

LA TRANSITION DEMOGRAPHIQUE A LA MERCI
DE LA POLITIQUE DE LA POPULATION ?

Hubert GERARD
U.C.L. - Louvain la Neuve

1 - LA THEORIE DE LA TRANSITION DEMOGRAPHIQUE, TOUJOURS
ELLE...

Sans doute restant en quête de lois universelles, si rares pourtant en sciences sociales, les démographes définis ici au sens large, gardent généralement dévotion et respect pour la théorie de la transition fût-elle réduite à une expression presque squelettique. Souvent ils n'ont point de cesse qu'ils ne démontrent comment une évolution démographique contemporaine d'une population du Tiers monde se rattache peu ou prou à la théorie-mère et reste, en définition, une variation sur un même thème.

C'est un peu, mais pas uniquement certes, à déstabiliser cette croyance, cette habitude, sorte d'amulette garantissant la scientificité de notre réflexion, que s'attachent les "Journées démographiques de l'ORSTOM" de cette année. Pourtant, en dépit des diversités et des singularités des évolutions démographiques actuellement observées dans le Tiers monde, en dépit de la désuétude dans laquelle est, ou devrait être tombé le modèle européen de la transition pour en rendre compte, en dépit aussi d'un scepticisme radical dont nous pourrions nous targuer à ce propos, il reste que le dynamisme démographique explosif des pays du Tiers monde ne paraît pas devoir (au sens normatif du terme) ni pouvoir se maintenir et devrait (idem) donc tendre, à plus ou moins brève échéance, vers une accalmie, vers une nouvelle équilibration progressive (1). Dès lors que l'on admet que la mortalité doit continuer à se réduire, et que la migration ne peut être une solution réaliste ni acceptable (2), il faut

(1) Il ne serait pas vain d'étudier plus avant les fondements de ce postulat.

(2) Il faudrait faire de même pour ces deux autres postulats

bien admettre que la fécondité doit se réduire, et le squelette de la théorie de la transition, que l'on avait rangé dans l'armoire, réapparaît tout guilleret mais porteur d'une nouvelle arme : la politique démographique.

2 - ...MAIS ARMEE, CETTE FOIS, DE LA POLITIQUE DEMOGRAPHIQUE

En effet, quelles que soient la nouveauté et la singularité de la transition démographique dans le Tiers monde, c'est la prétention des politiques démographiques à accélérer, contrôler ou même induire cette transition, qui fait l'objet de mon propos.

Certes le contrôle du dynamisme démographique relève d'un vieux rêve de l'humanité, qui, il faut le reconnaître, a pris corps dans bien des cas et à différentes époques. Il n'empêche que, dans sa réalité actuelle, il paraît bien être un produit singulier de la seconde moitié du vingtième siècle. Il y eut d'abord les politiques familiales et natalistes de l'époque de la seconde guerre mondiale qui se sont poursuivies tant bien que mal par la suite et regagnent du crédit actuellement.

Puis la prise de conscience du dynamisme démographique du Tiers monde a amené les pays occidentaux, surtout, à prôner une politique appelée d'abord de "birth control", puis de "family planning", cette dernière appellation ayant une connotation plus positive. Progressivement cependant on en est arrivé à privilégier le terme de "politique démographique" qui ouvre un champ d'actions plus étendu et, en théorie, plus complet, même si on peut croire que les hommes politiques ne partagent pas les mêmes "a priori" théoriques que les démographes. Ce glissement de terminologie a sans aucun doute été favorisé par la Conférence Mondiale de la Population à Bucarest en 1974 et par la reconnaissance des attentes spécifiques des pays intéressés qui, dans bien des

cas, en Afrique notamment, sont moins préoccupés par les tendances de la fécondité que par celles de la mortalité ou de la répartition spatiale.

