

Sur l'économie politique de la collecte de données: Leçons tirées du recensement inaccompli de la population (RDC, 2006-2018)

Résumé
avril 2019



Bukavu, capital of South Kivu province, RDC.
© MONUSCO/Force

Question de recherche

En 2018, douze ans après qu'un groupe de travail a commencé à préparer un recensement de la population en République démocratique du Congo (RDC), le projet n'a toujours pas été mis en œuvre. Nous posons donc la question suivante : « De quelle façon les différentes parties prenantes ont-elles influé sur le projet de recensement depuis 2006 ? ».

Approche

Le dernier recensement réalisé en RDC date de 1984. Les enregistrements administratifs étant en mauvais état, les enquêtes et évaluations réalisées depuis lors sont basées sur des informations imprécises et peu fiables. Il est donc incontestablement nécessaire de réaliser un nouveau recensement. Le recensement inaccompli, tel que nous l'entendons, est un vaste projet mené par un groupe complexe de décideurs nationaux et internationaux, publics et privés. Dans le présent document, nous essayons de reconstituer l'historique du recensement inaccompli. Nous analysons le projet à la lumière des faibles capacités nationales, d'une politisation du recensement, des promesses de financement non tenues par le gouvernement et des activités fragmentées et incohérentes des bailleurs de fonds. Conceptuellement, notre analyse s'appuie sur l'ethnographie des interventions de développement (Li, 2005, 2007b ; Mosse, 2004 ; Mosse et Lewis, 2006). Le concept d'*assemblage* (Li, 2007a : 265) nous permet d'étudier la façon dont le

SLRC policy briefings present information, analysis and key policy recommendations on issues relating to livelihoods, basic services and social protection in conflict-affected situations. This and other SLRC Briefing Papers are available from www.securelivelihoods.org. Funded by UK aid from the UK government, Irish Aid and the EC.

The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the UK government's official policies or represent the views of Irish Aid, the EC, SLRC or our partners.
© SLRC 2016

Secure Livelihoods Research Consortium
Overseas Development Institute (ODI)
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

T +44 (0)20 3817 0031
F +44 (0)20 7922 0399
E slrc@odi.org.uk
www.securelivelihoods.org
[@SLRCtweet](https://twitter.com/SLRCtweet)



IOB
Institute of Development Policy
University of Antwerp

projet de recensement a été maintenu à la fois dans le temps et dans l'espace. Finalement, la question n'est pas tant de savoir pourquoi le projet a échoué (ou, plus précisément, pourquoi il reste inaccompli après 12 ans) que de comprendre le déroulement des choses et d'établir s'il aurait pu en être autrement. Quelles ont été les opportunités manquées ?

Méthodes

Le présent document de travail est basé sur un travail de terrain qualitatif de plusieurs mois, réalisé en 2018 : analyse des informations sur le recensement disponibles sur Internet (par ex. : Radio Okapi) ; réalisation de 39 entretiens semi-structurés, notamment des entretiens répétés avec les principales parties prenantes (Annexe 4) ; recueil et examen approfondi des lois, de documents de projets du gouvernement et des donateurs, et de présentations PowerPoint.

Principales conclusions

Différentes forces, parfois contradictoires, ont influé dans le temps sur le projet de recensement. Plusieurs départements ministériels congolais, bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, et entreprises privées ont été impliqués à différentes périodes. Sur les 21 parties prenantes, aucun acteur national n'a été présent sur toute la durée. Nous en concluons que la lenteur du processus ne peut être attribuée à personne en particulier ; aucun acteur n'apparaissant comme particulièrement malveillant. En fait, trop de cuisiniers gâte la sauce.

- 1 Le projet de recensement a continuellement attiré des partisans en dépit de forces contradictoires et du peu de preuves de sa réussite. Nous avons découvert que les projets des bailleurs de fonds ne tenaient aucun compte des risques révélés par leurs propres analyses. Les documents de projets définissaient, de façon discursive, un environnement semblant ouvert aux interventions, ce qui n'a pas été le cas. De plus, les bailleurs de fonds n'ont guère sanctionné le non-respect des conditions. En ce qui concerne les bailleurs de fonds, nous concluons qu'une pensée « positive pour l'avenir » (Mosse, 2004), l'espoir et l'enthousiasme sont des facteurs d'interventions de développement au moins aussi importants que les faits et les résultats. Pour ce qui est des acteurs nationaux, l'Institut National de la Statistique (INS) a indubitablement bénéficié des activités de recensement. Son portefeuille s'est développé et de nouvelles formes de recherches de rentes ont émergé. Face au besoin pressant de données, l'INS est devenu un intermédiaire et bénéficiaire des projets internationaux, qu'ils soient réussis ou non.
- 2 Il y a eu des tensions majeures autour de la technologie dont seule une petite partie est la propriété de l'État. Les tensions sont survenues, en 2011, entre une alliance d'acteurs internationaux, qui a quasiment imposé les standards mondiaux d'un recensement numérique, et l'équipe principale du bureau du recensement qui n'avait jamais

organisé de recensement, et encore moins de recensement numérique. En fin de compte, ces tensions expliquent également la participation d'une entreprise internationale privée dont l'implication a entraîné une série d'autres problèmes. Il n'y a pas de solution simple à ces tensions, mais le simple fait de les reconnaître serait peut-être utile.

- 3 Il est difficile de mettre en œuvre des projets pour lesquels les bailleurs de fonds ont besoin de l'État autant que l'État a besoin d'eux. Les donateurs ont besoin des connaissances issues du recensement non seulement pour renforcer les capacités de l'État, mais également pour leurs propres objectifs organisationnels, tels que l'évaluation de leurs programmes. Le recensement jouerait également un rôle majeur dans une plus grande transparence du processus électoral. Cependant, formellement parlant, l'État reste souverain sur sa population et aucun recensement ne peut être conduit sans son accord.

Implications

Sur la base de nos conclusions, nous suggérons trois implications pour les acteurs internationaux qui, en particulier, soutiennent les activités de recensement et, plus généralement, qui sont impliqués dans des activités visant à renforcer les systèmes statistiques des pays partenaires.

- Lorsque vous devez travailler avec des acteurs gouvernementaux, prenez au sérieux la valeur du partenariat et apprenez à traiter avec votre partenaire. Imposer un recensement numérique ambitieux à un INS disposant de peu de ressources et de fonds, habitué à survivre grâce à des projets à financements externes (Thontwa et al., 2017), a peu de chance de produire des résultats positifs. Votre « partenaire » n'est pas seulement une entité dépendante de votre financement et de votre expertise, il est également une entité hétérogène avec des intérêts variables susceptibles d'évoluer dans le temps. Les organisations internationales sont également très nombreuses ; elles opèrent avec une rotation élevée du personnel, ce qui complique le défi que représente l'apprentissage des compétences tacites nécessaires pour négocier un arrangement viable.
- Un recensement ne peut réussir que s'il se tient à une certaine distance du processus politique, tout en restant assez proche pour s'assurer un soutien suffisant. Il est donc crucial de garder un œil sur le timing. Le projet de recensement a été sérieusement perturbé à chaque fois que la RDC est passée par une phase électorale.
- Si le recensement est trop conséquent pour réussir, essayez un recensement suffisant. L'idée de la Banque Mondiale d'utiliser la phase cartographique pour un dénombrement presque complet peut être considérée comme un recensement suffisant. Dans l'intervalle, il est possible d'utiliser toutes les sources et bases de données existantes pour réduire la marge d'imprécision des chiffres de la population (Marivoet et De Herdt, 2017).

Auteurs: Cyril Owen Brandt (IOB), Tom De Herdt (IOB)