

Crise urbaine et contrôle social à Pikine

Bornes-fontaines et clientélisme

M Vernière (1) a décrit dans son étude sur Pikine, ville située à une douzaine de km de Dakar (carte n° 1), la chronologie et les formes spatiales de la croissance de cette petite agglomération. Né de la volonté des autorités coloniales de contrôler la croissance urbaine du Cap-Vert, Pikine s'est développé à partir de 1952. Cette volonté politique n'était en fait que la poursuite de politiques urbaines autoritaires visant à faire de Dakar une zone à même de jouer le rôle politique et économique défini par la France (2) : si les alibis de cet urbanisme ont changé (lutte contre les épidémies (3) (4), lutte contre les « encombrements humains » (5), aménagement urbain rationnel, etc.), chaque phase a concouru à accentuer la ségrégation spatiale.

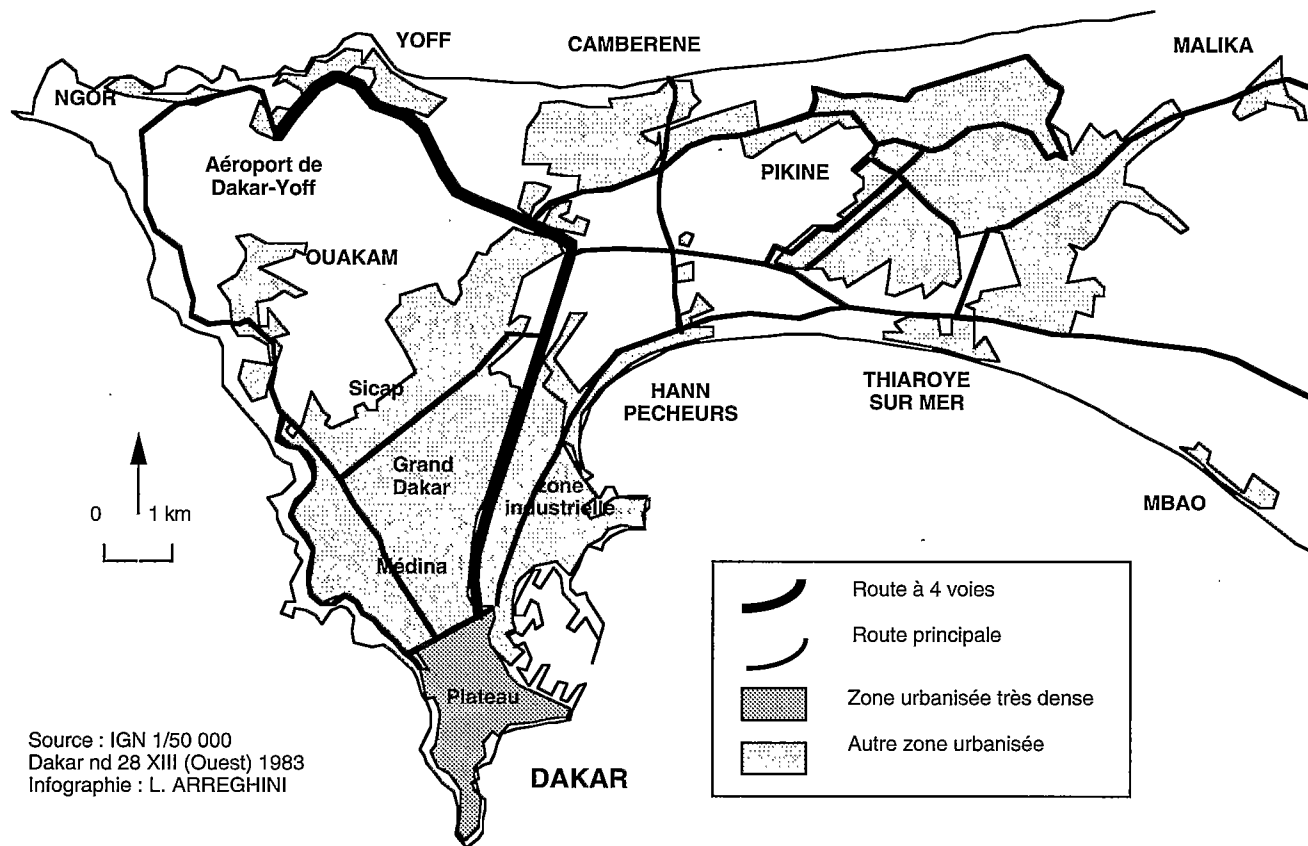
Le pari était particulièrement audacieux pour Pikine. La décision d'installer dans des dunes de sable inhospitalières des dizaines de milliers de personnes, à plusieurs kilomètres de la ville, sans qu'aucun emploi, école, structure sanitaire ou transport n'ait été planifié en conséquence, a laissé bon nombre de cadres coloniaux dubitatifs quant au possible succès d'une telle opération.

L'étude rétrospective des cartes et des photographies aériennes permet de situer les phases de la croissance urbaine.

Un urbanisme non contrôlé ?

Pikine s'est développé dans la zone de Dagoudane-Pikine, entre les villages lébou traditionnels de Cambérène, Yembeul, Thiaroye Guedj et, plus récemment, de Thiaroye-Gare.

PIKINE : SITUATION DANS LA PRESQU'ILE DU CAP VERT



Source : IGN 1/50 000
Dakar nd 28 XIII (Ouest) 1983
Infographie : L. ARREGHINI

Les premières installations ont commencé en 1952 selon une procédure identique à celle qui a donné lieu dès 1949 à la création des quartiers de Ben Tally dans ce qui allait devenir Grand Dakar (6). Les premiers « déguerpis » se sont installés sur d'anciens terrains appartenant à l'armée dans le lieu-dit de Dagoudane, non loin des villages lébou (carte n° 2-1).

Un double processus d'urbanisation

La carte de l'expansion spatiale de la ville en 1960/1961 (carte n° 2-2), fait apparaître un double phénomène : développement de la zone issue des déguerpissements et croissance en tache d'huile des villages lébou, notamment de Cambérene, Thiaroye-Gare et Yembeul.

Ce phénomène est confirmé et amplifié par la suite. La carte d'expansion spatiale en 1966/1967 (carte n° 2-3) montre une véritable partition de l'espace urbain opposant grossièrement la partie occidentale de la ville, correspondant aux quartiers réguliers dits de *Pikine ancien* et de *Pikine loti récent*, à la partie orientale, correspondant aux quartiers irréguliers apparemment nés de la croissance des villages lébou.

