

COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES
POUR L'AFRIQUE

Rapport de Mission à Cotonou (République du Bénin)
(du 9 - 14 septembre 1990)

Par
Oumar BOCOUM
Conseiller, Régional en Cartographie Censitaire,
Division de la Statistique

Cotonou
Septembre 1990

INTRODUCTION

Du 9 au 14 Septembre 1990, cette mission a été effectuée, à Cotonou pour évaluer la cartographie préparatoire du recensement général de la population et de l'habitat.

Pendant son séjour, le chargé de mission a eu à rencontrer les personnes ci-après désignées:

des Nations Unies

M. Coppini, Coordinateur résident du système des Nations Unies, PNUD

Mme. DOSSO-EBETE, Assistante chargée du programme FNUAP

M. A. LOKO, Assistant administratif du projet recensement.

du Gouvernement

M. Emmanuel AMOUSSOU, Conseiller technique du Ministre du Plan et de la statistique

M. Grégoire HOUSSOU, Directeur général de l'Institut national de la statistique et d'analyse économique (INSAE)

M. Nicaise KODJOBGE, Directeur du bureau central de recensement

M. Thomas HOUEDOKOHO, Directeur adjoint du BCR et Chef de la section analyse et publication (SAP)

M. Hippolyte TOGONOU, Chef de la section méthodologie (SM)

MM. CHITOU, TODJINOU, AKOUSSION, tous cadres du BCR.

Toutes ces personnes sont priées de trouver ici l'expression de notre gratitude pour leur collaboration et très précieuse assistance.

I. METHODOLOGIE ET ORGANISATION DE LA CARTOGRAPHIE DU RGPH-91

1) Préparation des fonds de carte

Lors de la cartographie RGPH, les cartes des communes étaient tirées des fonds de cartes IGN à l'échelle 1/50.000 agrandies au 1/25000.

L'archivage après le premier recensement a été défectueux. Le travail d'inventaire effectué a permis de constater certains fonds de carte manquants. Pour certaines localités, en particulier celles de l'ATACORA et du BORGOU, le travail a été presque repris sur les cartes muettes.

Dans les départements de l'Atacora, du Borgou et du Zou, l'opérateur travaille sur la carte à l'échelle 1/50.000 tandis que dans les départements de l'Atlantique, du Mono et de l'Ouémé, l'opérateur topographe fait la révision de la carte à l'échelle 1/25000.

Dans la préparation de ces cartes de terrain, l'assemblage a constitué une opération importante; ainsi pour obtenir une commune, il a été procédé à l'assemblage de plusieurs feuilles régulières.

2) Organisation de l'opération cartographique sur le terrain

Les travaux cartographiques de terrain pour le deuxième recensement général de la population et de l'habitation du Bénin ont démarré vers la fin du mois d'Avril 1990.

Pour l'exécution de cette tâche, 42 personnes ont été recrutées. A l'issue d'une formation d'un mois, 36 des 42 ont été retenues et réparties en dix huit détachements en nombre égal dans les six départements. Dans chaque département, il y a alors 3 détachements que dirige un chef de groupe.

Evolution des détachements sur le terrain

La méthode de balayage est observée au niveau de chaque département. Les détachements évoluent ainsi sous-préfecture par sous-préfecture. Le travail a commencé en général au Nord pour évoluer vers le Sud de chaque département.

Au niveau de la sous-préfecture, le chef de groupe installe chaque détachement dans une commune. Donc trois communes sont soumises à la révision cartographique en même temps.

Notons que le détachement est constitué d'un chef et d'un opérateur. Le Chef de détachement est celui qui prend la conduite des opérations aidé en cela par l'opérateur.

Moyens mis à la disposition des agents

Il a été mis à la disposition des agents tout le matériel nécessaire pour les travaux de cartographie du recensement.

Chaque agent dispose d'un moyen de déplacement (un vélo moteur). Celui du chef de détachement a un compteur hectométrique pour permettre de mesurer les distances de façon assez précise.

