

Equipe de recherche
L'espace urbain comme enjeu :
Modèles de Sociabilité, stratégies
de pouvoirs et pratiques sociales.

Equipe associé à l'U.R. 403
"Stratégies de pouvoir et accès à
l'espace urbain" du Département D
"Urbanisation et Socio-Systèmes Urbains")
de l'office de la Recherche
Scientifique et Technique Outre-Mer
24 rue Bayard
75008 PARIS

RAPPORT DE MISSION

EFFECTUE AU SENEGAL. DANS LA REGION DE THIES.

DU 17 AVRIL AU 14 MAI 1984

PAR ETIENNE LE ROY. LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE

JURIDIQUE. UNIVERSITE DE PARIS I

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 21906

Cote : B

Dans le cadre de l'équipe de recherche cités en référence et en vue de contribuer à la vérification de certaines de nos hypothèses communes, j'ai réalisé en étroite association avec le centre ORSTOM de Dakar une mission dans les villes de Thiès et de M'Bour pour lesquelles j'avais reçu l'autorisation de Monsieur le Ministre de la Recherche Scientifique et Technique du Sénégal numéro 1493/SERST en date du 24 Mars 1984.

Pour la bonne intelligence de la démarche poursuivie et des conclusions susceptibles d'être tirées à terme de tels travaux, je rappellerai en quelques lignes le profil général de mes recherches au Sénégal depuis 1969, les options initiales de mes travaux sur le terrain en 1984, les contacts pris et la nature des données accumulées et, enfin les prolongements à venir de telles recherches.

I - QUINZE ANS DE RECHERCHE SUR LES PROBLEMES FONCIERS SENEGALAIS

Je travaille en tant qu'anthropologue du Droit sur les problèmes sénégalais depuis 1969 en ayant privilégié les questions foncières, le milieu rural et une approche du phénomène juridique dans les domaines de l'élaboration puis de l'interprétation des textes (principalement la loi sur le domaine national, la réforme territoriale de 1972, le code des domaines de l'Etat de 1976), de leur application et leurs effets multiples. J'ai consacré à ces divers thèmes une partie importante de mes publications scientifiques et deux ouvrages, l'un portant sur "les communautés rurales sénégalaises" l'autre sur "le dossier agraire de l'Afrique de l'Ouest", sont actuellement en attente d'impression chez des éditeurs parisiens. Sans que ces thèmes aient été épuisés par ces diverses publications, il m'a semblé cependant nécessaire d'élargir l'angle d'attaque pour tenir compte des aspects les plus significatifs des travaux du réseau international de chercheurs sur la question foncière en Afrique Noire dont je suis un des animateurs. Dans le cadre de ce réseau et des deux colloques internationaux que nous avons organisés à Paris en 1980 et à Saint-Riquier en 1983 (et où il a été beaucoup question du Sénégal, voir Enjeux Fonciers en Afrique Noire. Paris ORSTOM. Karthala 1983 (425 p.), nous avons lié la problématique foncière à la concrétisation de matrices spatio-temporelles comme modes de penser et d'organiser l'espace, par la médiation des politiques de territoire, aux échelles mondiales, nationale, communale et familiale. Toujours dans le cadre de ce réseau, nous avons consacré une recherche collective aux deux premiers niveaux de l'analyse, les déterminants internationaux et nationaux, dans "les politiques foncières de l'Etat en Afrique Noire, enjeux et perspectives", rapport non publié. Enfin, lors du

colloque de Saint-Riquier (colloque qui devait avoir lieu initialement en Haute-Volta) nous avons commencé à traiter des "pratiques foncières locales dans la production et la reproduction de l'espace", sujet absolument neuf donc difficile à traiter synthétiquement. Une de nos conclusions a été d'approfondir le caractère de rapport social de la relation foncière en concrétisant le lien existant entre les politiques foncières et les politiques du territoire. J'ai alors formulé un projet de recherche qui a été accepté par les diverses instances citées en référence et financé dans le cadre du programme MIR N. 83L0443.

II - LES OPTIONS INITIALES DE L'ENQUETE DE TERRAIN

Cette mission marque un triple infléchissement de mes travaux précédents.