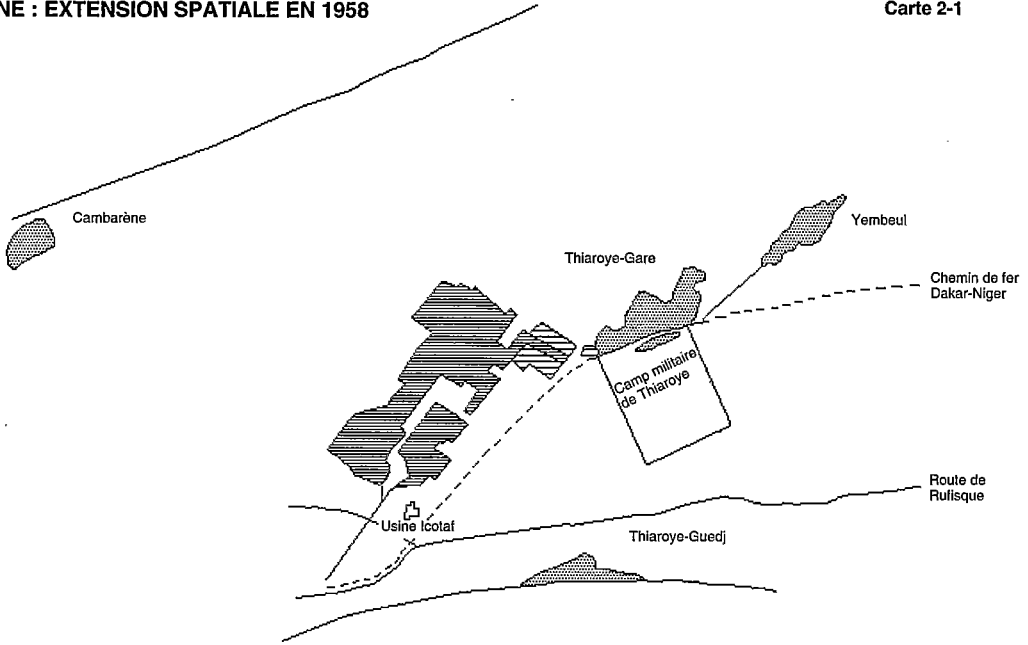
La carte de 1986 (carte n° 2-4) montre une accélération de ce double phénomène, marqué à la fin des années 70 par une croissance plus rapide des quartiers irréguliers que des quartiers réguliers. Les estimations de populations (7) que nous avons pu faire confirment l'importance de ce phénomène (carte n° 3). Trente ans après sa création, la « ville nouvelle » de Pikine compte plus d'habitants dans sa partie irrégulière que dans sa partie régulière. Le résultat paradoxal de cette politique urbaine volontaire est illustré par la carte 4 montrant une véritable dualité paysagique entre *Pikine régulier* et *Pikine irrégulier*, à l'avantage de ce dernier.

(1) M. Vernière, *Dakar et son double. Dagoudane Pikine. Volontarisme d'État et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde*. Imp. nationale, 1977.

(5) R. Collignon, « La lutte des pouvoirs publics contre les "encombrements humains" à Dakar », *Canadian Journal of African Studies*.