Les travaux trainant sur le terrain alors que le recensement est prévu pour être exécuté en Janvier 1991, il a été recruté et formé 24 autres personnes réparties en 12 détachements. Ainsi chaque département a reçu un renfort de deux détachements. Ainsi donc depuis début Septembre le groupe au niveau du département comporte cinq détachements.

Tournées de supervision

Une tournée de supervision technique est organisée tous les mois dans chaque département. Deux axes de tournée ont été identifiés: l'axe nord qui prend en compte les départements du ZOU, du BORGOU et de l'ATACORA et l'axe Sud qui comprend les départements de l'Atlantique, de l'Ouémé et du Mono.

La supervision dure quinze (15) jours pour chaque axe et est effectuée par un cadre du BCR. Elle permet, entre autre, de faire le contrôle et le suivi des agents durant ce laps de temps.

Cette supervision a été renforcée vers la fin du mois d'Août par des visites inopinées des cadres du BCR. C'est ainsi que le Samedi 8 septembre 1990 une visite inopinée a été faite dans le Mono qui a permis de relever des absences sur le terrain.

3) Organisation du travail autour des documents ramenés du terrain

La section méthodologie qui a une grande responsabilité des opérations de terrain dispose en son sein d'une cellule cartographie qui comprend:

- le bureau des archives
- le bureau de dessin
- le bureau d'habillage et d'édition
- la salle de reprographie

L'archivage

Les documents de terrain sont réceptionnés par un archiviste et classés département par département et sous préfecture par sous préfecture après un contrôle de cohérence entre le borderau et les pièces (cartes et carnets de terrain) qui l'accompagnent.

Mise au net

C'est le bureau dessin qui se charge de la mise au net qui consiste à poser du papier calque sur les cartes revenues du terrain et à procéder à une mise au propre. Tout élément jugé superflu n'est pas pris en compte sur le calque lors de cette mise au net. La mise au net est effectuée par 6 agents: quatre occasionnels et deux Agents permanents de l'Etat.

Après la mise au net, chaque carte est rangée dans son casier par l'archiviste.

Habillage et édition

L'archiviste fournit au Bureau d'Habillage et d'édition les cartes mises au net. L'habillage consiste à coller les pavés à côté des communes mises au net. Sur ces pavés on peut lire les numéros des Zones de dénombrement et les noms des localités de chacune de ces zones de dénombrement.

Les Cartes "habillées" sont tirées dans la salle de reprographie, ces cartes sont ensuite éditées. L'édition qui se fait toujours au Bureau de l'habillage consiste à distinguer sur la carte la zone de dénombrement à confier à l'Agent recenseur des autres localités.

C'est la dernière étape de la chaîne. Ces cartes éditées sont rangées et prêtes pour le dénombrement.

Ce bureau comprend:

- 3 agents pour correction des ZD
- 5 agents pour l'habillage
- 4 agents pour l'édition

Ils est prévu d'utiliser deux des 12 agents pour renforcer le Bureau de Dessin.

II. Evaluation des travaux cartographiques

A. - Examen des dossiers de base

1 - Manuel de l'Agent Cartographe

Pas d'observations. Toutes les recommandations faites lors de la mission précédente avaient été prises en considération.

2 - Dossiers cartographiques déjà constitués

Deux dossiers de Communes ont été examinés dans chaque Département.

Il serait suggéré que sur la fiche de découpage censitaire, il soit indiqué les noms des localités et non leurs simples numéros. Ceci éviterait la surcharge et toutes les confusions possibles entre les numéros des localités et les codes de celles-ci.

Quelques clarifications sont à faire sur le remplissage de la partie de la fiche récapitulative intitulée "Moyens de déplacement" définissant la logistique nécessaire pour le Dénombrement (voir point B).

