

REPUBLICQUE DU SENEGAL
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

3021
FONDS DES NATIONS UNIES
POUR LA POPULATION

MINISTERE DE L'ECONOMIE
DES FINANCES ET DU PLAN

DIRECTION DE LA PLANIFICATION
DES RESSOURCES HUMAINES

**EXAMEN DES PROGRAMMES
ET DEFINITION DES STRATEGIES
E.P.D.S.**

**SECTEUR POPULATION :
DIAGNOSTIC ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES**

Elaboré par :

Amadou BA
Cheikh T. BA
Hamidou BA
Wally BADIANE
Ousmane KA
Salif NDIAYE

Juin, 1996

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	4
I)- CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE SOCIO-CULTUREL ET ECONOMIQUE.....	7
II)- PRESENTATION DE LA DECLARATION DE POLITIQUE DE POPULATION	10
III)- PROBLEMES LIES A LA CONCEPTION DES PROJETS ET PROGRAMMES DE POPULATION : INSUFFISANCE DE L'APPROCHE PROGRAMME DANS LE PNP.....	12
3.1. Conception inadéquate des stratégies d'intervention.....	13
3.2. Non prise en compte de l'approche genre dans la formulation des programmes de population	20
3.3. Non prise en compte des spécificités régionales.....	21
IV)- PROBLEMES LIES A L'EXECUTION DES ACTIVITES DES PROGRAMMES.....	26

4.1. Coordination de la mise en oeuvre des projets et programmes de population.....	26
a)- Présentation du cadre institutionnel	
b)- Analyse du cadre institutionnel	
4.2. Problèmes des ressources humaines et de la formation.....	37
4.3. Analyse du programme de population.....	46
4.3.1. Présentation du programme de population	
4.3.2. Problèmes rencontrés	
4.3.2.1. Manque d'harmonisation des activités	
4.3.2. 2. Problèmes liés aux ressources financières	
a)- Contribution de l'Etat	
b)- Contribution du FNUAP	
c)- Contribution des autres Bailleurs de Fonds	
d)- Contribution des populations	
4.3.2.3. Faiblesse des capacités d'utilisation des ressources financières des projets	
4.3.2.4. Faiblesse des ressources matérielles et logistiques	
4.3.2.5. Faiblesse du système d'information	
4.3.2.6. Problèmes de l'évaluation des projets et programmes de population	
4.3.2.7. Faible adhésion des populations	
4.3.2.8. Portée et limites des textes législatifs et réglementaires	
 C O N C L U S I O N : ACQUIS ET CONTRAINTES DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE POPULATION.....	 63
 V. ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....	 67
 ANNEXES	

INTRODUCTION

En adoptant en Avril 1988, sa Déclaration de Politique de Population, le Gouvernement du Sénégal a voulu mettre en pratique une des recommandations majeures du Plan d'Action de Kilimandjaro (PAK) concernant la Population et le Développement. Cette décision a été facilitée par le consensus qui s'était dégagé autour de l'impact du rythme de croissance démographique sur le développement de la région africaine. On pouvait ainsi noter dans le préambule du PAK que « les problèmes démographiques entravent à l'heure actuelle le développement du continent ».

C'est pourquoi, le programme prioritaire pour le redressement économique de l'Afrique (1986-1992) avait insisté, entre autres mesures ayant des effets sur la population, sur la nécessité de l'élaboration des politiques démographiques appropriées.

Le Sénégal en formulant une politique de population a voulu contribuer non seulement à la résolution des problèmes nationaux mais également à l'effort de redressement entrepris à l'échelle du continent.

C'est dans cette perspective que plusieurs programmes ont été initiés et exécutés depuis l'adoption de la Déclaration de Politique de Population (DPP).

L'objet de ce travail est d'approfondir le diagnostic de mise en oeuvre de la politique de population. Dans cette perspective, il s'agira d'examiner à la lumière des objectifs et des stratégies de la Déclaration de Politique de Population (DPP) dans quelle mesure les projets et programmes mis en oeuvre pour la période 1992-1996, ont permis d'atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés d'une part, d'autre part, quelles ont été les contraintes liées au fonctionnement du cadre institutionnel.

Cette approche devrait permettre de mettre au jour les acquis mais aussi et surtout les contraintes en vue d'une formulation d'orientations stratégiques pour le prochain programme.

Le document sera articulé autour des points suivants :

- I)- **Contexte démographique, socio-culturel et économique**
- II)- **Présentation de la Déclaration de Politique de Population**
- III)- **Problèmes liés à la conception des projets et programmes**

de population : insuffisance de l'approche programme
dans le Programme National de Population

IV)- Problèmes liés à l'exécution des activités des programmes

V)- Orientations stratégiques

**APPROFONDISSEMENT DU DIAGNOSTIC :
SECTEUR POPULATION**

I)- CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE SOCIO-CULTUREL ET ECONOMIQUE

Généralités

Situé à l'extrême ouest du continent africain, le Sénégal est limité au Nord par la Mauritanie, à l'Est par le Mali, à l'Ouest par l'Océan Atlantique et au Sud par la Guinée-Bissau et la Guinée.

Le pays a un relief plat dont l'altitude ne dépasse 150 m qu'à l'extrême Sud-Est. Le climat est caractérisé dans la plus grande partie du pays par l'alternance d'une saison pluvieuse de 3 à 4 mois et d'une saison sèche de 8 à 9 mois.

Situation démographique

D'environ 6.900 millions habitants en 1988, soit 35 habitants au km², la population du Sénégal est estimée à 8.347 millions en 1995 dont 52 % de femmes (DPS, 1992). Cette croissance rapide de la population s'est traduite par un rajeunissement constant de la structure par âge : la part des jeunes de moins de 15 ans est passée de 43 à 47 % entre 1976 et 1988. Enfin, la population scolarisable (7-12 ans) a augmenté à un rythme annuel de l'ordre de 4,2 %.

Le taux brut de natalité est passé de 50 pour mille en 1960 à 47 pour mille en 1986. Une légère tendance à la baisse est également observée pour l'indice synthétique de fécondité : 7,1 enfants par femme (ESF, 1978), 6,6 (EDS, 1986) et 6,0 (EDS, 1992/93). La mortalité demeure encore élevée : le taux brut de mortalité est estimé à 17 pour mille. Avec un taux d'accroissement intercensitaire (1976-1988) de 2,7 % par an et un taux d'accroissement naturel de 2,9 % par an, le Sénégal figure parmi les pays ayant le rythme d'accroissement démographique le plus rapide au monde. La population a doublé entre 1960 et 1988, soit en 28 ans. Selon les projections, (Direction de la Prévision et de la Statistique, 1992), la population estimée à 7,7 millions d'habitants en 1992, pourrait atteindre 14 millions en 2014.

L'accroissement rapide de la population est essentiellement dû à la fécondité élevée. Le principal déterminant de la fécondité est la nuptialité. Celle-ci est précoce (50 % des femmes de 20-49 ans sont mariées avant 17 ans) et intense (le célibat féminin est pratiquement inexistant après 30 ans selon l'EDS de 1986). La prévalence contraceptive étant très faible, la précocité de la nuptialité explique celle de la fécondité. En 1986, 50 % des femmes de 20-49 ans avaient leur première naissance avant 20 ans et 48 % des mères avaient eu leur premier enfant avant 18 ans. Il faut noter cependant de grandes disparités entre certains groupes de femmes: la nuptialité et la fécondité sont moins précoces parmi les

femmes urbaines et instruites. La polygamie est fréquente aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain (entre 4 et 5 femmes mariées sur 10).

Un autre déterminant classique du niveau de la fécondité est la contraception. L'enquête de 1992/93 a montré que plus de 7 femmes sur 10 connaissent une méthode contraceptive.

Des progrès importants ont été observés dans l'utilisation de la contraception, même si le niveau reste encore faible : le taux de prévalence des méthodes modernes est passé de 2,4 % en 1986 à 4,8 % en 1992/93. Il faut noter cependant des écarts importants entre certaines catégories de femmes : par exemple, le taux de prévalence des méthodes modernes est de 30 % pour les femmes du niveau secondaire ou plus contre 2 % pour celles qui ne sont jamais allées à l'école ; il est de 12 % en milieu urbain contre seulement 1,4 % en milieu rural.

La mortalité, notamment celle de l'enfance, est en baisse continue grâce aux programmes d'immunisation qui ont sensiblement réduit les risques de décès.

La mortalité maternelle est particulièrement élevée. Alors que ce taux est relativement faible dans les pays développés (26 décès pour 100.000 naissances en 1988 - OMS, 1991), il s'élève à 630 décès pour 100.000 naissances en Afrique. Selon les données de l'EDS de 1992/93, il est estimé à 510 pour 100.000 naissances vivantes. Pour l'année 1995, on estime entre 1.700 à 2.000 décès maternels, soit 140 à 180 femmes qui meurent chaque mois de décès maternels.

Le déséquilibre dans la répartition spatiale de la population et l'urbanisation accélérée constituent par ailleurs des caractéristiques majeures de la population.

La région de Dakar, à elle seule, abrite 22 % de la population totale sur une superficie représentant 0,3 % du territoire national, soit une densité de 2.710 habitants au km². A l'opposé, la région de Tambacounda avec 30 % de la superficie du territoire national, compte moins de 6 % de la population avec une densité de seulement 6 habitants au km². Selon les projections de la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS), la population urbaine passera de 2,8 millions en 1990 à 4,5 millions en l'an 2000 et à 10,6 millions en 2025, soit 63 % de la population totale.

Contexte socio-culturel

La société sénégalaise est caractérisée par un système de valeurs pronatalistes qui s'explique par une certaine interprétation des textes religieux, le fort taux d'analphabétisme, un style de vie rural et les représentations que les populations ont de la femme et de l'enfant.

Cette situation a entraîné une prédominance de comportements natalistes se traduisant par :

- l'intensité de la nuptialité : la valorisation sociale du mariage implique une nuptialité intense et précoce. En 1992/93, 71 % des femmes avait au moins contracté une union et l'âge médian au 1er mariage était inférieur à 17 ans ;
- le rôle et le statut de la femme et de l'enfant : mise à part leur fonction dans la production agricole, les femmes sont considérées avant tout comme épouses et mères. Les faibles opportunités dans le domaine des activités productions qui s'offrent à elles renforcent l'importance qu'elles accordent à la maternité et à la descendance nombreuse.

L'EDS II indiquait un nombre idéal d'enfants de 6 par femme. Ce qui explique l'importance des familles nombreuses dans la société sénégalaise.

Contexte économique

L'économie sénégalaise est essentiellement basée sur l'agriculture. En dépit de la volonté de diversification des cultures, l'arachide demeure encore la culture de rente dominante. Plusieurs cycles de sécheresse n'ont pas permis d'atteindre les résultats qui étaient attendus des efforts déployés par le Gouvernement pour atteindre l'autosuffisance alimentaire. L'élevage a lui aussi souffert des sécheresses. Le secteur de la pêche connaît un regain d'intérêt suite à la dévaluation qui stimule l'exportation ; mais il devra faire face à un environnement international plus exigeant. Le tourisme est en pleine expansion. Quant à l'industrie, elle est confrontée à de sérieuses difficultés (perte de marchés, baisse de chiffres d'affaires, perte d'emploi, récession internationale....).

Depuis plusieurs années déjà, la croissance démographique contraste fortement avec la croissance économique. En effet, depuis 1960, le Produit Intérieur Brut (PIB) croît en, termes réels, au taux moyen annuel de 2,3 % (RGPH) tandis qu'entre 1976 et 1988, le taux d'accroissement moyen intercensitaire de la population sénégalaise est de 2,7 % par an (RGPH-1988).

Le fort croît démographique enregistré au cours de ces dernières années, outre le déséquilibre croissant qu'elle occasionne entre l'offre et la demande de services sociaux, a contribué à rendre aigu le chômage, en particulier celui des jeunes. En outre, le problème de la pauvreté, caractérisé par une baisse constante des revenus des ménages est en train d'atteindre des proportions alarmantes.

L'Etat a eu à adopter un Plan de redressement économique et financier à moyen terme (1979-1985), suivi d'un programme d'ajustement à moyen et long terme

jusqu'en 1992. Les politiques économiques mises en oeuvre par le Sénégal et fondées sur la relance de la croissance économique par la libéralisation et la promotion du secteur privé n'ont pas eu les effets attendus à cause notamment de la forte pression démographique.

Impact de la croissance démographique rapide sur le développement socio-économique

Les résultats obtenus à partir du modèle RAPID III-SENEGAL (hypothèse moyenne) révèlent une situation très préoccupante :

- la population du Sénégal sera en 2018 de 16 millions d'habitants dont 8 millions soit l'équivalent de la population actuelle de notre pays vivront dans les centres urbains et péri-urbains ;
- le nombre de chômeurs urbains passera de 162.000 en 1988 à 380.000 en 2018 ;
- le déficit entre la consommation et la production des céréales sera de 1 million de tonnes en 2018 malgré les efforts ambitieux du plan céréalier ; il s'en suit une mobilisation importante de devises pour la consommation au détriment de l'investissement ;
- l'approvisionnement en eau de Dakar qui ne couvre que 76 % des besoins actuels se dégradera pour atteindre un taux de couverture de 48 % en l'an 2000 ;
- malgré le doublement de l'effectif du primaire sur les 10 dernières années, le taux de scolarisation n'a augmenté que de 10 points : actuellement un enfant sur deux ne peut accéder à l'école, en conséquence, plus de 350.000 enfants de 7-12 ans ne seront pas scolarisés en 2018.

