

ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'INFORMATION EN RDC. QUELQUES EXPÉRIENCES LIÉES À DES ENQUÊTES NATIONALES (1984-2011)

Par Wim Marivoet¹

Abstract

In the absence of a well-functioning administration to collect and analyze information on a permanent basis, household surveys are potentially very useful tools to get a better idea on the exact living conditions of a population as well as the concrete policies the state should develop to improve them. Since the last national census in 1984, several nationwide surveys have been executed in the Democratic Republic of Congo (DRC), especially after the formal end of the conflict in 2003. In this article, each of these surveys will be discussed in detail and their output will be evaluated in terms of their accessibility, quality and exploitation. Clearly, most of these surveys are highly underexploited as they merely served to write a descriptive report on their main observations. To explain this state of affairs, a series of hypotheses is developed which range from simply hiding information as a rent-seeking strategy, over issues of data and service quality, to a straightforward lack of capacity or interest with local policymakers or academia. Evidently, to overcome this problem, a national policy for information and data management needs to be developed together with an active strategy to promote its use in policy circles and universities.

1. INTRODUCTION

Après la fin de la guerre en 2002 et la mise en œuvre d'un gouvernement de transition en 2003, la République démocratique du Congo (RDC) s'est stabilisée davantage en assumant petit à petit les fonctions de base d'un État démocratique plus normalisé. Parmi ces fonctions, on trouve l'organisation et l'autofinancement des élections, dont témoignent les scrutins présidentiel et législatif en 2011. Cependant, la reprise de ces fonctions de base reste lente et leur exécution souffre encore souvent d'incohérence et d'inefficacité, ces élections, avec leurs résultats contestés, peuvent de nouveau servir d'exemple.² Dans un autre domaine, mais caractérisé également par les mêmes défauts, nous pouvons constater une certaine relance dans la collecte des données statistiques visant à renseigner le pouvoir politique du pays. En effet, au fil de la dernière décennie, plusieurs enquêtes d'envergure nationale ont été menées, chacune touchant à un nombre d'aspects liés au bien-être des Congolais. Cependant, ici aussi, la qualité et surtout la cohérence entre ces différentes initiatives sont loin d'être garanties. Pour le résumer crûment, la plupart de ces grandes enquêtes ont été initiées par l'un ou l'autre bailleur ou groupe de bailleurs ; elles visaient un sujet quelconque relatif au bien-être des gens, suivaient pour cela une certaine méthodologie,

¹ L'auteur tient à remercier Fidèle Bikangi, Dieudonné Vangu, Ronald van Dijk, Ivana Bjelic et Harold Vandermeulen pour leur collaboration volontaire et généreuse. En tout cas, d'éventuelles erreurs restent les nôtres.

² THE CARTER CENTER, *République démocratique du Congo, Résultats des élections législatives compromises*, Kinshasa/Atlanta, 23 février 2012.

et se traduisaient ensuite en un simple rapport descriptif pour disparaître finalement au fond d'un tiroir où la poussière achevait de les recouvrir. Dans certains cas, cette description caricaturale d'une gestion fragmentée et d'une sous-exploitation lamentable des données statistiques va cependant trop loin ; dans d'autres cas, par contre, la réalité semble encore pire.

Évidemment, ces questions de cohérence et de qualité liées aux statistiques économiques d'un pays ne se limitent pas à la RDC, mais caractérisent aussi la situation dans plusieurs autres pays de l'Afrique subsaharienne.³ Pourtant, comme le prouvent plusieurs cas concrets, elles sont d'une pertinence particulière pour la RDC. Tout d'abord, il faut mentionner la controverse autour du nombre de morts suite au conflit à l'est du pays : selon la source et la méthodologie suivie, ce nombre semble varier entre environ 200 000⁴ et 4,6 millions⁵ de victimes. Bien que des enquêtes nationales ne soient pas, en tant que telles, l'instrument idéal pour trancher cette question, elles pourraient quand même – à condition d'une actualisation régulière de la base de sondages – fournir quelques indications pertinentes sur l'ampleur réelle du conflit. Une autre illustration porte sur la faible intégration du marché. Vu l'étendue de ce vaste pays ainsi que le délabrement de son système de transport, il va de soi que les prix sont fort variables entre les différentes localités en RDC. Par conséquent, la qualité des analyses de toutes sortes sur la situation économique des ménages dépend largement de la qualité des prix enregistrés – ce qui fait typiquement partie des enquêtes budgétaires. Pour avoir une idée de cette variation en RDC, considérons la Figure 1, qui présente par localité l'indice des prix alimentaires de *Fisher*.⁶ Cette figure doit se lire comme suit : si le coût de l'alimentation à Kinshasa-ville s'élève à 100 FC, un même panier alimentaire coûtera 64 FC à Matadi-ville, et respectivement 49 FC et 37 FC dans les cités et villages situés aux alentours de ce principal port du pays. Ainsi, la seule observation du fait que les prix alimentaires sont sensiblement supérieurs à Kinshasa qu'à Matadi est déjà riche d'informations quand on sait que cette connexion interurbaine représente probablement la région du Congo économiquement la plus intégrée.

³ JERVEN, M., "The relativity of poverty and income: How reliable are African economic statistics", *African Affairs*, vol. 109, n° 434, 2009, pp. 77-96.

⁴ LAMBERT, A., LOHLÉ-TART, L., *La surmortalité au Congo (RDC) durant les troubles de 1998-2004 : une estimation des décès en surnombre, scientifiquement fondée à partir des méthodes de la démographie*, 2008. Consultable sur <http://adrass.net/>.

⁵ COGHLAN, B., NGOY, P., MULUMBA, F., HARDY, C., BEMO, V. M., STEWART, T., LEWIS, J., BRENNAN, R., *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An ongoing crisis*, New York, International Rescue Committee, 2008.

⁶ Cet indice des prix du type *Fisher* a été dérivé de la troisième phase de l'Enquête 1-2-3 en suivant la méthodologie *EKS* (Eltető-Köves-Szulc), qui est aussi utilisée par Eurostat-OECD et la Banque mondiale dans le cadre des comparaisons internationales (DEATON, A., HESTON, A., *Understanding PPPs and PPP-based National Accounts*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 14499, 2008).

Figure 1. Indice des prix alimentaires *Fisher* par pool et milieu de résidence (villes-cités-villages)



Source : Représentation faite par l'auteur sur base de l'Enquête 1-2-3 (2004-05) et les données géographiques de Africover, en utilisant le logiciel Quantum GIS.

Dans le présent article, nous poursuivrons un double objectif : d'une part, ce texte vise à résumer l'ensemble des initiatives menées auprès des ménages pour augmenter et améliorer la base d'information du pays. Plus particulièrement, nous allons faire un état de lieux des enquêtes exécutées entre le dernier recensement de 1984 et la quatrième et dernière Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples (MICS⁷) de 2010. Non seulement cet inventaire comprendra une courte description de quelques caractéristiques de base, mais essaiera aussi d'évaluer pour chaque enquête l'accessibilité, la qualité, les contraintes ainsi que l'usage de cette information à des fins académiques et politiques.

D'autre part, cette évaluation critique s'avérera très utile pour avancer une liste non exhaustive d'hypothèses capables d'expliquer le maigre

⁷ Cet acronyme vient du nom anglais pour ce type d'enquête, à savoir *Multiple Indicator Cluster Survey* (MICS).

bilan retiré de l'usage de ces enquêtes. Cependant, aucune de ces hypothèses n'est totalement déterminante, et aucune n'est forcément d'application pour telle ou telle enquête.

Une dernière section résumera en fin de compte les observations les plus pertinentes, en y adjoignant également quelques recommandations pour les décideurs politiques.

2. UNE SÉRIE D'ENQUÊTES D'ENVERGURE NATIONALE⁸

Dans cette première section, nous allons explorer l'ensemble des enquêtes qui ont vu le jour sur le territoire du Congo à partir du recensement de 1984. À l'époque, ce recensement constituait une nécessité qu'on ne pouvait surestimer : en effet, après l'enquête démographique par sondage dirigée par Romaniuc en 1955-57, très peu d'efforts d'une telle rigueur avaient été faits pour tenir à jour les statistiques démographiques ainsi récoltées.⁹ Par conséquent, l'entreprise ambitieuse de 1984 fournirait non seulement une vue actuelle sur la population zaïroise, mais serait apte également à servir de base de sondage pour assurer la représentativité de toute autre enquête nationale menée par la suite.¹⁰ Évidemment, en l'absence d'une administration publique efficace produisant de façon régulière des statistiques fiables, des données concernant la situation des familles sont d'une valeur inestimable. Dans une déclaration en marge de la Journée africaine des statistiques, le directeur de l'Institut supérieur des statistiques en RDC a parfaitement résumé l'importance d'organiser des recensements (et par extension des enquêtes en général) : « C'est très important qu'on [les] organise [...]. On ne sait pas mettre un territoire en valeur si l'on ne connaît pas le nombre de ses habitants, leurs besoins, ce qu'ils produisent, les marchés d'évacuation des produits. Les statistiques permettent de connaître les richesses que génère le pays et, par voie de conséquence, les recettes que l'État doit attendre dans le cadre des impôts. »¹¹

En outre, dans un contexte largement caractérisé par des activités informelles, il est bien connu que des enquêtes budgétaires permettent d'avoir une vue plus claire sur l'ampleur de l'économie dans sa totalité, là où des approches macro-économiques se bornent généralement à évaluer l'importance du secteur formel. En effet, au fil des années et souvent à l'aide

⁸ Dans cet article, nous nous limitons uniquement aux sondages d'une envergure nationale, en supprimant beaucoup d'autres enquêtes intéressantes mais qui se sont déroulées à une échelle plus locale.