Cette évolution terminologique est allée de pair avec une modification assez radicale des attitudes et des positions des gouvernements à l'égard d'une intervention délibérée en matière démographique en général et en matière de fécondité en particulier. A ce propos par exemple, si en 1960 cinq pays (3) seulement déclaraient avoir adopté des politiques visant explicitement à réduire l'accroissement de la population, en 1980 ils étaient trente-sept et représentaient plus des trois quarts de la population du Tiers monde (4), et ils sont 42 actuellement (5). Entre temps, il y avait eu la Conférence Mondiale de la Population à Bucarest où "Pour la première fois dans l'histoire de la communauté internationale un Plan d'action en matière de population, a été adopté et cela à l'unanimité des 136 pays participants" (6) même si la Conférence proclamait en même temps que le développement devait primer sur la démographie.

3 - VOUS AVEZ DIT : "POLITIQUE DEMOGRAPHIQUE" ?

Si l'on convient de plus en plus qu'une politique démographique est un ingrédient indispensable à la bonne

(3) Il s'agissait de la Chine, l'Inde, le Pakistan, La Barbade et le Tonga

(4) J.C. CHASTELAND, Les politiques de population dans le Tiers monde huit ans après Bucarest : espoirs et réalités, Politiques de population. Etudes et documents, 1, 1984, 2, p. 9.

(5) J.M. PELET, Mise à jour des données de l'étude de J.C. CHASTELAND - Les politiques de population dans le Tiers monde huit ans après Bucarest ; espoirs et réalités (1984), (à paraître dans un prochain fascicule de Politiques de population. Etudes et documents).

(6) J.C. CHASTELAND, M. SZYKMAN, Evolution récente de la fécondité dans le Tiers monde, 1960-65/1980-85, ronéo, p. 21 (à paraître prochainement dans Politiques de population. Etudes et documents).

gestion d'un Etat surtout si ce dernier prétend réaliser une politique de développement, est-ce à dire qu'il n'existe aucun malentendu sur ce que peut être une politique démographique ? Personne ne penserait à soutenir une telle thèse, mais plutôt chacun reconnaît la polysémie du terme tant chez les politiques que chez les scientifiques, polysémie qui découle principalement de la multiplicité des objectifs qui président à sa définition.

Je n'ai pas l'intention ici de m'arrêter longuement sur la définition de la politique démographique (7) ; dans le cadre de cette communication, je retiendrai celle qui me paraît la plus adéquate pour traiter du problème qui nous préoccupe, à savoir : la possibilité de contrôler volontairement la transition démographique d'une société. Dans cette optique, je définis une politique de population, ou une politique démographique, d'un point de vue théorique d'abord, comme un système de programmes intégrés, qui est élaboré et mis en oeuvre par une entité ayant pouvoir de décision et d'exécution en ce domaine, dans le but explicite d'orienter ou de modifier le mouvement de la population dans un sens déterminé (8), en l'occurrence de réaliser la transition démographique.

Cette définition posée en postulat n'a rien d'un dogme, ni de particulièrement valorisant ; sa seule utilité est analytique. Elle permet d'une part de traiter au niveau théorique le problème posé à propos de la possibilité de contrôler ou non le dynamisme démographique. D'autre part, elle facilite l'étude des tentatives concrètes des gouvernements pour contrôler ce dynamisme, que celles-ci répondent ou non aux critères établis dans la définition théorique,

(7) Cf. à ce propos H. GERARD, Politique de population : à la recherche du sens perdu... ou à donner..., Politiques de population. Etudes et Documents, 1, 1983, 1, p 9-27.

(8) Id., pp. 23-25.

qu'elles portent ou non l'appellation de politiques démographiques (9).

Il faut donc se garder de l'angélisme scientifique du démographe frais émoulu qui, d'une part, croit devoir attribuer des notes de bonne conduite ou de bon parler aux hommes politiques ou aux Etats qui utilisent à bon escient théorique l'"appellation contrôlée" de politique démographique, et qui, d'autre part, dénie aux autres le droit de faire de même. Nous n'avons pas à juger si tel Etat a ou n'a pas de vraie politique de population -d'ailleurs il n'en aurait cure-, nous avons à analyser si cet Etat vise à contrôler volontairement le dynamisme de sa population, et s'il réussit à le faire, quelle que soit la dénomination qu'il utilise officiellement pour couvrir son action (10).