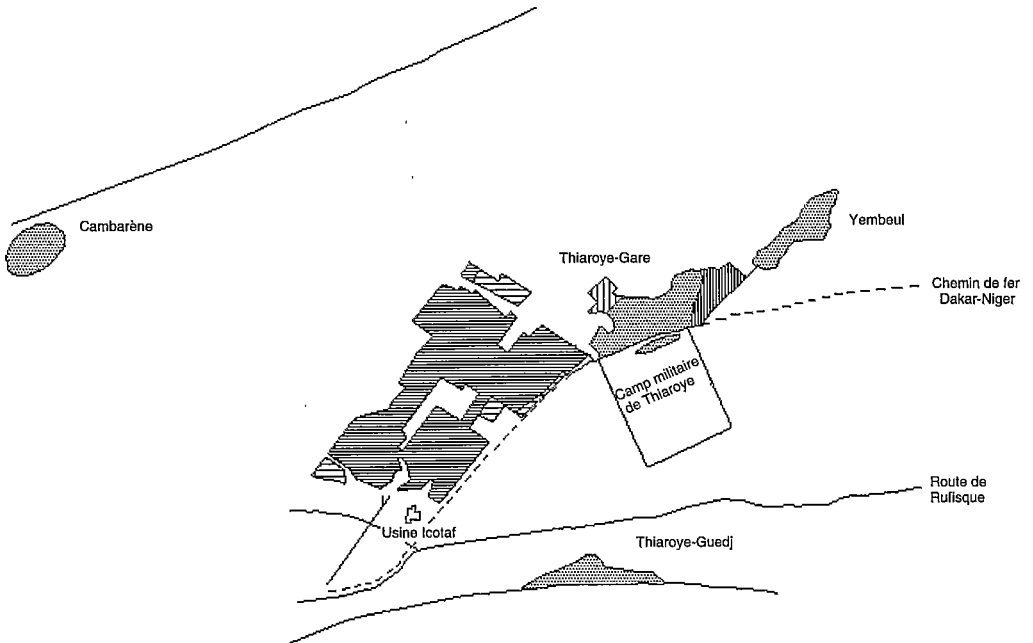
PIKINE : EXTENSION SPATIALE EN 1958

Carte 2-1



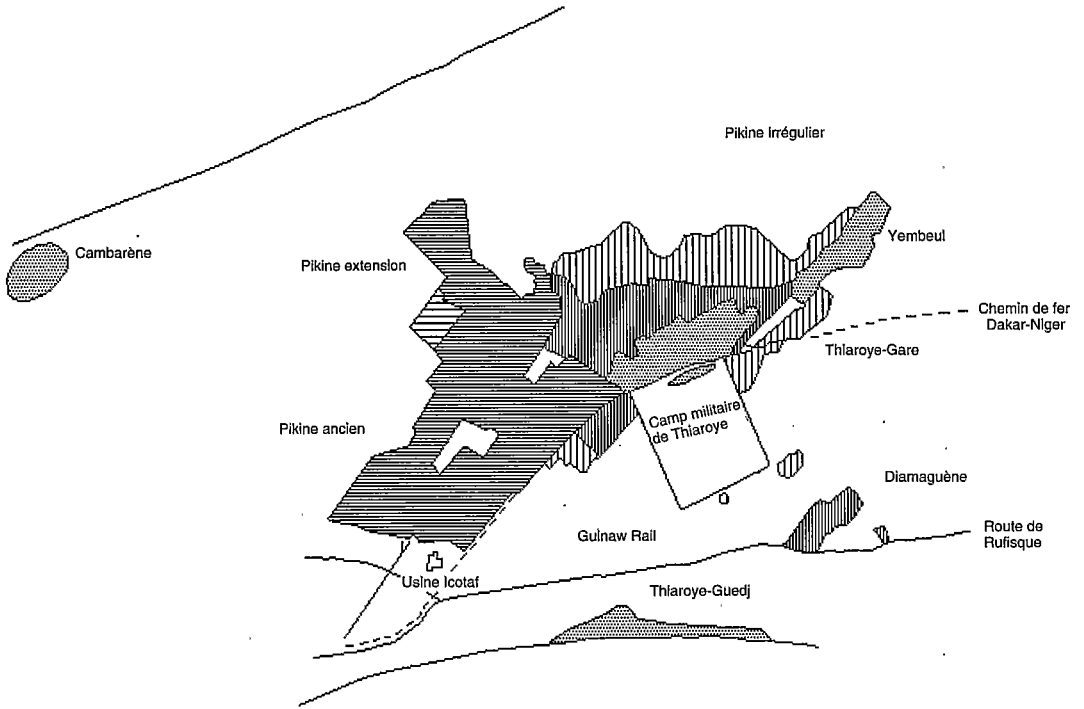
PIKINE : EXTENSION SPATIALE EN 1960/61

Carte 2-2



PIKINE : EXTENSION SPATIALE EN 1966/67

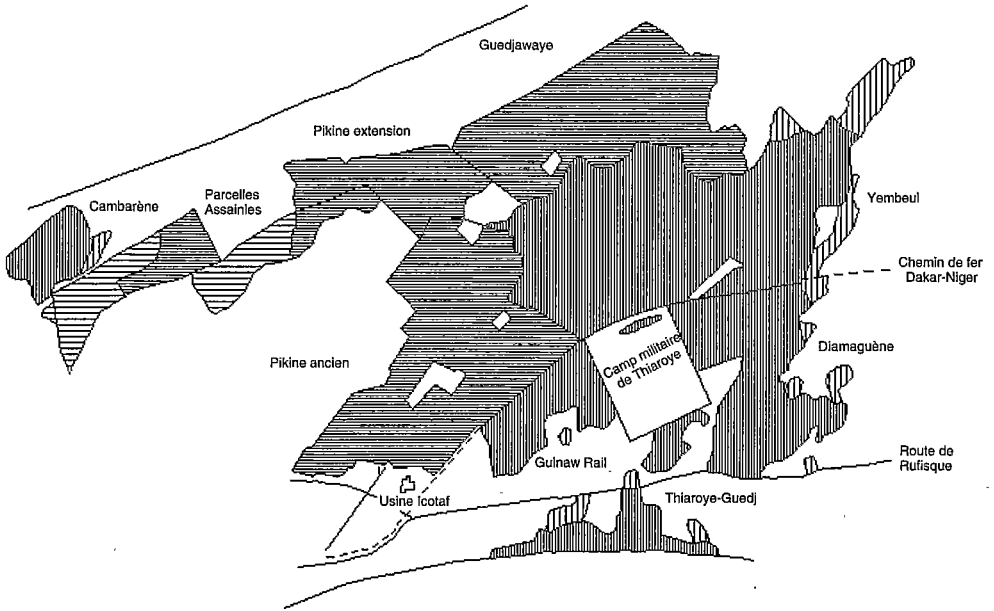
Carte 2-3



- Zone à structure villageoise dominante
- Zone régulière : espace en cours d'urbanisation
- Zone régulière : espace urbanisé
- Zone irrégulière : espace urbanisé

PIKINE : EXTENSION SPATIALE EN 1980

Carte 2-4

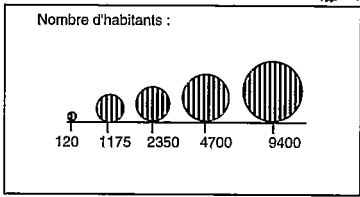
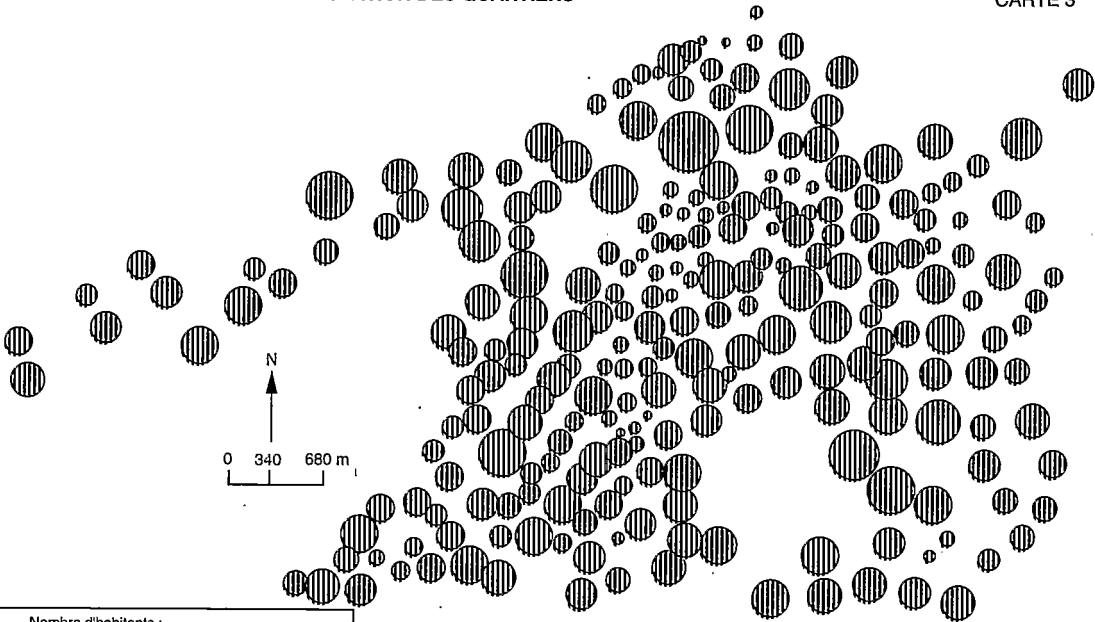


- Zone irrégulière : espace en cours d'urbanisation

Source : Photo-Interprétation G.Salem, De Blomac Mission AO 390/50 1960/61
 Infographie : G. SALEM, L. ARREGHINI,

PIKINE : EVALUATION DE LA POPULATION DES QUARTIERS

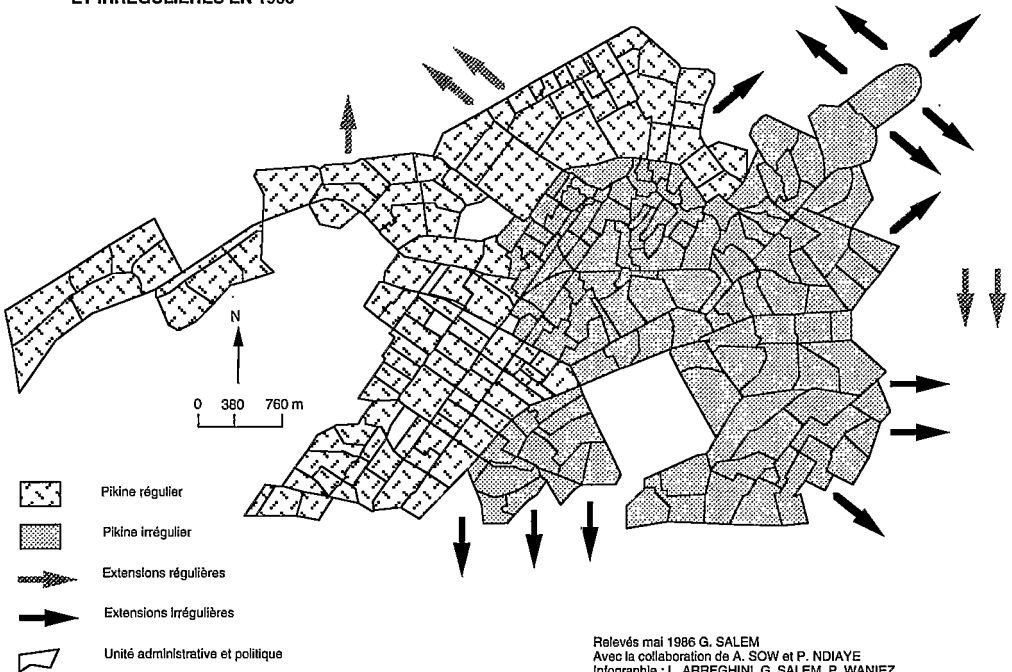
CARTE 3



Relevés 1986/87 G. SALEM
Avec la collaboration de A. SOW, P. NDIAYE, A. TRAORE, I. BADJI
Infographie : L. ARREGHINI, G. SALEM, P. WANIEZ