⁹ NGONDO A PITSHANDENGE, S., DIOP, I. L., SALA-DIAKANDA, D. M., WAKAM, J., "Anatole Romaniuc: Pioneer in African Demography", *Canadian Studies in Population*, vol. 30, n° 1, 2003, pp. 163-177.

¹⁰ GENDREAU, F., "À propos de recensement..., comptes africains", *Politique Africaine*, n° 40, 1990, pp. 125-129.

¹¹ MUHINDO, G., "Journée africaine des statistiques : il faut 170 millions USD pour recenser la population congolaise", *Radio Okapi*, 18 novembre 2010.

des données micro-économiques, quelques efforts ont déjà été entrepris au Zaïre/Congo pour mieux déterminer le Produit intérieur brut (PIB) réel du pays.¹² L'initiative la plus valable pour les pays en développement était la révision du Système des comptes nationaux (SCN) en 1993¹³, qui permettait un meilleur enregistrement de l'autoconsommation et qui adoptait une définition formelle pour le secteur informel en l'incluant comme sous-secteur dans la SCN-catégorie 'ménages'.¹⁴ Qui plus est, parmi les recommandations formulées dans leur rapport sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Stiglitz, Sen et Fitoussi proposent de mettre l'accent de façon plus nette sur la perspective des ménages. Ce point de vue a non seulement été exposé de façon explicite dans la deuxième recommandation du rapport volumineux de ces auteurs, mais il résonne également de manière implicite dans presque toutes les autres recommandations.¹⁵ Par conséquent, des enquêtes nationales auprès des ménages devraient assumer un rôle plus central quand il s'agit de mesurer le niveau de vie d'une société, et ceci vaut tant pour une économie développée que pour une économie en développement.

Par la discussion qui précède, nous voulons juste souligner l'importance potentielle que représentent les enquêtes ménagères. Cependant, nous avons à nous poser la question, évidente, de savoir si cette potentialité se réalise concrètement dans le cas spécifique de la RDC. En effet, à partir de 1995 des enquêtes nationales se sont succédées à un rythme accéléré. Après le fameux recensement scientifique de 1984¹⁶, deux Enquêtes nationales sur la situation des enfants et des femmes (ENSEF) ont été exécutées respectivement en 1995 (MICS1¹⁷) et en 2001 (MICS2¹⁸). Quelques années plus tard, en 2004/5, nous avons eu l'Enquête budgétaire dite « 1-2-

¹² DE HERDT, T., MARYSSE, S., *L'économie informelle au Zaïre, (Survie et pauvreté dans la période de transition*, Bruxelles/Paris, Institut africain-CEDAF/L'Harmattan, Cahiers africains n° 21-22, 1996, p. 35.

¹³ En 2008, une autre révision du SCN a eu lieu pour mieux répondre à l'économie globale de production plus complexe, qui résultait du rôle accru des nouvelles technologies d'information et de communication ainsi que de l'expansion des actifs intangibles et des services financiers. (EUROPEAN COMMISSION, *Essential SNA: Building the basics*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, p. 23.)

¹⁴ *Ibid.*, p. 103.

¹⁵ STIGLITZ, J. E., SEN, A., FITOUSSI, J.-P., *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, 2009. Consultable sur www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

¹⁶ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, "Zaïre : un aperçu démographique. Résultats du recensement scientifique de la population en 1984", *Zaïre-Afrique*, n° 255, 1991.

¹⁷ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête sur la Situation des Enfants et des Femmes au Zaïre 1995 (ENSEF-ZAIRE/1995)*, Kinshasa, INS et UNICEF, 1996.

¹⁸ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête Nationale sur la Situation des Enfants et des Femmes (MICS2/2001)*, Kinshasa, INS et UNICEF, 2002.

3 »¹⁹, directement suivie par une Enquête sur la sécurité alimentaire et la vulnérabilité en 2007/8 (CFSVA²⁰) et une Enquête démographique et de santé en 2007 (EDS²¹). Et récemment en 2010, il y avait encore une autre Enquête sur la scolarisation et la santé des enfants et des femmes (MICS4²²).

Le Tableau 1 donne un aperçu chronologique de ces différentes enquêtes nationales, en résumant pour chacune quelques caractéristiques générales ainsi que les aspects les plus pertinents portant sur leur usage politique et académique.²³ Cette discussion détaillée, qui forme l'objet des sections suivantes, nous donnera également une vue partielle du fonctionnement de quelques administrations publiques ainsi que d'organisations internationales.

2.1. Recensement scientifique de 1984

Le recensement scientifique de 1984, qui forme le point de départ de la présente étude, a été l'unique recensement de ce type jamais exécuté sur le territoire de la RDC. En effet, parmi les autres initiatives pour dénombrer les effectifs de la population jusqu'à ce jour, on trouve l'éventail des systèmes d'enregistrement et de contrôle introduits par l'administration coloniale à partir de 1923, suivis d'une enquête démographique par sondage en 1955-57 ainsi que d'un recensement administratif en 1970 ; puis, finalement, une série d'enquêtes démographiques et budgétaires qui ont concerné surtout l'ouest du pays ont apparu pendant la première moitié des années 1970.²⁴ Or, suite aux troubles des premières années après l'Indépendance et à la réorganisation administrative du pays, une bonne partie de la documentation sur la démographie a été détériorée ou a disparu.²⁵ Par conséquent, l'exécution du

¹⁹ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE DE LA RDC, *Enquête 1-2-3 (2004-5)*, Kinshasa, INS (rapport non publié).

²⁰ Cet acronyme vient du nom anglais pour ce type d'enquête, à savoir *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis*. WORLD FOOD PROGRAM, MINISTÈRE DU PLAN, INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE, *République Démocratique du Congo, Analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), Données : juillet 2007 et février 2008*. Consultable sur <http://fr.wfp.org>.

²¹ MINISTÈRE DU PLAN, MACRO INTERNATIONAL, *Enquête Démographique et de Santé, République Démocratique du Congo 2007*, Calverton, Ministère du Plan et Macro International, 2008.

²² INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE, FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE, *Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples en République Démocratique du Congo (MICS4-RDC 2010)*, Kinshasa, INS et UNICEF, 2011.

²³ Dans le présent article, nous partons du présupposé selon lequel la distinction entre ces deux types d'usage se ramène à la simple observation du fait qu'il s'agit de l'emploi pour des études ultérieures, soit des résultats, soit des données brutes de l'enquête. Dans le premier cas, nous parlons d'un usage politique, dans le second, d'un usage académique.

²⁴ Pour un historique détaillé, voir AKOTO MANDJALE, E., IBA NGAMBONG, O., "Démographie zaïroise (du début de la colonisation à nos jours)", in : JANSSENS, P. G., KIVITS, M., VUYLSTEKE, J. (dir.), *Médecine et hygiène en Afrique centrale de 1885 à nos jours*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1992, pp. 13-32.

²⁵ *Ibid.*, p. 22.

recensement de 1984 est devenue d'une réelle nécessité, et d'autant plus si l'on se réfère à la controverse qui a surgi au sujet des estimations du recensement administratif de 1970, controverse qui a abouti à l'élimination pure et simple dudit recensement hors du répertoire démographique²⁶, ramenant donc en 1955-1957 ceux qu'intéressaient les dernières statistiques fiables couvrant l'ensemble du pays.

Combien étaient les Zaïrois, au 30 juin 1984, à 24h ? On pouvait désormais répondre à cette question de façon très précise : exactement 30 729 443.²⁷ Cependant, il était impossible de dire *avec cette même exactitude* combien il y avait d'hommes et de femmes dans ce nombre, combien il y avait d'individus dans chaque tranche d'âge, etc. La raison de cette anomalie renvoie à la méthodologie utilisée : « À cause de certaines contraintes tant techniques que matérielles, l'exploitation des données du recensement s'est faite en deux temps : d'une part, une exploitation exhaustive du fichier-ménage en vue d'obtenir des totaux définitifs, et d'autre part, une exploitation d'un échantillon du fichier-individu en vue d'obtenir des informations détaillées sur les caractéristiques individuelles. »²⁸ Par conséquent, l'analyse descriptive des données issues de ce recensement ressemblait plutôt à celle d'une enquête représentative, avec les marges d'erreurs dues au choix de l'échantillon, lequel d'ailleurs ne représentait qu'environ 10 % de la population totale. Évidemment, l'intention d'exploiter de façon exhaustive les 90 % restant, en suscitant ainsi des études démographiques basées également sur les données en question, reste toujours actuelle. Malheureusement, jusqu'à présent, aucune exploitation plus complète ni aucune information du public concernant l'échantillon retenu, pas plus que la rédaction d'un rapport final au sujet de ce recensement, n'ont vu le jour.²⁹

Au vu de ces observations, il nous paraît approprié d'explicitier au moins quelques critiques par rapport à la gestion des données issues de ce recensement. En général, quatre critiques peuvent être facilement identifiées : la première renvoie à ces 90 % des ménages ciblés mais dont le fichier-individu n'a jamais été saisi. Ceci est tout simplement un gaspillage flagrant des ressources tant humaines que financières.³⁰ Deuxièmement, la

²⁶ KALOMBO NTAMBWE, *Avis et considérations sur les statistiques démographiques au Zaïre*, Kinshasa, The Pragma Corporation, 1986.

²⁷ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, p. 232.

²⁸ *Ibid.*, p. 229.

²⁹ NGONDO A PITSHANDENGE, S., DIOP, I. L., SALA-DIAKANDA, D. M., WAKAM, J., *op. cit.*, p. 172.

