

PARTIE II

L'évaluation des objectifs

8

L'évaluation de l'objectif de maîtrise de la croissance démographique en Afrique

D.M. SALA-DIAKANDA

IFORD, BP 1556, Yaoundé, Cameroun

Résumé

Cette introduction à la seconde partie traite de l'objectif de maîtrise de la croissance démographique, le plus généralement affiché dans les politiques de population en Afrique.

L'auteur rappelle tout d'abord que le but ultime des politiques de population est d'accroître le bien-être des populations concernées. L'évaluation des objectifs sera dès lors un exercice difficile qui peut toutefois se limiter à l'examen de la formulation de ces objectifs et des moyens prévus pour les atteindre.

A titre d'illustration, l'auteur passe en revue le cas de cinq pays africains présentant un large éventail de situations, y compris en termes de politiques de population : la Tunisie et l'île Maurice, deux pays pionniers en ce domaine ; le Kenya et le Ghana qui ont connu des fortunes diverses ; enfin, le Botswana, cas intéressant en raison de l'évolution récente de sa fécondité.

Lors d'un séminaire sur les politiques de population en Afrique organisé à Lomé en 1979, les participants avaient convenu qu'« une politique de population se définit comme un ensemble de mesures et de programmes destinés à contribuer à la réalisation des objectifs économiques, sociaux, démographiques et autres objectifs collectifs en intervenant sur les variables démographiques principales telles que la taille, la croissance, la distribution spatiale (nationale et internationale) de la population, ainsi que sur les autres structures démographiques, tout en mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité de la vie des populations du pays » [5].

Il ressort de cette définition qu'une politique de population peut viser l'une ou

l'autre variable ou structure démographique, qu'infléchir l'évolution démographique a pour but ultime d'accroître le bien-être des populations concernées et qu'enfin, l'efficacité de toute politique démographique ne peut être valablement évaluée sans faire référence aux objectifs fondamentaux de la stratégie globale de développement dont la politique de population n'est qu'un des aspects [7].

L'évaluation des objectifs des politiques et programmes de population ne semble donc pas être, on s'en doute, un exercice facile. Face à la difficulté évidente inhérente à un tel exercice, faut-il dès lors renoncer à évaluer les objectifs des politiques et programmes de population ? Nous ne le pensons pas. En effet une telle évaluation peut concerner non pas l'efficacité de la politique de population en tant que telle mais se limiter, par exemple, à la manière dont ces objectifs ont été formulés (clarté, précision, faisabilité, etc.) et à l'adéquation des moyens prévus pour les atteindre. De plus une telle évaluation peut être circonscrite à l'un ou l'autre seulement des domaines d'intervention d'une politique donnée de population. C'est cette approche qui a été adoptée ici. Par ailleurs, compte tenu de l'orientation généralement prise par les politiques de population en Afrique, seuls les objectifs liés à la maîtrise de la croissance démographique sont concernés.

Maîtriser la croissance démographique en Afrique : une nécessité

Il convient de rappeler que c'est au milieu des années 80, plus particulièrement à la Conférence africaine sur la population tenue à Arusha (Tanzanie) en 1984, qu'on a observé un changement sensible des positions gouvernementales africaines face à la nécessité d'adopter des politiques et programmes visant à maîtriser la croissance démographique quasi unanimement considérée comme excessive au regard de la croissance économique enregistrée sur le continent. Certains pays avaient cependant manifesté, bien avant la Conférence mondiale sur la population tenue à Bucarest en 1974, leur appui aux activités de planification familiale menées quasi exclusivement à l'époque par un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG). C'est le cas de l'île Maurice et de la Tunisie en 1964, du Kenya et de la Réunion en 1966, de la Gambie, du Ghana et du Zimbabwe en 1968, et du Bénin en 1969. Entre 1970 et 1974, treize autres pays dont trois francophones ont autorisé ce type d'activités ; il s'agit du Botswana, de l'Éthiopie, du Lesotho, du Liberia, du Mali, de la Namibie, du Nigeria, de l'Ouganda, du Swaziland, de la Tanzanie, du Togo, du Zaïre et du Zimbabwe. C'est seulement après 1974 que les autres pays, surtout francophones, se sont aussi lancés dans les programmes de santé maternelle et infantile avec une composante de planification familiale.

C'est ainsi qu'on observe que la proportion de pays africains considérant que leur taux d'accroissement démographique est « trop bas », « satisfaisant » ou « trop élevé », était respectivement de 16 %, 55 % et 29 % en 1976, 10 %, 40 % et 41 % en 1980 puis 7 %, 37 % et 56 % en 1989. On note par ailleurs que sur cinquante et un pays africains sept seulement (Côte-d'Ivoire, Djibouti, Gabon,

Guinée équatoriale, Libye, Mauritanie et Tchad), soit 14 %, déclarent ne fournir aucun appui aux programmes de planification familiale ; six pays les appuient indirectement (Bénin, Burkina Faso, Liberia, Sierra Leone, Somalie et Zaïre) et trente-huit, soit 75 %, sont directement impliqués dans des programmes de planification familiale.

Quelles que soient les causes profondes d'une telle évolution, on peut soutenir sans risque d'être contredit qu'une page importante de l'histoire démographique africaine a été tournée au cours de la décennie 80. Nous pensons d'ailleurs que dans l'état actuel des choses, caractérisé notamment par une connaissance de plus en plus précise des niveaux et tendances des phénomènes démographiques, de leurs causes et conséquences, ainsi que par une situation socio-économique de crise que traversent quasiment tous les pays africains — situation aux causes multiples et qui est loin d'être conjoncturelle —, la maîtrise de la croissance démographique devient une nécessité. Il est en effet politiquement irréaliste et à la limite suicidaire de perpétuer de façon inconsidérée des attitudes du type « laisser-faire », voire franchement pro-natalistes naguère prônées pour des raisons essentiellement idéologiques. Il n'est pas en revanche moins dangereux de cultiver des attitudes et comportements individuels susceptibles de mettre en danger la survie même du groupe. Il y a donc un équilibre fondamental à trouver, capable de satisfaire les intérêts individuels légitimes et les intérêts collectifs non moins légitimes ; l'harmonie dans les relations entre les peuples, aussi bien au niveau national, continental que planétaire en dépend très largement. Dès lors, sur le plan strictement démographique, c'est là un des objectifs généraux à inscrire en bonne place et en lettres d'or dans les nouvelles politiques de maîtrise de la croissance démographique.

Quels objectifs démographiques et avec quels moyens ?

Étant donné l'évolution observable des idées et attitudes en matière de population en Afrique, la question que l'on pourrait se poser est : dans quelle mesure cette évolution s'est-elle traduite dans les faits ? Plus particulièrement, cette évolution a-t-elle conduit à la fixation de nouveaux objectifs démographiques à atteindre ? Dans l'affirmative, quels sont les groupes cibles visés ? Quels sont ces objectifs ? Ont-ils été correctement formulés, c'est-à-dire sont-ils clairement définis, quantifiables et réalistes ? Quel est leur horizon temporel ? Peuvent-ils être évalués ? Reflètent-ils les aspirations profondes des populations concernées ou, tout au moins, celles-ci peuvent-elles très rapidement les intérioriser ? Ont-ils été intégrés dans une stratégie globale de développement des pays concernés (dans la mesure où de telles stratégies existent) ? Prennent-ils en compte les dimensions individuelle et collective inhérentes à toute évolution sociétale ? Quels sont les moyens humains, institutionnels et financiers mis en œuvre pour les atteindre ? Ceux-ci sont-ils adéquats, répartis de façon judicieuse et immédiatement mobilisables ? Etc.

C'est à cet ensemble d'interrogations, et bien d'autres encore, que cette seconde partie devrait pouvoir apporter quelques éléments de réponse, sans prétention d'exhaustivité étant donné la complexité du sujet et surtout l'absence d'une docu-

mentation appropriée et couvrant un espace temporel et géographique varié. Les quelques documents disponibles ne donnent d'ailleurs généralement pas les informations sur le processus ayant conduit à la fixation des objectifs retenus et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Par ailleurs, en dehors d'une évaluation *in vivo*, la seule évaluation « sur papier », telle que tentée ici, demeure insuffisante. On n'insistera jamais assez pour souligner que tout cela limite considérablement l'évaluation que l'on peut faire des politiques et programmes de population jusque-là adoptés.

Quelques brèves études de cas

Nous terminons ce chapitre introductif en évoquant très rapidement et à titre d'illustration quelques cas particuliers : la Tunisie, l'île Maurice, le Kenya, le Ghana et le Botswana ; non pas que ces pays présentent la documentation la plus complète pour conduire une évaluation des objectifs des politiques et programmes mis en œuvre telle qu'envisagée ici, mais parce qu'il s'agit là des pays d'avant-garde en matière de politique de population en Afrique et dont les évolutions sont très différentes. En effet, dans le contexte africain, la Tunisie et l'île Maurice sont considérés comme des succès alors que le Kenya et le Ghana ont plutôt connu des fortunes diverses ; le Botswana, que nous évoquerons brièvement, constitue par ailleurs un cas intéressant en raison notamment de l'évolution récente de sa fécondité.

La Tunisie

Dès 1956, la Tunisie a adopté un nouveau Code du statut de la personne qui a aboli la polygamie et la répudiation, introduit le droit des femmes au divorce, fixé l'âge minimum pour le mariage à 15 ans (pour les femmes) et 18 ans (pour les hommes) et exigé que la future épouse donne son consentement au mariage. En 1960, une disposition législative a limité les allocations familiales aux quatre premiers enfants. L'importation de produits contraceptifs a été autorisée en 1961 et, en 1964, l'âge minimum au mariage a été à nouveau relevé, à 17 ans pour les femmes et 20 ans pour les hommes. Un programme de planification familiale a été lancé à l'échelle nationale en 1966. Selon le plan établi pour 1973-1974, l'objectif minimal poursuivi était de réduire le taux global de fécondité (175 naissances pour 1 000 femmes de 15 à 49 ans en 1971) de 2,5 points chaque année. C'est notamment pour atteindre cet objectif que, dès 1973, l'avortement a été déclaré légal pendant les trois premiers mois de grossesse, même pour des raisons sociales et sans le consentement du mari ; l'Office national du planning familial et de la population a été créé la même année. En 1987, l'État a entrepris l'élargissement de ce programme pour que les services de planification familiale soient mis à la disposition de tous les citoyens où qu'ils se trouvent.

A en juger à partir des seules informations disponibles, on peut affirmer que les objectifs poursuivis par la Tunisie étaient non seulement réalistes mais sur-

tout clairement définis ; les mesures socio-démographiques prises semblent être adéquates au regard des résultats obtenus dans un laps de temps relativement court. Voici quelques-uns des effets de cette « politique » du législateur tunisien : l'âge moyen au premier mariage des femmes n'a cessé d'augmenter ces 30 dernières années, passant de 19,3 à 20,9 ans entre 1956 et 1966 puis à 24,3 ans en 1984 ; la proportion de femmes mariées à 15-19 ans est passée de 41,5 % en 1956 à 19,0 % en 1966, 10,6 % en 1975 puis 6,9 % en 1984 ; une proportion de femmes mariées âgées de 15-49 ans de l'ordre de 40 % utilise la contraception en 1988 : c'est l'une des plus fortes d'Afrique ; le nombre d'enfants par femme est passé de 7,2 en 1966 à 5,7 en 1976 puis à 4,1 en 1985-1990 ; le taux d'accroissement naturel est passé de 3,0 % en 1966 à 2,6 % en 1982 et serait aujourd'hui de l'ordre de 2,0 % ; le taux de mortalité infantile est passé de 200 pour mille naissances dans les années cinquante à 50 pour mille en 1988, etc.

L'île Maurice

L'île Maurice est non seulement un autre pays africain pionnier en matière de politique de population, mais aussi un autre exemple de réussite. En effet, dès 1964 le gouvernement a apporté son appui aux activités de planification familiale et en 1965 une position officielle a été adoptée à ce sujet. Dès 1969, il a cherché à ramener le taux brut de reproduction qui était de 1,9 en 1969, à 1,2 entre 1980 et 1985. En 1972, l'État a pris sous son entière responsabilité la planification familiale et la protection maternelle et infantile, sans pour autant mettre fin à l'initiative privée qu'il continue du reste à subventionner. L'avortement est autorisé lorsqu'il s'agit de sauver la vie de la mère.

Comme dans le cas de la Tunisie, bien qu'à un moindre degré, les objectifs poursuivis par l'île Maurice sont clairs et réalistes. Les plus récentes estimations démographiques montrent d'ailleurs que, depuis le lancement des activités de planification familiale jusqu'à ce jour, la fécondité des femmes mauriciennes est passée de 4,3 à 2,0 enfants par femme, soit une baisse de 53 % ramenant ainsi le taux annuel moyen d'accroissement démographique de 1,9 à 1,2 % au cours de la même période. L'âge moyen des femmes à la première union est passé de 19,3 ans en 1952 à 22,5 ans en 1972, puis à 23,8 ans en 1983 pendant que la proportion de femmes mariées âgées de 15-19 ans se situait à 41,5, 13,2 et 10,7 % respectivement. En 1987, ce pays était classé deuxième en Afrique après la Tunisie, en termes d'accessibilité et de disponibilité des services de planification familiale. Enfin, depuis 1989 le gouvernement considère que le niveau de croissance démographique atteint est satisfaisant et qu'il faut le maintenir tout en réduisant l'immigration.

Le Kenya

Le Kenya, autre pays africain pionnier en matière de politique de population, se situe cependant aux antipodes par rapport aux cas tunisien et mauricien souvent pris comme modèles de référence sur le continent. Bien qu'en effet, l'appui officiel du Kenya aux activités de planification familiale ait été donné en 1966,

suivi du lancement en 1967 d'un programme national — le premier du genre en Afrique noire —, c'est seulement dans le plan quinquennal 1975-1979 que la réduction du taux d'accroissement démographique a été retenue comme objectif gouvernemental. Il s'agissait, pour le gouvernement, d'infléchir la fécondité afin de faire passer le taux d'accroissement démographique de son niveau de 1975-1979, soit 3,9 %, à 3,0 % en 1980 puis à 2,8 % pour l'an 2000. Pour ce faire, l'information, l'éducation et les services en matière de planification familiale devaient être fournis sur demande et gratuitement dans tous les hôpitaux et autres centres gouvernementaux de santé. Un accent particulier était également mis sur la santé de la mère et de l'enfant et sur l'assistance à apporter aux couples souffrant d'infécondité. La loi de 1976 sur le mariage faisait passer l'âge minimum au mariage à 18 ans pour les femmes et 20 ans pour les hommes ; l'avortement était autorisé pour préserver la santé maternelle.

Comparativement aux deux premiers cas, la réduction du taux de croissance démographique en un temps record, de 1975 à 1980, était un objectif peu réaliste eu égard, notamment, aux mesures d'accompagnement peu vigoureuses prises pour l'atteindre. Au début des années 80, le Kenya était certes le pays d'Afrique au Sud du Sahara où les méthodes contraceptives étaient les moins ignorées des femmes mais on y observait aussi, paradoxalement, l'une des prévalences contraceptives les plus faibles (7 % en 1977-1978) associée à une fécondité alors la plus élevée du continent avec un peu plus de 8 enfants par femme. Même si la croissance démographique du Kenya reste encore aujourd'hui parmi les plus élevées au monde (3,6 % en 1985-1990), les choses semblent cependant évoluer depuis peu avec le léger ralentissement observé du taux d'accroissement démographique à la suite de la baisse récente de l'indice synthétique de fécondité qui serait passé de 8,1 au début des années 70 à 6,7 en 1989. La proportion d'adolescentes mariées est passée de 29 % à 26 % entre 1977 et 1984, puis à 20 % en 1989. Quant à la proportion de femmes qui se marient avant l'âge de 15 ans, elle est passée de 44 % pour les anciennes générations de femmes (40-44 ans) à 4 % seulement pour les nouvelles (15-19 ans), suggérant ainsi l'élévation de l'âge moyen au mariage au cours des 25 dernières années. Au même moment, la prévalence de la contraception a connu une hausse marquée : en 1989, 27 % des femmes mariées avaient recours à une méthode de contrôle des naissances contre 14 % en 1984 et 6 % en 1977-1978. La taille idéale moyenne de la famille était de 4,4 enfants en 1989 contre 5,8 en 1984. L'Enquête Démographique et de Santé révèle aussi que plus de la moitié des naissances récentes étaient soit simplement non désirées, soit souhaitées pour plus tard et que 78 % des femmes mariées âgées de 15 à 49 ans avaient besoin de la planification familiale, soit pour espacer les naissances (26 %), soit pour les limiter (52 %). Le Kenya serait même devenu le premier pays africain, suivi de la Tunisie et du Botswana, où le désir d'arrêter les naissances est plus répandu que celui de les espacer ; partout ailleurs, c'est l'inverse que l'on observe. Comme Maurice, le Kenya considère depuis 1989 qu'il y a lieu de réduire le niveau d'immigration.

Le Ghana

Dès 1969 le Ghana, qui a adopté une politique officielle visant à réduire le taux

d'accroissement de la population, appuie les activités de planification familiale pour la mise en œuvre de cette politique. Le plan quinquennal 1973-1978 prescrit comme objectif de réduire la croissance démographique, qui était d'environ 3,9 % en 1970, à 1,8 % en l'an 2000, l'indice synthétique de fécondité devant être réduit à 4 enfants par femme à la fin du siècle. Le gouvernement a réaffirmé cet objectif en 1984. Pour l'atteindre, les services de planification familiale ainsi que l'information et l'éducation en cette matière sont supposés être accessibles à tous, quels que soient l'âge, le nombre d'enfants vivants ou les moyens de paiement. Par ailleurs, dès 1974, le secteur de distribution et de vente de produits contraceptifs, jusque-là contrôlé par la « Ghana National Trading Company », était libéralisé. Les allocations familiales ont été réduites et le travail des enfants interdit ; la scolarisation des filles et l'emploi des femmes en dehors du foyer ont été encouragés afin d'accroître leur participation au processus de développement. En 1985, l'avortement a été libéralisé et la stérilisation légalisée.

Le moins qu'on puisse dire est que l'objectif consistant à réduire de 55 % en 30 ans le taux de croissance démographique était un objectif relativement ambitieux. L'examen d'un certain nombre d'indices démographiques montre d'ailleurs que les objectifs, du reste assez généraux, assignés à la politique ghanéenne de population n'ont pas du tout été atteints. En effet, les enquêtes les plus récentes montrent que la proportion de femmes mariées âgées de 15-49 ans qui utilisent une méthode moderne de contraception est passée de 6 % à 5 % entre 1980 et 1988 pendant que celle des femmes qui désirent limiter leurs naissances est passée de 10 % à 23 % au cours de la même période. La fécondité, quasi stationnaire, est passée de 6,9 à 6,4 enfants par femme en 30 ans.

Le Botswana

Comme la Tunisie, l'île Maurice et le Ghana, le Botswana a adopté, depuis 1970, une politique visant à réduire le taux d'accroissement de la population afin de promouvoir le bien-être familial. Selon le plan quinquennal de développement 1970-1975, ce taux d'accroissement ne devait pas dépasser 2,5 % par an tout au long de la décennie 70. Dès 1971, des programmes de santé maternelle et infantile et de planification familiale sont développés avec l'objectif d'atteindre 15 % de femmes mariées comme acceptantes des services de ces programmes. En 1984 le gouvernement s'est employé à promouvoir une nouvelle approche dans le domaine des activités de planification familiale en retenant comme population-cible non seulement les femmes mais aussi les hommes, tout en déployant des efforts pour l'éducation des jeunes à la parenté responsable pour, notamment, lutter contre le phénomène de la fécondité des adolescentes qui concernait, à l'époque, 23 % des jeunes filles de 15-19 ans. Dans certaines circonstances particulières, les pratiques d'avortement et de stérilisation étaient autorisées.

L'évolution récente de la fécondité dans ce pays constitue probablement une réponse exemplaire à une politique volontariste de bien-être social et de maîtrise de la croissance démographique.

Références

1. DHS, National council for population and development (1989). Kenya. Demographic and Health Survey, 158 p.
2. DHS, Central statistics office (1989). Botswana Family Health Survey II, 1988, 165 p.
3. DHS, Central statistics office (1989). Zimbabwe Demographic and Health Survey, 170 p.
4. DHS, Ghana statistical service (1989). Ghana Demographic and Health Survey, 1988, 190 p.
5. IFORD (1980). Rapport final du séminaire sur les politiques de population en Afrique. Lomé, 12-16 mars 1979, Yaoundé, 45 p.
6. Nortman D., Hoffstatter E. (1976). Programmes de population et de planning familial : un tour d'horizon. *Bulletin de Démographie et de Planning Familial*. The Population Council, New York, 143 p.
7. Sala-Diakanda M. (1991). De l'émergence de politiques de population en Afrique. *Politiques Africaines*, Karthala, Paris, n° 44 — Politiques de Population : 37-49.
8. United Nations (1987). *World Population Policies*. Population Studies n° 102, New York, 245 p.

9

Les objectifs et moyens des politiques de population en Afrique

J. BOUTE

Institut Catholique, BP 11628, Yaoundé, Cameroun

Résumé

L'examen des documents de base permet l'évaluation des motifs de la politique, des objectifs, des moyens et de la formulation de leur mise en œuvre.

Les motifs d'une politique tiennent à la perception des problèmes résultant d'une analyse de la situation démographique. Leur formulation peut évoluer dans le temps.

La formulation des objectifs peut ne pas toujours accuser une cohérence stricte avec la perception des problèmes exprimée par le gouvernement. Ces objectifs peuvent être trop nombreux et risquer l'éparpillement. Ils appellent une complémentarité entre eux et doivent se concrétiser dans des buts spécifiques.

Les moyens doivent être cohérents entre eux et correspondre aux objectifs en évitant les décalages et les motivations opportunistes. Il faut rechercher la convergence de moyens multiples, notamment : les mesures légales et socio-économiques, les arrangements institutionnels et les moyens financiers. L'incorporation de la politique démographique aux plans de développement offre avantages et inconvénients qu'il convient de peser dans chaque cas.

