



Traces, mémoires et archives des interventions de développement à Niakhar (Sénégal)

Hamidou Diallo*, Charlotte Guénard**,
Maria-Belén Ojeda Trujillo***, Anne-Sophie Robilliard****

Une interrogation sur l'impact des interventions de développement dans la zone de suivi démographique de Niakhar au Sénégal a été l'occasion de recueillir des informations qualitatives et quantitatives très riches lors d'un terrain de recherche au printemps 2018. Cette contribution mobilise le matériau recueilli auprès d'une multitude d'acteurs du développement dans différents secteurs (santé, éducation, agriculture, infrastructures) et rend compte de la complexité du travail de reconstitution de la « mémoire du développement » malgré la richesse de certaines mémoires individuelles.

An inquiry into the impact of development interventions in the Niakhar demographic monitoring area in Senegal offered an opportunity to gather very extensive qualitative and quantitative information during fieldwork in the spring of 2018. This contribution mobilises the material gathered with a large number of development actors in different sectors (health, education, agriculture, and infrastructure) and reports on the complexity of the work of reconstituting the "memory of development" despite the wealth of certain individual memories.

* IEDES-Université Paris 1 et Université Paris-Dauphine ; hamidou.diallo@dauphine.eu

** IEDES-Université Paris 1 ; charlotte.guenard@univ-paris1.fr

*** IEDES-Université Paris 1 ; maritabelen_ot@hotmail.com

**** LEDA, DIAL, IRD, CNRS et Université Paris-Dauphine ; robilliard@dia.pr.fr

Introduction

Au Sénégal, après l'Indépendance obtenue en 1960 et comme dans la plupart des pays dits en développement, une multitude d'interventions a été mise en œuvre avec pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations. En 2016, le volume total de l'aide publique au développement (APD) au Sénégal, tous bailleurs confondus, atteignait ainsi 739 millions de dollars US, soit 4 % du PIB. Il est cependant encore rare que les gouvernements, les élus et les bailleurs aient une vision claire et sur le long terme de l'impact de l'aide publique au développement et des politiques publiques dans les régions bénéficiaires. Une des difficultés susceptibles d'expliquer ce manque de bilan sur longue période réside dans le fait que la reconstitution des interventions passées fait souvent défaut. Quels sont les obstacles qui entravent la reconstruction de la mémoire du développement ? L'objectif de cette contribution est de tenter de répondre à cette question en rendant compte d'un travail d'inventaire rétrospectif des projets et interventions de développement réalisés par l'État du Sénégal et ses partenaires (ONG, agences/institutions de développement, etc.) dans la zone de Niakhar depuis le début des années 1980.

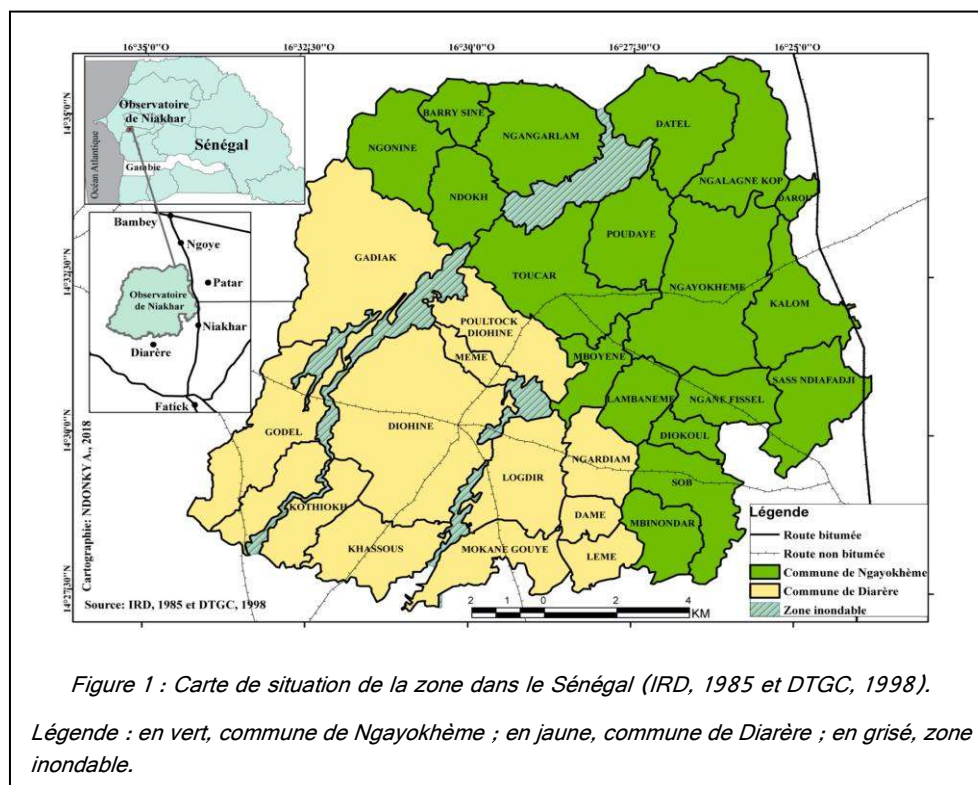
La particularité de la zone d'étude située dans le bassin arachidier sénégalais (figure 1) est d'être un observatoire de population dont la mise en place en 1962 répondait à une commande de l'État nouvellement indépendant, notamment en termes d'amélioration de la collecte des données d'état civil (Cantrelle, 2018). Plus largement, comme le souligne Noémie Tousignant (2018), « [l'observatoire] s'insérait [...] dans un projet à plus long terme : celui de la planification du développement économique et social, principal outil de gouvernement du jeune État sénégalais », ce qui nécessite notamment le recueil d'informations chiffrées auprès des populations. L'observatoire de Niakhar apparaît donc un site idoine pour travailler sur la mémoire et les traces du développement à partir d'informations recueillies lors du terrain que nous avons mené de mars à juillet 2018.

