

h
CEPED
 CENTRE FRANÇAIS SUR LA POPULATION ET LE DÉVELOPPEMENT
 ET LE DÉVELOPPEMENT ET DE L'HABITAT (RGPE)
 15, rue de l'École-de-Médecine
 75270 PARIS CEDEX 06
 Tél. : (1) 46 33 99 41

L'EXPERIENCE BENINOISE

INTRODUCTION

Le présent séminaire nous offre l'occasion de présenter dans le détail certains points déjà soulevés au sujet du Recensement Général de la Population et de l'Habitation de la République Populaire du Bénin ayant fait l'objet d'un article dans la Monographie des recensements africains première partie du groupe de travail de Démographie Africaine IDP-INFO - OESTOM.

Ces points, particularités de notre recensement qui sont entre autre : l'appui des autorités politiques, la sensibilisation des masses et l'utilisation du personnel enseignant lors des opérations de collecte ont présenté des difficultés au cours de l'exécution des travaux sur le terrain. La résolution de ces problèmes a constitué un stock d'expérience, un acquis dont nous nous sommes enrichi pour des opérations similaires à venir.

L'expérience béninoise en matière de Recensement sera présentée au cours de ce séminaire selon le plan ci-après.

I - PRESENTATION SOMMAIRE DU R.G.P.H.

- 1 - Historique et base légale
- 2 - Moyens financiers et humains
- 3 - Organes chargés de l'exécution

- * Le Comité de Recensement
- * l'INSAE
- * le Bureau Central de Recensement.

II - ORGANISATION GENERALE DU RGPE

1 - ENQUETE PILOTE

- a) Préparation du questionnaire
- b) Exécution
- c) Exploitation
- d) Leçons

2 - SENSIBILISATION DES MASSES

- a) l'appui des autorités
- b) Préparation et actions de sensibilisation

3 - DENOMBREMENT

- a) Questionnaire définitif
- b) Résolution des problèmes financiers
- c) Agents recenseurs : Utilisation du personnel enseignant

4 - EXPLOITATION

- a) Dépouillement manuel
- b) Codification
- c) Expérience de traitement informatique.

Fait à Cotonou, le 30 Septembre 1981

LE CHEF DE LA SECTION INFORMATIQUE

- Raymond HOUSSOU -

LE RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION
ET DE L'HABITATION (RGPH)

L'EXPERIENCE BENINOISE

I - PRESENTATION SOMMAIRE DU RGPH

1 - Historique et base légale

Le projet de Recensement Général de la Population est un vieux projet. Il s'agissait au départ d'un projet de recensement démographique et agricole comme on peut le constater à travers le libellé du décret qui le rendait officiel. Décret n° 69-318/PR/CP du 9 Décembre 1969 prescrivant l'organisation des recensements démographiques et agricoles au cours de l'année 1970.

Le retard accusé par la réalisation de ce projet - neuf ans - est dû à la crise politique et financière connue par le pays jusqu'en 1972.

En 1974 ce décret a été actualisé par celui n° 74-242 en date du 20 Septembre 1974 par lequel l'organisation et l'exécution du projet ont été confiées au Ministère du plan de la Statistique et de Coordination des aides extérieures.

L'arrêté n° 6/PR/INSAE du 22 Octobre 1974 confie l'exécution technique à l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique et son Bureau Central de Recensement, sous le contrôle du Comité National des Recensements. Ce sont là les deux textes officiels importants à la base de l'exécution du projet.

2 - Moyens financiers et humains

Cette opération a coûté une somme avoisinant le milliard dont la République Populaire du Bénin supporté près des 70 %. Le reste a été supporté par le FNUAP sous forme de salaire et primes pour agents-enquêteurs, puis de sous projets tels la cartographie, la communication à l'appui du Recensement et le traitement informatique. Quant à la contribution béninoise, elle est constituée de participations de tous les organismes nationaux : budget national, des collectivités locales souscription des entreprises privées, publiques et mixtes.

3 - Organes chargés de l'exécution

a) Le Bureau Central de Recensement (BCR)

Erigé en une direction de la Direction Générale de l'INSAE le BCR est organisé en plusieurs sections :

- la section cartographique comprenant des cellules : opération sur le terrain, découpage des zones, habillage des cartes etc...

.../...

- la section méthodologie et planification : cerveau pensant de l'organisation mise en place, c'est la section où ont été conçus et rédigés tous les documents questionnaires, divers manuels etc...
- La section administration et gestion : s'occupe de la gestion de la contribution nationale du projet.

