

## **Population et “développement” : quelle politique ?**

*Mohamed Mbodj, Babacar Mané et Waly Badiane*

S'il y a un domaine où la notion de “crise” prédomine depuis le début des années 1960, c'est bien celui de la démographie du Tiers-Monde en général, et de l'Afrique en particulier. Les années 1980 voient cependant une mutation : la population de l'Afrique ne serait plus seulement un frein à la croissance économique sinon au développement, mais en serait la cause même (Jemai 1987 : 1). D'une manière générale, la forte croissance de la population est au centre de cette situation. Ainsi, la tentative de déconnecter l'analyse de la démographie de l'Afrique de celle de la notion de crise a, pour l'instant, échoué (Savané 1988 : 9-10). Évoquant l'ampleur des problèmes démographiques, certains n'hésitent pas à parler de “bombe à retardement” (Mac Namara cité par Savané 1988 : 178). Et pourtant, la plupart des États africains ont attendu trente ans avant de concevoir une politique de population explicite et cohérente.

Dans ce chapitre, nous allons nous intéresser à l'évolution du cas sénégalais depuis 1960. Dans une première partie, nous décrirons la situation, pour ensuite analyser le processus de la mise au point d'une politique de population. Les données disponibles révèlent une évolution marquée par une accélération de la croissance démographique. Cependant, le gouvernement du Sénégal n'en tient compte que très timidement. Ainsi, dans les années 1960, les mesures sont indirectes, simples avatars de politiques de santé publique et d'aménagement du territoire assez peu imaginatives. Si la deuxième moitié des années 1970 marque un début de prise de conscience de l'ampleur du problème, les actions alors entrevues restent toujours aussi inefficaces. Les recommandations de différents forums internationaux et l'application d'une politique d'ajustement structurel accélèrent le processus qui, à partir du milieu des années 1980, débouche finalement sur la formulation d'une politique de population. Les enjeux de l'emballement démographique Le Sénégal, pays à forte croissance démographique, est marqué par le /p. 178/ très important poids de la jeunesse. Mais, plus que le volume, la question qui interpelle est celle du rythme d'accroissement de la population d'une part, et d'autre part, celle de la répartition des effectifs sur le territoire national.

### ***Volume et accroissement de la population***

Le 20<sup>e</sup> siècle est marqué par une croissance continue de la population, mais ce n'est qu'à partir des années 1960 que l'on commence à constater les niveaux actuels. En effet, la combinaison d'une fécondité élevée et constante et d'une mortalité en baisse régulière explique le niveau élevé de la croissance démographique. De 1 130 000 en 1904 (ANS 22GI9), la population est passée à 3 000 000 d'habitants en 1960 (Enquête Démographique Nationale de 1960-61), 5 000 000 en 1976 (Recensement Général de la Population de 1976-RGP/1976) et à 6 900 000 en 1988 (Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1988-RGPH/1988). Même en tenant compte de la sous-estimation, de l'ordre de 15 % avant le recensement de 1976 (Becker et Mbodj 1987 : 14), l'évolution des effectifs traduit un fort accroissement. Ainsi, le taux moyen d'accroissement de la population a suivi une accélération continue, passant de 1,8 % par an entre 1904 et 1960 à 2,3 % entre 1960 et 1970, 2,5 % par an au cours de la période 1970-1975, et enfin à 2,7 % de 1976 à 1988.

Le taux d'accroissement naturel est estimé à près de 3 % par an pour la période 1976-1988. Cela implique un doublement de la population en l'espace de 25 ans, ce qui est la marque d'un certain emballement. Selon les estimations établies à partir d'hypothèses d'une fécondité constante et d'une mortalité en baisse régulière, le taux d'accroissement passerait alors à plus de 3 % dans les années

1990, la population du Sénégal pourrait atteindre le chiffre de 11 millions d'habitants en l'an 2001 (Bâ 1985).

Selon les résultats préliminaires du RGPH/1988, la région de Dakar, avec un taux d'accroissement moyen annuel de près de 4 %, est la zone où la population a cru le plus rapidement depuis 1976. Ensuite viennent les régions de Diourbel (3,2 %) et de Thiès (2,8 % par an). Toutes les autres n'atteignent pas la moyenne nationale. La forte croissance de la population dans la région de Dakar exacerbe ainsi le déséquilibre déjà constaté dans la répartition géographique. Si l'on se réfère à certaines catégories spécifiques, le taux moyen d'accroissement apparaît alors plus élevé. C'est ainsi que, par exemple, la population des moins de 15 ans augmente de 3,8 % par an. S'agissant de la population active, elle évolue à un rythme annuel de 3,6 %. La population urbaine augmente elle de 3,8 % par an. Ces taux différentiels affectent directement la composition de la population.

### ***La composition interne de la population***

Le Sénégal qui a une fécondité très élevée est caractérisé par une structure par âge très jeune. La répartition de la population selon les grands groupes d'âge montre l'importance des moins de 20 ans dont la part n'a cessé de croître depuis 1960, ce qui se traduit par un rajeunissement continu de la population. De 50 % en 1960, la part du groupe des moins de 20 ans est passée à 53 % en 1975 et 58 % en 1988. À l'intérieur du groupe on peut remarquer une différence selon le sexe, car, selon le RGPH/1988, la population masculine est plus jeune que la population féminine. En effet, 54 % de la population masculine a moins de 20 ans contre 52,6 % pour la population féminine. Quant à la population adulte, sa part n'a pas cessé de décroître, passant de 44 % en 1960, à 40 % en 1976 et à 37 % en 1988. La population vieille (60 ans et plus) a également baissé passant de 6 % en 1976 à 5 % en 1988.

La jeunesse de la population a une incidence socio-économique qui peut être mesurée par la proportion d'enfants à charge (le rapport du nombre d'enfants de moins de 15 ans sur la population adulte de 15 à 59 ans) — cet indice est de l'ordre de 97 %. Le coefficient de dépendance économique — la proportion des moins de 15 ans et des plus de 65 ans sur la population active de 15 à 64 ans — indique également l'importance de la population à charge : il est de l'ordre de 104 %. En 1976, les deux indices étaient respectivement de 82 % et de 89 %. Il faut aussi noter que ces traits de la population sont accompagnés d'une croissance démographique différentielle, d'une part entre régions administratives, et d'autre part entre zones rurale et urbaine.

### ***La répartition spatiale de la population***

En 1988, avec une densité moyenne de 35 habitants au km<sup>2</sup>, le Sénégal apparaît comme un pays à faible densité de population sur un territoire assez limité (196 722 km<sup>2</sup>). Mais la progression de l'indice est fulgurante. En effet, en 1976, il n'était que de 25 habitants au km<sup>2</sup> et en 1904 d'à peine 5 hab/km<sup>2</sup>. Ces indices recouvrent cependant des disparités notables dans leur évolution.

Au début du siècle, l'Est du Sénégal est moins peuplé et le Cap Vert peu occupé. Les régions de Thiès, du Fleuve Sénégal et de Louga sont les plus peuplées et regroupent alors plus de 54 % de la population (Becker *et al.* 1987 : 79). À l'indépendance, le tableau est totalement différent avec un glissement vers le Sud : le Sine-Saloum (22 % de la population), la Casamance (18 %) et Thiès (14 %) sont les régions les plus peuplées, alors que le Cap Vert atteint déjà 11 % (Becker *et al.* 1987 : 79). /p. 180/

Cette situation ne change pas au recensement de 1976, le fait marquant étant la progression de la part du Cap Vert (18 %) à peine moins peuplé que le Sine-Saloum (20 %), les autres déclinant.

En 1988, la répartition géographique de la population révèle un fort déséquilibre entre une partie occidentale à forte concentration, et une moitié orientale encore sous-peuplée. Les régions de l'Ouest et du Centre (Dakar, Thiès, Diourbel, Fatick et Kaolack) regroupent les deux tiers de la population. On note aussi une forte variation de l'occupation de l'espace entre les différentes régions politico-administratives. Le Cap Vert (devenue région de Dakar avec la réforme territoriale de 1984) devient la

première région avec un peu moins de 22 % de la population, tandis que l'ancienne région du Fleuve (devenue région de Saint-Louis) et Louga déclinent, les autres régions stagnent. Pourtant, la région de Dakar est la plus petite du pays, avec seulement 0,28 % de la superficie totale, tandis que Tambacounda la plus vaste avec 30,3 % de la superficie est la moins habitée (6 hab/km<sup>2</sup>). En conséquence, le niveau d'occupation de l'espace est très élevé dans la région de Dakar (1711 hab/km<sup>2</sup> en 1976 et 2710 hab/km<sup>2</sup> en 1988). Après Dakar, les régions de Thiès et de Diourbel apparaissent comme des zones à forte concentration avec respectivement 144 et 142 hab/km<sup>2</sup> (en 1976, ces densités étaient de 102 et 97 hab/km<sup>2</sup>). Les régions de Kaolack, Ziguinchor et Fatick se placent au-dessus de la moyenne nationale (entre 51 et 60 hab/km<sup>2</sup>). Les régions de Saint-Louis, Louga et Kolda ont des densités inférieures à la moyenne (entre 15 et 29 hab/km<sup>2</sup>).