PIKINE : LES VILLES REGULIERES ET IRRÉGULIERES EN 1986

CARTE 4



Relevés mai 1986 G. SALEM
Avec la collaboration de A. SOW et P. NDIAYE
Infographie : L. ARREGHINI, G. SALEM, P. WANIEZ

Un processus d'urbanisation inégal : l'exemple des bornes-fontaines

Nous avons souligné la grande impréparation de l'installation de Pikine. L'étude de la dynamique de l'équipement de la ville constitue une autre porte d'entrée sur les mécanismes ayant conduit à cette croissance inégale de la ville.

La carte des bornes-fontaines publiques (carte n° 5), installées par la SONES (Société nationale des eaux du Sénégal), montre qu'elles sont réparties dans l'espace selon une logique qui n'a que peu de choses à voir avec la partition de l'espace faite selon des critères juridiques et paysagiques. Sur les 387 bornes-fontaines publiques recensées par nos soins en 1987, 219 étaient localisées dans la ville irrégulière. Si ce chiffre ne signifie évidemment pas une meilleure desserte en eau potable des quartiers irréguliers — une forte proportion de parcelles des quartiers réguliers bénéficient de branchements personnels à l'eau courante —, il montre que ces zones, sans existence juridique légale, trouvent des formes de reconnaissance de l'État allant jusqu'à l'installation d'équipements collectifs. Une analyse plus approfondie montrerait que certains quartiers irréguliers sont équipés en meilleure part que des zones régulières.

L'examen de la géographie d'autres équipements collectifs livre, avec quelques nuances, le même lot de paradoxes : la géographie de l'habitat (8) dessine une étrange carte où l'habitat en dur domine dans les zones irrégulières tandis que certaines zones régulières sont majoritairement construites en matériaux précaires !

Le simple examen des cartes de croissance de la ville et de la localisation des bornes-fontaines pose de nombreuses questions :

— Comment expliquer la perte, apparente, du contrôle urbain par les autorités ?

— Quelles sont les raisons du développement si rapide de la ville irrégulière entre 1961 et 1966, de son accélération à la fin des années 1970 ?

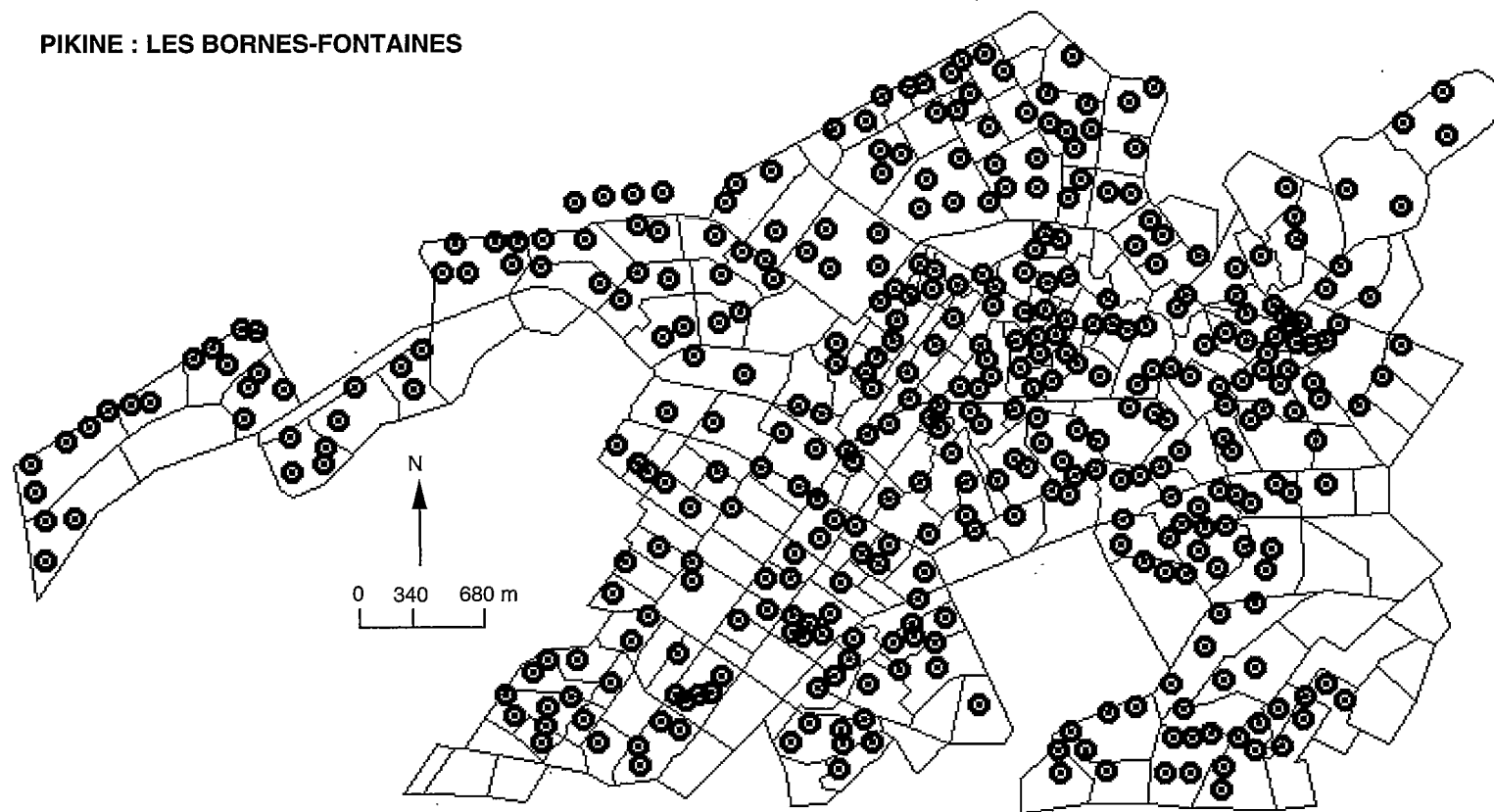
— L'opposition juridique entre des quartiers régulièrement installés et des quartiers irrégulièrement installés, la partition paysagique entre une ville grossièrement lotie et des quartiers apparemment anarchiques, sont-elles synonymes de dualités sociales, économiques, culturelles, politiques ?

— Par quels mécanismes des quartiers irréguliers se trouvent-ils pourvus en équipements collectifs ?