- J'élargis à l'espace urbain les travaux précédemment consacrés à l'espace rural, sans introduire de clature entre ces espaces, différents mais non opposés. Pour moi, la ville est la continuation de la campagne par d'autres moyens, dès lors qu'elle s'inscrit dans des milieux (wolof et Sereer dans le cas de cette mission) qui n'ont pas de tradition urbaine précoloniale (voir E. LE ROY. "Pouvoir et société en Sénégambie, du lamanat Sereer au royaume wolof du Cayor". B. IFAN. à paraître). Se posent alors des problèmes de continuités et de différenciation relative permettant d'identifier l'originalité des représentations de la ville et les problèmes de gestion urbaine que cela peut poser.

Par ailleurs, sous l'angle des disciplines académiques, l'approche d'anthropologie prend fondamentalement le pas sur l'optique juridique. Je considère ici la ville comme fait social total et non pas le droit foncier ou le code communal. Ceci ne veut pas dire que je néglige les ressources du discours juridique (identification des normes souhaitées ou imposées, mode officiel de gestion urbaine). Au contraire, il faut certainement être juriste, historien et publiciste pour saisir le sens de l'intervention des administrations régionales et communales dans l'espace urbain. Je songe en particulier aux problèmes délicats d'élaboration et d'application des budgets communaux au regard des principes de la comptabilité publique. Je pense également aux règles applicables aux lotissements, à l'immatriculation, au cadastre... et la façon plus générale au fonctionnement au jour le jour des services communaux. La comparaison entre les canons rigoureux du droit sénégalais et les pratiques effectives permet de dégager les distances culturelles qui offrent autant d'interstices aux détournements du droit et au contournement des institutions. Mais, restant toujours anthropologue, je considère ces inadaptations relatives et ces "résistances traditionnelles du droit moderne" pour

reprandre le titre, célèbre au Sénégal, d'une étude de mon maître Michel ALLIOT comme une réponse obligée à un modèle administratif inadéquat. Ainsi je postule davantage le besoin de changer ce modèle de référence que d'y faire rentrer, coûte que coûte, les populations.

J'ajouterai seulement que la présente mission, réalisée dans des villes où se cotoient toutes les ethnies du Sénégal, a largement renforcé ma problématique pluri-culturelle ne serait ce que parce que cette mission a débuté à l'université des Mutants à Gorée, où j'ai participé aux deux dernières journées de la session d'avril consacrée au thème : "l'administration dans un contexte pluri culturel". (Compte rendu dans la revue Politique africaine septembre 1984. Vol. 15).

- Le dernier infléchissement tient enfin au type de questionnement : passer de la lecture de la structure normative (tendanciellement idéale) à une évaluation plus factuelle (et donc plus quantifiable) des pratiques sociales dans des espaces urbains concrets.

Ceci doit permettre de saisir et de pondérer les stratégies de certains acteurs de relativiser certains faits de pouvoir dans la gestion urbaine et d'en identifier éventuellement d'autres.

Considérant la place de l'Etat dans la vie sénégalaise (comme héritage colonial), j'ai cru qu'il était nécessaire, pour ne pas confondre la démarche volontariste des administrations sénégalaises avec les pratiques sociales complexes des administrés, de distinguer deux phases et ainsi d'opérer l'enquête en deux temps.

Dans un premier temps, en avril et mai 1984, j'ai tenté d'opérer une "radiographie" des administrations intervenant dans les espaces urbains de Thiès et de M'bour. L'image de la radiographie suggère que je me suis intéressé à la "structure interne", aux agencements du squelette plus qu'aux détails plus superficiels d'une "physiologie" administrative captivante mais que je ne pouvais pas facilement saisir dans toute sa complexité durant une période d'observation aussi brève.

Dans un second temps, en Octobre 1984, je ferai parallèlement une radiographie des positions des administrés en privilégiant les attitudes positives, attentistes ou négatives face à l'action administrative. Il est en effet évident que la crise mondiale se reflète sur la crise des finances des collectivités locales au Sénégal. Lorsque s'y ajoutent la sécheresse et la migration des ruraux vers la ville, la gestion de la ville devient hasardeuse, pour ne pas dire tentative de résolution de la quadrature du cercle.

III - LES CONTACTS PRIS ET LES PROBLEMES ABORDES AU COURS DE CETTE PREMIERE MISSION

Je passerai rapidement en revue les contacts hors programme et ceux avec mes correspondants scientifiques désignés par mon autorisation de mission pour préciser les principaux entretiens à Thiès et M'Bour.

