

LES DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES : DES DISCOURS ALARMISTES AUX POLITIQUES INCERTAINES...

LES discours actuels sur la démographie de l'Afrique véhiculent de nombreux fantasmes. De vieilles peurs sont réveillées par l'actualité : croissance de la population, explosion urbaine, diffusion du Sida, destruction des sols arables, montée du chômage, délinquance de la jeunesse... génèrent une angoisse politique, combinaison dramatique des précédentes. Cette angoisse se nourrit également de la grande incertitude de perspectives partagées entre une fécondité qui demeure très élevée et les effets dévastateurs du Sida, encore mal appréciés.

Face à ces vues catastrophistes, l'enquête et le discours scientifiques doivent se substituer aux propos alarmistes et permettre une analyse du contenu et des effets de la croissance démographique rapide du continent africain, comme des programmes et politiques élaborés ici et là pour y répondre.

En définitive, il s'agit, pour les auteurs de ce dossier thématique, d'explicitier l'émergence et l'efficacité relative de politiques de population, sectorielles ou plus générales, en réponse aux différents défis que la croissance démographique pose à l'action des hommes politiques et des responsables du développement et aux stratégies des acteurs sociaux ; ceci en distinguant les politiques chargées de la maîtrise de la croissance démographique de celles ayant pour objet de gérer ses conséquences économiques et sociales.

Les particularités de la démographie africaine

Il n'est sans doute pas inutile, en introduction à ce dossier, de rappeler brièvement quelques traits spécifiques de la démographie de l'Afrique au sud du Sahara. Quitte à schématiser, à simplifier, en gom-

mant les caractéristiques propres à chaque pays, ainsi que les différences régionales parfois importantes à l'intérieur d'un même pays, on peut toutefois essayer de résumer cette situation démographique par les huit propositions suivantes :

— *Aujourd'hui (à la mi-1991), l'Afrique au sud du Sahara compte quelque 530 millions d'habitants, soit près de 10 % de la population mondiale. La densité moyenne n'est pas très élevée mais certaines zones connaissent une forte pression démographique compte tenu de la qualité des sols, du climat et des techniques culturales.*

— *C'est en Afrique au sud du Sahara que l'on observe aujourd'hui les plus forts taux d'accroissement de la population : en moyenne 3,1 %. Rappelons que la population mondiale croît aujourd'hui à un taux de 1,8 % et l'ensemble des pays en développement à environ 2,1 %.*

— *Mais surtout, alors que dans toutes les autres régions du monde en développement, ce taux d'accroissement connaît une tendance générale à la baisse, ce n'est pas encore le cas pour l'Afrique au sud du Sahara qui voit, depuis de nombreuses années, son taux croître régulièrement (il était de 2,1 % en 1950).*

— *Si la mortalité a baissé, elle reste encore forte, surtout en ce qui concerne les jeunes enfants. De gros progrès restent encore à faire, mais ces dernières années, la baisse s'est ralentie (stagnation, voire régression des niveaux de vie, dégradation des systèmes de santé...). Pourtant, l'espérance de vie à la naissance n'est encore que de 51 ans (elle est de 63 ans pour l'ensemble des pays en développement). Il faut de plus rappeler ici l'apparition du Sida dont les conséquences, actuelles et à venir, en termes de mortalité sont, encore aujourd'hui, difficiles à déterminer.*

— *La fécondité est restée élevée : le nombre moyen d'enfants par femme y est encore de 6,4, alors qu'il est de 3,7 dans l'ensemble des pays en développement ; même si dans certains pays on commence à percevoir une baisse de cet indicateur, on considère globalement qu'il est à peu près constant.*