Cette organisation du BCR a fait ses preuves. Chaque section ayant des attributions bien précises, il n'y a guère eu de conflit d'attribution.

La création du BCR a également permis d'éviter que les préparatives du recensement ne prennent le pas sur les activités courantes de l'INSAE.

b) Le Comité National des Recensements

Constitué des Directeurs des Etudes et de la Planification (DEP) de chaque Ministère et de quelques Conseillers Techniques à la Présidence de la République, le Comité des Recensements est l'intermédiaire entre l'appareil politique et l'appareil technique.

Toutes les initiatives de l'appareil technique que constitue l'INSAE doivent bénéficier de l'avis favorable dudit Comité, ce qui est une sorte de visa politique pour l'exécution, dont le compte est également rendu à ce même Comité.

En d'autres termes, les propositions de l'INSAE sont discutées au niveau de ce Comité avant de revêtir une forme définitive.

II - ORGANISATION GENERALE DU R.G.P.H.

1 - Enquête pilote

En guise de test de l'organisation conçue pour l'exécution du dénombrement, l'enquête pilote a couvert un pour cent de la population totale estimée. Les régions choisies se veulent d'accès difficile et relativement facile, regroupant au total 34 zones de dénombrement.

a) Préparation du questionnaire

Sur la base des besoins d'information démographique et social de chaque département ministériel, l'INSAE a conçu un questionnaire dont le projet a été soumis au comité des Recensements. Compte-tenu des préoccupations nationales (politiques) du moment, ce questionnaire de Recensement Général de la Population a été transformé en un questionnaire de Recensement Général de la Population, de l'Habitat et de l'Agriculture.

.../...

En effet, selon les arguments du Comité, si le questionnaire doit comporter des questions qui permettent de préparer l'exécution de l'enquête démographique, il doit également permettre de collecter des informations pouvant éclairer la politique de l'Etat dans le domaine de logement, de l'agriculture et de la formation professionnelle. Ainsi pouvait-on noter sur le questionnaire testé au recensement pilote des questions sur :

- l'Habitation : type d'habitation et description sommaire de l'Unité d'Habitations
- l'Agriculture : possession de champ ou d'exploitation par le ménage, effectifs du cheptel et autres animaux domestiques
- formation professionnelle : précision sur le métier de l'enquêté !
En a-t-il un ?

Il est évident que au cours de ces débats les arguments de l'INSAE, sur la différence à faire entre les types de recensement pour éviter le mélange des questions, sur le temps d'interview, pendant lequel l'enquêté est mobilisé, du fait de la taille questionnaire, n'ont guère été entendus. C'est la preuve que la politique l'a toujours emporté sur le technique.

b) Exécution

L'exécution de cette enquête pilote a révélé beaucoup de problèmes soulevés dans l'organisation et a apporté à l'INSAE la preuve concrète de la nécessité de réduire le nombre de questions.

1 - Utilisation des guides

L'utilisation des guides s'est imposée comme une nécessité sur le terrain, car la multiplicité des nationalités constatée et la répartition des agents enquêteurs prévue par l'organisation sont incompatibles (voire inconciliables).

2 - Personnel

Du fait des difficultés de recrutement du personnel de niveau BEPC sur le marché de la main d'œuvre, le test a été fait avec les agents contrôleurs de ce niveau, recrutés en vue d'être utilisés sur d'autres sous-projets, du recensement.

3 - Transport et Communication

Les difficultés rencontrées dans ce domaine ont prouvé que les réalités de terrain sont autre que ce qu'on sait en théorie. Ainsi le découpage cartographique des zones de dénombrement n'a pas permis et ne saurait le permettre d'ailleurs, d'éviter les grandes distances entre les points habités appartenant à la même zone de dénombrement. Ensuite le contact s'est avéré difficile entre les agents recenseurs et le personnel d'encadrement (chef d'équipes, contrôleurs, superviseurs), ce qui a rendu le contrôle de la collecte difficile.

Sur le plan technique les difficultés rencontrées au niveau du questionnaire portent sur l'agriculture et la formation professionnelle.

En dehors de l'Habitation où l'agent recenseur a très peu de questions à poser, car il ne coche que ce qu'il observe, les questions sur la possession de champ et le recensement du cheptel ont réveillé les susceptibilités et par conséquent a fait enregistrer beaucoup de non réponse. Quant à la précision sur le métier, l'agent recenseur ayant noté la profession de l'enquêté a tendance à reconduire automatiquement la même réponse au niveau du métier parcequ'il a du mal à distinguer le métier de la profession.