Ces résultats montrent la nécessité et l'urgence d'inverser les tendances démographiques observées afin de rendre moins contraignante l'atteinte des objectifs socio-économiques que s'est fixés le Gouvernement.

II)- PRESENTATION DE LA DECLARATION DE POLITIQUE DE POPULATION

Le 28 Avril 1988, le Gouvernement du Sénégal témoignant de sa détermination à donner aux phénomènes socio-démographiques toute leur importance dans le processus de développement a adopté une Déclaration de Politique de Population (DPP) lors d'un Conseil Interministériel présidé par le Chef de l'Etat.

Cette Déclaration, couronnement d'une volonté politique concrétisée à travers plusieurs étapes de prise en charge des questions de population depuis 1961, a été le fruit d'une large consultation nationale.

2.1. OBJECTIFS

Les **objectifs généraux** visés par la DPP sont :

- *Objectif N° 1* : Améliorer la qualité de la vie et favoriser l'instauration d'un bien-être pour toutes les catégories de la population ;
- *Objectif N° 2* : Réduire la morbidité et la mortalité, en particulier celles des mères et des enfants, par la mise en oeuvre de programmes de santé maternelle et infantile incluant la planification familiale ;
- *Objectif N° 3* : Réduire le taux de fécondité et le rythme de croissance démographique par l'adoption de mesures appropriées ;
- *Objectif N° 4* : Appuyer toutes les actions tendant à accroître la mise en valeur des régions afin de freiner l'exode rural et d'assurer une meilleure répartition de la population sur le territoire national ;
- *Objectif N° 5* : Améliorer la qualité de vie des populations de toutes les régions par une meilleure couverture des besoins de base dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition, de la santé, de l'éducation, de la formation, de l'environnement, de l'information, des activités culturelles et des loisirs;
- *Objectif N° 6* : Améliorer les compétences nationales dans le domaine des sciences de la population par le biais de la formation ;
- *Objectif N° 7* : Améliorer sans cesse la connaissance des problèmes de population en entreprenant des recherches appropriées dans les domaines de la démographie, de la sociologie, de l'histoire, de la planification du développement, etc.

2.2. STRATEGIES

Pour atteindre ces objectifs, les 11 **stratégies** suivantes ont été définies :

Stratégie N° 1 : santé de la mère et de l'enfant ;

Stratégie N° 2 : fécondité et espacement des naissances ;

Stratégie N° 3 : promotion de la femme ;

Stratégie N° 4 : promotion des jeunes ;

Stratégie N° 5 : promotion des personnes du troisième âge ;

Stratégie N° 6 : préservation de la famille ;

Stratégie N° 7 : migration, urbanisation et aménagement du territoire ;

Stratégie N° 8 : emploi ;

Stratégie N° 9 . études et recherches ;

Stratégie N° 10. information, éducation et communication en matière de population ;

Stratégie N° 11 : mesures législatives et réglementaires.

Le contexte socio-culturel et démographique n'a pas fondamentalement évolué par rapport à celui qui avait amené les pouvoirs publics à élaborer une Déclaration de Politique de Population en 1988 en vue d'améliorer le bien être des populations, de maîtriser la croissance démographique, de favoriser la promotion des groupes cibles.

Au contraire avec l'accentuation des problèmes économiques les problèmes sociaux se sont aggravés.

Les objectifs ainsi que les stratégies de la politique de population restent dès lors actuels et devraient davantage intégrer les domaines dits nouveaux que les conférences internationales ont contribué à rendre plus visibles (SIDA, Pauvreté, Réfugiés, etc...).

III)- PROBLEMES LIES A LA CONCEPTION DES PROJETS ET PROGRAMMES DE POPULATION : INSUFFISANCE DE L'APPROCHE PROGRAMME

Lors de l'élaboration du premier programme national en matière de population PNP l'option de l'approche programme n'a pas été suffisamment mise en oeuvre.

En ce qui concerne le processus d'élaboration du premier Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires en matière de Population (PAIP), des groupes interministériels avaient été formés autour des stratégies de la DPP. Chaque groupe devait traduire en programme d'actions une stratégie de la DPP.

Un travail de cohérence globale à l'intérieur des projets et programmes a ensuite été mené. Cet effort de recherche de cohérence globale des programmes et projets trouvait ses limites dans son niveau d'intervention car se situant à posteriori ; après l'existence d'un portefeuille de projets déjà élaboré par les groupes interministériels.

D'un point de vue méthodologique l'inexistence d'un document d'orientation stratégique pour l'élaboration des programmes dans le cadre d'une option approche programme clairement explicitée n'a pas permis d'aboutir dans le premier PAIP à un ensemble de programmes suffisamment articulés se renforçant mutuellement et de façon complémentaire pour la réalisation des objectifs de la politique de population.

Il apparaît donc que même si des projets définis dans le domaine de la population dans le cadre du premier PAIP ont pu trouver des financements et ont été exécutés, leur efficacité en matière de résolution des problèmes de population en rapport avec les objectifs de la politique de population ne sont pas très évidents, ils ont tout au plus contribué de façon diffuse à la prise en charge d'un certain nombre de problèmes de population, leur impact sur les objectifs de la politique de population restant peu certain et surtout difficile à évaluer.

Il importe donc d'analyser, la conception du premier PAIP ainsi que son exécution en rapport avec les exigences de l'approche programme afin de déceler les contraintes qui ont fait obstacle à sa mise en oeuvre pour que le prochain programme de population puisse mieux s'orienter vers cette option.

Du point de vue de la conception des programmes, les analyses ont mis en évidence les problèmes suivants qui ont limité l'approche programme dans la définition du premier programme d'actions en matière de population :

- une conception inadéquate des stratégies d'intervention ;
- une non prise en compte de l'approche Genre dans la formulation des programmes de population ;
- une non prise en compte des spécificités régionales.

3.1. Conception inadéquate des stratégies d'intervention

Les évaluations faites du premier programme d'action en matière de population se sont plus cantonnées dans une approche bilan physique et financier que dans une analyse de la conception des programmes.

Or le diagnostic de l'approche conceptuelle de l'élaboration des programmes est essentielle, sinon déterminante pour apprécier la mise en oeuvre du premier

programme, surtout du point de vue de son efficacité dans la résolution des problèmes de population définis à partir des objectifs de la DPP.

L'insuffisance de l'approche programme peut être expliquée par l'absence d'un certain nombre de préoccupations relatives aux domaines suivants :

3.1.1. L'inexistence d'une stratégie globale d'intervention dans la conception du premier PAIP

Le premier PAIP a été élaboré sans un document de référence stratégique orientant l'élaboration des programmes vers une option approche programme.

Cette situation a entraîné sauf dans quelques cas rares, une juxtaposition et une verticalité des projets retenus dans le Programme National de Population (PNP).

Il importe donc dans le prochain programme d'élaborer un document d'orientation stratégique pour tous les acteurs intervenant dans la conception et l'élaboration des programmes, ce document fixerait les principes directeurs, les orientations et la méthodologie d'élaboration du programme.

En outre, l'intersectorialité n'a pas été bien perçue par tous les acteurs, car ceux-ci avaient plus en vue les intérêts de leurs ministères, et se préoccupaient davantage de doter leurs départements d'origine de projets spécifiques qui pourraient revenir à leurs structures au moment de l'exécution du programme.

C'est pourquoi le premier PAIP ne dispose pas de grands programmes nationaux sectoriels en IEC, Etude et Recherche, Formation des Ressources Humaines, collecte, etc...

En outre, compte tenu du caractère éclaté du premier PAIP, il était difficile que les acteurs perçoivent l'utilité :

- d'un tableau de bord intégré pouvant faciliter le suivi et l'évaluation finale du programme.

Bien qu'un tableau d'indicateurs de suivi ait été élaboré, ce dernier n'a pratiquement pas été utilisé par les acteurs.

3.1.2. Absence d'une stratégie de renforcement des moyens d'action et de décision des femmes

Le PNP a accordé une attention particulière au groupe cible femme, non seulement du point de vue du volume du financement mais aussi du nombre de projets et de localités concernés.

Cependant , l'ABSENCE DE STRATEGIES DE RENFORCEMENT DES MOYENS D'ACTION DES FEMMES est considérée comme l'une des contraintes du Programme National de Population, notamment dans les domaines de la SMI/PF.

Du reste, c'est dans le souci de revaloriser le rôle central de la Femme dans les politiques et programmes de population que la communauté internationale a été amenée à inscrire le Renforcement de ses moyens d'action au titre des axes stratégiques prioritaires des Plans d'Action du Caire et de Beijing.

Cela procède en effet non seulement d'un souci de justice sociale mais également de rationalité économique car en élevant le statut socio-économique des femmes on contribue à la mise en place des conditions réelles d'une maîtrise des pesanteurs socio-démographiques, à la réalisation des objectifs de croissance économique pour un développement humain durable.

Or tout le processus de conception et de mise en oeuvre des stratégies en matière de population était quasiment bâti sur la logique du rôle reproductif des femmes qui ne peut s'apprécier qu'à travers la maîtrise de la fécondité et de timides activités d'accompagnement sous forme de micro-projets sans impact réel et qui ne peuvent éliminer ni les inégalités structurelles ni les préjugés socio-culturels entretenus à leur égards.

Cette vision réductrice de la promotion du statut social des femmes qui à défaut de s'inscrire dans une approche globale et intégrée des préoccupations de ces dernières en tant qu'agents économiques responsables porteuses d'initiatives, d'aptitudes et de capacités, explique entre autres le faible impact enregistré dans l'exécution des activités de population.

La systématisation d'une stratégie globale de renforcement des moyens d'action des femmes aurait également permis de prendre en compte les nouveaux domaines prioritaires d'intervention que sont la Santé Reproductive, la Pauvreté, l'Environnement, le SIDA, etc, et de formuler à cet effet des axes d'intervention appropriés.

Dans ce cadre il est à déplorer le peu de moyens humains, logistiques et financiers du Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MFEF) dans la conception, la coordination, le suivi et l'évaluation des programmes Femmes.

En effet selon le Décret n° 91440 du 8 Avril 1991 modifié par le Décret n° 96-398 du 15 Mai 1996, le MFEF a pour missions essentielles de définir toutes les actions susceptibles d'améliorer le bien-être des cibles femmes, enfants et familles. De plus il est doté de structures centrales de planification, d'études, de recherche, de coordination, de suivi et d'évaluation de politique, projets et programmes de promotion de ces cibles.

Il bénéficie également de services décentralisés aux niveaux régional et départemental constitués essentiellement de techniciens spécialisés dans les domaines de l'animation, de l'encadrement, de la mobilisation sociale, de l'identification et de la formulation de projets de développement à la base.

En outre, il assure la tutelle des groupements et associations de femmes, ainsi que toutes les ONG agréées et évalue leurs activités sur le terrain.

3.1.3. Faible intégration de la variable Population dans les plans

A)- Etat des connaissances sur les interrelations-entre Population et Développement

Un certain nombre de mesures avaient été préconisées en 1988 dans la DPP pour promouvoir une meilleure connaissance des problèmes que soulève l'intégration de la variable population dans les plans de développement. Ces mesures touchent à l'amélioration des systèmes de collecte et à la conduite de recherches sur les interrelations entre Population et Développement (DPP, p.17).

En ce qui concerne les opérations de collecte, outre les recensements démographiques réalisés en 1976 et en 1988, plusieurs enquêtes ont été entreprises sur la fécondité (ESF 1978 ; EDSI et II), sur les niveaux de vie (ESP, 1992) sur la consommation des ménages (ESAM, en cours), sur la migration (EMUS, 1994).

Des efforts ont été également faits pour réorganiser et renforcer l'état civil (informatisation de fichiers, sensibilisation des populations au niveau des média....).

Par ailleurs, plusieurs thèmes de recherche ont été traités dans des domaines divers touchant à la population.

En dépit de ces acquis, peu d'études approfondies sur les interrelations entre les variables démographiques et les autres variables socio-économiques ont été réalisées. On note également un faible niveau de connaissance dans certains domaines (famille, migrations, mortalité générale,

population/environnement/développement). L'enregistrement des données de l'Etat Civil reste encore très déficient.

B)- Intégration de la variable Population dans les plans

Le nouveau système de planification adopté en 1987 s'articule autour de trois instruments : l'étude prospective Sénégal 2015, la loi Plan d'Orientation et le PTIP.

Dans l'étude prospective Sénégal 2015, la variable population est abordée surtout à travers l'urbanisation rapide, l'aménagement du Territoire et les problèmes relatifs à la Jeunesse.

Les effets de la politique de population et des programmes y afférents n'ont pas été suffisamment analysés pour mettre en évidence leur impact sur l'évolution des variables démographiques.

Dans le 8e Plan (1989-1995), un effort louable de prise en compte de la variable démographique a été fait. Cependant quelques insuffisances ont été notées. Celles-ci portent sur le fait que la variable population a été analysée de façon exogène et sur le faible niveau de désagrégation des variables démographiques.

Dans le 9e Plan (1996-2001) des stratégies importantes concernant la population ont été définies et portent notamment sur l'actualisation de la DPP, la poursuite de la régionalisation de la politique de population, le renforcement de la promotion des groupes cibles (femmes, jeunes, 3e âge). Cependant, il faut noter que la non actualisation de l'étude prospective Sénégal 2015 qui définit les axes d'orientations stratégiques à long terme du développement avant l'élaboration du 9e Plan et l'absence d'études prospectives socio-démo-économiques régionales ont constitué un handicap dans la prise en compte de la variable population dans ce plan.

