

2009

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE SUR LA POPULATION POUR LE DEVELOPPEMENT



Working paper

No 11 - Juillet 1993

De la prise en compte à l'intégration des
variables démographiques dans la
planification: les expériences sahéliennes
(1960-1990)

Par
Dieudonné Ouédraogo¹
et
Victor Fiché²

**CENTRE D'ETUDES ET DE
RECHERCHE SUR LA POPULATION
POUR LE DEVELOPPEMENT**



No 11 - Juillet 1993

De la prise en compte à l'intégration des
variables démographiques dans la
planification: les expériences sahéliennes
(1960-1990)

Par
Dieudonné Ouédraogo¹
et
Victor Piché²

1

Chef de la Division Etudes et recherche du Cerpod;

2

Directeur du Département de Démographie de l'Université de Montréal.

Ce texte est adapté d'une Communication
préparée pour la Chaire Quêtelet 1990
sur le thème: "Intégrer population et développement",
Louvain-la-Neuve (Belgique), 2-5 octobre 1990.

Introduction

La pratique de l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement est relativement récente dans le Sahel³. Certes, depuis le début des années 1970, la plupart des pays ont tenté d'utiliser les données démographiques disponibles pour établir un diagnostic de la situation nécessaire à cette planification; des projections démographiques ont servi au calcul de certains indices en vue de prévoir la demande future en biens (produits vivriers, eau potable, etc.) et services (éducation, santé, transport, etc.). Mais ceci relève en fait d'une approche "adaptative" (le plan s'adaptant aux réalités démographiques) qui considère les variables démographiques comme exogènes.

L'approche intégrée, celle qui consiste à considérer les variables démographiques comme endogènes et donc susceptibles d'intervention, a commencé à s'implanter lentement mais sûrement de sorte que l'on peut affirmer que la plupart des plans des années 90 utiliseront cette approche.

La première approche est suffisamment connue et assez bien documentée. C'est donc de la deuxième dont il sera surtout question dans la présente communication. Il faut souligner cependant la difficulté de rendre compte des expériences sahéliennes en la matière dans la mesure où celles-ci sont récentes et en cours de réalisation.

Dans une première partie, nous présentons le contexte historique et politique qui a vu naître le concept d'intégration comme idéologie et pratique dans le Sahel. La deuxième partie décrit les expériences sahéliennes en matière d'intégration des variables démographiques. La troisième partie présente deux expériences concrètes, celles du Mali et du Burkina Faso. Enfin, dans une dernière partie, nous nous permettons quelques réflexions critiques sur le processus en cours.

³

Il s'agit ici du Sahel occidental comprenant les Etats membres du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (Cilss), organisation régionale créée en 1973 et regroupant les pays suivants: Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad.

1. - Historique: une prise en compte croissante des variables démographiques dans la planification entre les années 60 et 80.

Les pays sahéliens ont opté pour la planification de leur développement dès leur accession à l'indépendance dans les années 1960. L'objectif prioritaire des plans était alors d'obtenir le taux de croissance économique -mesuré par le produit national brut par habitant (PNB/hbt)- le plus élevé possible qui réduirait pauvreté et chômage et améliorerait progressivement les conditions de vie des populations. La première série de plans nationaux de développement, élaborée avec optimisme et misant sur le secteur d'exportation (minerais, coton, arachide et produits animaux) a, dans l'ensemble, permis d'atteindre des performances économiques appréciables : le taux de croissance du PNB/hbt était supérieur à celui de la population.

Ces plans n'étaient pourtant que des catalogues de projets, très faiblement articulés entre eux, portant sur la modernisation des activités économiques, l'industrialisation notamment, le développement des infrastructures et la promotion sociale (éducation santé, emploi). En raison de l'extrême insuffisance des données démographiques (les résultats des premières enquêtes démographiques à couverture nationale des années 1960 ont été publiés après l'élaboration des premiers plans) seules celles, peu fiables du reste, relatives à l'état de la population (âge, sexe, ethnie, religion, répartition géographique) et à l'accroissement démographique ont été mentionnées et/ou utilisées dans ces plans. Cette utilisation concourrait surtout au diagnostic de la situation avant la réalisation des plans et à la détermination des objectifs de croissance du PNB/hbt.