A l'issue du compte rendu de l'exécution de l'enquête pilote au Comité des recensements, il a été décidé de supprimer du questionnaire définitif les questions ayant trait au recensement du cheptel et la précision sur le métier. Quant à la possession de champs par le ménage on pourrait contourner les difficultés en rendant la réponse à la question indirecte. Ainsi par exemple un chef de ménage qui est agriculteur indépendant possède nécessairement un champ, même sinon il est ouvrier agricole donc salarié.

c) Exploitation

L'exploitation a été manuelle. Elle n'a pas permis de mettre à l'épreuve l'organisation du traitement informatique. En effet à l'époque les préparatives ont beaucoup plus été concentrées sur la réussite de la collecte que sur la préparation du traitement. Néanmoins, cette exploitation a permis d'appréhender les possibilités d'un dépouillement manuel pour l'obtention de résultats provisoires après le dénombrement.

d) Leçons

Il faut reconnaître que l'enquête pilote a joué son rôle, même si l'aspect traitement y a été négligé. Elle a permis de constater que toute opération de collecte auprès d'une population donnée doit bénéficier de l'appui et de la participation de cette population, il faudrait donc effectuer une sensibilisation rationnelle des masses.

En réalité cet appui a comblé les techniciens au moment du dénombrement. Face aux difficultés de l'enquête pilote des résolutions ont été formulées sous forme de propositions en direction du Comité des Recensements qui les a d'ailleurs adoptées.

Il s'agit, face au problème de la multiplicité des nationalités, de recruter les agents sur les lieux de recensement, ou si le recrutement doit se faire ailleurs de tenir compte des langues parlées. Dans les projets ultérieures, en particulier au niveau de l'Enquête Démographique ce problème a été résolu par la traduction des questionnaires langues nationales du fait du développement de l'alphabétisation dans nos différentes langues nationales importantes.

Le nombre important d'agent recenseur à recruter, et les difficultés sur le marché de la main-d'œuvre pour le personnel de ce niveau a obligé à prendre en considération la proposition faite par les experts d'utiliser le personnel enseignant ; L'INSAE a proposé également l'utilisation des étudiants et élèves de classe de seconde , au moins. Enfin, en vue de la résolution des problèmes de transport et communication, il a été envisagé la solution d'achat de motocy-lette supplémentaires, d'utilisation des stations radio des chefs lieux de district.

2 - Sensibilisation des masses

Ce recensement général de population est le premier du genre organisé en République Populaire du Bénin. Pour éviter à la population de se remémorer les recensements administratifs des périodes de recrutement militaire et ceux opérés par le floc, il a fallu développer une grande campagne de sensibilisation des masses.

En République Populaire du Bénin, le contexte politique était très favorable. C'était au cours des premières années au déclenchement de la révolution où dans le souci d'avoir l'adhésion de la masse, il a été demandé chaque citoyen de donner la preuve de son patriotisme en apportant sa participation totale à toutes les opérations à caractère politique économique ou social se déroulant sur le territoire.

Ceci(l'appui de la masse)n'était possible que par le biais des autorités politiques. Leur appui est primordial, car il permet de réduire les obstacles au niveau de la masse populaire.

a) L'appui des autorités politiques

L'appui des autorités n'a pas fait l'objet d'une négociation du fait des événements intervenus ici et là, au cours desquels l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique a pu se faire connaître.

En effet lors de l'élaboration du premier plan triennal d'Etat à laquelle participait l'INSAE, la pénurie des informations statistiques dont a souffert et continu de souffrir notre pays, a été portée à la connaissance des différentes commissions qui, pour certaines se sont contenté de données estimées. Ce phénomène a eu pour effet de provoquer la prise de conscience des cadres politiques et administratifs sur l'importance des informations statistiques et sur le fait que toute opération de collecte d'information doit bénéficier de condition favorable et de la participation de toutes les administrations. Cela a fait l'objet d'une résolution dans les conclusions du document de synthèse du plan d'Etat.

b) - Préparation et action de sensibilisation

L'opération de sensibilisation des masses et de la publicité pour le recensement constituent un sous projet du RGPE dénommé projet communication à l'appui du recensement financé par les Nations Unies.