³⁰ Pour donner une idée au lecteur, presque mille personnes étaient employées au bureau central pour une plus longue période, et pas moins de 45 000 personnes avaient été directement affectées sur le terrain pour quelques semaines (RÉPUBLIQUE DU ZAÏRE, *Recensement Scientifique de la Population, Aperçu Général*, Kinshasa, 1982). Au plan financier, il s'est avéré trop difficile de déterminer le coût total de cette opération, mais les estimations pour le nouveau recensement prévu pour l'année 2013 sont de l'ordre de 170 millions de dollars (MUHINDO, G., *op. cit.*).

non-disponibilité au public de l'échantillon de 10 % des données saisies (pour ne pas dire sa distribution active) a certainement empêché aussi la publication d'études potentiellement utiles pour les décideurs politiques, ce qui constitue une autre sorte de perte. En troisième lieu, nous pouvons considérer la publication du rapport provisoire presque 7 ans (!) après l'exécution du recensement comme un acte daté, dans le sens où les analyses qu'il contenait portaient sur une population n'existant plus. Et finalement, il faut noter que, parmi les objectifs implicites du même recensement, on voulait aussi constituer une vraie base de sondage qui permettrait lors des enquêtes ultérieures la sélection d'échantillons représentatifs. Or, vu le fait que les fichiers-individu sont loin d'avoir été complètement saisis, les échantillons retenus pour enquêter auprès des sous-populations (comme celle des enfants ou des femmes) ne le seraient alors qu'au sein d'un échantillon de départ partiel et n'auraient pas du tout une base exhaustive. Par conséquent, les marges d'erreurs propres à chaque échantillon seraient bien inutilement plus élevées. Comme nous le verrons plus loin dans cet article, les responsables d'échantillonnage subissent encore à l'heure actuelle les conséquences de cette problématique.

Tableau 1. Aperçu des enquêtes ménagères en RDC

CARACTÉRISTIQUES		OUTIL			
ENQUÊTE :	PRINCIPAUX ACTEURS :	PUBLICATION D'UN RAPPORT FINAL	ACCESSIBILITE AUX DONNEES BRUTES	QUALITE DES DONNEES ET DU SERVICE D'ASSISTANCE	EXPLOITATION ACADÉMIQUE ET POLITIQUE
Recensement national : -1984 -30 729 443 individus -Non disponible	-Administration commanditaire -Bailleurs de fond -Administration exécutive -Gouvernement du Zaïre -UNFPA -INS	Un seul rapport provisoire a été publié sept années plus tard	Non librement accessibles	Non vérifiable	Usage largement interne et surtout en tant que référence d'échantillonnage
MIGSI : -1995 -4 574 ménages -124 750 USD	-Secrétariat général au Plan -UNICEF, PNUD, OMS -INS	Dispon. une année plus tard	Non librement accessibles	-Discordance entre rapport et données, et peu d'info quant à l'indice composite socio-économique. -Peu d'assistance Instit.	Peu utilisé à des fins politiques et académiques
MIGS2 : -2001 -8 600 ménages -1 300 000 \$ (approx.)	-Ministre du Plan -UNICEF/USAID -INS	Dispon. une année plus tard	Librement accessibles sur le site childinfo.org	-Bonne qualité -Peu d'assistance institutionnelle	Faiblement utilisé à des fins politiques Peu utilisé à des fins académiques
Enquête 1-2-3 : -2004/5 -13 688 ménages -2 260 547 USD	-UPPE-SRP -BM, PNUD, Coopération française et autres -INS, DIAL, AFRISTAT	Aucun rapport final valide ou publié	Non librement accessibles	-Qualité acceptable (mais problèmes de prix et d'échantillonnage) -Peu d'assistance institutionnelle	Faiblement utilisé à des fins politiques et académiques
CFVA : -2007/8 -3 236 ménages -Non disponible	-Ministère du Plan -PAM, Fondation Citigrupp, ECHO et le Royaume de Belgique -INS	Dispon. la même année	Non récupérables	Non vérifiable	Très peu utilisé à des fins politiques et académiques
EDS : -2007 -8 886 ménages -Non publiquement disponible	-Ministère du Plan et de la Santé -USAID, DFPD, UNICEF et autres -INS, Macro International	Dispon. une année après	Librement accessibles sur le site measuredhs.com	-Bonne qualité (mais problème de base de sondage) -Peu d'assistance instit. et problème d'appropriation	-Faiblement utilisé à des fins politiques -Peu utilisé à des fins académiques
MIGS4 : -2010 -11 490 ménages -2 115 000 USD	-Ministre du Plan -UNICEF, UNFPA, PAM, USAID -INS	Dispon. une année après	Librement accessibles sur le site childinfo.org	-Bonne qualité -Très bonne assistance institutionnelle	-Faiblement utilisé à des fins politiques -Peu utilisé à des fins académiques

Source : Compilation réalisée par l'auteur.

2.2. Le MICS1 en 1995 et le MICS2 en 2001

Pendant la longue transition de la deuxième vers la troisième République, deux Enquêtes nationales sur la situation des enfants et des femmes (ENSEF) ont été menées, respectivement en 1995 et 2001. La nécessité d'organiser ces deux enquêtes du type MICS résultait du sommet mondial pour les enfants tenu à New York en 1990, où des objectifs intermédiaires à atteindre en 1995 et ceux à réaliser à la fin de la décennie ont été définis pour un ensemble de 159 pays.³¹ Chacune de ces enquêtes a été largement financée par l'UNICEF, exécutée par l'Institut national de la statistique (INS) et administrée par un comité mixte comprenant des administrations publiques du pays et des experts de l'UNICEF.³² Comme méthode d'échantillonnage, tant en 1995 qu'en 2001, un sondage à plusieurs degrés, stratifié a priori au niveau des unités primaires, a été réalisé.³³ À cette fin, le recensement de 1984 a fonctionné chaque fois comme base de sondage initiale, malgré les défauts décrits dans la section précédente et malgré la longue période qui sépare les enquêtes MICS et ce recensement. Toutefois, une actualisation des différentes listes constituant la base de sondage a été poursuivie à travers l'exécution de l'enquête.³⁴ Vu des limites budgétaires en 1995, le sondage des 4 574 ménages n'est strictement représentatif qu'au niveau national, et pour les deux milieux de résidence urbain et rural.³⁵ Par contre, celui de 2001 est également représentatif au niveau des 11 provinces du pays, ne comprenant pas moins de 8 600 familles sur lesquelles a porté l'enquête.³⁶

Contrairement aux suites regrettables du recensement de 1984, des rapports descriptifs volumineux ont été publiés une année après la récolte des données, dont l'accessibilité et l'emploi sont bel et bien garantis par une plate-forme numérique qui regroupe les bases de données par pays et toute autre documentation annexe.³⁷ Cet état de choses résulte surtout du caractère international et de la place centrale que le progrès de la situation des enfants occupe dans l'ensemble des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Cependant, pour le MICS1, il semble exister une discordance entre

³¹ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 2001*, *op. cit.*, pp. 1-2.

³² *Ibid.* et RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 1995...*, *op. cit.*

³³ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 2001*, *op. cit.*, p. 5. Par « un sondage à plusieurs degrés », on entend tout simplement le processus graduel où chaque sondage se limite aux sujets retenus lors du sondage précédent. De plus, la stratification de l'échantillon assure qu'un minimum d'observations dans chaque strate fait partie du sondage final.

³⁴ *Ibid.*, p. 7, et RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 1995...*, *op. cit.*, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, *Enquête ... 1995...*, *op. cit.*, p. 16.

³⁶ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 2001*, *op. cit.*, pp. 5, 16. Complémentaire à cet échantillon et financé par l'USAID, 1 683 autres ménages ont fait l'objet d'une enquête pour les statistiques sur la couverture vaccinale (*ibid.*, p. 7).

³⁷ La plate-forme numérique peut être accessible après registration sur le site : www.childinfo.org. Cependant, les données brutes du MICS1 (Zaïre 1995) ne sont pas librement disponibles.

les résultats publiés dans le rapport de 1996 et les données brutes obtenues.³⁸ Aussi, et en l'absence d'information directe concernant le niveau de vie (dépenses ou revenus), ce même rapport parle d'un indicateur composite socio-économique³⁹ (qui semble être le précurseur du fameux indice de bien-être économique développé plus tard), sans expliquer pour autant en détail les composantes sous-jacentes, ni la méthode de synthétisation utilisée. Concernant le MICS2, ces mêmes problèmes de cohérence entre rapport et données n'existent pas, vu la facile reproduction des résultats du rapport et de l'indice de prospérité.⁴⁰

Par suite d'une telle différence en qualité, combinée à une représentativité plus limitée pour le MICS1, il va de soi que cette dernière enquête a été peu utilisée à des fins politiques ou académiques. En effet, seuls le rapport national des progrès des OMD publié en 2010⁴¹ et un rapport de l'UNICEF sur les progrès des OMD en 2011⁴² semblent avoir vraiment tenu compte de l'enquête en question. Par contre, le MICS2 a été un peu mieux utilisé au fil des années, avec des références également dans le Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR P1) et le dernier draft du DSCR P2. En ce qui concerne l'usage académique, nous trouvons très peu de publications basées sur les données du MICS1 ou du MICS2.⁴³ Ceci peut s'expliquer par la pauvre assistance institutionnelle⁴⁴ fournie soit par l'UNICEF soit par l'INS, ce qui oblige les chercheurs intéressés à s'investir dans des relations personnelles avec les employés de ces institutions.

³⁸ Un examen plus approfondi de ces données a montré qu'une telle discordance est probablement due à une attribution erronée du lieu de résidence pour un certain nombre de ménages. Cependant, il était peu aisé de résoudre ce problème sans avoir un accès immédiat aux protocoles sous-jacents.

³⁹ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 1995...*, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁰ En revanche, un problème substantiel semble exister ici pour la majorité des actifs ayant fait l'objet de cette enquête. C.-à-d. que très peu d'actifs ont été sondés tant dans le milieu urbain que rural, malgré leur présence très probable dans ces deux milieux. Par exemple, on voit mal pourquoi il n'y a pas eu de sondage concernant le nombre de chaises, de tables et de vélos dans le secteur urbain.

⁴¹ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Rapport National des Progrès des OMD*. Consultable sur <http://www.cd.undp.org>, 2010.