B. - Mission sur le terrain

Deux équipes ont été visitées:

- L'équipe du Mono dans la Commune de LOBOGO (Sous-Préfecture de Bopa).
- L'équipe du ZOU dans la Commune de SAVALOU (Sous-Préfecture de SAVALOU).

Deux autres équipes n'ont pu être visitées. Il s'agit des équipes de l'Atlantique et de l'Ouémé.

ATLANTIQUE: les agents devant se trouver dans des communes distantes de l'axe bitumé et auxquelles l'état des pneumatiques de notre véhicule ne nous permettait pas d'accéder.

OUEME: A notre arrivée à 18h 10 mn à Porto-Novo nous avons constaté que l'équipe n'était plus sur le terrain et seul le chauffeur a pu être rencontré. Toutes nos tentatives pour retrouver le chef d'équipe ont été vaines.

Pour ce qui concerne les équipes visitées on peut retenir:

MONO :

Le Chef d'Equipe a été rencontré à Comé où il surveillait la réparation des motos de deux (2) de ses agents. Nous avons continué avec lui à la base (LOBOGO) où se trouvait au repos dans les locaux de la Mairie le reste de l'équipe. Il était 13h 15mn. L'argument avancé était que la commune de travail est située sur une terre argileuse inaccessible après la pluie (les terres noires). Mais nous avons constaté sur le terrain que l'accès ce jour était bel et bien possible. Il a été intimé à l'équipe l'ordre de se rendre immédiatement sur le terrain.

Après examen des dossiers qui nous ont été présentés, les observations suivantes ont été formulées:

- le report sur la carte et dans le carnet de travail des informations collectées devrait s'effectuer journellement.

- Pour la constitution des blocs, il faudrait toujours être guidé par le souci que la finalité de cette tâche est de constituer des Zones de Dénombrement (ZD) présentant les mêmes charges de travail pour les Agents Recenseurs. Aussi une taille moyenne de 200 à 250 habitants par bloc devrait-elle permettre un découpage plus homogène.

- Il a été recommandé une fiche récapitulative des ZD et SD par Sous-Préfecture ou Circonscription Urbaine (Circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle s'effectue la codification des SD).

- Des directives strictes ont été données à l'équipe pour plus de discipline au travail.

ZOU:

L'impression laissée par l'équipe de ce Département est très bonne. Cependant le rendement nous paraît toujours faible (45 communes cartographiées sur 136). Il est vrai qu'il faudrait compter avec le nombre très élevé des fermes et des difficultés d'accès de certaines localités.

Les recommandations suivantes ont été faites:

- La non nécessité de revisiter les fermes pour l'estimation de leur chiffre de population. Le nombre d'individus dans la localité pouvant être estimé sur la base du nombre de cases habitées et du ratio Personnes/cases.

- la constitution de la Fiche Récapitulative des ZD et SD.

- Au sujet de la fiche de prévision des moyens nécessaires pour le dénombrement, il faut avoir à l'esprit que l'Agent Recenseur (AR) devra se déplacer à pied dans la ZD. Il n'y aura que quelques cas rares où un moyen de déplacement serait nécessaire. Ces cas seront donc précisés par l'Agent Cartographe. De même, les moyens de déplacement des Chefs d'Equipe seront identifiés par les cartographes. Il ne s'agit donc pas comme il nous a été donné de constater sur certaines fiches déjà remplies, de prévoir un moyen de locomotion pour chaque agent de l'appareil de collecte.

Les estimations de la dotation de carburant dans la même rubrique ne peuvent pas être faites par l'Agent Cartographe. Il sera prévu pour chaque engin une dotation hebdomadaire.

Comme solutions aux problèmes matériels des agents nos suggestions sont les suivantes:

- la vidange de véhicule devrait se faire tous les 5 000 km avec remplacement du filtre à huile seulement tous les 10 000 km, soit à la 2ème vidange.