L'Afrique a pris conscience de la nécessité d'interventions gouvernementales dans la maîtrise de l'évolution des variables démographiques [11], mais comment ce changement de discours s'est-il concrétisé dans les actes ? [12].

On discutera ici de certains problèmes liés à la présentation des politiques telle qu'elle apparaît dans les documents de base rédigés sous la responsabilité des gouvernements pour exposer le contenu de leur politique de population. On ne reprendra pas des tableaux d'ensemble réalisés déjà de manière approfondie dans les analy-

ses basées sur les réponses des gouvernements aux questionnaires envoyés par les Nations Unies [4, 15]. On n'analysera pas non plus à fond les textes de base des politiques de tel ou tel pays en particulier. Il ne s'agit pas de mettre en lumière tous les cas d'espèce, mais d'attirer l'attention sur certains points à considérer dans l'évaluation des documents de base. Nous nous contenterons de mettre en relief certains aspects des présentations qui permettent d'évaluer les politiques au niveau des formulations qu'en donnent les gouvernements. Il s'agit surtout de discuter la façon dont les textes gouvernementaux présentent les options de base, les objectifs à atteindre et les moyens préconisés pour y parvenir.

D'autres aspects liés à l'évaluation des politiques de population ne seront donc pas abordés. Ainsi n'est-il pas de notre propos de traiter de l'évaluation des procédures effectivement utilisées dans l'application des politiques exprimées ou d'en apprécier la continuité et la réussite sur le terrain. Il est donc évident que le point de vue de notre exposé sera partiel, car peut-on évaluer une politique imprimée dans un document sans en comparer le contenu avec ce qui a fait ses preuves sur le terrain ? Il est bien certain qu'à côté de l'évaluation des textes, il reste indispensable de mener des enquêtes de « succès » ou de « performance ». Ce qui est « bien pensé » n'est pas nécessairement ce qui « marche » le mieux. A ce niveau on ne peut qu'insister sur la nécessité pour les gouvernements de se doter de moyens d'analyse. Pour ce qui concerne plus particulièrement la continuité, on peut la déceler dans la succession de textes reformulés, mais seul le suivi des enquêtes permettra de savoir vraiment si elle existe dans les faits.

A propos des textes de formulation, force est de constater une dispersion fréquente des composantes d'une politique démographique : celles-ci ne sont pas nécessairement réunies dans un seul document. Chacune des variables majeures de la situation démographique est déterminée par une myriade d'influences et est associée à une multitude d'interventions gouvernementales à effets directs ou indirects [15, p. 37]. Après 1984 cependant, les gouvernements ont tenu généralement à consigner l'essentiel de leur politique de population dans un document de base principal.

Les documents de base des politiques de population comportent tous des éléments communs plus ou moins clairement distingués :

- exposé des motifs de l'adoption de la politique de population choisie ;
- énoncé des objectifs ;
- détermination des moyens.

On doit donc rechercher, lorsque l'on veut évaluer un énoncé de politique de population, comment apparaissent et ce que valent ces divers éléments. Ils ne sont pas toujours rangés didactiquement dans des parties séparées, mais peuvent se trouver mélangés pour des raisons de présentation.

Exposé des motifs, objectifs et buts spécifiques

Motifs de la politique

Il y a lieu de distinguer éventuellement les motifs pour lesquels le gouvernement décide de recourir à une politique de population des motifs qui décident en faveur d'une forme de politique bien précise.

L'énoncé de ces motifs dérive dans la plupart des cas de l'analyse tant de la situation démographique présente du pays avec les problèmes qu'elle pose que de l'évolution prévue pour l'accroissement, les répartitions et la distribution avec les problèmes attendus de cette évolution. Les résultats de cette analyse apportent une part majeure des justifications mises en avant pour l'adoption de la politique choisie.

C'est dans l'exposé des motifs que le gouvernement indique sa perception des problèmes démographiques auxquels le pays est confronté et comment, dans les grandes lignes, il envisage d'y faire face [3]. L'exposé des raisons mises en avant pour adopter une politique reflète la compétence de ses auteurs, fait apparaître la qualité des données disponibles et révèle souvent dans sa forme et dans son fond des influences extérieures tant intellectuelles que politiques montrant que les rédacteurs de l'exposé sont tributaires de connaissances plus ou moins approfondies de théories ou de modèles connus [8] et que l'Afrique a été marquée par les idéologies nées ailleurs en matière de politique démographique [2, 13]. De plus en plus cependant, les positions des divers pays se rejoignent et revêtent une coloration propre dans leur convergence [12]. Les réponses aux questionnaires des Nations Unies montrent comment les problèmes sont envisagés et comment leur compréhension se modifie. Ici aussi des accents peuvent se déplacer et des idées nouvelles émerger parmi les points considérés comme fondamentaux. Il suffit, par exemple, de constater dans quelle mesure l'environnement s'est taillé une place récemment parmi les éléments à considérer. Il deviendra de plus en plus intéressant d'examiner pour chaque pays les évolutions qui se sont introduites dans les motifs avancés pour fonder la politique adoptée.

En bref, on peut dire que le choix d'avoir une politique combine les effets d'interactions complexes entre des forces et des facteurs tels que les idéologies politiques, les structures, les objectifs, les circonstances économiques, sociales et culturelles, les considérations écologiques et les niveaux et tendances des réalités démographiques du pays.

Au lieu de précéder l'énoncé de la politique nationale de population dans des chapitres préliminaires, l'exposé des motifs peut accompagner la formulation des objectifs : pour justifier une action visant par exemple à abaisser le taux de croissance, on fait alors appel aux déséquilibres entre les visées nationales et les ressources disponibles et à la nécessité de faciliter le développement et de réduire la pression exercée sur les terres cultivables, sur la production alimentaire et énergétique, sur les offres d'emploi et sur les équipements assurant santé et éducation.

Énoncé des objectifs

L'énoncé des objectifs poursuivis et des buts recherchés peut être formulé en terme de recherche de valeurs de société contribuant au développement général. Dans ce cas il indique en fait que la politique démographique ne trouve pas sa fin en soi mais contribue avec d'autres politiques à une fin commune que le Plan d'Action de Bucarest a nommé « qualité de vie ». Mais cet énoncé peut être écrit de façon plus opérationnelle en faisant l'énumération de buts spécifiques à atteindre. Nous nous occupons ici principalement des objectifs et buts spécifiques qui

ont été formulés ; plus loin il sera question des points concrets à réaliser et des moyens envisagés pour y parvenir.

Tous les pays de l'Afrique, malgré leur diversité, partagent certains buts sociaux tels que l'amélioration des conditions de vie de leurs citoyens à travers de meilleures conditions sanitaires, des niveaux d'éducation plus élevés, des disponibilités de logement meilleures et des possibilités plus abondantes d'emploi. Ces objectifs généraux sont souvent affirmés sous forme d'appel pour une amélioration du bien-être social, un équilibre meilleur entre les populations et les ressources et une amélioration de la qualité de vie. On pourrait donner comme illustration de cela l'exemple du Nigeria en 1988 ou celui de la Zambie en 1989 [7].

Certains objectifs sont dictés directement par des pressions exercées par des institutions internationales qui en font une condition pour l'obtention de certains avantages financiers ou économiques. Ainsi en fut-il pour la Tanzanie qui a adopté un objectif de réduction de l'accroissement de population pour répondre à une condition du FMI [8].

Un des aspects à considérer dans l'évaluation est la cohérence entre les constatations des gouvernements sur l'état général de la démographie nationale et les objectifs. On songe au cas d'un gouvernement qui constate que son taux d'accroissement est trop rapide mais adopte cependant des mesures qui ne cherchent pas vraiment à ralentir la croissance.

Lors de leur dernière réunion à Dakar en décembre 1992, les experts de la CEA convinrent que les politiques de population devaient déborder la planification familiale et inclure la réduction de la mortalité infantile et maternelle, les migrations et la distribution de la population ainsi que des programmes visant la jeunesse et les femmes [14, p. 51]. On peut se demander s'il n'y a pas trop d'objectifs. Dans la compétition internationale, les gouvernements cèdent à l'envie d'être complets, dans un document unique ou une énumération de résolutions multiples (137 résolutions au Cameroun en 1985)⁽¹⁾ et à s'offrir aussi la satisfaction de présenter des documents d'orientation n'oubliant rien et touchant *a priori* tous les domaines où, de l'avis général, une politique démographique est appelée à s'exercer. Dans la foulée, on constate cependant à Dakar que des ressources adéquates devraient être dégagées pour assurer le succès de la réalisation de tous les programmes envisagés. Mais y a-t-il des chances pour que ces ressources soient disponibles pour la réalisation des actions multiples que requiert la diversité des objectifs étalée dans les textes ?

Les gouvernements se sont aperçus qu'ils avaient tous des problèmes de population et ils en sont venus à déterminer avec plus de précision les champs d'application de leur politique, non seulement en matière de croissance de la population mais aussi en matière de répartition de la population ou d'inacceptabilité des niveaux de mortalité, tout cela examiné en liaison étroite avec le développement. De ce fait, il existe un accord pour considérer comme matières principales et non exclusives : la croissance, la fécondité, la mortalité et la mobilité.

Un des aspects de la conception et de la formulation des objectifs est la complémentarité dont il faut tenir compte pour leur réussite. Par exemple, pour avoir une politique de migration régionale cohérente, il est souvent nécessaire d'allier un objectif portant sur les villes, grandes et moyennes, avec un objectif de reva-

(1) Voir dans cet ouvrage le chapitre 11 rédigé par A. Kamdoum.

lorisation des milieux ruraux [10]. Mais à quel niveau cela est-il nécessaire ? N'est-ce pas plutôt au niveau des mesures groupées qu'à celui des objectifs ? Ceux-ci ne devraient pas être énumérés comme des points d'inventaire, mais gagneraient à être hiérarchisés et clairement formulés.

Il faut aussi souligner que souvent les gouvernements sont aidés dans la fixation des objectifs par des campagnes internationales qui envisagent une série de mesures destinées à l'amélioration d'un aspect de la situation démographique. Les conférences internationales servent en général à souligner les aspects multiples de certains problèmes et à en rechercher les solutions. C'est à chaque gouvernement d'en intégrer les profits dans l'élaboration de sa politique démographique. On peut citer dans cet ordre d'idée l'Initiative de Bamako destinée à aider la diffusion des soins de santé primaires à travers l'Afrique subsaharienne. En 1990, quinze pays avaient mis en place des programmes en conformité avec cette initiative et six autres les préparaient. On peut mentionner aussi la Conférence de Nairobi en 1987 pour une maternité sans risque dont les recommandations furent mises en œuvre par la suite dans plusieurs pays. Ou encore la conférence de Khartoum en 1988 sur la dimension humaine du relèvement et du développement de l'Afrique qui remit devant les yeux les dimensions et les implications de l'exode des cerveaux [15]. Mais chaque fois le tir se concentre sur une nouvelle cible (éradication du ver de Guinée, lutte contre le paludisme ou contre la cécité des rivières, offensive anti-sida) et l'on risque l'éparpillement, la dispersion. Et les efforts accomplis, tout en relevant en principe d'une politique démographique, ne sont pas considérés effectivement comme en faisant partie dans la pratique.

Buts spécifiques

L'exposé des objectifs à poursuivre peut se concrétiser par une liste de points à réaliser. Il faut donc examiner dans une politique démographique comment se présentent les buts spécifiques qui sont avancés par les gouvernements comme élaboration et application des objectifs généraux.

Un exemple que l'on peut citer est celui de la politique de population du Togo⁽²⁾ qui envisage en 1988 [7] :

— de promouvoir dès que possible parmi les Togolais une prise de conscience du problème démographique et des répercussions d'un accroissement rapide de population sur le développement ;

— de procurer à tous la nécessaire information et l'éducation au sujet des avantages d'une dimension raisonnable de la famille qui permettra à chaque famille et au pays d'atteindre l'autosubsistance ;

— de fournir aux jeunes une instruction relative à la population, à la sexualité, à la prévention des naissances et à la planification familiale avant qu'ils n'atteignent l'âge du mariage et de la procréation, afin de les aider à être des parents responsables et à limiter la dimension de leur famille au nombre d'enfants qu'ils sont capables d'élever ;

— de faciliter à chaque couple et à chaque individu le libre accès à toute l'information relative à la contraception et aux méthodes et services de planification familiale à un coût abordable en vue de les aider à réguler leur fécondité ;

(2) Voir dans cet ouvrage le chapitre 23 rédigé par K. Kowonou.

- de procurer des programmes de régulation de la fécondité qui répondent aux besoins des couples, leur permettant d'atteindre un accomplissement raisonnable ;
- d'améliorer la collecte régulière et l'analyse des données démographiques et l'utilisation de ces données pour la planification du développement économique et social ;
- de renforcer l'intégration du développement rural et urbain en vue d'améliorer les conditions de vie dans le pays et d'arrêter l'exode rural.

Ce genre d'énumération, tout en revêtant déjà un caractère spécifique, demeure encore assez général et souvent de nature plutôt qualitative. La formulation de la politique de certains pays s'efforce de présenter la plupart de ces buts spécifiques sous une forme plus concrète par la détermination de cibles quantitatives précises comme d'atteindre tel niveau de l'indice synthétique de fécondité en telle année, ou d'atteindre telle espérance de vie à la naissance en 10 ans. Une bonne illustration de ce genre de formulation se trouve dans le texte émis par le gouvernement du Liberia en 1987 [7]. Chaque but spécifique compare l'indicateur actuel avec le niveau qu'il devrait atteindre prochainement et celui qu'on vise d'ici l'an 2000. On ne peut se défendre de l'impression d'être entraîné dans une spirale ludique facile. La recherche de moyens efficaces pour avancer effectivement dans la direction du but visé paraît autrement crédible !

Adéquation et cohérence des moyens

Le choix des moyens

Après l'établissement d'un schéma général pour la politique comprenant les raisons de la politique, les objectifs généraux et les buts spécifiques à poursuivre, on examine l'énumération des moyens envisagés. Par moyens, on entend toutes les mesures concrètes que l'on prend, les actions que l'on mène et les instruments que l'on se donne afin de réaliser les changements nécessaires à l'obtention des objectifs.

L'évaluation cherchera donc à percevoir une adéquation entre moyens et objectifs. Le choix des moyens doit correspondre aux objectifs. Il faut donc bien comprendre le contenu de ces derniers. Ainsi certains gouvernements assignent à leur politique de fécondité un objectif démographique prioritaire : modifier le taux d'accroissement de la population. D'autres, au contraire, lui assignent avant tout un objectif non démographique, par exemple le bien-être des familles. Cette distinction détermine en dernière instance le type et le degré de l'intervention estimée la plus appropriée. Même si les moyens préconisés restent dans la ligne des objectifs, n'y a-t-il pas trop souvent décalage, et partant perte d'efficacité [9, p. 80] ?

Des motivations répondant à des nécessités politiques peuvent inspirer l'adoption de certaines mesures. Lorsque ces motivations sont de nature opportuniste, ni elles ni les actions opératoires qui en découlent ne figurent dans les documents de base des politiques démographiques. Prenons la migration internationale en Afrique. Il n'y a pratiquement aucun lien organique entre cette migration et le reste de la politique démographique [15]. Trois populations cibles s'y retrouvent : les réfugiés, les travailleurs étrangers, les étrangers irréguliers. Considérons par

exemple le rapatriement : certains gouvernements s'efforcent de rappeler leur main-d'œuvre établie à l'étranger d'où incitations fiscales et accès prioritaire au logement et aux biens immobiliers (Algérie). D'autres adoptent des politiques de clémence et d'amnistie pour encourager les exilés politiques à rentrer (Guinée, Angola). Dans le domaine de l'expulsion, la politique semble être tributaire de sautes d'humeur (expulsion de Ghanéens du Nigeria ; de Nigériens du Gabon ; de Zaïrois du Congo...) plutôt que de prises de position de longue haleine. Les mesures adoptées semblent aller à l'encontre des résolutions prises de divers côtés pour régulariser et faciliter la libre circulation des personnes entre pays africains, que ce soit en Afrique de l'Ouest (Sommet de Dakar, 1979), au Maghreb ou en Afrique centrale pour certaines catégories de nationaux comme les étudiants, les chercheurs et les habitants de régions limitrophes. L'Afrique du Sud mise à part, les migrations de travailleurs se présentent le plus souvent de façon très désordonnée sans structure de régulation et sans possibilité de déterminations statistiques suffisantes. Le Gabon est un des pays qui a pris des dispositions pour contrôler les migrations illégales.

Un des critères d'évaluation pour le choix des mesures peut être la date récente ou plus ancienne où une politique de population a été adoptée. Il est normal qu'un pays n'ayant décidé que récemment de mettre sur pied une politique de population ne tire ni d'une expérience acquise par les responsables ni d'habitudes nouvelles de la population les leçons de réalisme acquises dans les pays à politique de population plus ancienne. Il y a cependant des mesures qui deviennent des lieux communs, comme par exemple l'intégration de la planification familiale aux services de la santé maternelle et infantile.

Les mesures concrètes peuvent être regroupées organiquement de quantité de manières, dans des projets ou programmes confiés pour conception et exécution à différentes sortes d'intervenants. On peut dire que l'on trouve rarement un organigramme exhaustif de la manière dont se structurent projets et programmes. Un aspect intéressant à observer à ce propos sera la manière de considérer le rôle de l'État. Pour la fécondité, par exemple, les antinatalistes convaincus lui assignent un rôle plus grand ; les autres voient plus volontiers l'État travailler en association avec des organisations privées jouissant d'une plus ou moins grande autonomie. Souvent les uns et les autres recourent aux mêmes mesures, mais selon un dosage et des modalités d'application différents.

La complémentarité des moyens

Une autre adéquation à dégager dans une politique sera la cohérence des moyens entre eux. Qu'est-ce qu'on appelle une stratégie incohérente ? Quand les conséquences non prévues d'autres politiques viennent contrarier, diminuer ou annihiler les effets attendus, ou bien quand à l'intérieur de la politique démographique on recherche des objectifs contradictoires (rare) ou des objectifs compatibles mais par des moyens qui se détruisent ? Par exemple, un plan d'implantation industrielle visant à la création d'emplois contredit le plan de redistribution territoriale avec création de communautés agricoles viables.

Il y a lieu de parler encore de la multiplicité et de la complémentarité des moyens. Nous touchons ici à nouveau à la question importante mentionnée plus

haut. Autant il est souhaitable que les objectifs ne soient pas alignés n'importe comment, autant il paraît indispensable qu'un faisceau de moyens convergents soit invoqué pour que la réussite ait des chances de se faire jour [10]. On pense particulièrement aux interventions économiques et sociales comme moyens indirects pour modifier les tendances démographiques. On ne se contente plus d'y recourir pour « répondre » à ces tendances [11]. On peut parler aujourd'hui d'une prise de conscience des gouvernements de la nécessité d'interventions à caractère multidimensionnel sur les tendances démographiques spontanées.

Mais peut-on vraiment dire, même avec un recul de dix ans, qu'« on observe de moins en moins de mesures visant à modifier isolément la fécondité, la mortalité ou la mobilité géographique » [11] ? En effet, la conception et la recherche de moyens pour la lutte contre la mortalité notamment restent encore assez distinctes des autres aspects de la politique démographique et relèvent d'une politique de santé largement autonome. On peut aussi douter que les mesures prises en vue de la modification de la distribution de la population soient réellement conçues en complémentarité avec les actions à mener pour modifier les variables démographiques du mouvement naturel. Il n'est d'ailleurs pas évident que cela soit indispensable pour obtenir un résultat.

Un autre aspect à évaluer dans le choix des moyens sera la détermination des groupes-cibles. Sont-ils bien choisis, par exemple pour la fécondité des adolescents, l'âge au mariage, la cohabitation, l'avortement ?

Parmi les moyens prévus, il faut évaluer la pertinence du personnel envisagé pour la réussite des actions programmées. Y a-t-il le personnel adéquat en nombre et en compétence pour formuler, réaliser et évaluer les programmes spécifiques ?

Il est indispensable que les mesures d'accompagnement viennent à l'appui des mesures spécifiques. Leur choix judicieux dépend du progrès actuel de la science et de la connaissance qu'en ont les auteurs de la politique. Une des raisons expliquant pourquoi l'on constate que les résultats des politiques sont relativement limités sera le manque de connaissance adéquate au sujet des problèmes démographiques à un double niveau :

— les connaissances générales que la science elle-même n'a pas encore percées : les problèmes théoriques font que l'extension de moyens adéquats reste encore limitée. Par exemple, les relations complexes entre les mesures prises sur le plan de la macro-économie et sur celui des politiques sectorielles d'une part et les répercussions qu'elles exercent dans le domaine démographique visé d'autre part sont souvent mal comprises et la distinction n'est pas faite entre les effets immédiats et les conséquences à plus long terme ;

— la vulgarisation de connaissances exactes et utiles déjà acquises par d'autres pays plus expérimentés et qui permettraient d'avoir une meilleure perception des problèmes et des mesures possibles d'amélioration. Cela serait particulièrement utile pour orienter le choix vers des moyens qui peuvent réussir lorsque le cadre général économique-social n'est pas assuré. Par ailleurs les transpositions de pays à pays exigent une certaine prudence : l'inexpérience et l'importation d'instruments peuvent conduire à une inadaptation aux conditions particulières d'un pays donné.

Nécessité d'une convergence de moyens multiples

Le manque de connaissance adéquate — qui peut se présenter au niveau de la fixation des objectifs — est surtout préjudiciable au niveau des moyens et des mesures d'accompagnement. Le manque de connaissance mène souvent à n'appliquer qu'un ou deux instruments de politique là où un ensemble cohérent de plusieurs instruments serait nécessaire. Pourtant la convergence de moyens de natures diverses s'avère indispensable et l'évaluation du caractère judicieux des choix opérés reste délicate.

