

L'administration sénégalaise et la gestion des "fléaux sociaux"*

Momar Coumba Diop**

Abstract: The data published in this paper are mostly the results of a documentary search. The study begins with a presentation of the concept of "social plague" which shows that it varies considerably with the concerns of public powers. Then a short presentation of the evolution of the concept since independence is given.

Then, on the basis of colonial heritage an attempt has been made to explain how the Senegalese administration has managed some "plagues" like alcoholism, the use of drugs, prostitution and begging. Available information show that it is the setting up of a body of laws of growing harshness which has been the response. Certain social groups related to crime, idleness and disorder have been victim of an often brutal policy of control of *plagues* as is shown by the study on begging. The cases studied have shown how the state has been induced to creating an ideology of rejection of "parasitism" in the urban area.

Introduction

L'objectif de mon analyse est d'exposer le mode de traitement des comportements jugés marginaux par l'administration sénégalaise. Je me propose de montrer, à travers l'analyse des réglementations et du processus de production de certaines normes, comment, à partir de l'héritage administratif colonial, l'Etat sénégalais a géré certains "fléaux sociaux" et comment certains groupes qui allaient à contre-courant des modèles comportementaux qu'il tentait de promouvoir ont été traités. A travers l'étude de certains "fléaux" comme l'alcoolisme, l'usage des stupéfiants, le vagabondage, la mendicité, la prostitution, il est surtout question de mettre à nu un système de protection sociale, les moyens institués par la société pour que certaines normes soient observées.

La notion de "fléau social" est très élastique. Elle ne désigne pas une réalité homogène. Largement utilisée par l'administration coloniale, elle est apparue dans la terminologie des pouvoirs publics sénégalais dès les premières années de l'indépendance. Son surgissement s'explique, en partie, dans le cadre de l'idéologie productiviste véhiculée par le premier Plan de développement économique et social. Parmi les objectifs exprimés par les autorités politico-administratives, à partir de 1960, figuraient:

- *compter sur son propre travail pour se développer;*
- *promouvoir le sens des responsabilités;*
- *renforcer la cohésion nationale.*

* Cet article est une version modifiée de ma contribution à *L'histoire de la Folie au Sénégal* qui doit paraître prochainement

** Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal.

Dans ce cadre, tout ce qui allait à contre-courant du modèle comportemental que les autorités tentaient de promouvoir a été appelé "fléau". Dans ce contexte, une frange marginale de la population est apparue qu'il convenait de canaliser et de contrôler pour éviter qu'elle ne devienne une masse critique pouvant perturber la logique officielle. En effet, après l'indépendance a été noté l'accentuation d'un vaste mouvement conduisant vers les villes une population paysanne qu'une économie en voie de reconstruction et aux ressources limitées n'arrivait pas à employer. Sa concentration dans les villes et la détérioration de ses conditions de vie faisaient d'elle une marginalité "débordante" risquant d'affaiblir l'entreprise de "construction nationale"¹. Aussi bien dans le passage d'une administration coloniale à une administration moderne, indépendante, que dans l'entreprise de construction nationale, l'Etat avait besoin d'un prolétariat et d'un sous-prolétariat disciplinés.

Or, l'existence dans les centres urbains d'un excédent improductif de main-d'oeuvre posait problème. Cette population se manifestait par un errement ponctué de brigandages, de mendicité et d'une agglomération par couches successives dans certaines zones urbaines. Dans une telle situation; l'Etat a créé une idéologie de rejet du parasitisme en milieu urbain. Elle émerge en réponse au développement massif du sous-prolétariat urbain qui risquait de perturber les règles sociales du nouvel ordre économique et politique. Dans les villes, une politique sévère de contrôle de la circulation humaine est mise en place et se renforce d'année en année. Elle s'exprime par une idéologie d'exclusion de certains groupes sociaux, mais le fait marquant est qu'elle prolonge la politique coloniale. En effet, une telle idéologie et les actions qu'elle induit ne diffèrent pas des pratiques d'exclusion coloniale.