— *La « transition démographique », qui représente le passage d'un régime de forte fécondité et de forte mortalité à un régime de faible fécondité et de faible mortalité, n'y est donc qu'amorcée. Si les démographes s'accordent pour penser qu'elle va se poursuivre, la question est de savoir quand va se déclencher la baisse de la fécondité, et à quel rythme vont diminuer la fécondité et la mortalité. Pour fixer les idées, citons ici les hypothèses des Nations unies : la fécondité pourrait amorcer sa baisse d'ici la fin du siècle, et atteindre 3,2 enfants par femme vers 2020-2025. A cette époque, l'espérance de vie pourrait être de l'ordre de 64 ans. Dans ces conditions, la population de l'Afrique au sud du Sahara serait d'environ 1,3 milliards d'habitants en 2025, et s'accroîtrait encore au rythme de 2 % par an.*

— *Les migrations internationales sont mal connues. L'émigration à l'extérieur du continent est relativement peu importante. Quant aux*

migrations interafricaines, on dispose de peu d'éléments pour les quantifier. Certains courants sont connus : du Sahel vers les pays côtiers, des pays limitrophes de l'Afrique du Sud vers ce dernier pays... Mais un point fort et dramatique doit être mis en avant, celui des réfugiés : l'Afrique est parfois qualifiée de « continent des réfugiés », avec près de 3 millions de réfugiés (essentiellement au sud du Sahara), soit le quart des réfugiés recensés dans le monde.

— L'urbanisation en Afrique au sud du Sahara est rapide, même si la population urbaine n'y représente encore que 30 % de la population totale (ensemble des pays en développement : 37 %). Mais du fait de la forte croissance, mentionnée précédemment, de cette population totale, malgré l'exode rural, la population rurale s'accroît, contrairement à la plupart des autres régions du monde où l'urbanisation « vide » les campagnes.

Croissance démographique et crises africaines

La dette des pays africains s'est accrue dans des proportions considérables dans la décennie 1980, et ces pays ont dû recourir, sous la pression du FMI et de la Banque mondiale, à des programmes d'ajustement structurel (les fameux PAS) pour réduire les déficits publics. Il s'en est suivi une aggravation des conditions de vie des populations : réduction des investissements et des crédits de fonctionnement des services publics (y compris dans l'éducation et la santé), hausse des prix des produits de base...

Ces effets des PAS se sont conjugués avec la chute drastique des revenus des cultures agricoles d'exportation provoquée par la surproduction mondiale. Les conséquences de la crise macro-économique se trouvent ainsi démultipliées par des blocages micro-économiques dans des communautés ne pouvant plus satisfaire leurs besoins monétaires. Le système de droits et d'obligations se trouve alors mis en péril (Mahieu, 1989), et ce sont les conditions même de fonctionnement et d'évolution des régimes démographiques, prévalant jusque-là, qui sont ébranlées.

Bien que l'expérience des pays de l'Afrique subsaharienne ne montre pas de corrélation négative entre le taux de croissance démographique et celui de la croissance économique — certains pays caractérisés par une forte croissance de leur population (avec une immigration importante et une baisse rapide de leur mortalité) ont même bénéficié d'une forte croissance économique (Caldwell, 1991) —, l'accroissement de la population s'est révélé, en cette décennie de crise économique, comme une contrainte majeure pour l'amélioration du niveau de vie des communautés (on peut noter durant cette période une baisse du PIB par tête de 2 % par an) et pour la mise en œuvre de politiques sectorielles.

Ainsi, durant cette période d'assainissement des finances publiques, les infrastructures ne peuvent suivre l'urbanisation tardive mais rapide

et il s'ensuit des phénomènes de marginalisation quant au foncier et à l'habitat. De même, les capacités publiques de financement du système scolaire ne permettent plus d'intégrer des effectifs scolarisables de plus en plus importants. Quant à la régression des emplois public et parapublic, principaux régulateurs du marché du travail dans la décennie 1970, elle se conjugue avec la stagnation de l'emploi salarié dans le secteur privé (Hugon, 1991) pour exclure chaque jour un plus grand nombre de jeunes vers la sphère du travail précaire. Mais pour cette jeunesse, le recours au secteur informel et à des réseaux sociaux de solidarités, souvent multipolaires entre la ville et la campagne, atteignent leurs limites à cause du nombre d'individus qui doivent y faire appel et de la diminution des revenus familiaux ; ainsi, les situations de déscolarisation, de chômage, voire de délinquance, se multiplient.

