

1617 8504

TITRE

DEVELOPPEMENT DES POLITIQUES ET IMPLICATIONS

X

AUTEUR

P. OHADIKE

Document presente a la conference de la Banque Africaine de
Developpement sur la "Croissance Demographique et le
Developpement Durable en Afrique" Sept 1 - 3 1992.

ABIDJAN COTE D'IVOIRE

**ELABORATION ET MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE
SUR LA POPULATION EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

PAR PATRICK O. OHADIKE

**DIRECTEUR DE L'INSTITUT REGIONAL DES NATIONS UNIES POUR LES
ETUDES PORTANT SUR LA POPULATION, UNIVERSITE DU GHANA, LEGON**

Document élaboré pour la Conférence sur la Population et un
Développement durable en Afrique: Problèmes, Orientations et Stratégies.

et les moyens de les mettre en oeuvre, la supervision, la coordination et l'évaluation de séries de mesures et de procédures. Une politique explicite doit reconnaître le fait que des développements dans un secteur de l'économie, affectent le progrès des autres secteurs, et que le lien entre les variables de la population et de la non-population est important. Les buts et les objectifs d'une politique sur la population sont multi-directionnels et multi-disciplinaires et devraient traiter les différents aspects de l'équation population et développement. La mise en oeuvre réussie d'une politique explicite et structurée sur la population, implique la création d'institutions viables, équipées, et nanties d'un personnel compétent, ainsi que des recherches d'accompagnement sur les mouvements de la population et leur impact changeant, sur le développement.

Avant 1974, seuls trois pays d'Afrique Sub-Saharienne avaient adopté une politique explicite sur la population. Ces pays étaient, le Ghana en 1969, le Kenya en 1967 et l'Ile Maurice en 1958. Le nombre de ces pays s'est seulement élevé à six et comprend le Libéria (1987), le Nigéria (1988) et le Sénégal (1988). Cinq autres pays ont rédigé des projets de stratégies nationales sur la population, à étudier, et de nombreux autres pays envisagent d'en faire autant.

En Afrique, il a été accordé une plus grande attention aux politiques de planning familial, qu'aux stratégies de non planification familiale. Tous les pays de la région Sub-Saharienne soutiennent l'apport d'un planning familial pour des raisons de santé, l'accent étant mis sur la santé maternelle et infantile. Vingt sept pays soutenaient le planning familial pour des raisons démographiques et de santé.

La lutte contre la mortalité ne provoque aucun avis contraire. Pratiquement tous les gouvernements sont d'accord sur le fait que les taux de mortalité élevés qui prévalent dans la sous-région, devraient être réduits. Par conséquent, ils ont entrepris la promotion des soins de Santé Primaires par le biais de programmes MCH, de Programmes Intensifs de Vaccination (EPI), et des programmes d'assainissement et de contrôle de l'environnement.

la perception africaine du problème, a été éclairée et informée par la connaissance et l'information produites par différentes Conférences Mondiales sur la Population ainsi que d'autres réunions organisées par les Nations Unies.

Ces Conférences globales et régionales ont après avoir contribué à la création d'une prise de conscience, également oeuvré à l'édification d'un soutien, d'une opinion et d'un climat politique favorables. De plus, les informations et les données de base se sont également considérablement améliorées. D'abord, il y eut un apport supplémentaire de stocks de données sous forme de résultats de recensements ou d'études. La situation améliorée des données était également due à une amélioration signalée des facilités de formation. Bien que certaines personnes aient eu pour argument que les actuelles conditions économiques défavorables ont également été une conséquence de ce changement d'attitude, l'étendue des changements imposés aux conditions de vie, en particulier en ce qui concerne leur détérioration mérite une étude concertée et plus approfondie.