L'analyse de la presse² quotidienne et des discours des hommes politiques de l'époque révèle que c'est par référence aux principes ci-dessus dégagés que certains faits comme l'oisiveté, le banditisme, la mendicité sont

1 Cruise O'Brien a procédé à une critique de cette notion de construction nationale (1981:1-3).

2 C'est René Collignon(1976:245-273) qui, le premier a eu l'idée d'une telle recherche. Dans ses propositions pour une histoire de la psychiatrie au Sénégal on retrouve l'idée suivante: "Une analyse des articles du quotidien national, *Le Soleil*, consacrés aux malades mentaux, aux lépreux, mendiants et colporteurs devrait permettre de dater l'émergence du thème encombrement humain, thème quasi officialisé par les mass média. Nous émettons l'hypothèse de travail que cette catégorie qui regroupe les mendiants et les lépreux, les fous errants, les bana bana (colporteurs) recoupe, avec un contenu idéologique qui se modifie en rapport avec la mise en place de l'appareil d'Etat et les impératifs de certains choix de développement (urbanisation, promotion du tourisme), en les péjorant certaines représentations traditionnelles qui assimilaient dans une promesse de destin semblable le fou, l'impuissant, l'agressif le lépreux" (Collignon 1976:251). M. Amadou Ndiaye (1978) a par la suite analysé la presse quotidienne sénégalaise de 1960 à 1975. Voir aussi: René Collignon (1984).

expliqués. Les informations disponibles montrent l'élasticité de la notion de "fléau social". En effet, son contenu varie en fonction des préoccupations des autorités. En 1962 étaient désignés comme "fléaux sociaux" le banditisme et la prostitution, la consommation de chanvre indien et l'alcoolisme. En 1963, à l'issue de la lutte qui opposait les deux groupes qui se disputaient le contrôle des appareils de l'Etat, l'idéologie officielle est dominée par les problèmes de sécurité intérieure et d'assainissement économique. Les "fléaux" changent alors de contenu. Au cours de cette année-là, le détournement de deniers publics est présenté comme le fléau qui menace les fondements de la société.

En 1964, les "fléaux" disparaissent des préoccupations des autorités même si l'arrestation de grands bandits est parfois annoncée. Au cours de l'année 1965, l'alcoolisme revient sur la sellette. A partir de cette date, tout se passe comme si les autorités avaient compris qu'elles n'avaient pas les moyens de supprimer "les fléaux". C'est pourquoi elles ont commencé à les réglementer.

Après la crise sociale qui secoua le Sénégal et ébranla profondément les institutions en 1968, une grande lutte est déclenchée, à nouveau, contre les "fléaux sociaux". L'allure de cette lutte rappelle celle de 1962. Au cours de cette année, la prostitution et la contrebande sont présentées comme les principaux fléaux. A partir de 1969, la lutte contre les "fléaux sociaux" s'est aggravée car en Juillet 1972, une nouvelle catégorie entre en ligne de compte dans l'idéologie officielle, celle "d'encombrements humains". Le discours d'Alioune Badara Mbengue en Conseil National du Parti Socialiste (PS) d'Avril 1977 définit ainsi ce que regroupe cette notion: "bana-bana, mendiants, aveugles, lépreux, talibés, malades mentaux". En réalité, cette notion désigne tous ceux qui gênent le tourisme, les individus indésirables dans la ville. C'est dans ce contexte que le Président Senghor signe la circulaire (No. 11/UPS/SP) relative aux "danses d'exhibition" auxquelles se livrent des sénégalaises" à l'occasion de cérémonies officielles ou des visites de chefs d'Etat. L'objectif est d'interdire ces danses au cours desquelles les femmes exposent "la partie honteuse de leur corps".

En 1981, dans le contexte de la démission de L. S. Senghor et de la construction de l'hégémonie du nouveau Président, le thème du détournement des deniers publics, de la corruption revient sur la sellette avec, cette fois-ci, un changement dans l'organisation de la lutte contre ce fléau social". Les pouvoirs publics ont, en effet, promulgué une loi sans précédent dans l'histoire du Sénégal, celle relative à la répression de l'enrichissement illicite et procédé à grands renforts de publicité, à l'arrestation de quelques hauts fonctionnaires. Depuis, cette loi semble oubliée parce que cette sorte d'amnésie soudaine est plus propice à la reproduction de l'ordre social que l'application des principes contenus dans ces textes législatifs et réglementaires.

