

Cosio, Maria E. *Politiques de population au Mexique*. Louvain-la-Neuve (Belgique), CIACO, Collection « Politiques de population ». Études et documents, vol. IV, no 1, 1989, 133 pages.

United Nations. *Case Studies in Population Policy: Mexico*. New York, United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.R/89, Population Policy Paper, No. 21, 1989, 52 pages.

Claude Morin

Volume 19, Number 1, Spring 1990

Diversité de la population québécoise

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/010044ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/010044ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association des démographes du Québec

ISSN

0380-1721 (print)

1705-1495 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Morin, C. (1990). Review of [Cosio, Maria E. *Politiques de population au Mexique*. Louvain-la-Neuve (Belgique), CIACO, Collection « Politiques de population ». Études et documents, vol. IV, no 1, 1989, 133 pages. / United Nations. *Case Studies in Population Policy: Mexico*. New York, United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.R/89, Population Policy Paper, No. 21, 1989, 52 pages.] *Cahiers québécois de démographie*, 19(1), 150–155. <https://doi.org/10.7202/010044ar>

COSIO, Maria E. — *Politiques de population au Mexique*. Louvain-la-Neuve (Belgique), CIACO, Collection «Politiques de population». Études et documents, vol. IV, no 1, 1989, 133 p.

UNITED NATIONS. — *Case Studies in Population Policy: Mexico*. New York, United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.R/89, Population Policy Paper, No. 21, 1989, 52 p.

En moins de 40 ans, le Mexique a adopté deux lois de population de signes contraires. En 1936, le gouvernement promulgua la Loi générale de population, résolument pro-nataliste, axée sur la promotion de la croissance naturelle par le biais d'encouragements au mariage et de la lutte contre la mortalité; elle comportait également un volet migratoire, portant sur la réinsertion des émigrés rentrés des États-Unis et la sélection des immigrants. Réitérée en 1947, cette loi exprimait plus un parti-pris populationniste lié au nationalisme révolutionnaire qu'une véritable politique démographique fondée sur des mesures effectives et intégrée à un plan de développement. Il en va autrement avec la Loi générale de population adoptée en 1973. D'abord, elle vise à limiter la croissance démographique en promouvant la planification familiale. Mais celle-ci s'intègre à un ensemble de mesures qui définissent les stratégies de développement économique et social. Les programmes et objectifs démographiques s'articulent à un plan de développement qu'ils complètent et qui les prolonge, visant à réduire les disparités régionales et sociales. Le Mexique est ainsi devenu le premier pays d'Amérique latine à mettre en oeuvre une véritable politique de population.

Issu d'une thèse de doctorat d'État, le livre de Maria E. Cosío présente le contexte qui explique ce revirement majeur des attitudes officielles face à la croissance démographique, décrit les programmes mis en place en matière de planification familiale et de contrôle des migrations et termine par une évaluation des résultats obtenus en rapport avec les objectifs énoncés. Tout en étant d'accord avec les principes qui sous-tendent cette politique de population, Cosío ne cache pas ses réserves quant aux modalités et aux effets de sa mise en oeuvre.

Le rapport publié par l'ONU a été préparé par Francisco Alba, démographe au Colegio de México. La moitié du document est une mise en situation de la politique démographique adoptée depuis 1973; la population venait alors de doubler en deux décennies, la fécondité avait tendance à s'élever avec le rajeunissement de la population et l'économie n'arrivait pas à créer des emplois au rythme de l'arrivée de nouvelles recrues. Non seulement cette politique de population s'imposait-elle, mais elle semble avoir été la meilleure que l'on pût souhaiter pour le Mexique. L'évaluation qu'en fait Alba est franchement positive et optimiste. Elle est très favorable aux actions entreprises par le gouvernement mexicain.

Cosío s'attarde longuement sur la «révolution contraceptive» qui s'est produite au Mexique à partir des années 1970. La proportion d'utilisatrices de méthodes contraceptives est passée de 30 % en 1976 à 53 % en 1987. La fécondité, qui s'élevait à 7 enfants par femme vers 1965, a été ramenée de 5,9 à 3,8 enfants entre 1976 et 1986. La stérilisation est de loin la principale méthode et concerne 20 % des femmes de 15-49 ans vivant en union (contre 3 % en 1976). Elle est pour une proportion élevée la première méthode : on passe du tout au rien ! Elle s'applique à des femmes de plus en plus jeunes. La contraception a fait un bond prodigieux en milieu rural, en liaison avec l'amélioration du suivi médical, ce qui fait que le succès de la politique démographique est avant tout celui de la politique médicale. Les organismes publics ont joué un rôle majeur dans la diffusion de la planification familiale. La diminution la plus importante de la fécondité concerne les femmes les moins scolarisées et les femmes rurales, même si elles demeurent les moins touchées par les pratiques contraceptives.

Un second objectif de la politique de population était d'agir sur les flux migratoires afin de corriger la répartition spatiale, dont les graves déséquilibres représentent l'un des principaux obstacles au développement. Les villes de Mexico, Guadalajara et Monterrey rassemblent plus du quart de la population mexicaine, alors que les zones tropicales demeurent sous-peuplées. Des programmes de rétention, de réorientation et de déconcentration ont été définis, mais sont restés sur le papier, faute d'outils efficaces autres que les programmes d'investissement, qui n'ont pas été à la hauteur de la tâche. Ils supposent en outre une participation des municipalités, qui ont à la fois peu de ressources et peu de pouvoir si ce n'est celui de faire obstacle aux politiques fédérales.