Cette crise qui atteint tout d'abord le milieu urbain, plus directement dépendant de l'économie marchande et de la puissance publique, n'épargne pas les zones rurales. Dans ces régions, caractérisées par la permanence d'un système de culture extensif et l'absence d'amélioration significative des techniques et de la productivité agricoles, la pression démographique sur les terres cultivables est particulièrement forte et les zones touchées par la saturation foncière se sont étendues, d'autant plus qu'à une saturation d'origine démographique s'ajoute, dans maintes régions, une saturation d'ordre écologique avec l'avancée de la sécheresse et la dégradation de la fertilité des sols.

De même, si les pays africains ont réalisé une nette amélioration de leurs structures de santé — et nous sommes ici au cœur même des conditions de la reproduction démographique —, le fonctionnement de ces services est devenu, en cette phase d'ajustement, plus lourd à supporter pour le budget de l'État, qui continue cependant d'accorder une certaine priorité aux investissements de la médecine hospitalière aux dépens de nouvelles stratégies plus à même de correspondre aux besoins et aux capacités de financement des communautés de base.

Si, en cette période de crise économique aiguë, la croissance démographique est davantage perçue comme une pression difficilement surmontable pour les politiques de développement, on ne doit pas oublier le potentiel de transformations qu'elle contient. Ces capacités s'expriment en premier lieu à travers les puissants flux migratoires, produits de cette croissance et des inégalités économiques entre les différents pays et régions du continent. Ces déplacements de population sont loin d'avoir les effets négatifs qu'on leur attribue généralement : ils ont permis, dans certains pays qui en ont bénéficié à l'exemple de la Côte-d'Ivoire, une croissance économique rapide, et ils peuvent être demain des éléments moteurs d'une politique économique à l'échelle internationale. De même, la croissance démographique conduit et oblige à de profondes transformations des systèmes familiaux : segmentation des familles élargies, autonomie des individus vis-à-vis de leur communauté d'origine, naissance

de nouvelles solidarités... qui sont autant d'éléments révélateurs et accélérateurs d'une insertion des populations africaines dans la « modernité ».

Les politiques de population

On s'accorde généralement pour définir une politique de population comme un ensemble de mesures et de programmes élaborés et mis en œuvre en vue d'agir sur les variables démographiques. Cette action se fait par des moyens directs (offre d'information et de services, persuasion, contrainte) où indirects (action sur l'environnement économique et socio-culturel, destinée à modifier les comportements).

Jusqu'à une époque récente, la plupart des gouvernements des pays de l'Afrique au sud du Sahara n'avaient pas de politique de population explicite. Dans les actions menées en faveur du développement, certaines mesures avaient des répercussions évidentes sur les variables démographiques : amélioration des systèmes de santé, opérations d'aménagement rural,... En matière de fécondité, le discours était souvent nataliste, ainsi que certaines dispositions législatives : allocations familiales, maintien de la loi française de 1920 interdisant la contraception et l'avortement dans les anciennes colonies françaises...

Pourtant, depuis les conférences mondiales de la population (Bucarest, 1974, et Mexico, 1984) et surtout depuis la conférence démographique africaine d'Arusha (1984), les attitudes des gouvernements ont évolué et l'idée est maintenant généralement admise de la nécessité de politiques de population intégrées aux politiques de développement. Il s'agit de politiques de population entendues au sens large dans l'esprit de la définition rappelée ci-dessus, et pas uniquement de politiques de régulation de la fécondité. Pourtant, les principaux bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Fonds des Nations unies pour la population) ou bilatéraux (États-Unis) insistent fortement sur ce dernier aspect et, dans certains cas, exercent des pressions sur les gouvernements pour les inciter à adopter des programmes de limitation des naissances. D'où des discours qui évoluent même si les mesures concrètes ne suivent pas toujours. Il faut dire que si une demande de contraception apparaît en milieu urbain, la population rurale (70 % de la population totale) connaît le plus souvent des conditions favorisant une fécondité élevée : valeurs culturelles (attachement à une nombreuse descendance), forte nuptialité, système socio-économique, statut de la femme,...

