



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vers un nouvel ordre urbain local?

Hesseling, G.S.C.M.; Nicolas P., Gaye M.

Citation

Hesseling, G. S. C. M. (1988). Vers un nouvel ordre urbain local? In G. M. Nicolas P. (Ed.), *Naissance d'une ville au Sénégal: évolution d'un groupe de six villages de Casamance vers une agglomération urbaine* (pp. 163-171). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/9004>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/9004>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

POSTFACE

VERS UN NOUVEL ORDRE URBAIN LOCAL ?

par Gerti HESSELING

Centre d'études africaines de Leiden (Pays-Bas)

Si le titre de cette postface paraît assez pompeux, le défi relevé par les membres de l'association Ufulal, aidés par quelques (futurs) experts de l'extérieur, est certainement aussi grand que la création d'un nouvel ordre économique international. Bien que l'objectif de cette action entreprise dans un petit coin du Sénégal soit peut-être aussi idéaliste que celui du grand mouvement mondial des années 70, l'échelle modeste de l'opération et le "relativisme" réconfortant des acteurs permettent d'espérer qu'il est moins utopique.

Avant de me livrer aux commentaires que la lecture du présent document m'a inspirés, je me permets de rappeler brièvement quelques particularités de la localité où est né le projet Ukanal Fe et de résumer dans mes propres termes ce qui a été fait et comment.

Quand, après une course rapide sur le goudron reliant la capitale régionale, Ziguinchor, à Oussouye, le minibus s'arrête au "centre", les premières impressions du voyageur fraîchement arrivé sont celles d'une petite ville : rond-point (sans feux rouges ni policier il est vrai), bar, station-service, préfecture, mairie, tribunal, centre touristique, écoles et collèges. Le statut de commune paraît ainsi bien justifié. Pourtant, dès que l'on quitte les axes principaux d'Oussouye, ce sont les aspects ruraux d'un gros village casamançais qui dominent ; plus l'on s'éloigne, plus le caractère des quartiers devient paysan et plus on s'étonne d'être dans une commune avec un maire, un conseil municipal, un plan d'urbanisme. Cela vaut à plus forte raison pour le village limitrophe, Kalobone, faisant partie intégrante de l'entité administrative de la commune d'Oussouye.

En dehors des frontières municipales, retranchés derrière la végétation luxuriante de la Basse Casamance, se trouvent les quatre autres villages (Sengalène, Kahinda, Djivant, Edioungou) qui forment avec Oussouye-Kalobone l'ancien terroir du Oulouf. Au point de vue administratif ces villages appartiennent à la communauté rurale d'Oukout où le conseil municipal et le maire sont remplacés par le conseil rural composé d'agriculteurs avec à sa tête un président, lui aussi agriculteur. Là, on retrouve toutes les caractéristiques du pays diola avec son architecture propre, les marigots, les rizières et les palmeraies.

Ainsi, pour un observateur non averti, le plateau du Oulouf, qui fait l'objet de cette étude, présente bel et bien une opposition visible entre d'une part un centre urbain de dimensions extrêmement réduites mais renfermant les principaux équipements modernes, et d'autre part le vaste paysage villageois et campagnard où les célèbres traditions diola se maintiennent. Or, c'est le mérite des initiateurs du projet Ukanal-Fe d'avoir dépassé la classique bipolarisation ville - campagne en retenant un découpage plus "naturel" que le découpage administratif. En effet, les études présentées dans le livre montrent clairement

que derrière les différences manifestes et tangibles se cache une unité historique, géographique, économique, politique et religieuse : le Oulouf.

Quoique de façon un peu trop implicite, les particularités et les exigences de l'occupation de l'espace ressortent de l'imbrication complexe et dynamique entre le champ parental (boutong, hank, houkin, kayong), le champ culturel (la religion qui régit les activités de l'année et qui impose les lieux de culte fixes ou mobiles) et le champ culturel (sens de la riziculture et des palmeraies, division du travail et partage des champs). On verra plus loin comment une telle analyse peut constituer la solide base scientifique pour le lancement du deuxième projet Ukanal-Fe.