Par exemple, si un pays prétend garder sa population croissante parce qu'elle permet de disposer de la main-d'œuvre nécessaire à l'expansion économique et de donner au marché intérieur une dimension suffisante, des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour augmenter le pouvoir d'achat, améliorer la distribution de la production et créer de nouveaux emplois. La création d'équipements sociaux ne peut pas non plus se laisser distancer.

On pense spécialement à la lutte contre la mortalité. Dans ce domaine, la combinaison des mesures prises présente un caractère extrêmement varié. Des points de convergence existent cependant :

— pour l'identification et l'intérêt porté aux groupes à haut risque : enfant, femmes en âge de maternité, habitants des zones rurales, défavorisés des villes ;

— pour l'origine plus exogène qu'endogène de la mortalité qui entraîne des catégories de mesures adaptées ;

— pour la nature des moyens qui souvent consistent davantage en des actions économiques et sociales visant l'amélioration des conditions de vie plutôt qu'en des applications de mesures médicales ; ces dernières conseillent le recours à des techniques médicales connues qui restent encore trop souvent hors de portée.

Un autre exemple plus spécifique concerne la réduction de la mortalité maternelle. Comment prévoit-on d'agir contre : l'insuffisance, surtout en milieu rural, de mesures en faveur des soins de santé primaires ; la distance des centres de santé ; la disponibilité d'un personnel médical qualifié ; la capacité d'agir promptement en cas d'urgence ; la disponibilité de l'équipement sanitaire de base ; la mauvaise diffusion de la régulation des naissances pour les âges extrêmes de la période de maternité ; la faiblesse de l'âge au mariage ?

Un dernier exemple a trait à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural qui doit comporter tout un faisceau de mesures contribuant à une réalisation équilibrée : réinstallation de populations soustraites à des régions densément peuplées et notamment transfert de jeunes couples vers des régions moins peuplées ; réinstallation de populations dans des régions plus salubres ; regroupement de villages ; déplacement des populations selon un programme de paysannats ; création d'emplois, construction d'écoles, de dispensaires et de centres de santé, amélioration du transport, renforcement des infrastructures, adductions d'eau, amélioration des services administratifs locaux, création de communautés viables ; organisation de coopératives de production et d'achat ; assistance technique et facilités de crédit agricole ; facilitation des approvisionnements ; modernisation des méthodes agricoles ; orientation vers une agriculture de rapport ; dispositions assurant une plus grande sécurité dans les régions rurales ; soutien à l'artisanat familial (« cottage industry ») ; réorganisation autour de pôles ou de foyers de développement.

Commentaires sur quelques mesures possibles

Un inventaire bien connu des moyens possibles est la liste proposée par la Division de Population de l'ONU [11] et reprise par Chasteland [3, Tableau I].

Nous ne le reproduisons pas ici, mais proposons quelques commentaires sur certains des points qui y figurent.

Mesures légales

Au Cameroun, à la suite du congrès de Bafoussam (1980), une modification fut introduite dans la législation (Loi n° 80-10 du 14/7/1980, JO 15/7/1980) abrogeant l'interdiction de vente de contraceptifs et de diffusion de l'information sur la contraception qui était l'héritage de la loi française du 31 juillet 1920. La nouvelle loi autorise la vente des contraceptifs aux œstrogènes sur ordonnance médicale [6, p. 31]. Le domaine des mesures légales s'enrichit assez rapidement dans la plupart des pays ; il ne consiste plus simplement à supprimer l'interdiction de la contraception ou à introduire l'avortement légal. Pour la fécondité, par exemple, il y a tout un ensemble d'interventions légales possibles pour permettre aux couples d'exercer de façon plus ou moins libre leur droit de procréer et qui touche à la contraception, l'avortement, la stérilisation, l'âge au mariage, le mariage polygamique.

Mesures socio-économiques

Les gouvernements ont la possibilité de recourir à des mesures socio-économiques d'encouragement ou de dissuasion pour influencer sur les variables démographiques dans le sens souhaité. L'évaluation doit se demander quel est le degré de coercition et quelle est la part de liberté laissée aux personnes visées.

En Afrique, contrairement à ce qui s'est fait en Asie, on utilise peu les mesures d'incitation ou de dissuasion économique. Les mesures sociales peuvent avoir un effet ambivalent. Les prestations familiales peuvent augmenter le niveau de vie d'une certaine catégorie de salariés mais avoir finalement peu d'impact démographique. Certains pays ont recours à des mesures de caractère dégressif (Tunisie) ou même à la suppression totale après un nombre déterminé d'enfants (au Ghana après 3 enfants, au Maroc et en Tunisie après 4 enfants).

Arrangements institutionnels et création d'organismes de coordination

Il ne suffit pas d'exprimer une politique pour avoir la garantie qu'elle sera exécutée. C'est pourquoi la formulation et la publication d'une politique doivent se compléter par l'existence d'une institution responsable de sa réalisation effective, car celle-ci suppose l'implication active de divers niveaux ministériels gouvernementaux ainsi que d'ONG et de communautés locales. Cela signifie souvent la création d'un « Conseil National de Population » chargé de la formula-

tion, de la coordination et parfois de la mise en œuvre de la politique de population, ou d'une unité démographique (organisme de recherche et de coordination). On a tendance à localiser le Conseil National de Population dans le cadre du Ministère du Plan ou du Ministère de l'Intérieur. Mais lorsque la politique est surtout orientée vers la santé et la planification familiale, on le place au Ministère de la Santé.

Un certain nombre de pays insistent sur l'importance des interventions du secteur privé. Il peut surgir des tensions et des rivalités entre les institutions. Il faut se souvenir que les ministères ont la responsabilité de la planification et de l'exécution des programmes dans leur secteur et que le « Conseil National de Population » a forcément une vocation interministérielle et joue un rôle de coordination ou de contrôle sans posséder automatiquement d'autorité supraministérielle. Les interventions parallèles de diverses agences internationales ou nationales à divers échelons ainsi que les implications d'organisations non gouvernementales, loin de constituer un concours convergent bénéfique aux projets, suscitent souvent des tensions, voire des rivalités et des conflits contribuant à des gaspillages de ressources clairsemées et à l'annulation réciproque des efforts accomplis. On se plaint souvent d'une coordination défectueuse entre institutions. Mais, en revanche, on ne voudrait pas non plus d'une coordination paralysante. La création d'un organe de coordination n'assure pas automatiquement le succès. Son degré d'activité dépendra de l'intérêt que lui porte le gouvernement en place. Il faut la volonté politique.

« Les gouvernements peuvent être plus ou moins engagés politiquement, administrativement et financièrement dans la politique. On observe des différences considérables entre les gouvernements ayant adopté en principe les mêmes politiques. Certains d'entre eux se limitent à des déclarations de principe, d'autres les mettent en œuvre activement. Entre ces deux extrêmes, toutes les situations peuvent être observées » [3, p. 106]. On constate encore bien souvent un manque d'engagement politique à un niveau élevé (cf. Ghana [15, p. 40]). Les indices en ce sens ne manquent pas. Les plans d'urbanisme ne sont pas réalisés et sont continuellement remis à jour, parce que l'on se trouve perpétuellement devant de nouveaux faits accomplis, fruits d'intérêts particuliers, qui obligent à des révisions et à des accommodements répétés. Des attributions financières illogiques montrent qu'on n'est pas vraiment décidé. Ainsi pour la formation de centres urbains de développement au Kenya : l'attribution financière est illogique et ne répond pas aux priorités déclarées ; on prétend favoriser la création de centres moyens, mais la proportion du budget consacrée aux grandes villes reste léonine [10, pp. 11, 17, 25].

Un pas en avant dans les déclarations officielles, orales ou écrites, provoque par la suite des atténuations et des atermoiements préjudiciables à l'exécution efficace de la politique. Ainsi au Cameroun : « Tout se passe comme si, les résolutions ayant été prises, on cherchait maintenant à trouver les meilleurs moyens pour mettre en place une politique de maîtrise de la fécondité sans heurter les convictions les plus profondes de la quasi-totalité de la population. Le fait qu'aucune mise au point officielle — risquant de paraître brutale — n'ait été effectuée ni en 1980 ni en 1986, suite aux interprétations divergentes des prises de positions officielles, n'est-il pas signe qu'un lent processus de maturation est engagé ? » [6, p. 36].

Moyens financiers prévus

Les ressources font généralement défaut en raison d'une situation économique qui ne s'améliore pas, voire va en se détériorant. Les gouvernements eux-mêmes le reconnaissent. Ainsi celui du Malawi déplore l'inadéquation entre la demande de services pour l'espacement des naissances et ce que le système de soins de santé peut fournir dans ce domaine. Il s'agit d'un manque non seulement de personnel qualifié, mais aussi de moyens financiers [16].

Il est certain que dans la pratique, les moyens financiers prévus se voient souvent amputés, voire supprimés. La crise économique mondiale réduit en cours de route les ressources internes et externes des gouvernements. Et ceux-ci sont alors peu disposés à maintenir même les pauvres priorités accordées à la politique de population.

Plans de développement

On relève aisément des traces de préoccupations démographiques dans les plans de développement. C'est le cas au Cameroun [5] ; le concept de « paternité responsable » y fait son apparition dans le V^e Plan (1981-1986) ainsi que la préoccupation systématique des conséquences de la croissance démographique sur le développement ; dans le VI^e Plan (1986-1991), figure un « programme d'éducation sexuelle » [6, pp. 32-33]. La communication relative à ce VI^e Plan par le Chef de l'État à l'Assemblée Nationale (23/7/1986) explicite la notion de « parenté consciente et responsable » tout en donnant lieu à des interprétations contradictoires [6, pp. 35, 48]. Ce VI^e Plan inclut l'objectif chiffré du passage de la mortalité infantile d'un taux de 105 pour mille en 1986 à 78 pour mille en 1991 [15, p. 19]. La politique démographique est incorporée aux plans de développement par exemple au Niger (1987-1991) et en Zambie (IV^e Plan).

Que les mesures démographiques se trouvent fréquemment noyées dans des plans généraux de développement, entraîne le risque que les moyens envisagés ne soient pas étroitement liés à l'objectif proprement démographique que l'on proclame vouloir atteindre. Conformément à l'esprit de Bucarest, le message des experts insiste sur l'interrelation de la population et du développement et vise à intégrer les politiques de population dans le plan général de développement. Cette incorporation fait que bien souvent les objectifs de population ne reçoivent pas les moyens spécifiques qu'ils appellent, parce qu'ils sont soumis à d'autres objectifs et de ce fait ne sont pas bien articulés ni réalisés, même si l'on n'en est plus à faire simplement de la population un chapitre d'un plan de développement dont la réalisation ne mobilise pas beaucoup d'intérêt ni de moyens.

*
* *

Les lignes qui précèdent sont consacrées à rechercher des points à considérer dans l'évaluation des documents de base consignant la manière dont un gouvernement conçoit et mène sa politique de population. L'exposé des motifs, la détermination des objectifs et des moyens peuvent prendre de nombreuses formes et

contenir des éléments très variés. C'est la pratique qui permettra de déterminer dans chaque cas ce qui convient au pays particulier auquel la politique est destinée.

Références

1. Ayassou K.V. (1988). Expériences d'intégration des variables démographiques dans les plans africains : cas du Cameroun, Dakar. Congrès africain de population, vol. 3, 8.2.41 à 8.2.57.
2. Boute J. (1989). Influence des apports extérieurs dans l'élaboration d'une politique de fécondité en Afrique subsaharienne, UIESP. Séminaire sur les échanges d'expériences internationales en matière de politique de population en Afrique au Sud du Sahara, Kinshasa, 33 p.
3. Chasteland J.C. (1989). Les politiques de population : objectifs, moyens et définitions. *Politiques de Population. Études et Documents*, vol. 3, n° 4 : 89-109.
4. Ekanem, Ita I. (1988). African Population Policies. Formulation and Implementation in the 1970s and the 1980s, Dakar. Congrès africain de population, vol. 3, 8.3.1 à 8.3.19.
5. Fokam J.M., Ngwe E. (1985). L'intégration des statistiques démographiques dans les plans de développement du Cameroun, Yaoundé. Séminaire sur l'utilisation des statistiques démographiques au Cameroun, MINPAT/DP/RH : 63-78.
6. Gubry P. (1988). Cameroun : d'un natalisme nuancé vers un anti-natalisme modéré ? Paris. *Les Dossiers du CEPED* n° 2 : 24-40 (voir aussi : *Cahiers des Sciences Humaines*, Paris, vol. 24 n° 2, 1988 : 185-197).
7. Isaacs S.L., Irvin A. (1991). *Population Policy : A Manual for Policymakers and Planners*, 2d Ed. Columbia University & The Future Groupe, New York, 38 p.
8. Kamuzora C.L. (1989). The Evolution of Policy on Fertility in Tanzania. IUSSP, Seminar on Population Policy in Subsaharan Africa : Drawing on International Experience, Kinshasa, 27 p.
9. Locoh T. (1991). Familles dans la crise et politiques de population en Afrique subsaharienne, *Politique africaine* n° 44 : 78-90.
10. Makinwa-Adebusoye P. (1989). Migration and urbanization policies, IUSSP, Seminar on population policy in Subsaharan Africa : drawing on international experience, Kinshasa, 31 p.
11. Nations Unies. Division de la Population. Les politiques de Population en Afrique au début des années 80. Actes du Séminaire National sur les Politiques de Population au Mali (Bamako, 22-26 mars 1983) : 96-124.
12. Sala-Diakanda D.M. (1991). De l'émergence de politiques de population en Afrique, *Politique africaine* n° 44 : 37-49.
13. Sala-Diakanda D.M. (1990). Transmission internationale en Afrique sub-saharienne de l'expérience en matière de politique de population. International transmission of population policy experience, United Nations : 116-129.
14. UIESP (1992). Bulletin de liaison, Liège, n° 46 septembre-décembre.
15. United Nations (1992). World Population Monitoring 1991 with special emphasis on age structure. *Population Policies* n° 126, New York, 446 p.
16. UNFPA (1990). Report of the international Forum on Population in the twenty-first century. Amsterdam, the Netherlands, 6-9 November 1989, New York, UNFPA, 362 p.
17. Zaïre (1987). *Commission nationale sur la Population. Politique nationale de population*. 78 p.

10

Politiques et programmes de population en Afrique : précision des objectifs et adéquation des moyens

S. NGONDO a PITSHANDENGE

Département de démographie, Université de Kinshasa, BP 176, Kinshasa IX, Zaïre

Résumé

L'appréciation de l'efficacité d'une politique ou d'un programme de population est réalisée, après coup, à travers les résultats atteints. En Afrique, la difficulté de l'entreprise est aggravée par le caractère récent des politiques et programmes de population et par les déficiences statistiques. Aussi l'appréciation passe-t-elle par l'analyse critique a priori des traits marquants des actions proposées et des conditions de leur élaboration et de leur mise à exécution. Cette analyse permet de juger de la sorte du réalisme et/ou de l'irréalisme des objectifs et de préjuger de leur efficacité.

On constate alors des diagnostics trop réducteurs, globaux et non ciblés ; des objectifs multiples, ambigus, voire contradictoires ; la non-prise en compte de situations spécifiques ; l'absence de contraintes dans les actions proposées ; une coordination insuffisante... En définitive, on peut douter de la sincérité des dirigeants à vouloir exécuter des initiatives par ailleurs ostensiblement inspirées de l'extérieur. La situation africaine postule que l'on vise davantage les changements structurels durables et que l'on s'attaque aux facteurs déterminants qui justifient le pro-natalisme.

L'évaluation des politiques et programmes de population, et plus particulièrement de la précision de leurs objectifs et de l'adéquation des moyens mis en œuvre par rapport aux résultats attendus, revient concrètement à s'interroger sur la per-

tinence, la justesse et l'efficacité de diverses mesures et activités en matière de population au regard des résultats atteints ou projetés. Il s'agit de juger du réalisme des objectifs des politiques formulées en vue d'influer directement ou indirectement sur la population dans son évolution, dans sa composition ou dans sa répartition spatiale. Les objectifs d'une politique se définissent comme les résultats que l'on attend de cette politique dans un laps de temps donné tandis que les programmes sont des mesures et actions conduisant à la réalisation des objectifs. Les objectifs dont il est question ici seront ceux généralement définis dans les documents de politiques nationales de population ainsi que dans les grandes résolutions et recommandations des instances régionales et internationales.

L'appréciation des politiques et programmes de population est faite, après coup, en se fondant sur les résultats obtenus (en termes notamment de descendance par femme, nombre d'utilisatrices pour un programme de planification familiale, taux de fréquentation, importance des infrastructures, etc). Dans la situation idéale, ces résultats revêtiront la forme d'un cardinal et seront exprimés en chiffres pour être ainsi mis en parallèle avec les prévisions et estimer le solde positif, négatif ou nul dû à l'application du programme. S'agissant des politiques anti-natalistes, Szykman [26] note, outre la difficulté liée à la durée nécessaire afin que le programme ait eu le temps de produire les effets escomptés, la difficulté d'appréciation et de signification statistique des modifications. A ces deux difficultés s'ajoute celle de la distinction entre les effets du programme et les effets socio-économiques dans les résultats.

Keyfitz de son côté [14] insiste sur la nécessité de tenir compte du contexte précis et de l'exactitude du diagnostic pour présager de la réussite d'une politique car « il n'existe pas de relation générale entre population et développement ».

L'entreprise devient moins aisée lorsque les résultats atteints ou projetés se présentent au contraire comme une disposition, une prise de conscience, un changement de comportement, d'attitude ou de pratique et qu'il faut préjuger de la précision et de l'efficacité des objectifs à partir de ces résultats ; les résultats sont alors interprétés comme traduisant la justesse des objectifs et/ou l'inadéquation des moyens institutionnels et financiers utilisés pour atteindre les objectifs prévus. Loriaux note à ce propos la difficulté de mesurer avec exactitude l'élasticité d'une variation de comportement et parle « d'effet faible ou important, direct ou médiatisé, linéaire ou exponentiel, additif ou interactif, unilatéral ou réciproque, immédiat ou différé » [15].

Dans un cas comme dans l'autre, il demeure deux difficultés majeures :

— l'appréciation exacte de la différence entre deux situations. Il est utile de souligner ici que l'absence même d'un changement peut s'avérer significatif des effets d'un programme donné en ce qu'elle peut résulter des effets positifs d'un programme sur une situation en détérioration constante ;

— la part de cette différence revenant à la mise en place de la politique ou du programme de population. La part de jugement personnel prend une importance particulière dans l'appréciation lorsqu'il s'agit de saisir et d'interpréter un changement d'attitude et de comportement. L'évaluation des politiques et programmes de population ne saurait donc être appréciée sur la seule base de la clarté dans la formulation technique de leurs objectifs ou dans l'importance de moyens mis en œuvre.

En Afrique, ces difficultés sont aggravées par le caractère récent de la mise en place des politiques de population dans maints pays africains, la faible implan-

tation nationale des politiques arrêtées⁽¹⁾ et surtout la carence des informations chiffrées et l'imprécision de celles qui peuvent exister.

Dans ces conditions, on est contraint de juger de l'efficacité des politiques et programmes de population à partir d'un travail en amont : l'analyse critique des caractéristiques dominantes de ces politiques et programmes, de leurs points faibles et de leurs points positifs, en passant par la vraisemblance des hypothèses qui les sous-tendent. C'est l'approche que nous avons adoptée. Elle est assez théorique même si nous avons tenté d'illustrer l'un ou l'autre propos par des objectifs et stratégies arrêtés dans certains documents de politiques africaines de population. Deux pays retiendront particulièrement l'attention à ce sujet : le Sénégal dont le document de politique de population a été adopté en 1988 et le Zaïre où, depuis 1985, le document de politique de population circule entre le Ministère du Plan et le Conseil des Ministres qui devrait l'adopter.

Traits marquants des politiques de population en Afrique

Relativité du diagnostic et orientation anti-nataliste des actions

L'efficacité des politiques et programmes de population est fonction de la nature du problème à résoudre, c'est-à-dire de la précision et de la qualité du diagnostic sur le mal que l'on envisage de combattre : problèmes démographiques précis, leur ampleur, leur impact social et leur acuité économique, le coût des différentes méthodes à utiliser et l'orientation politique du pays. Cette efficacité et l'adéquation des moyens des politiques et programmes de population ne sauraient être interprétées, comme le suggère Keyfitz [14, p. 79], en dehors du cadre précis qui justifie la nécessité desdites politiques ou desdits programmes : « On ne peut obtenir un avis utile sur une politique que pour des cas concrets, des pays ou des parties de pays dans lesquels l'environnement particulier — biologique, politique, économique, social — nous permet d'émettre des jugements explicites sur la mesure selon laquelle le bien-être de la communauté sera affecté selon que l'accroissement proposé de la population sera réalisé ou non. »

Dans les pays en développement, le diagnostic conclut de façon quasi classique à une situation conflictuelle entre la croissance démographique et la croissance économique. La population est censée de la sorte entraver le bien-être de la communauté sans que l'on cherche les spécificités de chaque contexte et l'adaptation des solutions au contexte micro-social.

Et depuis Malthus, les actions suggérées fréquemment face à cette situation insistent sur la nécessité d'agir sur la variable population si l'on veut améliorer ou même seulement maintenir les conditions économiques des habitants. Selon la théorie néo-malthusienne en effet, une baisse de la fécondité engendre au terme de quelques années un accroissement du revenu par tête par :

(1) L'expérimentation d'une politique de population plus ou moins structurée ne date que de la fin des années 60 pour le Ghana et du début des années 70 pour le Kenya et l'Ouganda, les trois pays africains pionniers en la matière.

— la diminution du nombre d'enfants à charge dans la société, qui entraîne une baisse relative du coût par habitant de l'éducation, du logement, de la santé et de l'infrastructure sociale et qui permet d'accroître le niveau des investissements (grâce à l'épargne réalisée) et de les orienter vers les secteurs de l'économie les plus productifs ;

— le freinage de la croissance de la main-d'œuvre qui permet d'accroître et d'améliorer l'équipement pour chaque personne au travail et d'augmenter ainsi la productivité de la main-d'œuvre.