L'essentiel des actions publicitaires et de sensibilisation portait sur :

- les Conférences au niveau
 - des provinces et des districts
 - des établissements publics, et établissements scolaires
- Les meetings d'information au niveau des villages et quartiers de ville sous la supervision des instances révolutionnaires locales.
- La projection du film "demain l'espoir" réalisé à l'intention du RGPE
- les affiches, panneaux publicitaires et tee-shirts
- tables rondes radiophoniques.
- L'ensemble portant sur les thèmes suivants :
 - l'importance du RGPE
 - la définition du RGPE
 - les objectifs du RGPE
 - les méthodes de collecte d'informations.

3 - Le Dénombrement

a) Questionnaire définitif

Les modifications apportées par l'enquête pilote et les tracés des missions de consultations sur le traitement informatique des résultats ont permis d'aboutir à la forme définitive du questionnaire où les grilles de chiffrement sont prévues.

b) Résolution des problèmes financiers

L'organisation financière mise en place par l'INSAE tient compte du passé de ce projet et veut éviter tout élément devant retarder les règlements financiers.

Selon les textes officiels qui régissent le projet :

- le Ministre des Finances a droit de regard sur le budget du projet dont il apprécie les entrées et autorise les dépenses.
- Le budget du projet bénéficie de l'ouverture d'un compte bancaire dont le Ministre du Plan de la Statistique et de l'Analyse Economique est l'ordonnateur.

La contribution financière des Nations-Unies est versée d'avance et par étapes à l'INSAE qui apporte les justifications afin de bénéficier de l'avance de l'étape suivante.

Pendant le dénombrement, il était prévu que toutes les dépenses s'effectuent par province, sur le compte du Trésor Recotto provincialo. Ces dépenses seraient ensuite réglées par le projet sur présentations des pièces justificatives. Mais le système utilisé effectivement lorsque les autorités politiques ont pris en charge la Direction de l'organisation du dénombrement n'est plus le même.

Dans le souci d'alléger les règlements financiers, il a été procédé à une décentralisation de la gestion du budget au niveau de chaque province. En d'autres termes, il a été estimé et alloué à chaque province un certain montant proportionnel à la taille et aux problèmes prévisibles de la province, à la disposition du chef service provincialo de l'INSAE pour la paye des primes au personnel de terrain et on prévision également des dépenses diverses.

Ce fonds qui aurait pu être géré par le Directeur Provincial du Trésor a été laissé au Comité Technique Provincial qui l'a géré collectivement.

Il ressort de tout ceci que si ce système a permis la liquidation prompte des dépenses, pendant la création des besoins, il n'a pas permis de disposer des justifications des dépenses à adresser aux Nations-Unies.

Des lignes budgétaires entières sont restées inutilisées dans la contribution du FNUAP à cause de ces justifications.

c) Agents Reconcours : Utilisation du personnel enseignant

Au vu des difficultés de recrutement de personnel de niveau BEPC, et face à la proposition alléchante des Nations-Unies, d'utilisation du personnel enseignant, quelle catégorie de personne a-t-on utilisé comme AR pendant le dénombrement ?

L'utilisation du personnel enseignant proposition faite par les experts des Nations-Unies, outre l'avantage technique qu'elle possède - facilité de compréhension et de communication - était sous-tendue par un souci économique : au lieu de salaires à payer aux AR avec toutes les charges sociales que cela comporte, il ne sera payé que des primes.

L'INSAE n'a pas souscrit à la proposition en son temps parce que choqué par l'attitude des experts du FNUAP qui recherchent par tous les moyens à réduire la contribution du Fonds.

Mais le manque de main-d'oeuvre de ce niveau ^{intellectuel} /sur le marché du travail a obligé l'INSAE à réfléchir à d'autres solutions à partir de la proposition faite.

Outre le critère de niveau intellectuel, le recrutement des AR doit permettre de résoudre les problèmes de langues locales (priorité aux gens de la région) et de réduire l'utilisation des guides au strict minimum.

En optant pour les enseignants, ces derniers sont en nombre inférieur selon la région par rapport au nombre de zones de dénombrement requis pour cette région. On pourrait envisager l'utilisation des élèves de classe de seconde et de première (classe sans examen) puis des étudiants. Mais l'utilisation des étudiants n'a pas rencontré le consentement des autorités politiques du fait de leur position politique.