Parlons donc maintenant de ce qui a été fait depuis le début en 1978 et des méthodes utilisées. Bien que les travaux aient été principalement effectués par une association locale de jeunes, Ufulal, les promoteurs du projet de développement - parce qu'il s'agit bien de développement - ont dû vaincre la méfiance des habitants et le scepticisme des autorités locales et nationales. Ils y ont réussi grâce à de nombreuses palabres - ces fameuses réunions villageoises apparemment traînantes mais combien efficaces - mais aussi grâce à la réalisation de quelques projets modestes aboutissant à des résultats directs et visibles. Ainsi par exemple la construction d'une garderie d'enfants permettant aux mères d'accomplir leurs tâches ménagères et agricoles avec une conscience tranquille. Quelle mère ne serait pas convaincue du bien-fondé d'un projet après le constat d'une nette amélioration de la santé de ses enfants ? D'autres petits projets ont suivi avant qu'on déclenche, cinq ans après le début, le "grand" projet devant aboutir à la confection d'un plan d'aménagement pour le Oulouf.

Ce plan, qui se veut adapté aux exigences locales, devra permettre l'évolution moderne, "urbaine", des quartiers et des villages tout en respectant l'unité de la micro-région. Les travaux préparatoires comprennent, en simplifiant un peu, deux grands volets, à savoir :

1. Des enquêtes-ménages dont résultent quatre répertoires, respectivement celui du foncier, de l'habitat, des équipements collectifs et de la végétation urbaine, ainsi qu'un recensement démographique actualisé et tenant compte des mouvements migratoires.
2. Des études sectorielles de l'économie locale, concernant entre autres la riziculture, les productions féminines, la palmeraie, l'artisanat et le tourisme.

La grande originalité des travaux est sans doute que l'on s'est assuré au préalable de la participation active de tous les intéressés, y compris des femmes, mais surtout que l'exécution s'est faite en étroite collaboration entre d'une part les vieux des villages concernés et d'autre part les jeunes de l'association Ufulal et quelques jeunes stagiaires sénégalais et étrangers, le tout sous le regard bienveillant des autorités locales. Cette collaboration est d'autant plus frappante que la littérature anthropologique sur l'Afrique noire met souvent l'accent sur l'opposition fondamentale entre les principaux groupes de la société traditionnelle séparant les anciens - détenteurs exclusifs des pouvoirs politiques, religieux et économiques - des jeunes et des femmes.

D'où vient cette réussite extraordinaire ? De l'esprit de révolte des Diola contre le premier lotissement d'Oussouye, imposé par les "Nordistes" et ayant détruit le quartier le plus ancien ainsi que quelques lieux de culte importants ? Du respect pour le cadre naturel et traditionnel qui a permis de gagner l'accord des anciens et des femmes ? Ou plutôt du sens innovateur des populations diola ; de l'utilisation stratégique des capacités d'organisation collective au niveau local ? C'est certainement un savant dosage de tous ces éléments qui a pu guider les premiers pas des Analoufaye sur le chemin vers "la reconquête de leur environnement".

Assez d'éloges maintenant. Il est temps de passer à mes observations qui seront à la fois critiques et complémentaires. L'ensemble des études présentées dans ce livre peut se lire comme la monographie purement descriptive d'une petite région en pleine mutation. Pourtant l'ambition des auteurs va plus loin : ils essaient de formuler les questions liées au processus d'urbanisation en cours avant qu'elles ne se présentent avec acuité, ce qui provoquerait des mesures ad hoc et des dégâts irréparables.

Cela exige une analyse fine et à caractère prospectif des problèmes fonciers locaux. Or, bien que l'on ait réussi à sortir d'une approche essentiellement technico-juridique en soulignant les fonctions socio-culturelles et économiques du sol, l'analyse du foncier dans la société contemporaine du Oulouf nous laisse pourtant sur notre faim.

Rien que du point de vue quantitatif, le nombre de pages consacrées *exclusivement* aux systèmes fonciers ne présente que 5 % de l'étude, un espace bien limité vu l'objectif final du projet : gérer l'espace. Bien sûr, ce calcul sévère est à modérer, puisqu'il ne compte pas l'étude bien fouillée de l'habitat, thème pourtant indissociable du droit foncier "pur" en milieu rural urbain. Quant au fond, l'approche me semble parfois trop fragmentaire et unilatérale aussi bien en ce qui concerne les passages sur le droit foncier coutumier que ceux sur le droit moderne.