A l'optimisme des années 1960 s'est substituée à partir des années 1970, une prise de conscience croissante vis-à-vis de la complexité des problèmes de développement et de la différence à établir entre la difficile croissance économique à réaliser et le développement concept et processus intégrant des paramètres de bien-être social des populations. Cette mutation idéologique chez les Etats sahéliens tient à une conjonction de plusieurs facteurs : les années de sécheresses successives (1967-1974), le choc pétrolier (1973-1974) et les nombreuses contraintes de l'économie marchande, mondialisée, ont en effet mis en évidence toutes la dépendance, la fragilité et l'insuffisance des économies nationales sahéliennes et de ce fait des systèmes de planification dans la région. L'auto-suffisance alimentaire -et, d'une manière générale, la satisfaction des besoins essentiels des populations (alimentation, santé, éducation, emploi et logement)- devient désormais l'objectif prioritaire des plans de développement.

A la même période se tenait à Bucarest (1974) la première conférence qui, adoptant le Plan d'Action mondial sur la population, reconnaissait pour la première fois à cette échelle, l'importance des inter-relations population-développement et

recommandait aux Etats l'intégration des variables démographiques dans la planification. A Bucarest, la plupart des Etats sahéliens n'avaient pas le discours quelque peu alarmiste de l'explosion démographique et de ses multiples conséquences néfastes notamment sur les ressources naturelles. Mais ceci n'a pas empêché l'action sur le terrain des organismes de coopération financière ou technique en matière de population (FNUAP, IPPF, OMS, UNESCO, etc.) à travers l'exécution de nombreux projets à la demande de leurs gouvernements: projets relatifs à la mise en place d'"unités de population", à la création de services de planification familiale, à l'éducation en matière de population, etc.

Ainsi s'est développée une position reconnaissant le poids des problèmes démographiques, position qui s'est manifestée au cours de la deuxième conférence mondiale (Mexico 1984) et des enquêtes périodiques des Nations Unies sur les positions officielles des Gouvernements en matière de population. En témoignent ainsi la souscription au Programme d'action de Kilimandjaro concernant la population africaine et le développement autonome en 1984 et l'adoption par la 24e session du Conseil des Ministres du CILSS du Programme d'action de N'Djamena concernant la population et le développement au Sahel en 1989 et tous les efforts récemment engagés dans tous les pays pour la mise en oeuvre de politiques nationales de population (PNP). Le contexte était certes favorable dans ces années 1980:

- persistance de la sécheresse, et des difficultés économiques ne permettant pas d'avoir une croissance économique au moins aussi rapide que la croissance démographique (CERPOD, 1989);
- poids excessif de la dette extérieure nécessitant des programmes d'ajustement structurel (PAS) dont les effets sociaux, de leur côté, encouragent la mise en oeuvre de PNP et
- mise en évidence de l'importance des questions démographiques par la première série des recensements (1975-1980) (EMIS, EMF, EDS etc.)⁴ et des enquêtes de plus en plus nombreuses réalisées par les nouvelles structures de recherche en démographie créées au sein des Directions nationales de la statistique.

⁴. EMIS: Enquête sur la mortalité infantile dans le Sahel réalisée au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal sous l'égide de l'USED/CERPOD entre 1982 et 1985.

EMF: Enquête mondiale sur la fécondité réalisée au Sénégal en 1978 et en Mauritanie en 1981.

EDS: Enquête démographique et de santé réalisée au Mali et au Sénégal en 1986 et 1987. Trois enquêtes similaires sont prévues au Burkina Faso, au Niger et en Gambie en 1991.

La connaissance des phénomènes démographiques, notamment ceux relatifs au mouvement de la population (fécondité, mortalité et migration) restait certes incomplète mais elle s'était suffisamment développée, grâce aux travaux de ces institutions, pour permettre une meilleure prise en compte des variables démographiques dans la planification.