A- CONTACTS PRELIMINAIRES

Lors de chaque séjour au Sénégal, je prend régulièrement contact avec mes collègues enseignants et chercheurs de la faculté des sciences juridiques et économiques et de l'IFAN. En dépit des événements universitaires j'ai pu être associé à l'intéressant projet de réunir à l'automne prochain une table ronde sur "la loi sur le domaine national et son interprétation" (titre provisoire). J'espère que ma seconde mission coïncidera avec cette table ronde. J'ajouterai cette année des échanges intéressants avec le directeur du CREDILA, Mr le Professeur KADER BOY. Un programme de recherche conjoint sur la question foncière au Sénégal pourrait être envisagé, en liaison avec ENDA, en vue de la mise en place d'un observatoire du foncier au Sénégal (dans le cadre du programme que tente de concrétiser dans nombre de pays africains francophones, le réseau sur la question foncière en Afrique Noire. Un autre point d'observation pourrait être trouvé dans la vallée du fleuve, à la suite des nombreux contacts amicaux avec M. Mamadou WANE, directeur du personnel de l'OMVS.

Parallèlement, j'ai pris contact avec mes correspondants désignés. Ce fut un plaisir d'y découvrir un vieil ami M. Mamadou NIANG de l'IFAN, qui a été associé à mes travaux depuis 1967 et avec lequel j'ai toujours beaucoup travaillé, puis avec M. Mamadou THIAM, directeur de l'aménagement du territoire et également connu depuis 1969. Sur la suggestion de mes correspondants, j'ai remplacé l'étude des villes de Tivaouane et de Louga par celle de M'Bour où les problèmes spécifiquement urbains sont beaucoup plus caractéristiques que sur les escales ferroviaires. Mon troisième correspondant, Cheix Ba, du département de géographie n'a pu se libérer de ses charges d'assesseur du doyen de la faculté des lettres pour me rencontrer.

B - CONTACTS DIRECTS, EN RAPPORT AVEC L'ETUDE DES STRATEGIES URBAINES A THIES ET M'BOUR

Compte-tenu de ces contacts initiaux et d'un (trop) long week-end pascal, je disposais de douze jours pour travailler à Thiès, sur les services régionaux et communaux et de sept jours pour opérer une démarche

comparative sur la ville de M'Bour.

Compte-tenu des disponibilités dans uns et des empéchements des autres, et malgré les prises de rendez-vous antérieures, le programme d'emploi du temps a été constamment modifié et certains choix initiaux n'ont pu être concrétisés. Il conviendra peut être de compléter certains contacts en Octobre 1984 ou ultérieurement.

- Lors de mon premier contact avec la gouvernance de Thiès, j'ai été orienté vers le responsable des collectivités locales, M. N'DIAYE, lequel s'est révélé le meilleurs des mentors. Mais, en faisant le bilan de l'ensemble des services concourant à l'administration régionale, nous avons identifié, sur la base de soixante deux services, qu'une cinquantaine d'entre eux pouvaient avoir une action, directe ou médiatisée, sur la gestion urbaine. Le chiffre est important en soulignant la complexité de l'organigramme administratif et l'enchevêtrement des compétences qui en résulte selon que les services dépendent ou non de départements ministériels dont les actions se coordonnent ou se concurrencent. Considérant qu'il me fallait en moyenne six heures pour rencontrer le chef de service et ses collaborateurs proches ou éloignés et, avec eux, identifier leurs compétences puis les modalités particulières de réalisation des tâches, l'étude systématique de chacun des services demandait (en réduisant au maximum les délais) un mois plein. Ne pouvant y consacrer qu'une petite semaine, j'ai sélectionné avec mon mentor, M. N'DIAYE, les services ou personnalités suivantes :

- l'adjoint administratif du gouverneur : A. CAMARA
- l'adjoint du préfet Cheix N'DIAYE
- la Direction Générale de l'urbanisme et de l'habitat (directeur M. SECK) section d'urbanisme (MM. U. DARY, Mustapha N'DIAYE)
- la direction des domaines, en particulier le chef du bureau de la conservation foncière Cheik DIOP.
- le juge de paix directeur, M. BACHIROU NIANG
- la direction du cadastre, M. FALL titulaire et M. DIALLO son adjoint
- la direction régionale de la statistique (M. GUEYE)
- l'agence régionale d'OHLM (chef d'agence M. FALL, adjoint M. BA
- le trésorier payeur, en particulier comme receveur municipal de la ville de Thiès (MBENG M. BAYE)

On devine dans ces choix trois centres d'intérêts.