⁴² UNICEF RDC, *Les Progrès vers l'Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en RDC*, Kinshasa, Programme Planification, Suivi et Évaluation, 2011.

⁴³ Une exception est le rapport national sur le développement humain de 2008, qui a fait largement usage des données brutes du MICS1 et du MICS2 pour des divers calculs et estimations d'indices de développement. Voir : RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Rapport national sur le développement humain : Restauration de la Paix et Reconstruction*, Kinshasa, PNUD, 2008.

⁴⁴ En parlant d'assistance institutionnelle, nous renvoyons ici au service attaché aux administrateurs de ces enquêtes, qui est apte à fournir des précisions détaillées aux chercheurs.

2.3. Enquête 1-2-3 en 2004/2005

En 2004/5 et pour élargir le répertoire des données statistiques fiables indispensable pour la rédaction du premier DSCRP du pays, l'Unité de pilotage du processus d'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté (UPPE-SRP) a commandité l'exécution d'une vaste enquête budgétaire, intitulé « Enquête 1-2-3 » selon une méthodologie du même nom élaborée par les instituts de DIAL et d'Afristat. Cette enquête s'est déroulée en trois phases, chacune se focalisant sur un aspect économique différent : (i) emploi, (ii) secteur informel et (iii) consommation des ménages. Au total, 13 688 familles ont été atteintes par l'enquête, dont les Kinois déjà en 2004 en tant que phase pilote de cette enquête, suivis par les ménages dans le reste du pays en 2005. De nouveau, l'INS était chargé de l'exécution et, cette fois-ci, pas moins de cinq bailleurs de fonds ont cofinancé le projet.⁴⁵ Dans l'histoire du pays, aucune enquête budgétaire de cette ampleur n'a eu lieu, et la dernière initiative dans ce sens date déjà des années 1970 où on a enquêté dans les plus grandes villes du pays (mais surtout à l'ouest) par rapport au budget et aux aspects démographiques de leurs habitants.⁴⁶ Ajoutons qu'il va de soi que les données issues de l'Enquête 1-2-3 sont d'une valeur unique pour répondre aux besoins en information des décideurs et planificateurs politiques ainsi que des instituts de recherche. Cependant, un rapport final sur les résultats majeurs n'a jamais été publié, et la base de données n'est pas publiquement accessible. En outre, plusieurs versions de cette même base semblent circuler, ce qui rend un échange académique sur le contenu encore plus difficile.⁴⁷

Naturellement, et surtout en tant que *mundele*⁴⁸, il n'était pas impossible d'obtenir sur place n'importe quelle version de la base de données ainsi qu'un rapport descriptif provisoire avec les résultats. Dans notre cas, la qualité en soi et la cohérence entre les tableaux produits et les données brutes

⁴⁵ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE DE LA RDC, *op. cit.*

⁴⁶ L'ensemble de ces enquêtes urbaines a été financé par la société d'ingénierie SICAI, supervisé par le prof. J. Houyoux, et réalisé en 1975-1976 par l'Institut national de la statistique (INS) du pays.

⁴⁷ Par exemple, en proposant une méthodologie propre pour réaliser un profilage de la pauvreté qui tienne compte des différences de prix et de besoins, Marivoet et Keje devaient d'abord passer par un petit exercice d'approximation destiné à aligner leur version de la base de données avec celle utilisée pour les analyses du DSCR1 (MARIVOET, W., KEJE, H., *Approfondir le profilage géographique de la pauvreté en RDC*, Anvers, Institut de politique et de gestion du développement (IOB), Cahier 2011.01, 2011.

⁴⁸ *Mundele* est le mot lingala pour 'blancs', qui sont appelés « expatriés » dans le langage quotidien à Kinshasa. La suggestion que l'accès aux données est plus facile pour un étranger blanc que pour un autochtone, résulte d'un stage que l'auteur de cet article et un collègue d'une université locale ont fait dans un département public. Ce collègue, qui avait cherché à obtenir plusieurs fois en vain certaines statistiques économiques, devait constater que la présence d'un blanc rendait plus facile et plus souple l'échange de l'information et des données.

étaient généralement très acceptables.⁴⁹ Cependant, plusieurs autres problèmes indirectement liés à cette enquête, peuvent être identifiés. Parmi eux, nous devons certainement mentionner celui des prix. Dans la troisième phase touchant la consommation, les ménages étaient tenus, pendant une période d'une quinzaine de jours, d'enregistrer leurs achats quotidiens en termes de quantités et de prix. Cependant, et vu qu'en RDC la plus grande part du commerce alimentaire se fait en quantités locales (à savoir : *sakombi*, *ekolo*, *libanga*, etc.) et que ces quantités sont loin d'être uniformes à travers le pays, des équipes particulières ont été envoyées pour peser les denrées achetées. Ceci aurait dû permettre de réaliser un relevé des prix standardisés par aliment et par localité, ce qui à son tour aurait amené à pouvoir enfin convertir la consommation nominale en son équivalent réel. Malheureusement, cet exercice théoriquement simple s'est avéré par trop complexe⁵⁰ et différentes raisons ont été proposées pour illustrer ce fait. Tout d'abord, l'enregistrement du poids ne portait que sur 2 des 15 jours ; ensuite, il y avait pas mal d'observations aberrantes ; et finalement, pour Kinshasa il était prévu de se référer à un relevé de prix local, au lieu d'envoyer des équipes pour peser les denrées – trois raisons qui peuvent facilement compromettre la fiabilité des résultats et/ou en limiter le champ d'application.

Un autre grand problème posé par l'Enquête 1-2-3 semble aussi la pauvre appropriation, qui résulte éventuellement de la multiplicité des bailleurs de fonds impliqués et dont l'effet se fait sentir lorsqu'on entre dans les détails. En effet, il semble que l'expertise de cette enquête soit éparpillée sur différents départements et/ou personnes – tous disposant d'une partie de la documentation la plus récente mais personne n'ayant une vue globale. Ceci explique également la circulation des différentes versions de la même base de données, dont quelques-unes sont davantage traitées que d'autres.

Ces derniers problèmes, mais surtout l'accessibilité fort limitée aux données de l'Enquête 1-2-3, fournissent tous des explications évidentes du fait de sa sous-exploitation dans le domaine académique. Si les explications en question s'appliquent moins pour le secteur public, le pauvre emploi des

⁴⁹ Cependant, quelques modules de la phase 3 touchant le patrimoine matériel et financier (module 25), la perception des conditions de vie (module 26) ainsi que l'équipement durable des ménages, n'ont pas été bien exécutés.

⁵⁰ Après la rédaction de différents projets et l'adoption de différentes stratégies pendant une période de 5 ans, aucun résultat palpable n'est sorti de la collaboration étroite avec quelques personnes et départements proches quant à l'exécution de cette enquête. Par conséquent, la plupart des analyses sur la répartition de la pauvreté monétaire ont comme point de départ des dépenses nominales et non réelles. Pour le DSCR1, une légère correction spatiale a quand même eu lieu pour incorporer des différences de prix entre secteurs, en construisant une ligne de pauvreté pour chaque lieu de résidence (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR1)*, Kinshasa, pp. 22-23). Par contre, Marivoet a pu rassembler les différents éléments d'information sur les prix en proposant une propre méthodologie qui permet d'y voir plus clair dans la consommation réelle des ménages (MARIVOET, W., *Poverty Lines as Context Deflators in the DRC*, Anvers, Institut de politique et de gestion du développement (IOB), Document de travail, 2010).

données recueillies forme ici aussi la règle plutôt que l'exception. Certes, nous ne pouvons qu'être étonnés en constatant que l'information fournie par l'Enquête 1-2-3 ne mérite pas plus que la maigre analyse présentée dans le diagnostic quantitatif du DSCR P1, vu surtout (i) son coût de plus de 2 million dollars, (ii) le fait qu'elle couvrait tout le territoire de manière représentative, et (iii) qu'elle permettait pour la première fois de vraiment corriger les statistiques macro-économiques touchant la partie de la production réalisée dans le secteur informel. En ce qui concerne ce dernier point, il est question que le gouvernement congolais adopte bientôt le système des comptes nationaux de 1993. Cependant, l'adoption effective d'un tel système – qui aurait pour conséquence la révision de quelques agrégats macro-économiques – ne semble pas se dérouler sans problèmes et crée aussi pas mal de confusion parmi les observateurs nationaux et internationaux. En effet, la date butoir pour se conformer aux recommandations méthodologiques de SCN93 est déjà fortement dépassée, puisqu'il s'agissait de mars 2010⁵¹, et entretemps différentes séries de PIB circulent, tout comme plusieurs hypothèses sur l'impact qu'une telle révision pourrait avoir sur le classement de la RDC en termes d'indice de développement humain.

2.4. La CFSVA en 2007/2008

Une enquête d'une moindre taille – et probablement pour cette raison aussi moins connue – est l'Analyse compréhensive de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) exécutée par le Programme alimentaire mondial (PAM) en 2007/8. Choisi pour permettre un meilleur ciblage de ses programmes d'interventions, l'objectif principal de cette CFSVA est l'amélioration des connaissances concernant le profil des ménages caractérisés par l'insécurité alimentaire et le profil de ceux qui y sont vulnérables. À cette fin, l'étude part d'un cadre théorique qui ressortit aux analyses des modes de vie, en examinant les capitaux ou actifs dont disposent les ménages, les stratégies qu'ils mettent en œuvre et les résultats nutritionnels qui sont ainsi obtenus.⁵² La collecte des données primaires auprès des ménages a eu lieu en deux phases, la première ayant touché 5 provinces en 2007 et la seconde, les provinces restantes en 2008. Malheureusement, la province de Kinshasa ainsi que le secteur urbain des différentes provinces ne faisaient pas partie de cette enquête. Au total, l'échantillon comprenait 3 236 ménages ruraux, qui ont été sélectionnés après qu'on ait stratifié la base de sondage en 7 zones agro-écologiques. Ainsi, les résultats portent uniquement sur le mi-

⁵¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Democratic Republic of the Congo : Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, Washington, IMF Country Report n° 10/88, mars 2010, p. 61.

