

Les faits, une arme contre la pauvreté

4

Des données au service de la population du Sénégal

Lorsque le nouveau maire de Tivaouane, au Sénégal, est entré en fonction en 2002, le manque d'information à jour sur sa collectivité l'empêchait d'agir. Mais depuis, les enquêtes menées dans la commune, l'adoption d'un système de suivi communautaire de la pauvreté et la création d'un observatoire des conditions de vie ont changé la donne, et les citoyens en bénéficient.

Apportez votre clé USB si vous avez rendez-vous avec El Hadj Malick Diop, maire de Tivaouane, au Sénégal. Ce statisticien risque de répondre à vos questions en vous offrant de copier des pans entiers de sa base de données. Il connaît sa collectivité comme peu de maires africains.

Malick Diop tire beaucoup de fierté du fait de bien s'informer avant d'agir. Mais lorsqu'il a été élu, il manquait cruellement d'information. Combien d'habitants comptait la commune ? Et combien d'habitats spontanés ? Quelles en étaient les limites ? Combien de ménages avaient accès aux services communaux comme l'eau, l'électricité, le téléphone ? Toutes ces questions demeuraient sans réponse.

La décentralisation repose entre autres sur la transmission du pouvoir décisionnel aux populations intéressées, affirme le maire. Mais la prise de décisions suppose l'accès préalable à des données fiables, à jour et exactes. Cela vaut aussi à l'échelle nationale, le Sénégal s'étant engagé sur la voie de la décentralisation dans les années 1990 et ayant adopté une stratégie de réduction de la pauvreté en 2001. L'application de cette stratégie nécessite la mise en place d'un système de collecte de données sur la pauvreté, les conditions de vie et le développement humain.

Peu après son élection, Malick Diop a établi une base de données, mais l'information portait essentiellement sur les caractéristiques de la commune, sans tenir compte des données démographiques. Le système de suivi communautaire de la pauvreté (Community-Based Monitoring System ou CBMS), adopté en 2003, a comblé cette lacune.



CRDI : Djibril Sy

L'enquête a révélé que les femmes représentaient plus de la moitié de la population de Tivaouane. Par ailleurs, plus de la moitié des habitants étaient célibataires, signe du taux de pauvreté élevé dans la commune.

L'arrivée du statisticien à la tête de l'une des communes les plus importantes du Sénégal a produit une véritable révolution. Les politiciens cédaient la place aux techniciens, explique-t-il. Non seulement Malick Diop a-t-il participé à la conception du système de suivi, mais il en a fait un instrument de gestion indispensable à son administration communale.

En 2004, Tivaouane a été choisie comme emplacement d'un observatoire des conditions de vie des ménages, d'où l'on réunit de l'information sur plusieurs éléments : ménages, quartiers, scolarisation, alphabétisation, soins de santé, migration internationale, accès aux services sociaux de base.

Le Centre de recherches économiques appliquées de l'Université Cheik Anta Diop, à Dakar, et son ancien chef, Momar Sylla, de la Direction de la prévision et de la statistique du Sénégal, ont collaboré à la création de l'observatoire.

Malick Diop transporte les données CBMS de sa ville dans son ordinateur portable. C'est Momar Sylla qui l'a initié à tout ce qui concerne la pauvreté, dit-il. Il avait travaillé pour lui à la Direction de la prévision et de la statistique. En bon statisticien, il est d'avis qu'il doit disposer d'un ensemble de données pour assurer une bonne gestion.

Le CBMS

Le système de suivi communautaire de la pauvreté (CBMS) est un moyen méthodique de recueillir sur le terrain, d'analyser et de vérifier l'information dont se serviront les administrations locales, les organismes gouvernementaux nationaux, les ONG et les organismes de la société civile pour planifier les programmes de développement local, en établir le budget et les exécuter, ainsi que pour suivre de près et évaluer leur rendement. Mis à l'essai aux Philippines en 1994, il est maintenant appliqué dans 14 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

La mise en oeuvre du CBMS

Malick Diop souligne qu'à son entrée en fonction, les données disponibles remontaient à cinq ans. La commune avait besoin de données à jour pour réaliser ses plans d'aménagement et d'assainissement. Sa nouvelle administration s'est donc employée à intégrer la base de données communale et les données du CBMS à un système d'information géographique (SIG). La commune a réalisé des économies en menant de front, en 2003, l'établissement de la base de données et la première enquête sur les conditions de vie des ménages. Une seconde enquête a eu lieu en 2007.

Seul un petit échantillon de ménages a été interviewé en 2003, car il aurait été trop coûteux de mener l'enquête auprès de tous les ménages, explique Momar Sylla. L'échantillon a été constitué avec l'aide des dirigeants communautaires, qui, eux, ont tous fait l'objet d'interviews.