4 - MAIS POURQUOI DONC UN TEL ENGOUEMENT ?

Dans les milieux tant scientifiques que politiques, il est indéniable que l'intérêt porté aux interventions délibérées en matière de population, particulièrement dans le cadre de la problématique de la transition démographique et du développement du Tiers monde, n'a fait que croître depuis la Conférence Mondiale de la Population à Bucarest en 1974. Dix ans après, à Mexico, cet intérêt privilégié était réaffirmé dans les rites des grands offices, par les Nations

(9) S'agit-il de programmes intégrés ou non ? Par qui cette politique est-elle élaborée et mise en oeuvre ? Le but explicite est-il démographique ou non ? Sinon quel est le but explicite ? Son but implicite est-il démographique ou les conséquences démographiques ne sont-elles qu'accidentelles, sorte d'effets pervers ? Si le but explicite ou implicite est démographique, quel est le sens poursuivi par cette action ?

(10) Notons que si le problème était d'apprécier les effets démographiques possibles de la politique d'un Etat, il faudrait tenir compte aussi des mesures qui ont un effet sur le dynamisme de la population sans que cela ne soit recherché comme tel.

Unies et les pays membres et, en plus des déclarations favorables, on pouvait recenser nombre de gouvernements concrètement engagés dans des politiques d'intervention en la matière.

Sans doute cette situation résulte-t-elle en partie du long travail de préparation réalisé depuis quelques trente ans par plusieurs organisations internationales ou nationales, publiques ou privées (11), qui avec la collaboration de scientifiques de renom, s'attachèrent à convaincre de l'importance cruciale de la variable démographique dans l'équation du développement, dès lors aussi de l'urgence de mettre en place des politiques adéquates pour freiner la croissance démographique dans les plus brefs délais (12). Mais est-ce bien ce message qui fonde les engagements actuels des politiques en la matière ou pouvons-nous supposer autre chose ? Par ailleurs, ce message, tant de fois répété, peut-il constituer une réponse acceptable par les scientifiques que nous sommes, ou que nous voulons être, au problème soulevé au départ de cette communication concernant le rôle privilégié, et non seulement l'utilité possible, des politiques de population dans la transition démographique ?

En réponse à la deuxième question qui concerne les scientifiques, j'ai retenu deux hypothèses : l'une propose un fondement de nécessité, l'autre un fondement pragmatique. Le fondement de nécessité se base sur le postulat que l'accroissement de la population constitue un obstacle dirimant, et c'est la formulation la plus radicale, ou tout au moins

(11) Telles les Nations Unies bien sûr, le "Population Council", l'"International Planned Parenthood Federation (I.P.P.F.) par exemple.

(12) On se souviendra de la déclaration du Général W.H. DRAPER en 1969, prônant un taux de croissance nulle pour la fin de ce siècle, et du fameux mouvement en faveur de la croissance nulle, le Z.P.G.. On se souviendra aussi de l'excellente étude que J. BOURGEOIS-PICHAT et S.A. TALEB publièrent à ce propos : Un taux d'accroissement nul pour les pays en voie de développement en l'an 2000. Rêve ou réalité ?, Population, 25, 1970, 5, pp. 957-974.

un des quelques obstacles cruciaux à toute tentative de développement. Il est donc indispensable d'intervenir pour lever cet obstacle et cela, quelles que puissent être les réelles capacités d'action en la matière. Tout est préférable à l'inaction.

Sans doute pas mal de scientifiques, même s'il reconnaissent le rôle privilégié des politiques de population, rejeteront cette hypothèse surtout dans sa formulation radicale, à la fois pour sa faiblesse théorique et son manque de corroboration empirique (13). Dès lors on peut penser que leur position reposera sur un fondement pragmatique, et c'est la deuxième hypothèse que je formulerai.

Dans le cadre de celle-ci, si l'on reconnaît la réalité d'autres obstacles cruciaux à côté de la croissance démographique, on suppose qu'une intervention sur celle-ci est de loin préférable soit parce que plus aisée, plus rapide, moins coûteuse ou plus sûre -et l'on pourrait sans doute ajouter d'autres qualificatifs- que toute autre solution. Dès lors de par ses caractéristiques mêmes, la solution démographique doit être privilégiée ou, diront les protagonistes d'une option plus ouverte, doit nécessairement accompagner toute autre stratégie.