⁵² WORLD FOOD PROGRAM, MINISTÈRE DU PLAN, INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE, *op. cit.*, p. 24.

lieu rural, mais ils sont représentatifs tant au niveau des provinces qu'au niveau des strates.⁵³

Jusqu'à présent, les données brutes de cette enquête n'ont pu être retrouvées ni au siège du PAM à Rome, ni au bureau de celui-ci à Kinshasa. Il en ressort qu'une vérification de qualité n'est tout simplement pas possible, et aussi qu'il va de soi que cette enquête n'a presque pas été utilisée à des fins politiques ou académiques.

2.5. L'EDS en 2007 et le MICS4 en 2010

En 2007 et 2010, des enquêtes nationales sur la scolarisation et la santé des femmes et des enfants ont été exécutées de nouveau en RDC. Il s'agit respectivement de l'Enquête démographique et de santé (EDS) en 2007 et de la quatrième génération d'Enquêtes par grappes à indicateurs multiples (MICS4) en 2010. Malgré l'accent mis un peu plus sur des aspects démographiques et de santé et un peu moins sur l'éducation, l'eau et l'assainissement, la méthodologie suivie par l'EDS était largement pareille à celle du MICS4. Au plan budgétaire, l'EDS a été financée par un éventail de bailleurs (dont le principal était l'USAID) et techniquement administrée par Macro International, une institution de coopération américaine chargée de ce type d'enquêtes à travers le monde. Par contre, le MICS4 a été géré et largement financé par l'UNICEF.

Malgré ces grandes ressemblances entre l'EDS et les enquêtes MICS, il y a aussi des différences importantes qui font qu'une comparaison immédiate des résultats contenus dans ces enquêtes soit difficile. À ce stade, trois éléments peuvent être avancés.

Tout d'abord, il y a eu clairement des problèmes d'administration et d'appropriation pendant et après l'exécution de l'EDS. Ce dernier aspect renvoie à l'observation que, dans le rapport général, la plupart des analyses ont été exécutées sans implication des analystes locaux. Disons-le en deux mots : les données ont été récoltées en RDC et étudiées aux États-Unis, et les seules choses de toute cette opération qui soient revenues à Kinshasa ont consisté dans le rapport final et les données brutes. Par conséquent, il est difficile de trouver quelqu'un à Kinshasa qui puisse fournir des explications supplémentaires sur les calculs sous-jacents à tel ou tel indicateur. En outre, la simple demande auprès de Macro International pour qu'il fournisse le supplément technique comprenant les commandes pour reconstruire l'indice de bien-être économique, ne pouvait pas être agréée parce qu'apparemment ces fichiers ne pouvaient être localisés.⁵⁴ Vu l'ampleur des fonds publics qui

⁵³ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁵⁴ Même à l'aide des notes techniques utilisées pour construire cet indice composite dans les enquêtes MICS ou pour d'autres pays sub-sahariens qui faisaient partie du même cycle EDS, nous n'arrivons qu'à reproduire les quintiles de bien-être économique dans 79 % des observations.

ont été affectés à cette enquête, ces deux problèmes nous semblent totalement inacceptables.

En deuxième lieu, il y a la problématique relative à la base de sondage qui continue à préoccuper les responsables de l'échantillonnage, et qui semble loin d'être triviale. Comme déjà traité ci-dessus, cette base de sondage initiée lors du recensement de 1984 a été actualisée après chaque nouvelle enquête (ou recensement administratif). Cependant, pendant les préparatifs de l'Enquête 1-2-3 (2004/5), de sérieux différends se seraient élevés au sujet de la dernière actualisation. Vu qu'une solution de ces différends ne semblait pas être réalisable à court terme, l'échantillon de l'EDS devait se baser sur une projection de la dernière base de sondage non discutée, celle datant de 2003.⁵⁵ Par contre, à peu près au moment du démarrage du MICS4, une certaine entente a été retrouvée parmi les démographes et analystes d'échantillonnage pour enfin actualiser la base de sondage. Or, l'observation la plus pertinente à ce stade porte sur le changement marqué de la répartition géographique entre le milieu urbain et le milieu rural en 2007. En effet, là où la base de sondage utilisée pour déterminer l'échantillon de l'EDS supposait que 40 % de la population congolaise vivait dans le milieu urbain⁵⁶, le MICS4 comme le MICS2 portaient d'une répartition d'environ 30/70, soit respectivement urbain/rural.⁵⁷

Dans quel degré ces aspects démographiques ont-ils eu un effet significatif sur les résultats finaux, la chose est difficile à évaluer en termes généraux et dépend d'un indicateur à l'autre. À titre illustratif, considérons le tableau 2 qui présente successivement par province le pourcentage de Congolais vivant dans le milieu urbain, disposant d'une radio, puis le rapport entre filles et garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Par rapport au degré d'urbanisation, nous voyons clairement que l'éventuelle surestimation de la population urbaine en 2007 compte pour toutes les provinces (ayant chaque fois un pourcentage plus élevé qu'en 2001 et 2010), sauf pour la Province Orientale où l'inverse semble le cas. Par conséquent, nous pouvons supposer que les variables qui sont étroitement liées à l'environnement où habite le ménage reflètent cette même logique. En effet, le pourcentage des ménages qui disposent d'une radio est presque chaque fois sensiblement supérieur en 2007 qu'en 2001 et 2010. Alors, par manque d'une explication quant à la raison pour laquelle la possession d'une radio est généralement plus fréquente en 2007 qu'avant ou après, nous estimons que cette observation est uniquement due à la structure démographique supposée au départ. Par contre, pour une autre variable comme le rapport entre filles et garçons (où cette relation avec le milieu de résidence est moins évi-

⁵⁵ MINISTÈRE DU PLAN ET MACRO INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 314.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE, *op. cit.* D'ailleurs, cette dernière supposition est aussi plus en ligne avec les autres enquêtes menées précédemment (voir plus loin).

dente), l'effet d'une base de sondage éventuellement biaisée n'est pas aussi clair. Par exemple, l'éventuelle surestimation de la population urbaine dans les provinces du Bandundu et du Sud-Kivu en 2007 ne se traduit pas par un degré de scolarisation plus égal entre les sexes, mais c'est le contraire qui semble ici le cas.

Tableau 2. Illustration de l'impact potentiel d'une base de sondage biaisée

	% URBAIN			% POSSESSION D'UNE RADIO			RAPPORT FILLES/GARÇONS		
	2001	2007	2010	2001	2007	2010	2001	2007	2010
<i>Kinshasa</i>	100	100	00	55	70	69	99	97	100
<i>Bas-Congo</i>	22	30	15	34	59	55	100	101	107
<i>Bandundu</i>	13	21	13	21	38	32	92	85	98
<i>Équateur</i>	13	26	14	16	28	22	75	107	89
<i>Province Orientale</i>	21	15	18	28	34	38	92	96	99
<i>Nord-Kivu</i>	12	25	20	10	50	51	80	100	95
<i>Maniema</i>	25	41	19	34	45	43	103	96	89
<i>Sud-Kivu</i>	14	26	20	30	51	44	85	71	91
<i>Katanga</i>	41	56	29	24	47	40	88	97	83
<i>Kasaï-Oriental</i>	39	50	42	35	49	33	93	97	89
<i>Kasaï-Occidental</i>	23	35	13	31	40	24	80	85	83
total	31	40	30	29	45	41	89	95	93

Source : Compilation faite par l'auteur sur base des enquêtes MICS2 (2001), EDS (2007), MICS4 (2010), ainsi que UNICEF RDC, *Les Progrès vers l'Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en RDC*, Kinshasa, Programme Planification, Suivi et Évaluation, 2011.

Et finalement, il semble aussi que les définitions sous-jacentes à plusieurs indicateurs étaient différentes entre les enquêtes de 2007 et 2010. Par exemple, la mortalité de l'enfant est dérivée dans l'EDS selon une méthode directe (notamment, la méthode des générations fictives)⁵⁸ ; tandis que pour le même indicateur on faisait appel, dans le MICS4, à la méthode de Brass,

⁵⁸ MINISTÈRE DU PLAN, MACRO INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 185.

qui est une méthode indirecte.⁵⁹ Quant à la façon d'enregistrer la fréquentation à l'école, l'EDS appliquait également un autre indicateur que le MICS4. Là où le premier faisait usage des indicateurs traditionnels comme les taux net et brut de fréquentation scolaire⁶⁰, le second utilisait des taux de fréquentation dits « ajustés », c'est-à-dire qui incluent les enfants fréquentant un cycle scolaire supérieur à leur âge.⁶¹

Que ces deux derniers problèmes soient loin d'être négligeables est illustré d'abord par la présentation solennelle des résultats du MICS4 en octobre 2011 à Kinshasa, où les données de l'EDS ont été généralement supprimées des graphiques décrivant la tendance entre 1995 et 2010. En outre, dans une étude sur l'allègement de la dette en RDC, les auteurs ont dû constater, lors d'une analyse au niveau des provinces, que certains indicateurs sur la mortalité des enfants compris dans le MICS2 et l'EDS révélaient des anomalies si on les comparait aux événements historiques ayant eu lieu sur place entretemps.⁶² Cependant, une extension de cette analyse incluant cette fois les résultats récents du MICS4 a démontré que certaines de ces anomalies persistaient, et donc qu'une simple référence à la base de sondage et aux définitions utilisées n'était pas suffisante pour expliquer celles-ci.⁶³

Par rapport à leur usage ultérieur, nous pouvons de nouveau constater que les résultats de ces enquêtes ont été faiblement utilisés dans les quelques rapports politiques déjà cités ci-dessus, et que leur données brutes n'ont presque jamais été employées à des fins académiques.