Dans les plans régionaux de développement intégré (PRDI), on note une absence d'objectifs relatifs aux relations entre Population et Développement et à la politique de population. Seuls les objectifs socio-économiques ont été fixés.

L'analyse des plans sectoriels montre une certaine prise en compte de la variable population :

- le volume I du Plan National d'Action sur l'Environnement (PNAE) met en évidence le poids du facteur démographique dans le processus de dégradation qui a affecté l'environnement au Sénégal ;

- les études sur les enjeux et mécanismes démographiques des 10 régions réalisées dans le cadre de la finalisation du Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT), ont mis en exergue la nécessaire prise en compte de la variable population dans les schémas régionaux du territoire (SRAT), Plans généraux d'Aménagement du Territoire (PGAT) et dans les autres outils de planification.
- l'élaboration des Plans de Développement des Districts Sanitaires (PDDS) et Plans Régionaux de Développement Sanitaire (PRDS) a été l'occasion d'une certaine prise en compte de la variable population dans la planification du secteur de la Santé.

Un guide méthodologique d'intégration de la variable population dans les instruments de planification a été élaboré et publié en 1993 dans le cadre du Projet « Unité de Population » (DP/DRH). Ce guide donne un ensemble de règles et prescriptions ainsi que des mesures d'accompagnement à appliquer pour l'intégration.

Malgré les acquis qui ont été notés, des problèmes subsistent dans le domaine de l'intégration. Ils sont essentiellement de deux ordres : méthodologique et institutionnel.

D'abord sur le plan méthodologique, il est à noter l'absence d'une méthodologie claire et opérationnelle d'intégration de la variable population dans les plans de développement.

Il n'existe pas encore de modèle d'intégration formalisé adapté au contexte du Sénégal. Les différents modèles macro-économiques disponibles au niveau de la Direction de la Planification ne sont pas articulés à un sous-modèle démographique.

L'application du modèle Intégré en Population et développement (INMA) a été préconisée. Mais le document de Projet élaboré par la DPRH (ex DRH) en 1992 n'a pas trouvé de financement.

Aucune réflexion n'est engagée au niveau régional concernant l'élaboration d'un modèle régional intégrant des objectifs socio-économiques et démographiques.

Le guide méthodologique (Unité de Population/DP/DRH, 1993) n'a pas été suffisamment diffusé au niveau des intervenants dans le domaine de la population et des planificateurs. Ce qui n'a pas permis son utilisation dans l'élaboration des documents et des outils de planification du développement économique et social aux niveaux national, régional et sectoriel.

Sur le plan institutionnel, l'insuffisance de la coordination entre les différentes structures intervenant dans les domaines de la population et de la planification ne favorise pas une meilleure prise en compte des questions de population dans les plans de développement.

En outre, il n'existe pas d'équipe de recherche opérationnelle multidisciplinaire (DP, DPRH) sur l'intégration de la variable population. L'insuffisance de la formation des planificateurs et autres techniciens sur les interactions entre Population et développement et sur l'utilisation des outils d'intégration de la variable population dans la planification du développement n'est pas de nature à favoriser l'intégration de la variable population dans les plans.

3.1.4. Absence d'une stratégie d'intervention des ONG

Considérées comme des structures de contribution à l'exécution du programme de population, celles-ci ont joué un rôle important dans la mise en oeuvre du programme de population. Si certaines ONG ont des domaines d'intervention bien ciblés et bénéficient de protocoles d'exécution dans la mise en oeuvre du programme de population, d'autres cependant aussi bien au niveau national que régional interviennent dans le secteur population dans des conditions et des domaines qui ne sont pas toujours bien connus, par les autorités et structures nationales chargées de la coordination et de la mise en oeuvre des problèmes de population.

En outre, les évaluations des programmes de population ne sont pas toujours faites conjointement entre les structures gouvernementales chargées de programmes et les ONG qui appuient ces programmes.

Cependant sous l'égide du MFEF un acquis important vient d'être réalisé avec la mise en place d'un cadre de coordination des interventions des ONG accepté par tous les partenaires.

3.1.5. Faible prise en compte des secteurs privé et parapublic

Les programmes de population ont concerné plus essentiellement le secteur public, les populations et les ONG, les secteurs privé et parapublic n'ont été impliqués que faiblement dans les activités de population.

Dans le contexte d'une approche programme, il semble indiqué que tous les acteurs de la société puissent être impliqués à la fois comme cibles des programmes de population, mais également comme acteurs dans la mise en oeuvre des programmes de population.

A cet effet, il est à noter que jusque là, on constate :

Une faible mobilisation des ressources des secteurs privé et parapublic dans la mise en oeuvre des programmes de population.

Une étude sur les potentialités du secteur public et parapublic pourrait être un préalable à l'implication de ces secteurs dans la mise en oeuvre des programmes de population.

3.2. La non prise en compte de l'approche Genre dans la formulation des programmes de population

La formulation du Programme National de Population est intervenue dans un contexte national et international particulier marqué essentiellement par l'institutionnalisation de la Politique d'Intégration de la Femme dans le Développement (I.F.D), tirée des Stratégies prospectives de NAIROBI adoptées en 1985. Il s'agissait ainsi d'accélérer à tous les niveaux, l'émancipation des femmes par la systématisation des projets spécifiques orientés la plupart du temps vers des actions de promotion humaine, d'animation ou de développement social.

La place de la femme et de l'homme dans leur environnement socio-économique en pleine mutation, leurs exigences d'auto-promotion, les contraintes et opportunités spécifiques à chaque sexe, et à chaque tranche d'âge dans la société n'ont guère été prises en compte dans la formulation des politiques et programmes de population.

L'examen des 7 objectifs et des 11 stratégies de la DPP fait apparaître à cet effet, une insuffisance dans la prise en compte de ce qu'il est convenu d'appeler l'APPROCHE GENRE, conçue comme une meilleure identification des rôles masculins et féminins, de leurs pouvoirs de maîtrise, des ressources et capacités productives dans une perspective de changement des rapports sociaux mais également de partenariat.

Les relations inégales de pouvoirs qui existent ou pourraient exister entre hommes et femmes et qui empêchent tout développement humain durable n'ont pas été inscrites dans les objectifs du programme national de population.

Cette lacune a été certes rendue possible par le caractère récent de l'intérêt particulier accordé à l'approche Genre par la communauté internationale lors de

la Conférence Mondiale sur Population et Développement mais surtout par l'ABSENCE d'un CADRE CONCEPTUEL opérationnel de référence apte à favoriser la formulation des programmes à long terme visant la satisfaction des besoins pratiques et des besoins stratégiques de toutes les cibles, tout en produisant chez elles, des changements de comportement positif en matière de maîtrise de la croissance démographique.

De plus on notera que ni dans la phase de formulation des objectifs et stratégies de la DPP, ni dans la conception et la mise en oeuvre des projets et programmes, il n'a été fait référence à l'exigence d'élaboration d'outils de Planification adaptés à l'Approche Genre, comme préalable à toute action.

Ce manque peut s'expliquer par la prédominance au sein des structures Etatiques compétentes, d'outils de planification, de schémas d'analyse et d'experts essentiellement destinés aux secteurs productifs au détriment des secteurs dits sociaux ou orientés vers l'investissement sur le Capital Humain.

L'existence de tels indicateurs aurait en effet permis de mieux identifier les rapports entre les sexes, d'évaluer l'écart qui sépare les hommes et les femmes dans leurs différents secteurs d'activité et de déterminer quels sont les secteurs et les groupes de population en faveur desquels des mesures de correction doivent être prises.

Selon l'Etude mondiale de 1994 sur le rôle des Femmes dans le développement, « en comparant les femmes et les hommes plutôt qu'en étudiant les femmes comme un groupe à part, on éclaire un aspect essentiel de la structure sociale et l'on met plus facilement en évidence les obstacles au progrès ».

La faiblesse ou l'inexistence de ces données désagrégées par sexe, a donc constitué un handicap certain pour une meilleure Prise en Compte de toutes les cibles dans la formulation et la définition des axes stratégiques du Programme National de Population.

3.3. Non prise en compte des spécificités régionales

a)- Dans le contenu de la DPP

Bien que l'élaboration de la Déclaration de Politique de Population ait fait objet de concertations avec tous les acteurs aux niveaux national et régional, il est cependant à noter que dans son contenu la Déclaration de Politique de Population ne spécifie pas les objectifs à atteindre et les stratégies à mettre en oeuvre par région.

Il est donc à noter une insuffisante régionalisation du contenu de la DPP.

L'option de décentralisation que le Gouvernement est en train de mettre en oeuvre nécessite que le niveau régional dispose d'orientations, d'objectifs et de stratégies clairement formulés pour lui permettre de disposer de document de référence pour mettre en place des plans d'action spécifiques de résolution des problèmes de population rencontrés.

Cependant il a été fait le constat suivant :

une non réactualisation du contenu de la DPP.

La réactualisation de la DPP non seulement devrait permettre d'intégrer les spécificités régionales, et le travail de quantification des objectifs démographiques déjà effectué au niveau national mais aussi les domaines dits nouveaux sur lesquels les conférences internationales ont particulièrement mis l'accent.

Ces domaines concernent entre autres :

- le SIDA
- les réfugiés
- les maladies sexuellement transmissibles
- la pauvreté
- l'environnement
- le genre/développement
- la santé de la reproduction
- la santé sexuelle
- le plaidoyer

b)- Dans la conception des programmes de population

Les spécificités régionales sont insuffisamment prises en compte dans les programmes de collecte dans le domaine des études et recherche et dans la formulation des programmes.

La régionalisation de la politique de population par l'élaboration de programmes d'action intégrés prenant en compte tous les problèmes de population identifiés dans une région n'a démarré que 8 ans après l'adoption de la Déclaration de Politique de Population. Cette option est mise en oeuvre avec l'appui d'un seul bailleur de fonds, le FNUAP, dans le cadre d'un projet SEN/94/PO2 « Appui à la Coordination, à la Gestion et à la Régionalisation de la Politique de Population.

Cette option de régionalisation de la Politique de Population devrait être mieux cernée dans toutes ses dimensions et une étude des besoins de sa mise en oeuvre effectuée avant toute action dans le prochain programme.

RESUME DES CONTRAINTES ET RECOMMANDATIONS SUR LA CONCEPTION DES PROJETS ET PROGRAMMES

1- Contraintes sur la conception du PNP : Insuffisance de l'Approche Programme

Mauvaise conception des stratégies d'intervention

- inexistence d'une stratégie globale d'intervention ;
- verticalité des projets et programmes ;
- inexistence de grands programmes sectoriels ;
- caractère non opérationnel du tableau de bord de suivi du programme.

Absence d'une stratégie de renforcement des moyens d'action et de décision des femmes

- insuffisance de l'intégration des activités productives des femmes dans les projets et programmes ;
- non renforcement des capacités d'organisation, de gestion des femmes ;
- développement insuffisant de l'information relative au statut social, juridique et économique des femmes ;
- faiblesse des capacités de suivi, d'évaluation du MFEP (Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille).

Absence d'une stratégie d'intervention des ONG

Faible prise en compte des secteurs privé et parapublic pour la mobilisation des ressources destinées au financement des programmes et projets de population.

Non prise en compte des spécificités régionales dans le contenu de la DPP : insuffisance de la régionalisation de la politique de population

- Non réactualisation du contenu de la DPP dans certains domaines dits nouveaux (pauvreté, SIDA, réfugiés, plaidoyer) et non intégration des objectifs démographiques quantifiés ;
- Insuffisance de la maîtrise sur le plan conceptuel de la régionalisation de la politique de population.

RESUME DES CONTRAINTES ET RECOMMANDATIONS SUR LA CONCEPTION DES PROJETS ET PROGRAMMES

1- Contraintes sur la conception du PNP : Insuffisance de l'Approche Programme

Mauvaise conception des stratégies d'intervention

- inexistence d'une stratégie globale d'intervention ;
- verticalité des projets et programmes ;
- inexistence de grands programmes sectoriels ;
- caractère non opérationnel du tableau de bord de suivi du programme.

Absence d'une stratégie de renforcement des moyens d'action et de décision des femmes

- insuffisance de l'intégration des activités productives des femmes dans les projets et programmes ;
- non renforcement des capacités d'organisation, de gestion des femmes ;
- développement insuffisant de l'information relative au statut social, juridique et économique des femmes ;
- faiblesse des capacités de suivi, d'évaluation du MFEP (Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille).

Absence d'une stratégie d'intervention des ONG

Faible prise en compte des secteurs privé et parapublic pour la mobilisation des ressources destinées au financement des programmes et projets de population.

Non prise en compte des spécificités régionales dans le contenu de la DPP : insuffisance de la régionalisation de la politique de population

- Non réactualisation du contenu de la DPP dans certains domaines dits nouveaux (pauvreté, SIDA, réfugiés, plaidoyer) et non intégration des objectifs démographiques quantifiés ;
- Insuffisance de la maîtrise sur le plan conceptuel de la régionalisation de la politique de population.