Enfin de compte, d'une manière générale, il a été retenu une solution mixte au niveau de chaque province : personnel enseignant, élèves maîtres des Ecoles normales d'instituteurs, élèves de classe de seconde et première et quelques agents des services administratifs, dans les régions où les critères de recrutement ne permettent pas d'avoir l'effectif, puis enfin quelques guides.

Quelle appréciation faisons-nous de cette solution ? Elle a permis de répondre aux exigences du dénombrement. Mais l'utilisation des enseignants est à éviter à l'avenir dans ces genres d'opération du moins en ce qui concerne la République Populaire du Bénin.

En effet, l'esprit même de l'enseignant ne tolère pas d'être enseigné surtout par une personne qu'il pense pédagogiquement plus réduite que lui. Il aime discuter quand bien-même toutes les hypothèses sont posées pour réaliser un accord sur les termes. Ainsi a-t-on noté dans les villes par exemple au cours des formations que les enseignants avaient tendance à s'en tenir à leur propre interprétation des termes ou des mots du questionnaire.

Il est maître (enseignant) dans la région, il connaît tous les ménages il pourrait parfois remplir les questionnaires à distance. Des questionnaires de certaines zones de dénombrement sont parvenus à l'INSAE sans aucune indication sur le lien de parenté des membres du ménage par rapport au chef.

D'autres ont révélé des incompatibilités entre l'âge, l'état matrimonial et le lien ou le sexe.

D'une manière générale, on peut tout au plus aider les pays à étudier les critères de recrutement des AR compte tenu des réalités nationales, mais on ne peut pas d'entrée de jeu pencher pour un type déterminé, et leur en faire la proposition.

4 - EXPLOITATION

a/ - Dépouillement manuel :

Il a duré six mois. Il a utilisé 70 à 80 agents. Un seul tableau était prévu : la répartition de la population par groupe d'âge spécifique et le sexe. Le groupe d'âge retenu est 0-5 ans ; 6-14 ans ; 15-49 ans et 50 et plus.

A l'issue des travaux nous avons abouti à un chiffre global provisoire de 3 338 240 habitants, alors que les estimations faites prévoyaient pour 1979 : 3 500 000 habitants. Ceci nous permet de dire compte tenu de ce qu'il s'agit d'un recensement de facto, que notre recensement a été bien fait. En effet la proximité du Nigéria fait qu'une bonne partie de la population y a émigré en quête d'emploi de rémunérations meilleures ou pour des affaires.

b/ - Codification :

Elle a utilisé 60 agents choisis parmi ceux qui ont dépouillé et a duré 8 mois au lieu de six prévus.

c/ - Expérience du traitement informatique :

Pendant les opérations préparatoires du dénombrement on a pu obtenir des autorités politiques la dotation de l'INSAE d'un centre de calcul. Afin d'éviter d'aller à l'aventure et de pouvoir faire notre avis personnel sur la manière dont l'expert informaticien conçoit son système de traitement, il a été effectué un voyage d'information à travers certaines capitales africaines où le recensement est en cours de traitement.

Ainsi, sommes-nous allés à Dakar, Abidjan, Brazzaville et Yaoundé. Ce voyage a été très bénéfique.

Le traitement de notre recensement est en cours actuellement. Il a démarré depuis Janvier 1980. La phase la plus importante de ces opérations est la validation des données.

Actuellement le système de traitement utilise deux programmes importants rédigés sur place et un package dénommé XTALLY que nous réservons pour la tabulation.

Conclusion :

Voilà brièvement décrite l'expérience béninoise en matière de recensement.

A travers ces lignes nous avons pu remarquer que la participation des autorités si elle a rendu l'organisation facile, la prise en main des opérations en à la dernière minute n'a pas permis de respecter rigoureusement le plan établi par l'INSAE, à tel point que la plupart des contrôles prévus n'ont pas pu s'opérer.

On a pu remarquer également que le problème de l'étude du recrutement des agents recenseurs n'a pas été envisagé assez tôt.

En général, l'opération a été un succès même si elle a coûté trop cher.

La participation des autorités politiques a fait plus de bien que de mal en ce , sans que les opérations ultérieures en cours de préparation vont beaucoup en bénéficier. Il s'agit de l'ENQUETE .NATIONALE DEMOGRAPHIQUE qui est constituée de deux enquêtes intégrées : l'enquête à passages répétés, et l'enquête de fécondité. Il s'agit également du recensement des entreprises, du recensement des artisans, et de l'enquête démographique sur la petite enfance une enquête sur la mortalité infantile.