2.6. Élections présidentielles et législatives en 2006 et 2011

Avant de nous pencher sur les éventuelles raisons de cette sous-exploitation des enquêtes ménagères en RDC, nous ajoutons ici une petite section concernant les deux élections, présidentielle et législatives, qui ont eu lieu en 2006 et 2011. Quoiqu'il ne s'agisse pas d'enquêtes en tant que

⁵⁹ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE, FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁰ MINISTÈRE DU PLAN, MACRO INTERNATIONAL, *op. cit.*, p. 17.

⁶¹ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE, *op. cit.*, p. 151. Malheureusement, ce type d'ajustement ne faisait pas partie des enquêtes MICS1 et MICS2, ce qui complique donc également toute tentative de comparaison dans le temps.

⁶² MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES PAYS-BAS, *Table rase – et après ? Évaluation de l'allègement de la dette en République démocratique du Congo, 2003-2010*. Consultable sur <http://www.minbuza.nl>, 2012, pp. 150-152.

⁶³ Une comparaison des données venant du MICS2 (2001) et du MICS4 (2010) (similaires en termes de méthodes sous-jacentes et ayant à l'origine une base de sondage non discutée) indique de nouveau que la mortalité infanto-juvénile aurait augmenté dans la province du Maniema de 205 à 210, et aurait fortement diminué au Nord-Kivu de 237 à 131 ; et ce malgré l'histoire de la guerre, qui devrait suggérer l'inverse. Par contre, il serait possible que la forte présence des ONG au Nord-Kivu arrive à diminuer une partie des dégâts collatéraux, de telle manière que la région la plus affectée par le conflit fasse mieux par rapport à un certain nombre d'indicateurs. Évidemment, le degré selon lequel cet effet ambigu jouerait aussi dans l'Est de la RDC mérite d'être étudié davantage.

telles, cela permettra quand même de vérifier quelques hypothèses sur l'évolution démographique de la population congolaise.

En 2006, la RDC organisait ses premières élections (une présidentielle et des législatives) en plus de 40 ans, ce qui clôturait également la longue transition initiée en 1990 par l'installation du multipartisme. De nouveau et tout comme le recensement de 1984, cette entreprise était un vrai défi logistique, vu surtout la détérioration progressive de l'infrastructure des transports pendant les années de guerre (1997-2002). De façon générale, ces élections directes se sont bien déroulées et ont eu comme résultat l'instauration des parlements national et provincial, ainsi que la prestation de serment du président Kabila. Par contre, les élections indirectes en termes de nomination des gouverneurs et des sénateurs se sont avérées beaucoup moins transparentes.⁶⁴ En 2011, soit cinq ans plus tard, les Congolais ont pu s'exprimer au sujet de cette législature. Notons que, contrairement à 2006, la communauté internationale est demeurée beaucoup plus à l'arrière-plan, non seulement suite à une moindre contribution financière mais aussi pour augmenter le degré d'appropriation par les Congolais d'un tel processus de démocratisation. Le résultat du scrutin présidentiel a renouvelé le mandat du président sortant, mais cette fois-ci beaucoup plus de désordres ont été enregistrés par différentes missions d'observateurs. Par exemple, le Carter Center a déclaré que « le vote et le processus de compilation ont été entachés de graves irrégularités, un manque de crédibilité dans les résultats présidentiels et législatifs annoncés par la CENI »⁶⁵. De son côté, la plus grande mission d'observation mise en place par la Conférence épiscopale nationale du Congo remet en question « la crédibilité des résultats publiés »⁶⁶.

Évidemment, ces deux élections nationales sont peu comparables aux enquêtes traitées ci-dessus, car – à part leur préférence politique – elles révèlent peu quant à la situation spécifique des ménages. En revanche, ces sondages nationaux portant sur l'ensemble de la population permettent, sans être décisifs, (i) d'examiner l'évolution démographique et migratoire entre 1984 et 2011 ou (ii) de vérifier partiellement soit la base de sondage des différentes enquêtes, soit la crédibilité de ces dernières élections. En effet, dans une société caractérisée largement par son caractère informel, chaque référence à l'État redevient importante dans les cas où cet État reprend toutes ses fonctions. Et c'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le recours massif, pendant ces deux élections, aux cartes d'électeurs, considérées d'ailleurs comme cartes d'identité. Par conséquent, les statistiques sur le nombre d'électeurs inscrits et leur répartition géographique peuvent passer

⁶⁴ REYNTJENS, F., "Briefing, Democratic Republic of Congo: Political Transition and Beyond", *African Affairs*, vol. 106, n° 423, 2007, pp. 307-317.

⁶⁵ THE CARTER CENTER, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁶ CONFÉRENCE ÉPISCOPALE NATIONALE DU CONGO, *Le peuple congolais a faim et soif de justice et de paix*. Consultable sur www.cenco.cd/index.php/actualite.html, 2012.

pour une sorte de recensement de la population (si du moins celui-ci est suffisamment corrigé pour incorporer aussi la population des moins de 18 ans).

On voit donc que le Tableau 3 donne un aperçu de la répartition géographique de la population congolaise entre 1984 et 2011. En analysant les taux de croissance annuels entre l'année de base 1984 et les années respectives de chaque enquête, nous pouvons constater que ces taux oscillent tous autour de 3 % – ce qui est un peu supérieur à la moyenne de l'Afrique sub-saharienne.⁶⁷ Pour la période 1984-2006, le taux annuel est relativement bas (2,7 %), ce qui s'explique simplement par le fait que la population totale en 2006 a été jugée équivalente au nombre de gens inscrits aux élections. Par définition, un tel chiffre sous-estime toujours l'ampleur réelle de la population, soit par manque de volonté des gens eux-mêmes, soit à cause des difficultés logistiques rencontrées pour s'inscrire – deux raisons qui jouent certainement un rôle en RDC. Cependant, cette sous-estimation semble plutôt minimale si on la compare avec l'année précédente⁶⁸. Par conséquent, la thèse d'un recours massif aux cartes d'électeurs s'avère ici confirmée par les chiffres démographiques et électoraux. Ensuite, et en raison de la qualité des bases de sondage pour les années précédentes aux élections, une fraude massive par duplication des bulletins de vote lors des élections en 2006 et 2011 ne ressort pas de ces données.

Par contre, pour la période 1984-2007, ce taux de croissance est relativement élevé (3,4 %), ce qui est probablement dû à une surestimation de la population totale en 2007. D'ailleurs, plusieurs éléments démographiques de cette année semblent un peu curieux. En comparaison avec les tendances observées dans les bases de sondage des autres enquêtes, l'EDS semble avoir fortement surestimé les populations des provinces du Bandundu, de l'Equateur et des deux Kasai, et fortement sous-estimé celles des deux Kivu et du Katanga. En outre, et comme déjà indiqué supra, l'EDS supposait que 40 % de la population congolaise se retrouvent en milieu urbain, une hypothèse non partagée par les autres enquêtes.

Et finalement, grâce à la dernière colonne du Tableau 3 (qui fournit le taux de croissance annuel entre 1984 et 2010), nous pouvons également examiner l'évolution démographique *par province*. Ce qui ressort immédiatement de cette information est le fait que les 11 provinces n'ont pas vécu la même histoire démographique. Là où le Kasai-Occidental, la Province Orientale et dans un moindre degré la province du Bandundu sont caractérisés par un taux de croissance sensiblement inférieur à la moyenne du pays, la province de Kinshasa et celle du Katanga représentaient par contre, durant cette même période, les deux grands pôles d'attraction, avec des taux de croissance bien plus élevés que 4 %. Pour Kinshasa, ce phénomène date déjà

⁶⁷ Information issue de la base de données « World Development Indicators (WDI) » de la Banque mondiale, 21 mars 2012.

⁶⁸ Il s'agit d'une différence inférieure à 130 000 personnes, soit 0,2 % de la population estimée en 2004/5.

depuis longtemps et est lié à sa position politico-administrative en tant que capitale du pays, combinée à sa localisation économique entre les marchés interne et externe.⁶⁹ Pour le Katanga, la croissance démographique est probablement due à l'héritage de l'infrastructure minière, qui était à l'époque l'épine dorsale du régime de Mobutu, et tout ce que cela peut générer en termes d'emploi, tant formel qu'informel. Ensuite, ce qui est également remarquable pour la province du Katanga est le fait que sa croissance ne s'est réalisée qu'à partir de 1995. En effet, entre 1984 et 1995 la population katangaise semblait être stationnaire, avec une augmentation ne dépassant pas 150 000 personnes (ce qui ne correspond qu'à un taux de croissance de 0,3 %), alors que cette population a presque triplé dans les 15 années qui ont suivi. Vu l'évolution opposée dans la province du Kasai-Oriental, cette observation d'une stabilité démographique au Katanga avant 1995 peut être facilement reliée à l'expulsion massive des Kasaiens hors du Katanga en 1992-1993.⁷⁰ Par contre, ce qui n'a pas de rapport logique avec ces données démographiques, c'est que deux guerres importantes ont sévi au Congo entre 1997 et 2003, et que, pour l'ensemble des provinces du Kivu et du Maniema, le taux de croissance annuel dans l'intervalle séparant 1984 de 2010 s'est élevé à 3,5 %, soit un peu plus que la moyenne nationale elle-même. Bizarrement, nous pouvons constater une baisse sévère dans les deux provinces du Kivu en 2007 – c'est-à-dire quatre ans *après* la fin officielle des conflits – suivie par une résurrection étonnante et à un retour à l'évolution démographique d'avant 2007. Ces tendances démographiques sont une raison de plus de mettre en doute la base de sondage sous-jacente à l'enquête EDS. Néanmoins, partant uniquement des données démographiques issues des autres enquêtes, l'hypothèse que les guerres n'auraient eu qu'un impact limité sur l'effectif total de la population, reste toujours d'application. Cependant, cette hypothèse peut être relativisée à son tour par la présence probable d'un biais systématique caractérisant souvent les enquêtes exécutées dans des contextes d'insécurité. En effet, les zones trop touchées par un conflit quelconque ne sont jamais étudiées par les enquêteurs, ce qui entraîne une surestimation du nombre réel d'habitants et de leur niveau de vie.⁷¹

⁶⁹ KAPAGAMA, P., WATERHOUSE, R., *Portrait of Kinshasa: a city on (the) edge*, Londres, Crisis States Research Centre, Document de travail n° 53, 2009 ; et DE SAINT MOULIN, L., "Croissance de Kinshasa et transformations du réseau urbain de la République Démocratique du Congo depuis l'indépendance", in : VELLUT, J.-L. (dir.), *Villes d'Afrique. Explorations en histoire urbaine*, Paris, MRAC/L'Harmattan, Cahiers Africains n° 73, 2007.