Selon le principe de suivi démographique des observatoires de population, la totalité de la population de la zone est enquêtée au moins deux fois par an¹. À chaque passage sont enregistrés les naissances, les décès, les migrations, les absences, les changements de composition des cuisines². Certaines variables sociales (nuptialité, scolarité) et sanitaires (vaccination, causes des décès) sont également collectées mais de manière moins systématique. Ce suivi a permis aux chercheurs qui s'intéressent à la zone d'analyser de manière approfondie les grandes tendances démographiques sur longue période (Delaunay *et al.*, 2018), notamment la baisse significative de la mortalité infantile et la baisse lente mais régulière de la fécondité. En revanche, l'étude des projets et programmes de développement dont a pu bénéficier la zone et, *in fine*, de leur impact sur les conditions de vie des ménages

¹ Notons que la notion d'observatoire qui est désormais utilisée n'a pas toujours été usitée ; elle s'est imposée dans les années 1990 à la place de celle de « zone d'enquête démographique », puis lui a été préférée l'appellation « système de surveillance démographique » durant plusieurs années. Avec le développement d'autres observatoires de population en Afrique subsaharienne, faisant désormais tous partie du réseau INDEPTH (indepth-network.org), c'est à nouveau le terme d'observatoire qui fait référence.

² Il s'agit de l'unité d'habitation qui constitue l'unité primaire d'observation. Il peut y avoir plusieurs cuisines dans une concession.

reste à faire. L'étude de l'impact des interventions correspond à l'un des cinq principes définis en 2005 dans la Déclaration de Paris, celui de produire des résultats afin de mesurer l'efficacité de l'aide. Une telle étude nécessite dans un premier temps de mener un travail de recherche d'informations auprès de différents acteurs afin de collecter des données sur les projets et politiques menés dans la zone.



Ainsi, avec pour toile de fond l'objectif de parvenir à quantifier l'impact des interventions sur les conditions de vie des ménages, le travail de terrain visait à constituer une base de données datée et géolocalisée des interventions de développement (politiques, programmes, projets) dans plusieurs domaines (santé, éducation, agriculture, infrastructures) sur la période allant du début des années 1980 à aujourd'hui³. Pour chaque intervention, l'objectif du travail de terrain était de collecter *a minima* des éléments d'information sur le domaine d'intervention, les villages bénéficiaires, la date ou la durée de l'intervention (mois, année), la « taille » de l'intervention (nombre de bénéficiaires, coût, estimation des « flux » de financement).

³ Le choix du début des années 1980 tient à deux types de considérations : d'une part, la période est marquée par d'importantes évolutions en matière de politiques publiques dans le pays ; d'autre part, 1984 est l'année à partir de laquelle l'ensemble des villages de l'observatoire actuel sont intégrés dans le recueil de données démographiques.

Cette collecte d'informations a nécessité tout d'abord de comprendre l'organisation administrative des différents domaines d'intervention investis par des acteurs divers. L'objectif sous-jacent de l'évaluation d'impact nous a conduits par ailleurs à rechercher une certaine exhaustivité, s'appuyant notamment sur une « archéologie » des traces matérielles qui demeurent visibles et sur des entretiens auprès des acteurs rencontrés.

À travers la présentation de ces étapes, cette contribution décrit les difficultés auxquelles nous avons été confrontés dans ce travail de reconstitution de la mémoire du développement dans la zone d'étude.

Structures, acteurs et interventions de développement dans la zone de Niakhar

À l'instar d'autres territoires sénégalais, la zone de Niakhar est le théâtre d'interventions de développement multiples, portées par des institutions variées. On peut distinguer les acteurs publics nationaux d'une part – par lesquels transitent à la fois des financements publics propres de l'État sénégalais et des financements extérieurs, c'est-à-dire de l'APD – et les acteurs non étatiques et/ou non nationaux d'autre part, comme par exemple les organisations de la coopération bilatérale, les bailleurs multilatéraux, les ONG locales et internationales. Avec la présentation de deux domaines d'intervention (santé, éducation), cette section rend compte de la complexité des structures administratives, de la diversité des acteurs et des interventions, et des défis que cela a posés en termes de recueil d'informations.

Organisation d'un domaine d'intervention : l'exemple de la santé

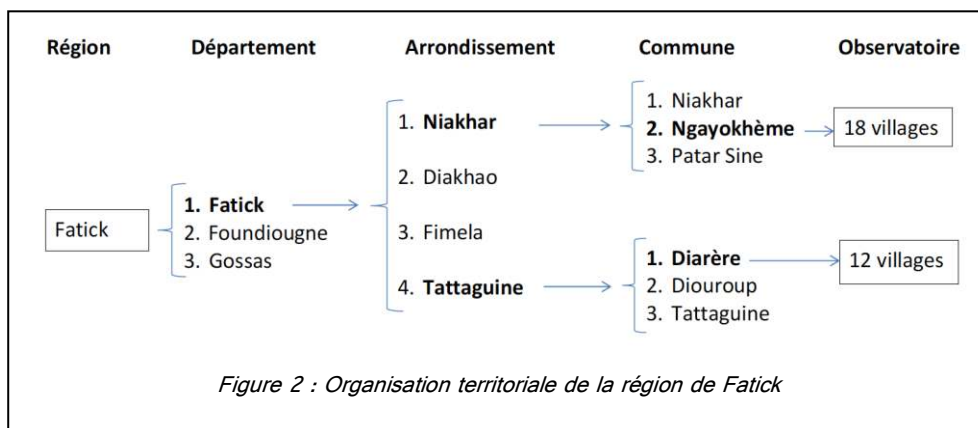
Comme dans toute organisation décentralisée, le territoire de l'observatoire de Niakhar s'inscrit dans plusieurs niveaux administratifs d'intervention de l'État sénégalais : la région, le département, l'arrondissement, la commune et le village⁴. Le schéma suivant met en évidence l'organisation territoriale de la région de Fatick dont fait partie l'observatoire de Niakhar⁵ (figure 2).