(13) A ce propos J.C. CHASTELAND remarque "Le type de consensus qui existait parmi la plupart des démographes (il existait moins chez les économistes) dans les années 60 et 70 sur les conséquences de la croissance n'existe plus aujourd'hui (...). L'orthodoxie néo-classique régnante qui insisterait sur les effets négatifs de la croissance a en partie laissé la place à des schémas théoriques où la croissance démographique joue un rôle neutre, ou même positif dans les processus du développement économique et social...". Etat et besoins de la recherche démographique dans la perspective des recommandations de la Conférence de Mexico et de ses réunions préparatoires, communication présentée à l'International Meeting on Aid and Cooperation in the Field of Population and Development Issues and Strategies, Florence, 3-4 juin 1985, ronéo, p. 8.

Pour être aisée, la solution démographique devrait reposer sur une identification suffisante des déterminants cruciaux qui soient en même temps susceptibles de répondre à une intervention pas trop complexe. Elle devrait aussi, pour être sûre, reposer sur une prédiction fiable des résultats qui découleront de cette action, tant à court terme qu'à long terme : résultats attendus et effets pervers, et sur une estimation favorable du solde entre ces deux types de conséquences. L'estimation des coûts, par ailleurs, ne pose guère de problème si l'on se contente des dépenses inscrites dans le budget du programme ; il en va de même pour les autres stratégies. Mais peut-on réellement négliger tous les coûts indirects sans les avoir identifiés au préalable, lorsque l'on veut tirer arguments de la faiblesse des coûts ? L'évaluation de la rapidité des délais de réponse à l'action devrait non seulement se baser sur l'objectif immédiat poursuivi qui est de nature démographique : déclin de la fécondité de x % par exemple, mais tenir compte aussi de l'objectif final qui est le développement et le bien-être des populations.

Enfin une fois ces problèmes résolus de manière raisonnable tout au moins, et pour être jugée plus aisée, plus sûre, plus rapide et moins coûteuse que les autres stratégies, la solution démographique devrait avoir réussi le test de l'analyse comparative avec les stratégies concurrentes.

Si fondement pragmatique il y a aux positions scientifiques attribuant un rôle privilégié aux politiques de population, je me demande vraiment s'il a été établi de manière rigoureuse ou s'il ne relève pas plutôt d'impressions et de croyances qui remplacent si souvent le point d'interrogation que ne peut lever le scientifique face à un objet trop complexe. Mais dans ce cas, qu'est-ce qui motive ces impressions et ces croyances des scientifiques ?

Qu'en est-il maintenant des responsables politiques dont l'engouement pour les politiques démographiques paraît

particulièrement prononcé actuellement ?

Il serait bien naïf de croire que les responsables politiques basent principalement leurs opinions et décisions sur les résultats scientifiques les plus adéquats ; ce ne serait d'ailleurs pas toujours souhaitable. Le plus souvent la science sert de caution ou de légitimation "ex post" ou, au mieux, elle permet d'aider à la réalisation du projet décidé en dehors d'elle. Aussi serait-il abusif d'interpréter trop rapidement l'argumentation du nombre de gouvernements adoptant une politique de population, en termes de prise de conscience croissante de l'urgence des problèmes démographiques, dès lors aussi en termes de comportements politiques conséquents.

Pourtant, comme le remarquent C.A. McINTOSH et J.L. FINKLE, si à court terme il est indéniable que la rationalité politique l'emporte sur la rationalité scientifique, à plus long terme, les travaux des scientifiques, des démographes en l'occurrence, "tend to become part of the intellectual equipment brought by policy makers to the solution of social and economic problems"(14). Si elle est à plus long terme, cette influence risque fort d'être aussi en retard par rapport aux résultats les plus récents de la science et dans ce sens on pourrait penser que les responsables politiques actuels en sont restés à l'orthodoxie néo-classique dont parlait J.C. CHASTELAND dans la citation que j'ai rapportée plus haut.