Faible intégration de la variable Population dans les Plans

a)- Interrelations entre Population et Développement

- insuffisance d'études approfondies sur les interrelations entre les variables démographiques et les autres variables socio- économique ;
- faible niveau de connaissance dans certains domaines (famille, migrations, mortalité générale, Pop/env/Développement)
- déficience de l'enregistrement des données de l'Etat Civil ;

b)- Intégration de la variable population dans les plans

b.1)- Aspects méthodologiques

- Insuffisance de la prise en compte de la variable population dans l'étude prospective Sénégal 2015, dans les plans d'orientation à moyen terme et dans les PRDI.
- Non actualisation de l'étude prospective Sénégal 2015.
- Absence d'études prospectives socio-démographiques et économiques régionales
- Absence d'une méthodologie claire et opérationnelle d'intégration de la variable population dans les plans.
- Absence de modèle d'intégration entre Population et Développement formalisé adapté au Sénégal aux niveaux national et régional
- Insuffisante diffusion du guide méthodologique d'intégration de la variable population dans les instruments de Planification au niveau des intervenants dans le domaine de la population et des planificateurs.

b.2)- Aspects institutionnels

- Insuffisance de la coordination entre les différentes structures intervenant dans les domaines de la population et de la Planification.
- Absence d'une équipe de recherche multidisciplinaire (DP, DPRH) opérationnelle sur l'intégration de la variable population.
- Insuffisance de la formation des planificateurs et autres techniciens sur les interrelations entre Population et Développement et sur l'utilisation

des outils d'intégration de la variable population dans la planification du développement.

Non prise en compte de l'Approche Genre dans la formulation des programmes de Populations

- Absence de cadre conceptuel et opérationnel sur le Genre ;
- Outils de planification inadaptés à l'Approche Genre ;
- Manque de données sur le Genre ;
- Non prise en compte de toutes les cibles.

Recommandation

Elaborer un document mentionnant les principes directeurs et les orientations de l'option approche programme ainsi qu'une stratégie d'intervention globale dans la mise en oeuvre des activités qui sera un document de référence pour la confection du prochain programme de population.

IV)- PROBLEMES LIES A L'EXECUTION DES ACTIVITES DES PROGRAMMES

4.1. Coordination de la mise en oeuvre des projets et programmes de population

a)- Présentation du cadre institutionnel

Après l'adoption d'une Déclaration de Politique de Population en 1988, le Gouvernement s'est doté de structures nationales de coordination de la mise en oeuvre des programmes et projets de population.

Il sera fait à un rappel de tous les organes créés avant de procéder à l'analyse de leur fonctionnement ainsi qu'à l'évaluation de l'efficacité de leurs interventions dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes et projets de population.

Dispositif institutionnel de coordination du programme de Population

Niveau national

Le cadre institutionnel de la mise en oeuvre de la politique de population est articulé autour des instances suivantes : un organe de décision, une structure consultative nationale, un organe de planification, de coordination, de suivi et d'évaluation, plusieurs structures d'exécution et des structures de contribution.

Organe de décision

Le Conseil National de la Population et des Ressources Humaines est l'organe de décision. Il examine et entérine des recommandations dans le domaine de la population et des ressources humaines sous la présidence du Chef de l'Etat et en présence des ministres. Le Conseil doit se réunir tous les deux ans.

Structure consultative

La Commission Nationale de la Population et des Ressources Humaines (CONAPORH) est la structure consultative. Elle a pour mandat :

- d'assister le Gouvernement dans la définition et la conduite de la politique de population et des ressources humaines ;

- de formuler des recommandations à soumettre au Conseil National de la Population et des Ressources Humaines .

La CONAPORH est présidée par le Ministre chargé du Plan en présence des représentants des ministres et autres structures intervenant dans le secteur de la population et des ressources humaines.

Organe de planification, de Coordination, de Suivi et d'Evaluation

La Direction de la Planification des Ressources Humaines (DPRH) du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) constitue l'organe de planification, de coordination, de suivi et d'évaluation de la politique de population. Elle est assistée dans ses missions par les structures suivantes :

- le Comité Technique de Suivi de la Population et des Ressources Humaines (CTSP) dont la fonction principale est d'assurer le suivi et l'évaluation des projets et programmes de population et des ressources humaines ;
- le Comité Consultatif en Information, Education et Communication (IEC) en matière de population. Il a pour mandat l'harmonisation et la coordination des activités d'IEC de l'ensemble des structures impliquées dans la mise en oeuvre de la politique de population ;
- le Comité Consultatif sur la Recherche a pour objet l'harmonisation et la rationalisation des activités de recherche.

Structure d'exécution

Les départements ministériels intervenant dans la mise en oeuvre de la politique de population sont principalement :

- le Ministère de la Santé et de l'Action Sociale (MSAS)
- le Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille
- le Ministère de la Jeunesse et des Sports
- le Ministère de l'Education Nationale
- le Ministère de l'Intérieur
- le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
- le Ministère du Travail et de l'emploi
- le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature.

Structures de contribution

Les départements ministériels sont appuyés par les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les associations et instituts de recherche dans

l'exécution des projets et programmes de population sur la base de protocoles d'accord ou de lettres d'exécution techniques.

Parmi les ONG et associations qui constituent des structures de contribution à la mise en oeuvre de la politique de population, on peut citer : l'ASBEF, SANFAM, l'ASRADEC, LE GEEP, l'ASPF, DJAMRA et l'ASED.

Par ailleurs, certains organes de concertation et de coordination conçus sous formes de réseaux ont été créés et contribuent à la mise en oeuvre de la politique de population. Il s'agit :

- du réseau des journalistes : composé de journalistes de différents organes de presse, qui entre autres :
 - i)- contribue à l'information et à la sensibilisation du public sur les interrelations entre population et développement ;
 - ii)- renforce les capacités d'analyse et d'investigation des autres journalistes sur les problèmes de population ;
- du réseau Islam et Population : cadre de réflexion et d'échange d'idées, le réseau contribue à la vulgarisation de la position de l'Islam sur les problèmes de population ;
- du réseau informel des Bailleurs de fonds : coordonné par le FNUAP, chef de file des Bailleurs de fonds dans le secteur de la population. Conçu comme un cadre de concertation, le réseau regroupe les autres partenaires au développement intéressés par les questions de population ;
- du réseau des ONG : ce réseau regroupe les ONG partenaires et participe à la sensibilisation des populations sur les interactions entre population et développement et contribue à la mise en oeuvre de programmes de population.

Niveau régional

Outre les services régionaux concernés par la population et les ressources humaines, la région dispose d'une structure consultative : le Comité Régional de la Population et des Ressources Humaines (COREPORH). Les COREPORH constituent des démembrements de la CONAPORH au niveau des régions. Ils sont présidés par les gouverneurs.

Ils comprennent des représentants des services concernés par les problèmes de population.

b)- Analyse du cadre institutionnel

Le problème crucial mis en évidence par les documents d'évaluation de la mise en oeuvre de la politique de population, porte sur l'insuffisance de la coordination des activités de population.

Cette situation s'explique essentiellement par :

- **la dispersion des interventions**
- **l'existence d'un système de coordination inopérant**

1- La dispersion des interventions

Les activités de population mises en oeuvre dans le cadre du premier programme d'actions et d'investissements ont été caractérisées par la multiplicité des centres d'interventions (ONG, départements ministériels, instituts de recherche, etc...) sans au préalable la définition de stratégies d'interventions harmonisées.

Chaque structure impliquée dans la mise en oeuvre d'un programme ou projet a fonctionné de façon cloisonnée à l'intérieur de ses propres mécanismes institutionnels d'exécution, de suivi et de coordination, entraînant ainsi :

- ***un manque d'intégration des activités de population***

Les mécanismes internes de coordination mis en place à l'intérieur des structures nationales, en particulier les départements ministériels, se sont multipliés en rapport avec le nombre de projets ou programmes spécifiques à chaque structure aboutissant ainsi :

- ***à un foisonnement des structures de coordination intrasectorielle***

Par ailleurs l'absence d'articulation entre les structures de coordination intrasectorielle et intersectorielle dont la vocation est de créer des synergies d'ensemble en vue d'aboutir à la réalisation des objectifs du programme national a limité considérablement l'efficacité dans la coordination globale des projets et programmes de population.

2- Existence d'un cadre de coordination peu opérant

Le niveau d'avancement du SENEGAL dans le domaine de la prise en charge de ses problèmes de population caractérisée entre autres par l'existence d'une Déclaration de Politique de Population, de programmes prioritaires d'actions,

commande impérativement la mise en place d'un cadre institutionnel suffisamment fort à la fois sur les plans politique et technique.

En effet, la mise en oeuvre des activités de population au SENEGAL est actuellement conditionnée de façon déterminante non seulement par une volonté politique mieux affirmée dans le domaine de la population, mais également par la traduction de celle-ci sur le plan institutionnel par une mise en place d'un dispositif de coordination de haut niveau susceptible d'impulser non seulement les interventions des structures nationales, mais également celles des partenaires au développement dans le cadre d'une véritable option d'approche-programme et d'une vision plus globale de la coordination. Pour ce qui est de l'appui politique, il convient de saluer l'élaboration du Modèle RAPID III qui a été conçu pour sensibiliser les décideurs sur la problématique population et développement.

Par ailleurs, si les efforts faits récemment par le Gouvernement dans le domaine du relèvement du cadre institutionnel par la création de la Direction de la Planification des Ressources Humaines constitue un acquis important, la cessation des fonctions du Ministre Délégué chargé de la Planification repose le problème de l'appui politique aux problèmes de population.

Il se pose donc à nouveau, malgré les acquis obtenus, des problèmes relatifs :

- **à la faiblesse du niveau politique de prise en charge des problèmes de population (faiblesse du cadre institutionnel) ;**
- **au manque d'opérationnalité des structures de coordination**
- **à l'absence d'appropriation par tous les acteurs du cadre institutionnel.**

3- Faiblesse du cadre institutionnel : Problèmes des structures de coordination aux niveaux national et régional

Par rapport aux besoins d'une coordination qui doit pouvoir :

- mettre ensemble les acteurs intervenant dans le domaine de la population pour créer des synergies ;
- favoriser la concertation au niveau de tous les acteurs et définir les rôles et les responsabilités de chaque acteur ;
- définir des mécanismes et des outils de suivi/évaluation de la mise en oeuvre de l'ensemble des activités du programme ;
- faciliter les échanges entre tous les acteurs ;
- impulser les activités de tous les intervenants ;
- disposer d'un poids politique permettant de mettre ensemble tous les acteurs situés sur le plan institutionnel à des niveaux différents, le système mis en place n'a pas répondu aux attentes malgré la cohérence d'ensemble qu'il présente du point de vue de sa conception, et surtout depuis le départ du Ministre Délégué chargé de la Planification.

En effet, le **Conseil National de la Population et des Ressources Humaines**, (organe de décision) présidé par le Chef de l'Etat ne s'est jamais réuni depuis 1988 même si par ailleurs, le niveau politique a eu à faire le point sur l'exécution de la politique de population en Juillet 1995 (Conseil Interministériel du 27 Juillet 1995).

- **La CONAPORH**, organe consultatif, pour tous les acteurs intervenant dans le domaine de la population ne s'est réunie que pour les besoins de la Direction assurant son secrétariat alors que l'article 11 du Décret qui le crée donne la possibilité à tous les départements ministériels la possibilité de la saisir pour leurs propres dossiers. En outre, cette institution ne tient ses séances de travail qu'avec l'appui d'un projet qui assure les moyens logistiques de la tenue de ses réunions. Il apparaît que La CONAPORH manque de visibilité institutionnelle.

- les COREPORH

L'initiative consistant à mettre en place des COREPORH constitue une avancée significative dans le sens de la déconcentration et décentralisation de la politique de populations. Cependant, les COREPORH chargés de coordonner et d'impulser les activités de population au niveau régional, ne sont pas encore très opérationnels.

Outre qu'actuellement les secrétariats des COREPORH sont assurés par les Chefs de services régionaux de la planification qui sont seuls dans leurs services, sans appui en personnel (sauf dans de rares cas), ces structures ne disposent d'aucun moyen logistique pour fonctionner (la plupart des photocopieuses disponibles dans les secrétariats des Chefs de service régionaux de la Planification sont en panne).

En tant que structures de concertation au niveau régional les COREPORH **ne disposent pas de budget de fonctionnement, encore moins de moyens logistiques pour assurer leurs missions.**

- Le C.T.S.P.

Comme structure chargée du suivi de l'exécution des programmes et projets de population, le CTSP n'est pas très fonctionnel.

En particulier son secrétariat qui devrait être renforcé par des cadres formés en suivi et évaluation de projet n'est assuré que par une seule personne.

Les recommandations issues de ses réunions ne sont pas toujours mises en oeuvre, ce qui explique le manque d'intérêt que cette structure suscite auprès des responsables de projets qui sont les membres de cette structure.

En outre, les structures intrasectorielles de suivi des projets au niveau des départements ministériels ne sont pas représentés au sein du CTSP.

Les bailleurs de fonds intervenant dans le financement des projets membres du comité ne sont pas toujours représentés au cours des réunions du CTSP, et disposent d'instances de suivi de leurs programmes et projets.

Il a été noté au cours des travaux du CTSP que ce dernier se trouvait désarmé, et sans solutions lorsque les problèmes rencontrés au cours de ses réunions étaient trop complexes ou d'ordre politique nécessitant des concertations à un haut niveau entre partenaires au développement et Gouvernement.

Cette lacune a été comblée en Janvier 1996 par la création d'un comité composé des principaux ministres impliqués dans la mise en oeuvre des programmes et projets du population (CISP). Ce comité n'est pas encore opérationnel.

Le comité consultatif en IEC, dont la création a été jugée pertinente et nécessaire par tous les intervenants et qui devrait être un organe permettant l'harmonisation des interventions en matière d'IEC grâce notamment à la stratégie nationale qui vient d'être élaborée n'a pas les moyens humains et logistiques de ses missions.

Ces réunions sont irrégulières, ne permettent pas d'orienter et d'harmoniser les interventions en matière d'IEC au niveau national.