En effet, sur la base de l'étude succincte du système foncier dominant dans le Oulouf en général et dans la commune d'Oussouye en particulier, il est difficile de déterminer avec plus ou moins de précision la véritable nature du système foncier coutumier, notion d'ailleurs extrêmement ambiguë. Ni l'affirmation que le droit foncier diola, "Koudiolakou", s'est perpétué, ni les études de cas sur la propriété terrienne traditionnelle ne permettent de juger dans quelle mesure il s'agit de formes néo-traditionnelles, réinterprétées ou influencées par le droit moderne étatique. Quant à ce dernier, nous avons vu que l'Etat a eu tendance, notamment dans les années 60 et 70, à intervenir dans le domaine foncier, tant en milieu rural qu'urbain. Selon le droit écrit du Sénégal, il y a lieu de distinguer entre trois statuts différents :

- les titres fonciers immatriculés au nom de particuliers qui leur confèrent la pleine et entière propriété du terrain ;
- les titres fonciers immatriculés au nom de l'Etat qui, en général, n'attribuent aux habitants qu'un droit précaire sur le terrain ;
- le domaine national introduit depuis la réforme de 1964 ; selon cette loi c'est l'Etat sénégalais ou plus précisément la "Nation" qui gère les terres appartenant au Domaine National par le biais des terrains cédés aux paysans, qui obtiennent alors un droit d'usage gratuit et à durée indéterminée, mais révocable dès que la mise en valeur du terrain est jugée insuffisante.

De toutes ces possibilités (qui en réalité sont beaucoup plus complexes et variées que celles décrites ci-dessus), l'on s'est contenté de relever seulement les titres fonciers (privés et de l'Etat) - largement minoritaires par rapport à la superficie totale de la sous-région - et cela encore sans préciser les droits et obligations des occupants d'un terrain de l'Etat. La très grande majorité des Anafoulaye occupe des terrains (agricoles ou d'habitation) appartenant au domaine national.

Par contre, il n'est nullement étonnant de constater dans les fiches d'enquête que les gens se déclarent tous "propriétaires" de leurs parcelles. Ces réponses réfèrent à une réalité vécue et reflètent les conceptions foncières d'une population qui refuse d'admettre qu'il existe d'autres propriétaires terriens que Dieu, qui a délégué la gestion des terres à la collectivité villageoise.

Il est clair que, dans un souci louable de donner la parole aux habitants mêmes du Oulouf, les auteurs du livre ont favorisé, dans le répertoire foncier, les représentations foncières autochtones au détriment des représentations étatiques. Pourtant la situation foncière est trop complexe et dynamique pour qu'on puisse la réduire à une simple opposition entre deux modes de penser l'espace.

En tant que juriste qui s'intéresse depuis des années à la question foncière en Afrique noire "francophone", je me permets donc de formuler quelques réflexions complémentaires et d'ordre général sur le foncier. On peut considérer le foncier comme l'expression et le support des rapports de force particuliers qui existent entre les différents groupes sociaux.

En général on peut dire que chaque société se compose d'une multitude de groupements socio-politiques et socio-économiques qui se situent entre d'une part l'individu et d'autre part des entités plus vastes comme l'Etat. Dans le cas concret du Oulouf ces groupements peuvent être les collectivités de quartier ou de village (houkin, kayong), les classes d'âge, les associations de jeunes et de femmes (Ufulal, Aidjidjo), mais aussi des entités modernes et exogènes comme les bureaucraties locales, l'OHLM ou l'ensemble des conseillers "étrangers". Tous ces groupements ont leurs propres règles de conduite destinées à faire régner dans les relations sociales l'ordre et la justice, et ils ont leurs propres mécanismes pour transformer ou reproduire ces règles. En d'autres termes ils sont assortis chacun de leur propre ordre juridique. Cela veut dire que malgré ses prétentions, l'Etat sénégalais n'est pas la seule forme d'organisation sociale productrice d'un ordre juridique.