L'hypothèse fondamentale sous-entendue est ici celle de la rationalité économique dans les comportements des couples, hypothèse compréhensible essentiellement dans une économie de marché. L'efficacité des politiques et programmes de population risque de se heurter, d'un côté, à des réalités locales singulières s'écartant du schéma unique proposé et de l'autre, à la réalité d'un secteur informel florissant et d'une large majorité de la population vivant dans le monde rural.

Multiplicité des objectifs et programmes de population

Suivant le cas, et au-delà de l'objectif global de bien-être social, les politiques et programmes de population des pays du tiers monde ont l'habitude de se donner une multitude d'objectifs généraux. Au-delà de la simple réduction de la croissance démographique (par la planification familiale), ces politiques et programmes embrassent d'autres objectifs explicites visant plutôt à répondre aux besoins de la population : alimentation, nutrition, logement, promotion de l'emploi et de l'éducation, condition de la femme, politique de santé maternelle ou infantile, migration, urbanisation. On peut signaler à titre d'illustration que les résolutions et recommandations proposées par la Conférence africaine d'Arusha et à la réalisation desquelles devaient s'atteler les politiques de divers pays africains, ne comptent pas moins de 94 objectifs. Ceux-ci vont du développement au bien-être en passant par la lutte contre l'apartheid, la santé, le niveau de vie, l'environnement, les droits de l'homme, la liberté individuelle, l'information et la presse, les problèmes des réfugiés, la maîtrise de la fécondité, la sécheresse, etc. [16]. Les politiques de population se muent ainsi en politiques de société où, par souci de se donner bonne conscience, on incorpore le plus de programmes possibles.

Le nombre de facteurs non strictement démographiques qui interviennent comme conditions de réalisation du bien-être et qui sont, par exemple, la stabilité politique, la répartition équitable des revenus, des emplois en nombre suffisant, la santé et l'éducation, le logement et l'alimentation, fait que la planification de la famille est finalement perçue comme un des éléments de la planification du développement économique et non plus comme l'élément principal.

La complexité et la multiplicité des problèmes dont la solution est supposée transiter par celle donnée à la question de population rendent difficile la perception de la relation entre la population et le développement, émoussent la prise de conscience et découragent l'effort. Elles posent également le problème fondamental de l'orientation (ou résultat) finale des interactions entre les divers programmes menés dans le cadre de la politique de population.

Absence d'objectifs démographiques spécifiques

A côté des objectifs généraux, très peu de politiques et programmes de population en Afrique se fixent des objectifs démographiques précis en termes de taux de croissance, de natalité, de mortalité (générale, maternelle ou infantile), d'intervalle entre naissances, d'âge au mariage conséquent pour une politique de lutte contre la fécondité des adolescentes, de descendance finale par femme, de nombre d'utilisatrices d'une méthode donnée de contraception, de taux net de reproduction, de pourcentage des femmes enceintes devant fréquenter un centre de santé ou devant bénéficier d'une surveillance prénatale, de taux d'immunisation contre une maladie ... A titre d'exemple, signalons que le Sénégal indique dans sa Déclaration de Politique de Population qu'« il faudra attendre les résultats des programmes et des études actuellement en cours sur la planification familiale pour préciser les objectifs quantitatifs qui, en tout état de cause, devront viser la baisse significative de la fécondité » [25].

Or la fixation de telles valeurs-cibles aurait l'avantage non seulement de rassurer sur la détermination des autorités politiques, mais aussi de focaliser l'action sur les résultats attendus. L'appréciation des effets de la politique ou du programme n'en serait que plus aisée. Par ailleurs, même lorsque certains objectifs spécifiques sont prévus, la relation entre ceux-ci et les moyens de leur réalisation peut ne pas être clairement établie.

Ambiguïté des objectifs

Les politiques de population sont marquées en Afrique par une forte ambiguïté dans la formulation de leurs objectifs. Pendant longtemps, il en est ressorti un net refus des dirigeants du tiers monde de trouver dans la population le facteur-clé du sous-développement économique.

Si à Bucarest en 1974 les gouvernements des pays du tiers monde ont fini par admettre l'importance de la variable population dans le processus du développement, ce fut au prix du compromis selon lequel le véritable problème était celui du niveau de développement économique et social et non celui d'une croissance excessive de la population.

Et bien qu'il faille se réjouir aujourd'hui d'une plus grande prise de conscience des dirigeants africains sur les questions de population [17] et qu'il faille admettre avec Gubry et Sala-Diakanda [12] que l'on est passé « de l'antimalthusianisme à un malthusianisme prudent », on doit se rendre à l'évidence que les pays du continent se prononçant ouvertement sur la finalité démographique de leur politique sont encore minoritaires. C'est du moins ce qui ressort de l'inventaire établi par la Commission économique pour l'Afrique [17] où les pays africains appliquant une politique résolument anti-nataliste avec intervention directe de l'État ne sont que huit (Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Kenya, Lesotho, Maurice, Ouganda et Sénégal), totalisant environ 20 % de la population du continent. Vingt autres pays, représentant 42 % de la population du continent, appliquent une politique modérément favorable à un programme de planification familiale pour des raisons sanitaires et humanitaires sans avoir pour objectif direct une réduction de la fécondité, la plupart des pays de cette catégorie considérant

leur niveau de fécondité comme satisfaisant. Les autres pays appliquent une politique neutre ou pronataliste et limitent même l'accès aux méthodes de régulation des naissances.

Un double langage apparaît, au contraire, à travers cette insistance pour une distinction entre planification familiale entendue comme espacement des naissances (que l'on accepte) et limitation des naissances (que l'on abhorre). Les dirigeants africains continuent à prêter au contraire une oreille attentive aux thèses populationnistes défendues par des auteurs comme A. Sauvy, S. Simon, E. Bose-rup qui insistent sur l'effet créateur du nombre, sur le changement des mentalités apporté par les générations nouvelles, sur la possibilité d'une utilisation plus dense et d'une plus grande productivité des terres et sur les innovations technologiques et les découvertes nouvelles.

Les déclarations de plusieurs dirigeants africains à l'occasion de la Conférence mondiale de Mexico en 1984 excellent en restrictions, réserves et contradictions quant aux finalités à accorder aux programmes en matière de population. Les déclarations de beaucoup de pays insistent sur le contexte socioculturel propre et sur la nécessité d'un choix volontaire (Cameroun, Comores, Lesotho, Sénégal), ou encore sur la concertation (Mozambique, Rwanda, Somalie...). Ainsi, les intentions les meilleures ou mieux, les discours les plus engagés ne trouvent pas toujours écho dans les faits faute de conviction politique sur la nécessité de la politique de population ou faute de clarté dans la définition de celle-ci.

Conflits de droits et d'intérêts

L'affirmation de la nécessité d'une intervention pour réduire le niveau de la croissance démographique est toujours suivie de l'affirmation tout aussi impérieuse de la nécessité de tenir compte des conditions socioculturelles propres et surtout du « droit pour chaque couple à décider du nombre d'enfants qu'il souhaite ». Or il est permis de penser que, même si pour le Plan d'action mondial pour la population, « les couples et les individus doivent tenir compte des besoins de leurs enfants vivants et à venir et de leurs responsabilités à l'égard de la communauté », cette disposition revient, dans un contexte nataliste, à nier à l'État et à quiconque le droit de s'ingérer, par une interdiction ou par une suggestion quelle qu'elle soit, dans les problèmes de procréation.

Enfin, plusieurs questions peuvent être posées à ce niveau : comment s'assurer de la collaboration des couples ? A la suite de quelles modifications socioculturelles et économiques de leur environnement et en contrepartie de quels avantages ?

Extranéité des objectifs des politiques

Par extranéité des objectifs des politiques de population, nous voulons stigmatiser le caractère extérieur au contexte culturel qui semble marquer lesdites politiques : extranéité par rapport au pays et extranéité par rapport à la couche majoritaire de la population.

Jusqu'à ce jour, les politiques de population semblent continuer de s'implanter dans un environnement mental et culturel relativement hostile : les sociétés

restent en majorité dominées par des habitudes natalistes dans la mesure où plusieurs facteurs du pro-natalisme africain demeurent encore vivaces : la valorisation de la procréativité sous de multiples formes, l'insécurité dans un certain contexte d'une fécondité finale insuffisante, les coûts modestes de « l'élevage » des enfants du fait des solidarités traditionnelles, la place de l'homme, la polygamie et la dot [27].

Par ailleurs, l'exemple de pays d'Europe où l'usage répandu des méthodes contraceptives chez la majorité des couples fait naître le danger de la dénatalité et du vieillissement, est brandi avec épouvante par les détracteurs de la planification familiale pour rejeter le principe de la régulation des naissances.

La méfiance est encore accrue lorsque les politiques et programmes proposés et autour desquels on retrouve souvent des organisations internationales sont perçus comme imposés à partir du sommet de la pyramide et ne sont pas ceux des populations elles-mêmes. Ils passent alors pour des initiatives néo-impérialistes, néo-colonialistes inavouées [19] et sont reçus dès lors avec réticence par la masse. Sawadogo affirme ainsi qu'« en tout état de cause, les finalités de la planification familiale ne sauraient en Afrique être la réduction de la croissance démographique. Les objectifs de qualité et de quantité doivent être recherchés dans et pour l'Afrique sous-peuplée, dominée, dont la richesse la plus immédiatement disponible et utilisable est sa démographie » [27].

Absence de contraintes

Dans le but de modifier les comportements en matière de fécondité, les concepteurs des politiques de population conseillent de recourir à des incitants directs et indirects comme la publicité, l'exaltation du patriotisme, l'adaptation des allocations familiales au nombre d'enfants à charge, les primes de naissance, les dégrèvements fiscaux, les congés de maternité et de paternité ou encore à des incitants négatifs à l'endroit des familles nombreuses.

En Afrique, où l'on note en général l'absence de tout projet dimensionnel concernant la taille de la famille, les actions proposées ou entreprises sont très peu contraignantes. De fait, hormis le cas, à notre connaissance, du Ghana [11, p. 24] où les allègements fiscaux avaient été limités à un nombre donné d'enfants, beaucoup d'initiatives mettent l'accent plutôt sur le libre choix des couples quant au nombre de leurs enfants et à leur espacement ; le rôle de l'État se limitant à mettre à la disposition des couples les moyens d'une contraception efficace et à lutter contre les facteurs poussant les couples à avoir beaucoup d'enfants. Et face à l'insuffisance des moyens d'intervention des pouvoirs publics pour lutter contre les facteurs favorisant la forte fécondité, on ne saurait trop parler, à court terme, de l'efficacité des politiques et programmes de population dont la réussite ne dépendrait plus alors que de la simple collaboration présumée des couples, acteurs primaires de la fécondité.

De l'adéquation des programmes aux objectifs

Objectifs des politiques et résultats attendus des programmes

Les objectifs des politiques sont supposés atteints à travers la réalisation d'un certain nombre de programmes. Ceux-ci portent de façon classique sur : la santé de la mère et de l'enfant, la planification familiale, l'information, l'éducation et la communication (IEC), la condition de la femme, la promotion des jeunes, la promotion des personnes du troisième âge, la préservation de la famille, la migration, l'urbanisation et l'aménagement du territoire, l'emploi, les études et recherches et les réformes juridiques. Le fait que la plupart des pays ayant adopté une politique de population retiennent, à quelques nuances près, les mêmes programmes n'est sans doute pas innocent et traduit l'unicité des sources d'inspiration de ces politiques [10].

Ces divers programmes ne sont pas toujours et tous adéquats au regard de l'objectif global visé qui est celui de la réduction de la croissance démographique par un fléchissement de la fécondité. Il en est ainsi d'abord de la planification familiale dans sa compréhension et dans sa pratique.

Malgré des présentations des activités de ce programme délibérément orientées vers la réduction de la croissance démographique, l'adoption de la planification familiale peut avoir paradoxalement des raisons natalistes. Il semble qu'il faille prendre en compte l'intentionnalité à la base du programme pour qualifier ce dernier de nataliste ou d'antinataliste. On compte des pays s'employant activement à la mise en place de services de planification familiale et de promotion sociale de la famille sans une politique précise en matière de population. L'exemple du programme de développement rural intégré de la Tanzanie incluant les programmes de réinstallation, de santé (y compris la planification familiale), de préparation à la vie familiale est cité à l'occasion [7].

La planification familiale, en ce qu'elle est comprise et pratiquée comme un programme ou politique des naissances désirables, une politique de parenté responsable, d'éducation à la vie et de promotion de la maternité sans risque par l'espacement des naissances, ne conduit pas nécessairement à l'objectif escompté : la réduction de la fécondité. Comme cela a été démontré dans le cas du Kenya, « des stratégies et programmes comportant une importante composante "promotion sociale" peuvent contribuer à réduire la mortalité infantile et maternelle, tout en provoquant un relèvement de la fécondité » [16].

La même inadéquation est à souligner en ce que le programme de naissances désirables incorpore la lutte contre la stérilité, l'infécondité et les maladies sexuellement transmissibles. En dehors de toute considération morale et sociale, la lutte contre la stérilité ou contre les maladies sexuellement transmissibles ne saurait trop se défendre dans une politique tendant à infléchir la croissance démographique par une réduction de la fécondité.

Incertitude quant aux effets induits

Les différents programmes utilisés s'entrecroisent et produisent des effets spécifi-

ques qui peuvent se compléter pour accélérer la décroissance de la fécondité ou au contraire, se neutraliser. L'appréciation de l'efficacité risque de ne pas tenir compte des effets induits (non visibles) de sens contraire provenant des interactions diverses entre programmes ou entre activités du programme.

Quelques exemples de programmes plus adéquats

A notre avis, toute politique de population qui se veut adéquate doit inclure dans ses programmes des actions devant conduire à des changements durables des mentalités, à la prise de conscience des problèmes de population. Il en est ainsi du programme d'information, éducation et communication en matière de population (IEC). Ce programme ne vise pas nécessairement à entraîner un besoin de contraception, mais tente d'informer et de former sur les mécanismes de la reproduction humaine, sur les implications de la croissance démographique sur la santé et le développement, sur les principes de la régulation des naissances, sur l'accès aux méthodes contraceptives et sur leurs effets. Grâce à des études préalables, les déterminants spécifiques à chaque contexte auront été mis en exergue.

Adéquat également est le programme de promotion de la condition féminine en ce qu'il insiste sur la nécessité de l'emploi et de l'éducation de la femme, sur l'augmentation de sa compétence sociale, professionnelle et technique comme moyens de lutte contre l'analphabétisme et contre toute pratique socio-culturelle ou légale discriminatoire vis-à-vis de la femme. Sur ce point, les promoteurs de politiques de population devraient se rappeler que la femme africaine n'est pas toujours libre de ses décisions et que le centre d'impulsion de sa fécondité réside parfois ailleurs au niveau de la société globale (famille élargie, clan).

Dans ces conditions, pour prétendre à l'efficacité, une politique de population doit revêtir un sens plus large : le but ne doit pas être seulement de fournir des moyens contraceptifs par le réseau sanitaire, mais de transformer les rapports de production et les rapports sociaux et grâce à ces changements, d'obtenir une révision volontaire des valeurs et des attitudes déterminant le nombre d'enfants souhaités.

Autant dire que la réduction de la croissance démographique ne devrait pas être recherchée, quel qu'en soit le contexte, à travers les seules politiques antinatalistes.

Des mécanismes institutionnels

Alors que les questions de population intéressent plusieurs ministères, la coutume veut qu'elles soient rattachées en général aux ministères ayant la planification économique dans leurs attributions. Il peut s'agir du Ministère du Plan comme au Zaïre et au Sénégal ou encore d'un Ministère de la Santé et de la Famille. Certains pays, tel Madagascar, ont créé un Ministère de la Population et de la Famille. D'autres, par contre, préfèrent laisser la question à un Office à l'exemple de l'Office National de la Population (ONAPO) du Rwanda.

Au sein du ministère, le service chargé de gérer la population est incorporé à la Direction de la planification économique ou des ressources humaines. Plu-

sieurs pays africains, sans même disposer d'une politique de population, ont mis sur pied un Comité National de Population (CONAPO) ayant un rôle consultatif.

La politique de population est formulée par une Commission technique interministérielle chargée de la conception, de la formulation, du suivi et de l'évaluation des programmes devant être exécutés par chaque ministère dans le cadre de la politique nationale de population. Dans le concret, ce travail réalisé par des experts, physiquement, intellectuellement ou idéologiquement plus proches du monde extérieur, s'arrête bien souvent au niveau de la formulation ou de l'adoption. Il manque à cette Commission l'autorité morale nécessaire pour imposer une politique à l'ensemble des ministères et des structures étatiques, para-étatiques ou privées appelées à assurer l'exécution quotidienne de la politique arrêtée.

*
* *

L'efficacité des actions en matière de population ne saurait dépendre de la seule validité technique de leurs objectifs. La connaissance préalable du milieu, la prise en compte de ses réalités singulières, la clarté dans les objectifs et la présence d'un cadre structurel humainement et financièrement efficace sont des conditions facilitant la conviction des décideurs et l'acceptation par les populations des initiatives proposées. L'efficacité des politiques africaines de population ne souffre pas seulement de l'ambiguïté et de l'incohérence des objectifs fixés et de la conflictualité ou de la difficulté d'articulation entre intérêts collectifs et intérêts individuels. A la logique antinataliste souvent enrobée dans des programmes de développement, il importe de substituer des politiques et programmes tendant aux changements structurels durables et aux modifications des facteurs déterminants. Agir autrement alors que la demande de contraception n'est pas encore devenue une réalité individuelle de la majorité serait continuer à vouloir placer la charrue avant les bœufs.

Références

1. Adepodju A. (1991). La crise démographique en Afrique. Vers l'élaboration de politiques efficaces. Afrique Relance. Document d'Information, n° 3, 4 p.
2. Amin S. (1957). Les efforts structurels de l'intégration internationale des économies précapitalistes. Une étude théorique du mécanisme qui a engendré les économies dites sous-développées, Paris, Thèse.
3. Boserup E. (1970). *Évolution agraire et pression démographique*, 1965. Traduction française, Paris, Flammarion, 221 p.
4. Coale A.J. (1972). *The Growth and Structure of Human Population. A Mathematical Investigation*, Princeton : Princeton University Press, 227 p.
5. Demeny P. (1961). The Economics of Government Paymts to Limit Population Growth. A Comment. *Economic Development and Cultural Change*, 9(2) : 641-644.
6. Domar E. (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. N Y Oxford University Press, London.

7. Faruquee R., Gulhai R. (1983). La rapide croissance démographique en Afrique au Sud du Sahara. Problèmes et politiques. Document de travail des services de la Banque mondiale, n° 559 F, N Y, 107 p.
8. FNUAP (1985). *Perspectives en matière de population. Déclarations de dirigeants mondiaux*, New York, 2^e éd. 243 p.
9. Fox G.L. (1969). The net Cost to Society of a Marginal Birth in Underdeveloped Countries. Atlanta City.
10. Futures Group (1988). Matériaux pour la préparation de politiques nationales de population pour les pays africains. Vol. I : Sources pour la formulation des politiques de population pour les pays africains, 198 p.
11. Ghana (1969). Planification démographique pour le progrès et la prospérité de la nation. Politique du Ghana en matière de population, 26 p.
12. Gubry P., Sala-Diakanda M. (1988). Politiques africaines en matière de fécondité : de nouvelles tendances. In : *Dossier du CEPED*, n° 2, Paris, 50 p.
13. Harrod R.F. (1959). Towards a dynamic economics growth. London, MacMillan.
14. Keyfitz N. (1988). Comment évaluer un projet de politique de population ? *Politiques de population, Études et documents*, vol. III, Louvain-la-Neuve : 65-81.
15. Loriaux M. (1984). Économie, population et politique démographique. In : *Politiques de population, Études et documents*, n° 3-4, Louvain-la-Neuve : 7-171.
16. Nations Unies, CEA (1984). *Rapport de la Deuxième Conférence Africaine sur la Population*, vol. 1, 18 p.
17. Nations Unies, CEA (1992). *Évaluation du succès des politiques en matière de population dans certains pays africains*, Dakar, 22 p.
18. Nations Unies (1989). *La population mondiale à la sortie du xx^e siècle. Études démographiques* n° 111, NY, 143 p.
19. Ndaya G. (1973). Mise en garde d'un médecin africain. In : *Séminaire interafricain : éducation sexuelle en Afrique Tropicale*. Bamako, CRDI. Ottawa, Canada.
20. Ngondo a Pitshandenge (1991). A propos de théories de population, à paraître dans : *Development economic : an african perspectives*. Édité. Association des Universités Africaines, Accra, 32 p.
21. Ngondo a Pitshandenge (1991). La problématique du développement en Afrique au sud du Sahara : Au-delà de la population... Séminaire ENSEA-ORSTOM sur Croissance démographique et stratégie de développement en Afrique, Abidjan (Côte-d'Ivoire), 26-28 novembre 1991, 16 p.
22. Pethe V.P. (1982). Population policy and compulsions in family planning. Continental Prakashan, Poona, 1981, 188 p. République rwandaise, III^e Plan de Développement économique, social et culturel, 1982-1986. Kigali, Rwanda.
23. Sauvy A. (1952-1957). *Théorie générale de la population*. 2 vol., Paris, PUF, 356 p., 3^e éd. 1963-1966.
24. Sauvy A. (1963). *Malthus et les deux Marx, le problème de la faim et de la guerre dans le monde*. Paris, Denoël.
25. Sénégal (1991). Déclaration de politique de population, adopté en avril 1988. Nouvelle Édition : 6-14.
26. Szykman M. (1988). Problèmes d'évaluation des politiques antinatalistes. *Politiques de population, Études et documents*, vol. II, Louvain-la-Neuve : 7-56.
27. UEPA (1988). Colloque sur information, éducation, communication et planification familiale en Afrique, 31 oct.-2 nov. 1988, Dakar, 250 p.
28. Verrière J. (1978). *Les politiques de population*. Paris, PUF, 208 p.
29. Zaïre (1990). Politique nationale de population. Document provisoire, Kinshasa.