- 1) - étude des compétences selon le principe de la hiérarchie administrative,
- 2) - l'espace est le principal facteur

appréhendé comme territoire communal, espace bati, bienfonds etc ...

3) - il est nécessaire d'examiner au moins autant les moyens d'accumuler les données que de multiplier les statistiques. Ceci permet d'expliquer pourquoi les statistiques sont divergentes de service à service, ainsi dans le domaine de l'évaluation des croits démographiques des villes étudiées depuis le dernier recensement de 1976. Pour la ville de M'bour, la gouvernance de Thiès proposait le chiffre de 39 441 au 30 Juin 1984 soit un accroissement de 2,9 % par rapport à 1976. Mais, à M'Bour, tous les services nous ont donné une évaluation donnant cinquante mille personnes (+ 30 %). La différence tient dans le facteur pertinent. Les statistiques régionales enregistrent les seules déclarations volontaires de ceux qui se disent "urbains". Les autorités locales prennent en compte tous ceux qui sont présents dans l'espace communal donc, éventuellement, les migrants temporaires qui n'en sont pas moins utilisateurs des services communaux.

b) Les administrations communales

Le tableau suivant résume en quatre colonnes les principales fonctions et les titulaires des services existants que j'ai rencontré à Thiès et à M'Bour, puis les dates des rencontres.

FONCTION	COMPETENCE	TITULAIRE		DATE DE VISITE
		A THIES	A M'BOUR	
Président du Conseil Municipal	Remplace le maire dans les chefs-lieux de région	Papabdoulaye DIOP	↓	25 AVRIL
	Conseil dissout et délégation spéciale	→	Commission présidée par le préfet BATHILY	7 MAI
Administrateur et son adjoint	Chef de l'administration communale	Lamine SEYDI	—	4 MAI
		Mme DENG	—	25 AVRIL
Secrétaire Général	Coordinateur des Services	XXX	I. MBODJ	26 AVRIL
Etat Civil	enregistrement naissances, mariages et décès	XXX	Malick DIAQUE	7 MAI
Finances	Comptes dépenses recettes	S. THIAN	Balicar KIN	27 AVRIL
Gestion des personnels	219 à Thiès - 46 à M'Bour	M. N'DIAYE	(cf S.G.)	26 AVRIL
Recensement	Fiscalité minimum fiscal 4ème cat.	XXX	Serique SAMB	7 MAI
Agent Voyer	Chef des services Techniques	non recensé	Mamadou L. SECK	8 MAI
Archives		Ay dara	—	27 AVRIL

c) Antennes départementales ou locales de services antionaux ou régionaux à M'Bour.

- Service départemental des domaines de M. N. MDIR
- Percepteur Youssoupha SEDHIOU
- Commissariat urbain
- Service des Peches (Mustapha DIANE)
- Service départemental du développement social (planning familial Mme DIENG).

IV PREMIERS RESULTATS ET PROLONGEMENT A VENIR

Je dois revenir ici aux trois questions abordées dans le point 2:

- 1) Qu'est-ce que la ville ?
- 2) Quelle est la distance culturelle ?
- 3) Quelles sont la portée et l'effectivité de l'action de l'administration ?

1) la réponse à la question 1) qu'est-ce que la ville ? est particulièrement décevante, quel que soit l'angle sous lequel le problème est abordé, l'absence d'une tradition urbaine propre rend les clivages particulièrement hasardeux. Mais le point d'accord général est que la ville est un lieu où il a des bornes fontaines, de l'électricité et un service de nettoyage des ordures. Cette perception utilitariste est rarement approfondie et cette absence de tradition urbaine pose nécessairement de nombreux problèmes aux administrateurs. On retrouvera cette question dans nos enquêtes d'octobre 84 et dans le point 3.

2) la distance culturelle. Cette distance m'apparaît de moins en moins entre un appareil d'Etat et des ethnies "préservées" mais à travers l'existence de quatre types de cultures qui interviennent dans des registres et à des échelles différentes et qui ne sont pas compétitives s'il existe des "brokers" (médiateurs) pour assurer le passage d'un média à l'autre.

- la culture officielle "à la française" est élitaire, administrative, fortement juridique ou normalisante, totalement assimilée par le Haut appareil de l'Etat, moins comprise à mesure qu'on descend la hiérarchie des services vers la base.