Le comité consultatif en matière de recherche, qui est à inscrire à l'actif d'une démarche qui a cherché à rationaliser les recherches dans ce domaine, n'a pas obtenu l'appui de tous les partenaires, ceci explique en partie son inefficacité car ses réunions ne se sont jusque là tenues que dans le cadre de la sélection de programme d'études à soumettre au fonds d'étude et de recherche financé par la Banque Mondiale dans le cadre du PDRH1.

Le comité manque d'envergure nationale et devrait pouvoir devenir un comité national chargé d'orienter, d'impulser la recherche au niveau national dans le domaine de la population.

La Direction de la Planification des Ressources Humaines

De création récente (mars 1995), cette structure a été mise sur pied à la place de l'ancienne Division chargée de la Politique de Population qui était logée à l'intérieur de la Direction de la Planification.

La création de cette Direction n'a pas été suivie par la prise en considération par le niveau politique des besoins de celle-ci en moyens humains, logistiques nécessaires à l'exécution de ses missions. Le personnel de l'ex division continue à assurer les nouvelles missions de la Direction. Des efforts ont été faits lors du conseil interministériel pour identifier les besoins de la nouvelle direction et y apporter des solutions, cependant les recommandations retenues lors de ce conseil de Juillet 1995, pour trouver des solutions aux problèmes de la Direction n'ont pas connu un début d'exécution.

Aujourd'hui, cette direction comme la quasi totalité des directions chargées de programmes de population, sur le plan logistique et humain, s'appuie essentiellement sur des cadres et des moyens de projets financés par les partenaires au développement, pour exécuter ses missions.

Il apparaît donc qu'actuellement la Direction de la Planification des Ressources Humaines connaît des limites dans le cadre de ses missions de coordination, de suivi des Ressources Humaines, ainsi que dans ses missions d'animation de l'ensemble des structures de coordination au niveau national (Conseil National de la Population et des Ressources Humaines, CONAPORH, CTSP, Comité Interministériel de Suivi des Projets et Programmes de Population, Comité Consultatif en IEC, etc....).

Les limites de la Direction de la Planification des Ressources Humaines sont devenues encore plus évidentes avec la cessation des fonctions il y a quelques mois du Ministre Délégué chargé de la Planification qui impulsait directement pour le compte du Ministre de l'Economie des Finances et du Plan (MEFP) les activités de la DPRH, de la Direction de la Planification et de l'aménagement du Territoire.

Ce vide qui n'a pas été comblé depuis le départ du Ministre Délégué en question explique la faiblesse de l'impulsion et de la coordination des activités de population.

4. Absence d'appropriation par tous les acteurs du cadre institutionnel

Les différents textes créant les différentes structures de coordination ainsi que la configuration du cadre institutionnel ne sont pas le résultat d'une concertation entre tous les acteurs impliqués dans la mise en oeuvre de la politique de population.

Les textes créant le cadre institutionnel après leur élaboration et promulgation n'ont pas fait l'objet d'une diffusion auprès des principales structures concernées, cette situation explique aujourd'hui :

- l'ignorance par les principaux acteurs des textes créant le cadre institutionnel, son fonctionnement, les modalités de la saisine de certaines structures de coordination ;
- le manque d'adhésion et d'appropriation du cadre institutionnel par les différents acteurs dans le domaine de la population.

5. Non définition des besoins de la coordination

Une lacune importante qui est une des contraintes les plus essentielles expliquant le caractère inopérant du cadre institutionnel demeure la non définition des besoins de la coordination.

L'élaboration des textes créant le cadre institutionnel n'a pas été suivie d'une étude évaluant les besoins de fonctionnement des différentes structures de coordination (aussi bien les structures intersectorielles, la DPRH, que les structures intrasectorielles et les départements ministériels jouant un rôle important dans l'exécution du programme de population).

Le fonctionnement de la plupart des structures intersectorielles et intrasectorielles et des directions clefs) restent étroitement dépendant en moyens logistiques des projets des partenaires au développement.

Il en est ainsi des réunions d'instances importantes comme la CONAPORH, le CTSP, etc. Les autres structures qui ne sont pas appuyées par les partenaires au développement sont limitées du point de vue de leur opérationnalité.

Ces différentes raisons expliquent entre autres que :

- le cadre institutionnel de coordination :
 - n'arrive pas à assurer ses missions de coordination et de suivi de la mise en oeuvre de la politique de population avec toute l'efficacité souhaitée en rapport avec les structures nationales concernées.
 - ne parvient pas à assurer la coordination des interventions des bailleurs de fonds dans le domaine de la population ; entraînant en conséquence une intervention sélective des partenaires au développement dans l'exécution du programme national.

Ainsi, les financements des partenaires au développement sont fortement orientés vers certains domaines, alors que d'autres pris en compte dans la Déclaration de Politique de Population sont insuffisamment couverts par les Bailleurs de Fonds.

RESUME DES CONTRAINTES SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL ; RECOMMANDATIONS

Les différentes contraintes mises en évidence peuvent s'énoncer ainsi :

Manque de vision globale de la coordination

- ✕ - dispersion des interventions
- ✕ - manque d'intégration des activités de population
 - foisonnement des structures de coordination intrasectorielle
 - absence d'articulation entre les structures de coordination intrasectorielle et intersectorielle.

Existence d'un cadre de coordination peu opérant

- faiblesse du cadre institutionnel
- ✕ - insuffisance de la coordination des interventions des bailleurs de fonds
- manque d'appropriation par tous les acteurs du cadre institutionnel
- manque d'opérationnalité des structures de coordination (Conseil National de la Population, CONAPORH, CTSP, CISP, Comité Consultatif de l'IEC, Comité Consultatif de la Recherche, COREPORH)
- manque de visibilité institutionnelle de la CONAPORH
- insuffisance de l'appui politique dans la coordination des activités de population
- manque de moyens (humains et logistiques) de la DPRH, des directions et ministères clefs
- absence de moyens humains et logistiques, des structures de coordination intersectorielles et intrasectorielles (CONAPORH, CTSP, COREPORH, etc) .

Recommandations

Réviser les textes créant le cadre institutionnel en privilégiant une vision plus globale de la coordination dans le cadre d'une option approche programme.

- créer un ministère chargé de la population ;
- ou une Délégation chargée de la population auprès du ministre chargé de l'Economie, des Finances et du Plan
- ou un office chargé de la population
- instituer un secrétariat Exécutif pour la CONAPORH.

4.2. Problèmes des Ressources Humaines et de la formation

Au niveau national, le Sénégal a fait beaucoup d'efforts en créant ou en réorganisant des institutions nationales de formation (ENDSS, ENTSS, Santé de la Reproduction, ISD, ENEA, etc.). Ainsi un grand nombre de cadres y ont été formés.

Cependant, les besoins restent importants du fait d'une déperdition considérable des ressources humaines suite à la mise en place de programmes d'ajustements structurels qui ont conduit l'administration sénégalaise à initier des programmes de départs volontaires.

Un tour d'horizon des acquis s'impose avant un examen dans le détail des contraintes.

a)- Structures de formation

Démographie

La formation des spécialistes sénégalais en démographie s'est faite exclusivement à l'étranger, essentiellement à l'IFORD de Yaoundé au Cameroun, à l'ID/UCL de Belgique, à l>IDP de Paris/France, à l'Université de Montréal au Canada, dans des Universités des USA et dans les pays de l'Est.

Des sénégalais ont été également formés en population et développement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP) dont la durée de formation est de trois mois.

Par ailleurs, il faut noter que certaines écoles et facultés au Sénégal, contiennent dans leurs curricula des modules en démographie (ENEA, ENTSS, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Faculté des Sciences Economiques.

Le FNUAP a aussi contribué à la mise en place, depuis 1987, d'un cycle spécial (d'une durée de 10 mois) dans trois sites dont un à l'intention des pays francophones en développement, appelé « Programme global en Population et Développement » domicilié au Centre International pour le Développement et la Population (CIDEP) à l'UCL de Belgique, transféré au Maroc.

Statistique

Plusieurs écoles ont assuré, depuis les indépendances, la formation de statisticiens :

- L'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA), est organisée en quatre départements dont celui de la statistique et de la démographie. Ce département forme des ingénieurs des travaux de la statistique et de la démographie en trois ans (après le baccalauréat).

- Le Centre d'Etudes des Statistiques pour les pays en voie de développement (CESD) de Paris (Division I) assurait exclusivement la formation des ingénieurs statisticiens économistes (ISE). On y trouvait aussi une section d'ingénieurs des travaux de la statistique qui a contribué à la formation des premiers ITS sénégalais. Le CESD a été récemment transféré à Abidjan en Côte d'Ivoire.

- D'autres écoles africaines forment aussi des ingénieurs des travaux de la statistique et de la démographie. Il s'agit essentiellement de l'IAMSEA de Kigali au Rwanda transféré à l'ENEA (Sénégal), de l'ISPEA (actuel ISSEA) de Yaoundé au Cameroun et de l'ENSEA d'Abidjan en Côte d'Ivoire.

Formation en planification

La formation des planificateurs (ingénieurs des travaux de la planification, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) se fait presque exclusivement au niveau des départements de la planification, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (filière planification) de l'ENEA de Dakar.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) est le principal utilisateur des planificateurs.

Formation Sanitaire et Sociale

Les personnels de santé et action sociale sont formés dans différentes écoles nationales et étrangères. Au niveau national, l'essentiel de la formation est assuré par les écoles ou instituts suivants :

- **Ecole Nationale de Développement Sanitaire et Social (ENDSS)**

Elle est née en 1992, de la réforme des écoles de formation de la santé et de l'action sociale. Sous la tutelle du MSAS, elle regroupe actuellement sous forme de sections, les anciennes écoles suivantes : Ecole Nationale des Infirmiers (ères) d'Etat (ENIIE), Ecole des Sages-Femmes d'Etat (ESFE), Ecole de Préparation en Pharmacie, Ecole du Génie Sanitaire (EGS), Ecole Nationale des Techniciens Supérieurs en Odontologie (E.N.T.S.O.), Centre d'Enseignement Supérieur en Soins Infirmiers (C.E.S.S.I), Ecole Nationale des Assistants Sociaux et Educateurs Spécialisés (ENAES). En plus de ces anciennes écoles de formation, l'ENDSS a intégré d'autres options : Kinésithérapie, Anesthésie-Réanimation, Electro-radiologie ou Imagerie-médicale, Ophtalmologie, Biologie et Préparateurs en pharmacie.

En principe, elle organise également des cycles de formation à la « carte » et de formation permanente.

La nouvelle section d'Enseignement/administration, qui assure la formation des formateurs de la santé, à accueilli quelques sénégalais au départ. Aucun sénégalais n'y sera cependant admis d'ici à 1997.

- **Faculté de médecine et de pharmacie de l'UCAD**

Située au sein de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, la faculté de médecine et de pharmacie assure la formation des médecins (généralistes et spécialisés) et des pharmaciens.

- **Institut de Santé et de Développement (ISED)**

Il assure actuellement la formation permanente des spécialistes en santé publique (médecins et infirmiers) et donne entière satisfaction selon la qualité des premiers diplômés.

- **Programme Régional de Formation en Santé Familiale pour l'Afrique Francophone (P.R.F.S.F.A.F.)**

Le Programme Régional de Formation en Santé Familiale (domicilié à Dakar) est conçu pour les pays africains francophones. Ce programme a démarré en novembre 1995 à la suite d'un accord entre l'Etat sénégalais, le FNUAP et l'Université de Montréal.

C'est un programme interdisciplinaire destiné à former des cadres capables de promouvoir, de concevoir, d'exécuter et d'évaluer divers programmes dans le domaine de la santé familiale.

- **Ecole Nationale des Travailleurs Sociaux Spécialisés (ENTSS)**

L'ENTSS (anciennement dénommée Ecole Nationale des Assistants et Educateurs Spécialisés - ENAES) forme des éducateurs spécialisés en matière de protection de l'enfance, de prévention et de traitement de l'inadaptation juvénile. Elle assure la formation des travailleurs sociaux spécialisés à travers ses deux cycles (1er et second cycles) de formation. Les effectifs et le nombre de nationalités sont en augmentation.

Autres structures de formation

- **Section et département de sociologie des universités**

Ces structures assurent la formation des sociologues/anthropologues. Cette formation inclut des cours de statistique et de démographie.

Les sociologues/anthropologues se retrouvent essentiellement dans diverses structures d'accueil : Environnement, ISRA, IFAN, UCAD, Ministère de la Jeunesse et dans le secteur privé et les ONG.

- **Faculté de sciences économiques et de gestion**

Des modules de formation en démographie et en statistique sont dispensés au niveau de cette faculté.

- **Département de géographie de l'UCAD**

Le Département de géographie de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar assure la formation des géographes. Des cours de géographie de la population, de statistique et de démographie y sont dispensés entre autres.

b)- Bilan de la formation

Entre 1975 et 1995, l'IFORD a formé environ 28 démographes sénégalais ; l'UCL en a formé une dizaine depuis 1983 et une autre dizaine de démographes ont été formés à Paris (IDUP), aux Etats-Unis, au Canada (Montréal) ou en (CDC). C'est en tout, une cinquantaine de démographes sénégalais (dont une dizaine de doctorats) qui auront été formés en 20 ans. Mais, aujourd'hui, moins de la moitié réside au Sénégal. Les principaux acteurs de la PNP n'en comptent que peu : DP : 1, DPRH : 5, DPS : 12, PNPF : 1, Division de la Statistique de la DHSP : 2, DAT : 5.