Les plans des années 1980 tranchaient du reste avec les précédents par leur plus grande utilisation de ces variables : dans l'établissement du diagnostic de la situation mais aussi dans la détermination de leurs objectifs socio-économiques. L'accroissement démographique était de toute évidence comme pour le passé pris en compte surtout dans le calcul des ratios actuels ou prospectifs (production vivrière, eau potable, médecin, revenu, bois de feu, etc. par hbt) mais on observait un affinement de cette utilisation, particulièrement aux niveaux des variables intermédiaires de cet accroissement (natalité, mortalité surtout) et de la planification sectorielle (santé, éducation, emploi, etc.). Avec l'essor de la planification régionale comme complément à la planification nationale, les variables relative à la répartition géographique de la population et à la migration étaient également de plus en plus prises en considération. Des actions visant la réduction de la mortalité, de l'inégale répartition de la population et la rationalisation de l'urbanisation figuraient ainsi avec plus de pertinence et en bonne place dans ces plans.

Cette rapide mise en contexte historique de l'utilisation des variables démographiques dans les plans contribue à une meilleure compréhension des expériences sahéliennes en cours en matière d'intégration de ces variables dans la planification qui constituera probablement, au cours des années 1990, une des préoccupations majeures des pays sahéliens, alors engagés tous dans la mise en oeuvre de leurs PNP.

2. - Cadre général des expériences en cours en matière d'intégration des variables démographiques dans la planification

Il existe, nous l'avons vu, deux types d'approche en matière d'intégration des variables démographiques dans la planification.

Le premier type, qui n'en est pas véritablement un, est de nature "adaptative" ou passive dans la mesure où il s'agit d'une simple prise en compte des variables démographiques dans la planification. Dans ce cas, le processus comprend *grosso modo* trois étapes:

- établissement de projections démographiques sur la période couverte par le plan;
- estimation de la demande en services et en biens en fonction d'un certain nombre de ratios retenus (nombre de litres d'eau potable par hbt, taux de scolarisation, nombre de médecins par habitant,

etc.) et de l'évolution démographique attendue;

- choix des stratégies et des moyens nécessaires à la satisfaction de cette demande à l'issue de l'exécution du plan.

Le deuxième type, de nature "intégrée", consiste à tenir compte, dans la planification, des interrelations entre les variables démographiques et celles du développement, les unes ayant des effets sur les autres et vice versa. Ainsi, on y considère à la fois l'impact de la dynamique démographique sur les variables du développement économique et social et, à l'inverse, l'impact de ces variables sur les phénomènes démographiques. De toute évidence, cette deuxième approche est beaucoup plus pertinente que la première. Mais ce n'est véritablement qu'à partir du milieu des années 1980 que certains pays du Sahel ont commencé à adopter cette deuxième approche grâce surtout à l'assistance du FNUAP et de l'USAID qui a permis l'élaboration d'une méthodologie d'intégration, actuellement suivie par tous les pays sahéliens. En fait, plus qu'une méthodologie, il s'agit aussi d'un processus de plusieurs étapes allant de la sensibilisation aux questions démographiques à l'évaluation des interventions de l'Etat. On peut ainsi identifier six étapes et, pour chacune, un contexte institutionnel spécifique:

- sensibilisation à l'importance des inter-relations population et développement;
- élaboration d'une politique nationale de population (PNP);
- élaboration de programmes de population à partir des grandes orientations définies par la PNP;
- intégration de ces programmes de population dans les plans de développement économique et social;
- exécution et suivi des activités prévues dans les programmes (dans le cadre de l'exécution et du suivi du plan);
- évaluation de la performance des programmes (également dans le cadre de l'évaluation du plan).

Il va sans dire que le cycle de la programmation des activités en matière de population correspond, dans ces conditions, à celui du plan mais la PNP, à laquelle se réfèrent ces activités, est censée avoir une durée bien plus longue, celle-ci pouvant néanmoins être modifiée en cas de besoin.

2.1 - La sensibilisation

Cette première étape porte sur la sensibilisation des planificateurs et des décideurs sur l'importance des questions démographiques, en particulier celles des inter-relations population-développement. Le plus souvent, la sensibilisation passe par l'organisation de séminaires nationaux qui abordent en général les thèmes suivants:

- l'accroissement de la demande en services et biens lié à l'évolution démographique;
- les problèmes de "déséquilibres régionaux" dûs aux migrations, en particulier l'exode rural;
- l'introduction de l'étude des problèmes de population dans les programmes d'enseignement;
- l'intégration de la planification familiale dans les programmes de santé maternelle et infantile;
- le statut de la femme et son amélioration;
- la mise en place de structures chargées de l'intégration des variables démographiques dans la planification du développement et de la mise en oeuvre de la PNP.