Un des facteurs favorisant le déséquilibre dans la répartition spatiale de la population réside dans l'urbanisation accélérée constatée au cours de la période récente. En 1988, la population urbaine représentait 39 % de la population totale ; en 1976, ce pourcentage était de 34 %, tandis qu'il n'était que de 22 % en 1960 et seulement de 9 % en 1904. Au cours de la période 1976-1988, le taux moyen d'accroissement de la population urbaine était de 3,8 % par an. Cependant, au niveau des régions, Dakar n'est pas celle où la population urbaine s'accroît le plus rapidement, Ziguinchor et Thiès ayant des taux supérieurs à 4 % par an. Au niveau des communes, celles de Pikine et de Mbour, avec un accroissement supérieur à 6 % par an, sont les plus dynamiques. Fatick, Kolda et Ziguinchor ont des taux de 4,5 %. À titre de comparaison, la commune de Dakar ne s'accroît qu'à un rythme de 2,8 % par an tandis que celles de Matam et Podor ne s'accroissent presque pas.

### ***Les déterminants de la dynamique démographique***

La dynamique démographique est un phénomène complexe, qui résulte fondamentalement du rapport entre fécondité/natalité et mortalité. Au Sénégal ce rapport n'a pas cessé de grandir depuis l'indépendance.

#### ***La fécondité***

Avec un taux brut de natalité de 470/00 — d'après les résultats du Recensement de 1988 (RGPH/1988) — et une descendance finale des femmes de 6,6 enfants selon l'Enquête Démographique et de Santé de 1986 (EDS), le Sénégal apparaît comme un pays à forte fécondité. Parmi les facteurs qui expliquent ce niveau de la fécondité, les plus importants sont

— La précocité de l'entrée dans la vie féconde : l'âge au premier mariage est relativement précoce, ce qui expose la femme à la procréation presque aussitôt que sa physiologie s'y prête. Selon l'ESF (1978) et l'EDS (1986), la Sénégalaise se marierait à 15,6 et 16,6 ans (âges médians). L'âge à la première maternité est relativement bas (18,3 ans en moyenne en 1978 et 19,7 ans en 1986) tandis que 35,7 % des femmes ont leur premier enfant avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans (1986).

— L'intensité de l'exposition à la grossesse : la nuptialité est particulièrement intense, le mariage étant une caractéristique essentielle de la société sénégalaise (76,2 % des femmes entre 15 et 49 ans étaient mariées en 1986). En cas de divorce ou de veuvage, le remariage est rapide et fréquent. Au total, les sénégalaises passent l'essentiel de leur vie féconde dans le mariage, et sont ainsi presque constamment exposées au risque de grossesse.

— La faible prévalence contraceptive : selon l'EDS (1986), la proportion des utilisatrices régulières de la contraception moderne reste très faible (2,4 % des femmes mariées, contre 11,3 % utilisatrices de toutes les méthodes). Cette situation explique la très forte probabilité qu'une autre naissance intervienne dans les 5 ans après une première, notamment chez les jeunes mères. En 1978, 77 % des femmes étaient dans cette situation.

— La préférence en matière de fécondité : en 1986, les femmes de 15 à 49 ans fixent leur nombre idéal d'enfants à 6,8. Là aussi, l'instruction joue un rôle car si celles qui n'ont jamais fréquenté l'école française annoncent 7,4 enfants, le nombre idéal d'enfants tombe à 5,6 pour celles qui ont reçu une instruction primaire et à 4,5 pour celles qui sont allées au secondaire et au delà. Cependant, la

comparaison de la descendance atteinte par une femme à 40-49 ans (7,3 enfants) qui résulte d'une fécondité passée et de la fécondité du moment trouvée (ISF-Indice Synthétique de fécondité) pour la période 1983-1986 par l'EDS de 1986 (6,6 enfants par femme entre 15-49 ans) révèle une certaine tendance à la baisse de la fécondité. C'est ainsi qu'entre 1978 et 1986, l'indice conjoncturel de la fécondité est passé /p. 182/ de 7,1 à 6,6 enfants par femme. Durant la même période, la fécondité générale a diminué de 9 %. Cette baisse est essentiellement imputable aux jeunes générations, notamment celles de moins de 30 ans. En particulier, l'effet de l'éducation sur la baisse de la fécondité est assez net. En 1986, l'indice synthétique de fécondité (ISF) est de 3,8 et la descendance à 40-49 ans de 5,9 pour les femmes qui ont fréquenté l'école au niveau secondaire. L'urbanisation a pu jouer un rôle aussi car les citadines ont en moyenne 5,4 enfants contre 7,1 pour les femmes rurales.

### **La mortalité**

La population reste soumise à une forte mortalité malgré une baisse observée depuis l'indépendance du pays. Le taux brut de mortalité est passé de 26,6‰ en 1960, à 19,3‰ en 1978 et à 17‰ en 1989 (Antoine *et al.* 1987 : 5 ; UNICEF 1990 : 110). Pendant cette période, l'espérance de vie qui caractérise mieux la mortalité générale est alors passée de 37 à 48 (UNICEF 1990 : 110). Ces données placent le Sénégal parmi les pays aux plus forts niveaux de mortalité. En comparaison, rappelons que l'espérance de vie à la naissance est évaluée à 73 ans dans les pays développés, 64 ans pour l'Amérique Latine, 54 ans pour l'Asie et 50 ans pour l'ensemble de l'Afrique (Vallin 1986 : 48).

Ces données brutes recouvrent cependant, de grandes disparités selon les groupes concernés. En général, la mortalité est plus forte chez l'homme, sauf dans les tranches d'âge fécondes de la femme. Plus frappante, la mortalité des enfants entre 0 et 5 ans reste encore très élevée : un enfant sur 5 meurt avant l'âge de 5 ans (EDS 1986). Plusieurs facteurs, socio-économiques, culturels, sanitaires, etc. influent sur ce niveau de la mortalité. Mais certaines variables démographiques ont une influence plus directe sur la mortalité des enfants, tels que l'âge de la mère ou l'intervalle intergénéral. Ainsi, les enfants nés de mère en début ou en fin de période de fécondité ont une mortalité plus élevée que les enfants nés des femmes d'âge intermédiaire. De même, les bébés nés moins de deux ans après l'enfant précédent, ont deux fois plus de chance de mourir dans l'année que ceux dont la naissance survient après un intervalle de quatre ans au moins (EDS 1986).

Les maladies infectieuses et parasitaires constituent les principales causes de mortalité et de morbidité des enfants entre 0 et 5 ans : paludisme (39 %), diarrhées (23,8 %), maladies respiratoires (23 %), rougeole (10,9 %), tétanos (5,4 %) et méningite (3,5 %) (Basse *et al.* 1990). La malnutrition qui paraît être importante en milieu rural constitue sans doute une des causes majeures de la forte mortalité des enfants. Les principales causes de décès des adultes sont moins bien connues, mais on peut citer parmi elles le choléra, la tuberculose, la fièvre jaune, le cancer et les /p. 183/ décès liés à la grossesse et à l'accouchement. Les femmes ressentent les contrecoups de cette situation car le taux de mortalité maternelle entre 1980 et 1988 est évalué à 6 pour 1000, ce qui est important surtout comparé au niveau atteint actuellement dans les pays industrialisés, entre 0,05 et 0,2 pour 1000 (UNICEF 1990 : 114-15). Une pandémie autrement redoutable se profile à l'horizon, le Sida. Bien que son importance soit limitée pour l'instant (3 cas officiellement déclarés pour 100 000 hab. au 1<sup>er</sup> septembre 1989), son développement rapide peut être favorisé par le profil démographique du pays : forte croissance démographique, multiplication des déplacements et explosion urbaine (Amat-Roze 1989 : 344-47).

Les indices de mortalité observés au niveau national cachent aussi des disparités régionales. Du milieu urbain au milieu rural, la mortalité varie presque du simple au double. C'est ainsi que celle des enfants de moins de 5 ans, par exemple, se situe à 135 ‰ en zone urbaine et à 250 ‰ en zone rurale (EDS/1986). La mortalité plus élevée en zone rurale s'explique d'abord par le fait que, dans les zones urbaines, les structures de santé sont plus nombreuses. En outre, le niveau des revenus, plus élevé, favorise une plus grande fréquentation de ces structures et un meilleur respect des règles d'hygiène. Ceci explique probablement le niveau de mortalité infanto-juvénile plus faible à Dakar que dans les autres parties du pays. En effet, Dakar concentre le tiers des hôpitaux, dispose d'un médecin pour 7 855 hab. contre un médecin pour 162 000 hab. à Louga par exemple. La sécheresse et les problèmes

de soudure plus présents en campagne qu'en ville entrent également dans l'explication du niveau différentiel de mortalité entre zone urbaine et rurale.

### *Le bilan migratoire*

L'étude de la migration se heurte à l'insuffisance des données. Par exemple, on ne dispose pas encore de toutes les données du RGPH/88. Les mouvements migratoires jouent cependant un rôle déterminant dans la dynamique de population au même titre que la fécondité et la mortalité. Les déplacements ont un impact variable sur l'effectif de la population et sur sa répartition spatiale.

Les effectifs concernés par les mouvements internes sont énormes. L'enquête Migration-Main d'œuvre de 1979/80 montre que 731 000 sénégalais (soit 18 % de la population) se sont déplacés d'une région à une autre en 1980. Cet indice élevé se vérifie depuis 1960 :

**Tableau 1 : Effectifs des migrations internes**

	1960	1971	1976
Effectifs totaux	329 520	502 982	655 397
% sur population résidente totale	10 %	13 %	13 %

Sources : EDN 1960, EDN 1971, EDN 1976.