Cependant, la plupart des gouvernements africains reconnaissent, soit implicitement et/ou explicitement, que les facteurs relatifs à la population affectent, et sont affectés par des variables socio-économiques. Cependant, leur méthode pour analyser cette relation vitale a varié de l'utilisation la plus rudimentaire à la méthode la plus sophistiquée. Parmi les méthodes les plus sophistiquées, l'approche intégrée qui tient compte de la corrélation entre la population et le développement n'a pas été souvent utilisée. Les gouvernements ont fait usage de projections plus souvent que de programmes modèles. Les composantes des projections ont été utilisées pour évaluer le comportement futur des variables sectorielles individuelles sous l'angle des différentes hypothèses qui servent de base à la projection, tandis que les programmes modèles ont fourni des cadres pour mesurer simultanément les liens existant entre les variables de la population et du développement par le biais d'une étude des matrices et de leurs corrélations. Les modèles se sont avérés inadéquats en raison des faibles données de base, de conditions informatiques médiocres et d'un personnel doté d'une formation insuffisante.

Le peu de stratégies explicites portant sur la population en Afrique, comprennent l'élaboration d'actions et de décisions bien intégrées, y compris des législations aux objectifs bien définis, des cibles, des stratégies

ELABORATION ET MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE
SUR LA POPULATION EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

PAR PATRICK O. OHADIKE

DIRECTEUR DE L'INSTITUT REGIONAL DES NATIONS UNIES POUR LES
ETUDES PORTANT SUR LA POPULATION, UNIVERSITE DU GHANA, LEGON

Document élaboré pour la Conférence sur la Population et un
Développement durable en Afrique: Problèmes, Orientations et Stratégies.

Les migrations internes, en particulier celles de type rural-urbain sont associées à la répartition géographique inégale de la population en Afrique. Les plans et les programmes de développement africains, comprennent un certain nombre de mesures et de stratégies visant à maîtriser les effets nuisibles pour la santé d'une sur-urbanisation et d'une mauvaise répartition de la population, en réduisant le taux de l'exode rural et ainsi, arrêter ou inverser la migration vers les zones urbaines. Le changement de capitales des grandes villes était censé réduire la croissance des anciennes capitales, tandis que des programmes de développement rural et régional y compris la création de villages et l'installation de fermes ont été réalisés dans les zones rurales. Le succès des projets portant sur la migration et la redistribution géographique, a été entravé par une mauvaise gestion administrative, des ressources inadéquates (financières et humaines) et une planification médiocre.

En ce qui concerne les migrations internationales, l'opinion de la majorité des pays était que le volume de l'immigration et de l'émigration est insignifiant. Néanmoins, les gouvernements africains ont mis en vigueur des lois diverses sur l'immigration, qui sont censées régler les déplacements et les lieux de résidence, par rapport aux intérêts nationaux, économiques et politiques. Ces lois et ces règlements nationaux sont généralement entrés en conflit avec les dispositions des différents micro et macro-organismes régionaux, concernant la libre circulation des personnes.

La mise en oeuvre des politiques concernant la population, est l'étape pendant laquelle des éléments stratégiques formulés, sont appliqués en termes concrets afin de satisfaire des besoins humanitaires ou les exigences de la population par rapport aux buts et aux objectifs bien définis de la stratégie. Au même titre que tout document juridique, une politique formulée peut être tout simplement de la même utilité que le papier ordinaire sur lequel il est rédigé, s'il n'est pas mis en oeuvre correctement au bénéfice de la société. La mise en oeuvre exige essentiellement une supervision minutieusement coordonnée, ainsi qu'une évaluation des performances du projet et du programme.

Malheureusement, la mise en oeuvre davantage que l'élaboration, a subi une grave négligence en raison de l'insuffisance des données de base,

d'informations recherchées, des infrastructures, d'un personnel peu formé et peu spécialisé ainsi qu'un manque de ressources financières et physiques généralisé. Naturellement, ces problèmes sont généralement rencontrés à toutes les étapes du développement de la politique sur la population.

L'une des indications convaincantes de l'engagement d'un gouvernement, est l'apport de ressources suffisantes. Il est à déplorer que la plupart des pays comptent essentiellement, davantage sur un financement extérieur, qu'un financement national. L'importance de diversifier l'apport de services, en dehors du secteur public, afin d'impliquer le secteur privé, est considéré comme une stratégie de mise en oeuvre très importante. Le programme de ventes subventionnées est entrain d'être mis en oeuvre dans certains pays africains et dans d'autres pays en voie de développement. Un autre facteur critique pour le succès et l'efficacité d'une mise en oeuvre ayant été faible auparavant, dépend du volume de la coordination institutionnelle entre l'agence principale, chargée de la formulation et de la mise en oeuvre, et les autres agences ayant une participation directe ou indirecte dans le développement de la politique.