⁷⁰ DIBWE DIA MWEMBU, D., "L'épuration ethnique au Katanga et l'éthique du redressement des torts du passé", *Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 33, n° 2/3, 1999, pp. 483-499.

⁷¹ Pour l'Enquête 1-2-3 en 2004-5, le responsable du pool du Sud-Kivu nous a expliqué que le sondage final s'est en fait répété trois fois : au cas où le déplacement vers certains villages compris dans le premier sondage était considéré comme trop risqué, les enquêteurs pouvaient se rendre dans les villages sélectionnés lors du deuxième ou du troisième sondage.

Tableau 3. Répartition géographique de la population congolaise entre 1984-2011 (en milliers de personnes)

	Recens. 1984	MICS 1 1995	MICS2 2001	Enq123 2004-5	Élect. 2006	EDS 2007	MICS4 2010	Élect. 2011	1984- 2010
<i>Kinshasa</i>	2664	4787	6062	5751	5573	7567	7916	6182	4,3%
<i>Bas-Congo</i>	1994	2835	3353	3207	2505	3224	4285	3054	3,0%
<i>Bandundu</i>	3769	5201	6053	6304	6074	9212	7388	7318	2,6%
<i>Équateur</i>	3576	4820	5561	5751	6293	8225	7559	8383	2,9%
<i>Province Orientale</i>	4314	5566	6263	6581	6513	8488	7628	7772	2,2%
<i>Nord-Kivu</i>		3453	4068	4479	5711	2632	6103	6967	
<i>Maniema</i>	5392	1205	1420	1548	1310	1974	1953	1819	3,5%
<i>Sud-Kivu</i>		2990	3522	3926	3907	2829	4968	4742	
<i>Katanga</i>	3980	4125	6390	8737	8036	7501	11276	10570	4,1%
<i>Kasai- Oriental</i>	2646	3830	5114	4756	4578	7567	5731	5988	3,0%
<i>Kasai- Occidental</i>	2396	3337	4293	4258	4672	6580	4251	6100	2,2%
<i>RDC</i>	30731	42150	52099	55300	55173	65800	69059	68895	3,2%
<i>taux de croissance (b=1984)</i>	---	2,9%	3,2%	2,8%	2,7%	3,4%	3,2%	3,0%	
<i>% urbain</i>	28,0%	---	31,3%	30,4%	---	40,0%	30,3%	---	

Note : Ce tableau a été compilé à partir des bases de sondage utilisées pour les différentes enquêtes. Pour les années 2006 et 2011, des données sur le nombre de personnes inscrites aux élections ont été utilisées, et ajustées pour qu'y soit incorporée la population non votante. À cette fin, des proportions provinciales entre les populations âgées de plus ou de moins 18 ans ont été déduites de l'Enquête 1-2-3 (2004/5). Vu son ampleur limitée au milieu rural, l'enquête CFSVA ne fait pas partie de cette aperçu démographique.

Source : Compilation réalisée par l'auteur à partir du recensement de 1984, des estimations démographiques utilisées comme base de sondage pour les différentes enquêtes et des résultats électoraux publiés par le CENI (voir : CENI, *Les Élections Présidentielles et Législatives du 28 Novembre 2011 en RDC, Défis, stratégies et résultats*, Kinshasa, mars 2012).

3. ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'INFORMATION

Il ressort des sections précédentes que les données d'enquêtes ne semblent pas arriver facilement jusqu'aux décideurs politiques, et quasi pas jusqu'aux chercheurs universitaires. Cette observation est non seulement assez choquante vu le temps qu'ont demandé ces enquêtes et les ressources financières et humaines qui y ont été investies, mais paraît en outre étonnante étant donné l'implication opérationnelle de l'Institut national de la statistique dans chacune d'elles. En effet, l'objectif du DSCRP avait précisé que cet Institut « veillera à une large diffusion des informations chiffrées nécessaires au processus de suivi et d'évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté [et] publiera régulièrement des analyses de la pauvreté pour la

RDC »⁷². Une explication évidente du constat inverse renvoie tout simplement au manque de ressources dont dispose l'INS pour assumer ces rôles d'information et de recherche, et au fait que le fonctionnement normal des différentes organisations n'est pas encore complètement rétabli après les années de crise et surtout après les pillages du début des années 1990. Toutefois, à côté de cette explication transversale et en se basant sur la discussion ci-dessus, nous voulons pour notre part développer d'autres interprétations.

Une première hypothèse pour expliquer la sous-exploitation des données issues des enquêtes nationales est qu'elles sont, délibérément ou non, cachées au public. Parmi les raisons qui peuvent appuyer cette thèse, il faut certainement mentionner l'adage selon lequel « de l'information, c'est du pouvoir ». Comme la plupart des conditions de vie sont précaires en RDC, chaque contribution au budget familial est la bienvenue. Et la privatisation de l'information peut constituer une vraie stratégie génératrice d'argent⁷³, malgré son origine et son financement très souvent public. Ceci compte d'autant plus dans un contexte caractérisé par un manque de statistiques fiables, ce qui favorise leur éparpillement progressif. Parmi les enquêtes traitées ci-dessus, la tendance à la privatisation semble plus forte pour celles qui ont été administrées de façon moins dirigistes, ceci fournissant plus de marge de manœuvre. L'Enquête 1-2-3 peut certainement nous servir ici d'exemple. Comme on l'a vu, cette enquête a été financée et appuyée par toute une série de bailleurs et d'instituts d'expertise, aucune organisation ne semblant vraiment en avoir pris la direction. Par contre, les enquêtes MICS et EDS entraînent dans le cadre d'initiatives dépassant l'échelle congolaise, et elles ont donc été menées selon un scénario international, lequel a finalement abouti à la publication et au libre accès de (presque) toute l'information sous-jacente aux dites enquêtes.

Une deuxième explication, étroitement lié à la précédente, porte sur le pouvoir politique plutôt que celui de la finance qui joue dans certaines informations. Par exemple, des données démographiques contiennent clairement une dimension politique, dans le sens où elles reflètent aussi le nombre des votes qu'un candidat quelconque peut récolter lors d'élections. Par conséquent, la dissimulation de l'effectif total de la population et de sa répartition réelle permettrait aux gens du pouvoir de manipuler les résultats d'un scrutin. Pendant les années 1960, le Nigeria par exemple a connu un cas particulier où l'aspect politique des données démographiques est devenu très explicite.⁷⁴ Dans le cas de la RDC, avec ses multiples ethnies et sa culture

⁷² RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête ... 2001, op. cit.*, p. 97.

⁷³ Cependant, vu la faible exploitation de ces données en général, cette stratégie semble encore, pour le moment, peu rentable.

⁷⁴ Ici, le gouvernement nigérian a dû réorganiser le recensement de 1962 à cause d'une vive controverse qui a surgi autour de l'exacte répartition des sièges du parlement fédéral pour les élections de 1964. Plus récemment, dans ce même pays, les autorités ont tout simplement privilégié le secret absolu au sujet des résultats du recensement de 1973 (GENDREAU, F., *op. cit.*, p. 127.).

patrimoniale, l'hypothèse d'une telle manipulation des données démographiques à des fins politiques semble loin d'être le fruit de la seule imagination. En considérant la discussion ci-dessus et sans vouloir conclure de façon décisive, il nous semble néanmoins permis de poser les questions suivantes : pourquoi seuls 10 % des fiches du recensement de 1984 ont-ils été saisis ? Pourquoi les résultats provisoires n'ont-ils vu le jour que sept ans après ? Et pourquoi des différends surgissent-ils régulièrement chaque fois qu'il faut actualiser la base de sondage lors des travaux préparatoires à toute enquête, quelle qu'elle soit ?