Pour les statisticiens économistes, depuis les années 70, environ une vingtaine ont été formés au CESD de Paris (puis Abidjan). Le rythme de formation a à peine évolué depuis 1988, année d'adoption de la DPP. Ici également, la situation n'est pas meilleure.

Par ailleurs, le Gouvernement a consenti des efforts considérables et soutenus pour la formation de 136 ITS à l'ENEA depuis 1966 (y compris les anciens adjoints techniques et les techniciens supérieurs). Le nombre moyen annuel d'ITS formés à l'ENEA est passé de 4 avant 1988 à 6 après 1988. Parallèlement, une dizaine d'ITS ont été formés à Abidjan, à Kigali ou à Yaoundé. Auparavant, le CESD de Paris en avait formé une dizaine. Au total, ce sont environ 1960 ITS sénégalais qui ont été formés dans les différentes structures pour appuyer les politiques de développement du pays. Certains d'entre ces ITS ont pu, entre temps, se spécialiser dans d'autres domaines tels que la démographie, l'économie, etc.

L'ENEA a aussi formé 246 planificateurs sénégalais entre 1965 et 1995, soit presque 8 planificateurs en moyenne par an. Le rythme de formation des planificateurs a baissé dans le temps, particulièrement après l'adoption de la DPP en 1988. En effet, avant 1988 environ 9 planificateurs étaient formés en moyenne annuellement, alors qu'après cette moyenne n'était plus que de 6.

On constate également qu'aux différents programmes de stage et de recyclage dans les domaines statistiques ou démographiques qui ont eu lieu durant l'année 1992, le Sénégal était souvent absent.

Dans le cadre du Programme Régional de Formation en Santé Familiale pour l'Afrique Francophone qui vient de démarrer en novembre 1995 à Dakar, il y a deux sénégalaises sur les 13 candidats originaires de neuf pays.

Dans le domaine de la santé, la formation a concerné globalement : 214 médecins généralistes, 7 chirurgiens, 1 radiologue, 1 ophtalmologue, 2 anesthésistes-réanimateurs, 2 pédiatres, 2 gynécologues, 56 pharmaciens, 22 chirurgiens-dentistes, 1807 infirmiers d'Etat, 8 techniciens supérieurs anesthésistes, 3 techniciens supérieurs radiologues et 48 techniciens supérieurs en odontologie. On connaît peu de choses sur l'effectif de ceux formés à l'extérieur du pays.

Dans le domaine social, on constate que depuis 1973, quelques 158 éducateurs spécialisés (dont 27 filles) ont été formés à l'Ecole Nationale des Travailleurs Sociaux Spécialisés (ENTSS). Cependant, les effectifs de sénégalais sont constamment en baisse, surtout à partir de 1987.

c)- Problèmes liés à la gestion des ressources humaines et de la formation

En dépit des efforts déployés, on relève presque dans tous les secteurs intervenant dans le champ de la population, des problèmes liés à la mauvaise gestion des ressources humaines. Celle-ci est à retracer à travers les éléments suivants :

1)- Faible qualification des agents

Au delà des spécialistes peu nombreux des questions de population ayant reçu des formations assez pointues, il existe un grand nombre d'intervenants qui ne sont pas suffisamment qualifiés pour effectuer le travail qui leur est demandé. Cette situation est vécue de façon plus aigue au niveau régional où seuls les responsables des services régionaux de la planification ont reçu une formation de courte durée en population/développement. Ceci explique en partie les résultats peu satisfaisants de la mise en oeuvre des projets et programmes de population.

2)- Contenu de la formation des agents inadapté

Le contenu de la formation n'est pas toujours adéquat par rapport aux exigences des tâches sur le terrain. En effet, dans certaines écoles de formation comme l'ENTSS, dont les agents pourraient intervenir au niveau de la mobilisation sociale à la base les curricula de formation n'ont pas été modifiés.

3)- Absence d'un programme et plans de formation

Il n'existe pas au Sénégal, dans le domaine de la population, un programme de formation globale qui serait un cadre de référence, mais aussi d'orientation auquel seraient articulés des plans de formation répondant ainsi à des besoins spécifiques.

4)- Non appropriation de l'expertise de l'assistance technique

Le problème du transfert des compétences par les experts à leurs homologues nationaux dans le cadre des programmes de population reste posé dans toute son acuité. Ceci en effet, peut hypothéquer la pérennisation des activités à l'expiration des projets et programmes.

5)- Inadéquation formation/utilisation des ressources humaines

Ceux qui sont formés ne sont pas utilisés ou pas suffisamment à des tâches pour lesquelles ils ont été formés. Il n'est pas rare de rencontrer des techniciens en population complètement reconvertis à des tâches de gestion ou

d'administration. Beaucoup d'agents se retrouvent dans des activités IEC, or, il n'y a presque pas de formation en IEC/Population au niveau national.

6)- Non description des tâches

Dans bien des services, l'organigramme est théorique, il n'existe pas une description précise des tâches, d'où la difficulté d'évaluer les agents.

7)- Absence de motivation des agents

Le renforcement des capacités implique une politique de motivation des cadres, on constate que dans le secteur population, les spécialistes ne restent pas longtemps dans les structures étatiques. Ils finissent par partir sans qu'il soit souvent possible d'en recruter d'autres. Cet exode de compétences souvent formées à grand frais affaiblit les capacités institutionnelles, compromet la gestion des structures, et explique pour une large part, l'absence de performances de ces dernières.

8)- Absence de recyclage et de suivi post-formation des agents

A ce niveau, se pose le problème de la formation continue, beaucoup d'agents sont déphasés par rapport aux évolutions récentes de leurs disciplines. Par exemple au niveau régional la plupart des agents ont exprimé le souhait de disposer d'une information exhaustive sur les nouveaux concepts issus des conférences internationales tels que : Genre, Plaidoyer, Santé de la Reproduction, etc...

9)- Besoins en formation

D'une manière générale, il y a absence de quantification et de programmations des besoins en formation dans le cadre d'un programme national de formation cohérent.

Les directions de la Prévision et de la Statistique, de la Planification des Ressources Humaines, de la Planification qui sont des acteurs déterminants dans l'exécution de la politique de population ont des besoins importants de personnels à former.

La Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) qui emploie présentement 4 ingénieurs statisticien-économistes (ISE), 12 démographes (dont 6 en situation de non classement, considérés administrativement comme ITS), 47 ingénieurs des travaux statistiques (ITS), 2 économistes, 2 analystes programmeurs, 28 agents techniques de la statistique (ATS), 1 préparateur pupitreux, 5 opérateurs de saisie, 5 secrétaires, 5 chauffeurs, 12 autres agents (commis, de services,

etc), a besoin de personnel complémentaire pour une meilleure exécution des travaux qui lui sont confiés.

Ainsi, la DSD de la DPS aurait besoin pour un meilleur fonctionnement d'au moins 5 démographes, 5 ITS et 5 ATS. La DPS aurait besoin d'au moins 3 ISE pour suppléer les départs enregistrés récemment. Les Services Régionaux de la DPS sont actuellement insuffisamment dotés de personnels (dans certains d'entre eux le personnel se résume en une seule personne) alors que dans le cadre de la régionalisation, il leur sera nécessaire de disposer d'un minimum de personnel pour l'exécution de leurs missions.

La Direction de la Planification des Ressources Humaines (ex Division des Ressources Humaines), suite à la restructuration de l'administration en 1992, et aux départs volontaires a perdu la moitié de son effectif. Elle s'appuie sur un personnel temporaire recruté dans le cadre de Projets. Elle avait exprimé le souhait de recruter ce personnel temporaire expérimenté dans le domaine de la population. Ce besoin n'est toujours pas satisfait. Le recyclage de son personnel et son initiation en population/développement est aussi un besoin réel.

La Direction de la Planification a également besoin de personnel et de formation, si l'on en juge par les effectifs de ses services centraux et de ses services régionaux. Dans la plupart des services régionaux de la Planification qui assurent le secrétariat des COREPORH, maître d'oeuvre de la régionalisation de la Politique de Population, le personnel se réduit à une seule personne : le Chef de Service. Son personnel devrait être recyclé dans les nouvelles techniques de planification du développement pour mieux répondre aux exigences de la planification et des questions de population.

La DAT semble disposer d'un nombre raisonnable de démographes (5 dont deux en formation, pour la conduite de sa politique d'aménagement du territoire. Cependant, le recyclage de son personnel pose problème, au regard des besoins en spécialistes en matière de formation en population exprimés par les services régionaux et centraux.

Au niveau de la santé, le Bureau Formation et Recherche avait élaboré un plan national de formation et de recyclage pour la période 1992-1997. Ce plan faisait d'abord le constat d'une pénurie de spécialistes : médecins, infirmiers, sages-femmes et personnel paramédical. Cette pénurie risquait à terme de compromettre dangereusement le système d'orientation et les programmes de santé. Ainsi, il est indispensable que la formation et le recrutement des médecins, pharmaciens, chirurgiens, dentistes, infirmiers d'Etat, sages-femmes d'Etat, techniciens supérieurs de santé et assistants sociaux se poursuivent.

Ainsi, le ministère de la santé qui employait en 1992, 184 médecins généralistes a besoin de 82 médecins supplémentaires. En terme d'effectif, les besoins les

plus importants concernent les infirmiers d'Etat (421 sur un effectif actuel de 977).

De façon générale, pour toutes les spécialités, les besoins ne sont théoriquement satisfaits qu'à 50 % au maximum. En plus, il faut tenir compte du fait qu' environ 10 % du personnel actuellement en formation ne sont pas effectivement utilisés.

RESUME DES CONTRAINTES

- Mauvaise gestion des ressources humaines et de la formation
- Faible qualification des agents
- Contenu de la formation des agents inadapté
- Absence d'un programme et plans de formation
- Non appropriation de l'expertise de l'assistance technique
- Inadéquation formation/utilisation des ressources humaines
- Non description des tâches
- Absence de motivation des agents
- Absence de recyclage et de suivi post-formation.

Recommandations

- Elaborer des plans national et régional de formation pour les ressources humaines intervenant dans les activités de population.
- Recycler ou initier en démographie et population/développement tout le personnel impliqué dans les questions de population, à cet effet mettre à contribution les potentialités de l'IDEP, pour optimiser les efforts en formation.
- Organiser des formations en IEC/Population pour tout le personnel en charge des activités IEC.
- Organiser des formations à l'intention des spécialistes de la population sur les concepts nouveaux (Genre/Développement, Santé de la Reproduction/ Santé Sexuelle, Plaidoyer, etc...)

4.3. Analyse du Programme de population

4.3.1. Présentation du programme de population

Conformément aux recommandations du Conseil Interministériel d'avril 1988, certaines stratégies de la DPP ont été traduites dès 1990 en un premier Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires en matière de Population (PAIP). Le PAIP est un programme multisectoriel comprenant 17 projets répartis en cinq volumes :

Volume 1 : Information, Education, Communication (IEC). Il regroupe 4 projets : le projet d'appui à l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil, la mise en place d'une base de données sur la population, l'alphabétisation fonctionnelle des élus et notables locaux du Sénégal, l'alphabétisation fonctionnelle des salariés du plus faible niveau de formation des entreprises modernes du Sénégal.

Volume 2 : Santé maternelle et infantile/planification familiale. Il comprend 3 programmes : programme national de nutrition, programme national de lutte contre la mortalité maternelle, programme national de planification familiale.

Volume 3 : Dynamique de la population. Il comprend 6 projets : l'enquête nationale sur la mortalité, l'étude sur les flux migratoires et l'impact des projets de développement sur les migrations, l'étude sur la famille, la recherche en santé de la reproduction.

Volume 4 : Programmes spéciaux. Il comprend 3 projets : promotion des femmes, promotion des jeunes, réinsertion des émigrés.

Volume 5 : Programme de soutien à la coordination, à l'exécution, à l'évaluation et au suivi du PAIP.

Après l'élaboration du PAIP, le Gouvernement était confronté à son intégration au plan de développement économique et Social ainsi qu'à un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation des programmes de population.

Par ailleurs, les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) ont renforcé la prédominance de la programmation à court terme sur la planification à moyen ou long terme qui concerne davantage les problèmes de population.

Des évaluations récentes de l'état d'exécution du programme national de population ont montré que beaucoup de projets qui y figuraient n'ont pas en réalité été mis en oeuvre. En effet, en dehors du projet d'appui à l'amélioration des faits d'Etat civil, aucun des autres projets contenus dans le volume 1 du PAIP n'a connu de début d'exécution. Dans le volume 2, si le Programme de Planification Familiale a été dans une large mesure mis en oeuvre, il n'en est pas de même pour les programmes de Nutrition et de Lutte contre la Mortalité Maternelle qui ont commencé leurs activités très tardivement. En effet, les activités de nutrition sont essentiellement exécutées dans le cadre de plusieurs projets, ce qui pose de sérieux problèmes de coordination et de rationalisation des actions dans ce domaine. Quant au programme de lutte contre la mortalité maternelle, on en est à la phase pilote et son extension sur l'ensemble du territoire n'est pas encore envisagée. Concernant le volume 3, les projets d'études sur la migration et sur la famille viennent de démarrer en ce début d'année 1996 grâce à un financement de la BAD ; par contre le projet sur la mortalité n'a pas encore trouvé de financement.

Certes de nombreuses actions qui n'étaient pas prévues dans le PAIP ont été réalisées. De même, certaines stratégies qui étaient définies dans la DPP n'ont pas été traduites en programmes dans le PAIP. Il s'agit notamment des stratégies concernant le troisième âge et l'emploi.