11

Les conditions de succès de la politique de population au Cameroun

A. KAMDOUM

UPP, Ministère du Plan, Yaoundé, Cameroun

Résumé

Le gouvernement camerounais a adopté le 28 juillet 1992 sa politique nationale de la population. Cette politique de population constitue l'aboutissement de l'une des missions de la Commission Nationale de la Population qui a débuté ses activités en novembre 1985 lors de sa première session avec l'adoption de 137 résolutions en matière de population. La mise en œuvre de ces 137 résolutions ayant fait l'objet d'une évaluation en novembre 1991, la politique nationale de la population devrait tenir compte des difficultés rencontrées lors de l'exécution de ces résolutions.

Dans ces conditions, ce chapitre se propose dans un premier temps de procéder à une présentation et à une évaluation des résolutions adoptées en 1985, et dans un second temps de présenter la déclaration de la politique nationale de la population du Cameroun et de proposer quelques préalables nécessaires au succès de cette politique eu égard à l'évaluation des résolutions adoptées en 1985.

Le Cameroun, à l'instar des autres pays africains, accorde de plus en plus d'intérêt aux problèmes de population. C'est ainsi qu'après sa création en mars 1985, la Commission Nationale de Population (CNP) a adopté au cours de sa première réunion, le 6 novembre de la même année, 137 résolutions en matière de population. Ces résolutions définissaient pour la première fois et de manière officielle les orientations du gouvernement camerounais en cette matière. Le 28 juillet 1992, la Commission a adopté la déclaration de la politique nationale de population du Cameroun, au regard de l'exécution des résolutions adoptées en 1985.

Il paraît donc important de faire l'évaluation de l'exécution des 137 résolutions adoptées en 1985. Cette évaluation devra permettre de mieux orienter les activités lors de la mise en œuvre de la politique nationale de population.

Notre travail s'articulera autour de quatre points :

- une brève présentation des 137 résolutions ;
- l'évaluation de la mise en œuvre de ces résolutions ;
- la présentation de la politique nationale de la population ;
- les conditions de mise en œuvre de cette politique.

Présentation des résultats de la première session de la Commission nationale de la population (CNP)

Ces résolutions constituent les premiers jalons de l'élaboration de la politique nationale de population, politique devant répondre au souci d'équilibre et de bien-être familial. Le Cameroun espère parvenir à une amélioration durable des conditions de vie de ses populations par la mise en œuvre de ces résolutions.

Tenant compte de l'influence grandissante des phénomènes démographiques, de leurs implications sur la stratégie de développement du pays, et des effets réciproques de celle-ci sur les variables démographiques, les 137 résolutions couvrent tous les secteurs de la vie du pays.

Elles sont réparties de la manière suivante entre douze secteurs ou groupe de secteurs :

1 — Collecte, diffusion et utilisation des statistiques démographiques	11 résolutions
2 — Population et éducation	15 résolutions
3 — Population et emploi	18 résolutions
4 — Population et santé	17 résolutions
5 — Population et affaires sociales	5 résolutions
6 — Population et développement culturel, sports et loisirs ..	14 résolutions
7 — Population et autosuffisance alimentaire	15 résolutions
8 — Population, urbanisation et planification du logement...	9 résolutions
9 — Fécondité et développement	9 résolutions
10 — Migration et développement	9 résolutions
11 — Population, environnement, aménagement du territoire et équipements collectifs.....	10 résolutions
12 — Population et mentalité du développement	5 résolutions
Total	137 résolutions

Évaluation de la mise en œuvre des résolutions

Afin de mieux orienter les actions futures à mener dans le cadre de la politique nationale de population, il a été procédé en novembre 1991 à une évaluation des 137 résolutions.

Évaluation globale

Quatre-vingt-douze résolutions (soit 67 %) ont connu un début d'application. Toutefois, seulement 18 résolutions sur ces 92 ont été complètement exécutées et 74 résolutions sont encore en cours d'exécution et à des stades de réalisation très divers.

Malgré ce bilan relativement positif, il est à noter que 45 résolutions (soit 33 %) n'ont pas encore connu un début d'application.

Les raisons de cette non-application et/ou de la faible application de certaines résolutions sont nombreuses et variées.

En premier lieu, on peut citer la crise économique qui a frappé le Cameroun de plein fouet dès 1986, entraînant la suspension des différents projets de développement : le programme d'ajustement structurel (PAS) a supplanté l'exécution du VI^e Plan de développement économique social et culturel (1986-1991).

En second lieu, on peut noter l'imprécision de certaines résolutions qui les rendent difficilement applicables.

En troisième lieu, on peut citer le non-suivi de l'application de ces résolutions par les départements techniques chargés de leur exécution. En effet, il se trouve qu'en dehors du Ministère des Affaires Sociales et de la Condition Féminine qui a défini la stratégie nationale d'éducation à la parenté responsable dans le cadre de la politique en matière de fécondité, aucun autre département ministériel n'a tenu compte, de manière explicite, de ces résolutions dans son programme d'action. Cela revient à dire que les résolutions appliquées ou en voie de l'être s'inscrivent surtout dans le cadre des activités normales des différents ministères.

Par ailleurs, il convient de noter que l'absence de suivi dans l'application de ces résolutions est attribuable au fait que les actions spécifiques et/ou quantifiables sont presque inexistantes.

Finalement, tous ces problèmes confèrent un caractère relativement subjectif à cette évaluation. Nous allons toutefois évaluer l'exécution des résolutions relatives à certains phénomènes démographiques.

Évaluation des mesures portant sur la mortalité, la fécondité et la mobilité spatiale

La mortalité, la fécondité et les mouvements migratoires étant les phénomènes démographiques qui influent le plus sur la croissance et la structure de la population, il est important d'évaluer ce qui s'est passé entre 1985 et 1991.

Parmi les 137 résolutions adoptées lors de cette session de 1985, 21 sont relatives aux problèmes de santé et de mortalité, 15 à la fécondité et à la parenté responsable et 19 aux problèmes de mobilité spatiale, soit au total 55 résolutions.

Le Tableau I nous donne une évaluation de l'application de ces résolutions.

Dans l'ensemble, 73 % des résolutions ont connu un début d'application.

Dans le détail, les résolutions relatives à la santé et à la mortalité sont celles qui ont le plus fait l'objet d'applications (86 %), suivies de la fécondité et de la parenté responsable (73 %) et enfin des mouvements migratoires (58 %).

Les résolutions qui n'ont pas connu d'application sont au nombre de 15 avec respectivement 3, 4 et 8 résolutions pour la mortalité, la fécondité et les mouvements migratoires.

Tableau I. Évaluation de l'application des résolutions concernant la mortalité, la fécondité et la mobilité spatiale.

Phénomène	Résolutions						Total	%
	Appliquées		En cours d'application		Non appliquées			
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%		
Mortalité	5	23,8	13	61,9	3	14,3	21	100,0
Fécondité	4	26,7	7	46,6	4	26,7	15	100,0
Migration	1	5,3	10	52,6	8	42,1	19	100,0
Total	10	18,2	30	54,5	15	27,3	55	100,0

Dans le domaine de la mortalité, ces résolutions ont trait à la mise en place d'un système de sécurité sociale et à la motivation des personnels médical et paramédical pour un plus grand rendement dans le secteur santé.

Dans le secteur fécondité-parenté responsable, ces résolutions sont surtout d'ordre législatif et éducatif : il s'agit du relèvement de l'âge légal des filles au mariage et de la formation professionnelle à donner aux femmes victimes des déperditions scolaires.

Pour ce qui est des mouvements migratoires, les résolutions non appliquées sont relatives à :

- la décentralisation des projets de développement ;
- l'association des populations bénéficiaires aux projets régionaux de développement dès leur conception ;
- l'accès à la propriété foncière pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs en milieu rural, et/ou encourager les migrations rurales-rurales.

En définitive, la mise en application des résolutions de la première Commission Nationale de la Population entre 1985 et 1991 est plutôt encourageante. Mais il faut toutefois relever quelques difficultés qui ont entravé leur mise en œuvre :

- la majorité des résolutions en cours d'application ne sont pas quantifiables ;
- les phénomènes démographiques évoluant très lentement, il est difficile d'apprécier de manière précise les changements de comportements des populations en l'espace de cinq années seulement ;
- les différentes résolutions n'ont pas fait l'objet de priorités auprès de tous les départements ministériels techniques concernés ;
- la participation du secteur non gouvernemental à l'exécution de ces résolutions a été faible et passive ;
- l'information des populations et du grand public sur les problèmes de population a été presque inexistante.

Présentation de la déclaration de la politique nationale de population

Le document de politique de population se compose de deux grandes parties.

Un préambule retrace brièvement le contexte socio-économique dans lequel se situe la politique de population et énonce la position officielle sur la question en se référant au discours politique.

La première partie traite de la situation démographique caractérisée par une croissance rapide de la population et par son rajeunissement progressif, et de ses implications socio-économiques en matière de santé, d'emploi, d'autosuffisance alimentaire ou d'environnement qui justifient l'adoption d'une politique nationale de population.

Après la description du fondement de cette politique dans lequel les principes fondamentaux des droits de l'homme sont rappelés ainsi que le contexte socio-politique, la deuxième partie est consacrée à la présentation du but, des objectifs et des grandes orientations de la politique de population.

Le but de la politique de population, d'une manière générale, est d'améliorer le niveau et la qualité de la vie de la population dans la limite des ressources disponibles, en conformité avec la dignité et les droits fondamentaux de l'homme.

Les objectifs généraux énoncent les grandes lignes des mesures à prendre pour atteindre ce but, tandis que les objectifs spécifiques traduisent de manière plus explicite ces mesures en énonçant plus concrètement les actions à entreprendre et les résultats attendus. C'est ainsi que dans le domaine de la planification familiale par exemple, l'un des objectifs spécifiques est de « promouvoir et assurer l'accessibilité volontaire aux services de planification familiale et à la maîtrise de la fécondité, notamment par l'implantation de ces services sur toute l'étendue du territoire national avec un effort particulier dans les zones rurales et les zones urbaines à habitat spontané ».

Quant aux grandes orientations de cette politique, l'accent est mis sur les éléments de stratégies qui devront être appliqués pour réaliser chaque objectif spécifique. Mais on s'en tient ici à la description des grandes lignes de ces éléments qui seront repris en détail lors de la définition des stratégies sectorielles prévues ultérieurement.

Les grandes orientations de la politique de population sont définies pour les domaines suivants :

- répartition géographique de la population et développement intégré des régions,
- population et environnement,
- population et emploi/formation professionnelle,
- population et éducation,
- santé, bien-être familial et parenté responsable,
- femme et développement,
- information, éducation et communication en matière de population (IEC),
- collecte des données, analyse et recherches en population.

Après la présentation de ces grandes orientations, le document rappelle le cadre institutionnel et ébauche les mécanismes de mise en œuvre de cette politique.

Ainsi définie, la politique nationale de la population est un document cohérent et relativement bien élaboré. Sa mise en œuvre effective devrait permettre d'atteindre les objectifs fixés. Cela n'est possible que si tous les problèmes rencontrés lors de l'application des 137 résolutions de la première session de la CNP sont résolus.

Conditions de mise en œuvre effective de la politique de population

Quelle que soit la qualité d'un document de politique de population, sa réussite est surtout fonction de la mise en œuvre des programmes qui permettront d'atteindre les objectifs fixés. A cet égard, compte tenu des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre des résolutions de la première CNP, un certain nombre de conditions doivent être remplies, à savoir : la volonté politique, une bonne planification et des ressources suffisantes.

La volonté politique

La volonté politique est sans nul doute le facteur le plus important pouvant influencer la mise en œuvre d'une politique de population. En effet, l'engagement politique au plus haut niveau permet au gouvernement et à chaque citoyen de prendre conscience des problèmes de population. Cette prise de conscience se fait par des campagnes complètes d'informations fiables et la sensibilisation des leaders d'opinion et de toutes les forces vives afin que les contraintes culturelles, religieuses et sociales soient surmontées.

Cette volonté politique a largement influencé l'application des résolutions adoptées en 1985.

Elle s'est surtout manifestée lors de l'application des résolutions 60, 61 et 108 relatives à l'espacement des naissances, à la vulgarisation des méthodes GOBI-FFF et à la lutte contre la mortalité infantile :

— résolution 60 : encourager l'espacement des naissances pour le bien-être et la survie de la mère et de l'enfant, notamment à travers des séances d'éducation régulières dans les centres de protection maternelle et infantile ;

— résolution 61 : vulgariser les méthodes GOBI-FFF : *Growth chart* (courbe de croissance), *Oral rehydration* (réhydratation par voie orale), *Breastfeeding* (allaitement maternel), *Immunization* (immunisation, vaccination), *Female education* (éducation des femmes), *Food supplement* (suppléments alimentaires), *Family planning* (planification familiale, espacement des naissances, lutte contre la stérilité...);

— résolution 108 : accroître les efforts dans la lutte contre la mortalité et notamment la mortalité infantile.

Cela a permis de faire baisser le taux de mortalité infantile de 105 p. 1000 à 65 p. 1000 entre les cinq années précédant l'enquête nationale sur la fécondité de 1978 et les cinq années précédant l'enquête démographique et de santé de 1991.

En revanche, le manque de volonté politique se manifeste par la non-application de la résolution 112 relative au relèvement de l'âge légal au mariage pour les filles : « relever l'âge légal du mariage pour les filles, afin d'éviter de les exposer précocement à la procréation ». Cet âge est fixé actuellement à 16 ans, alors que les recensements de la population de 1976 et de 1987 montrent que l'âge moyen au premier mariage est passé de 18,6 ans à 20,9 ans chez les femmes.

La volonté politique devrait aussi encourager la participation des secteurs non gouvernementaux aux activités en matière de population. Les organisations non

gouvernementales (ONG) sont en effet plus aptes à entreprendre des activités considérées comme trop sensibles et controversées, telle la planification familiale auprès de certaines couches de populations.

C'est ainsi que les prestations de services relatives à la planification familiale naturelle ont débuté au Cameroun dans les années 70 avec le Service Catholique de la Santé, une ONG nationale. Ces activités de planification familiale se sont renforcées en 1987 avec la création de la Cameroun National Association for Family Welfare (CAMNAFAW), une ONG internationale et avec l'intégration de manière officielle et permanente de ces activités dans la plupart des formations sanitaires du pays.

La bonne information du public doit permettre aux populations de participer aux programmes non pas simplement parce que le gouvernement ou les dirigeants politiques le souhaitent, mais parce qu'elles sont convaincues que ces programmes permettront de changer leur existence ainsi que la vie de leurs enfants et l'avenir de leur communauté.

La volonté politique devrait également permettre l'adoption des lois susceptibles d'appuyer la mise en œuvre des programmes de population. Dans cette perspective, il serait opportun de relever par exemple l'âge légal au mariage des filles de 16 ans à 18 ans.

La planification des activités

La politique de population qui fait partie intégrante de la politique de développement doit être réalisée dans le cadre d'une planification efficace et rigoureuse.

Cette planification doit se faire à partir de données fiables et pertinentes. A cet effet, on doit disposer d'une banque de données économiques et socio-démographiques permettant de connaître les situations passées et présentes.

L'utilisation de toutes ces informations devrait permettre de définir des stratégies sectorielles qui doivent s'accompagner de programmes d'actions spécifiques.

Cet exercice devrait aboutir à l'élaboration d'un programme d'actions prioritaires en matière de population auquel sera annexée une matrice d'actions assortie d'un budget et d'un calendrier d'exécution.

Ainsi dans l'application de la résolution 105 (« élaborer une politique en matière de fécondité basée sur la parenté responsable »), le Ministère des Affaires Sociales et de la Condition Féminine a conçu et fait adopter par tous les partenaires nationaux une stratégie nationale d'éducation à la parenté responsable en quatre volets : la vie familiale, la vie sexuelle, la maîtrise de la procréation et la vie communautaire pour le développement.

Cette stratégie est présentée en trois volumes (la déclaration de stratégie, les programmes détaillés des messages à transmettre dans les quatre volets et les fiches thématiques) qui constituent un ensemble exploitable par tous les partenaires intéressés aux problèmes d'éducation à la parenté responsable.

Cette stratégie permet à tous de parler le même langage à la population, de connaître les limites de leurs prestations en la matière et d'avoir le temps et l'honnêteté de faire appel aux autres spécialistes pouvant contribuer au succès de ce programme.

A l'inverse, la résolution 55, « privilégier parmi les mesures préventives desti-

nées à réduire les taux élevés de mortalité et de morbidité, l'approvisionnement en eau potable et l'amélioration de la nutrition », a été mal appliquée malgré l'existence d'un programme d'hydraulique villageoise. Ce programme qui consiste à mettre à la disposition des populations rurales de l'eau potable à partir des puits aménagés et gérés par les communautés elles-mêmes s'est fait de manière anarchique car ces puits sont inégalement répartis sur l'ensemble du territoire et ne prennent pas toujours en compte la densité de la population dans les diverses localités.

La prise en charge de la gestion de ces microprojets par les populations a posé pas mal de problèmes dans la mesure où la politique de recouvrement des coûts ne leur a pas été suffisamment expliquée.

Au demeurant, pour chaque volet de la politique nationale de la population (santé, éducation, emploi...), on gagnerait énormément à définir une stratégie sectorielle à l'instar du volet parenté responsable.

Des ressources suffisantes

La bonne exécution des programmes de population nécessite non seulement des ressources financières, mais aussi des ressources humaines.

Ainsi le budget de chaque programme doit être disponible et suffisant. Le financement ne doit pas seulement provenir du gouvernement qui a actuellement des problèmes de trésorerie, mais aussi des secteurs privé et para-public et de l'assistance internationale. Le niveau de financement du secteur non gouvernemental permet aussi dans une certaine mesure d'évaluer le degré de participation de ce secteur aux programmes de population.

Par ailleurs, une bonne politique de recouvrement de coûts, qui ne saurait être une sorte de para-fiscalité, devrait permettre d'impliquer plus activement les populations concernées par ces programmes.

Avec la récession économique qui sévit au Cameroun depuis 1986, les ressources financières sont l'un des handicaps sérieux qui ont entravé la bonne application de la plupart des résolutions adoptées en 1985.

Par exemple, malgré la résolution 14 (« accorder la priorité à l'enseignement technique et professionnel »), le gouvernement camerounais n'est toujours pas en mesure de créer et d'équiper les établissements appropriés et de manière suffisante sur l'étendue du territoire national. Depuis 1989, la formation de certains personnels éducatifs et sanitaires est ainsi suspendue par manque de moyens financiers alors que les besoins sur le terrain se font de plus en plus pressants.

Toutefois, on peut noter avec satisfaction qu'avec les aides bilatérales et multilatérales, les résolutions 60 et 61 relatives à l'espacement des naissances et à la vulgarisation des méthodes GOBI-FFF, ont pu être appliquées dans des conditions relativement satisfaisantes. Le concours de tous et à tous les niveaux est donc nécessaire pour la mise en œuvre de la politique de population.

En plus des ressources financières, les ressources humaines en quantité et en qualité ne sont pas toujours disponibles. Les planificateurs ne connaissent pas et ne comprennent pas toujours les relations réciproques qui existent entre la population et le développement. Aussi, la formation appropriée des cadres de haut niveau en population et développement doit être une priorité dans la mise en œuvre des programmes de population.

*
* *

En novembre 1985, le Cameroun, par le biais de sa Commission Nationale de Population, a adopté 137 résolutions en matière de population. La mise en œuvre de ces résolutions est certes encourageante, mais n'a pas atteint tous les objectifs visés à cause de problèmes divers. Toutefois ces résolutions ont stimulé l'élaboration de la déclaration de la politique nationale de population, qui a été adoptée le 28 juillet 1992 par la même commission de population. La réussite de cette politique devant dépendre de sa mise en œuvre, il faut examiner les conditions de cette réalisation sur la base de l'évaluation des 137 résolutions. Ces conditions sont principalement une bonne planification des activités et stratégies, des ressources nécessaires, et surtout une volonté politique à tous les niveaux.

Références

1. FNUAP (1989). *La population au XXI^e siècle : politique et programmes pour les années 90 et après l'an 2000*, Amsterdam, 51 p.
2. Fotso E. (1992). Objectifs et stratégies en matière de planification de la population. In : Séminaire atelier sur l'intégration population — développement dans les pays de l'UDEAC à Bangui, 24-29 août 1992, 15 p.
3. MINPAT (1985). Commission nationale de la population : première session, imp. St-Paul, Yaoundé, 80 p.
4. MINPAT (1991). Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des résolutions de la première session de la Commission nationale de la population. MINPAT/DP/UPP, Yaoundé, 88 p.
5. MINPAT (1992). République du Cameroun : déclaration de la politique nationale de population. MINPAT/DP/UPP, Yaoundé, 46 p.
6. MINPAT/PNUD (1988). Les organisations non gouvernementales et leur contribution au développement socio-économique du Cameroun, SOPECAM, Yaoundé, 104 p.
7. MINPAT/IRD (1992). Enquête démographique et de santé du Cameroun de 1991, rapport préliminaire, Maryland, 28 p.

12

Adéquation entre objectifs et moyens des programmes de planification de la population et du développement dans les pays de l'UDEAC⁽¹⁾

D. NZITA KIKHELA*, D. BM'NIYAT BANGAMBOULOU**

* PNUD/FNUAP, BP 872, Bangui, Centrafrique

** SPES, UDEAC, BP 1543, Bangui, Centrafrique

Résumé

Ce chapitre se propose d'évaluer les Unités de Population créées dans trois pays de l'UDEAC (Cameroun, Centrafrique, Congo) principalement à partir de leurs documents de projet en s'attachant à la question de l'adéquation entre les objectifs et les moyens.