Pour les besoins de notre terrain d'enquête sur les interventions de développement dans la zone, nous avons dû nous adresser à différents échelons territoriaux. L'enchâssement des structures administratives est illustré ici par la pyramide des services déconcentrés de l'État en matière de santé (figure 3). Cette organisation prévaut depuis 1985. Avant cette date, deux structures principales existaient : une circonscription médicale à Fatick ; et une structure appelée « service des grandes endémies », fortement dotée en ressources humaines

⁴ L'observatoire de Niakhar comprend aujourd'hui 30 villages répartis sur deux communes, Ngayokhème (arrondissement de Niakhar) et Diarère (arrondissement de Tattaguine) dans le département de Fatick, l'un des trois départements de la région de Fatick.

⁵ En espérant que le lecteur s'y retrouvera, Niakhar est donc à la fois une petite agglomération (commune), un arrondissement du département de Fatick (Fatick étant également une région) et l'observatoire de population mentionné plus haut (qui ne comprend pas la commune de Niakhar elle-même).

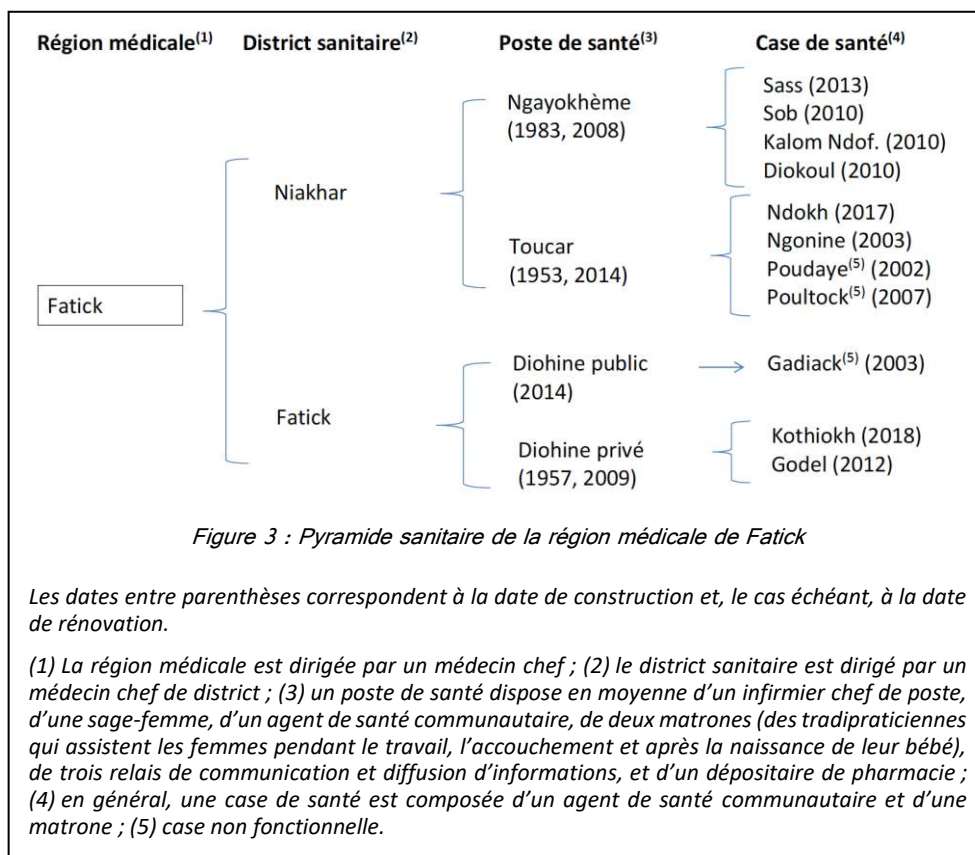
et financières, qui pilotait les interventions de lutte contre les nombreuses épidémies (paludisme, méningites, rougeoles).



La figure 3 détaille la structure actuelle du système de santé de la région médicale de Fatick, du niveau central au niveau le plus local ; elle comprend également la date de construction de chacune des infrastructures sanitaires. Les villages de l'observatoire de Niakhar disposent de deux types d'infrastructures sanitaires : les postes de santé (quatre) et les cases de santé (onze). Les postes de santé de Ngayokhème et de Toucar relèvent de la responsabilité du district sanitaire de Niakhar depuis 2010, et ceux de Diohine – dont un privé catholique – de celle du district sanitaire de Fatick. Chacun des 30 villages est rattaché administrativement à l'un de ces quatre postes de santé. Cependant, ces affectations sont flexibles, les villageois pouvant accéder à n'importe quel poste en cas de besoin de santé primaire spécifique non couvert par leur poste de santé de rattachement, et même aux postes situés en dehors de la zone de l'observatoire de population.

Les projets et programmes de santé sont pilotés par la région médicale de Fatick qui est la porte d'entrée des multiples partenaires au développement souhaitant intervenir dans la zone. La mise en place d'un nouveau projet ou programme repose sur un accord de partenariat entre la région médicale et les agences, ONG et institutions de développement. Dans un second temps, le médecin-chef régional informe les médecins-chefs des deux districts sanitaires – Niakhar et Fatick – de ce partenariat et ces derniers partagent l'information avec les infirmiers chefs de poste dans les postes de santé des villages. Au niveau des districts, un plan de travail annuel est établi qui consigne toutes les activités à réaliser avec des échéances précises. Chaque trimestre, une évaluation du plan de travail annuel est faite par le médecin-chef de district pour informer les partenaires au développement et le médecin-chef régional sur le degré d'atteinte des objectifs initialement fixés.