La loi 81-53 du 10 juillet 1981 relative à la répression de l'enrichissement illicite et la loi 81-54 créant une cour de répression de l'enrichissement illicite se justifiaient ainsi au yeux des autorités:

Le Sénégal bien que moins atteint que d'autres Etats n'a pas échappé au fléau que constitue la prolifération d'actes préjudiciables à l'économie du pays commis par certains agents publics peu scrupuleux sur les moyens de s'enrichir rapidement. Cette loi crée le délit d'enrichissement illicite: Une personne donnée ayant pu abuser de sa qualité et de ses fonctions se trouve dans l'impossibilité, après la sommation qui lui en a été faite, d'apporter la preuve de l'origine licite de son patrimoine ou de son train de vie. Il s'agit d'un délit instantané qui ne se caractérise qu'au moment de la réponse faite à la mise en demeure.

Une telle disposition a été critiquée par des juristes qui ont considéré qu'elle fait planer l'arbitraire, ce qui lui donne un cachet de "loi de règlement de compte"³. Dans la même période, des lois ont été votées pour réprimer la hausse illicite du loyer des locaux à usage d'habitation(loi 81-21 du 25 juin 1981) et les opérations usuraires(loi 81-25 du 25 juin 1981). En 1986 et 1987, il est encore question de la lutte contre la prostitution. Elle revêt essentiellement la forme de "l'assainissement" de certains quartiers comme *Khoury Mbouki* situé dans la banlieue de Dakar. Cet exemple constitue un des rares cas où la population a demandé aux autorités d'intervenir dans la vie d'un quartier en vue d'éloigner certains marginaux. Le même scénario a d'ailleurs été noté dans un autre lieu de perdition, *Dakhar Clairon*, un quartier de la ville de Thiès où des jeunes, organisés en brigades d'autodéfense, en 1987, ont vidé ce quartier de ses prostituées, proxénètes, vendeurs de drogues et malfaiteurs de tous acabits. Après les émeutes de 1988, l'Etat est préoccupé par la sécurité publique et le civisme des citoyens. De nouveau, des rafles sont organisées. Le Conseil des ministres du 21 mars 1989 demande une mobilisation accrue des services de Sécurité pour lutter contre le vandalisme et la criminalité et, comme pour montrer la détermination gouvernementale, le quotidien *Le Soleil* du 22 mars 1989 titre: Les Forces de l'Ordre veillent au Grain". Dans ce contexte très tendu une campagne est déclenchée pour le réarmement moral de la population. Elle vise "*les casseurs*" qui détruisent les feux de circulation et les bus et les jeunes "incapables de réciter l'hymne national". Les autorités se penchent alors sur ce qui est désigné comme la "crise de la famille" au

3 *Le Soleil* 19 novembre 1981. Cependant, plus qu'un règlement de compte, la loi sur l'enrichissement illicite est aussi une épée de Damoclès pour aligner les barons et les puissants patrons de l'ère senghorienne.

cours d'un symposium consacré à la question. *Le Soleil* du 7 juin 1988 n'hésite pas à parler de "la crise de la famille ... une situation qui menace la société sénégalaise". Une semaine plus tard, les critiques de la presse pro-gouvernementale se font plus précises: "les parents au banc des accusés".

Ce survol de l'histoire de la notion de "fléau social" montre que celle-ci constitue, entre autres, un mode de lecture de la marginalité urbaine. Elle ne peut-être comprise que si on la replace dans le cadre d'une idéologie qui considère la marginalité comme un facteur d'instabilité, de désordre. Cette notion désigne une réalité hétérogène. Elle intègre tous les éléments marginaux, les laissés-pour-compte de la croissance industrielle, les pratiques prohibées.

Les informations disponibles sur les fléaux alimentent l'idéologie alarmiste du caractère dangereux de certains groupes sociaux et donnent lieu à des politiques de répression brutales. Les responsables de la Direction de l'administration Pénitentiaire (DAP) se sont exprimés de la manière suivante sur la question:

la criminalité prend des proportions importantes qui si l'on n'y prend garde peuvent aboutir à des situations regrettables d'ordre économique et social... La sécurité des personnes et des biens semble mise en cause par des crimes et délits de plus en plus fréquents par le fait d'une éducation de base manquée et de l'usage effréné de la drogue (DAP, 1985:8)