L'objectif des Unités de Population est tout d'abord rappelé : l'intégration de la variable population dans la planification du développement. Cet objectif se décline en activités (les auteurs en identifient cinq) dont la mise en œuvre nécessite des moyens qui sont passés en revue.

En fait ces moyens se révèlent insuffisants dans quelques domaines : la disponibilité des données, les moyens en personnel national, la prise en compte des Programmes d'Ajustement Structurel, la coordination, les activités d'IEC et la formation du personnel.

Finalement, le fonctionnement des projets en est affecté et certains objectifs ne sont pas atteints, ou du moins ne le sont qu'avec un retard important.

(1) Les vues et opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement celles de leurs institutions.

Dans le cadre du plan d'action mondial sur la population adopté à Bucarest en 1974, il avait été recommandé de formuler les plans de développement en tenant compte dorénavant des relations qui existent entre la population et le développement [8]. Aussi, et principalement après la Conférence d'Arusha, plusieurs pays d'Afrique ont-ils créé des Unités de Population. Parmi ces derniers, on peut citer le Bénin, le Burundi, le Burkina, le Cameroun, l'Égypte, l'Éthiopie, le Maroc, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, le Soudan, la Tunisie et le Zimbabwe.

La mise en œuvre de cette recommandation s'étant avérée difficile, plusieurs travaux ont cherché à en préciser les contours et les méthodologies les plus adéquates. Il s'agit principalement de ceux réalisés par les Nations Unies sur les expériences nationales d'Unités de Population [10] et par la CEA sur l'état des politiques de population dans les états membres [14] et sur les principes directeurs de l'intégration des variables démographiques dans les plans de développement [7].

Par ailleurs, dans un récent rapport sur la contribution des Unités de Population, le FNUAP [2] avait souligné la difficulté de leur évaluation due, entre autres, à la faible connaissance des moyens qu'ils requièrent et avait recommandé que ces derniers soient rapidement identifiés afin de faciliter leur prise en compte dans l'élaboration des documents de projet. Le présent travail se propose de contribuer à la satisfaction de ce besoin en se basant sur l'expérience des pays de l'UDEAC⁽²⁾. Il commence par un bref rappel des objectifs poursuivis par ce genre de projet. Ensuite, après en avoir déduit les moyens nécessaires, il relève les principales critiques qu'on peut formuler sur l'adéquation entre les moyens et les objectifs poursuivis.

Pour le recueil des données de base, il a été retenu de se focaliser sur les documents de projet, sur les rapports d'activités et sur les publications rassemblées lors du séminaire-atelier des responsables des Unités de Population des pays de l'UDEAC tenu à Bangui en août 1992. On a aussi eu recours aux rapports des voyages d'études effectués dans la sous-région par les membres de l'Unité de Population de Centrafrique.

Par ailleurs, dans la mesure où la création d'Unités de Population est récente dans ces pays⁽³⁾, seule la phase allant jusqu'à l'adoption d'une politique de population sera examinée ici.

Bref aperçu des objectifs et activités d'une Unité de Population

L'intégration de la variable population dans la planification du développement constitue l'objectif primordial de ce type de projet. Elle consiste en la prise en compte explicite des relations qui existent entre les variables démographiques et

(2) UDEAC : Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (Cameroun, Congo, Centrafrique, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad).

(3) 1985 au Cameroun, 1989 au Congo et 1990 en Centrafrique ; au Gabon, en Guinée équatoriale et au Tchad, il n'existe pas encore de structure formelle chargée de la planification de la population et du développement.

socio-économiques lors de l'élaboration des politiques et programmes de développement [5]. Le cadre de ce processus est explicité à la Figure 1 et montre que la première étape vise à initier une modification de la situation démographique (volume, structure par âge et par milieu de résidence... de la population) par la mise en œuvre d'une politique de population. Comme celle-ci a des effets sur la production et la distribution des ressources, elle finit par exercer une influence sur le niveau du bien-être, qui, à son tour, influe sur les composantes de la croissance démographique (fécondité, mortalité, migration).

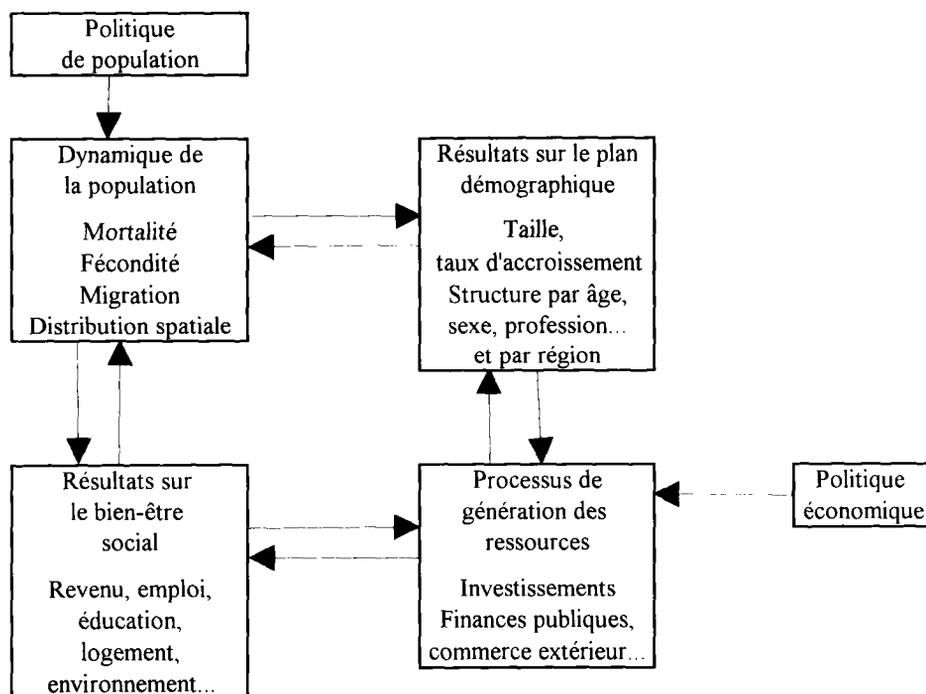


Figure 1. Cadre des interrelations entre population, développement, politique économique et politique démographique.

En raison, de son incidence sur la génération des ressources et du fait qu'elle vise l'amélioration du bien-être social [4, 13], une politique de population ne peut être conçue qu'en tenant compte des grandes options de la politique économique. De même, celle-ci doit tenir compte des effets des problèmes et orientations en matière de population. Autant dire qu'il y a interrelation entre les deux types de politique.

S'il était question de procéder à une évaluation de l'efficacité d'une politique de population, on devrait alors mesurer la différence entre le niveau du bien-être atteint et le niveau qu'on aurait eu avec le seul effet de la politique économique. Cela n'est possible qu'au terme d'un intervalle assez long, en fait le temps qu'il faut pour que les variables démographiques changent.

Ici, il ne s'agit pas de ce type d'évaluation. Il est plutôt question d'examiner le fonctionnement interne d'un projet d'Unité de Population qui gère et anime tout ce processus et dont les premières activités sont [9] :

- la formulation et l'initiation d'une politique de population ;
- la création d'un cadre de gestion des problèmes de population ;
- la coordination des activités en matière de population ;
- la formation des cadres en vue de la pérennité des actions entreprises ;
- la diffusion de l'information sur les questions de population et développement.

L'explicitation de toutes ces attributions étant nécessaire pour la détermination des moyens à mettre en œuvre, quelques éléments se trouvent proposés ci-après.

La formulation de la politique de population

Idéalement, elle survient au terme d'un processus qui prévoit d'abord l'identification des déterminants de la croissance démographique et l'établissement des relations statistiques entre variables démographiques et variables socio-économiques et ensuite, l'adoption des objectifs et des stratégies à mettre en œuvre pour les atteindre.

Évaluer un processus de formulation d'une politique de population équivaut donc à examiner si toutes les précautions sont prises pour aboutir à la connaissance des interrelations entre la situation économique et la situation socio-démographique et à la concertation qui doit exister entre les différentes couches de la population.

La création d'un cadre pour la gestion des problèmes de population

Plusieurs intervenants influent sur le développement. C'est pourquoi la tâche de l'Unité de Population comprend, entre autres, la mise en place d'une structure de prise de décision pour toutes les questions qui touchent à la population. Celle-ci est en partie réalisée lorsque le Comité national de la population a déjà été créé comme le montre la Figure 2 ci-après. Dans les pays où il n'existe pas, la coordination est inefficace [10].

En plus de cette structure de décision, l'Unité de Population a pour mission d'assurer le fonctionnement d'un Comité technique multisectoriel chargé d'animer la recherche sur les problèmes de population. C'est ce Comité qui procède à l'instruction des études et recommandations faites avant leur transmission au Comité national de la population.

La coordination des activités en matière de population

Même lorsqu'une politique de population a été formulée, un intervalle très long peut se passer avant son adoption et sa mise en œuvre. C'est pourquoi, pour répondre aux besoins urgents comme ceux de la collecte des données et de la santé maternelle et infantile, plusieurs activités touchant à la population se déroulent dans le pays pendant le processus de formulation. Quelquefois, on est amené à proposer un programme national en matière de population avec des objectifs à court terme, cinq ans par exemple [9].

La coordination de ces travaux relève de l'Unité de Population qui, de façon plus spécifique, doit proposer les types de données socio-démographiques à recueillir, les pistes de recherche prioritaires, les zones et groupes à risque à privilégier dans le cadre d'un programme d'actions, etc.

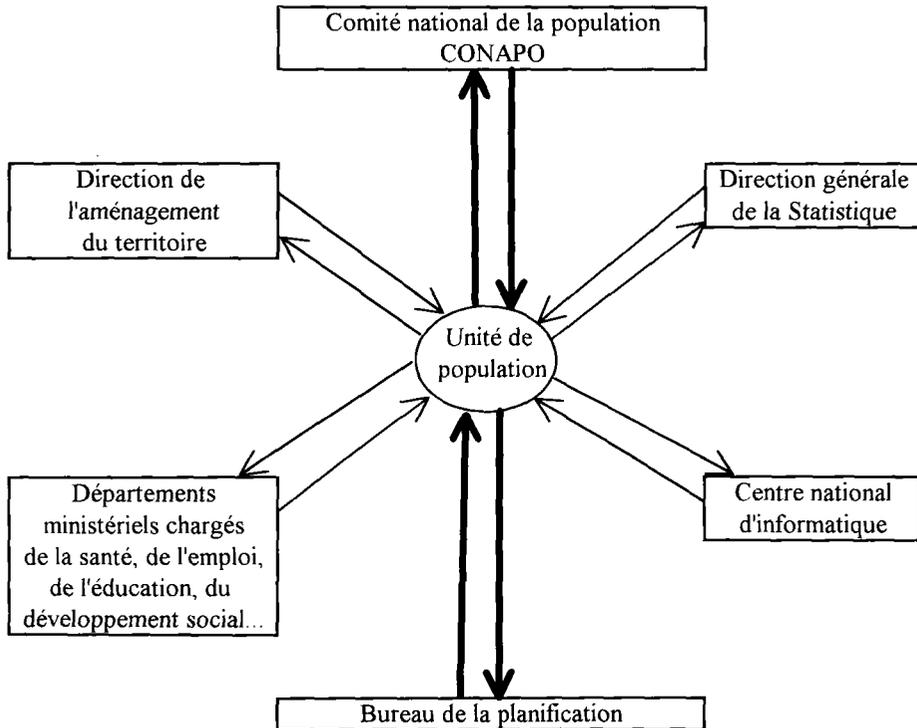


Figure 2. Exemple de structure institutionnelle présentant la position de l'Unité de Population par rapport aux autres institutions du pays œuvrant dans le domaine de la population.

Source : [10, p. 8].

La formation des cadres

La coopération internationale en général, et le FNUAP en particulier, apportent un appui technique important aux pays de l'UDEAC. A terme, ceux-ci devraient être en mesure d'exécuter eux-mêmes leurs projets en suivant le cycle :

Diagnostic → Objectifs → Politique → Évaluation/Bilan diagnostic.

Pour ce faire, la formation des cadres nationaux constitue un passage obligé. Elle doit concerner tous les techniciens travaillant dans les structures de gestion des questions de population et porter sur la recherche des déterminants, les techniques de modélisation et d'établissement des relations statistiques, la définition des objectifs et les techniques d'évaluation des résultats.

La diffusion de l'information en matière de population

En collaboration avec le service de collecte des données statistiques, l'Unité de Population a en charge la définition des indicateurs socio-démographiques les plus pertinents et l'évaluation périodique de leurs niveaux. Les commentaires et informations diffusés sur ces niveaux constituent une activité importante de sensibilisation qui a des effets sur la réussite de la politique de population.

Principaux moyens requis pour la mise en œuvre du programme

Pour la formulation de la politique de population

- un personnel maîtrisant l'analyse des indicateurs économiques et socio-démographiques ;
- la contribution d'un service de collecte permettant de disposer des indicateurs économiques et socio-démographiques nécessaires ;
- des moyens financiers pour la documentation et la tenue de réunions, séminaires ou colloques ;
- l'existence d'un système de planification qui permet de prendre en compte les aspirations profondes de la société.

Pour la mise en place des structures de gestion des questions de population

- une prise de conscience suffisante des problèmes de population par les autorités du pays afin que les textes créant les structures de gestion soient signés plus rapidement ;
- la stabilité socio-politique pour qu'on puisse s'intéresser beaucoup plus aux problèmes fondamentaux du développement qu'à ceux de la survie.

Pour la coordination des activités en matière de population

- une volonté des intervenants nationaux et internationaux de travailler ensemble ;
- la possibilité de pouvoir ramener sur la bonne voie ceux qui s'en écartent ;
- l'existence d'une structure de coordination ayant de l'autorité.

Pour la formation du personnel

- une connaissance suffisante de la situation des personnes-ressources œuvrant dans les cellules de planification et donc des besoins en personnel additionnel ;

- des moyens suffisants pour assurer la formation de techniciens chargés de la planification qui se trouvent dans les ministères traitant des questions de population ; cette formation devrait porter sur les techniques d'analyse multivariée, les perspectives démographiques, la problématique population et développement et les méthodes d'intégration ;
- le maintien des personnes formées dans les structures de planification.

Pour la diffusion de l'information

- une bonne connaissance des besoins d'information de la population ;
- des moyens financiers pour les publications ;
- des moyens matériels et des personnes-ressources suffisants pour la mise en œuvre des stratégies de sensibilisation.

Étant donné tous ces éléments qui, avec l'accumulation d'expériences, feront l'objet d'une quantification, quelques critères d'évaluation peuvent être proposés. Les plus importants d'entre eux sont repris en annexe.

Peut-on parler d'adéquation entre objectifs et moyens dans les pays de l'UDEAC ?

Les documents des projets qui existent dans ces pays montrent que, globalement, un effort est fourni pour prévoir des moyens suffisants. On remarque néanmoins quelques lacunes dont les plus importantes ont trait à la disponibilité des données, à l'évaluation des ressources humaines nécessaires, à la prise en compte des programmes d'ajustement structurel, à la coordination des activités de population, aux activités d'IEC et à la formation des cadres nationaux.

La non-prise en compte de la faible disponibilité des données

La recherche des corrélations entre la population et le développement suppose qu'on dispose, pour plusieurs années, de données fiables sur les niveaux et sur les déterminants de la situation économique et socio-démographique. Les pays de l'UDEAC ne sont malheureusement pas dans ces conditions idéales. En effet, non seulement les données économiques définitives sont publiées avec plusieurs années de retard, mais en plus, on dispose de peu de données démographiques fiables.

Au Tchad, par exemple, on est encore en train de dépouiller les données du premier recensement, tandis qu'en Centrafrique, seuls les recensements de 1975 et 1988 fournissent une estimation des principaux indicateurs démographiques du pays depuis 1960. Par ailleurs, les facteurs explicatifs des phénomènes observés ne sont toujours pas connus. On peut également noter que les tendances sont à dégager avec beaucoup de prudence en raison de la faible qualité des données du recensement de 1975.

Les autres informations du secteur social (éducation, santé, environnement, emploi, etc.) présentent, elles aussi, de nombreux problèmes de fiabilité, pour lesquels les enquêtes effectuées depuis l'indépendance n'apportent pas une solution de rechange étant donné qu'elles sont, pour la plupart, localisées et d'intérêt limité [12].

Étant donné cette situation, il nous paraît difficile d'accepter l'hypothèse d'une disponibilité de données de base qu'on retrouve dans le document du projet UPP/RCA, par exemple : « Les résultats définitifs du recensement général de la population de 1988 fourniront à coup sûr à l'Unité de Population, les matériaux nécessaires à la mise en œuvre d'une grande partie du programme d'activités mentionné dans le document de projet. Les cadres du Bureau Central du Recensement, qui ont acquis une expérience certaine dans la réalisation d'une opération de collecte, apporteront un appui substantiel aux activités de l'Unité de Population... » [11, p. 25].

Le manque d'évaluation des besoins en personnes-ressources

Dans les documents de projet, il n'y a aucune évaluation du nombre total de mois de travail qu'il faut pour la réalisation des activités du projet. Ainsi, bien qu'on retrouve une estimation de la contribution des experts internationaux, on ne se pose pas toujours la question de savoir si le projet dispose de personnes-ressources nationales suffisantes.

On peut également noter qu'il existe bel et bien une description des tâches et des qualifications pour l'expertise internationale, mais qu'on ne mentionne presque rien sur l'expertise nationale. Le plus souvent, il est simplement écrit que « la contribution du gouvernement couvre essentiellement les dépenses en personnel et les coûts de fonctionnement » [11, p. 5].

Par ailleurs, aucune disposition ne prévoit que le personnel formé ou qui a acquis une certaine expérience dans la gestion des problèmes de population restera dans la structure pour laquelle il a été formé.

La non-prise en compte des Programmes d'Ajustement Structurel

La recherche de l'intégration de la variable population dans la planification du développement semble ne pas tenir compte des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dans lesquels se trouvent engagés la plupart des pays. Pourtant ceux-ci rendent la situation nettement plus compliquée puisqu'il s'agit de programmes à court terme. En outre ils prévoient généralement un blocage des dépenses sociales, soit le contraire de ce qu'il faut pour la mise en œuvre d'une politique de population.

L'absence de moyens de coordination des activités de population

Dans les documents de projet, cette mission est souvent implicite. Elle ne fait l'objet ni de budgétisation, ni de prévision d'activités à réaliser. Juste une phrase

signale que le projet Unité de Population vise à résoudre, entre autres, « le problème de l'insuffisance de coordination, au niveau national, des activités en matière de population » (RCA, Document du projet UPP, p. 7). En outre, l'examen des documents des autres projets en matière de population, même ceux du FNUAP, montre que ceux-ci sont conçus de façon tout à fait indépendante et que l'approche-programme est absente.

La faible conception des activités d'IEC

L'un des objectifs immédiats des projets est formulé ainsi : « avoir sensibilisé les autorités politiques, les parlementaires et le peuple centrafricain sur la corrélation entre la population et le développement et la nécessité de considérer la population comme une composante intégrale du développement économique et social » [11, p. 9].

Or la sensibilisation du grand public ne peut relever de l'Unité de Population puisque le niveau technique des informations qu'elle traite est élevé. De plus, comme pour les études, on aurait dû prévoir de façon explicite des activités à réaliser dans le cadre de ce secteur.

Les documents de projet semblent donc oublier que la sensibilisation des autorités constitue la meilleure voie pour mettre un terme au décalage observé entre les réalisations et les déclarations officielles [6].

L'insuffisance des moyens pour la formation du personnel

Dans la plupart des pays, un appui technique substantiel est apporté par l'expertise internationale en attendant la formation du personnel local. On espère malheureusement le plus souvent que celle-ci se fera sur le tas et peu de moyens sont prévus pour assurer la formation technique classique qu'exigent les travaux d'intégration mentionnés ci-dessus.

Dans le document du projet UPP/RCA, par exemple, seuls 33 mois de bourse ont été prévus. Cette estimation est en fait très insuffisante si l'on tient compte des besoins réels du Gouvernement qui dépassent largement ceux exprimés par le seul Ministère du Plan.

De ce qui précède, il apparaît que les documents de projet présentent des insuffisances susceptibles d'affecter leur bon fonctionnement.

Quelques conséquences de la faible évaluation des besoins sur la mise en œuvre des projets

En raison des informations disponibles, seuls quatre objectifs immédiats des projets ont été retenus : la modélisation des relations entre les variables économiques et les variables socio-démographiques, la formulation de la politique de popu-

lation, l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement et la mise en place des structures de gestion.

Pour nous, les conséquences de la faible évaluation des moyens peuvent se mesurer par le retard enregistré dans la réalisation des objectifs. Aussi, avons-nous examiné pour chacun d'eux l'échéance fixée et le moment où l'objectif a été réellement atteint.

Objectif 1 : *être parvenu à la maîtrise conceptuelle et méthodologique de l'intégration des variables démographiques dans les plans et/ou programmes de développement au terme de 4 ans.*

En principe, la modélisation des relations entre phénomènes socio-démographiques et économiques précède l'élaboration de la politique nationale de population pour la simple raison que cette démarche permet de quantifier les moyens à mettre en œuvre et d'estimer les résultats attendus sur des bases vraisemblables. Mais dans les pays qui ont déjà leur politique de population, on remarque qu'elle est souvent établie sans une modélisation préalable. La conséquence est qu'on a des objectifs quantifiés pendant que les moyens à mettre en œuvre (*input*) ne le sont pas.

Dans la sous-région, même dans un pays comme le Cameroun où l'Unité de Population existe depuis plus de sept ans, cet objectif n'est pas encore atteint. On est toujours dans la phase de la recherche et de l'évaluation des données nécessaires à la modélisation.