En matière de mortalité, tous les gouvernements sont attachés à sa diminution et promeuvent des actions en ce sens, même si, comme on l'a vu précédemment, le contexte actuel n'est guère favorable à une baisse sensible de la mortalité.

Enfin, dans le domaine des mouvements migratoires, il faut reconnaître que, le plus souvent, les gouvernements n'ont que peu de marge

d'initiative. Les migrations internationales sont dans leur grande majorité spontanées et résultent des conditions économiques du pays d'accueil. Les seules actions envisagées sont le plus souvent des mesures ponctuelles d'expulsion sans réelle efficacité à moyen terme. De même, les migrations internes échappent généralement à toute programmation : les actions pour coloniser de nouvelles zones rurales sont difficiles à organiser et ne portent que sur de petits effectifs, même si elles peuvent être l'amorce de courants durables ; quant aux tentatives pour freiner l'exode rural ou pour développer les centres urbains secondaires, leurs résultats sont décevants.

Tous ces points, qui seront développés dans ce dossier, montrent les difficultés de mise en œuvre de politiques de population dans l'Afrique subsaharienne.

Difficultés d'autant plus grandes que les décideurs africains se trouvent « dépossédés » de leurs instruments d'observation et d'analyse en matière de relation population-développement. En effet, faute de moyens de financement propres, les pays africains sont dans l'impossibilité de mettre en œuvre une politique autonome de recueil et de traitement de l'information statistique et contraints de s'intégrer aux grands programmes élaborés et financés par les agences internationales (FNUAP, Banque mondiale) ou nationales (USAID pour les États-Unis, ACDI pour le Canada). Avec ces grands programmes leur est imposé un nouveau paradigme où priment les concepts occidentaux, la standardisation des méthodes et l'analyse comparative, avec son cortège de thèmes définis selon les priorités de la recherche internationale (les variables intermédiaires de la fécondité, les migrations internationales...) ou des agences de développement (la fécondité des adolescentes, les effets sociaux de l'ajustement...). En outre, au-delà de cet assujettissement thématique et méthodologique, c'est à une véritable division du travail statistique que l'on assiste : aux institutions des pays africains la collecte des données, aux organisations des pays développés l'analyse et la recherche sophistiquées. Tous ces éléments sont autant de contraintes fortes à l'affirmation d'une réflexion politique indépendante et scientifiquement argumentée de la part des États africains, et donc à l'élaboration et à l'évaluation de programmes, tout particulièrement dans ce domaine des politiques démographiques où les discours idéologiques se sont toujours nourris d'arguments scientifiques... et inversement.

Il faut y ajouter une question de fond : le contexte idéologique dominant de libéralisme sauvage et les programmes d'ajustement structurel imposés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international prônant le désengagement de l'État et la diminution des budgets sociaux (santé, éducation) ne constituent-ils pas une contradiction majeure avec toute idée de politique de population ? Quelles seront d'ailleurs les conséquences en termes démographiques de ces PAS ? Stagnation, voire augmentation de la mortalité ? Accroissement de la demande de contraception du fait des difficultés économiques grandissantes ? Ou au

contraire maintien d'une forte fécondité en raison notamment de l'absence de progrès dans la scolarisation féminine ? Ralentissement de la croissance urbaine ?

De l'analyse de politiques incertaines

Au-delà de la diversité et de la richesse des approches, quelques traits convergents se dégagent des analyses contenues dans les articles de ce dossier : l'écart entre les discours des États et leurs politiques effectives en matière de maîtrise de la croissance démographique, les échecs des programmes sectoriels souvent contradictoires les uns des autres au regard de l'intégration population-développement, l'autonomie des acteurs sociaux vis-à-vis de ces opérations.