Même si l'Etat ne reconnaît pas formellement la pluralité d'ordres juridiques, comme c'est le cas au Sénégal, il sera obligé de composer avec eux tant que les individus continuent à s'y référer totalement ou partiellement. D'ailleurs les différents ordres juridiques, y compris l'ordre étatique, ne peuvent exister de façon autonome : ils sont en situation d'osmose et se contaminent mutuellement. Cela vaut également pour les normes juridiques s'appliquant au foncier.

Or, non seulement à cause des connotations religieuses et sacrées de la terre, mais aussi parce que le sol peut être considéré comme un facteur de production important dans le domaine de l'agriculture et du logement, le foncier constitue un enjeu particulièrement chaud, sensible aux variations de la conjoncture économique et politique et traduisant des rapports de force parfois violents. Citons à titre d'exemple les multiples guerres entre villages diola ayant comme enjeu les rizières mitoyennes (comme celle entre Diatock et Affiniam qui, dans les années 70, a fait de nombreuses victimes) ou - exemple dans le domaine du foncier urbain - la révolte des habitants de Ziguinchor contre le lotissement administratif de certains quartiers.

Il y a donc, de part et d'autre, un intérêt commun à éviter les conflits fonciers. Pour l'individu il s'agit en premier lieu d'un souci de promouvoir sa sécurité alimentaire et de résidence, tandis que pour l'Etat la pacification des rapports sociaux constitue une de ses tâches primordiales.

Si l'on veut mieux comprendre les relations foncières complexes dans une société donnée, on sera obligé de descendre à l'échelle la plus basse, celle de l'acteur individuel.

Chaque individu est membre de plusieurs groupements sociaux à la fois et il peut nouer et dénouer des alliances avec différentes entités internes ou externes à sa propre société. Par conséquent, il se laisse en général inspirer dans son comportement juridique par des règles appartenant à des ordres juridiques différents pour les utiliser, sous une forme plus ou moins adaptée à la situation, dans ses stratégies foncières.

Prenons maintenant un paysan imaginaire du Oulouf et appelons-le Ampa Diatta. Il est chef de famille avec plusieurs fils à qui il désire, plus tard, laisser un héritage foncier. Lui-même a hérité d'un grand terrain à Oussouye où sa famille est installée depuis des générations. Le quartier où se trouve sa demeure abrite d'ailleurs un important boekin ayant une influence au niveau du Oulouf entier. Ses rizières sont situées aux bordures du village limitrophe qui fait partie de la communauté rurale d'Oukout. Comme Diatta s'intéresse depuis peu à l'exploitation d'un verger et qu'il a trouvé un bon terrain pas trop éloigné de ses rizières, il a déposé une demande d'affectation auprès du conseil rural (présidé, entre parenthèses, par son beau-frère). Et pour le moment il n'a pas suffisamment de moyens pour investir dans le terrain destiné au verger ; celui-ci ne sera donc pas mis en valeur avant trois ou quatre ans. Enfin, notre homme est un militant actif du parti politique dominant, le Parti socialiste, et il aspire à un siège dans le conseil municipal lors des prochaines élections.

Un tel miniportrait incomplet d'un habitant pas trop exceptionnel du Oukout permet déjà de soupçonner les rapports complexes d'interaction juridiques et extrajuridiques qui peuvent s'établir à chaque moment que le foncier entre en jeu.

En tant que futur conseiller municipal il se reconnaît en premier lieu dans l'ordre juridique étatique avec ses appareils administratifs, de contrôle et de contrainte, dont il est censé appliquer les règles : on peut lui demander par exemple d'approuver l'élargissement de la ruelle où se trouve le boekin entraînant la disparition de celui-ci ou bien il peut se sentir obligé de renoncer au terrain du verger se sachant incapable de le mettre en valeur.

En même temps - par son affiliation ethnique, parentale, religieuse, politique ou autre - il peut s'appuyer sur des règles appartenant à d'autres ordres juridiques qui lui disent par exemple de respecter les autels rituels ou d'utiliser le droit de premier occupant en débroussaillant le terrain du verger. En fonction des rapports sociaux du moment il essaiera de trouver la meilleure combinaison d'éléments tirés des différents ordres juridiques pour les utiliser dans ses pratiques et stratégies foncières afin d'atteindre l'objectif ou les objectifs qu'il s'est posé(s). Il en va de même pour chaque acteur participant au

processus foncier. Ainsi naît un système foncier qu'on peut qualifier de plural et composite et qui est en recomposition permanente.