Ce qui me paraît donc le plus important pour fonder l'intérêt des responsables politiques pour la solution démographique, c'est la rationalité politique à la fois au plan

(14) C.A. McINTOSH, J.L. FINKLE, Demographic rationalism and political systems, UIESP, Congrès International de la Population, Florence, 5-12 juin 1985, Liège, 1985, vol. 3, p. 328.

interne et au plan externe (15). Il y a ici matière à recherches poussées non seulement dans le cadre de la politicologie, mais aussi dans le cadre qui nous préoccupe ici, celui de l'étude des processus de transition démographique et de développement des pays du Tiers monde. Sur le plan interne, on peut penser que dans plusieurs pays une politique démographique peut être favorable au pouvoir en place surtout si elle répond à une demande manifeste de la population ou à une demande encore latente mais sur le point de se révéler. Cela ne serait pas le cas dans les pays où les valeurs vécues par la majorité, sinon même l'ensemble de la population, semblent radicalement opposées à toute réduction des naissances et à toute intervention de l'Etat en ce domaine. S'il en est ainsi, quelle autre raison politique justifierait la prise d'un tel risque ? Invoquer la seule pression extérieure peut être simpliste quand on n'a pas épuisé toutes les hypothèses en rapport avec la politique interne, telles l'opposition entre ethnies ou la tentative de déstabiliser certains pouvoirs parallèles internes (religieux par exemple), ou tout simplement la volonté de faire porter la responsabilité de la détérioration de la situation à chaque famille (qui procrée de manière excessive) plutôt qu'aux responsables politiques (qui auraient mal géré l'Etat), et tout ceci, bien sûr, avec l'appui des organisations internationales dont la finalité première a, en réalité, été détournée.

Sur le plan externe, cette fois, on ne peut nier l'effet des pressions que peuvent exercer, même avec beaucoup de délicatesse et de pudeur, les organismes internationaux et les Etats-amis qui acceptent d'aider et de soutenir

(15) Citons encore C.A. McINTOSH et J.L. FINKLE (in Id., p. 327) qui écrivent "policymaking in primarily a political process, guided in the main by political rather than technical rationality" ; cf. aussi E. BERGMAN, L'évaluation des politiques démographiques : relevé de quelques lacunes, Conférence de Rehovot sur la croissance économique dans les pays en voie de développement - Ressources matérielles et humaines, 5-11 septembre 1973, pp 11-13.

des projets de développement. Il est certes moins dérangeant de se convaincre que la cause fondamentale des échecs des tentatives de développement est à rechercher dans la croissance démographique excessive des pays eux-mêmes que dans les relations nord-sud et dans les tendances impérialistes et expansionnistes camouflées -et à la limite même non voulues mais bien réelles- des pays les plus industrialisés. Mais à nouveau il serait simpliste de ne pas chercher plus loin et de ne pas s'interroger sur les tenants et aboutissants de ce modèle culturel qui s'impose de plus en plus aux responsables politiques et aux scientifiques et les convainc de la nécessité du développement intégré où la population garde une place privilégiée et qui est encore largement à préciser tant par la recherche que par l'expérience.

Il n'est pas inutile, au terme de cette réflexion très partielle, peut-être même partielle sur les raisons de l'engouement pour les politiques de population, d'en souligner l'optique ou la raison d'être.

Dans toute démarche humaine, il y a des élans purs (mais purs par rapport à quoi ?) et des motivations basses (mais basses par rapport à quoi ?), des objectifs déclarés parce que valorisés (mais...?) et des objectifs camouflés parce que inavouables (mais...?) ; les plus belles (mais...?) réalisations humaines ont été faites ainsi. C'est notre condition et nous n'y pouvons pas grand-chose. L'objectif poursuivi en identifiant aussi les motivations basses et les objectifs inavouables n'est pas la purification (purification par rapport à quoi ?) de l'humanité ce qui n'est pas de notre ressort, mais tout simplement la recherche des freins possibles à la réalisation de l'objectif assigné, donc une explication des faits plus pertinente et la détection plus précise des corrections à apporter à l'action et rien que cela !