/p. 184/

L'examen du solde migratoire inter-régional (différence entre le nombre d'immigrants et d'émigrants à l'intérieur des régions administratives) fait ressortir des disparités (voir tableau 2). Jusqu'en 1976, Dakar, Sine-Saloum et Tambacounda (à partir de 1971) constituent les seules régions ayant un solde migratoire positif. Dakar constitue la région la plus attractive du pays tandis que les régions de Diourbel, Saint-Louis et Louga sont les plus répulsives.

**Tableau 2 : Solde migratoire par région 1960-1976**

Régions	1960	1971	1976
Dakar	+ 112 340	+213 595	+262 320
Casamance (Kolda et Ziguinchor)	09 940	24 164	37 323
Diourbel	90 540	96 932	42 185
Saint-Louis	46 040	82 537	83 495
Louga	-	-	80 932
Tambacounda	-6 960	+7 139	+3 289
Sine-Saloum (Fatick et Kaolack)	+77 500	+3 556	+1 513
Thiès	-36 360	-20 637	-23 187

Sources : Enquête Démographique Nationale (EDN), 1960 et 1971  
Recensement Général de la Population, 1976

Les importantes migrations internes s'accompagnent d'une urbanisation accélérée, alimentée essentiellement par un exode rural massif qui découle d'une répartition déséquilibrée des infrastructures socio-économiques et culturelles qui défavorise les campagnes. Cette situation pousse les jeunes ruraux vers les centres urbains où ils espèrent trouver des conditions de vie meilleures. Cet afflux des jeunes vers les villes est plus important vers Dakar (Communes de Dakar - Pikine - Guédiawaye - Rufisque) qui compte aujourd'hui près d'un million et demi d'habitants (RGPH/88). On estime que plus de 20 000 migrants y arrivent chaque année quand les conditions climatiques sont

normales, ce volume pouvant logiquement augmenter lorsqu'elles sont défavorables (Le Brun 1973, 7).

Sur le plan des migrations internationales, les informations disponibles ne permettent pas une étude détaillée. La situation est d'autant plus compliquée par la précarité de la situation juridique des migrants qui ont souvent intérêt à se dissoudre dans la population sénégalaise ou à ne pas déclarer leur destination. Malgré tout, on peut dire d'emblée que le Sénégal est un pays d'immigration et d'émigration à la fois. Au recensement de 1976 il y avait 118 782 étrangers déclarés au Sénégal, soit 2,3 % de la population totale. Au RGPH de 1988, leur nombre stagne en valeur absolue (122 340), mais leur importance relative diminue car ils ne sont plus que 1,8 % de la population. La situation politique dans les deux Guinée /p. 185/ voisines (Bissau et Conakry) explique largement cette situation, tandis qu'une bonne partie des immigrants de la seconde génération est intégrée à la population nationale. On ne connaît pas avec certitude le nombre de sénégalais à l'extérieur. Par exemple, il n'y a qu'une trentaine de milliers d'immigrés immatriculés au Consulat du Sénégal à Paris en 1979-80, alors que certaines sources les estiment à 180 000 (Becker et Mbodj 1987 : 11-12). Les Sénégalais émigrent généralement pour trouver du travail, essentiellement vers la France, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Congo, le Zaïre, la Zambie, le Cameroun, l'Arabie Saoudite et les États Unis.

### *Conséquences économiques, sociales et écologiques*

La croissance rapide de la population à laquelle s'ajoute une urbanisation massive alimentée par l'exode rural entraîne plusieurs conséquences.

L'accroissement de la population occulte plus ou moins l'évolution des performances économiques et, dans tous les cas, les obère. De 1970 à 1989, le PIB total est passé de 406 à 617 milliards de FCFA (à prix constants), soit une augmentation annuelle de 2,6 %. Malgré cela, pour la même période, le PIB par habitant a connu une tendance à la baisse du fait de l'accroissement de la population. Ainsi, une diminution annuelle de 0,5 % a été observée. En ce qui concerne la consommation finale totale des ménages, si elle est passée de 293,5 à 453,5 milliards de FCFA de 1970 à 1989 avec une hausse à un rythme annuel de 2,7 %, la consommation *per capita* par contre a chuté à un rythme de 0,4 % par an.

L'insuffisance de l'offre d'emplois au regard de la croissance démographique et de l'urbanisation favorise l'ampleur du chômage et du sous-emploi. Le taux officiel de chômage passe de 15 % en 1976 à 18 % en 1986 et atteint 20 % en 1988 d'après des estimations tirées du modèle RAPID II (*Rapid Awareness of Population Impacts on Development* - Sénégal. La jeunesse de la population entraîne aussi la baisse du rapport population active / population totale (taux d'activité) de 44 % en 1972 à 41 % en 1986 (Sénégal/MPC 1989 : 10), pour tomber brutalement à 34 % en 1988 (RGPH/1988 : 20). La progression de ces indices traduit bien l'approfondissement de la crise économique depuis maintenant 20 ans.

La croissance des effectifs scolaires entraîne une surcharge des infrastructures qui affecte la qualité de l'enseignement (cf. l'article de Sylla dans ce volume). En raison de la hausse rapide des effectifs scolaires, le Sénégal est encore loin d'atteindre les résultats escomptés dans le domaine de l'éducation. Les taux bruts de scolarisation observés aux différents niveaux d'enseignement (55,2 % dans l'élémentaire, 19,9 % dans le moyen et 8,2 % dans le secondaire en 1988/89), sont encore en deçà des /p. 186/ objectifs officiels. Les filles sont toujours moins scolarisées : 40 % en 1979, 40,6 % en 1988 (Sénégal/MPC 1989 : 88). Ce retard risque de perdurer sinon de grandir, car l'accroissement moyen des effectifs qui était de 6 % de 1961 à 1978, 6,7 % entre 1978 et 1985, est descendu à seulement 3,9 % entre 1985 et 1988 (Sénégal/MPC 1989 : 87).

Dans le domaine sanitaire, le nombre d'hôpitaux pour 10 000 habitants a subi une baisse passant de 9,4 en 1970 à 7,2 en 1988. Plus révélatrice cependant est révolution du nombre de lits disponibles par habitants : de 1 pour 1294 en 1960, il est passé à 1 pour 2109 en 1988 (Sénégal/MPC 1989 : 85). Toutes les classes d'âge et toutes les couches sont atteintes. Par exemple, dans la région de Dakar souvent perçue comme privilégiée, il y avait en 1960 un lit de maternité pour 300 femmes, mais en 1982 ce ratio tombe à 1 pour 550 (Diouf 1989 : 55). Cette situation est loin de constituer une garantie pour la réalisation de l'objectif de santé universelle attendue en l'an 2000.

Le problème de l'habitat est très important surtout dans la région de Dakar où l'accroissement démographique rapide et l'exode rural rendent le besoin de logement encore plus vital. Bien que des efforts considérables soient déployés pour enrayer cette situation, ils sont insuffisants pour satisfaire une demande de plus en plus croissante. Par exemple, les 15 000 logements construits de 1960 à 1973 sont dérisoires par rapport à la demande. La pause observée entre 1973 et 1980, avant la création de la Banque de l'Habitat du Sénégal a rendu la situation catastrophique. La reprise depuis 1980 n'a pas encore permis de résorber le retard accumulé (Sénégal/MPC 1989, 95-96). Plus particulièrement, l'habitat planifié peut difficilement suivre ce rythme, tandis que l'auto-construction, souvent anarchique, n'obéit qu'à la loi du plus grand nombre qu'il est possible de loger. Certains quartiers des grandes villes, comme la Médina de Dakar, évoluent ainsi vers la "taudisation" devant la forte pression des besoins en logements (Tall-Thiam 1989 : 43-51).

La croissance rapide de la population creuse davantage la tendance au déséquilibre entre population et ressources naturelles disponibles. En effet, celle-ci croît beaucoup plus rapidement que celles-ci. L'effet le plus visible l'est certainement sur l'environnement (cf. l'article de Paul Ndiaye dans ce volume). Par exemple, entre 1973 et 1983, les surfaces couvertes par les forêts ont baissé de 6,4 %. La consommation en charbon de bois et bois de chauffe augmente considérablement : de 4 250 000 m<sup>3</sup> en 1976, elle est passée à 6 760 000 m<sup>3</sup> en 1986 (DPP 1988 : 9). Mais l'effet le plus lourd de conséquences immédiates est enregistré dans les campagnes.

En milieu rural, cette croissance de la population favorise une surexploitation des terres, donc leur épuisement précoce. Ce fait, amplifié par /p. 187/ la sécheresse, entraîne une diminution des surfaces cultivables et même effectivement cultivées. C'est ainsi que de 1960 à 1971, 1981 et 1989, la superficie cultivée est passée respectivement de 2 021 000 ha à 2 265 000, 2 411 000 et 2 137 000 (Sénégal/MPC 1977 : 90 ; Kelly et Delgado 1991 : 101). La diminution est particulièrement sensible durant les années 1980 : la moyenne des superficies cultivées est tombée de 2 255 000 ha pour la période 1981-85 à 2 137 000 ha pour 1986-89 (Kelly et Delgado 1991 : 101). Cette situation peut déboucher sur un manque de terres cultivables dans les régions Ouest, les plus peuplées.