En bref, par quels jeux sociaux et territoriaux est-on arrivé à une situation inverse à la volonté officielle des autorités ?

(8) G. Salem, C. Marois, « De l'analyse à la description : morphologie de l'habitat, dynamiques spatiales et paysages urbains à Pikine (Sénégal) », *Statistiques impliquées*. Seminfo V. ORSTOM, 1992, colloques et séminaires.

PIKINE : LES BORNES-FONTAINES



⊙ Emplacement de la borne-fontaine

Relevés 1986/87 G. SALEM
Avec la collaboration d'A. SOW, P. NDIAYE, A; TRAORE, I. BADJI
Infographie : L. ARREGHINI, G. SALEM, P. WANIEZ

Du contrôle social au contrôle territorial ou la politique au secours de la ville

La rapidité et les formes anarchiques de l'urbanisation dans les villes d'Afrique posent avec un intérêt renouvelé la question des relations entre contrôle social et contrôle territorial. Cette question, qui constitue le nœud de la problématique géographique, est au sens premier du terme politique. Nous avons montré dans des études précédentes (9) (10) comment le BDS (Bloc démocratique sénégalais) d'abord, le PS (Parti socialiste) ensuite, étaient structurés par une pyramide d'instances politiques : comités, sous-sections, sections, coordinations. Mis à part quelques comités constitués sur des bases professionnelles, chacune de ces instances a une référence spatiale : le comité constitue la base de la pyramide du PS et est composé d'une cinquantaine de militants. Ces comités, successivement regroupés en sous-sections, sections, etc., constituent la base des équipes municipales, de la Communauté urbaine du Cap-Vert, conseillers municipaux, maires adjoints, maire, députés, etc.

A ce dispositif politique Parti/appareil législatif correspond un dispositif administratif étatique sous le contrôle des préfets. Ils nomment un chef de quartier, représentant de la population auprès de leur administration et intermédiaire de celle-ci auprès d'eux et de l'appareil d'État.

C'est dans ce contexte de double structure qu'il faut étudier les mécanismes de contrôle territorial. Ces mécanismes ne jouent en effet qu'autant que les populations s'organisent pour établir ces liens avec le pouvoir, la première étape de la reconnaissance se situant dans le domaine politique.

Dans le cas de quartiers nouvellement installés, les habitants se réunissent pour constituer un comité du Parti socialiste, soumis à l'approbation des instances supérieures. Ces comités s'inscrivent dans la pyramide du Parti, renforçant ainsi le poids politique des responsables locaux de la sous-section, section et coordination. Forts de cette reconnaissance politique, les habitants du quartier vont chercher la reconnaissance de l'État — par son représentant dans la ville, le préfet — par la désignation d'un chef de quartier constituant la preuve de l'existence du quartier. Le mécanisme vaut pour les quartiers réguliers comme pour les quartiers irréguliers, la pression des hommes politiques sur l'État s'exerçant de plusieurs façons, la moindre n'étant pas le pouvoir des représentants municipaux... notables du PS plébiscités par la base.

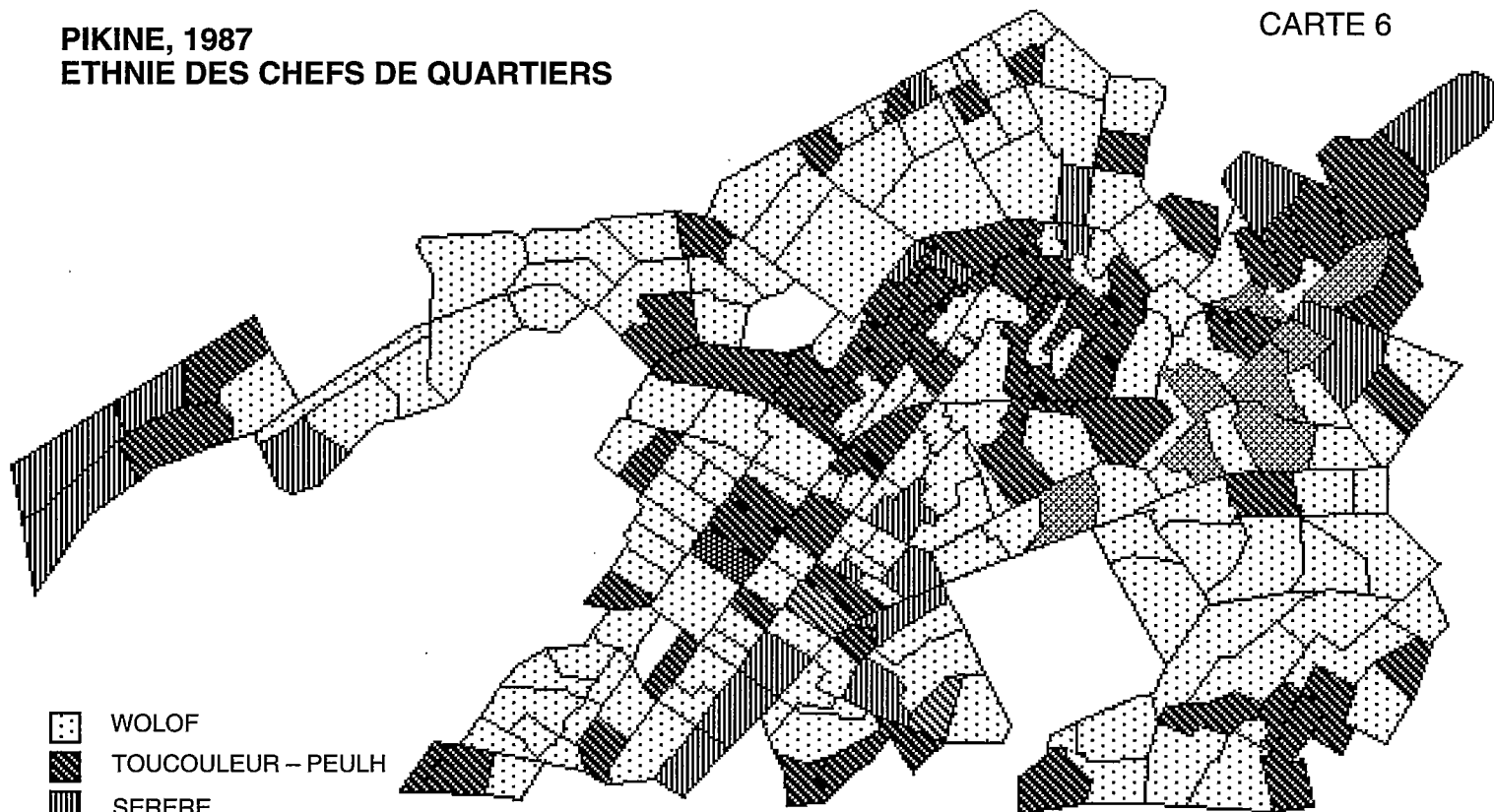
(9) G. Salem, *Grand Dakar, op. cit.*







(10) G. Salem, « Géographe : Ne dire que ce qui se voit ou donner à voir ? » in : *Tropi-*

ques. Lieux et liens, hommage à P. Péliissier et G. Sautter, Paris, Orstom-CNRS, pp. 291-295 (coll. Didactiques).