Les recenseurs ont été recrutés au sein de la collectivité. Le programme de formation comprenait des directives, des tests, la traduction de certaines parties du questionnaire en langues locales et de l'observation sur le terrain.

L'enquête comportait deux parties : un volet communautaire et un volet ménage. Le personnel local formé à cette fin s'est occupé du traitement électronique des données.

Détermination des besoins et des interventions

Les données recueillies ont permis d'obtenir une vue d'ensemble exhaustive de la collectivité. Désormais, déclare Malick Diop, on connaît le nombre de jeunes, de femmes, d'habitats spontanés et de quartiers n'ayant guère accès aux services communaux, ainsi que le nombre d'installations sanitaires et d'établissements d'enseignement et leur emplacement.

L'enquête a révélé que les femmes représentaient 52 % de la population de Tivaouane et que, comme ailleurs au Sénégal, cette population était très jeune : 70 % des habitants avaient moins de 35 ans, et la majorité d'entre eux, moins de 15 ans. Plus de 40 % des ménages comptaient au moins neuf membres.

Les résidents ont trouvé certains résultats renversants. Par exemple, plus de 52 % de la population était célibataire, une anomalie dans cette collectivité très religieuse. Pour Malick Diop, c'est une manifestation de la pauvreté : le chômage est élevé, et les gens sont deux, trois et même quatre à partager la même chambre. La vie de couple est donc pratiquement impossible.

L'enquête a également mis au jour le faible taux de scolarisation : plus de la moitié de la population de Tivaouane n'avait jamais fréquenté l'école, dont 61 % des chefs de ménage. Signe d'espoir : 74 % des enfants allaient à l'école. Mais malgré l'accès égal des filles à l'instruction, elles étaient nombreuses à abandonner leurs études. Les raisons étaient essentiellement les mêmes partout : le travail à la maison ou à l'extérieur, l'échec aux examens ou la séparation des parents.

L'enquête a également fait ressortir un déséquilibre dans la répartition des écoles. Avec sa douzaine d'écoles primaires, la commune croyait sa population bien desservie. Lorsque les autorités se sont rendu compte que les écoles étaient concentrées dans le nord de la commune, et que le rendement scolaire des enfants qui vivaient là était élevé, elles ont construit trois nouvelles écoles dans les endroits mal desservis.

Galo Mbengue, chef de cabinet du maire, explique que les cartes produites à partir des données ont permis de mieux comprendre comment le bien-être des ménages influence la réussite scolaire : les programmes d'études étaient les mêmes, mais le taux d'obtention de diplôme différait dans les écoles et était directement proportionnel au niveau de revenu de la collectivité.

Afin d'endiguer l'abandon scolaire et la migration des jeunes, la commune a relancé la formation professionnelle et technique.

Les données sur la santé indiquaient qu'au cours du mois précédant les interviews, 19 % des habitants de Tivaouane avaient été malades; 70 % d'entre eux avaient consulté, au centre de santé ou à l'hôpital. Mais beaucoup s'étaient soignés eux-mêmes à cause des coûts élevés de la consultation.

Selon les données sur l'état nutritionnel des enfants, 29 % accusaient un retard de croissance, et un plus grand nombre encore présentaient une insuffisance pondérale grave. Près du quart avaient un rapport statur pondéral inadéquat ou souffraient de malnutrition chronique. Ces données ont mené à l'établissement de trois programmes d'amélioration de la nutrition, à l'intention des jeunes enfants, des femmes enceintes et des nouvelles mamans.

Des avantages concrets pour tous

Galo Mbengue souligne que les données de l'enquête, jointes à celles de la base de données communale, ont entraîné la mise en place de solutions concrètes et réalistes concernant le ramassage des ordures et la décongestion du marché central. Le CBMS a permis, entre autres, les améliorations suivantes :

- accès à l'eau potable de certaines collectivités parmi les plus pauvres;
- distribution de semences et d'intrants agricoles;
- détermination des personnes malades et soins;
- détermination des besoins de transport et pavage de routes secondaires.

Sur le plan de l'assainissement, on a installé des caniveaux sur 8 km pour recueillir les eaux pluviales et distribué des moustiquaires imprégnées d'insecticide, de sorte que 80 % des habitants en ont maintenant une.

Selon Galo Mbengue, le CBMS a eu une autre répercussion importante : les associations (groupements de femmes, associations pour l'inclusion scolaire et autres) ont constaté leur manque de méthode et y ont remédié. Grâce à la base de données et au SIG, elles disposent désormais de tout un ensemble de cartes, notamment sur la scolarisation, l'accès aux services de santé, l'état nutritionnel, qui les aident à décider des interventions.