La production alimentaire, céréalière notamment, marque également une évolution négative sous l'influence principale de la forte poussée démographique. En effet, l'évolution des superficies cultivables par habitant n'a pas suivi celle de la population : entre 1970 et 1982, la superficie arable par habitant est passée de 1 ha à 0,86 ha. Entre le premier et le sixième plan, la superficie cultivée par habitant est passée de 0,58 ha à 0,35 ha ; pendant le même intervalle, pour les cultures vivrières, la superficie cultivée par habitant passe de 0,30 ha à 0,19 ha. Si l'on se réfère à un ratio encore plus significatif — la surface moyenne effectivement cultivée par une personne active — ce ratio passe de 1,4 ha à 0,8 ha de 1981 à 1989 (Kelly et Delgado 1991 : 112).

La croissance rapide de la population, l'entrée précoce et la sortie tardive de la vie active en milieu rural accentuent la pression sur les ressources en terres, ce qui constitue une sérieuse entrave à la production, d'autant plus que les méthodes culturales sont restées stagnantes. Ainsi, entre le premier et le sixième plan, si la population a augmenté de 71 %, la production céréalière n'a augmenté que de 28 %. Il s'ensuit une baisse de la production céréalière par habitant qui est de 26 % au cours de la période 1981-85 si l'on considère la période du premier plan (1960-64) comme année de base. Si cette situation perdure, ce qui est fortement probable, elle ne permettra pas d'atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire.

### ***La politique de population : fins et moyens***

L'adoption de la Déclaration de Politique de Population (DPP) en avril 1988 par le Gouvernement est révélatrice d'un processus cumulatif de prise de conscience de l'importance de la population dans le processus de développement. C'est aussi un revirement complet par rapport à 1974 lorsque le délégué sénégalais à la Conférence de Bucarest a affirmé que "l'Afrique doit choisir le développement aujourd'hui et — peut-être — la pilule demain" (cité par Vallin 1989 : 113). Mais ce cheminement n'est pas différent de celui qu'ont connu d'autres pays africains (Savané 1988 : 9-17). Si toute l'Afrique a été indignée lorsqu'en 1965, le Président John- /p. 188/ son déclarait "qu'il valait mieux investir cinq dollars dans des programmes visant à la maîtrise démographique que cent dollars dans la

croissance économique" (Liebersohn 1986 : 102), en 1987, 31 sur 49 pays africains estiment qu'il faut baisser leur taux de croissance démographique (Ekanem 1988 : 8.3.18). Il y a cependant des spécificités et des rythmes propres à la situation sénégalaise. Les points essentiels de la mutation sont déterminés par deux événements majeurs : le Recensement Général de la Population de 1976 mais surtout le débat autour des conséquences de l'adoption des politiques d'ajustement structurel à partir du début des années 1980. Ces événements déterminent une période de transition de dix ans où les éléments du revirement se mettent en place.

### ***La période 1960-1988***

S'il n'est pas possible de faire ici le bilan de la politique gouvernementale en matière de population entre 1960 et 1988, un constat s'impose à l'analyse : son éclatement et son incohérence. Les années 1960 et 1970 sont dominées par un optimisme volontariste de bon aloi. Les actions et mesures ont souvent précédé la réflexion en profondeur et la mise en place d'institutions adéquates.

Au plan des actions, on peut relever sur le plan général l'élaboration de politiques d'aménagement du territoire et de santé publique tenant compte des données démographiques qui mettent en place :

- un programme de protection maternelle et infantile (PMI) en 1961 ;
- un projet intitulé "Santé Familiale et Population" ;
- un projet "Bien-Être Familial" ;
- des projets "Unité de Population".

Cependant, la question de l'efficacité de certaines de ces actions se pose avec suffisamment d'acuité pour que des mesures de nature juridique les accompagnent. Parmi elles, on peut signaler l'adoption du Code de la Famille en 1973 et l'abrogation en 1980 de la loi de 1920 sur la propagande anticonceptionnelle, qui constituait jusque là un frein à la mise en œuvre de programmes de planification familiale.

Ainsi, depuis l'indépendance, le gouvernement a eu à entreprendre des actions et mesures entrant dans le cadre d'une esquisse de politique de population. Cependant, un changement de style intervient au courant des années 1970. Car, si dans les années 1960 la "mobilisation" des citoyens est le leitmotiv de la rhétorique socialisante officielle, dans les années 1970 le maître-mot est "gestion". Pour la circonstance, la population est baptisée "ressources humaines". L'orientation technocratique du Gouvernement débouche sur différentes politiques sectorielles liées à la solution des multiples problèmes soulevés par l'actualité du développe- /p. 189/ ment Il est impossible de les couvrir toutes mais on peut souligner les cas classiques de l'éducation, de la santé et de l'emploi.

L'éducation subit les effets conjugués du rythme d'accroissement de la population jeune et de la disponibilité des ressources financières. Cela se traduit quelques fois en crises aiguës (cf. la contribution de Sylla dans ce volume). Au fil de ces crises, les stratégies préconisées consistent en l'utilisation plus rationnelle des maîtres et des infrastructures, un équipement moins coûteux mais plus adapté au milieu, la diminution de la déperdition, la diversification des sources de financement extra-budgétaire par le biais de la participation des bénéficiaires directs et un appui plus accru des ONG.

Ainsi, dans le cadre du volet Éducation - Formation Professionnelle du Projet de Développement des Ressources Humaines (PDRH) de 1988, il est prévu le recrutement de près de 710 maîtres (voir pour plus de précisions *Le Soleil* du mardi 24 sept. 1991) et la construction de 320 salles de classe en moyenne par an pour l'enseignement élémentaire. Pour les enseignements moyen et secondaire, la stratégie s'appuie sur un programme de réhabilitation des infrastructures existantes et de mise en œuvre de mécanismes de régulation des effectifs en vue d'un enseignement de qualité (pour plus de détails cf la contribution de Sylla dans ce volume). Pour l'enseignement supérieur, l'orientation générale vise à impulser la dynamique du développement. Par ailleurs, les composantes "Promotion de la Femme" du PDRH-I et le Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires en matière de population (1<sup>er</sup> PAIP) comportent des volets importants de promotion de l'alphabétisation de certains groupes-cibles entrant dans le cadre du développement des Ressources Humaines.

Dans le domaine de la santé, les principales orientations reposent sur la lutte contre la mortalité maternelle et infantile. Ainsi, conformément à la Déclaration d'Alma-Ata (URSS) de 1978, le Sénégal s'est engagé dans la mise en œuvre d'une politique de soins de santé primaires orientée

essentiellement vers l'éducation pour la santé, la promotion d'une bonne nutrition, la santé maternelle et infantile avec la mise en œuvre d'un programme de planification familiale et d'un programme élargi de vaccination (PEV).

Par ailleurs, dans le souci d'une promotion de la santé, le Sénégal a entrepris une série de réformes contenues dans la Déclaration de Politique Nationale de Santé de 1989 avec les orientations suivantes : participation accrue de la population, du privé et des ONG, rationalisation de l'utilisation, ainsi que de la production, l'achat et la distribution des médicaments, plus grande décentralisation et, amélioration de la capacité d'appui au niveau central et régional, meilleure gestion des ressources /p. 190/ humaines, matérielles et financières, autonomie financière des structures, et enfin restructuration du système de formation en santé publique. Il faut aussi signaler que le Projet de Développement des Ressources Humaines (PDRH) comprend une composante "Santé" dont la mise en œuvre devrait permettre d'atteindre les objectifs visés dans la DPP.

Dans le domaine de l'emploi, le gouvernement du Sénégal et les bailleurs de fonds (aide bilatérale ou multilatérale) ont engagé des politiques de soutien et de création d'entreprises qui se présentent ainsi :

- crédit pour la création ou le soutien d'entreprises ;
- formation d'entrepreneurs et amélioration de leur productivité ;
- formation et assistance technique en rapport avec une possibilité de crédit.

Cependant, cette stratégie d'ensemble débouche tout au plus sur la promotion d'une politique d'aménagement du territoire un peu plus complète. Elle a le désavantage d'éclater des problèmes inextricablement liés, rendant ainsi leur solution impossible. La démarche n'a aucune action spécifiquement tournée vers la prise en charge globale de tous les problèmes de population. La population n'est qu'une donnée, certes importante, tout au plus une variable. Il faudra attendre plus de 20 ans d'indépendance et une impasse sur tous les plans pour que l'on débouche sur une véritable prise en charge des questions démographiques.

### ***La prise en charge des questions démographiques : 1976-1988***

Les résultats du premier recensement de 1976 constituent un tournant révélateur. Le Directeur de la Statistique dont dépend le Bureau National du Recensement estime que ses résultats ont alors infirmé les premières estimations faites pour le 5<sup>e</sup> Plan 1977-1981 (Thiongane 1987 : 17). Par exemple, les taux de croissance annuelle de 2,2-2,5 % généralement retenus auparavant, apparaissent comme ridicules face aux 2,7-2,8 % enregistrés. Le document de présentation du 5<sup>e</sup> Plan tire alors sur la sonnette d'alarme tout en relevant la forte sous-estimation depuis 1960 : "le problème démographique se trouve maintenant posé en termes plus pressants" (Sénégal/MPC 1977 : 17). C'est la reconnaissance officielle de deux points majeurs : tout d'abord, il y a bien un problème de population qui ne se pose pas seulement en termes de répartition ou d'aménagement du territoire ; ensuite, il faut résoudre l'équation posée par la croissance de la population.