Objectif 2 : *avoir défini une politique de population avec des modalités concrètes de sa mise en œuvre au terme de 4 années de travail.*

La situation en ce domaine est très variable dans les pays de l'UDEAC même si, en définitive, aucun d'entre eux n'a encore procédé à l'adoption de sa politique de population. Au Cameroun, un projet de politique de population a été élaboré, mais son adoption se fait attendre⁽¹⁾. Il semble qu'il se pose un problème de sensibilisation des autorités qui, du reste, sont plus préoccupées par les problèmes politiques et économiques [3].

En Centrafrique, l'Unité de Population a trois années d'existence. Toutefois, compte tenu de la qualité des données, de la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel et de la situation socio-économique du pays, une option intermédiaire a été retenue. Un programme à court terme dit « programme national en matière de population et de développement social » [12] a été élaboré. On attend une opportunité pour son adoption.

Au Congo, l'UPP a été créée en 1989. Mais jusqu'à ce jour, on n'a pas terminé l'élaboration de la politique nationale de population⁽²⁾. Toutefois, il faut noter qu'en 1992, un document de base donnant les orientations pour la formulation de la politique nationale de population avait été établi. Il n'a malheureusement pas été exécuté à cause des troubles socio-politiques [1].

(1) Voir le chapitre précédent (chapitre 11) rédigé par A. Kamdoum.

(2) Voir le chapitre suivant (chapitre 13) rédigé par V. Ongoto-Epouma.

Objectif 3 : *au terme de 3 ans, avoir contribué à l'intégration de la dimension sociale dans la planification du développement.*

Parce que la modélisation n'est pas faite, il n'y a pas encore véritablement d'intégration des variables démographiques. La situation semble difficile car les obstacles s'accumulent, notamment :

- les politiques de population élaborées ne sont pas adoptées ;
- la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel est en train d'hypothéquer l'existence même d'un système de planification ; en tout cas, leur mise en œuvre soulève la question de savoir si la planification à long terme a de l'intérêt ;
- avec les difficultés socio-politiques actuelles, aucun des pays de la sous-région n'a pu se consacrer à l'amélioration de son système de planification ; dans plusieurs d'entre eux, des restructurations étaient en vue pour passer d'un système de planification sectorielle à un système de planification globale, mais celles-ci n'ont pas encore abouti ;
- avec les turbulences de la conjoncture internationale, on maîtrise de moins en moins les facteurs de l'économie nationale ;
- enfin, les pays dépendent de plus en plus des ressources extérieures pour le financement de leurs programmes ; en d'autres termes, même lorsque le plan existe, on n'est pas certain de pouvoir financer sa mise en œuvre.

En définitive, on retiendra que dans la sous-région, aucun pays n'a pu aboutir à l'intégration de la variable population dans les plans de développement. L'absence de modélisation et la non-prise en compte de la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel y ont été pour beaucoup.

Objectif 4 : *au terme de 3 années, avoir renforcé le cadre institutionnel pour l'élaboration et la formulation des politiques de population et l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement.*

En général, les comités techniques sont créés à temps. Le Comité National de la Population existe au Congo et au Cameroun, mais a été créé au-delà des trois premières années du projet. La Centrafrique est en train de vivre une situation similaire.

La principale raison en est qu'à cause de leur faible sensibilisation et aussi à cause des turbulences socio-politiques, les décideurs prennent beaucoup de temps pour l'adoption des textes. Cela pourrait également expliquer la faible contribution du Comité National de la Population au Cameroun qui, en sept ans de fonctionnement, ne s'est réuni qu'une seule fois.

En tout cas, le constat actuel semble signifier qu'en dehors des discours officiels, les questions de population n'ont pas tout à fait l'audience voulue. Et dans les contextes actuels de crise socio-économique et financière aiguë, les priorités sont placées dans les problèmes de survie du court terme ou tout au plus du moyen terme. Elles sont également placées dans la stimulation des secteurs productifs et non dans la promotion des secteurs sociaux.

*

* *

Les projets d'Unité de Population n'ont certainement pas atteint à temps tous leurs objectifs dans les pays de l'UDEAC. Toutefois, on doit reconnaître qu'ils ont beaucoup contribué à la connaissance de la situation socio-démographique des pays concernés et à l'amélioration de leurs processus de planification du développement social.

Parmi les raisons de la non-réalisation de l'ensemble des objectifs, on peut citer l'inadéquation entre les objectifs et les moyens. En fait, les projets ne disposent le plus souvent que de trop peu de temps pour réaliser le nombre impressionnant d'activités prévues avec le type de personnel dont ils disposent. C'est pourquoi, comme certaines d'entre elles correspondent plutôt à des activités préparatoires, on pourrait suggérer de prévoir une phase de pré-projet. Celle-ci servirait, par exemple, à l'analyse de la situation socio-démographique et à la modélisation.

En ce qui concerne les problèmes de coordination des activités de population, on pourrait proposer que l'Unité de Population soit toujours placée dans un Ministère bien situé dans la hiérarchie gouvernementale. En outre, il faudrait veiller à ce que le personnel de projet ne soit pas uniquement constitué de démographes car cela peut amener la réalisation d'analyses démographiques parfois très poussées sans qu'un effort ne soit fourni dans l'identification des conséquences sur la vie pratique.

Aujourd'hui, plus que par le passé, les pays en développement en général, et ceux de l'UDEAC en particulier, ont besoin de politiques de population. Mais pour que celles-ci aboutissent, il faut mobiliser des moyens suffisants. Ce qui suppose une analyse préalable de l'adéquation entre les objectifs et les moyens à mettre en œuvre. Dans le cas de cette communauté, le présent travail a permis d'identifier plusieurs problèmes qui empêchent l'atteinte de tous les objectifs et qui auraient pu être évités au moment de la conception des projets. Autant dire que la démarche effectuée ici pour l'UDEAC devrait être réalisée pour tous les pays.

De même, les questions suivantes devraient faire l'objet d'une meilleure attention dans la formulation des projets d'Unité de Population en vue d'en améliorer l'efficacité :

— Où placer une Unité de Population afin que son autorité sur les autres structures gouvernementales soit assurée ?

— Quelle stratégie appliquer pour mettre un terme au décalage souvent observé entre les déclarations officielles et les engagements effectifs des gouvernements ?

— Quelles procédures faut-il mettre en place pour que les apports des différents intervenants en matière de population soient complémentaires ?

Notons enfin que la proposition de critères d'évaluation permettant d'identifier les moyens requis est une nécessité incontournable des différents secteurs de la vie nationale. Aussi devrait-on essayer de la satisfaire aussi rapidement que possible.

Références

1. Bitemo M., et al. (1992). *Planification de la population et du développement au Congo*. Communication au séminaire des responsables des Unités de Population des pays de l'UDEAC, Bangui, 10-15 août 1992, 46 p.
2. FNUAP (1989). *Évaluation comparative de l'appui du FNUAP à la planification en matière de population et de développement (Rapport Général)*, New York, 63 p.
3. FNUAP (1989). *Évaluation comparative de l'appui du FNUAP à la planification en matière de population et de développement dans la Région de l'Afrique subsaharienne*, New York, 56 p.
4. Gendreau F., Vimard P. (1991). Les défis démographiques, *Politique Africaine* n° 44, Karthala, Paris : 5-14.
5. Herrin A.N. (1985). Towards operationalizing concepts of integration of population and development planning : The Philippine experience, *Nupri Research Paper Series* : 16-32.
6. Locoh T. (1991). Familles dans la crise et politiques de population en Afrique Sub-Saharienne, *Politique Africaine*, n° 44, Karthala, Paris : 78-90.
7. Nations Unies/CEA (1988). *Principes directeurs pour l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement à l'intention des États membres de la CEA*, E/ECA/PSD.5/41, Addis-Abeba, 90 p.
8. Nations Unies/Département des Affaires Économiques et Sociales Internationales (1990). *Examen et évaluation du Plan d'Action Mondial sur la Population. Rapport 1989*, Études Démographiques n° 115, ST/ESA/SER.A/115, New York, 52 p.
9. Nations Unies/CEA (1991). *Manuel pour l'intégration des variables démographiques dans les plans de développement dans les pays africains*, ECA/POP/TP/91/1 (1.1(II)), 76 p.
10. Nations Unies, DTCD (1992). *Unités de population pour la planification du développement. Expériences nationales*, ST/TCD/SER.E/14, New York, 105 p.
11. RCA, FNUAP (1990). *Protocole d'accord entre la RCA et le FNUAP pour la création d'une Unité de population et de planification pour le développement*, Bangui, 47 p.
12. RCA, UPP (1992). *Le programme national en matière de population et de développement social*, Bangui, 103 p.
13. Sala-Diakanda M. (1991). De l'émergence de politiques de population en Afrique, *Politique Africaine*, n° 44, Karthala, Paris : 37-49.
14. United Nations/ECA (1989). *Evaluation of experiences of ECA member states in the implementation of the recommendations of the KPA*, E/ECA/PSD.6/21, Addis-Abeba.

ANNEXE

Quelques suggestions sur les critères d'évaluation

Le mieux serait d'établir des critères quantifiés. Mais dans ce cas, où il s'agit principalement de procédures, on ne peut que proposer des sujets qui constituent plutôt un guide pour l'évaluateur. Celui-ci devrait comprendre les éléments ci-après pour chaque objectif et selon les tâches assignées à l'Unité de Population.

En matière de formulation de la politique de population

- pertinence des indicateurs économiques et socio-démographiques ;
- caractère multidisciplinaire et interministériel du groupe sollicité pour chacune des études complémentaires ;
- aboutissement du programme de recherche opérationnelle à un modèle démo-économique ;
- établissement d'un objectif quantifié sur la croissance démographique ;
- établissement d'objectifs spécifiques pour chacun des paramètres inclus dans le modèle ;
- recours à un processus de large concertation sur les objectifs et les stratégies à adopter ; à ce propos, on pourrait se référer aux éléments suivants : tenue d'un ou de plusieurs séminaires sur les questions de population et développement et participation des différentes couches de la population ;
- inclusion des objectifs quantifiés adoptés dans un plan de développement du pays.

En matière de création d'un cadre de gestion des questions de population

- existence d'un texte officiel nommant les membres du Comité National de la Population et de son Comité Technique interministériel ;
- reconnaissance de la primauté des avis émis par le Comité National de la Population ;
- tenue de réunions périodiques du Comité National de la Population.

En matière de coordination des activités de population

- existence d'une liste d'indicateurs à utiliser pour le suivi et l'évaluation de la situation économique et socio-démographique ;
- proposition de procédures de collecte au service chargé de la collecte des données ;
- contacts avec les différents intervenants en matière de population et mise en place d'un cadre de collaboration entre eux ;
- fixation d'un objectif démographique ainsi que des messages permettant d'y parvenir ;
- existence de critères de délimitation des populations-cibles de chaque intervenant ;
- suggestion de stratégies de sensibilisation ;

— existence d'un programme d'activités (sites de travail, méthode de sensibilisation, calendrier, etc.) tenant compte des différents intervenants.

En matière de formation du personnel

— état des besoins en personnel qualifié ;
— formation de techniciens chargés de la planification qui se trouvent dans les ministères traitant des questions de population ;
— formation en techniques d'analyse multivariée, perspectives démographiques, population et développement et méthodes d'intégration.

En matière de diffusion de l'information

— état des besoins en matière d'information ;
— publication des principaux résultats de la recherche sur les corrélations entre la population et le développement ;
— tenue de séminaires et/ou conférences sur ces résultats en prenant en compte les stratégies et populations-cibles ;
— tenue de séminaires et/ou conférences sur les résultats et recommandations des grandes conférences internationales sur la population et le développement.

13

L'évaluation des objectifs de la politique et des programmes de population au Congo

V. ONGOTO-ÉPOUMA

UPP, ministère du Plan, BP 64, Brazzaville, Congo

Résumé

Définis pour tenter de résoudre les problèmes de population qui se posent dans le pays, les objectifs de la future politique de population au Congo visent essentiellement et à terme la réduction, voire la maîtrise de la croissance démographique accélérée. Pour atteindre les objectifs à court et à long termes, des moyens tant institutionnels et techniques que financiers ont été prévus.

L'évaluation de la planification (ou évaluation ex-ante) et l'évaluation à mi-parcours des objectifs du projet « Unité de planification de la Population » (UPP) révèlent des insuffisances d'ordre conceptuel et méthodologique, insuffisances liées à l'ambiguïté constatée dans la formulation de certains objectifs. A ces insuffisances s'ajoutent des obstacles à la mise en œuvre des objectifs, à savoir : l'insuffisance des données fiables interdisant ainsi toute tentative de quantification des objectifs, la gestion et l'utilisation irrationnelles des ressources humaines, matérielles et financières.

Cela ne favorise pas la réalisation des objectifs à court terme dans le temps initialement prévu, et retarde inévitablement l'atteinte de l'objectif ultime relatif à la réduction de la croissance démographique : on n'observe pas encore l'amorce d'une transition démographique due aux effets des actions de planification familiale. La persistance d'un certain nombre de pesanteurs socioculturelles et économiques liées à la descendance nombreuse au Congo justifie cette appréciation.

Quatre objectifs généraux ont été définis dans le cadre des premier et deuxième programmes globaux d'assistance du FNUAP au Congo en matière de population (programmes couvrant respectivement les périodes 1987-1990 et 1991-1994) :

- élaborer une politique démographique d'ensemble et instituer un système de conception, de suivi et d'évaluation des programmes démographiques ;
- freiner et inverser l'exode rural ;
- réduire la mortalité maternelle et infantile et les grossesses chez les adolescentes ;
- améliorer le rôle et la condition de la femme et garantir sa participation active au processus de développement.

Pour atteindre ces objectifs globaux, des projets ont été mis en œuvre notamment dans les domaines suivants : santé materno-infantile et planification familiale, information, éducation et communication (IEC), collecte et analyse des données, femmes et développement et enfin politique de population.

Dans ce chapitre nous nous limiterons à l'examen du projet d'Unité de Planification de la Population (UPP) dans la mesure où il prend en compte les objectifs généraux rappelés ci-dessus⁽¹⁾.

Ainsi nous allons évaluer les objectifs du projet UPP en cherchant à savoir dans un premier temps s'ils ont été formulés avec précision (par exemple s'ils ont été quantifiés ou s'ils traduisent une certaine réalité socio-économique du pays) et dans un second temps s'il existe une adéquation entre les objectifs définis et les moyens prévus pour leur mise en œuvre, en distinguant les objectifs immédiats et les objectifs à long terme.

Analyse des objectifs de l'UPP

Démarré effectivement en mars 1989, le projet UPP s'était fixé deux types d'objectifs : des objectifs immédiats et des objectifs à long terme. Tels que définis dans le document de base du projet, les objectifs immédiats visaient à :

- mettre définitivement en place les structures institutionnelles du Conseil National de la Population (à savoir la Commission nationale de la population, CONAPO, et son secrétariat technique assuré par l'UPP) ;
- promouvoir l'intégration de la variable population dans la planification du développement ;
- améliorer la prise de conscience par les décideurs et les masses des rapports existants entre la dynamique de la population et le développement économique ;
- et promouvoir la formulation d'une politique de population.

Les objectifs à long terme, quant à eux, visaient à :

- formuler et mettre en œuvre une politique nationale de population devant être intégrée dans les plans de développement du pays ;
- et freiner les tendances démographiques actuelles caractérisées par une croissance globale et une urbanisation accélérées.

L'analyse critique de ces deux types d'objectifs nous permet d'abord de relever une certaine ambiguïté dans la formulation des deuxième et quatrième objectifs immédiats et ensuite de remarquer l'absence de quantification du second objectif à long terme.

(1) Voir aussi à ce sujet, le chapitre 16 de cet ouvrage rédigé par J.-P. Toto.

S'agissant de ces deux objectifs immédiats et selon la première évaluation du projet faite en 1991, l'ambiguïté est causée par l'usage du terme « promouvoir ». Il n'est pas mentionné clairement dans le document de base en quoi consiste précisément cette promotion, au point qu'elle pouvait faire l'objet de plusieurs approches méthodologiques. Ce flou conceptuel a été dissipé avec l'élaboration en mars-avril 1992 d'un cadre méthodologique qui a permis à l'UPP de définir les voies et moyens pour aboutir à la formulation d'une politique nationale de population.

Si étymologiquement promouvoir signifie élever à un rang ou à un niveau supérieur (selon le dictionnaire *Petit Robert*), les deux objectifs, à savoir « promouvoir l'intégration de la variable population dans la planification du développement » et « promouvoir la formulation d'une politique de population », devraient consister respectivement à situer le niveau actuel d'intégration qu'il faut atteindre et à franchir ainsi une étape de plus dans le processus de formulation de la politique de population.

En effet, au cours du séminaire méthodologique évoqué précédemment, après avoir examiné les différentes expériences nationales de planification du développement depuis l'indépendance et cerné la place réservée aux variables démographiques, les experts des différents ministères, des ONG et de l'Université ont dégagé l'évolution suivante du pays en matière d'intégration à travers les quatre niveaux classiques : technique, scientifique, politique et social.

Le niveau d'intégration technique est le plus rudimentaire : il a consisté à utiliser les statistiques démographiques dans les plans et programmes de développement (cf. le programme triennal 1975-1977 et le plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986). Dans ces plans et programmes, la population n'était qu'une variable exogène dans le processus de développement.

Le niveau d'intégration scientifique est celui où se trouve actuellement l'UPP. Ce niveau consiste à étudier les relations existant entre la démographie et l'économie congolaise et à tenir compte des résultats de ces recherches dans l'élaboration des plans. Ici la population devrait devenir une variable endogène, même si elle ne va jouer qu'un rôle mineur dans la mesure où le programme d'action en matière de population se réduit à la recherche de la situation démographique jugée idéale pour le pays.

Le niveau d'intégration politique est celui que se propose d'atteindre l'UPP dans deux ans. Ce niveau consiste à faire adopter par les autorités publiques une politique nationale de population qui va sous-tendre la stratégie globale de développement. A ce niveau, la population se situe au centre du développement. Elle est l'artisan et le bénéficiaire du développement. Le plan d'action en matière de population dépasse le cadre démographique pour se situer aux plans socioculturel, politique, économique et écologique en vue d'accélérer et entretenir le développement.

Le niveau d'intégration sociale est l'étape la plus élaborée où la population elle-même participera à la préparation et à l'exécution des programmes de développement au niveau de chaque communauté constituant la société tout entière.

Quant au second objectif à long terme « freiner les tendances démographiques actuelles caractérisées par une croissance globale et une urbanisation accélérées », sa non-quantification constitue-t-elle aussi une imprécision à reprocher aux concepteurs du projet ou au contraire l'illustration d'un certain réalisme, voire d'une prudence raisonnée ?

Il convient d'abord de reconnaître que, disposant au départ de résultats de projections démographiques peu fiables, il est apparu impossible aux concepteurs du projet de fixer des objectifs quantifiés relatifs à ces indices globaux. Ensuite, dans un pays comme le Congo qui a un taux moyen de croissance estimé à 3,5 % par an (de source officielle), taux expliqué principalement par une forte fécondité (l'indice synthétique de fécondité étant de 5,9), le rythme de croissance de la population a acquis un élan qui ne peut être réduit dans un intervalle de temps correspondant à une période de planification, aussi longue soit-elle. Même si la fécondité baissait brutalement à un niveau de 2 enfants par femme, la population continuerait à augmenter jusqu'à ce que les jeunes âgés de moins de 15 ans, relativement nombreux dans la population actuelle (45 %), sortent de leur période féconde. Par conséquent, toute tentative de quantification de ces indicateurs démographiques globaux paraissait hasardeuse dans le contexte congolais.

Enfin, il serait utopique d'espérer atteindre un tel objectif global sans intervenir sur le taux de fécondité dans le sens de la baisse. Cela impliquait au préalable la mise en œuvre des programmes de planification familiale pour permettre de mesurer le niveau d'acceptation et d'utilisation des méthodes modernes de régulation des naissances. C'est ainsi que dans le secteur de la santé materno-infantile et de la planification familiale, il a été fixé entre autres objectifs spécifiques de porter le taux d'utilisation des contraceptifs de 1 % en 1990 à 10 % en 1994.

En somme, le ralentissement de la croissance accélérée de la population congolaise devra d'abord passer par l'amélioration des conditions sanitaires, des progrès de la scolarisation et de la condition féminine, l'augmentation des revenus et la modernisation, avant que ne puisse s'ancrer dans le pays la culture de la planification familiale moderne. Quelques exemples de réussite en Afrique en matière de planification familiale (Zimbabwe et Botswana) nous confortent dans cette démarche [1].

La nécessité de transformer préalablement les conditions socio-économiques à travers tout le territoire national devrait constituer dans le même temps un moyen efficace pour freiner le phénomène d'urbanisation accélérée (environ 60 % de la population totale vit en ville). En effet, parmi les facteurs explicatifs de la croissance rapide des villes congolaises (5,5 % par an, dont 3,8 % d'exode rural) souvent évoqués, figurent en bonne place la poursuite des études dans des cycles supérieurs, de meilleurs soins de santé, la recherche d'emplois plus rémunérateurs et la libération du poids des traditions en milieu rural. En clair, les principaux mobiles de la migration rurale (l'apport migratoire international étant insignifiant) se résument en la recherche de meilleures conditions de vie.

En définitive, la formulation de l'objectif à long terme de la future politique nationale de population s'inscrit dans le processus global de changement social intégrant aussi bien la transformation des structures socio-économiques que celle, plus lente, de la structure démographique.

Voyons à présent si les moyens prévus pour la réalisation des différents objectifs du projet UPP sont bien appropriés.

Évaluation de l'adéquation des moyens prévus aux objectifs immédiats

Pour atteindre les objectifs immédiats fixés, une stratégie articulée autour de trois grands axes avait été retenue, à savoir :

- la consolidation des dispositions institutionnelles (structures, mécanismes, compétences) de définition d'une politique de population ;
- l'établissement des bases techniques d'intégration et de formulation de la politique ;
- et l'intensification de la sensibilisation.

Cette stratégie comportait sept étapes délimitées dans le temps par un calendrier de réalisation des activités et de mise en œuvre des moyens. Mais ici nous ne présenterons successivement que la démarche suivie et les moyens de vérification des résultats attendus.