Il faut noter que tous les pays du Sahel ont pratiquement franchi cette étape et, ce, grâce aussi, entre autres institutions, au CERPOD qui a contribué à l'organisation de plusieurs de ces séminaires au Burkina Faso, en Guinée-Bissau, au Niger et au Tchad et de sept séminaires régionaux (trois sur l'intégration des variables démographiques dans la planification et quatre sur l'utilisation des indicateurs sociaux dans la planification).

La sensibilisation des planificateurs et des décideurs est une première étape devant amener les pays à élaborer des politiques nationales de population. Mais les efforts de sensibilisation doivent continuer tout au long du processus en vue de toucher le public le plus large possible. Dans la plupart des pays, il existe un certain nombre de projets d'éducation en matière de population (EMP) et d'IEC (information-éducation-communication) à public bien plus large qui, dans leur développement, pourraient bien prendre le relais.

2.2 - Elaboration d'une politique nationale de population

Après avoir été sensibilisés et s'étant convaincus de l'importance des questions démographiques, les décideurs s'engagent à l'élaboration d'une politique nationale de population qui n'est autre chose qu'une déclaration d'intention politique définissant un cadre général de stratégies et d'interventions en matière de

population. Mais le processus d'élaboration de cette politique nationale de population s'inscrit dans un contexte institutionnel précis. En particulier, l'accent est mis sur la création d'une commission nationale de population jouant un rôle consultatif et dont le mandat est de proposer un projet de politique de population et d'en préciser les modalités de mise en oeuvre. Cette commission, constituée des représentants de divers ministères, est assistée par une Unité de population qui en assure le secrétariat, grâce à l'assistance financière du FNUAP et à l'appui technique du Département de la Coopération technique des Nations Unies (DTCD) ou du Bureau international du Travail (BIT). Ces deux institutions sont rattachées au ministère chargé du plan. Les objectifs de l'unité de population sont généralement fixés à long terme et à moyen terme.

A long terme, il s'agit d'en arriver à:

- l'intégration effective et durable des politiques de population dans les programmes de développement de façon à parvenir à une amélioration permanente et progressive des niveaux de vie et, ce, à travers un meilleur accès aux services essentiels tels que l'alimentation, la santé, l'éducation, l'emploi, le logement et une meilleure distribution de la population sur le territoire national;

- la maîtrise des variables démographiques dans leurs relations avec celles du développement économique, social et culturel;

- l'obtention de compétences nationales en matière de capacités d'élaboration, d'exécution et d'évaluation des programmes de population alors intégrés dans les plans de développement aux échelles globale et sectorielle, nationale et régionale.

A court terme, les objectifs ci-après sont généralement fixés:

- permettre au service chargé de la gestion des ressources humaines de disposer de cadres nationaux compétents dans le domaine de la planification en matière de population;

- accorder à ce service une assistance en matériel (ordinateurs, logiciels, documentation, etc.) lui permettant d'étendre son champ de travail au domaine des inter-relations démographiques;

- contribuer de manière significative à une meilleure connaissance de la situation démographique du pays en vue de l'élaboration d'une politique de population appropriée au contexte national et international;

- susciter chez les autorités et les cadres nationaux un intérêt croissant pour les problèmes de population et pour leurs

inter-actions avec ceux du développement;

- élaborer un projet de politique de population adaptée et proposer les modalités d'intégration des programmes qui en découlent dans les plans de développement;

- mettre en place des mécanismes de coordination des activités en matière de population.

A l'heure actuelle, six des neuf pays sahéliens sont dotés d'une unité de population: le Sénégal (1979), le Burkina Faso (1982), le Mali (1983), le Niger (1984), le Cap Vert (1985) et la Gambie (1988). Des négociations sont en cours pour la création prochaine d'une unité de population en Guinée Bissau. En Mauritanie, le Centre d'Etudes démographiques et sociales (CEDES), créé en 1981, est censé jouer, en partie, le rôle d'unité de population. Le Tchad n'en dispose pas encore; il en aura certainement dès que son premier recensement de la population sera réalisé.