Et dans la ligne de la pratique administrative alors en cours qui consiste à créer des structures spéciales pour prendre en charge les problèmes imprévus, on aboutit à la mise sur pied, en 1979, d'une Commission Nationale de la Population (CONAPO) et à la création d'une Direction (devenue Division par la suite) des Ressources Humaines. Ces /p. 191/ initiatives marquent une étape importante. Mais elles n'étaient pas inscrites dans un cadre politique cohérent avec des objectifs précis. Elles étaient plutôt dictées par l'actualité pressante des problèmes. Ainsi, il faudra attendre l'adoption de la Déclaration de Politique de Population en avril 1988 pour que soit défini un cadre d'activités aux actions et mesures relatives à la population.

Pour pouvoir passer à l'action, le gouvernement dispose alors d'instruments de légitimation idéologique, scientifique et politico-économique qui sont partie intégrante du contexte qu'ils participent à créer et à entretenir dans un processus interactif. Ils ne se mettent pas en place en même temps, mais finissent par créer une synergie décisive à la fin des années 1980.

Sur le plan idéologique, qui fournit aussi le fonds médiatique et consensuel par excellence, on peut retenir deux événements majeurs : l'actualité de la promotion des droits de la femme et principalement du droit au contrôle de la reproduction, et l'opportunité qu'offrent la Conférence d'Alma-Ata et son

corollaire, la politique des soins de santé primaires pour tous. Tout d'abord, au lendemain de l'Année Internationale de la Femme et de la Conférence de Mexico (1975), il y a un très net amalgame entre la santé de la femme, ses droits sur son corps et sur sa capacité de reproduction, la contraception voire la limitation des naissances. Ces tendances sont confirmées en 1978, par la Conférence d'Alma-Ata. Elle suscite alors localement un large écho en fixant l'objectif prioritaire de fournir les soins de santé primaires à toute la population du globe à l'horizon 2000. Le gouvernement du Sénégal, comme bien d'autres en Afrique, souscrit à cet engagement, mais comprend facilement qu'il sera difficilement atteint si la population tend à doubler tous les 25 ans. Dès lors, on comprend qu'à défaut de pouvoir trouver les ressources nécessaires, il puisse caresser l'idée de freiner la croissance de la population au moins et de la justifier dans un cadre consensuel. En d'autres termes, il est aisé de mobiliser la majorité de la population autour du droit à la santé pour tous et des droits de la femme. Et il faut ajouter à cela la relation qui est régulièrement faite entre croissance de la population et problèmes d'environnement par le *World Watch Institute* dans son influente publication annuelle *The State of the World*.

La légitimation scientifique est fournie par une littérature ambiante de plus en plus florissante qui investit un nouveau champ d'études baptisé "Population et Développement" (Gauvreau *et al.* 1986 1-10 ; Gregory et Piché 1986 11-46). Ce couple s'impose rapidement comme le thème dominant l'activité de recherche et de publication généreusement soutenue par les agences onusiennes (FNUAP), gouvernementales (USAID) et privées (fondations Ford et Rockefeller principalement). Les fondations /p. 192/ privées sont particulièrement actives et leurs dénominations sont souvent des programmes annoncés : *World Watch Institute*, *Zero Population Growth*, *Population Crisis Council*, etc. La culture politico-scientifique qui se met ainsi en place est basée sur une approche consciemment ou inconsciemment néo-malthusienne. Elle transforme beaucoup de chercheurs, techniciens et responsables africains dans le domaine de la population en relais / répéteurs / expérimentateurs obligés d'une culture scientifique univoque. Jemai (1987 : 18-22) décrit bien ce processus caractérisé par le fait que la solution est contenue dans les termes même du questionnement : à des notions aussi peu scientifiques que "surpopulation", "explosion", "défi", "loi naturelle", "frein", "obstacle", etc., répondent des concepts d'action tels que "limitation des naissances", "espacement des naissances", "planning familial", etc. Pour finir, l'appareillage mathématico-statistique sert à impressionner le grand public. Le reflet de cet état des choses est que l'essentiel des activités de recherche des années 1970 au Sénégal se focalise autour des thèmes de la fécondité et de la migration, laissant de côté la mortalité ou la famille par exemple.

La légitimation politique sera plus longue à venir et paradoxalement, le contexte et l'intervention extérieurs seront déterminants. Tout d'abord, il faut relever le rôle dynamique de l'ONU qui met en place en 1973 le FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population) compétent dans les domaines de la population et de la planification familiale. Le FNUAP sera particulièrement actif dans l'organisation des différentes Conférences Mondiales de la Population. Si la Conférence de Bucarest (1974) a pu être considérée comme favorable aux natalistes, par contre à Mexico (1984), la majorité des pays du tiers-monde adopte des politiques et programmes d'action en matière de population. Le revirement complet de la Chine et de l'Algérie, jadis champions d'une attitude de défiance vis-à-vis de la relation négative population-développement, est symbolique d'une nouvelle tendance (Basse *et al.* 1990 : 5). Beaucoup d'éléments de la légitimation politique sont donc en place dès les années 1980. En 1982, le Sénégal accepte le test d'un modèle conçu par le *Futures Group* et dont les objectifs sont clairement définis par son nom : RAPID (*Rapid Awareness of Population Impacts on Development*). Réalisé par une équipe de University of Michigan, il est explicitement destiné à convaincre le gouvernement de la nécessité de prendre des mesures contre la forte croissance de la population (Ekanem 1988 : 831-8317). Mais ce n'est qu'un début car la prise de conscience de la nécessité d'une politique globale ne se fera réellement qu'au milieu des années 1980, répondant à une demande du gouvernement et de l'opinion publique. Ainsi, le fait nouveau sera constitué par l'intégration des questions de population dans les programmes d'ajustement qui s'imposent au Sénégal dans les /p. 193/ années 1980. Et sous le couvert de la prise en charge de la dimension sociale de l'ajustement, le Sénégal et le couple BM/FMI aboutissent à la première déclaration d'une politique de population explicite en 1988.

En effet, le milieu des années 1980 voit s'instaurer un débat qui accuse la politique d'ajustement structurel de ne pas prendre en compte les intérêts des plus pauvres qui sont aussi les plus nombreux, en particulier en diminuant les allocations de ressources vers l'éducation et la santé. L'un des arguments de la réponse des tenants de l'ajustement est de dire que, sans lui, la situation aurait été pire pour tout le monde. Dans ce contexte, l'élaboration d'une politique de population a été jugée aussi nécessaire que les réformes économiques (Banque Mondiale 1986). L'expert du FNUAP/BIT qui dirige l'élaboration d'une politique de population au Mali avoue qu'elle "est une réponse à la dimension sociale de l'ajustement structurel" (*Pop Sahel* 1990 : 32). Dès lors, il était clair que le Programme d'Ajustement Structurel n° 3 (1986-89) alors en négociation, allait voir cette prise en charge être effective. Cela était d'autant plus probable qu'en 1984, la Commission Économique de l'Afrique, reprenant les conclusions de la Conférence Africaine sur la Population d'Arusha (janvier 1984), recommandait que la population occupât une place centrale dans l'élaboration d'une politique de développement (Sai 1988 : 8321-24). La conférence d'Arusha reconnaissait d'ailleurs que "les problèmes démographiques entravent à l'heure actuelle le développement de la région africaine" (Basse *et al.* 1990). Allant plus loin, l'OUA recommanda à tous ses membres l'élaboration et l'adoption d'une politique démographique appropriée (Basse *et al.* 1990 : 22).

La fin des années 1980 voit donc se mettre en place tous les éléments pour une rupture avec le passé. La Direction des Ressources Humaines du Ministère du Plan réunit en avril 1987 un groupe multidisciplinaire d'universitaires, de hauts fonctionnaires et d'experts provenant de différents horizons pour élaborer des études sectorielles sur les données, l'état et la structure de la population, la fécondité, la mortalité et la famille. Après une année de travaux dans différentes commissions, la synthèse des différents rapports est examinée par la Commission Nationale de la Population (CONAPO), puis par le conseil interministériel d'avril 1988 qui l'adopte comme Déclaration de Politique de Population en 1988.

### ***La déclaration de politique de Population (DPP)***

Dans la typologie, Savané (1988 : 153) distingue trois sortes de politique de population :

- celles visant à limiter l'accroissement démographique ;
- celles qui visent l'augmentation de la population ;
- et celles qui se préoccupent plutôt de la répartition spatiale.

/p. 194/

Il place le Sénégal dans le premier groupe. En effet, dans le préambule, la Déclaration souligne la nécessité pour le Sénégal de résoudre les problèmes de population qui "constituent encore de sérieux obstacles à son développement" (1988 : 2) par une politique définie et volontariste. Ensuite, elle passe aux constats pour immédiatement annoncer l'orientation générale de la politique du Sénégal :

*Il existe une véritable controverse au plan international et national sur les relations entre la croissance de la population et la croissance économique. Tous admettent néanmoins que l'amélioration du niveau de vie des populations ne peut être assurée que si les ressources supplémentaires créées par l'économie augmentent à un taux supérieur au taux de croissance de la population.. dans le cas du Sénégal.. les performances économiques ont été annihilées par l'accroissement de la population (Sénégal/DPP 1988 : 5).*

Les principes de la DPP sont classiques, fondés sur le respect des droits de la personne et la préservation de la famille. Les objectifs sont de deux ordres : sur le plan général, il s'agit d'améliorer la qualité de la vie, de réduire la morbidité, la mortalité, le taux de fécondité, le rythme de la croissance, de corriger les déséquilibres régionaux de tous genres et ainsi freiner l'exode rural, et en fm d'améliorer les connaissances scientifiques ; sur le plan démographique, il s'agit d'une simple présentation des perspectives tirées des études RAPID, car il "est prématuré de déterminer des objectifs démographiques quantifiés.. faute de données scientifiques fiables" (Sénégal/DPP 1988 : 11).