A cette cohérence, sur des points essentiels de leur analyse de la situation actuelle correspond par ailleurs un même plaidoyer des auteurs pour ce qui doit être à l'avenir la nécessaire intégration des politiques de population aux autres politiques de développement (agricole, sanitaire...), condition essentielle de la réussite de ces programmes de maîtrise de la croissance démographique.

Pour Michel Loriaux, les défis de la croissance de la population en Afrique proviennent du caractère unique et spectaculaire de cet accroissement qu'il qualifie « d'hyperbolique » ou, à la suite de F. Meyer, de « surexponentiel », dans la mesure où cette croissance tend à s'accélérer. Pour lui, l'interdépendance bien établie des phénomènes démographiques et du développement, auquel il convient d'associer l'environnement comme troisième terme, devrait conduire à des politiques de population intégrées et globales. Or il n'en est rien et l'on assiste au contraire à la poursuite de politiques sectorielles indépendantes et à la mise en œuvre de politiques démographiques réduites à la promotion de la planification familiale. Si cette interdépendance des phénomènes est établie, l'impact de la croissance démographique sur la croissance économique reste, d'après les analyses citées par Michel Loriaux, bien incertain. Et il en est de même de la relation entre la croissance démographique et le développement humain, cette nouvelle dimension aujourd'hui prônée par le Programme des Nations unies pour le développement, soucieux d'affirmer sa préoccupation pour le bien-être individuel.

Daniel Sala-Diakanda nous montre que le consensus des gouvernements africains en faveur des politiques démographiques s'est développé lorsque ceux-ci ont été amenés à « considérer que l'accroissement rapide de la population fait obstacle au développement ». Pour lui, cette conviction s'est imposée, malgré son peu de démonstration dans les analyses scientifiques souligné par Michel Loriaux, car à l'échec inquiétant de toutes les stratégies de développement s'est ajoutée l'émergence d'un climat

politique international, notamment au sein de l'ONU, favorable à la planification familiale. Et, à l'exception de quelques pays (l'Ile Maurice, le Ghana, le Kenya dont les expériences sont présentées) qui avaient initié des politiques démographiques dès les années 1960, les années 1974-1984 ont été marquées par une réelle inversion des discours et une généralisation des positions favorables à des politiques de population.

Magali Barbieri et Pierre Cantrelle traitent ensuite des politiques de santé. Si le droit à la santé de tous les citoyens est reconnu par les gouvernements, si l'objectif de la « Santé pour tous en l'an 2000 » a été unanimement approuvé en 1977, il n'en demeure pas moins que les progrès dans ce domaine sont lents, souvent fragiles, parfois remis en cause. Les auteurs nous retracent l'historique des politiques de santé et les grands choix stratégiques que pose leur élaboration ; ils nous exposent notamment la façon dont a émergé le concept de « soins de santé primaire » et son évolution. Leur article se termine enfin par une réflexion sur la nécessité d'une évaluation de l'impact des politiques de santé.

Pour Émile Le Bris et André Quesnel, les transformations de la structure des populations urbaines et de leur croissance comme la diversification des flux migratoires résultent non pas tant de politiques migratoires, qui ne dépassent guère le stade du discours, que de politiques et d'interventions sectorielles (les pôles de développement, la promotion des villes moyennes...) aux effets pervers et là aussi souvent contradictoires. A cette difficulté des États à concevoir et surtout à mettre en œuvre des politiques urbaines et d'aménagement du territoire cohérentes, correspond une autonomie des acteurs sociaux qui multiplie et intensifie leurs réseaux de solidarité, à l'origine de nouvelles formes de circulation et d'intégration urbaine. Ces solidarités sont mises à rude épreuve en cette période où les programmes d'ajustement structurel ont des coûts sociaux particulièrement élevés et sont porteurs de tensions aiguës susceptibles, d'après les auteurs, « de s'accompagner d'un renouvellement des alliances sociales au sein des villes mais aussi entre villes et campagnes ».

