les responsables régionaux ou départementaux qui, outre les contrôles par sondage qu'ils ont pu effectuer sur les questionnaires, ont eu la responsabilité de l'approvisionnement des équipes en matériel d'enquête, carburant, etc...) et qui ont assuré les paies des agents.

Une seule monographie, celle de la Mauritanie, mentionne le montant de la rémunération moyenne perçue par les enquêteurs. Le problème est loin d'être négligeable, d'autant plus que différentes formes de rémunération ont pu être utilisées : par exemple au Maroc les enquêteurs ont été rémunérés "selon les notes d'appréciation attribuées par des techniciens".

Aucune monographie ne s'est attardée sur le problème toujours délicat du ravitaillement et de l'hébergement des enquêteurs en zones rurales. Cinq ou six personnes, au demeurant relativement bien payées par rapport aux ressources des villageois, ne peuvent "vivre sur l'habitant" durant plusieurs jours sans que cela pose des problèmes que les responsables se doivent de régler d'une façon ou d'une autre (par exemple: versement d'une petite indemnité de repas aux ménages "hôtes").

De même aucune indication n'est donnée sur la fourniture aux équipes isolées travaillant dans les zones rurales, d'une éventuelle trousse médicale d'urgence. Pour le bon déroulement des opérations on ne peut négliger cette question au risque de voir des enquêteurs immobilisés pour des causes aisément curables (crise de paludisme, dysenterie, plaies bénignes qui s'infectent, etc ...).

Et ceci nous amène maintenant à présenter les principales difficultés rencontrées.

2 - Principales difficultés rencontrées lors des recensements

Comme nous le disions dans l'introduction de ce chapitre, il ne convient pas de chercher à passer sous silence ou à minimiser ces difficultés inhérentes aux vastes collectes en milieu difficile, et l'on ne peut que féliciter les auteurs de monographies qui en ont fait état, afin qu'à l'avenir des solutions puissent être recherchées pour les estomper.

Sans chercher à être exhaustif, nous avons classé, ci-dessous les difficultés exposées en quatre catégories : a) celles relatives aux populations enquêtées (zones rurales et zones urbaines); b) celles relatives au personnel; c) difficultés logistiques; d) difficultés techniques.

Le simple énoncé de ces obstacles rappellera à tous ceux qui auront des responsabilités dans les opérations futures les points les plus sensibles pour lesquels il convient d'être particulièrement vigilant.

a) Difficultés relatives aux populations enquêtées

Zones rurales

- . Réticences de quelques populations à répondre aux questions (surtout en zones nomades, et également au voisinage de certaines frontières), (dans un état une équipe d'agents s'est mise sous la protection des forces de l'ordre pour effectuer le recensement, dans un autre le recensement de populations nomades a dû être effectué par des forces de l'ordre en tenue).
- . Barrière des langues locales et analphabétisme.
- . Dissimulation d'enfants d'âge scolaire dans certaines ethnies hostiles à la scolarisation.
- . Difficultés pour localiser certaines catégories de population se déplaçant en saison sèche (chasseurs, pêcheurs, travailleurs saisonniers).
- . Campements de culture non visités en raison des pluies ou de l'éloignement.
- . Dissimulation de certaines épouses de polygames.
- . Personnes âgées se déroband (en souvenir de l'ancien dénombrement) et "enfants confiés" non déclarés à l'agent recenseur.

Zones urbaines

- . Refus d'Européens, "d'évolués" et de fonctionnaires de répondre aux questions (assez souvent mentionné).
- . Refus d'identification du domicile au moyen d'une étiquette.
- . Problème du chien de garde dangereux.
- . Chefs de famille absents (les épouses refusent alors de répondre).
- . Une partie de la population flottante échappe au recensement.

b) Difficultés relatives au personnel de terrain

- . Difficultés au sujet du ravitaillement des enquêteurs.
- . Renvois, démissions ou absences des agents.
- . Retards dans le paiement des salaires (dans un pays certains enquêteurs ont menacé de brûler les dossiers).
- . Accidents mortels (décès d'un chauffeur, noyade d'un agent).
- . Rendement très bas en certaines zones rurales (car habitat très dispersé, déplacements à pied, longues distances, etc...).

Notons à ce sujet que très peu de données ont été fournies sur les rendements journaliers, mais chacun sait qu'ils sont très variables selon les champs d'action (au Maroc il est mentionné un rendement moyen "supérieur à 13 ménages par jour").

c) Difficultés logistiques

- . Impossibilité de trouver un personnel suffisant sur le marché du travail, d'où nécessité de faire appel aux enseignants et aux élèves des établissements scolaires du primaire et du secondaire, voire à des élèves-militaires.
- . Collecte défectueuse des questionnaires remplis, d'où retards dans l'élaboration des tableaux récapitulatifs.
 - . Manque d'équipement, de documents, de carburant, etc...
 - . Transports défectueux.
 - . Manque de liaison entre les différents niveaux du personnel de recensement.
- . Sous-estimation des effectifs à enquêter, d'où sous-recrutement des enquêteurs, d'où formation ultérieure de nouvelles recrues, d'où allongement des durées du recensement.

La plupart des difficultés logistiques semblent pouvoir être résorbées par une réflexion préliminaire plus approfondie sur les effectifs à enquêter, les cadences de travail des enquêteurs (être plutôt pessimiste qu'optimiste en ce domaine), les distances à parcourir, les itinéraires de secours, l'implantation provisoire de postes de réparation du matériel de transport.

Dans les recensements futurs il serait intéressant de pouvoir rapporter au plan initialement prévu le calendrier effectivement suivi lors des opérations sur le terrain, et de faire ressortir les causes des divergences observées.

d) Différents problèmes techniques

- . Lors du recensement des nomades aux points d'eau, il est rare que les femmes soient présentes, d'où nécessité d'éliminer les questions relatives à la fécondité.
- . Questions sur la fécondité et la mortalité actuelles placées dans un coin obscur du questionnaire et ignorées par la plupart des agents recenseurs.
- . Elèves internes déclarés "résidents absents" par les familles.
- . Etrangers recensés comme nationaux, d'où surestimation de la population nationale.
- . Villages non retrouvés bien que figurant sur le fichier remis.

Notons que rares sont les monographies qui ont estimé le pourcentage d'omissions consécutives aux différentes difficultés rencontrées. Citons pour l'exemple la RCA où les omissions représenteraient 14,7% du total de la population recensée.

A l'exception de quelques cas, il semble que la plupart des problèmes exposés sont "normaux" lorsque l'on déplace des milliers d'enquêteurs sur des superficies considérables où les voies de communication sont insuffisantes.

Néanmoins, la répétition de semblables difficultés en de nombreux pays devrait permettre l'établissement de stratégies améliorées, qui pourraient être établies pour chaque catégorie de population (urbaine et rurale, sédentaire et nomade, sahélienne, soudanaise ou forestière, etc...), par des personnes compétentes lors de colloques, tables rondes ou séminaires.

oOo