La réalisation de ces objectifs passe par une stratégie ciblant entre autres objectifs : l'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant, la baisse de la fécondité, l'espacement volontaire des naissances, l'éducation/information des femmes et des jeunes plus particulièrement, la préservation de la famille, la réduction sinon le renversement des tendances migratoires, une politique plus soutenue d'aménagement du territoire, la réduction du chômage et du sous-emploi, la promotion des études et recherches en matière de population, et enfin l'élaboration des mesures législatives et réglementaires appropriées. La réalisation de cet ensemble repose sur la mise en place d'un cadre institutionnel et l'exécution de programmes. Le cadre institutionnel de la politique de population est constitué par un organe de décision, le Conseil Interministériel sur la Population, une structure consultative, la Commission Nationale de la Population (CONAPO), un organe de planification, de coordination, de suivi et d'évaluation, le Comité Technique de Suivi et d'Évaluation, des structures d'exécution, des structures d'études et de recherche et des structures de contribution.

/p. 195/

Le premier Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires en matière de Population (PAIP) représente l'instrument opérationnel de la mise en œuvre de la politique de population. C'est un vaste projet d'un financement global de 19 milliards de francs CFA regroupant 17 composantes. Les donateurs extérieurs vont fournir la presque totalité des fonds nécessaires, mais l'argent ne constitue pas l'essentiel des obstacles à surmonter.

### ***Problèmes de mise en œuvre d'une politique de population***

Un premier pas très important a été accompli : définir une politique globale pour l'avenir. Mais une chose est de définir une politique, une autre de l'appliquer. Or, si l'analyse a souvent mis en évidence les solutions et les stratégies, elle a en même temps pêché dans ses pratiques comme dans l'appréhension de la nature et de la vigueur des difficultés à résoudre. En somme, il y a eu une certaine confusion entre approche explicative et approche destinée à l'intervention. En particulier, la priorité donnée à l'action a isolé les problèmes démographiques de leur contexte écologique, politique et social, gommé leur historicité en quelque sorte. Le biais "techniciste", (Jemai 1987 : 21 parle de "staticisme... qui transforme l'outil en concept"), les analyses univoques et le poids extérieur déterminant expliquent largement cette situation. C'est ainsi qu'il est symptomatique que durant les travaux préparatoires de la Déclaration de Politique de Population, aucune commission ou expert n'ait pris en compte, de façon systématique, les difficultés éventuelles. Elles sont fondamentalement de deux ordres qui souvent tissent entre eux des interfaces difficiles à mettre en évidence : les contraintes socio-culturelles et les contraintes politico-financières.

#### *Les contraintes socio-culturelles*

La DPP (1988 : 3-4) se contente de parler sommairement de facteurs socio-culturels dans le constat dressé avant l'énoncé de la déclaration de politique proprement dite. Mais au delà de la simple prise en compte, il s'agit en fait de véritables obstacles qu'il s'agit de surmonter. On ne peut pas les citer tous, mais on peut relever de façon plus précise les principales contraintes qui, à notre avis, pèsent et continueront encore de peser pendant longtemps sur la politique de population définie par le Sénégal.

La première, peut-être la plus importante et la moins susceptible d'un renversement complet dans l'avenir immédiat, est constituée par la persistance d'une attitude globalement pronataliste entretenue par l'Islam, le christianisme et les religions traditionnelles. Pour insister sur l'Islam qui est la religion déclarée de plus de 90 % des sénégalais, par delà la polygamie qui attire souvent l'attention, on peut relever l'exaltation du mariage, /p. 196/ la condamnation du calcul démographique et la confiance dans la volonté divine, celle-ci fixant à l'avance le nombre d'enfants d'un couple (Bâ 1989 : 60-61). Dans ces conditions, la procréation échappe largement à la volonté du croyant. Cependant, contrairement au catholicisme où le Pape exprime la volonté divine, l'Islam qui n'a pas d'autorité centrale ou de porte-parole n'exerce pas une pression pour ou contre la politique de population. C'est cette "inertie" qui est dangereuse, car pouvant être manipulée par n'importe quel chef ou groupe

religieux, au gré de la conjoncture ou d'ambitions diverses. Et l'intervention d'un État laïc dans un sens ou dans l'autre est le plus sûr moyen de provoquer cette réaction dans un Sénégal éclaté entre des confréries et des groupes rivaux. Et cela malgré la *fetwa* des Ulémas de l'Université Al Azar citée par la Directrice des Ressources Humaines :

*pour les pays dont les ressources sont incompatibles avec la densité démographique et qui doivent importer la majeure partie de leurs besoins en subsistance, la limitation des naissances est une chose souhaitée et même demandée" (Sène 1989 : 22).*

Car, l'Islam sénégalais est, dans l'ensemble, assez peu sensible à ce type de prise de position extérieure, car, et, aucune structure d'une certaine envergure, en particulier les grandes confréries, ne les relaie.

Une seconde contrainte est constituée par le poids de l'analphabétisme, notamment chez les femmes. Il est généralement admis que les femmes éduquées à l'école française jusqu'au secondaire se marient plus tard, sont moins concernées par la polygamie et utilisent beaucoup plus les méthodes contraceptives modernes (Sarr 1988 : 15). Leurs sœurs non éduquées sont les cibles privilégiées des programmes de planning familial qui comptent sur l'effet de la comparaison avec les éduquées. Mais il y a là deux limites : d'une part, ces femmes sont urbanisées alors que la majorité des sénégalaises sont campagnardes ; d'autre part, le taux de scolarisation des femmes âgées de 7 à 12 ans est de 36 % (contre 51 % pour les garçons selon RGPH 1988 : 16). En même temps, le taux d'analphabétisme absolu des femmes de plus de 15 ans est de plus de 82 % (RGPH 1988 : 17). Ainsi, l'impact de l'instruction des femmes sur les politiques de population risque d'être encore circonscrit à des couches qui sont généralement acquises à une planification des naissances.

Une troisième et dernière contrainte réside dans l'absence de prise en compte de la famille en tant que groupe où sont prises les décisions en matière de reproduction. D'abord, l'accent mis sur les responsabilités de la femme peuvent avoir un impact négatif dans la mesure où ses décisions pourraient être perçues comme une atteinte à la cohésion familiale. Ainsi, le rôle de l'homme au sein de la cellule familiale est souvent /p. 197/ ignoré, ouvrant la voie à une stratégie de méfiance et de confrontation qui fait reculer le consensus nécessaire à la réalisation de toute politique de population. Mais surtout, la diminution significative à terme de la taille de la famille qui est l'objectif, in fine, de la politique de population est problématique car, elle va à l'encontre des réalités économico-sociales passées, actuelles et à venir. Les stratégies de survie passent par la famille de grande taille. La crise économique ambiante renforce ce rôle. Autrement dit, appréhender la famille comme unité de reproduction seulement, n'épuise pas sa fonction productive qui reste essentielle aux yeux des protagonistes (Gregory et Piché 1986 : 27-38).

Comme on le voit, ces contraintes peuvent limiter, voir annihiler la politique annoncée. En particulier, la pièce fondamentale du projet, c'est-à-dire la mise en œuvre d'actions relatives à la fécondité, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de planification familiale est menacée. La DPP (1988 : 17-18) ne s'y trompe pas en estimant qu'il faut une campagne Information – Éducation - Communication (la célèbre trilogie IEC) adaptée au contexte socio-culturel pour les surmonter. Cependant, convaincre les gens à changer de comportement est une chose, leur demander d'hypothéquer leurs stratégies de survie est une tâche autrement plus ardue.

#### *Les contraintes politico-financières*

La DPP préconise diverses mesures qui sont censées remédier à des situations qu'on peut définir comme contraignantes. C'est ainsi qu'elle identifie parmi elles le régime fiscal et social actuel qui

*favorise les familles nombreuses et, à ce titre, a une orientation pronataliste évidente. Il favorise les salariés ayant une progéniture nombreuse... Il convient donc de corriger une telle orientation et prévoir, au besoin, des mesures dissuasives (DPP 1988 : 18).*

Ici, la contrainte est de résoudre l'incohérence qui existe entre la législation fiscale et sociale d'une part et les objectifs de la politique de population d'autre part. La logique dicterait donc une législation

de nature à bouleverser le système actuel. Mais le contexte actuel de crise permanente, l'alliance entre le parti au pouvoir et la plus importante centrale syndicale du pays, et enfin la profondeur de la remise en cause éventuelle rendent hypothétique cette orientation. La NPA et la NPI sont déjà si mal supportées qu'il est difficile de concevoir autre chose que la préservation du *statu quo*. Dans un contexte politique ouvert à la compétition démocratique, ce serait le moyen le plus sûr de s'aliéner une clientèle électorale qui s'arc-boute sur la défense de ce qu'elle considère comme des acquis arrachés de haute lutte des mains du régime colonial.

/p. 198/

Un régime socialiste, même édulcoré, peut difficilement accepter d'être moins soucieux des "masses laborieuses", ce serait un suicide politique. D'ailleurs, la relation établie entre le régime fiscal et la taille de la famille est postulée, elle n'est pas démontrée ici et ailleurs.