5 - ET SI NOUS N'ETIONS QUE DES APPRENTIS-SORCIERS ?

Vus de loin, c'est-à-dire quand on n'est pas responsable politique ni démographe, quand on n'a pas à défendre ses projets, sa parole et ses engagements, ou ses recherches, ses écrits et ses enseignements, mais quand on est tout de même suffisamment informé ; vus de loin donc, le rôle de la politique de population dans la transition démographique et ses rapports avec le développement, ne sont guère clairs, ni aisément exprimables, ni raisonnablement appréciables. Scientifiques et responsables politiques paraissent encore bien incertains, maladroits même et toujours un peu étonnés des résultats des politiques qu'ils réalisent, et ceci en dépit de déclarations parfois trop radicales et d'attentes déclarées encore bien imprécises.

Pourtant pas mal de connaissances et d'expériences pertinentes ont été accumulées surtout depuis quelques quarante ans, et les travaux récents laissent présager de réels progrès dans la connaissance des réalités de population et dans leur contrôle délibéré ; qu'il suffise de rappeler les nombreux essais de synthèse critique des recherches et des expériences de politiques, l'ouverture à une perspective globale et pluridisciplinaire favorisée notamment par l'approche systémique la redécouverte de la théorisation et de la vérification systématique des théories, ou encore la disponibilité plus grande aux approches non extensives et non quantitatives, et enfin une saine inquiétude épistémologique dérangeante parfois mais toujours stimulante.

Si nous pouvons penser que les quinze années à venir contribueront de manière appréciable à la connaissance de la transition démographique et aux possibilités réelles de la contrôler de manière délibérée, il ne faut pas s'attendre à cesser d'être d'ici peu des apprentis-sorciers. Serait-ce même souhaitable ? La transition démographique sera sans

doute davantage à la merci des politiques de population, mais restera probablement encore à ce point imprévisible qu'elle laissera encore aux scientifiques et responsables politiques, le goût amer du doute sur leurs réelles capacités de gérer ces affaires humaines !

BIBLIOGRAPHIE CITEE

- BERGMAN, E. - L'évaluation des politiques démographiques : relevé de quelques lacunes, Communication à la Conférence de Revohot sur la croissance économique dans les pays en voie de développement. Ressources matérielles et humaines, 5-11 septembre 1973, ronéo, 18 p.
- BOURGEOIS-PICHAT, J. ; TALEB, S.A. - Un taux d'accroissement nul dans les pays en voie de développement en l'an 2000. Rêve ou réalité ?, Population, 25, 1970, 5, pp. 957-974.
- CHASTELAND, J.C. -
- Les politiques de population dans le Tiers monde huit ans après Bucarest : espoirs et réalités, Politiques de Population. Etudes et Documents, 1, 1984, 2, pp. 7-70;
- Etats et besoins de la recherche démographique dans la perspective des recommandations de la Conférence de Mexico et de ses réunions préparatoires, Communication présentée à l'International Meeting on Aid and Cooperation in the Field of Population and Development. Issues and Strategies, Florence, 3-4 june 1985, ronéo, 43 p.
- CHASTELAND, J.C., SZYKMAN, M. - Evolution récente de la fécondité dans le Tiers monde, 1960-65/1980-85, (ronéo, 46 p.) à paraître prochainement dans : Politiques de population. Etudes et Documents.
- GERARD, H. - Politique de population : à la recherche du sens perdu... ou à donner..., Politiques de population. Etudes et Documents, 1, 1983, 1, pp 9-27.
- McINTOSH, C.A., FINKLE, J.L. - Demographic rationalism and political systems, UIESP, Congrès International de la Population, Florence, 5-12 juin 1985, Liège, 1985, vol. 3, pp. 319-329.

PELET, J.M. - Mise à jour des données de l'étude de J.C. CHASTELAND, Les politiques de population dans le Tiers monde huit après Bucarest : espoirs et réalités, (1984), (à paraître dans Politiques de Population. Etudes et Documents)