L'interdiction de séjour comme mode de traitement de la criminalité constitue, de ce point de vue, un exemple intéressant. Pour la période 1881-1983, sur un total de 951 individus touchés par cette mesure, 52,57% des cas le sont pour 10 ans. Parmi ces cas, on note deux mesures d'interdiction pour 20 ans, avec 18 mois et 2 ans de prison ferme, à la suite d'un vol simple, 88 pour 10 ans et 144 pour 5 ans. C'est pourquoi les analystes de la Direction de l'administration pénitentiaire ont raison de souligner

une disproportion entre le verdict prononcé et la mesure d'interdiction, ce qui a pour conséquence de diminuer les possibilités de resocialisation: on se pose encore des questions sur l'efficacité de certaines mesures d'interdiction de séjour qui ne font qu'occasionner d'autres délits tels que rupture de ban, vagabondage, vol, mendicité, et autres délits... L'interdiction de séjour constitue une exclusion qui risquerait de mettre ceux qui en sont frappés dans un cercle vicieux d'où ils ne sortiront jamais pour peu qu'ils soient livrés à eux mêmes. L'interdiction de séjour est contraire à la politique de réinsertion sociale et est perçue par les détenus comme étant une mesure bourgeoise d'exclusion des basses couches sociales (DAP 1986:8).

L'Alcoolisme

L'administration coloniale avait élaboré sa typologie des pays africains pour ce qui est de l'alcoolisme. La Mauritanie et le Niger étaient les pays dans lesquels l'alcoolisme était sans gravité. La Haute-Volta et le Soudan se plaçaient à un degré plus "inquiétant". Le Sénégal, la Côte-d'Ivoire et le Dahomey étaient les pays les plus profondément atteints par l'alcoolisme

Une lettre du Gouverneur Général de l'AOF, datant du 29 janvier 1953, signale une progression croissante de la consommation d'alcool de menthe précisant qu'il est possible de se procurer ce produit en toute liberté dans presque toutes les boutiques. On sait qu'en milieu wolof musulman, l'alcool de menthe est parfois consommé mélangé avec du lait. Cette pratique semble indiquer que contrairement à ce qui est affirmé, l'interdit religieux provenant de l'islam n'a pas complètement réussi à freiner la consommation d'alcool. C'est pourquoi je me demande sur quoi se basent les affirmations de certains psychiatres sénégalais tendant à démontrer que:

dans les campagnes, et les milieux populaires, le commerce de l'alcool est aussi méprisé que sa consommation qui est source de désapprobation publique (Guèye 1983:148).

La consommation d'alcool ne semble pas avoir été une pratique méprisable. Cruise O'Brien (1971:63), citant un article du *Périscope africain* a montré que la consommation d'alcool de menthe est en réalité une spécialité des marabouts. L'anthropologue britannique explique qu'au début du siècle, un chef religieux avait été surnommé "*The mint alcohol marabout*", voulant montrer ainsi: "*he was not a religious or a moral puritan*"

L'administration coloniale, au vu des informations en sa possession, a voulu "protéger" les populations contre le danger de l'alcoolisme comme le montre la lettre circulaire 808 du 14 novembre 1947 du Secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil chargé du Ministère de la France d'Outre Mer, destinée aux gouverneurs:

De tous côtés, je reçois des renseignements et des plaintes relatifs à la recrudescence de l'alcoolisme dans les territoires d'Outre-Mer. L'administration a le devoir de lutter contre ce fléau qui compromet la santé des populations et contribue à la stagnation économique et sociale. Pour me permettre de mesurer l'ampleur du mal et l'intérêt bien compris de tous les ressortissants, je vous prie de bien vouloir m'adresser un rapport détaillé sur la consommation d'alcool au cours des cinq dernières années dans les territoires que vous administrez. Si vos conclusions montrent que la réglementation actuelle de l'alcool n'est pas suffisante pour assurer une protection efficace de la population, vous voudrez bien joindre à votre rapport des projets de loi

*et de décret qui vous paraîtront de nature, compte tenu des contingences locales, à donner à l'administration les moyens légaux de lutter contre l'alcoolisme*⁴.

Cette lettre dévoile la réaction de l'administration coloniale face à l'alcoolisme: gérer les textes. Ceci a provoqué la mise en place d'un appareil réglementaire impressionnant et sévère, allant de la loi du 1er octobre 1917 relative à la répression de l'ivresse publique, au décret du 14 septembre 1954 relatif au contingentement de certaines catégories de boissons. Ce dispositif réglementaire a fait dire à un médecin, lors d'une conférence sur l'alcoolisme tenue à Kaolack en 1955: "on ne luttera pas efficacement contre l'alcoolisme en ne lui opposant que des lois ou règlements administratifs"⁵.