Pour conclure ce dossier, Thérèse Locoh met l'accent sur le décalage fréquent entre les déclarations officielles sur les politiques démographiques et la mise en œuvre effective de programmes de planification familiale adaptés aux besoins réels de la population. D'autant plus, nous rappelle-t-elle, que l'acceptation de ces programmes par les populations ne va pas de soi tant la forte fécondité correspond encore à des valeurs culturelles, à des normes de solidarité mais aussi à des nécessités économiques dans la production agricole comme dans l'informel urbain. Aussi bien les programmes actuels se caractérisent-ils autant par l'inadaptation de leur contenu que par la faiblesse de leur demande. Les réponses des familles à la crise prennent le plus souvent d'autres chemins que celui de la contraception : circulation des enfants, migration, ajustement des comportements matrimoniaux. Même si certains

signes (le nombre d'avortements, l'utilisation de la méthode Ogino...) montrent qu'une demande potentielle de planification familiale existe, on voit mal, avec Thérèse Locoh, comment des États qui sont conduits, dans le cadre des programmes d'ajustement structurels qui leur sont imposés, à se désengager des secteurs vitaux de l'éducation et de la santé pourront développer dans les quelques années à venir des programmes démographiques efficients.

*
* *

Quelles que soient les modalités de leur mise en œuvre et leur contenu, il nous semble utile d'affirmer que, tout comme les PAS — dont on commence à mieux discerner les effets, les contraintes qu'ils occasionnent, les réussites qu'ils permettent —, les politiques de population ne pourront résoudre, à elles seules, les problèmes de fond de l'Afrique mais qu'elle seront en revanche un « fait social total ».

Contrairement à ce que certains raisonnements tendent à prétendre, une politique de réduction drastique de la fécondité n'est pas le remède miracle capable de sortir l'Afrique du sous-développement et de la crise, sinon ce serait croire que les fondements de ces difficultés extrêmes sont d'ordre démographique alors qu'ils résident avant tout dans l'inadaptation des sphères politique et sociale. Pas plus qu'une décennie de programmes d'ajustement structurel n'a pu apporter, aux pays et aux peuples africains, l'expansion et le bien-être, une politique de population ne saurait le faire, d'autant plus qu'elle générera à terme d'autres difficultés structurelles comme le vieillissement de la population et le déséquilibre entre les classes d'âge.

Inadaptées à résoudre seules les problèmes de développement de l'Afrique, les politiques de population n'en auront pas moins, lorsqu'elles seront effectivement mises en œuvre sur une large échelle, des effets dans toutes les sphères de la vie familiale et sociale. A travers leurs actions directes sur la reproduction démographique, elles agiront sur l'ensemble des pratiques de la vie matrimoniale et sexuelle comme sur les comportements sociaux relatifs à l'éducation et à la socialisation des enfants. Bien plus, elles ne pourront réussir sans de profondes transformations des relations entre hommes et femmes, entre parents et enfants comme entre les enfants eux-mêmes ; transformations qu'elles contribueront à enraciner dans les mentalités et à pérenniser.

A terme, c'est la place de la femme et de l'enfant dans la société, et par conséquent les fondements de la reproduction sociale, qui s'en trouveront bouleversés. Aux effets sur les capacités de développement,

qui ne pourront être que relatifs, correspondront des conséquences sociales totales. Aussi, les politiques de population, davantage que l'élément d'une politique de développement économique, apparaissent-elles essentiellement comme une politique sociale qui vise à assimiler les sociétés africaines à celles de l'Occident industrialisé.

F.G. et P.V.

Dossier thématique établi par Francis Gendreau et Patrice Vimard.

RÉFÉRENCES

- CALDWELL (J.C.), The Soft Underbelly of Development : Demographic Transition in Conditions of Limited Economic Change, in World Bank, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1990, Washington DC, 1991.
- HUGON (Ph.), Eduquer, former, employer en Afrique, communication à la Conférence : *Développement et croissance démographique rapide : regard sur l'avenir de l'Afrique*, Paris, 2-6 septembre 1991.
- MAHIEU (F.R.), « Principes économiques et société africaine », *Revue Tiers-Monde*, t. XXX, n° 120, octobre-décembre 1989, pp. 725-753.