Évidemment, la mise en œuvre de la politique de population suppose la mobilisation de ressources financières importantes. Même si la DPP de 1988 ne fournit pas de données chiffrées, dans le contexte actuel d'une crise économique latente et d'un encadrement strict des dépenses publiques, on ne voit pas comment le Sénégal pourrait rassembler les ressources nécessaires pour la réalisation des objectifs. Le recours aux ressources financières extérieures constitue donc la voie privilégiée.

Le premier PAIP nécessite quelque 19 milliards de francs CFA fournis presque totalement par les partenaires extérieurs ; comme ils ont déjà financés les travaux d'élaboration de la DPP, les différents recensements et enquêtes en amont, etc. Ainsi, l'influence de ces derniers est souvent décisive sinon essentielle, dans tous les cas réelle. Ces fonds vont à des secteurs tels que l'information / éducation / communication, la santé maternelle et infantile, la planification familiale, la dynamique de la population, la promotion spécifique des femmes, des jeunes et des émigrés, et enfin le soutien à la coordination, au suivi et à l'évaluation de la politique de population. À l'opposé, les volets relatifs spécifiquement à l'emploi, à l'environnement, à l'état civil, etc. ne sont pas encore pris en compte, alors qu'ils sont d'une importance vitale. D'une manière générale, l'absence d'autonomie financière peut hypothéquer l'orientation souhaitée par le gouvernement sénégalais pour la politique de population. À terme, ce type de financement aboutit au mieux à un déséquilibre dans les actions, au pire à une incohérence des résultats obtenus. Peut-on raisonnablement dissocier environnement et hygiène, l'élaboration continue de données fiables et l'action sur les différents indicateurs basés sur ces mêmes données ?

Le financement extérieur introduit souvent dans l'opinion publique l'idée d'une dépendance vis-à-vis de l'étranger, d'une abdication de la volonté nationale, donc la non-prise en compte des intérêts nationaux. Rapporté à l'ambiance frondeuse des réactions contre les politiques d'ajustement structurel imposées par le couple BM/FMI, il introduit le risque de faire apparaître la politique de population comme un volet de cette expérience dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'a pas bonne presse auprès de l'opinion publique.

## Conclusion

Il ressort de notre analyse quelques axes principaux de la politique démographique du Sénégal depuis l'indépendance. En particulier, l'analyse /p. 199/ de l'évolution depuis 1960 jusqu'à la Déclaration de Politique de Population de 1988 nous permettra de caractériser la politique actuelle.

L'évolution de la politique sénégalaise en matière de population est une illustration presque parfaite du processus décrit par Cordell et Piché (1990 : 299-300). Dans un premier temps, les analyses postulaient que c'est le développement socio-économique qui introduirait et répandrait la famille de taille restreinte. En d'autres termes, la modernisation des attitudes démographiques accompagnerait ou suivrait celle des structures. Dans ce paradigme, la sociologie et l'économie sont les alliées de la démographie. L'intervention du délégué sénégalais en 1974 devant la Conférence de Bucarest que nous avons déjà citée, illustre bien cette tendance des années 1960 et 1970. Ensuite,

devant l'ampleur du croît démographique, les analyses privilégient les valeurs et attitudes qu'il faudrait faire évoluer pour changer les comportements. C'est alors le renversement de la chaîne causale, et politique démographique devient synonyme de planning familial. Dans le cas du Sénégal, elle débouche sur un freinage, puis une réduction de la croissance démographique. Ici, la gestion, l'éducation et la communication sont devenues les alliées de la démographie. Le vocabulaire des années 1980 ("gestion des ressources humaines") et la présence obligée d'un volet IEC (Information – Éducation - Communication) dans toutes les actions projetées sont révélateurs du nouvel état des choses. Ainsi, la DPP rapprocherait plutôt le Sénégal du modèle indien qui s'adresse aux individus par la persuasion, que du chinois, qui est beaucoup plus collectiviste et plus contraignant (Savané 1988 : 155).

À l'instar des politiques de population adoptées à peu près partout en Afrique, l'orientation de celle du Sénégal est dominée par l'objectif de la diminution du croît démographique. Mais cette politique est réductionniste, en conformité avec la vision qui lui a donné naissance. Réductionniste, car isolant quelques éléments d'une globalité complexe, ici la fécondité. On aboutit alors à des attitudes scientifiques frisant quelques fois le cynisme. Par exemple, lorsqu'on examine les résultats publiés de l'Enquête Démographique et de Santé au Sénégal (1986), à part le chapitre introductif avec ses généralités, les cinq autres traitent respectivement de nuptialité et grossesse (II), de la fécondité (III), de la contraception (IV), des préférences en matière de fécondité (V), et enfin de la mortalité et de la santé de la mère et de l'enfant (VI). Certes d'autres analyses doivent suivre, mais le fait de publier celle-là en premier lieu est révélateur. Non seulement le titre est abusif, mais il montre aussi les effets pervers d'un réductionnisme souvent pris en charge par les organismes de financement qui tiennent assez peu compte de l'intérêt général du pays.

/p. 200/

Les analyses générées par ces démarches à la limite du crédible éludent les rapports économiques et sociaux dans lesquels les comportements démographiques sont inscrits, oubliant du coup leur historicité, c'est à dire leur réalité première. Ainsi, en reliant sous-développement et trop forte croissance de la population, on incrimine la responsabilité des individus qui prennent la décision de procréer ou laissent la nature faire. Cordell et Piché (1986 : 38) parlent même du "cynisme" qui consiste à considérer la réaction des pauvres et des paysans pour survivre comme la cause même de leur situation. On oublie alors que l'homme qui est concerné est un être social dont les motivations dépassent largement l'individualité. Or, nous ne voyons pas pourquoi les individus se conformeraient aux normes de l'approche individualisante dans un contexte où leur survie est encore largement tributaire de leur famille ; Cette attitude réductionniste explique pourquoi le gouvernement oublie volontairement un aspect et un protagoniste essentiel dans toute politique de population crédible dans le contexte sénégalais actuel, la famille. Par exemple, un sous-chapitre intitulé "préservation de la famille", qui est présenté comme un des axes de la DPP, occupe à peine 6 lignes dans le document et 2 lignes seulement dans une version ultérieure de janvier 1989 (DPP 1988 ; Basse *et al.* 1990).

Bien sûr la DPP établit quelques unes de ses insuffisances, mais dans le contexte d'élaboration plutôt que dans la démarche elle-même. Elle reconnaît qu'il y a eu des progrès considérables dans la connaissance de la fécondité et de l'état de la population, mais qu'il reste des "lacunes significatives" en ce qui concerne la mortalité et les migrations :

*Or les données sur la natalité, la mortalité et les migrations doivent être simultanément prises en considération pour définir une politique nationale de population" (DPP 1988 : 16).*

Et même dans le domaine de la lutte contre la trop grande fécondité, elle reconnaît qu'une grande partie des activités menées au plan national et régional dans le domaine de l'espacement des naissances échappe totalement à l'État, qui a cependant besoin de disposer des données accumulées afin de pouvoir jouer son rôle d'impulsion et de coordination (DPP 1988 : 17). La responsabilité des ONG dans cet état des choses est trop évidente pour que l'on n'insiste pas sur les conséquences à terme de cette attitude qui risque une fois de plus d'obérer les résultats escomptés avec la politique de population. La responsabilité de l'autorité publique est aussi patente en ce qu'elle a adopté une

démarche du va-tout sectoriel qui occulte souvent les relations d'interdépendance qui sont le propre de toute société.

En fin de compte, il est nécessaire de réexaminer la description, /p. 201/ l'explication et l'interprétation des "problèmes" de population afin de saisir les mesures adoptées par le Sénégal. Les comportements démographiques sont des réponses à la fois individuelles et familiales en relation avec l'histoire et le contexte du moment. Les phénomènes démographiques doivent retrouver leur historicité. Nous sommes pleinement d'accord avec Cordell et Piché (1990 : 300) lorsqu'ils disent :

*pour comprendre les changements démographiques, il faut comprendre les transformations dans les structures de production.*

Nous souscrivons généralement aussi aux actions qu'ils proposent d'entreprendre. En particulier l'idée qu'il faut accepter le concept de réduction des inégalités devant la fécondité comme on l'accepte maintenant pour la mortalité (Cordell et Piché 1990 : 304-06) :

*il s'agit d'améliorer les conditions concrètes de la reproduction humaine, donc les conditions matérielles d'existence, toute politique démographique doit inclure des mesures socio-économiques importantes.*

Il faut donc cesser d'isoler la fécondité du reste. Il s'agit aussi de replacer la migration au centre des préoccupations politiques. Non pas pour répéter la dénonciation habituelle de l'exode rural ou de l'esprit d'aventure, mais pour concevoir les politiques migratoires en termes de "rétention" (Marcoux 1988), plutôt que dans les termes négatifs habituels de répulsion / attraction. Car, ce qui est important, c'est de retenir les hommes dans leurs villages et non de les empêcher de partir. Mais cela n'est possible qu'en concevant que la migration constitue pour la majorité des familles rurales une stratégie cruciale pour leur survie, et pour la satisfaction des besoins de consommation non couverts par les conditions locales.