- Les produits pharmaceutiques fournis aux équipés sont insuffisants. Il importe d'augmenter la quantité des produits courants (Nivaquine, CAC 1000, Aspirine) et de compléter la pharmacie par les produits tels que Elixire Parégorique ou équivalent contre les maux de ventre, des déparasitants, et des pommades antibiotiques.
- Acheter des patins, des courroies et toutes autres pièces de rechange de mobylettes qui s'usent couramment et les donner en réserve aux Chefs d'Equipe.

III. MISE AU NET ET HABILLAGE

Pour la mise en oeuvre correcte de ces tâches et surtout pour faciliter l'exploitation des travaux cartographiques, les recommandations ci-dessous ont été formulées:

Mise au net

Pour des raisons de gain de temps et aussi de standardisation des signes conventionnels utilisés, il serait conseillé de dessiner sur contre-calque la légende une seule fois. Ce label sera ensuite "scotché" sur chaque carte pendant la reproduction.

Afin de faciliter le rangement futur des cartes, il serait indiqué que le titre de chaque carte soit toujours inscrit au même endroit sur chaque feuille, exemple: au coin supérieur gauche.

La carte de chaque bloc n'est pas à dessiner. Un extrait serait fait à partir du plan d'ensemble de la localité. Ceci entraînerait un gain de plus de la moitié du temps de dessin consacré à cette mise au net.

Habillage

L'habillage étant pratiquement le dernier maillon de la chaîne, il importe que cette opération se fasse avec la plus grande application pour corriger les erreurs éventuelles.

Il faudrait que l'agent chargé de l'habillage ait présent à l'esprit que l'Agent Recenseur n'est pas un cartographe. Partant le document qui lui est remis doit être simple et clair pour faciliter son exploitation par un non initié.

S'appliquer pour indiquer les codes des ZD ainsi que leurs limites.

Présenter le cartouche toujours au même endroit du contre-calque.

IV. SEANCE DE SYNTHÈSE

Au terme de la mission, une séance de synthèse s'est tenue le 14 Septembre 1990 au bureau du Directeur général de l'INSAE

Les points développés au cours de cette séance sont:

- a) Examen des documents de travail
- b) Visite sur le terrain
- c) Visite des Bureaux de dessin et d'habillage
- d) Conclusion

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

A son démarrage, ce projet a connu beaucoup de difficultés liées surtout à la situation qui prévalait dans Le Pays et à l'acquisition tardive du matériel nécessaire pour les travaux préparatoires.

Malgré l'effort louable fourni par le FNUAP, l'UNICEF et d'autres bailleurs de fonds, le problème de financement de ce projet reste encore non résolu. Beaucoup d'effort est encore à faire de la part du Gouvernement et d'autres donateurs pour boucler le financement du projet.

Après examen de l'état d'avancement des travaux préparatoires en général et de la cartographie en particulier, nous avons tiré la conclusion suivante:

Les documents techniques produits sont bons. En tenant compte des quelques observations techniques fournies pendant la mission, ils seront encore bien meilleurs.

Quant à la quantité de travail effectué, mesurée par l'état d'avancement, elle est nettement insuffisante pour pouvoir permettre le dénombrement en janvier 1991.

Le renfort des équipes de terrain par 18 ou 34 agents supplémentaires (deux scénarios proposés par le BCR) ne serait pas recommandé. Outre la cartographie qui ne saurait permettre le rendez-vous de janvier 1991, il faut signaler que le questionnaire ménage (document sans lequel il n'y a pas de recensement) qui bien que dans sa forme presque définitive, ne saurait être finalisé qu'après son adoption par le comité du recensement et d'éventuelles petites retouches à la suite du recensement pilote. A ce jour le Comité n'a pas examiné et approuvé ce document et le recensement pilote n'a pas eu lieu.

A notre avis, le Bureau Central de recensement ne saurait être prêt (sur le plan technique) pour le dénombrement avant mars 1991. Et toute décision d'effectuer ce recensement avant cette date serait courir un échec certain.