Dès lors, on comprend que ce soient les pays les plus anciennement dotés en unité de population qui, les premiers, aient adopté une politique nationale de population: le Sénégal en 1988, le Burkina Faso en 1990, le Mali en 1991, le Niger en 1992 et la Gambie en 1993; suivront probablement le Cap-Vert, ensuite la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Tchad avant la fin des années 1990.

En vue du respect des engagements déjà pris dans le cadre mondial (Bucarest, 1974 et Mexico-City, 1984), africain (Arusha, 1984) et sahélien (Praia, 1989), les Etats sahéliens adoptent des PNP présentant de nombreux points communs. Après avoir énoncé certains principes de base fondés sur la reconnaissance de l'interdépendance entre les variables démographiques et celles du développement et fixé leurs objectifs généraux en fonction du diagnostic de la situation démo-économique nationale, les PNP développent généralement les stratégies ci-après dans les domaines suivant:

- la **réduction de la morbidité et de la mortalité** grâce à la lutte contre les maladies les plus répandues et les plus meurtrières par l'approche des soins de santé primaires (Alma Ata, 1978). Aussi les enfants et les mères constituent-ils les groupes-cibles des principales actions: immunisation, lutte contre les maladies diarrhéiques, encouragement de l'allaitement maternel, assainissement et hygiène du milieu et réduction des grossesses à risques (précoces, tardives, multiples, rapprochées);

- la **réduction de la fécondité** grâce au développement des actions en matière de planification familiale: liberté est reconnue au couple pour le choix du nombre de ses enfants et des méthodes contraceptives rendues accessibles. Les stratégies reposent sur

l'amélioration de la santé maternelle et infantile par l'espacement des naissances, l'élévation de l'âge au premier mariage, la lutte contre la stérilité, la sous-fécondité et les maladies sexuellement transmissibles;

- en matière de **migration et urbanisation**, il s'agit de maîtriser l'exode rural vers les grandes villes par le développement de centres secondaires et l'amélioration des conditions de vie rurale, et d'assurer une meilleure répartition de la population sur le territoire national.

- l'amélioration de la **condition de la femme** par l'élaboration, le cas échéant, d'un code de la famille garantissant les droits de la femme, l'intégration de celle-ci au développement (promotion de l'éducation, de l'emploi et de l'accès au crédit, création de crèches et de jardins d'enfants, etc.) et la promotion des associations féminines;

- concernant les **enfants et jeunes**, les stratégies visent l'éducation, l'emploi et la lutte contre la délinquance juvénile et l'exploitation des enfants et des jeunes;

- dans le domaine de la **recherche et de la formation**, il s'agit de développer les capacités d'investigation des institutions nationales et d'encourager la recherche démographique et celle portant sur les inter-relations population-développement;

- le développement de l'**information en matière de population** par la diffusion des résultats de recherche et le développement de programmes d'IEC adaptés aux différents groupes-cibles (décideurs, jeunes, femmes, etc.);

- l'adoption de **dispositions institutionnelles** définissant les mécanismes de la mise en oeuvre de la politique de population: organe de décision politique, organe technique de conception et organe de coordination inter-ministérielle et intersectorielle.

2.3 - Elaboration d'un programme d'actions et d'investissements prioritaires (PAIP)

Une fois adoptée par les instances politiques, la politique nationale de population, sert de cadre général à la programmation des activités en matière de population. En gros, la programmation doit établir la liste des activités prioritaires, de quantifier autant que possible les objectifs poursuivis et d'évaluer les ressources requises pour la réalisation de ces objectifs.

Le Sénégal est actuellement le seul pays sahélien à avoir adopté son premier PAIP; le Burkina Faso et le Mali s'approprient à le faire.