Au-delà de l'illustration de l'enchâssement administratif sur ce champ de la santé, l'exemple de l'organisation de la région médicale de Fatick donne un aperçu de la nécessité d'identifier, pour nos besoins d'enquête, les personnes-ressources au bon échelon administratif afin de recueillir une information pertinente.



Multiplicité des acteurs : les interventions dans le secteur de l'éducation

Aux côtés des différents acteurs publics sénégalais, plusieurs types d'acteurs de la fabrique du développement interviennent ou sont intervenus dans la zone. Même s'il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de faire état de manière exhaustive des interventions de toutes les structures, un panorama des principales interventions est présenté dans le domaine de l'éducation à titre illustratif (tableau 1).

Ces informations proviennent de plusieurs sources : entretiens, rapports d'évaluation de projets, documents techniques et financiers de projets, données des administrations publiques et d'institutions, archives. Une vingtaine d'interventions ont été recensées depuis 2000 ; elles varient en durée, en budget et font apparaître la multiplicité des acteurs ainsi que l'importance des acteurs internationaux. Les organisations de coopération bilatérale

(USAID, Agence canadienne pour le développement international, Agence italienne pour la coopération au développement, Coopération allemande, Agence japonaise de coopération internationale) sont particulièrement présentes (11 interventions sur 22). Parmi les bailleurs multilatéraux, seule la Banque mondiale apparaît, notamment dans les interventions les plus importantes du point de vue financier.

Tableau 1 : Interventions sur la zone de Niakhar dans le domaine de l'éducation

Code projet	Intervention	Type	Années d'intervention	Bailleurs	Budget en euros
EDUC_PAQUEEB	Projet d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation de base	Éducation de base/au primaire	2014-2017	État du Sénégal, Banque mondiale, Coopération canadienne	167 133 333
EDUC_EFA-FTI	Programme Education For All – Fast Track Initiative	Infrastructure scolaire	2009-2011	Banque mondiale	68 487 395
EDUC_EDB	Programme éducation de base	Équipement des infrastructures scolaires + Renforcement de capacité du personnel pédagogique	2008-2013	USAID	33 613 445
EDUC_PAEM	Projet d'appui à l'enseignement moyen	Construction SDC équipées + Formation personnel pédagogique	2003-2008	USAID	18 181 818
EDUC_PALME	Partenariat pour l'amélioration de la lecture et des mathématiques à l'élémentaire	Amélioration des performances des élèves de l'élémentaire en lecture et en mathématiques à travers le renforcement des intrants	2012-2015	USAID	13 636 364
EDUC_PIEPS-AMS	Programme d'investissement dans les écoles publiques au Sénégal - Appui aux manuels scolaires	Approvisionnement en manuels pour l'élémentaire et le renforcement de capacité des acteurs du niveau central et déconcentré	2014-2017	Agence canadienne pour le développement international (ACDI)	13 030 303

EDUC_PASEB	Programme d'appui au système éducatif de base au Sénégal	Infrastructures scolaires + Renforcement de capacité du personnel pédagogique et administratif	2018-2019	Agence italienne pour la coopération au développement (AICD)	12 500 000
EDUC_FEEB-APC	Formation des enseignants de l'éducation de base à l'approche par compétences	Renforcement de capacités	2009-2016	Agence canadienne pour le développement international (ACDI)	12 110 893
EDUC_PAEP	Projet d'amélioration des écoles primaires	Infrastructures scolaires	2011-2016	Coopération allemande (KfW)	10 000 000
EDUC_PAEF-Plus	Projet d'appui à l'éducation des filles	Offre de bourses aux filles + Cours de soutien scolaire pour les filles	2015-2018	Agence italienne pour la coopération au développement (AICD)	3 989 133
EDUC_PAQUET	Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de transparence	Éducation de base/au primaire	2013-2025	État du Sénégal et ses partenaires financiers	3 030 303
EDUC_PRCDE	Projet de renforcement des capacités pour la déconcentration de l'éducation	Décentralisation du secteur de l'éducation	2014-2017	Fonds multi donateurs	2 111 332
EDUC_PNEBJA	Programme national d'éducation de base des jeunes et adultes	Alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus	2013-2018	Budget consolidé d'investissement (BCI) – État du Sénégal	1 816 667
EDUC_PREMST2	Projet de renforcement des enseignements de mathématiques, des sciences et de la technologie - Phase 2	Renforcement de capacité du personnel pédagogique sur l'enseignement des mathématiques et des sciences	2007-2015	JICA	837 409

EDUC_ELAN	École et langues nationales	Expérimentation de l'utilisation des langues nationales au primaire	2013-2016	Organisation internationale de la francophonie - État du Sénégal (BCI)	406 221
EDUC_PAES2	Projet d'amélioration de l'environnement scolaire - Phase 2	Création de comités de gestion d'établissement (CGE)	2010-2012	JICA	39 010
EDUC_BIE-MEN	Programme BIE/MEN	Amélioration des résultats en lecture des élèves scolarisés dans les trois premières années du primaire	2013-2016	PME/BIE	36 364
EDUC_PDEF	Programme décennal de l'éducation et de la formation	Infrastructure scolaire	2000-2011	État du Sénégal, Banque mondiale	Non disponible
EDUC_PARI	Partenariat d'amélioration des rendements internes	Cours de soutien scolaire aux élèves de CI et de CM1	2010-2011	Banque mondiale	Non disponible
EDUC_PAAQUE	Projet d'appui à l'accès et à la qualité de l'éducation	Réhabilitation école primaire Toucar 2	2014	ONG Aide et Action	Non disponible
EDUC_BuildOn1	BuildOn - Construction d'une école primaire	Infrastructure scolaire	2015	ONG américaine BuildOn	Non disponible
EDUC_BuildOn2	BuildOn - Construction d'un collège d'enseignement moyen (CEM)	Infrastructure scolaire	2018	ONG américaine BuildOn	Non disponible