- la culture commune "wolophone". Elle est commune parce que partagée par une très large majorité de sénégalais (- 80 %) et qu'elle est plus populaire. Culture concrétisant une modernité non occidentale, islamisée sans

être radicale, c'est la culture des relations sociales du quotidien, spontanément invoquée et en fonction de laquelle tous les clivages de la culture officielle sont repensés et réinterprétés. Si cette culture n'est pas urbaine, elle consolide cependant pour l'essentiel l'action administrative officielle en légitimant la structure hiérarchique par les clivages "traditionnels".

- la culture arabo-islamique était autrefois très minoritaire, si on suit les anciens travaux de QUESNOT, MARTY, etc ... Elle semble se développer fortement avec l'influence des bailleurs de fonds saoudiens dans l'enseignement de l'arabe dans les medersa, les écoles coraniques de quartiers etc ... Les efforts récents pour clarifier la formation des maîtres par le Ministre de l'Education Nationale vont également dans ce sens. Cette culture vise, le renoncement et la purification dans sa dimension sufi mais n'est pas exempte de contestations du "mauvais prince" (voir C. COULON Le marabout et le Prince Paris 1982 Pedone).

- Les cultures ethniques résiduelles restent présentes tant dans l'organisation résidentielle des quartiers que dans les comportements les plus quotidiens. C'est la culture de l'intimité, la dimension familiale et locale de "l'être-au-monde". Ses implications seront approfondies lors de la prochaine enquête.

A travers cette mission, il apparaît clairement que ce n'est pas le pluri-culturalisme lui-même qui fait problème (car c'est un phénomène assez universel) mais l'orientation spécifique de ces diverses cultures et ainsi la possibilité de jeter des ponts entre ces cultures, d'identifier des zones de recouvrement permettant de fonder l'unité des pratiques administratives depuis le haut de la hiérarchie jusqu'à la base, ce qui n'est pas toujours le cas au Sénégal. Si je ne possède pas assez de matériaux pour pouvoir généraliser, je dois toutefois lier ce deuxième point avec le suivant.

3) Portée et efficacité de l'intervention de l'administration.

En premier approximation, il faut relever ici une situation de crise dans la gestion urbaine. Cette crise est inquiétante pour l'avenir mais non pour la paix sociale immédiate et on ne peut imputer une responsabilité particulière de cette crise à des administrations en particulier. On peut seulement dire que l'administration a sa part de responsabilités pour ne pas avoir adapté ses

structures et, peut-être, ses normes à l'évolution de la situation qui se caractérise par un risque d'implosion de la ville agressée par les effets conjugués de la crise mondiale et de la sécheresse.

Voilà en effet des villes qui ont pris 30 % de population en huit ans, avec des budgets qui plafonnent pour les dépenses de fonctionnement, varient de façon imprévisible pour les investissements et montent irrésistiblement pour les dépenses de personnel. Parallèlement, le nombre d'agents baisse dangereusement puisque l'encadrement passe à M'Bour en huit ans de un agent pour 780 hts à 1 pour 1280 en 1984. Par ailleurs, à M'Bour, le budget de 1983-84 est inférieur en francs courants à celui de 1977-1978. Les moyens d'intervention s'étiolent donc comme peau de chagrin.

Dans ces conditions, tout devient problème : la rentrée du minimum fiscal, les droits d'octroi, les ordures ménagères, les factures d'eau et d'électricité, le lotissement de nouveaux quartiers, etc ...

Les problèmes communs à toutes les villes prennent une acuité dans les villes tropicales et singulièrement ici en raison de retards pris ces deux dernières années dans ces domaines et d'attitudes nouvelles des populations refusant tout investissement humain, récusant le principe de la participation aux frais de la vie citadine, ("grève" de l'impôt) et s'en remettant, de façon générale, totalement à l'Etat. Cette attitude de "démission", et cette lassitude qui sont la réponse à des rêves qui ne pouvaient qu'être déçus, appartiennent à ce phénomène social complexe que je dénomme "crise du mode de gestion urbaine" et qui fera l'objet de l'essentiel de mes analyses lors de la prochaine mission.

J'ajouterai seulement que des solutions à cette crise semblent pouvoir être imaginées sur place mais imposent des modifications sensibles des politiques administratives par une meilleure prise en compte de la culture commune.