Méthodologie suivie

Étape 1 : Renforcement des structures

Pour jouer pleinement son rôle de coordination et de conception, l'UPP devait bénéficier d'appui logistique, matériel et humain.

Étape 2 : Formation du personnel du projet

La formation du personnel devait permettre la dynamisation des activités de l'UPP. Cette formation devait consister en la participation à des séminaires de courte durée à l'étranger sur le thème « Population et développement », des ateliers internes ou externes sur l'utilisation de la micro-informatique et de logiciels pour le traitement et l'analyse des données et des voyages d'études à l'étranger.

Étape 3 : Mise en place d'un centre de documentation

Cette étape devait consister d'abord à inventorier le patrimoine national en études socio-démographiques, ensuite à identifier les ouvrages méthodologiques et les périodiques spécialisés en population et développement, et enfin à acquérir des exemplaires ou copies de ces ouvrages ainsi inventoriés. La création du centre devait intervenir après la formation d'un documentaliste.

Étape 4 : Mise à jour de la situation démographique

A partir des données disponibles, les agents de l'UPP seuls ou en collaboration

avec d'autres services devaient réaliser une série d'études : bilan des données démographiques au Congo ; monographies régionales ; liste d'indicateurs socio-démographiques quantitatifs ; projections de population ; un résumé de la condition féminine (les femmes congolaises en chiffres).

Étape 5 : Des analyses d'impact et d'interrelation

Ces analyses devaient être menées dans les domaines suivants : population et éducation ; population, agriculture et alimentation ; fécondité, famille, femme et développement. La vulgarisation de ces études devait se faire au cours d'un séminaire international sur la croissance démographique et la politique de population.

Étape 6 : Campagne de sensibilisation

Cette étape consistait en la publication des travaux effectués par l'UPP et la sensibilisation des cadres, des décideurs et des organisations des masses aux problèmes de population au Congo.

Étape 7 : Fonctionnement de la CONAPO

Le fonctionnement était conditionné par l'organisation de la séance inaugurale et la présentation par l'UPP des notes synthétiques sur les résultats des analyses d'impact et d'interrelation.

Afin d'assurer un meilleur suivi et une évaluation rationnelle, il a été conçu un guide d'évaluation sous forme de tableau d'indicateurs de progrès (Tableau I). A la lecture de ce tableau, on peut faire le point sur le niveau actuel de réalisation des objectifs immédiats en tenant compte des moyens prévus.

Évaluation critique et résultats obtenus

L'évaluation va se faire à deux niveaux : institutionnel et technique d'une part, financier d'autre part.

Niveau institutionnel et technique

L'examen critique des indicateurs de progrès correspondant au premier objectif « mise en place définitive des structures institutionnelles » aboutit aux résultats suivants.

Parmi les cinq cadres permanents qui ont démarré le projet en 1989, trois avaient suivi une formation en population et développement. Mais les cinq ont quitté le projet entre 1990 et 1991 car affectés dans d'autres services de la Direction de la Planification sociale ou d'autres Directions du ministère du Plan. Autre illustration de cette instabilité du personnel de l'UPP, de 1989 à 1991 quatre direc-

Tableau I. Les indicateurs de progrès.

Objectifs	Indicateurs de progrès	Moyens de vérification
<i>Objectif 1</i>		
Mettre définitivement en place les structures institutionnelles		
1. L'équipe du projet possède les compétences requises et des garanties d'appui extérieur.	<ul style="list-style-type: none"> - Chaque cadre permanent possède une formation en population et développement. - Un membre de l'équipe est formé aux techniques documentaires et fait office de documentaliste du projet. - Le personnel (cadre et appui administratif) est initié à l'utilisation de micro-ordinateur et de logiciel (démographiques, Lotus, DBase, Harvard Graphics...). - D'autres directions du Ministère du Plan collaborent au projet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Liste et curriculum vitae des membres du personnel. - Rapports de stage. - Protocoles d'accord de collaboration.
2. L'équipe du projet dispose de support logistique et de l'équipement nécessaires pour être opérationnelle.	<ul style="list-style-type: none"> - Le projet dispose de salles pour s'installer et poursuivre ses activités. - Les équipements sont en place et les fournitures matérielles disponibles. - Le projet a mis en place un centre de documentation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inspection des locaux du projet. - Inventaire de l'équipement et du matériel disponibles. - Les services fournis, les fonds et outils à la disposition des utilisateurs.
3. Le projet bénéficie de dispositions institutionnelles lui permettant de coordonner les activités en matière de population et d'assurer le secrétariat de la CONAPO.	<ul style="list-style-type: none"> - Des réunions de travail sont organisées par le projet avec les responsables des autres projets du FNUAP et ceux d'institutions nationales concernées. - Le projet anime le secrétariat de la CONAPO. - Un répertoire des spécialistes congolais en population est disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêté de nominations du Directeur National du projet comme Coordonnateur des activités de population. - Arrêtés et décrets de création et d'attribution de la CONAPO et de l'UPP. - Répertoire des congolais travaillant dans le domaine de la population.

Objectif 2

Promouvoir l'intégration de la variable population dans la planification du développement

4. Des études et travaux menés par le projet donnent un meilleur éclairage des réalités et perspectives démographiques.	<ul style="list-style-type: none"> - Deux études ont fait respectivement le bilan des données démographiques (sources et statistiques) et des statistiques et indicateurs sur la condition féminine. - Des monographies présentent la situation démographique et les indicateurs socio-démographiques et économiques des régions. - Une liste d'indicateurs socio-démographiques est mise à jour pour le pays entier. - Des scénarios d'évolution de la population sont élaborés pour les premières décennies du XXI^e siècle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports/Études-bilan des données démographiques. - Monographies régionales. - Rapport. - Résultats des projections de population.
---	--	---

Tableau I. Les indicateurs de progrès (suite).

Objectifs	Indicateurs de progrès	Moyens de vérification
	- La publication d'un Rapport final a permis la diffusion des résultats du séminaire national sur la population et le développement.	- Rapport final.
5. Le projet a apporté une contribution à la préparation du PAES 1990-1994.	- Le personnel du projet a participé aux travaux de groupe préparatoires du Plan et fait des propositions méthodologiques.	- La variable population y compris la femme est prise en compte dans l'élaboration du PAES.
6. Des études d'impact et d'interrelations réalisées par le projet mettent davantage en évidence les rapports entre la variable population et les autres facteurs de développement.	- Une étude sur population, agriculture et alimentation met en relief l'interdépendance entre les déséquilibres démographiques et alimentaires. - Les interrelations entre les variables population et éducation sont traitées en détail dans le contexte du Congo. - Plusieurs études et approches montrent l'impact de la nuptialité et de la fécondité sur la famille, le statut de la femme et sa participation à la vie économique et sociale.	- Rapport sur population, agriculture et alimentation. - Rapport sur éducation et population. - Rapports individuels. - Dossier sur l'ensemble du travail.
Objectif 3		
Améliorer la prise de conscience des rapports dynamiques de population et développement économique		
7. La campagne de sensibilisation entreprise par le projet a suscité une prise de conscience générale des interactions entre la population et le programme de développement.	- Les masses sont sensibilisées à l'impact de la population sur la vie et sont davantage acquises à la nécessité d'une politique de population. - Les décideurs disposent d'éléments d'appréciation les rendant davantage conscients des enjeux de la démographie pour le développement du pays.	- Programmes et contenu des conférences et rencontres. - Rapports des conférences et rencontres. - Supports audio-visuels des interventions in mass media. - Publications de l'UPP. - Rapports de synthèse destinés à la CONAPO. - Rapport final de séminaire. - Prise de position des décideurs.
Objectif 4		
Promouvoir la formulation d'une politique de population		
8. Le CONAPO démarre ses travaux et examine des rapports de synthèse de son secrétariat technique.	- Les aspects institutionnels des politiques de population sont définis. - L'UPP reçoit des directives de travail de la CONAPO. - La CONAPO reçoit les rapports de synthèse du projet.	- La séance inaugurale de la CONAPO. - Les réunions de la CONAPO pour l'examen des conclusions de l'UPP.

teurs nationaux du projet (dont un intérimaire) se sont succédé. Pareille situation n'était pas de nature à consolider les acquis de la formation au profit de l'UPP. Dans l'équipe actuelle composée de six cadres permanents (dont le directeur national, le responsable technique-chef de projet, un sociologue, deux économistes et une historienne-géographe), seuls les deux responsables du projet sont qualifiés dans le domaine de la population et du développement. Dans l'éventualité d'un nouveau recrutement des cadres qualifiés à l'UPP, il faudrait adopter un système de contrat à durée déterminée (durée correspondant au moins à celle d'une phase de projet) et conférer à la longue à l'UPP une autonomie de gestion administrative et financière (cela poserait évidemment le problème de recherche de source de financement, ce qui n'est pas impossible). Cette double suggestion permettrait de pallier ce qui apparaît comme un manque d'autorité et de crédibilité de l'UPP (considérée comme simple service au plan administratif) et d'assurer une meilleure efficacité à l'équipe du projet.

Le documentaliste du projet n'a pas encore été formé, ce qui explique que le centre de documentation ne soit pas encore créé.

L'atelier d'initiation de la première équipe du projet à l'utilisation du matériel informatique a eu lieu, mais il est à déplorer que toutes les connaissances acquises par ce personnel se soient évaporées avec son départ du projet. De plus l'UPP dispose actuellement d'un nombre modeste de logiciels et d'un seul micro-ordinateur (du reste utilisé par d'autres services de la Direction). Au cours de la dernière revue tripartite du projet (novembre 1992), il a été recommandé l'acquisition de logiciels démo-économiques et de deux autres micro-ordinateurs pour permettre à l'équipe du projet de réaliser des projections ou perspectives démographiques fiables.

Quant au support logistique, le fait que l'UPP ne soit dotée que d'un véhicule ne facilite pas les missions de coordination des activités sectorielles et de sensibilisation sur le terrain.

Enfin concernant le fonctionnement régulier de la CONAPO, plusieurs réunions techniques regroupant tant les spécialistes en population de différents ministères et ONG que les responsables des autres projets sectoriels ont déjà été organisées par l'UPP. On peut seulement relever le fait que l'arrêté nommant le directeur national du projet comme coordonnateur des activités de population n'ait pas encore été pris, alors que les arrêtés et décrets de création et d'attributions de la CONAPO et de l'UPP l'ont déjà été. Ce point renforce le manque d'autorité et de crédibilité de l'UPP évoqué précédemment. En définitive, on peut convenir avec l'évaluation de 1991 que le premier objectif a connu un succès supérieur à la moyenne car sur neuf moyens de vérification prévus, cinq ont été mis en œuvre pleinement.

S'agissant du deuxième objectif « promouvoir l'intégration de la variable population dans la planification du développement », dix études et recherches envisagées dans le document de base du projet ont été réalisées : cinq monographies régionales ; le bilan des données démographiques ; trois études d'interrelations sur « Population, Agriculture et Alimentation », « Population et Éducation » et « Fécondité, Famille, Femme et Développement » ; et l'étude « Femme congolaise en chiffres ». Les études et recherches restantes (cinq monographies régionales, la liste d'indicateurs socio-démographiques mise à jour, et les projections de population) ont été reprogrammées pour 1993.

Signalons, enfin, que dans le cadre de la préparation du plan d'action économique et social (PAES) à moyen terme 1990-1994, l'UPP avait proposé une méthodologie pour la prise en compte explicite de la variable population dans ce plan [11, p. 29, 30]. En fin de compte, le deuxième objectif a eu une portée limitée, étant donné que sur les dix moyens de vérification initialement prévus, quatre seulement ont été totalement mis en œuvre, trois l'ont été partiellement et trois ne l'ont pas été.

En ce qui concerne le troisième objectif « améliorer la prise de conscience des rapports entre la dynamique de la population et le développement économique », une campagne de sensibilisation avait été prévue en 1991 à travers les dix régions du pays au moyen de conférences-débats, de rencontres diverses et d'émissions radio-diffusées et télévisées. Mais en raison des remous socio-politiques de cette année-là, une seule conférence a pu être réalisée. Il convient de signaler que les programmes et les communications de base des conférences étaient déjà prêts. Tout compte fait, cet objectif a eu également une portée limitée dans la mesure où sur sept moyens de vérification prévus, deux seulement ont été mis en œuvre.

Enfin concernant le quatrième objectif « promouvoir la formulation d'une politique de population », seule la définition des aspects institutionnels de la future politique a été réalisée. Toutefois, on peut indiquer qu'a été élaboré à l'issue du séminaire méthodologique d'intégration de la variable population de mars-avril 1992 un rapport-synthèse des stratégies sectorielles qui attend d'être présenté à la CONAPO dès qu'un climat socio-politique favorable le permettra. Au bout du compte, ici aussi, l'objectif n'a eu qu'une portée limitée.

La modestie des résultats obtenus ne trouve pas exclusivement son explication au niveau des moyens institutionnels mis en œuvre. On peut rechercher d'autres facteurs explicatifs au niveau financier.

Niveau financier

Compte tenu des difficultés financières auxquelles est confronté le gouvernement congolais et suite aux mesures d'ajustement structurel adoptées en 1985 et 1986, la contribution gouvernementale au projet UPP s'est limitée à la prise en charge (salaires) du personnel local ; le paiement irrégulier de ces salaires (6 mois de retard actuellement) n'est pas de nature à motiver les cadres du projet dans l'exécution des activités. Cela étant, l'essentiel du financement de l'UPP provient du FNUAP.

Initialement prévu dans le document de base de la phase 2 (1989-1991) au montant de 401 600 dollars US, le budget de l'UPP était réparti annuellement comme suit :

- 1989 : 165 550 \$ US
- 1990 : 205 100 \$ US
- 1991 : 30 950 \$ US.

Ce budget prévisionnel triennal devait consacrer le montant le plus élevé aux charges du personnel tant international (CTP : 180 000 \$ US) que local (58 100 \$ US), soit au total plus de la moitié du budget global du projet (59,3 %). Après cette rubrique, viennent ensuite par ordre décroissant d'affectation budgétaire :

l'équipement (15,3 %), la formation (10,5 %), les études et recherches (8,6 %) et le poste divers (6,3 %).

En comparant ces données prévisionnelles à celles du budget finalement exécuté sur la même période [8], on relève que la répartition annuelle est la suivante :

- 1989 : 112 920 \$ US (– 32 %)
- 1990 : 198 040 \$ US (– 3 %)
- 1991 : 92 970 \$ US (+ 200 %).

Il en résulte que le budget globalement exécuté sur les trois années (403 930 \$ US) n'a pas varié de façon significative (+ 0,6 %).

Lorsqu'on examine la distribution effective des crédits alloués par rubrique, on constate une augmentation pour le personnel aussi bien international (+ 25 %) que local (+ 7,5 %) et pour la formation (+ 21 %), une stabilité pour les « études et recherches » et une diminution pour l'équipement (– 53 %). Ces rubriques ont respectivement représenté 12,6 % (formation), 8,6 % (études et recherche), 7,1 % (équipement) du budget du projet.

En dernière analyse, il apparaît clairement à travers une telle distribution budgétaire un déséquilibre frappant entre la part excessivement importante allouée au personnel international et la part insuffisante consacrée aux études et recherches, à l'équipement et à la formation.

On peut dès lors comprendre la nature des résultats obtenus jusqu'à présent, même si l'on peut ajouter deux autres facteurs. Le premier est celui de la non-utilisation rationnelle des fonds mis à la disposition des responsables du projet et de certains consultants nationaux, auteurs des études et recherches. Cette situation explique en partie le fait que nombre d'études et monographies régionales n'aient pas été déposées à temps à l'UPP. Le second facteur est la lenteur observée dans le déblocage des fonds par le FNUAP qui cause d'énormes retards dans l'exécution des activités du projet.

L'évaluation qui vient d'être faite des objectifs immédiats constitue un préalable indispensable à l'appréciation des moyens mis en œuvre pour la réalisation des objectifs à long terme.

Évaluation de l'adéquation des moyens prévus aux objectifs à long terme

L'atteinte du premier objectif, « formuler et mettre en œuvre la politique nationale de population », étant conditionnée par la réalisation totale des objectifs immédiats, son évaluation est envisagée dans deux ou trois ans. Quant au second objectif, « freiner les tendances démographiques actuelles caractérisées par une croissance globale et une urbanisation accélérées », sa réalisation est subordonnée à l'influence de diverses actions sur les variables de fécondité, de mortalité et de migration.

L'impact probable sur la fécondité et la mortalité

Ces deux variables ont implicitement ou explicitement été visées par des programmes de planification familiale à travers diverses actions éducatives portant sur les méthodes contraceptives, la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, les grossesses non désirées et rapprochées, les avortements clandestins et la stérilité. Deux principaux organismes interviennent ici : la Direction de la Santé de la Famille (ministère de la Santé) dans le cadre du projet « amélioration de la vie familiale par la maternité sans risque » et l'Association Congolaise pour le Bien-être Familial (ACBEF), organisation non gouvernementale affiliée à l'IPPF.

Malgré les actions menées par ces deux intervenants, malgré l'importance des financements accordés au secteur SMI/PF par le FNUAP, l'observation de l'évolution de la fécondité et de la mortalité entre 1974 et 1984 et de 1984 à nos jours ne nous permet pas de déceler l'amorce d'une transition démographique due aux effets des actions de planification familiale. Cette observation est due à la persistance d'un certain nombre de pesanteurs socioculturelles et économiques liées à la descendance nombreuse (ancrage de la morale chrétienne dans la population, valorisation sociale de la femme procréatrice dans le foyer conjugal et la famille élargie, réticence à l'égard de la contraception moderne supposée être à l'origine de la stérilité, importance de l'analphabétisme, constitution d'une force de travail dynamique surtout en milieu rural, etc.). Avec une quasi-stabilité de la fécondité et une baisse relative de la mortalité, on aboutit inévitablement à une croissance accélérée.

La troisième variable visée pour atteindre le sous-objectif « freiner l'urbanisation accélérée » est la migration interne.

L'influence probable sur la migration interne

C'est dans le cadre du projet « Villages-centres », démarré en 1984 et inscrit dans le plan quinquennal 1982-1986, qu'un certain nombre d'actions socio-économiques avaient été mises en œuvre dans le but d'améliorer les conditions de vie en milieu rural et d'y attirer les jeunes citadins désœuvrés en vue de constituer des pôles de développement régional⁽²⁾.

La première évaluation du projet faite en décembre 1986 a révélé que, malgré quelques réalisations non négligeables, les résultats ne reflétaient pas le niveau des moyens financiers mobilisés. Ce constat est d'ailleurs confirmé actuellement, puisque le projet est arrêté faute de nouveaux financements et à cause d'une mauvaise gestion des fonds. Néanmoins cette première évaluation a permis d'observer une amorce timide de retour des jeunes citadins vers quelques villages-centres. La poursuite du projet et les effets de la crise économique aiguë en milieu urbain, devraient favoriser l'amplification de ce mouvement.

*
* *

(2) Voir à ce sujet le chapitre 22 de cet ouvrage rédigé par G. Tati.

Au terme de l'évaluation critique des différents objectifs du projet UPP du Congo (et partant de quelques projets sectoriels), deux enseignements fondamentaux peuvent être tirés :

— l'imprécision relevée dans la formulation de certains objectifs immédiats tels que définis dans le document de base n'a pas favorisé leur bonne réalisation dans le temps initialement prévu. Cela se répercute inévitablement sur la réalisation des objectifs à long terme. Il importe donc d'effectuer des évaluations périodiques (phase par phase) qui permettent de réviser les textes de base en corrigeant des erreurs tant formelles que conceptuelles ;

— les moyens (institutionnels, techniques et financiers) prévus correspondent bien au contenu des objectifs fixés et précisés, mais l'inadéquation intervient dans la mise en œuvre effective de ces moyens financiers. Il est fortement recommandé pour les étapes futures du projet UPP (voire d'autres projets sectoriels en matière de population) que les différentes parties impliquées dans l'exécution du projet arrivent à trouver un nécessaire équilibre budgétaire de façon à donner la priorité aux postes qui déterminent sa réussite. Il conviendrait aussi d'envisager dans l'avenir immédiat l'organisation d'un séminaire destiné à former les responsables de l'UPP et d'autres projets sectoriels à la gestion administrative et financière d'un programme de population.

Références

1. Adepoju A. (1991). La crise démographique en Afrique : vers l'élaboration des politiques efficaces. *Afrique Relance*, n° 3, avril 1991, 12 p.
2. Association Congolaise pour le Bien-Être Familial (ACBEF). Rapport annuel 1991 pour le bien-être familial.
3. Disaine B. (1991). Rapport d'évaluation du projet « Unité de planification de la population ». Brazzaville 30 janvier-17 février 1991, 30 p.
4. Disaine B. (1992). Notes du séminaire méthodologique d'intégration des variables démographiques dans la planification du développement. Brazzaville, 30 mars-7 avril 1992.
5. FNUAP (1991). Conseil d'administration du PNUD : 38^e session. 3-21 juin 1991, New York, 16 p.
6. Ministère du Plan (1986). Opération villages-centres : bilan du 1^{er} plan quinquennal 1982-1986. Brazzaville, 50 p.
7. Ministère de la Santé, de la Population et des Affaires sociales (1992). Rapport du projet « Amélioration de la vie familiale par la maternité sans risque ». Brazzaville, 16 p.
8. UNFPA (1992). Status of allocation by project-budget line level as of 02-29-1992, 5 p.
9. UPP (1989). Accord de projet entre le gouvernement de la République Populaire du Congo et le Fonds des Nations Unies pour la Population (phase II), 40 p.
10. UPP (1992). Compte rendu de la revue tripartite du projet PRC/88/P03 du 16 novembre 1992, 6 p.
11. UPP (1992). Communication au séminaire-atelier à l'intention des responsables des UPP de l'UDEAC. Bangui, 24-29 août 1992, 33 p.