## Bibliographie

- Amat-Roze J.M., 1989 — "L'infection à VIH et le Sida en Afrique noire : facteurs d'épidémisation et de régionalisation", *Les Cahiers d'Outre Mer*, n° 168, oct.-déc., 333-56.
- Antoine P., Bâ H. et Mbodji F.G., 1987 — "La mortalité au Sénégal", Commission préparatoire du Conseil Interministériel sur la Politique de Population, Dakar, novembre, 20 p. ronéo.
- Bâ H., 1985 — "Projections démographiques à partir de l'ESF" in "*Nuptialité et fécondité au Sénégal*", Charbit Y., Guèye L. et Ndiaye S. éd., *Série Travaux et documents*, Cahier n° 112, INED, PUF, Paris.
- Bâ H., 1989 — "Contraception et Planification familiale au Sénégal", *Historiens et Géographes*, n° 4-5, pp. 58-61.
- Banque Mondiale, 1986 — *Rapport sur le Développement dans le monde*, Banque Mondiale, Washington D.C. /p. 202/
- Banque Mondiale, 1989- *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable — Étude de prospective à long terme*, Banque Mondiale, Washington D.C.
- Basse MA., Mané B. et Savané L., 1990 — "Les programmes et politiques de population", "Documents du Séminaire d'Évaluation des Dossiers Pédagogiques Documentaires sur l'Enseignement de la Population, Groupe pour l'Étude et l'Enseignement de la Population (GEEP)", Saly, novembre, ronéo.
- Becker C. et Mbodj M. 1981 "Histoire du peuplement et évolution démographique au Sénégal : 1904-1986", Communication au Colloque sur les Sources de l'Histoire Démographique des Pays Sahéliens, Institut du Sahel, Dakar, mars, 18 p ronéo.
- Becker C., Diouf M. et Mbodj M., 1981 — "L'évolution démographique régionale du Sénégal et du Bassin Arachidier (Sine-Saloum) au vingtième siècle, 1904-1916" in Cordell D. and Gregory J. (Eds), *African Population and Capitalism*, Westview Press, Boulder and London.

- Cordell D. et Piché V., 1990 — "Grandeur et misère de l'analyse matérialiste en démographie : une application au domaine des politiques démographiques", *Révolution et Population — Chaire Quételet 1989*, Académia, Institut de Démographie, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve : 295-310.
- Diouf P. D., 1989 — "Santé familiale et croissance démographique au Sénégal", *Historiens et Géographes*, n° 4-5 : 52-51.
- Ekanem I.I., 1988 - "African Population Policies : Formulation and Implementation in the 1910s and 1980s" in *African Population Conference/Congrès africain de population*, UIESP, Liège : 8.3.1- 8.3.19.
- Fonds des Nations Unies pour la Population, 1990 — *Relever le défi démographique*, Washington D.C., 52 p.
- Gauvreau D. et al., 1986 — "Population et sous-développement : pour un renversement de tendances", in Gauvreau D, Gregory J., Kempeneers M. et Piché V.(Eds) *Démographie et Sous-Développement dans le Tiers-Monde*, Mc Gill, Centre for Developing Area Studies, Montréal : 1-10.
- Gregory J. et Piché V., 1986 — "Démographie, impérialisme et sous-développement : le cas africain", in Gauvreau D, Gregory J., Kempeneers M. et Piché V. (éds) *Démographie et Sous-Développement dans le Tiers-Monde*. Mc Gill Centre for Developing Area Studies, Montréal : 11-46.
- Groupe pour l'Étude et l'Enseignement de la Population (GEEP), 1990 — Documents du Séminaire d'Évaluation des Dossiers Pédagogiques Documentaires sur l'Enseignement de la Population, Saly, novembre, ronéo.
- Historiens et Géographes*, 1989 — numéro spécial, "*Population : compter avec l'école*", n° 4-5, 2° semestre.
- Jemai H., 1981 — "Pour une approche matérialiste des problèmes de population et de développement en Afrique", in Jemai H. (Ed.) *Population et développement en Afrique*, CODESRIA, Dakar : 1-68.
- Kelly V. et Delgado C.L, 1991 — "Agricultural Performance under Structural Adjustment" in Delgado C.L. and Jammeh S. (Eds) *The political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, Praeger, New York : 91-118.
- Le Brun O., 1913 — "Mécanismes de dissolution-conservation-développement de l'artisanat et problématique de l'éducation dans les zones urbaines d'Afrique", BREDA, 21 février.
- Lieberson J., 1986 - "Sommes-nous trop nombreux sur cette planète", *Jeune Afrique*, n° 1355-56, 24 et 31 décembre : 100-14.
- Mané B., 1986 — "Croissance démographique et problèmes alimentaires au Sénégal", mémoire de fin d'études démographiques, IFORD, Yaoundé.
- Marcoux R., 1988 — "Émigration rurale et capacité de rétention des populations : étude d'une centaine de villages de la vallée du fleuve Sénégal", communication au Congrès de l'Association Canadienne des Études Africaines, Kingston, mai. /p. 203/
- Mbodj M., Ciss G. et Baldé P., 1987 — "État et Structures de la population du Sénégal", Commission préparatoire du Conseil Interministériel sur la Politique de Population, Dakar, octobre, 25 p. ronéo.
- Mbodj M. et Becker C., 1989 — "À propos de l'histoire et des populations de l'Afrique Noire : propositions pour de nouvelles approches", *Revue Canadienne des Études Africaines*, n. 23, 1 : 40-53.
- Metge P., 1966 — "Le peuplement du Sénégal", Ministère du Plan, du Développement et de l'Aménagement, 2 tomes, ronéo.
- Sai F.T., 1986 — "Population and Health : Africa's Most Basic Resource and Development Problem", Berg R.J. and Whitaker-Seymour J. (éds) *Strategies for African Development* : : 129-54.
- Sai F.T., 1988 — "Key Issues and problems in African Population Policy in the 1990s", in *African Population Conference / Congrès africain de population*, UIESP, Liège, p. 8.3.21-8.3.36.
- Sarr I., 1988 — "Étude de la situation démographique à partir de l'analyse des sources", Commission préparatoire du Conseil Interministériel sur la Politique de Population, Dakar, février, 25 p. ronéo.
- Savané L., 1988 — *Populations — un point de vue africain*, Anvers, EPO, 219 p.
- Sène R., 1989 — "Il est nécessaire de maîtriser la fécondité afin d'atteindre nos objectifs", interview, *Pop Sahel*, n° 9, mai : 20-23.
- Sénégal (République du), Archives Nationales, 1904 22 G 19 — "Recensement général de l'AOF".
- Sénégal (République du), Direction de la Statistique, 1980 — "*Situation économique du Sénégal*".
- Sénégal (République du), Direction de la Statistique, 1981 — "Enquête sénégalaise sur la fécondité (ESF/1978) : Rapport national d'analyse", 2 vol.
- Sénégal (République du), Direction de la Statistique, 1981 — "Recensement Général de la Population d'avril 1976 (RGP/1976) - Analyse des résultats nationaux", 101 p.
- Sénégal (République du), Direction de la Statistique, 1988 — *Enquête Démographique et de Santé au Sénégal — 1986*, Direction de la Statistique et Institute for Resource Development / Westinghouse, 174 p.
- Sénégal (République du), Direction de la Statistique, 1989 — "Les principaux résultats provisoires du Recensement Général de la Population et de l'Habitat du Sénégal (RGPH/1978)", déc., 21 p.
- Sénégal (République du), Ministère du Plan et de la Coopération 1988 "Déclaration de la Politique de Population (DPP) ", [Division des Ressources Humaines], avril, 21 p.

- Sénégal (République du), Ministère du Plan et de la Coopération, 1988 — “Projet de Développement des Ressources Humaines”, [Division des Ressources Humaines].
- Sénégal (République du), Ministère du Plan et de la Coopération, 1989 — “Déclaration de la Politique Nationale de Santé”.
- Sénégal (République du), Ministère du Plan et de la Coopération, 1989 — “Plan d’orientation pour le développement économique et social 1989-1995 (VIII<sup>e</sup> Plan)”, 261 p.
- Sénégal (République du), Direction de la Planification, 1991 — “Synthèse de la situation démo-économique et sociale du Sénégal”, [Division des Ressources Humaines], 155 p.
- Sénégal (République du), Direction de la Planification, 1990 — “Tableau de bord annuel de la situation sociale au Sénégal”, [Division des Ressources Humaines], 77 p.
- Sénégal (République du), Direction de la Planification, 1991 — “Premier Programme d’Actions et d’Investissements Prioritaires en matière de population (PAIP)” — [Direction des Ressources Humaines], février.
- Tall-Thiam K., 1989 — “Démographie et Urbanisation à Dakar : le processus de la “taudisation” de la Médina Est”, *Historiens et Géographes*, n° 4-5 : 43-51.  
/p. 204/
- Thiongane A., 1987 “Un avenir incertain parce que les ressources se font rares”, Interview, *Pop Sahel*, n° 3, juillet : 16-17.
- UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l’Enfance), 1990 — *La situation des enfants dans le monde* — 1991, 128 p.
- Vallin J., 1989 — *La population mondiale*, Paris, La Découverte, 129 p.
- Verrière L., 1965 — “La population du Sénégal”, Thèse de Droit, Université de Dakar, 220 p.
- Zachariah K.C. et Nair N.K., 1980 — “Sénégal : Structures des migrations internes et internationales au cours des dernières années”, World Bank Staff Working Paper n° 415, Washington, 39 p.