À Tivaouane, ce n'est désormais plus celui qui crie le plus fort qui obtient l'attention et les ressources. Le système de suivi et les bases de données remplissent deux fonctions, explique Malick Diop : d'abord, la cueillette des données, puis la prise de décisions fondées sur l'analyse de ces données. Les programmes de développement sont ainsi mieux répartis et mieux acceptés par les bénéficiaires, qui participent à leur mise en oeuvre.

Selon le maire de Tivaouane, le CBMS permet aussi d'accélérer le processus décisionnel.

Le maire, dit Galo Mbengue, a insisté pour qu'on élabore un instrument unique intégrant le CBMS, la base de données communale et le SIG, instrument qui est devenu un outil de budgétisation d'une grande souplesse. Comme il tient compte des sexospécificités, il est difficile d'ignorer l'incidence des programmes sur le bien-être des filles et des femmes.



CRDI : Djibril Sy

Selon le maire de Tivaouane, Malick Diop, l'information obtenue au moyen de l'enquête a permis d'éclairer la planification et la prise de décision.

Le maire de Tivaouane constate que le système de suivi est devenu indispensable. Les enquêtes légères et rapides à réaliser sont une nécessité. Elles pèsent désormais autant dans le processus décisionnel que les aspects politiques et techniques, d'ajouter son chef de cabinet.

Aujourd'hui, affirme Malick Diop, les décisions et les politiques communales reposent largement sur les données issues du CBMS. Ce dernier fournit la documentation nécessaire à la préparation de toutes les réunions de planification stratégique et opérationnelle. On l'utilise pour cerner les problèmes prioritaires dans tous les secteurs, les lacunes en matière d'équipement et les besoins des populations les plus vulnérables et pour y trouver des solutions adéquates.

D'autres collectivités empruntent la même voie

Momar Sylla a raison d'être fier du succès du système de suivi de Tivaouane, lui qui avait déjà songé à mettre en place un système du genre quand les gens venaient lui demander des données sur un quartier ou sur une commune et qu'il n'avait que des données nationales.

Après avoir expérimenté le CBMS dans trois communes sénégalaises (la commune semi-rurale de Tivaouane, la commune d'arrondissement de Guédiawaye, en banlieue de la capitale Dakar, et la communauté rurale de Ndangalma), Momar Sylla en conclut qu'il constitue peut-être l'outil propre à appuyer la décentralisation.

Momar Sylla, tout comme le maire de Guédiawaye, Bokar Sédikh Kane, trouve le système très abordable (deux ou trois millions CFA, soit de 4 400 à 6 600 CAD). Ces coûts peuvent être portés au budget.

« Il ne vient plus à l'esprit de tout acteur du développement local de minimiser l'importance de l'information juste dans la prise de décision », affirme Malick Diop. « Il importe que l'on dépasse aujourd'hui cette certitude et que l'on installe dans les moeurs de tout acteur, de tout décideur, le culte de l'information juste avant la prise de décision. »

Toutefois, ajoute-t-il, « ce changement de comportement devra être facilité par [...] un équipement adéquat, des outils testés et validés, une formation [en] traitement des [données], [...] un local fonctionnel pour une bonne maintenance du matériel, des moyens logistiques et humains [...] et enfin [...] une banque de données [en réseau] accessible à tous les acteurs du développement local qui est une coproduction de tous les acteurs ».

Cette étude de cas a été rédigée par Jean-Marc Fleury, ancien directeur de la Division des communications du CRDI, en collaboration avec Michelle Hibler, rédactrice principale au CRDI.

Les opinions exprimées dans cette étude de cas sont celles des chercheurs subventionnés par le CRDI et des experts dans le domaine.



CRDI : Djibril Sy

Le chargé de projet Momar Sylla (au centre), de la Direction de la prévision et de la statistique du Sénégal, estime que le CBMS pourrait appuyer le processus de décentralisation du pays.

www.crdi.ca/un_focus_pauvreté

Pour en savoir plus

Momar Sylla
Conseiller auprès du directeur général
Agence nationale de la statistique et de
la démographie
BP 116 Dakar RP
Dakar
Sénégal

TÉLÉPHONE : 221 33 869 2142
TÉLÉCOPIEUR : 221 33 824 3615
COURRIEL : bmsylla@hotmail.com

Juin 2009

ÉTUDE DE CAS-4F



Mondialisation, croissance et pauvreté
Centre de recherches pour le développement international
CP 8500, Ottawa ON
Canada K1G 3H9

TÉLÉPHONE : 1 613 236 6163
TÉLÉCOPIEUR : 1 613 567 7748
COURRIEL : mcp@crdi.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/mcp

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), société d'État canadienne, est l'un des chefs de file à l'échelle mondiale de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le CRDI collabore étroitement avec les chercheurs des pays en développement et les appuie dans leur quête de moyens de créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.

Canada