Une tentative organisée de prévention et de répression de l'alcoolisme a été notée au sein du Comité Consultatif de la Prévention et de la Répression de l'Alcoolisme. Ce comité a été créé par arrêté n 5360 AP 1 du 22 juillet 1954. Il était composé en majorité de français et de cinq syndicalistes sénégalais au départ. Au cours de la première réunion du Comité (31 août 1954), le Gouverneur Torre a présenté l'analyse suivante:

*Les renseignements qui parviennent de certaines régions prouvent en effet que non seulement dans les grandes villes mais également dans les campagnes, l'accroissement du pouvoir d'achat des masses laborieuses coïncide avec une augmentation alarmante de la consommation d'alcool et plus particulièrement du vin. Il faut ajouter à cela que le transport et la commercialisation de ce dernier se font souvent dans des conditions d'hygiène déplorable qui viennent encore déplorer le caractère nocif de sa consommation*⁶.

Il est intéressant de noter cette corrélation entre consommation d'alcool et pouvoir d'achat. Evidemment, il n'est pas fait mention des intérêts des maisons de commerce qui, non seulement voulaient substituer les boissons alcoolisées aux boissons traditionnelles, mais tiraient de gros bénéfices de cette situation.

Une lettre du Gouverneur Général de l'A.O.F. au Gouverneur du Dahomey relative au développement "inquiétant" de la fabrication clandestine de l'alcool au Dahomey mentionne que:

4 Lettre circulaire du Secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil chargé du Ministère de la France d'Outre-Mer aux Gouverneurs No. 10808. Le lecteur trouvera des références importantes et intéressantes dans la bibliographie annotée de Becker et Collignon (1988).

5 Conférence sur l'alcoolisme tenue à Kaolack en 1955.

6 Compte rendu de la première réunion du Comité Consultatif Permanent de la Prévention et de la répression de l'alcoolisme, 1er septembre 1954.

l'arrêté du 30 novembre 1938 vient d'accroître les facilités de répression en prévoyant l'octroi de primes élevées aux personnes étrangères à l'administration dont les indications auront permis de constater des faits de fabrication clandestine d'alcool et d'en déterminer les auteurs. Il convient de faire connaître à la population indigène par la voie des commandants de cercles, chefs de subdivision, chefs de cantons et chefs de villages que la fabrication, la détention, la circulation et la consommation de l'alcool local dit Sodabi sont interdites et que les infractions constatées seront réprimées sévèrement⁷.

Plus loin, la lettre explique un fait fondamental:

les mesures de répression n'atteindront leur pleine portée que si l'indigène a la possibilité de se procurer à bon compte dans le commerce des boissons susceptibles de remplacer l'alcool de fabrication locale qu'il avait l'habitude de consommer⁸.

Ces indications permettent de dire que ce dont il était question à propos du Sodabi comme de toutes les boissons alcoolisées de fabrication locale peut se résumer ainsi: le "bon" alcool (importé) doit chasser le "mauvais" (de fabrication locale).

Théodore Monod, à l'époque directeur de l'Institut Français d'Afrique Noire (IFAN) a bien compris l'ambiguïté de la lutte de l'administration coloniale contre l'alcoolisme en demandant aux associations luttant contre l'alcoolisme

d'attirer l'attention sur le grave et scandaleux problème de l'alcool en Afrique noire et de montrer par des chiffres (officiels) la véritable marée de poison que la France laisse déferler sur un pays dont elle prétend si souvent par ailleurs procurer le bien être matériel et moral⁹.

Sans aller jusqu'à dire comme Cissoko F., lors d'une conférence tenue à Kaolack sur l'alcoolisme (29 mars 1955) que "l'Africain se laisse aller à l'alcoolisme pour oublier son triste sort, conséquence de la présence française"¹⁰, il semble pertinent de chercher au niveau des structures sociales en mutation, des intérêts économiques en jeu, de l'inadéquation des mesures proposées, un ensemble d'indices permettant de comprendre ces

7 Gouverneur Général de l'AOF au Gouverneur du Dahomey. Lettre 1581/SE/7 du 23 décembre 1938.

8 Gouverneur Général de l'AOF au Gouverneur du Dahomey, Idem.

9 Th. Monod, Lettre No. 360/IFAN. Dir. 21 août 1955.

10 Cissoko, Intervention au cours d'une conférence sur l'alcoolisme tenue à Kaolack le 29 mars 1965.

comportements. S'agissant des mesures réglementaires, il est significatif de noter que c'est M. Gipoulon, Directeur des affaires politiques et président du Comité qui en a fait le diagnostic le plus précis en indiquant que la réglementation ne permettait pas de lutter efficacement contre l'alcoolisme¹¹.