Les informations collectées dans ce tableau rendent compte de la diversité des interventions et des acteurs⁶. Cette diversité pose problème pour la reconstitution de la mémoire des interventions, d'une part car il faut rassembler des informations éparpillées auprès de différents interlocuteurs, d'autre part car les cultures de conservation des informations varient

⁶ Le tableau 1 est une illustration ; un travail similaire a été effectué dans le domaine de la santé et des infrastructures agricoles.

d'une organisation à l'autre et, enfin, parce que leurs échelles d'intervention ne sont pas les mêmes.

Traces matérielles et mémoires individuelles : une archéologie fragmentaire des interventions de développement

La construction d'une base de données sur les interventions de développement dans la zone pose au moins deux autres défis : un premier relatif à la profondeur temporelle recherchée et à la mobilisation des mémoires individuelles, et un second concernant la recherche de la mémoire des institutions dans un système d'archivage parfois incomplet. À la manière de Julien Brachet et Judith Scheele (2015), nous donnons à voir au préalable les traces matérielles des infrastructures construites dans la zone qui constituent un des points de départ de l'inventaire des interventions.

Traces matérielles des interventions de développement dans la zone de Niakhar

L'observatoire de population de Niakhar est une zone rurale où l'agriculture est la principale activité des populations (Lericollais, 1999). Une immersion dans ce milieu montre les nombreuses traces des interventions de développement passées dans différents domaines (figure 4). D'emblée, des périmètres maraîchers et des vergers clôturés marquent le paysage, ainsi que des champs non clôturés abandonnés par les paysans dans plusieurs villages en raison de la salinité des terres. À proximité des aménagements agricoles sont dressées des pancartes d'anciens projets qui, en plus du logo des ONG porteuses des projets, renseignent sur leur date de réalisation et sur le partenaire ayant financé les interventions. Deux ONG, World Vision et Caritas, sont particulièrement impliquées dans la zone depuis les années 1980 sur des projets hydrauliques et agricoles (digues anti-sel à Kothiokh notamment).

Par ailleurs, des forages avec des châteaux d'eau construits dans les années 1980, 1990 et 2000 sont visibles dans plusieurs villages. Certaines de ces infrastructures hydrauliques sont toujours fonctionnelles et alimentent les bornes-fontaines et abreuvoirs pour le bétail, alors que d'autres ne le sont plus du fait de la salinisation de la nappe phréatique. La forte présence de terres salées compromet la pérennité des interventions de développement agricole dans la zone de Niakhar et explique la construction de micro-barrages et de digues anti-sel depuis les années 1990 pour bloquer le processus de salinisation des eaux. En outre, les nombreux puits carrelés construits dans les villages à partir du début des années 2000, au-dessus desquels sont attachées des pancartes rédigées en arabe, marquent le décor. Ces infrastructures financées par les pays du Golfe ont contribué à améliorer l'accès à l'eau potable pour les populations locales. Dans le cadre de l'électrification rurale entreprise depuis 2016, beaucoup de poteaux (en béton et en bois) sont installés dans des villages de la zone, mais bon nombre de ces derniers ne sont pas encore alimentés en électricité. Il existe enfin de nombreuses infrastructures « non visibles » comme les tuyaux d'adduction d'eau potable qui alimentent les bornes-fontaines.



Figure 4 : Traces matérielles d'infrastructures et de projets dans la zone

Forage et château d'eau non fonctionnel à Toucar (à gauche) ; pancarte sur un poste de santé à Ngayokhème (à droite).

Dans les postes de santé, de nombreuses affiches sur les interventions sanitaires de ces dix dernières années couvrent les murs des locaux. Comme pour les pancartes évoquées plus haut, ces affiches portent le nom de l'intervention, les dates de début et de fin, ainsi que les partenaires au développement qui l'ont financée. Ainsi, on trouve des traces du financement des cases de santé par des ONG locales (à Gadiack en 2003 par exemple) ou par des membres de la diaspora du village de Toucar résidant en France qui, en 2014, ont financé un nouveau poste de santé dans leur village d'origine.

Les infrastructures scolaires font également partie des infrastructures particulièrement visibles dans la zone. La première école de la zone de Niakhar a été ouverte en 1951 dans le village de Toucar ; aujourd'hui la zone compte 30 écoles primaires publiques. Ces infrastructures sont caractérisées par une certaine hétérogénéité en termes de capacités d'accueil et d'équipements. Dans certaines écoles, des abris provisoires – salles de classe construites en paille par les populations de la localité – sont encore visibles, à côté des salles de classe en dur.

La mobilisation des mémoires individuelles sur le temps long

Lors des entretiens menés à Dakar, dans la région de Fatick et dans la zone de l'observatoire de Niakhar, la majorité des interlocuteurs (agents de l'administration publique, chefs de village, personnels des ONG et des projets mis en œuvre par les bailleurs rencontrés) ont été surpris par la profondeur temporelle de notre recherche, évoquant la difficulté de remonter au début des années 1980 tant en termes de documentation que de mémoire.