Toute évaluation sérieuse de la mise en oeuvre d'une politique sur la population, orientée vers un changement d'attitudes et de valeurs, doit tenter de créer et/ou de renforcer davantage la prise de conscience, la connaissance et la perception. A cet égard, l'information, l'enseignement et la communication (IEC) par le biais des médias et d'agents oeuvrant pour le changement, doivent être ventilés de plus en plus de manière durable, intensive, extensive et coordonnée. Les organisations non-gouvernementales (ONG) sont souvent mieux équipées pour l'introduction d'un changement. Leur acceptation par la population est souvent renforcée par le fait qu'elles tendent à être des organisations apolitiques, non- raciales, et à but non lucratif, engagées à travailler au niveau local. D'une manière générale, un rôle explicite doit être défini quant aux ONG dans la mise en oeuvre de politiques nationales sur la population.

Etant donné que le soutien national est réduit, les pays de la sous-région ont dû s'appuyer essentiellement sur le soutien extérieur des Nations Unies et d'autres agences inter-gouvernementales ou multilatérales telles que la Banque Mondiale, la FAO, le BIT, le PNUD, l'UNICEF et l'UNFPA. A cet égard les contributions de l'USAID, de l'IDRC, du CIDA (Canada), du JOICFP (Japon), de l'ODA (Grande-Bretagne) etc méritent d'être

mentionnées. Les organisations de donateurs privés, notamment la Fondation Rockefeller, la Fondation Ford ainsi que le Conseil sur la Population ont également fait une contribution.

En vue d'une durabilité, il est de toute évidence nécessaire de systématiser les procédures d'acceptation du soutien des donateurs et de faciliter leurs opérations et leurs relations avec des départements ou des ministères bien définis. En particulier, les fonds mis à disposition devraient être utilisés efficacement et correctement pour les objectifs en raison desquels ils ont été octroyés. L'utilisation de tels fonds devrait être comptabilisée suivant la juridiction requise. La mise en oeuvre des projets devrait être supervisée par les donateurs ainsi que les agences d'exécution. Par dessus tout, des décisions doivent être prises concernant la durabilité du programme, lorsque le soutien des donateurs sera achevé. Ceci est crucial pour la survie et la continuité des programmes et des efforts de développement. Il existe sans aucun doute un motif pour l'installation d'une planification stratégique en vue d'améliorer l'efficacité sur le plan de l'organisation.

Pour que la culture portant sur l'intégration des variables de la population, dans le processus de planification soit fermement implantée, les pays doivent tout d'abord créer une nouvelle structure institutionnelle pour cet exercice, et ceux disposant de faibles structures doivent s'atteler à les renforcer. Les facteurs suivants ont entravés les progrès de l'institutionnalisation: un soutien et une volonté politique faibles, un manque de données de base fiables et à jour, une pénurie de personnel formé et qualifié, un soutien financier inadéquat, ainsi que d'autres facteurs contraignants du même ordre. Cependant tous ceux ci ne sont pas aussi graves que le fait qu'auparavant, une structure pour l'institutionnalisation n'ait pas été créée dans de nombreux pays.

Telle qu'analysée, l'institutionnalisation implique que des mécanismes efficaces et des modes d'action ont été mis en place afin de s'assurer que les activités liées au programme et au projet soient durables et continus, en particulier après que le soutien initial des donateurs extérieurs soit achevé.

Tout ceci laisse supposer que le système de coordination dispose de mécanismes adéquats pour la supervision et l'évaluation des activités du programme et du projet. La supervision devrait permettre à la direction et aux exécutants du projet de réviser leurs activités sur une base programmée et continue, tandis que l'évaluation devrait contribuer à une estimation des résultats et de l'efficacité des projets soit au cours de leur exécution soit lorsqu'ils sont achevés. La majorité des pays africains ont à développer un corps de professionnels pour l'élaboration d'une politique sur la population et les recherches y afférents. Quoique limités, les progrès jusqu'ici ont été principalement effectués dans le domaine de la collecte et l'analyse de données, ainsi que certains aspects de la formulation et du développement d'une politique sur la population. Une formation en vue de promouvoir une approche intégrée en matière de population et de planification du développement requiert un intérêt approfondi. Le domaine de la formation auquel une attention doit être accordée, est l'apport de cours de perfectionnement de courte durée pour le personnel de niveau moyen et supérieur ainsi qu'aux leaders d'opinion sur le plan politique, des affaires et de la fonction publique.