Le système du contingentement a eu pour conséquence d'augmenter la fabrication et la consommation du vin de palme. D'autre part, la hausse des droits d'entrée sur l'alcool a entraîné, de l'avis même du Général Torre, une baisse de certaines catégories (apéritifs et digestifs) et une augmentation importante de la consommation de vin. C'est ainsi que la sévérité des textes relatifs aux autorisations d'ouverture des débits de boisson est à l'origine du développement des débits clandestins signalés surtout dans le quartier populaire de la *Médina* en 1954. Il est possible, à partir de ces indicateurs, de s'interroger sur l'efficacité des méthodes répressives véhiculées par les dispositifs réglementaires pour deux séries de raison. Il est évident que la sévérité d'une réglementation peut créer le désir de la transgresser. En outre, il y a toujours des limites à la prévisibilité. Le désir de tout réglementer provoque des zones d'incertitude. Dans le cas de l'alcoolisme comme dans d'autres domaines, il est toujours possible, pour les acteurs, de contourner la réglementation. Achille Mbembe (1988) a expliqué, dans un autre contexte, que cet acharnement à réguler la société transforme l'Etat en "une fabrique de décrets et arrêtés et règlements" (Mbembe 1988:148). Selon cet auteur,

plus le volume des directives et instructions s'est accru, plus l'indigène s'est évertué à bricoler des moyens lui permettant de s'échapper des mailles du filet.." (Mbembe 1988: 147)

En ce qui concerne les déterminants de l'alcoolisme¹², peut-on dire que l'élévation du niveau de vie constitue l'aspect le plus important? Pourquoi doit-elle entraîner une telle option et non une autre? Ces interrogations montrent la vanité et la limite des explications des déterminants de l'alcoolisme à partir des analyses des administrateurs coloniaux, analyses souvent limitées car guidées par le souci de gérer l'ordre public. Ces limites expliquent largement le verdict extrêmement sévère fait par Gipoulon en ce qui concerne la lutte contre l'alcoolisme déclenchée au Sénégal dans le cadre du Comité de Prévention et de Répression de l'Alcoolisme:

11 M. Gipoulon, "Procès-verbal de la réunion du 4-6-1965 du Comité de lutte contre l'alcoolisme".

12 La même analyse a d'ailleurs été faite pour expliquer l'intensification de l'alcoolisme en Côte d'Ivoire en 1938 dans la région de Dimbokro. L'administration coloniale liait ce phénomène à la culture du cacao qui, au cours de la même année aurait procuré aux populations des revenus estimés à l'époque à 16.000.000 FCFA.

*Si on faisait un tableau d'honneur de la lutte contre l'alcoolisme, le Sénégal figurerait difficilement dans ce tableau. Rien d'efficace n'a été fait jusqu'à présent*¹³.

En tout état de cause, pour ce qui est de la réglementation relative à l'alcoolisme, l'administration sénégalaise a suivi les traces de l'administration coloniale car le mode de traitement de ce comportement insiste sur une gestion des textes qui ne permet pas d'obtenir des résultats concrets dans ce domaine.

A vrai dire, il n'a jamais été question d'interdire la consommation d'alcool au Sénégal même si, par ailleurs, on constate que l'administration coloniale a signalé, à plusieurs reprises, l'impact négatif de l'alcool sur la santé des populations. L'objectif des textes coloniaux était d'organiser l'importation et le commerce de ce produit. L'interdiction n'aurait d'ailleurs pas été facile à appliquer car, dans certaines régions, les populations fabriquaient déjà leurs alcools de façon artisanale. En outre, les intérêts des firmes contrôlant le marché de l'alcool s'opposaient à de telles mesures. C'est probablement en fonction de ces intérêts que l'administration coloniale a tenté de décourager la production d'alcool artisanal au Sénégal et au Dahomey où des tentatives ont été faites pour remplacer l'alcool de fabrication locale dit *Sodabi* par l'alcool importé. Si la consommation d'alcool n'était pas interdite, par contre les cas d'ivresse étaient punis comme le montre l'analyse des décisions du tribunal de 1ère instance de Saint-Louis concernant la répression des "ivresses scandaleuses". Dans une colonie comme la Mauritanie où la vente de l'alcool était sévèrement contrôlée, l'administration coloniale a décidé, en 1937, d'interdire la vente d'alcool aux militaires indigènes, suite à des troubles survenus dans la ville d'Atar¹⁴.