PIKINE, 1987
ETHNIE DES CHEFS DE QUARTIERS

CARTE 6



-  WOLOF
-  TOUCOULEUR – PEULH
-  SERERE
-  LEBOU
-  SARAKOLE
-  DIOLA

Relevés 1986/87 G. SALEM
Avec la collaboration d' A. SOW, P. NDIAYE, A. TRAORE, I. BADJI
Infographie : G. SALEM

Bien que la carte n'ait jamais été établie par l'administration, le quadrillage spatial opéré peut être cartographié, illustrant les structures de contrôle territorial de la ville par l'État/Parti. Après délimitation des frontières supposées de leurs aires de responsabilités avec chacun des chefs de quartiers, responsables de comités, de sous-sections et sections, nous avons pu reconstituer le puzzle de ce dispositif : la carte 4, faisant apparaître les 241 quartiers identifiés en 1987, montre le maillage extrêmement fin de l'espace ainsi opéré. On note toutefois la taille très inégale des quartiers (1,5 à 42 hectares) qui se traduit par l'écart important des chiffres de population sous l'autorité d'un chef de quartier, de 600 à 12 000 habitants.

Les quartiers de petites tailles sont concentrés dans les zones irrégulières anciennes : le maillage de l'espace urbain par le Parti et l'État apparaît le plus fin là où il devrait être absent !

La notion de dynamismes populaires proposée par M. Vernière apparaît donc restrictive et mécaniste : il n'y a pas d'une part un État technocrate répondant à une logique rationnelle d'aménagement urbain et d'autre part des populations qui, par leurs dynamismes, leur entregent et leurs pouvoirs de pressions feraient plier l'État dans ses décisions impopulaires. Il s'agit en fait d'une articulation fonctionnelle assurant le lien entre la vocation de l'État à contrôler l'espace et des groupes sociaux usant des jeux politiques possibles pour faire valoir leurs objectifs.

L'hypothèse de dysfonctionnement rejetée, la recherche de processus fonctionnels suppose l'identification des acteurs, des enjeux socio-politiques et des stratégies développés dans les jeux d'institutions, formelles ou non.

Nous n'analyserons que deux de ces processus dans le cadre de cette communication : le poids des jeux fonciers des Lébou dans le processus d'urbanisation et les relations entre le Parti, l'État et la société civile.

Les Lébou, victimes ou stratèges urbains ?

Nous avons noté l'accélération brusque du mouvement d'urbanisation spontanée après 1964. Le facteur déclenchant est la Loi sur le Domaine national qui, nationalisant les terres non immatriculées, spoliait les Lébou des terres leur appartenant. La vente de terrains — illégale au regard de la nouvelle législation mais conforme au droit traditionnel du sol — a été décrite par M. Vernière (11) mais n'a pas été analysée dans toute sa profondeur historique, ni dans tous ses enjeux politiques. Les ventes ne datent

(11) M. Vernière, *Dakar et son double*, op. cit.

pas de 1964 : la collectivité lébou, pour développer ses assises territoriales et renforcer la confrérie layenne, a élaboré dès le XIX^e siècle des alliances matrimoniales avec des groupes extérieurs, notamment toucouleur. Ces ventes n'étaient pas anarchiques et visaient moins des revenus financiers complémentaires — bien des terres étaient cédées pour des sommes symboliques, la transmission de l'héritage se faisant chez les Lébou par les femmes — qu'une maîtrise sociale et politique d'un espace peu densément occupé.

Les migrations massives vers les villes et la pression foncière ont fait se multiplier les ventes mais la logique ancienne est restée, même si des ventes purement spéculatives, parfois par de faux propriétaires, se sont produites. Les communautés lébou assortissaient leur vente de terrains de protection contre les déguerpissements (12) par le poids de leur légitimité traditionnelle et l'influence de leurs notables dans les organismes politiques dirigeants. Ces protections, souvent virtuelles, ont pris des formes très élaborées dans des quartiers où les Lebou contrôlent les instances politiques de leurs obligés. Le système mis en place a été assez efficace pour que le représentant de cette partie irrégulière de la ville soit nommé maire de Pikine en 1983 !

Toutefois, on observe de plus en plus souvent des installations anarchiques, c'est-à-dire sans même l'accord des Lébou, ni des chefs de quartier, au beau milieu de ruelles sans qu'aucune instance n'ait le pouvoir d'interdire la chose. Ce phénomène est notamment dû aux conflits de propriété opposant les communautés lébou dans les espaces séparant Thiaroye, Yembeul et Cambérene.

Parti, État et société civile : les bases du clientélisme

Nous avons rapidement évoqué plus haut les mécanismes de création de comités et de quartiers : ils reposent sur la recherche de soutien populaire de l'État/Parti et sur la recherche de reconnaissance et de sécurité de la part des groupes de citoyens. Dans ce contexte, le phénomène d'urbanisation spontanée n'est pas un raté des politiques urbaines, une incapacité technique des autorités à contrôler l'urbanisation mais le substrat et le produit logique du système politique clientéliste mis en place. Ce clientélisme repose sur un échange de « services » fondant à la fois la raison d'être et la légitimité des parties : autorité et finalités de l'État d'une part, stratégies de survie d'autre part.

Il serait en effet bien naïf de prendre à la lettre les déclarations militantes des représentants de quartier ou les indignations

(12) Pour prévenir des déguerpissements, certaines ventes de lots de terres se sont faites selon un parcellaire régulier élaboré par

un géomètre ! C'est notamment le cas de parties de Nassiroulaye dans la zone de Diamaguène.

vertueuses des représentants de l'État. Les terribles luttes d'influences à l'intérieur du Parti et de la municipalité offrent aux candidats-militants des possibilités de jeux de mises en concurrence d'hommes politiques ; les dynamiques de la société civile, les stratégies parfois conflictuelles des différents groupes sociaux — ethniques et/ou villageois et/ou confrériques —, les enjeux cruciaux pour les habitants (risques de déguerpissements, installations d'équipements sanitaires ou scolaires, approvisionnement en eau courante, etc.) permettent aux notables politiques de développer des stratégies cohé-

tion de la capacité de pression des demandeurs que de la situation juridique du quartier. Ainsi, la carte de répartition des bornes-fontaines illustre-t-elle ces rapports de force, laissant démunis les quartiers réguliers de Guedjawaye faiblement organisés au plan politique, mais dotant relativement bien les quartiers de Médina-Gounass très fortement structurés. La paix sociale est à ce prix et les consignes du ministère de l'Hydraulique refusant la création de nouvelles bornes-fontaines, les menaces de coupures d'eau de la Société nationale des eaux, en situation de faillite virtuelle largement due au non-paiement par la municipalité de Pikine de sa facture d'eau, sont de peu de poids par rapport aux enjeux politiques en présence.