Du côté des bénéficiaires des projets de développement, la jeunesse de la population pose des difficultés pour documenter la mémoire du développement sur le temps long. La population de l'observatoire de population est en effet composée à 56,4 % de jeunes de moins de 20 ans. Par ailleurs, les personnes âgées, qui détiennent une partie de la mémoire des villages, disparaissent avec des informations précieuses, bien que souvent imprécises. Les personnes-ressources telles que les chefs de village se sont en effet révélées peu à même de donner des informations suffisamment précises sur les interventions dans leur village, notamment en raison d'une maîtrise difficile des informations quantitatives sur les réalisations et peut-être, également, d'un manque d'appropriation des projets⁷. L'élévation du niveau éducatif de la population, nettement perceptible dans les données de l'observatoire, et la diffusion large de la culture de l'écrit sont des facteurs plutôt favorables à une meilleure conservation d'informations quantitatives. Il n'en reste pas moins que les informations dont les « anciens » ont connaissance ne sont que partiellement transmises aux jeunes générations qui n'en voient que des traces matérielles, aisément visibles.

Du côté des agents publics et des opérateurs locaux, les personnes rencontrées manquaient souvent de temps et de disponibilité, notamment du fait de leur calendrier de travail chargé, pour fournir des bases de données informatisées qui étaient dispersées dans leur service ou dans leur ordinateur quand elles existaient⁸. Un lourd investissement personnel pour ranger, trier, organiser, compléter les dossiers existants était nécessaire en amont de la transmission des informations. En l'absence de documents écrits et d'archives à portée de main, les personnels des administrations (secrétaires municipaux par exemple) étaient en difficulté pour fournir des informations sur la période étudiée. Dans certains cas, un accès à des archives papier a été possible (commune de Ngayokhème). Dans les autres, les informations reposaient sur la mémoire des agents et l'information tirée était donc assez peu précise.

Néanmoins, dans le secteur de la santé, certains agents détenteurs d'informations et conscients de l'importance de la mémoire sur les projets se sont avérés des personnes-ressources importantes.

À l'échelon régional, les médecins-chefs de Fatick rencontrés ont ainsi partagé avec nous leur connaissance de l'évolution de l'ensemble des projets qui ont été mis en place pendant leur période de mandat (environ deux ans et demi). Le médecin-chef régional qui était en fonction lors du travail de terrain a notamment mobilisé les services sous son autorité afin de faciliter le processus de collecte d'informations. La rencontre avec le médecin-chef régional en fonction de 1987 à 1989 a également été riche en enseignements : sa connaissance large de l'histoire de la région médicale de Fatick entre 1976 et 1991 a permis de comprendre comment le projet de santé rurale du Sine Saloum⁹ (1979-1982 et 1983-1989) financé par l'USAID a profondément modifié le paysage sanitaire. Ainsi, avec ce projet, la

⁷ Les entretiens ont été conduits en français, en wolof et en sérère.

⁸ Il faut souligner que les agents de santé en particulier étaient en grève et ne travaillaient que deux jours par semaine durant la période des entretiens.

⁹ Avant 1984, date de création de la région de Fatick, on parlait de la région du Sine Saloum qui regroupait les régions de Fatick et de Kaolack.

santé est devenue véritablement une compétence décentralisée dotée de moyens ; le système de santé et l'accès aux soins de santé primaire dans la région ont connu de grands changements : construction de 600 cases de santé, vaccination et déparasitage des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes, formation de villageois en tant qu'agents de santé communautaire pour améliorer l'accès aux soins de santé primaire (prévention des maladies, hygiène de l'environnement, sensibilisation des populations).

Parmi les autres personnes-ressources, on peut également évoquer : le gestionnaire des données du district de santé de Fatick, en poste depuis 2009, qui a récupéré les anciens disques durs mis au rebut dans le district à son arrivée ; le médecin-chef de district de Fatick qui a une grande connaissance de l'architecture de la pyramide sanitaire dans la région, de l'organisation territoriale dans ce domaine et des politiques publiques passées ; le gestionnaire des données de la région médicale de Fatick qui a pu fournir une grande quantité de rapports sous format électronique, parfois à un niveau désagrégé, sur les postes de santé et sur la couverture maladie universelle (nombre de personnes concernées par commune et coût global).

Quelles archives sur le développement ? Problématiques de la conservation des données

Au-delà des individus, les informations sur les interventions de développement sur le territoire sénégalais devraient être logiquement disponibles auprès des institutions publiques du fait de leur devoir de redevabilité, tant vis-à-vis des populations administrées que des bailleurs de l'aide. Le degré de détails et de profondeur historique que celles-ci ont été en capacité de fournir sont cependant très variables.

Où se trouve la mémoire chiffrée des institutions ?

Depuis la réforme de 1996, les informations chiffrées et détaillées sont conservées au niveau des structures décentralisées de l'État sénégalais.

Dans le domaine de l'éducation, l'inspection d'Enseignement et de Formation est dotée d'un service de la Planification et des Statistiques : celui-ci dispose d'informations très détaillées sur les infrastructures scolaires (collèges et écoles élémentaires), depuis dix ans, dans la région de Fatick dont l'offre a énormément augmenté ces dernières années. Les techniciens du ministère de l'Éducation nationale ont ainsi été en mesure d'indiquer les coûts moyens de construction d'une salle de classe équipée¹⁰ et ont fourni la liste exhaustive de tous les établissements éducatifs du pays de 2003 à 2017, parmi lesquels les écoles de la zone de Niakhar, avec un foisonnement d'informations (aire de recrutement élémentaire, données de l'établissement, nombre d'enseignants, équipements didactiques, manuels « enseignants », manuels « élèves », mobilier, nouveaux inscrits, personnel administratif et de service préscolaire, répartition des effectifs par âge, par langue, etc.).

¹⁰ Entre 6 millions de francs CFA si la construction est financée par l'État sénégalais et 10 à 13 millions de francs CFA si la construction est financée par les partenaires comme la JICA ou l'USAID.