En Afrique, les arrangements institutionnels pour la population et la planification du développement ont généralement et de diverses manières été créés dans le but de fournir:

- (a) au niveau ministériel, un Conseil ou une Commission Nationale sur la Population;
- (b) au niveau du macro secrétariat, des Unités sur la Population travaillant en tant que corporations opérationnelles et de coordination; et
- (c) toujours au niveau du secrétariat, des Unités Sectorielles et ou/Régionales établies dans des ministères sectoriels ou des corporations régionales pour la planification du développement.

Le Conseil ou la Commission Nationale pour la Population opérant au niveau du Ministère, devrait s'assurer que l'élaboration de la politique et sa mise en oeuvre s'incrivent dans un cadre politico-juridique approprié. Les différentes Unités sur la Population forment un réseau technique et bureaucratique intégré, pour la coordination et l'opérationnalité des buts et des objectifs de la politique, tout en veillant au travail en cours sur

l'intégration de variables portant sur la population, dans la planification du développement. Les Unités sur la Population devraient être situées dans des ministères ayant une responsabilité principale pour la planification nationale et pouvant par conséquent effectuer des actions conjuguées et coordonner les activités d'autres ministères, départements et agences, y compris les ONG. L'efficacité des Unités dépend aussi fortement de la qualité du personnel professionnel et de l'influence que ses chefs dispense à ses collègues du ministère de la planification générale.

La recherche et l'apport de ressources financières et humaines devrait ab initio occuper les esprits des formulateurs de la politique. Les gouvernements devraient concevoir des plans en vue d'une mobilisation effective des ressources sur le plan interne à partir de leurs budgets propres et sur le plan externe, seulement pour venir en complément de leurs efforts nationaux. Les expériences passées démontrent que, par rapport au financement d'autres services sociaux, il est accordé une faible priorité à la politique sur la population et au planning familial pour l'octroi de fonds nationaux. De plus, les gouvernements ont été incapables de soutenir administrativement et financièrement les projets pilotes portant sur une politique sur la population après que les donateurs se soient retirés. Les démonstrations de soutien politique et financier, devraient transcender les niveaux nationaux et étatiques du gouvernement, et inclure la participation et les contributions du gouvernement local. De même qu'ils devraient participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques, ils devraient également contribuer, aussi limitée que soit la somme, au financement. Ceci devrait conférer un sentiment de responsabilité, communiquer une compréhension et une prise de conscience plus importante, et renforcer leur niveau de participation en vue de meilleurs résultats.

La clarté des objectifs est importante, par conséquent, une bonne stratégie ne doit pas poursuivre des objectifs divergents, ni des objectifs entrant en conflit avec la loi et la législation en vigueur. Les stratégies futures doivent également entreprendre de s'assurer que les groupes et les domaines marginalisés dans le passé soient traités adéquatement. Lorsque plusieurs ministères sont responsables de la supervision, de l'évaluation et de la coordination, il devrait y avoir une délimitation précise des domaines de responsabilité entre les ministères concernés. Dans un contexte plus

élargi, les conflits entre la tradition et l'innovation devraient être minimisés autant que possible.

Naturellement, l'harmonisation et l'exécution du processus complet d'intégration de la politique sur la population, dans la planification du développement, n'est nulle part ailleurs plus urgente, que sur le continent. Eu égard à cet objectif, la présente analyse a mis l'accent sur l'importance d'un soutien financier plus important du gouvernement ainsi que sur une planification minutieuse et concertée; l'octroi de services accessibles et de bonne qualité, l'indispensabilité de ressources humaines qualifiées et de ressources matérielles adéquates; l'opportunité d'une plus grande prise de conscience et d'un enseignement soutenu, par des données et des informations de base à jour et fiables; ainsi que, ceteris paribus, la participation directe de la population à la programmation et au financement de l'auto-suffisance. Ceci représente quelques uns des bastions pour la durabilité du développement de la politique sur la population.

2821f/91-100