Dans le quartier lui-même, la vie politique va se centrer sur les problèmes d'alimentation en eau. Le contrôle et la gestion de la borne-fontaine, souvent obtenue de haute lutte, sont des enjeux majeurs de la vie politique et sociale : le délégué a la responsabilité de son entretien et de la bonne discipline de ses concitoyens. Il est autorisé à collecter une somme forfaitaire mensuelle de l'ordre de 150 f CFA auprès des utilisateurs, l'eau étant gratuite par ailleurs, et charge un des notables du quartier du bon déroulement des choses. On imagine aisément toutes les discussions possibles sur l'emplacement de cette borne-fontaine, souvent située à proximité de la maison du chef de quartier, les multiples systèmes de taxes/amendes pour mauvaises conduites, le prix des autorisations données à des vendeurs d'eau professionnels, le rôle essentiel des femmes dans les débats publics sur la bonne ou mauvaise gestion de la borne-fontaine, l'utilisation de l'argent collecté en fin de mois, etc.

Les contradictions d'un système ou l'éclatement territorial

Tels que décrits jusqu'ici, les mécanismes mis en place pourraient apparaître comme des formes astucieuses de régulation sociale permettant notamment de corriger des mesures trop administratives. Sans entrer dans le détail — on a évoqué plus haut les difficultés financières de la SONES —, il faut garder à l'idée que cette façon de gérer les problèmes urbains se fait dans la plus grande anarchie budgétaire, sans que les dépenses soient en relation avec les maigres ressources de la ville. Mais cette faille du système n'est pas la seule : les mécanismes de contrôle territorial sont minés par des contradictions internes.

La description sommaire des procédures de création de quartiers et de comités du PS a été faite pour des quartiers nouvellement créés. Les mêmes jeux politiques valent pour des comités et des quartiers constitués, des procédures de scission à l'intérieur des quartiers s'appuyant sur les mêmes rapports de clientèle.

Il est fréquent que deux fractions rivales s'affrontent au sein d'un quartier. Émanation fréquente de fractions au sein des sous-sections, sections et coordinations, des tendances — souvent appelées A, B, etc. — s'organisent, le rapport de forces et la désignation des responsables des instances supérieures étant les résultantes de ce qui s'est passé aux instances inférieures (14).

Les luttes de tendances peuvent se dérouler de façon théoriquement démocratique au sein du même quartier/comité, mais donnent le plus souvent lieu à des scissions dans les quartiers. On pourrait penser que ce surcontrôle spatial concourt un contrôle territorial encore plus étroit, mais la réalité est beaucoup plus complexe et plusieurs cas de figures, dépendant essentiellement des traditions politiques des groupes dominants dans le quartier (carte n° 6 : ethnologie des chefs de quartier), se présentent :

— *un morcellement territorial* plus ou moins à l'amiable des quartiers peut s'opérer : c'est le cas fréquent de quartiers de grandes tailles où le comité compte assez de membres pour être dédoublé. Cette situation n'est pas rare à la suite du décès d'un chef de quartier « historique ». Les toponymes illustrent cette situation : le quartier Maka Colobane se subdivisant Maka Colobane 1, Maka Colobane 2, etc. ;

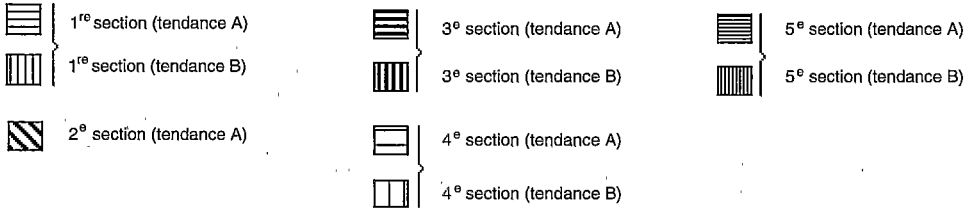
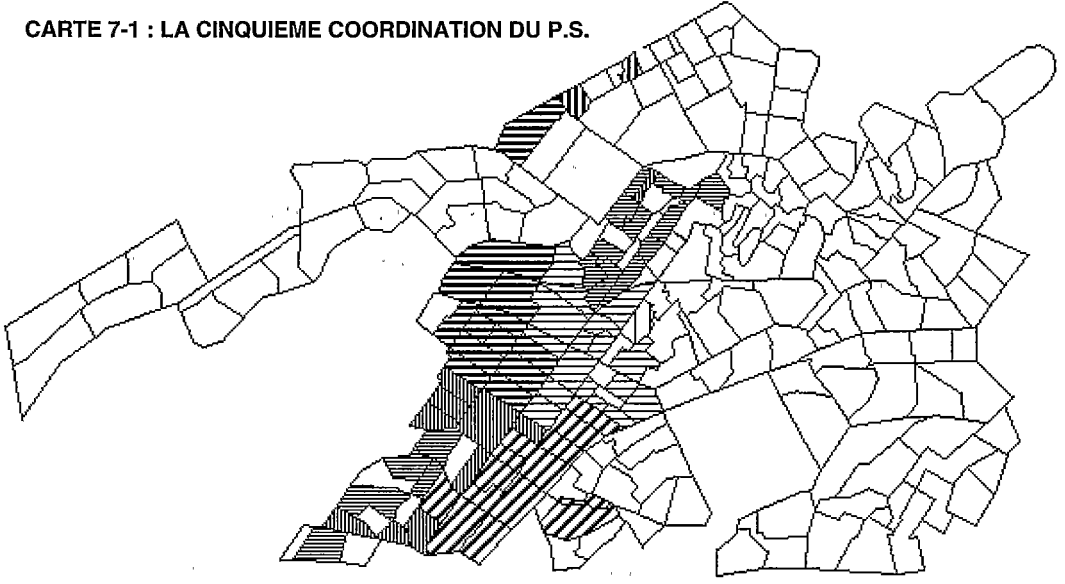
— *une diffusion territoriale* : la constitution d'un comité en périphérie de ville, au lieu de résidence d'une deuxième épouse par exemple, par de jeunes notables locaux qui ne trouvent pas de place de choix dans leur quartier d'origine (15). Cette procédure peut faire partie d'une stratégie politique très élaborée, visant à la fois l'extension de réseaux sociaux et politiques dans la ville mais aussi un contrôle encore plus étroit de la vie politique du village d'origine ;

— *un éclatement territorial* : deux groupes qui s'affrontent vont jouer des conflits existant aux échelons supérieurs pour engager la procédure de reconnaissance politique puis administrative décrite auparavant. Ainsi un quartier aura deux comités, reconnus par l'appareil du Parti, donnant plus ou moins rapidement naissance à deux quartiers reconnus par le préfet. Mais les fractions entre groupes politiques ne se font pas nécessairement sur une base spatiale : pour former des majorités, les minoritaires constituent fréquemment des comités spatialement éclatés. On passe ainsi d'une logique de contrôle social par le contrôle territorial à une logique non spatialiste de contrôle social par la multiplication de réseaux sociaux. La multiplication de groupes de pression concurrents sans