L'exemple donné ci-dessus montre encore un autre aspect de la sous-région étudiée, qui a été quelque peu négligé, à savoir une description, ne fût-ce que sommaire, des rapports politiques locaux. Bien que le principe apolitique du projet de développement soit un atout maître et que, en plus, on comprenne aisément l'hésitation des auteurs à aborder un sujet si délicat, la dimension politique de la question foncière ne peut être niée.

En effet, élaborer un plan d'aménagement qui respecte les socio-systèmes à la fois urbain et rural de la région, tout en se rendant compte de la dynamique de ceux-ci, correspond déjà à un choix politique. D'ailleurs les auteurs eux-mêmes en fournissent implicitement la preuve quand ils constatent à la fin du livre que l'action amorcée est tributaire de la volonté de l'administration de tutelle.

Face à ces constats on serait tenté de poser la question quasi désespérée suivante : est-il encore possible dans une situation tellement mouvante et confuse de mener une politique foncière efficace aboutissant à la conception et la mise en oeuvre d'un plan d'aménagement acceptable à la fois par les futurs utilisateurs, les Anafoulaye, et par les autorités locales et nationales ?

Si un tel sentiment a pu sortir de mes commentaires il y a lieu de les placer dans leur contexte réel. Ils sont le résultat d'une lecture délibérément sélective et subjective, et inspirés par des préoccupations professionnelles : le souci de développer une théorie permettant de comprendre le sens des mutations juridiques et sociales dans le domaine du foncier et de mieux analyser la complexité du processus en cours. En fait, cette recherche théorique se trouve encore au stade d'un bâtiment en pleine construction et les réflexions avancées ci-dessus n'y ajoutent que quelques pierres encore mal taillées. Mon intérêt pour l'étude du Oulouf a justement été éveillé parce qu'elle ne se limite point à montrer le degré élevé de l'homogénéité régionale : malgré l'analyse trop simplifiée du foncier en termes de dichotomie ("moderne" par opposition au "traditionnel"), les procédures adoptées pour atteindre les objectifs que l'on s'est posés témoignent de façon indirecte d'une sensibilité certaine pour les pluralités existantes dans une société urbaine naissante.

Il y a d'abord l'identification de différents champs socio-culturels et économiques auxquels appartiennent les habitants, et la reconnaissance que l'ensemble de ces champs est générateur de configurations foncières hétérogènes.

Il y a ensuite l'exécution de petits projets préliminaires qui ont permis d'engager un grand nombre de participants, chacun de ceux-ci appartenant à la fois à des groupements sociaux de nature différente (par exemple femme, mère, épouse, productrice agricole, artisane, membre de l'association Aidjido, membre d'une association de travail, militante politique, etc).

Sur un plan plus technique l'on peut encore signaler la tentative de combiner des modes différents de représenter l'espace (le plan lisible par tous) et celle d'inscrire dans un répertoire "moderne", écrit, les informations réunies sur la tenure foncière "traditionnelle" et orale. Cela pourrait aboutir à une certaine complémentarité entre plusieurs ordres juridiques (étatique et autres).

Ainsi on a fait un appel simultané d'abord aux capacités de toutes les couches de la population à améliorer leurs propres conditions, ensuite à l'engagement sérieux d'une assistance extérieure, tout en prenant soin que celle-ci soit limitée et temporaire.

Bref, il s'agit d'une esquisse de développement essentiellement endogène qui constitue une base solide pour l'élaboration d'un plan d'aménagement permettant, comme l'écrivent les auteurs, de "moderniser sans détruire".

Avec les habitants du Oukout, les amis de cette petite région charmante - parmi lesquels j'ose me compter - attendent impatiemment la confection définitive de ce plan, et surtout son approbation et son exécution.

Ce livre écrit dans un style décontracté et didactique, entrecoupé d'études au style plus scientifique et technique, mérite d'être mis à la portée d'un auditoire large comprenant aussi bien les chercheurs que les praticiens de toutes les disciplines qui, de près ou de loin, s'intéressent aux transformations des espaces urbains et ruraux.