Aussi le programme national de population comprend donc des projets du PAIP et certains programmes exécutés qui n'étaient pas dans le PAIP.

4.3.2. Problèmes rencontrés

Toutes les évaluations finales ou à mi-parcours des projets et programmes de population ont constaté que :

La mise en oeuvre des activités n'est pas satisfaisante

Les analyses menées pour expliquer cette contrainte majeure ont mis l'accent sur les problèmes suivants.

4.3.2.1. Manque d'harmonisation des activités : inexistence d'un plan d'action national de mise en oeuvre du programme

L'élaboration du premier programme de population n'a pas été suivie de la confection d'un plan d'action national de mise en oeuvre du programme.

Ce plan d'action national aurait permis au niveau de l'exécution des projets de disposer d'indications sur les modalités de collaboration des différents acteurs, les rôles et responsabilités des acteurs, le tableau de bord de suivi du programme, les modalités d'évaluation du programme, le chronogramme d'exécution du programme, les niveaux de financement acquis (Etat, bailleurs de fonds), les financements à rechercher, les types de partenariat à établir avec les structures de contribution (ONG, Instituts de recherche, etc...).

Cette lacune a abouti à une exécution dispersée des activités des programmes et projets, favorisée également par un cadre de coordination encore très peu opérant.

4.3.2.2. Problèmes liés aux ressources financières

Les apports de l'Etat, des Bailleurs de Fonds ainsi que des Populations ont été insuffisants pour tous les programmes et projets du premier programme d'action en matière de population.

La réunion des Bailleurs de Fonds sur le programme de population organisé en Novembre 1991 avait enregistré un taux de couverture des programmes présentés, égal à 50 % des besoins.

a)- Contribution de l'Etat

L'exploitation des Programmes Triennaux d'Investissements Publics (PTIP) 1993-1995 et 1994-1996 ont permis de disposer d'informations sur les montants financiers consentis par l'Etat dans les secteurs population et santé.

Le montant global concernant les 2 secteurs s'élève à 26 milliards 420 millions de FCFA.

Le montant relatif au seul secteur de la population (SMI/PF, Promotion de groupes cibles femmes, jeunes, étude, recherche, collecte) est évalué à 2 milliard 42 millions de FCFA soit environ 7 % du montant total.

Il est à noter, cependant, que ce montant global indiqué dans les PTIP ne comprend pas les salaires versés par l'Etat aux fonctionnaires intervenant dans l'exécution des Projets (salaires considérés comme contreparties de l'Etat).

Un net déséquilibre apparaît dans le financement global de l'Etat en-faveur du secteur de la santé.

En outre, le volume financier recherché pour le premier PAIP s'élevait à 19 milliards en 1991.

Par rapport à ce montant global et le niveau financier d'intervention de l'Etat, ce dernier n'a donc participé qu'à hauteur de 10 % (non compris les salaires des fonctionnaires) au financement des programmes de population.

b)- Contribution du FNUAP

1. Présentation du programme du FNUAP 1992-1996

Total du programme : **12.000.000 US \$**

Domaines couverts par le programme

- Collecte de données :	465.000 \$
- Dynamique de population :	251.000 \$
- Politique de population :	1.641.000 \$
- Planification familiale :	4.468.000 \$
- I.E.C. :	3.338.000 \$
- Programmes spéciaux : (Femmes, adolescents)	1.158.000 \$
- Activités multisectorielles :	679.000 \$
	<hr/> 12.000.000 \$

Date : Juin 1996

2. Exécution du programme du FNUAP (1992-1996)
(en Dollars)

Secteur	Fonds alloués 1992-1996 (\$)	Montant dépensé (\$)	Solde (\$)	Taux d'exécution %
- Collecte et dynamique de population	716.000	408.455	307.545	57 %
- Politique de population	1.641.000	1.267.529	373.471	77 %
- Programme Planification Familiale	4.468.000	4.278.397	189.603	95 %
- I.E.C.	3.338.000	3.577.518	- 239.518	Dépassement
- Programmes spéciaux (femmes, adolescents, assistance ASBEF)	1.158.000	1.167.984	- 9.984	Dépassement
- Activités multisectorielles	679.000	381.231	297.769	56 %
TOTAL	12.000.000	11.081.114	918.886	92 %

Date : Juin 1996

3- Commentaires sur le programme du FNUAP

Le programme quinquennal du FNUAP qui s'élève à 12.000.000 de dollars (environ 6 Milliards FCFA) a été réalisé de façon satisfaisante, le taux d'exécution financière est de 92 %. Ce taux d'exécution a été rendu possible grâce à la mise sur pied de programmes dits spéciaux couvrant des domaines qui ont fait l'objet de recommandations après la Conférence Mondiale sur la population (Caire 1994).

c)- Contribution des autres Bailleurs de Fonds

1. La Banque Mondiale

L'intervention de cette institution en matière de population concerne le Projet de Développement des Ressources Humaines -PDRH1 (Population - Santé).

Le montant global du financement du PDRH1 est de 35 Millions de Dollars soit 10 Milliards 58 Millions FCFA, répartis comme-suit :

- Composante Santé : 6.490.000.000 FCFA
- Composante Population : 3.568.000.000 FCFA
- Contrepartie de l'Etat : 958.000.000 FCFA

Le taux d'exécution du PDRH1 s'élève à 70,74 % au 28 Mai 1996.

Le taux d'exécution projeté au 31 Décembre 1996 année finale du Projet est de 94 %

2. U.S.A.I.D

Les interventions de cette institution dans le secteur population portent entre autres sur les montants suivants :

- Survie de l'enfant - Planification Familiale : 9.377.000.000 FCFA
- Programme de Lutte Contre le SIDA : 3.484.000.000 FCFA

Soit un total de 12. 861.000.000 FCFA.

3. Autres Bailleurs de Fonds

D'autres Bailleurs de Fonds contribuent également à la mise en oeuvre des programmes de population. On peut citer entre autres :

- l'UNIFEM qui intervient dans l'appui technique aux groupements féminins ruraux à hauteur de 70.000.000 FCFA ;

Le FAD et le Fonds Nordique contribuent conjointement au financement du Projet d'Appui aux Groupements de Promotion Féminine du MFEF, respectivement à hauteur de 1.709.000.000 FCFA et 1.233.000.000 FCFA.

- . Plaidoyer enfants/femmes : 227.000.000 FCFA
- . Etude enfants travailleurs : 28.000.000 FCFA

- La BAD (FAD) intervient dans le financement de deux projets d'études importants (Etude sur la famille, étude sur la migration). Son intervention porte sur 750.000.000 FCFA

d)- Contribution des populations

Les apports des populations ont été surtout notés dans le domaine de la santé.

Des actions doivent être menées pour amener les populations à mieux s'investir dans le secteur population.

Ainsi il apparaît à l'analyse la dépendance quasi-totale des financements des programmes de population de l'extérieur.

En outre, en dépit des efforts faits par l'Etat pour organiser ses services financiers dans le domaine de la coopération avec les partenaires au développement, il continue de persister des difficultés de mobilisation des financements de la contrepartie nationale.

Les procédures administratives restent encore très pesantes pour permettre la rapidité de mobilisation nécessaire pour respecter les échéances fixées avec les partenaires au développement dans l'exécution des activités des projets.

Au niveau de l'exécution technique des projets, le manque d'appui politique qui limite considérablement la rapidité de la mise en oeuvre des solutions aux problèmes rencontrés est un des facteurs explicatifs des faibles résultats enregistrés dans le cadre de l'exécution des programmes de population.

Bien des comités interministériels restreints créés pour les besoins d'impulser les activités de projets spécifiques en population ont très peu fonctionné, le cas le plus connu est celui du comité créé pour impulser les activités de l'un des plus grands projets en population, le PDRH1 (Population-Santé).

Récemment en Janvier 1996, un autre comité interministériel chargé d'appuyer le comité de suivi des projets de population a été créé, ce dernier n'est pas encore opérationnel.

4.3.2.3. Faiblesse des capacités d'utilisation des ressources financières par les projets

Si les financements ne couvrent pas la totalité des besoins dans le cadre du PNP, il apparaît aussi que les projets dont les financements sont acquis présentent souvent des taux d'exécution financière faible.

Cette situation dans la plupart des cas est imputable aux procédures pesantes à la fois des partenaires au développement et l'Etat.

Il faut ajouter à cela que les responsables des projets ne sont pas toujours bien formés ni dans les procédures des Bailleurs de Fonds, ni dans la gestion administrative et financière.

En outre, la plupart des responsables de projets n'ont pas reçu de formation dans le domaine du management.

4.3.2.4. Faiblesse des ressources matérielles et logistiques

Plusieurs projets intervenant dans le secteur population fonctionnent sans que les moyens requis soient toujours disponibles, ou alors ces derniers arrivent très tard compte tenu des procédures d'acquisition du matériel et des moyens logistiques.

En outre, il est aussi à noter que souvent les besoins logistiques n'ont pas fait l'objet de véritable évaluation, permettant d'identifier au départ tous les besoins nécessaires pour l'exécution des activités.

Actuellement la situation de sous équipement de l'administration en moyens logistiques et en ressources humaines ne facilite pas l'utilisation des moyens des projets aux fins desquelles ils ont été acquis.

4.3.2.5. Faiblesse du système d'information

Une bonne exécution d'un programme ne peut être possible sans la disponibilité d'informations statistiques régulières, dans tous les domaines concernés aussi bien aux niveaux national que régional.

Cependant, il est à noter que le système d'information en matière de population présente encore des faiblesses dans plusieurs domaines dont les plus importants sont :

- la faible utilisation des résultats de la recherche et des évaluations
- l'absence de banques de données
- l'inexistence d'indicateurs appropriés ; ceux qui sont disponibles ne sont pas toujours précis
- le manque de données assez désagrégées aux niveaux national et régional ainsi qu'entre les sexes
- l'inexistence d'équipes multidisciplinaires dans la collecte et l'analyse des données.

4.3.2.6. Problèmes de l'évaluation des projets et programmes de population du PNP

Si les évaluations des projets et programmes ont pu être menées dans le cadre de l'exécution du PNP, il est cependant à noter que ces dernières ont revêtu des formes qui ne permettaient pas de juger de l'impact sur les groupes cibles des actions menées.

En particulier les évaluations ne se sont pas appuyées sur des études approfondies, auprès des groupes cibles visés et n'ont pas toujours été menées par des groupes multidisciplinaires, sauf dans de rares cas où des consultants ont été mandatés pour effectuer l'évaluation de certains programmes ou projets.

Même dans ces cas précis, les consultants se sont limités à une compulsions de documents procédant ainsi d'une démarche empirique, non fondée sur des études ou enquêtes.

Ainsi, en général, les indicateurs mis en évidence ont concerné essentiellement les taux d'exécution physique et financière des projets et programmes.

Cette situation est due au fait que le PNP n'a pas résolu les mécanismes et surtout les moyens humains et financiers de son évaluation.

RESUME DES CONTRAINTES SUR LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME NATIONAL DE POPULATION

Manque d'harmonisation des activités

- Absence d'un Plan d'Action National de mise en oeuvre du PNP.
- Absence d'un tableau de bord opérationnel pour le suivi des activités.

Faiblesse des ressources financières

- Dépendance quasi totale des financements des programmes de l'extérieur.
- Insuffisance des contributions des partenaires au développement.
- Insuffisance des contributions des secteurs privé et parapublic.

Difficultés liées aux procédures de mobilisation des fonds

- Difficultés de mobilisation des fonds de contrepartie de l'Etat.
- Lourdeur des procédures de certains partenaires au développement.

Faiblesse des capacités d'utilisation des ressources financières par les projets

Faiblesse des ressources matérielles et logistiques des projets.

Recommandations

Elaborer un Plan d'Action National de mise en oeuvre après l'élaboration du prochain programme de population :

- Elaborer sur la base d'un consensus avec tous les acteurs un tableau de suivi de la mise en oeuvre du programme de population.
- Rechercher les voies et moyens d'alléger les procédures de mobilisation des fonds de l'Etat et des partenaires au développement.
- Etudier les potentialités de participation du secteur privé dans le financement des programmes de population.
- Créer un fonds national sur la Population alimenté par les Bailleurs de Fonds, l'Etat, les Populations, les Secteurs privé et parapublic.

4.3.2.7. Faible adhésion des populations

Persistance des pesanteurs socio-culturelles

Les campagnes de sensibilisation et les sommes considérables injectées dans le secteur I.E.C, plus particulièrement l'I.E.C/PF, ont eu un faible impact sur les comportements reproductifs des populations.

La faible adhésion que dénotent les résistances face aux projets et programmes, n'a pas pour seule explication une culture de forte fécondité, mais renvoie à une combinatoire d'ensemble qu'il convient d'analyser de manière plus systémique. En effet, très peu de recherches de type psycho-sociologiques ont été menées pour voir de manière différentielle, en fonction des ethnies, les déterminismes à la base des comportements reproductifs. De telles recherches devraient, sous-tendre les approches communicationnelles qui ont montré jusqu'ici leurs limites. Dans cette perspective, on peut noter les contraintes suivantes :

Insuffisance dans la sensibilisation des populations

Ces dernières années, des actions de sensibilisation multi-média ont été organisées en direction des populations, très peu d'études d'impact ont été réalisées. Au regard des pesanteurs socio-culturelles qui continuent à constituer des obstacles à la mise en oeuvre des projets et programmes, on est en droit de penser qu'il reste encore beaucoup d'actions à mener dans ce domaine.