Une dernière raison qui empêche la large diffusion des données est plutôt d'un caractère non intentionnel et renvoie à l'enclavement numérique du pays et à tous les obstacles technologiques rencontrés par une diffusion des données d'enquêtes. Il est sûr que ceci vaut moins aujourd'hui qu'il y a quelques années, mais reste cependant toujours d'application. À noter que jouent certainement à ce niveau les coupures d'électricité intempestives, ainsi que le fait que la fibre optique qui n'est pas encore connectée au réseau urbain de Kinshasa. Dans ces conditions et quand on est doté parfois d'une piètre capacité en informatique, il est difficile de développer un site web ou une plateforme numérique capable d'assurer l'échange de ce type d'information.⁷⁵

Une autre hypothèse qui pourrait expliquer la sous-exploitation de l'information porte sur la qualité intrinsèque des données concernant les ménages. Dans les sections ci-dessus, nous avons essayé d'identifier, sans être exhaustif, toute une série des problèmes rencontrés en analysant ces données. Un problème, transversal ici, renvoie à la qualité des bases de sondage sous-jacentes, qui risquent de biaiser les résultats obtenus, comme nous avons pu le constater dans l'enquête EDS. À part quelques autres problèmes liés à telle ou telle enquête (dont quelques-uns sont assez fondamentaux, tel l'aspect 'prix' de l'Enquête 1-2-3), la qualité des données en soi⁷⁶ est généralement bonne. Par contre, la qualité du service d'assistance annexe est souvent très pauvre : il n'est parfois pas clair de savoir à qui qu'il faut s'adresser exactement pour obtenir une précision (p.ex. dans le cas de l'Enquête 1-2-3) ; il arrive qu'on soit renvoyé mille fois avant d'avoir une réponse acceptable, ou que la personne interrogée ne veuille carrément pas partager certaines informations (p.ex. le budget total accordé à l'EDS), ou enfin que des fichiers aient été tout simplement perdus. Ce fut le cas avec la base de don-

⁷⁵ À titre illustratif, il semble y avoir deux sites web non interconnectés pour le ministère du Plan en RDC : l'un (www.ministreduplan.cd) ne comprend qu'une seule page d'introduction et sa dernière mise à jour date du 13 juillet 2008 (consulté encore le 12 juin 2012). L'autre site web (www.plan.gouv.cd), plus développé, comprend beaucoup de liens qui ne marchent pas, ainsi que des pages sans informations ou en construction. Ensuite, il ne semble pas y avoir de site web pour l'Institut national de la statistique ni pour faire le suivi du processus du DSCR.

⁷⁶ Ici, nous renvoyons à la cohérence entre les questionnaires, les données et le rapport final, ainsi qu'aux codifications qui ont été introduites dans la base de données.

nées du CFSVA, ainsi qu'avec le supplément technique de l'indice de bien-être économique de l'EDS et celle du profil géographique de pauvreté dans le DSCR – trois pièces d'information qui n'ont pu être retrouvées. Alors, il va de soi qu'un chercheur ou un décideur politique qui est confronté à une telle situation ne sera pas particulièrement encouragé à tenter de se pencher sur les données brutes de telle ou telle enquête.

Et finalement, une dernière hypothèse que nous pouvons développer ici porte sur le manque de capacité ou bien d'intérêt auprès des décideurs politiques et des chercheurs. En utilisant le mot 'capacité', nous voulons renvoyer à l'ensemble des connaissances académiques (relatives à un domaine quelconque) et pratiques (liées aux programmes statistiques) qu'il faut maîtriser avant de pouvoir exploiter les données brutes d'une enquête. Il est possible que cette capacité ne soit pas toujours ou pas suffisamment présente en RDC pour assurer un flux stable d'études et de publications basées sur ce type d'enquêtes. De nouveau, l'expérience avec l'Enquête 1-2-3 peut servir d'exemple. En effet, au cours des années, différentes stratégies (ayant exigé des fonds considérables) ont été suivies pour résoudre le problème des prix, mais jusqu'ici sans résultat concret.

L'autre aspect touche au peu d'intérêt que les parties prenantes accordent aux enquêtes en question ici. Ceci peut s'expliquer à son tour par deux éléments : d'une part, les domaines d'étude couverts par les enquêtes nationales ne sont pas, ou du moins pas complètement dans la ligne de la politique que les planificateurs du pays voudraient suivre. Cette explication suggère qu'une certaine discordance existe entre les objectifs des bailleurs de fonds et ceux des dirigeants du pays. Quoiqu'il soit difficile de croire que ces mêmes dirigeants n'attacheraient que peu de valeur à la santé, la scolarisation ou la situation économique de leur population, il ne nous semble pas abusif de souligner en parallèle que la plupart de ces enquêtes nationales ont été conçues sans implication directe des acteurs locaux. Ceci a valu certainement pour les enquêtes MICS, et par excellence aussi pour l'EDS, qui faisaient partie des cycles internationaux et donc ne permettaient pas des ajustements du contenu de l'enquête ni de sa façon de l'exécuter.⁷⁷ Et d'autre part, nous devons naturellement aussi faire référence au phénomène de la consultance, qui est devenue un marché très important dans la plupart des pays en développement, et surtout en RDC. Il est certain que la consultance offre un complément considérable aux salaires des gens, mais souvent au détriment de la qualité et des idées originales. En effet, « exploiter des données brutes issues des enquêtes sur les ménages » demande du temps et de la rigueur – deux aspects qui ne font pas directement partie du mode de fonctionnement d'un consultant.⁷⁸

⁷⁷ En revanche, et comme nous l'avons déjà vu, ces enquêtes sont en général très accessibles.

⁷⁸ OLIVIER DE SARDAN, J.-P., "Promouvoir la recherche face à la consultance : Autour de l'expérience du Lasdel (Niger-Bénin)", *Cahiers d'Études africaines*, vol. 2-3, n° 202-203, 2011, pp. 511-528.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La relance de la collecte des données auprès des ménages observée pendant la dernière décennie en RDC n'a pas vraiment jusqu'ici provoqué une meilleure exploitation des informations recueillies. Bien au contraire, il semble qu'une sous-exploitation des enquêtes nationales existantes reste toujours la norme. Vu les fonds considérables ainsi que les ressources humaines affectées à leur exécution, cet état de fait est tout simplement déplorable. En effet, il suffit de faire la somme des coûts de chaque enquête (et de faire une estimation pour celles où ce coût n'est pas publiquement connu) pour avoir une idée de l'ampleur de ce genre d'opérations, puis de la mettre en perspective avec les résultats obtenus. On peut estimer que, grosso modo, la valeur actuelle nette des sept sondages nationaux traités dans cet article s'élève à 84 millions de dollars.⁷⁹ Et donc, cet argent n'a généré que (i) six rapports descriptifs (dont le rapport provisoire tardif du recensement de 1984), (ii) trois bases de données librement accessibles, (iii) une qualité en soi raisonnable, mais parfois troublée par des bases de sondage biaisées, des problèmes de prix ou quelque autre discordance, (iv) un seul service d'assistance qui fonctionne bien, (v) un nombre limité de références dans des documents destinés à renseigner les dirigeants politiques, et (vi) une très pauvre exploitation académique⁸⁰.

Une telle sous-exploitation dépend certainement de plusieurs facteurs, que nous avons explicités en tant qu'hypothèses en nous basant sur l'évaluation des enquêtes. De cette manière, trois grands groupes ont été identifiés : d'abord, une dissimulation des données pour des raisons financières, de pouvoir ou technologiques ; puis, un problème de qualité lié aux données ou au service d'assistance ; et enfin, un simple manque d'intérêt ou de capacité chez les décideurs politiques et académiques. Certes, aucune des hypothèses avancées ne semble à elle seule suffisante pour expliquer le peu d'utilisation en RDC des enquêtes faites sur les ménages ; en outre, ce n'est pas non plus une combinaison identique de facteurs sous-jacents qui semble causer le pauvre usage de chaque enquête. De toute façon, les hypothèses proposées ici ont pu être illustrées par des observations concrètes, mais elles méritent certainement des recherches plus approfondies.

Pour terminer, nous souhaiterions faire quelques recommandations afin que l'enquête suivante ne subisse pas le même sort que les autres, celui

⁷⁹ Pour arriver à ce chiffre, nous avons d'abord déduit un coût par ménage à partir de l'enquête MICS4, et un coût par personne en nous basant sur les estimations du recensement prévu en 2013. Ensuite, ces coûts unitaires ont été respectivement multipliés par le nombre réel de ménages ayant fait l'objet d'une enquête au fil des années et les effectifs recensés en 1984. C'est la somme de ces deux multiplications qui s'est élevée à environ 84 millions de dollars.

⁸⁰ À titre illustratif, il vaut la peine d'évaluer le peu d'usage académique de ces enquêtes par le biais de <http://scholar.google.com>. En outre, l'utilisation de cette information ne semble pas faire l'objet des cours ou des travaux pratiques dans les universités locales.

d'être largement négligée par la politique ou la recherche. En général, ce qui manque est d'une part une politique nationale cohérente⁸¹, et d'autre part une stratégie de promotion active en direction des planificateurs nationaux ainsi que des universités.

En particulier, une telle politique devrait comprendre, pour le moins, des protocoles visant la génération, la protection, l'intégration et la diffusion des données et de l'information issues des enquêtes. Dans le même temps, une connexion étroite serait nécessaire entre le contenu des enquêtes à mener et les instruments et stratégies de développement que les dirigeants du pays décident d'adopter. C'est ici que les bailleurs de fonds devraient créer assez d'espace pour une politique d'appropriation par les Congolais eux-mêmes, sans pour autant compromettre les exercices de comparaison internationale. À cette fin et selon le huitième objectif du Millénaire, les bailleurs en RDC devront certainement se coordonner davantage pour mieux accorder entre elles les enquêtes qu'ils envisagent de lancer.

Pour ce qui est la stratégie de promotion, il semble évident d'impliquer autant que possible des universités et des écoles supérieures en leur fournissant toute sorte de documentation annexe aux enquêtes. Ainsi, les étudiants et le personnel académique peuvent disposer d'un matériel d'étude unique et adapté à leur contexte, ce qui va, à son tour, produire sans aucun doute toute une série d'analyses et de publications propices au développement du pays. Concernant les planificateurs politiques ainsi que les bailleurs de fond, il nous semble aussi souhaitable de reconsidérer l'utilité des multiples ateliers théoriques, conférences et séminaires. Bien que ces activités doivent contribuer à une politique partagée et concertée entre toutes les parties prenantes, elles ne servent souvent qu'à des discours obligatoires et à l'obtention d'une indemnité de transport. Ceci ne consiste pas seulement en une perte de temps, mais empêche surtout aussi la réalisation d'études qui dépassent le simple rapport descriptif.

Anvers, juin 2012

⁸¹ Quelques initiatives pour structurer ce secteur de la statistique ont été déjà lancées, dont le projet PNUD « Gouvernance économique » semble le plus étendu.