Dans le domaine de la santé sur la période 1984-2017, les données chiffrées sont logiquement disponibles au niveau de la région médicale de Fatick et du district de santé mais dans des formats très disparates et qui ne sont pas désagrégés par villages. Le service des Archives du ministère de la Santé à Dakar déménageait dans de nouveaux locaux lors de notre terrain d'enquête, ce qui a ralenti fortement la transmission d'informations. Il est par ailleurs intéressant de noter que c'est la coopération technique belge qui a financé le nouveau bâtiment où se trouve désormais le service des Archives du ministère de la Santé, à Dakar, lequel détient des informations sur les anciennes interventions sanitaires dans toute la région de Fatick.

Concernant l'agriculture, des informations de production agricole sur les principales cultures et de pluviométrie sont disponibles sur la période 1985-2015 à la direction régionale du Développement rural, à l'échelle des trois départements (Fatick, Foundiougne et Gossas) et à l'échelle des arrondissements de la région de Fatick. Notons que ce n'est qu'à partir de 2008, avec la GOANA (Grande Offensive agricole pour la nourriture et l'abondance), que l'État a systématisé les données sur les subventions aux intrants (semences et engrais), subventions débutées en 2003.

Les informations sur les grandes infrastructures, les routes et les pistes peuvent être trouvées au niveau du ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement, et notamment à l'antenne régionale de l'Agence des travaux et de gestion des routes (AGEROUTE) de Kaolack qui est chargée de la mise en œuvre des travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien des routes dans la zone d'étude. Sur les communes de Ngayokhème et de Diarère, les coûts de certaines infrastructures et leur date de mise en service ont été obtenus. La liste des villages électrifiés et de leur année de raccordement au réseau, ainsi que le réseau électrique géolocalisé de ces villages ont été recueillis auprès de l'Agence sénégalaise d'électrification rurale, de l'Agence nationale pour les énergies renouvelables et de la Société nationale d'électricité du Sénégal (SENELEC). Des informations sur les coûts des infrastructures hydroagricoles (forages, digues anti-sel), des aménagements des périmètres maraîchers et des vergers étaient, elles, disponibles au service départemental du Développement rural et à la direction régionale du Développement rural à Fatick mais également auprès de l'antenne de l'ONG Caritas à Kaolack.

Les informations chiffrées sont parfois également disponibles au niveau local, mais d'une manière bien plus parcellaire et avec moins de recul historique. Par exemple, dans les trois villages les mieux dotés en infrastructures publiques, Diohine, Ngayokhème et Toucar, les responsables des postes de santé et des écoles ne gardent pas de documentation historique sur les infrastructures dont ils ont la charge, ce qui nous amène à évoquer les problèmes que pose la conservation des données.

Les difficultés de la conservation des données

Un premier problème concerne les exigences légales en matière de conservation et les moyens mis en œuvre. De nombreux services des institutions publiques ne conservent pas les informations sur les projets et politiques au-delà de dix années d'existence. En effet, la loi sur l'archivage du 3 juin 2006 prévoit que les archives intermédiaires rassemblant les

documents qui ne sont plus d'utilisation courante et qui ont entre cinq et dix ans d'âge soient gérées en dépôt de « pré-archivages », sous la responsabilité des structures administratives de l'État¹¹. Au niveau central, l'État sénégalais manque par ailleurs encore cruellement de place physique pour stocker ses documents et d'archivistes qualifiés en nombre suffisant. Dans la salle des archives du district de santé de Fatick qui a été accessible, des tas de poussière sont accumulés sur les documents, en plus du désordre observé. Le travail de terrain n'a pas permis d'investir le champ des archives nationales, hormis sur la commune de Ngayokhème dont le secrétaire municipal a permis l'accès à des archives néanmoins très disparates et incomplètes. Malgré la récente loi sur l'archivage, la « crise des archives » – pour reprendre une expression utilisée par certains médias pour qualifier les manquements de l'administration dans ce domaine – n'est sans doute pas terminée.

Un second problème concerne la perte d'informations dont les origines sont diverses. Ainsi, les interviews menées auprès des agents de plusieurs institutions publiques ont notamment mis en évidence le fait que la réforme de la décentralisation de 1996, en transférant des compétences aux institutions locales, a restructuré et fragmenté plusieurs institutions et entraîné des pertes d'informations concernant les années antérieures à la réforme. Faute d'un effort de digitalisation suffisant, le passage du format papier vers le format numérique entrepris au début des années 2000 a également entraîné des pertes d'informations. Plus récemment, le système national d'information sanitaire qui contenait les données depuis le début des années 2000 a été remplacé par un nouveau système où sont stockées les données sur les interventions sanitaires depuis 2014. Au moment de la transition entre les deux systèmes, une partie importante des données stockées a été perdue en raison d'un problème technique. Enfin, la mémoire des projets est souvent conservée par les acteurs d'une époque spécifique et n'est pas systématiquement transmise aux générations ou fonctionnaires qui suivent. Le constat d'une disparition partielle des données avec le turn-over des acteurs de terrain est donc indéniable. Il a été fait mention à plusieurs reprises de la disparition d'informations lorsque les personnels sont partis des services, d'absence d'archivage des documents papier, et même parfois de destruction des ordinateurs obsolètes ou en panne, dans les services de santé notamment, avec les informations qu'ils contenaient. Cela révèle qu'avant les années 2000, charnières pour l'informatisation des données, les personnels des districts de santé n'étaient pas sensibilisés à la conservation de la mémoire des projets menés.