Absence d'un Plan d'Action National en communication

Il n'existe pas un plan d'action national qui serait un cadre global à l'intérieur duquel se déploieraient des plans d'action sectoriels. Ceci a pour conséquences, des interventions tout azimut, avec les double emploi et une absence d'articulation des actions.

Faible implication des média et des groupes relais

Les média et groupes relais sont insuffisamment mis à contribution or avec le nouveau paysage audio-visuel qui se dessine, l'appui du réseau des journalistes pourrait relayer de manière conséquente certaines actions en direction des populations.

Disponibilité insuffisante de supports adaptés

Non seulement les supports qui existent sont insuffisants, mais on trouve très peu d'études sur leur impact réel. Si au plan didactique l'utilité de certains supports comme les boîtes à image, les flanellographes, les audio-cassettes

etc...ne fait aucun doute, on peut par contre s'interroger sur la pertinence d'autres supports comme les affiches et les calendriers qui nécessitent pour leur interprétation une culture de l'image graphique.

Non implication des populations dans la conception et l'élaboration des programmes

La plupart des projets et programmes ont été conçus au niveau central. Les populations ne sont impliquées en vérité qu'au moment de la mise en oeuvre, ceci explique sans doute que les populations ne se reconnaissent pas dans les projets parce que leurs besoins ressentis ne sont pas toujours pris en compte. Or, il existe une nouvelle prise de conscience et une maturité élevée des populations sur les grands enjeux du développement favorisées en cela par les mutations politiques et démocratiques en cours et qui ne sont plus en congruence avec des approches qui n'accordent aucun espace au dialogue, à la concertation, et à l'auto-prise en charge.

Non perception du rôle d'acteur des populations par les planificateurs

D'une manière générale, les concepteurs des projets et programmes ne considèrent pas les populations comme les acteurs de leur propre changement. C'est ainsi que l'élaboration des projets, n'est presque jamais précédée d'une étude du milieu basée sur l'approche participative.

Du reste, les responsables des projets pour la plupart n'ont reçu aucune formation à cet effet.

Absence de stratégies de mobilisation sociale

Les programmes I.E.C., n'ont pas défini une stratégie concertée de mobilisation sociale en direction des populations, basée sur une connaissance précise des cibles et des canaux les plus appropriés.

Faible développement d'activités de plaidoyer en direction des leaders

Jusqu'ici très peu d'activités de plaidoyer ont été développées en direction des leaders qu'ils soient politiques, coutumiers, ou religieux. Or les leaders constituent des canaux privilégiés pour induire des changements de comportements au niveau des populations. -L'adhésion des leaders passe par la communication interpersonnelle- aucune stratégie d'approche des leaders n'a été définie et systématisée.

Faiblesse de l'implication des communautés locales

Les communautés locales, du fait qu'elles n'ont pas été impliquées dès le départ dans la conception et l'élaboration des programmes, ne se sentent pas totalement concernées, elles peuvent néanmoins s'investir dans la mise en oeuvre des activités mais celles-ci ne sont pas internalisées car elles cessent dès que le financement du projet aura pris fin.

Faible vulgarisation des objectifs de la DPP et des résultats de recherche

Les objectifs de la DPP ne sont pas encore vulgarisés au niveau des populations. La DPP a été traduite dans trois langues nationales, mais on peut s'interroger sur son impact éventuel, car les populations dans leur écrasante majorité n'ont pas été alphabétisées dans nos langues nationales. Quant à la vulgarisation des résultats de recherche, il convient de l'appréhender à deux niveaux : d'abord en direction des partenaires qui ne disposent pas des résultats de recherches sous une forme utilisable de façon pratique par exemple : dépliants et brochures) ; ensuite des populations qui doivent disposer entre autres de l'information sur les données statistiques y compris les données d'état civil.

Insuffisante information des populations pour une meilleure connaissance des préceptes religieux et pratiques traditionnelles

L'état de la question montre que la plupart des attitudes de rejet des projets et programmes ne sont pas basés sur une connaissance précise des textes religieux et/ou de la coutume. Ces attitudes se fondent généralement soit sur le sens commun, soit sur une interprétation erronée des textes. Or aucune action d'envergure n'a été menée pour inverser cette situation.

Faible intérêt des populations pour les programmes

Les populations, dans leur quotidienneté sont confrontées à des problèmes cruciaux de survie, leur situation a été davantage précarisée par les programmes successifs d'ajustement structurel et la dévaluation. Dans un tel contexte, les programmes de population sont relégués à un rang inférieur sur l'échelle des priorités d'où le faible intérêt des populations, en l'absence de projets d'accompagnement.

Faiblesse du taux de scolarisation chez les filles

De 1988/89 à 1993/94, le taux brut de scolarisation des filles a régressé passant de 47,2 % à 45,9 %. Or, les différentes EDS, ainsi que le document de la C.I.P.D montrent qu'il existe une forte corrélation entre la scolarisation des filles et leur nuptialité, mais que celle-ci a aussi une incidence sur le bien être général de leur famille.

RESUME DES CONTRAINTES

- Persistance des pesanteurs socio- culturelles
- Insuffisance dans la sensibilisation des populations
- Absence d'un plan d'action national en communication
- Faible implication des média et groupes relais
- Disponibilité insuffisante de supports adaptés
- Non implication des populations dans la conception et l'élaboration des programmes
- Absence de stratégies de mobilisation sociale
- Faible développement d'activités de plaidoyer en direction des leaders
- Faiblesse de l'implication des communautés locales
- Faible vulgarisation des objectifs de la DPP et des résultats de recherche
- Faible intérêt des populations pour les programmes
- Faiblesse du taux de scolarisation notamment Chez les filles.

4.3.2.8. Portée et limites des textes législatifs et réglementaires

Le Sénégal dispose d'un nombre appréciable de textes législatifs et réglementaires. Cependant, la plupart des mesures prises et qui concernent le domaine de la population ne s'inscrivent pas dans une optique de politique démographique. Ce qui dénote en conséquence que la plupart des textes soient en inadéquation avec les objectifs de la politique de population. Par exemple, le code de la famille fixe l'âge légal au mariage à 16 ans pour les filles. Or, un mariage à cet âge lorsqu'il est suivi de grossesse présente des risques importants en ce qui concerne la santé sexuelle et reproductive de la fille. Le système fiscal actuel favorise fortement les mariés au détriment des célibataires. De même, la façon dont les allocations familiales sont octroyées favorise une descendance nombreuse chez les femmes.

Des vides juridiques existent dans certains domaines relatifs à la population et au développement. Par exemple, les droits de la jeune fille à maîtriser sa fécondité ne sont reconnus ni par la loi, ni par la coutume. Au contraire, le code de la famille prohibe la prescription de contraceptifs à des adolescentes.

Certaines pratiques sans être réglementaires, sont devenues courantes, comme l'exclusion des jeunes filles enceintes de l'école.

L'excision qui constitue une pratique néfaste sur la santé de la femme ne fait l'objet d'aucun texte législatif l'interdisant.

Bien que le Sénégal dispose d'un arsenal juridique dont certaines dispositions ont un impact réel sur la politique de population, une étude exhaustive faisant le point sur la nature des effets directs des textes sur les problèmes démographiques en particulier et les problèmes de population en général n'a pas été réalisée.

La seule étude effectuée dans ce domaine n'est pas récente et n'est pas non plus suffisamment exhaustive.

Par ailleurs, une bonne partie des conventions internationales auxquelles le Sénégal a souscrit n'est pas appliquée et aucune action (plaidoyer notamment) n'est menée envers les pouvoirs publics pour permettre leur application. On note ainsi un décalage entre la législation nationale et les conventions internationales.

Ainsi, l'absence d'une étude faisant l'inventaire de tous les textes et les conventions en vue d'une analyse approfondie de ceux-ci constitue une contrainte majeure dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique de population.

RESUME DES CONTRAINTES

- Inadéquation des textes avec les objectifs de la politique de population
- Inadéquation de la législation nationale avec les conventions internationales
- Absence d'une étude faisant le point des textes législatifs et réglementaires et des conventions nationales et internationales pouvant favoriser ou faire obstacle à la mise en oeuvre de la politique de population.

Recommandations

Mener une étude sur les textes législatifs et réglementaires et les conventions nationales et internationales et analyser leur impact sur la mise en oeuvre des programmes de population.

**CONCLUSION : ACQUIS ET CONTRAINTES DANS LE DOMAINE
DE L'EXECUTION DU PROGRAMME DE POPULATION
(PNP)**

Le bilan global de l'exécution de la Politique de Population même s'il indique des contraintes qui ont limité l'impact du premier programme révèle cependant des acquis importants qu'il importe de noter :

**I)- ACQUIS DANS LE DOMAINE DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA POLITIQUE DE POPULATION**

L'exécution du premier programme de population indique les acquis importants suivants :

- Existence de structures de coordination des actions en matière de population, aux niveaux national et régional, assez cohérentes du point de vue de leur conception.
- Erection en Mars 1995 de l'ex-division chargée de la Population en Direction de la Planification des Ressources Humaines.
- Existence d'objectifs démographiques quantifiés au niveau national.
- Poursuite de la quantification des objectifs démographiques au niveau régional.
- Elaboration d'une stratégie nationale d'IEC en matière de population.
- Création d'un comité interministériel (CISP) chargé d'appuyer au plan politique le comité technique de suivi de la politique de population (CTSP).
- Régionalisation de la mise en oeuvre de la Politique de Population.
- Implication de plus en plus marquée des leaders d'opinion (politique, religieux, coutumier) dans les activités de population.
- Plus grande régularité des réunions des instances de coordination (CTSP, CONAPORH, COREPORH).
- Tenue récente d'un conseil interministériel sur la population (Juillet 1995).

A N N E X E S

ANNEXE I

Note Méthodologique pour l'Approfondissement des bilans sectoriels et l'élaboration des stratégies

I. APPROFONDISSEMENT DES BILANS DIAGNOSTICS

Pour chaque document, politique de population et collecte :

- Comparer le contenu du document et les termes de référence s'y rapportant.
- Identifier dans chaque document les parties à compéter par rapport aux éléments des termes de référence.
- Comparer les contraintes dégagées dans le cadre de l'exercice Zopp et les contraintes retenues dans chaque document et lister les contraintes mises en évidence dans le cadre de l'exercice Zopp qui ne sont pas contenues dans le document.
- Sur la base des nouvelles contraintes à ajouter éventuellement ainsi que des nouveaux éléments des termes de référence à introduire dans chaque document, proposer une restructuration de chaque document sectoriel (politique de population et collecte).

II. ELABORATION DES STRATEGIES

Sur la base du document restructuré prenant en compte les nouveaux éléments des termes de référence ainsi que les contraintes issues de l'exercice Zopp, partir du document (formulation de stratégies) confectionné au cours de l'exercice Zopp, pour élaborer les stratégies des secteurs politique de populations et collecte.

ANNEXE II : NOTE METHODOLOGIQUE POUR LA PREPARATION DES TOURNEES REGIONALES

I. PLENIERE

- Objectifs de la mission
- Approche méthodologique de l'EPDS
- Termes de référence de la consultation
- Organisation de la mission
 - * Travaux en plénière
 - * Contacts individuels
- Débats sur les questions identifiées lors du diagnostic
- Autres questions pertinentes.

II. QUESTIONS A DEBATTRE

A. COLLECTE DE DONNEES

Les opérations de collecte concernent les recensements généraux de la population, les enquêtes (Administration et ONG...), l'Etat-Civil, les recensements administratifs et les différentes statistiques de services (Statistiques scolaires, de santé, agricoles, emploi, etc).

1. Comment se fait la collecte ?

- Structures intervenant
- Organisation des opérations de collecte
- Nature des informations collectées
- Contraintes
- Recommandations

2. Traitement-analyse des données

- Où sont-elles traitées et analysées (National ? Régional)
- Par qui sont elles traitées/analysées ?
- Outils de traitement (Manuel, informatique)
- Quels sont les délais de traitement
- Stockage et conservation des données
- Contraintes
- Recommandations

2. Intégration de la population dans le processus de planification

- Approche régionale du problème
- Contenu méthodologique

3. Mise en oeuvre de la régionalisation de la Politique de Population

- Analyse situationnelle : jusques-là existences de programmes nationaux avec des composantes régionales
- Formulation d'une nouvelle approche : PAIP régionaux en cohérence avec le PAIP national

4. Réflexion sur les structures et les personnes chargées d'exécuter les programmes : Nombre, Profil, Formation

- Selon vous, le cadre institutionnel est-il adapté au plan sectoriel et au plan intersectoriel
- Problèmes de suivi et d'évaluation
- Contraintes
- Recommandations

5. Problèmes de coordination

- L'appareil institué au niveau régional est-il approprié ?

6. Structures de contribution à la mise en oeuvre des programmes de population

- Recensement
- Identification de leur domaine d'intervention
- Problème de suivi et d'évaluation de leurs interventions
- Problèmes de coordination de leurs intervention.

7. Financement des programmes de population

- Intervenants au niveau régional
- Réflexion sur les perspectives d'un financement régional des programmes

C IDENTIFICATION D' ACTIONS IEC A MENER AU NIVEAU REGIONAL

D. ASPECTS GENRE

- Les statistiques sont-elles désagrégées et analysées selon le sexe ?
- Les politiques et programmes tiennent-ils compte de l'Approche Genre.

E. ETUDES ET RECHERCHES

Etat des lieux :

- Quelles sont les études effectuées au niveau régional
- Quels sont les problèmes rencontrés : Coordination, financier, etc.
- Existe-t-il un programme de recherche au niveau régional
- Besoins de recherche.