Les objectifs de la politique démographique ont-ils été atteints ? Alba et Cosío s'accordent à reconnaître que la politique démographique a mieux réussi à modifier la croissance qu'à répartir la population. La réduction des disparités régionales demeure une simple déclaration d'intentions. Des écarts de 50 % séparent encore les États aux plus faibles taux des États aux taux les plus élevés, tant pour la mortalité que pour la natalité. Certes, on a obtenu un ralentissement de la croissance. L'optimisme manifesté par Alba trouve sa source dans les données qu'il analyse, presque toutes datées de 1982, moment où le taux d'accroissement tombait au-dessous de 2,5 %. Utilisant des chiffres plus récents, Cosío note, entre

1982 et 1987, un ralentissement de la progression dans l'utilisation des méthodes contraceptives chez les femmes à plus forte fécondité (20-39 ans), les groupes les plus sensibles étant les moins de 20 ans et les 40 ans et plus. Seul le programme de stérilisation est en avance (20 % des femmes d'âge fécond et en union, contre 46 % à Puerto Rico et 30 % à Panama).

Alba insiste sur le caractère volontaire de la planification familiale et sur son articulation à des programmes visant la réduction de la mortalité, la promotion de la condition féminine, l'élévation du niveau scolaire, l'intégration des groupes marginaux. Les principes sont généreux, mais la réalité l'est moins. Cosío ne cache pas que le succès des campagnes de stérilisation féminine constitue un dévoiement d'une politique qui visait la satisfaction des besoins et la répartition égalitaire des bénéfices du développement. La politique démographique s'est muée en politique médicale de contrôle démographique, efficace certes, du moins à court terme, mais socialement malsaine. L'impact démographique d'une planification familiale qui met l'accent sur des méthodes définitives reste en outre assez limité. L'indice conjoncturel de fécondité est encore de six enfants par femme en zone rurale, contre trois dans les zones métropolitaines. Il n'empêche qu'un nouveau comportement semble émerger, caractérisé par des naissances rapprochées en début de vie féconde, puis par le recours à la stérilisation lorsque la famille atteint la taille désirée. Le taux de fécondité chute après 30 ans. La baisse des descendance s'accompagne d'un rajeunissement du calendrier de la fécondité.

Le Mexique a été à l'avant-garde des pays qui ont cherché à intégrer la population au développement selon les recommandations de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la population (1974). Il fait figure de laboratoire. De tous les scénarios, il a retenu celui qui perturbait le moins les structures par âge, de façon à ne pas hypothéquer l'avenir. L'expérience mexicaine est-elle cependant transposable ? La politique de population s'est développée et s'est appliquée «à la mexicaine», c'est-à-dire du haut vers le bas. Une fois que le président Echeverría eut été convaincu par les économistes de son opportunité, elle a bénéficié de l'appui essentiel de l'exécutif et tous les rouages de l'appareil bureaucratique ont été mobilisés. Le Conseil national de population (CONAPO), agence responsable de la formulation de la politique démographique, relève du ministère de l'Intérieur, bien que plusieurs ministères

y soient représentés. Chaque État a aussi mis sur pied son propre conseil. Étant donné que le CONAPO ne fait que coordonner l'application de la politique, la coopération entre agences et ministères est essentielle. Alba a raison de souligner le caractère novateur de ce mode de fonctionnement dans le système mexicain. Il oublie toutefois d'en signaler les limites. L'intégration de la variable démographique dans la programmation sectorielle s'est avérée peu efficace. Elle était prévue dans six programmes (éducation, établissements humains, travail, santé et sécurité sociale, etc.). Les principaux obstacles sont le manque de personnel qualifié et une coordination rendue difficile par les bouleversements qu'occasionne le renouvellement sexennal des équipes dirigeantes. L'intégration n'est possible que dans un cadre administratif et politique cohérent.

Il faut regretter que les auteurs n'analysent pas l'impact de la crise qui frappe le Mexique depuis 1982. La détérioration du niveau de vie aurait pu accélérer le recours aux méthodes contraceptives. Aucun indice n'est cité à l'effet qu'on observe une réduction accélérée de la fécondité dans les catégories où le désir d'enfants et l'utilisation du travail infantile et juvénile avaient entretenu des familles nombreuses. Tout indique que les comportements traditionnels de fécondité ont survécu chez les groupes les plus démunis. Cela montrerait une fois de plus que ces changements fondamentaux dans les attitudes face à la reproduction dépendent moins de la diffusion des méthodes contraceptives que de l'élévation du niveau de bien-être. Il serait paradoxal, compte tenu de la philosophie qui sous-tend la politique de population du Mexique, que le ralentissement de la croissance démographique soit imputable à la dégradation d'un niveau de vie qu'il avait pour mission de rehausser !

En conclusion, ces deux publications se complètent et s'opposent à la fois. On trouvera chez Alba une présentation d'ensemble de la politique mexicaine de population, des principes qui l'animent, des organismes qui l'appliquent. Cosío traite de façon explicite de la planification familiale et sait mieux apprécier les limites de cette politique, dont Alba est sans doute trop solidaire. Il semble bien qu'après des débuts prometteurs, la politique de population, excellente sur le papier, ait souffert de la lourdeur bureaucratique et de la crise économique. Il est d'ores et déjà acquis qu'elle n'est pas parvenue à opérer une redistribution spatiale de la population. Il est peu probable qu'elle atteigne son objectif majeur : abaisser à 1 % le taux d'accroissement d'ici l'an 2000. Ce taux

s'établissait encore à 2,3 % en 1987 (au lieu des 2 % programmés), ce qui pousserait la population à 106 millions en l'an 2000, bien au-delà des 100 millions espérés.

Claude MORIN

\*\*\*