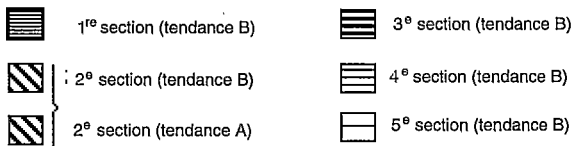
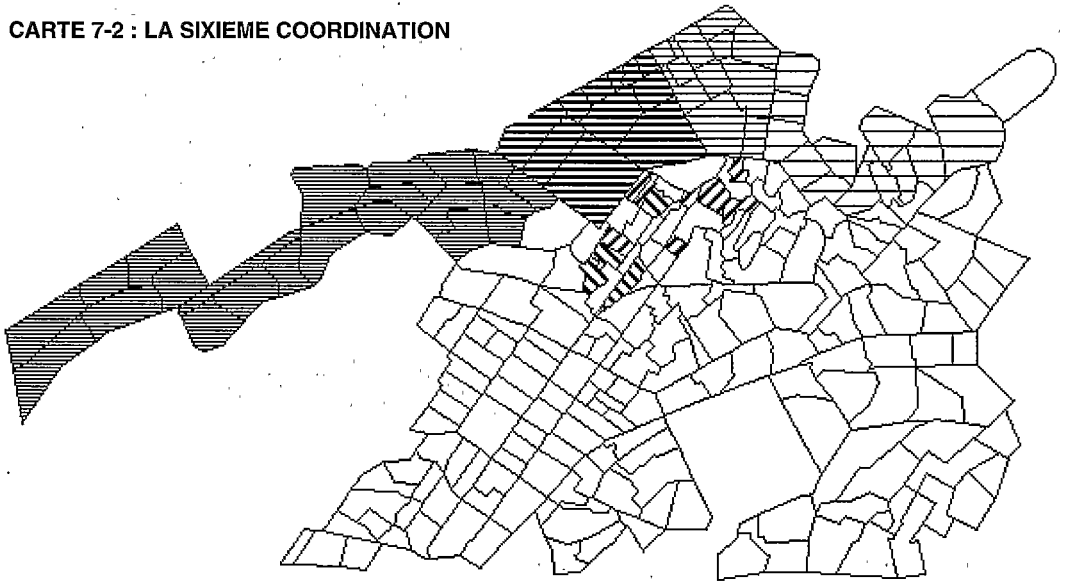
(14) Les majorités se sont si souvent faites à renforts d'achats groupés de cartes du PS, que Abdou Diouf, alors nouveau secrétaire général du PS, avait demandé à ce que les ventes de cartes se fassent publiquement !

(15) Il faut souligner la similarité de ce processus, très fréquent dans les quartiers contrôlés par des Toucouleur, avec ceux décrits par J. Schmitz dans la vallée du Fleuve Sénégal.

CARTE 7-1 : LA CINQUIEME COORDINATION DU P.S.

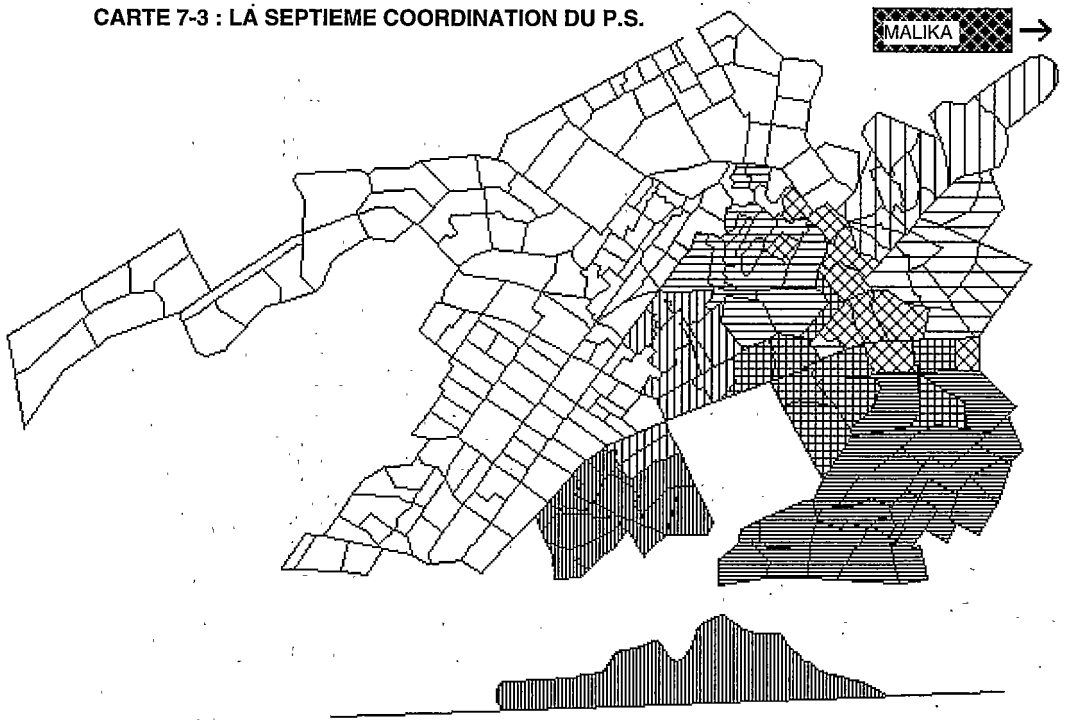











CARTE 7-2 : LA SIXIEME COORDINATION



**DECOUPIGES TERRITORIAUX DES CINQUIEME,
SIXIEME ET SEPTIEME COORDINATIONS DU PARTI
SOCIALISTE A PIKINE, EN 1986**

CARTE 7-3 : LA SEPTIEME COORDINATION DU P.S.



- | | | |
|--|---|---|
|  SECTION DE THIAROYE GARE 1 |  SECTION DE THIAROYE KAO 1 |  SECTION DE YEMBEUL NORD |
|  SECTION DE THIAROYE GARE 2 |  SECTION DE THIAROYE/MER |  SECTION DE YEMBEUL SUD |
|  SECTION DE THIAROYE GARE 3 |  SECTION DE DIAMAGUENE |  SECTION DE MALIKA |

référence spatiale prive l'administration de relais représentatifs dans les unités territoriales constituées. Ce qui se passe à l'échelle des quartiers se traduit aux échelles supérieures.

Les cartes n° 7 montrent ces jeux de pouvoir aux niveaux des coordinations et sections du PS et mettent en évidence l'éclatement territorial des instances du Parti : une même coordination peut avoir des sections dans des secteurs ne relevant théoriquement pas de sa compétence.

Et demain ?

Ces processus ne seraient pas spécialement préoccupants s'ils ne se conjugaient à la crise que connaît le pays. Crise économique, crise du système éducatif, du système sanitaire, les répercussions sociales des plans d'ajustement structurel, coupant ici le recrutement de personnels municipaux, établissant là un système scolaire payant, envisageant la privatisation des bornes-fontaines, compromettent les fondements de l'édifice permettant le contrôle de la ville.

Les subtils systèmes de régulation sociale partiellement décrits ici sont sans doute à l'origine de la paix sociale qu'a connue Pikine depuis sa création, une ville que tout désignait pourtant à la situation de ghetto. Mais qu'arrivera-t-il maintenant que les vendeurs n'ont plus rien à vendre. Que feront les clients ?

Gérard Salem
ORSTOM