2. 4. - Intégration des projets du PAIP dans le plan

C'est à cette étape que s'effectue formellement la jonction entre la programmation des activités en matière de population et celle de la planification nationale. Tous les projets du PAIP découlant de la politique de la population sont insérés dans les divers secteurs concernés: éducation, emploi, santé, etc. Aucun pays sahélien n'a encore atteint cette étape. Mais on s'attend à ce que les prochains plans du Sénégal, du Burkina Faso, du Mali et du Niger fassent cette intégration. Le début des années 1990 sera donc celui de l'intégration "active" des variables démographiques dans les plans. Afin d'assurer cette intégration, le CERPOD est en train de développer le logiciel INTEGRA qui a déjà fait l'objet d'un premier séminaire régional de formation en 1989.

2. 5. - Exécution, suivi et évaluation :

Une fois arrêté le plan dans lequel a été intégré le PAIP, les projets en matière de population entrent, comme tous les autres, dans la séquence exécution-suivi-évaluation des activités de ce plan. Aucun pays n'a encore fait cette expérience globale. Plusieurs projets de population ayant été exécutés et évalués depuis le milieu des années 1980, il serait utile de rassembler cette expérience, projet par projet, et d'en tirer des leçons pour le prochain cycle de planification.

Finalement, les expériences sahéliennes en matière d'intégration "active" sont très récentes. On observe néanmoins que trois pays sont très avancés dans le processus: le Sénégal, le Burkina Faso et le Mali (cf Annexe). Au Niger et au Cap Vert, le processus est entamé et l'élaboration des PNP est présentement en cours. Dans trois autres pays (Guinée-Bissau, Mauritanie et Tchad), on en est encore pratiquement au stade de la sensibilisation. La Gambie, qui a une pratique anglosaxonne, constitue un cas spécifique; elle a, à partir du début des années 1970, fait par exemple de la baisse de la fécondité une option nationale avec la création de l'Association gambienne de planification familiale (CERPOD, 1988). Depuis, plusieurs autres programmes sectoriels touchant la santé, l'immigration, l'information en matière de population et le statut de la femme ont été développés en dehors du modèle ci-dessus décrit, adopté seulement à partir de 1988 avec la création d'une unité de population devant, comme dans les autres pays, élaborer une politique de population explicite.

3. - Quelques réflexions critiques

Les expériences d'intégration "active" des variables démographiques dans les plans de développement à partir de la mise en oeuvre de PNP sont encore trop récentes pour permettre d'en dresser un bilan global: la plupart des pays sont soit dans la phase d'élaboration de leur politique de population, soit dans la phase d'élaboration de leur PAIP. Mais on peut d'ores et déjà dégager de ces expériences un certain nombre de constats pouvant servir de bilan provisoire.

Le processus d'intégration des variables démographiques dans les plans de développement, tel qu'il est actuellement engagé constitue, à n'en pas douter, un formidable progrès par rapport aux expériences passées de planification. La création d'une unité de population au sein du ministère chargé de la planification -et donc de la préparation des plans- permet de localiser très précisément la responsabilité de l'intégration des variables démographiques dans ces plans. En outre, l'adoption d'une politique nationale de population représente un engagement ferme des gouvernements, procure nécessairement une certaine cohérence à une multitude d'activités autrement éparpillées et offre un cadre général permettant de dégager des PAIP successifs visant à atteindre les objectifs fixés dans cette politique de population.

Enfin, le choix de projets précis, rassemblés dans les PAIP, présente l'avantage de fixer des objectifs limités, quantifiés et éventuellement vérifiables. En principe donc, cette méthode d'intégration devrait permettre de dépasser l'étape des vœux pieux qui ont jusqu'à maintenant caractérisé la pratique de la planification.

Mais, pour que les avantages ci-dessus mentionnés se matérialisent réellement, il faut s'assurer que les programmes d'actions prioritaires ont effectivement le caractère qu'on leur accorde et ne constituent pas une longue liste de projets allant dans toutes les directions. Il paraît nécessaire de leur fixer des objectifs réalistes et de choisir un nombre de projets réalisables en fonction des ressources humaines et financières susceptibles d'être mobilisées (par exemple, en estimant l'enveloppe consacrée aux projets et activités en matière de population au cours des quelques années antérieures). La vraie priorisation ne peut en effet se faire qu'en tenant compte des possibilités financières.