- Il serait recommandé de multiplier le nombre de missions "coup de poing" mais qui seront de moins longues durées que les missions de supervision actuelles. Ceci engendrerait plus de discipline au travail au niveau des équipes de terrain.
- Le recrutement du Conseiller technique principal du projet et son arrivée en poste urgent.
- L'établissement d'une carte ou d'un tableau synoptique permettrait un meilleur suivi de l'avancement des travaux.
- Rappelons qu'une opération d'envergure nationale comme le recensement général de la population à cause de l'importance des fonds investis et de son caractère d'opération ponctuelle exige une gestion administrative à la fois rigoureuse et souple.

Annexe I

Etat d'avancement des travaux de terrain

| Département | Nombre total de Communes | Nombre de Communes révisées | | | | Nombre de Communes Restantes | Moyenne Mensuelle | Observation |
|--------------|--------------------------|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|-------------------|---|
| | | Mai | Juin | Juillet | Aout | | | |
| ATACORA | 73 | 4 | 8 | 10 | 7 | | | (15) communes avait été carto graphiées par l'ensemble des opérateurs cartographes dans l'Atlanti- que en guise de recyclage avant leur envoi dans tous les départements. |
| ATLANTIQUE | 98 | 16+(15) | 6 | 1 | | | | |
| BORGOU | 86 | 3 | 7 | 8 | 6 | | | |
| MONO | 83 | 7 | 6 | 2 | | | | |
| OUEME | 91 | 9 | 8 | 2 | | | | |
| ZOU | 136 | 10 | 9 | 14 | 12 | | | |
| TOTAL | 567 | 64 | 44 | 37 | 25 | | | |

Remarque: Les données du mois d'août pour les départements: de l'Atlantique, du Mono et de l'Ouémé n'étaient pas disponibles au BCR au moment où s'effectuait la mission.

Etat d'avancement de la mise au net et de l'habillage
(date: 14 Sept. 1990)

Mise au net: 122 communes

Nombre d'agents: 6 agents

| Nom et Prénoms | Nombre de Communes | | Temps mis | Observation |
|------------------|--------------------|--|--------------------------|---|
| | mise au net | | | |
| AGBOTON MARTIN | 15 | | du 7/05/90 au 6/09/90 | Agent Permanent de l'Etat (APE) |
| d'ALMEIDA HONORE | 9 | | 7/05/90 au 24/08/90 | APE il a été longtemps malade |
| TOGODO CYRIAQUE | 15 | | 7/05/90 au 5/09/90 | Agent occasion- nel (a eu à travailler sur les grandes cartes Cotonou, Abomey-Calavi, Malanville Natitinjou) |
| EHOZOO MARCEL | 34 | | 7/05/90 au 12/09/90 | Agent occasionnel |
| ASSOGBA LEANDRE | 27 | | 4/05/90 au 12/09/90 | Agent occasionnel |
| AKOTONOU JACOB | 22 | | 4/05/90 au 12/09/90 | Agent occasionnel |

TOTAL de Communes arrivées au Bureau: 138
TOTAL de Communes mises au net: 122

Habillage

Nombre d'agents: 12 dont 2 viennent de partir en renfort au agents
du Bureau Dessin

Nombre de communes "habillées":

| | | |
|---|--------------------------------|------|
| * | Sous-préfecture du.....: | 4 |
| * | Sous-préfecture de Grand-popo: | 7 |
| * | Sous-préfecture d'APLAHOUE : | 3 |
| | Total | : 14 |

Ces 14 communes habillées ont été faites effectivement par 4 agents; les 6 autres ont procédé à certains travaux préliminaires sur certaines cartes rentrées

Les travaux ont effectivement débuté le 10 Septembre 1990

| Commune | Travaux effectués | Nombre d'agents | Début des travaux |
|---------|-------------------|-----------------|-------------------|
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |
| ... | ... | 4 | 10/09/90 |

Total : 14 communes

Total : 56 agents

Total : 14 communes

Total : 56 agents

- A : ...
- V : ...
- C : ...
- MA : ...