Auprès des institutions non étatiques impliquées dans la zone, la collecte de la mémoire du développement a également été parsemée de surprises : par exemple, l'antenne sénégalaise de l'USAID « nettoie » son système de stockage en ligne de données tous les cinq ans et détruit ses archives (rapports d'activité, d'évaluation, etc.) au bout de dix ans après

¹¹ Voir : http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article4922&var_recherche=obligation (consulté le 2 avril 2022).

les avoir scannées et envoyées au siège à Washington. L'information disponible sur place n'est par conséquent que très récente, et ce malgré le poids de cette agence¹².

Éléments de conclusion

Dès l'origine de ce terrain, le parti pris a été de travailler sur le temps long du développement pour tenter de mener à bien une évaluation de l'impact des projets, des politiques et des infrastructures dans la zone de Niakhar. Il était clair que le champ d'étude était vaste – une zone de 30 villages, abritant 30 000 personnes dans les années 1980 et 47 000 aujourd'hui, et une investigation sur plus de trois décennies – et que l'exhaustivité du recensement des interventions n'était pas un objectif réaliste.

Tenter d'avoir une vision synthétique des interventions de développement sur longue période a conduit à un véritable voyage dans le labyrinthe des structures et des acteurs en charge de ces interventions dans différents secteurs.

La complexité de la structuration des interventions a pu notamment être illustrée à travers la mise en relation de l'organisation territoriale de la région de Niakhar et de la structure du système de santé. Dans le domaine de l'éducation, la présentation des données recueillies sur les interventions de développement a permis de rendre compte de la diversité des acteurs.

Les entretiens auprès des nombreuses personnes-ressources rencontrées ont mis au jour d'autres difficultés. Malgré la qualité de certains informateurs, le constat principal est celui de la fragilité des mémoires individuelles. Les traces matérielles du développement, quant à elles, donnent à voir partiellement les efforts déployés pour la production de biens communs. Dans certains secteurs d'intervention, comme l'éducation, l'importance des infrastructures permet de rendre compte d'une partie significative des moyens engagés. D'autres secteurs d'intervention, tels que la santé, laissent moins de traces visibles.

Au-delà des problèmes de mémoire et d'(in)visibilité, la qualité et la nature de l'information chiffrée recueillie sur les projets menés dans la zone d'enquête sont apparues très variables d'une source à une autre. Le constat à l'issue de ce travail est celui de l'absence d'un dispositif de conservation systématique des informations sur les projets et les politiques menés dans la zone. Lorsqu'un tel dispositif existe, il est souvent trop récent pour permettre un recul historique profond et, dans tous les cas, fortement dépendant des rares personnes-ressources conscientes de l'importance de cette mémoire du développement et engagées dans son organisation et sa transmission.

L'absence d'un cadre commun aux multiples institutions, publiques et privées, qui interviennent dans la zone de l'observatoire peut expliquer l'absence de documentation synthétique sur les interventions. Chaque intervenant a ses références historiques et

¹² Au niveau national, pour le programme Santé, l'USAID a dépensé 25,4 milliards de francs CFA en 2013 ; pour le programme 2016-2021, 180 milliards de francs CFA dont 34 milliards de francs CFA en 2016-2017. Ces chiffres sont à mettre en regard des 420 milliards de francs CFA d'APD reçus par le pays en 2016 mentionnés en introduction.

institutionnelles, et la question de la coordination n'est pas toujours au centre des préoccupations des intervenants non étatiques, notamment dans une logique où la mise en œuvre des moyens financiers (leur décaissement) a longtemps occupé une place importante. La multiplicité des acteurs aggrave par ailleurs la parcellisation de la mémoire, chaque intervenant étant uniquement détenteur des informations sur ses propres interventions et responsable de leur conservation. Malgré la richesse de leurs expériences, les connaissances de ces « experts contextuels », selon les termes de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021), restent peu valorisées et difficiles à capitaliser.

Malgré ces difficultés, sur la base de fragments et de récits incomplets, un travail de recueil de la « mémoire du développement » auprès d'une multitude de structures et d'acteurs a été réalisé. Le chantier de la mise en cohérence globale des données recueillies, qui soulève encore d'autres difficultés, reste à mener. Concernant l'évaluation d'impact proprement dite, toile de fond de ce projet, le travail de collecte sur le terrain conduit à reformuler la question initiale de quantification de l'impact des interventions sur les conditions de vie des ménages, vers l'ambition plus modeste de rendre compte de l'empreinte de l'aide au développement posée par Jean-David Naudet dans son ouvrage de 1999.

Bibliographie

- Brachet J., Scheele J., 2015, « Les années écroulées », *L'Homme*, n° 3, pp. 279-305.
- Cantrelle P., 2018, « Le projet Niakhar (1960-1980) : la mise en place d'une recherche innovante en population et santé », in V. Delaunay, A. Desclaux, C. Sokhna (éd.), *Niakhar, mémoires en perspectives : recherches pluridisciplinaires sur le changement en Afrique*, Dakar, Marseille, L'Harmattan Sénégal, IRD, pp. 29-38.
- Delaunay V., Desclaux A., Sokhna C., 2018, *Niakhar, mémoires en perspectives : recherches pluridisciplinaires sur le changement en Afrique*, Dakar, Marseille, L'Harmattan Sénégal, IRD.
- Lericollais A., 1999, *Paysans sereer : dynamiques agraires et mobilités au Sénégal*, Paris, IRD.
- Naudet J.D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions : Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, Éditions OCDE.
- Olivier de Sardan J.P., 2021, *La Revanche des contextes : Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala éditions.
- Tousignant N., 2018, « Les fils qui relient les passés. De l'étude démographique du Sine-Saloum à l'histoire de Niakhar », in V. Delaunay, A. Desclaux, C. Sokhna (éd.), *Niakhar, mémoires en perspectives : recherches pluridisciplinaires sur le changement en Afrique*, Dakar, Marseille, L'Harmattan Sénégal, IRD, pp. 105-125.