Une fois le PAIP adopté, son intégration au plan n'est pas sans poser de problèmes. Une précaution devrait en effet être prise alors qu'on n'a pas encore des outils méthodologiques suffisamment performants: l'intégration du PAIP ne doit pas consister en une juxtaposition d'activités regroupées dans un chapitre du plan et n'ayant aucun lien organique avec les autres composantes. Autrement dit, on devrait tenir compte, non seulement des effets de la correction des tendances démographiques sur les autres variables

mais également de l'impact induit de ces dernières sur la dynamique démographique. L'exercice semble certes difficile mais des progrès devraient nécessairement être réalisés dans la modélisation afin d'améliorer le processus ci-dessus décrit.

Quand bien même le PAIP serait effectivement intégré au plan, on peut prévoir certaines difficultés, qu'il faut, nécessairement surmonter, en matière d'exécution-suivi-évaluation des projets. En particulier, il n'est pas évident que les ressources humaines affectées aux projets ainsi que celles affectées à l'Unité de population soient bien formées dans le domaine. A ce niveau, on n'insistera jamais assez sur la phase capitale que constitue l'élaboration d'un projet, ou si l'on veut, son opérationnalisation. En effet, il est maintenant acquis, grâce à l'expérience des dix dernières années, que la qualité du suivi et de l'évaluation dépend en grande partie de la qualité du document de projet. Plus celui-ci est exprimé en termes d'objectifs et d'indicateurs opérationnels, plus il est possible, voire même facile, de suivre les activités prévues et surtout d'en évaluer l'impact. Ainsi, les prochaines années devront faire une large place à la formation en matière de gestion de projet, surtout dans les trois composantes opérationnalisation-suivi-évaluation. Pour les praticiens de la planification intégrée, y compris les spécialistes en population, l'acquisition de telles compétences techniques s'avère maintenant incontournable.

Jusqu'ici, nos réflexions ont porté sur le processus ou la méthodologie de l'intégration des variables démographiques dans la planification telle que celle-ci est pratiquée dans le Sahel. Nous voudrions quand même souligner trois aspects plus généraux mais suffisamment pertinents qui portent sur tout le champ de cette intégration. Premièrement, la pratique de l'intégration est rattachée à une conception de l'Etat, qui centralise la planification et à une autre, celle de la planification elle-même. Les remises en question actuelles quant au rôle centralisateur de l'Etat, y compris les pressions en faveur de la démocratie, du pluralisme et du secteur privé, auront des répercussions cruciales sur tout le champ de l'intégration. A la limite, si de moins en moins de personnes ont confiance en l'Etat et de ce fait à la planification étatique, c'est tout le domaine de l'intégration qui risque de se vider et, ce, d'autant plus que le système même de la planification risque de devenir obsolète avec le développement du secteur privé.

Deuxièmement, en rapport étroit avec ce qui vient d'être observé, le processus d'intégration tel que pratiqué actuellement est beaucoup trop global. Il suppose une population nationale homogène dont les stratégies démographiques seraient uniques. Or, de nombreuses recherches ont démontré que les stratégies démographiques familiales sont multiples, voire contradictoires parce qu'elles relèvent elles-mêmes de conditions matérielles de vie extrêmement diversifiées. La méthodologie actuelle de

l'intégration tient encore de l'approche macro-agrégative; il faudra bien un jour que les résultats de la micro-démographie, en conjonction avec l'analyse différentielle des groupes sociaux, entrent dans les modèles. C'est certainement là un défi important pour les années à venir et, à la limite, c'est peut-être une des seules portes de sortie de la crise de l'Etat planificateur.

Enfin, une dernière remarque concerne le poids excessif du financement extérieur dans la mise en oeuvre du processus ci-dessus décrit. On sait à quel point les bailleurs de fonds ont investi depuis plusieurs années dans ce processus qui, dans ces conditions, reste particulièrement fragile. La question relative aux charges récurrentes et à la prise en charge ultérieure des projets par les pays doit donc être posée. Cette question est particulièrement d'actualité en raison de la généralisation des programmes d'ajustement structurel (PAS) qui risquent de diminuer considérablement les capacités des gouvernements à mettre en oeuvre leurs PAIP, ne serait-ce que par le gel sinon la réduction des effectifs des fonctions publiques nationales et des difficultés éprouvées par le secteur privé à y contribuer de manière significative. Ces PAS ont, du reste, tendance à se substituer aux plans de développement et il est peut-être temps d'encourager plutôt l'intégration des variables démographiques dans ces PAS et de répondre ainsi au consensus qui se développe sur l'ajustement structurel à visage humain: PAIP et PAS se renforceraient alors mutuellement.

Conclusion

Les expériences sahéliennes en matière d'intégration des variables démographiques dans la planification du développement sont certes récentes mais elles sont porteuses d'espoirs dans cette région confrontée aux dures épreuves de la sécheresse et de la désertification et à des difficultés économiques persistantes. En effet, le début des années 1990 est marqué par le passage de la prise en compte de ces variables à leur intégration "active" dans la planification comme données non plus exogènes, comme par le passé, mais endogènes. Le processus en cours consistant en l'élaboration de politiques nationales de population, en l'opérationnalisation de ces politiques en programmes et en l'intégration de ces programmes dans les plans de développement est bel et bien engagé. Ce qui donnera à terme une plus grande cohérence aux programmes de population et permettra une prise en compte effective des inter-relations population-développement dans les plans.

Les progrès ainsi réalisés sont fort appréciables mais quelques questions fondamentales subsistent. Elles sont liées à la programmation même des activités (prioritisation, mobilisation des moyens humains et financiers) et au suivi et à l'évaluation des programmes pour lesquels il devient urgent de développer des méthodologies appropriées. Mais elles portent également sur l'Etat en tant qu'institution et surtout sur le rôle de celui-ci dans la planification, dans la mesure où, on le sait, les stratégies de l'Etat peuvent différer voire s'opposer à celles des ménages, unités de base de toute société dans lesquelles se jouent aussi les enjeux démo-économiques. Les notions et pratiques étroitement liées d'Etat-planificateur et d'Etat-providence ne sont-elles pas en effet de plus en plus dépassées avec la montée de la démocratie, de l'autonomie locale et du pluralisme et le développement du secteur privé ?

ANNEXE

Tableau 1. Situation de la mise en oeuvre de politiques nationales de population dans les pays membres du CILSS.

	1 Sensibi- lisation	2 Politique de population			3 Program- mation PAIP	4 Integra- tion dans le plan	5 Exécut. suivi évaluation
		CONAPO	UNITE DE POPULAT.	PNP			
Cap Vert	+	+	+	en prépa- ration			
Guinée - Bissau	+						
Mauritanie	+	+	+	en pré parat.			
Tchad	+						
Niger	+	+	+	+	en prépa- ration		
Mali	+	+	+	+	en prépara- tion		
Burkina	+	+	+	+	en pré- paration		
Sénégal	+	+	+	+	+	En cours	
Gambie	+	+	+	+		+	

+ étape franchie ou en cours

Bibliographie sommaire

BURKINA FASO (1990): Projet de déclaration de la politique de population.

CEA (1984): Programme d'action de Kilimandjaro concernant la population africaine et le développement autonome.

CERPOD (1989): Rapport général de la Conférence sur les politiques de population au Sahel: Bilan et perspectives (N'Djaména, 5-8 décembre 1988).

_____ (1989): Programme d'action de N'Djaména concernant la population et le développement au Sahel.

MALI (1986): Intégration des variables démographiques dans les plans et programmes de développement de la République du Mali - éléments de méthodologie et de politique de population, 90 p.

_____ (1991): Déclaration de politique de population.

Middleberg, M. et Dieudonné Ouédraogo (1990): Réflexions sur la mise en oeuvre du Programme d'action de N'Djaména, in **Pop Sahel** No 12, pp.14-22.

PRB/USED (1987): Les politiques et programmes de population au Sahel, 45 p.

SENEGAL (1983): Séminaire sur l'intégration de la variable population dans la planification du développement économique et social, Dakar.

_____ (1988): Déclaration de politique de population.

_____ (1990): Avant projet du Programme d'actions et d'investissements prioritaires en matière de population.

WANE, H. R. (1990): Les variables démographiques dans les plans de développement du Mali, 66 pages + annexes.



CERPOD / INSAH
B.P. : 1.630 — BAMAKO - MALI
Tél. : 22-30-43