L'usage du tabac et des stupéfiants

Les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'usage des stupéfiants datent, à ma connaissance, de 1962. Depuis, plusieurs lois et décrets sont venus préciser le dispositif. Alors que l'administration coloniale dans sa réglementation avait l'alcool comme cible, celle du Sénégal indépendant a surtout mis l'accent sur la répression de l'usage des stupéfiants, devenu un véritable problème de santé publique. En 1987, le gouvernement a renforcé le dispositif réglementaire relatif à la répression de l'usage des stupéfiants en aggravant les pénalités pour les trafiquants. Mais il est permis de s'interroger sur l'efficacité de ces textes. Parfois, c'est au niveau même de leur

13 M. Gipoulon, *idem*.

14 Archives nationales du Sénégal (ANS) 17G 160.

élaboration que les problèmes se posent et qu'un grand manque de réalisme est constaté. A ce sujet, la loi 81-58 du 9 novembre 1981 portant interdiction de la publicité en faveur du tabac et de son usage dans certains lieux publics constitue un exemple d'une réglementation dont la portée sociale est limitée. Comment ne pas parler des péripéties de ce texte qui constitue un exemple pertinent d'une gestion laxiste d'un important problème de santé publique ?

Le projet de loi relative à la lutte contre l'usage du tabac a été élaboré par le gouvernement en 1980 et soumis à l'appréciation des institutions spécialisées de l'Etat. Ce texte a fait l'objet de critiques fondamentales du Conseil Economique et Social. Ce projet de loi est la copie fidèle de la loi française du 9 juillet 1976 relative à la lutte contre le tabagisme, ce qui explique que les rédacteurs n'ont pas tenu compte de l'aspect sénégalais du problème. C'est ainsi que l'article 11 du projet de loi portait la rédaction suivante: "la vente du tabac au détail autre que par unité de conditionnement (le paquet) est interdite"¹⁵. Etait-il réaliste dans un pays dont la population a des revenus bas de faire des propositions pareilles? Cette question est d'autant plus pertinente que selon la MTOA (Manufacture de Tabacs de l'Ouest Africain), la proportion de la production consommée à l'unité était estimée entre 30 et 40% des ventes locales. Certains aspects de ce projet semblaient d'une application difficile. C'était le cas, par exemple, de l'article 2 interdisant la publicité, la propagande en faveur du tabac et des produits du tabac, des articles 13 et 14 qui avaient pour objectif la répression des infractions à l'interdiction de publicité en faveur du tabac:

Article-13 - "Si une infraction à une disposition du présent titre est commise par un des moyens mentionnés à l'article 2 (1) les poursuites seront exercées contre les personnes responsables de l'émission ou de l'article, ainsi que contre les chefs d'établissements, directeurs ou gérants des entreprises qui ont procédé à la diffusion de l'émission ou de l'article, même dans le cas où les émissions de radiodiffusion ou de télévision ont été réalisées hors des frontières, dès lors qu'elles ont été reçues au Sénégal".

Article-14 - "Les personnes pour le compte desquelles ont été effectuées la propagande ou publicité irrégulière pour les actes interdits sont également poursuivies comme auteurs principaux"¹⁶.

Ces dispositions allaient beaucoup plus loin que ce qui a été fait dans les pays industrialisés, notamment en France. Dans ce pays la publicité par la presse écrite est autorisée comme on peut en juger par les publications

15 Ministère de la Santé. Direction de la Pharmacie. Projet de loi relative à la lutte contre l'usage du tabac. Dakar, s-d.

16 Idem, p. 3.

vendues au Sénégal. L'interdiction de publicité dans la presse écrite ne gênait que peu les multinationales qui continuaient à déverser leur publicité par le canal de la presse internationale vendue au Sénégal alors que l'entreprise nationale ne disposait pas d'un moyen de faire connaître ses produits concurrents. Un autre aspect rendait très difficile l'application de cette réglementation, surtout en ce qui concerne les articles 13 et 14. Au moment où le gouvernement mettait en place cette réglementation, la nouvelle station de Radio *Africa No. 1* installée au Gabon, avait entamé une campagne d'information auprès des annonceurs potentiels. D'autre part, la diffusion de messages publicitaires à partir de la Gambie rendait la situation plus complexe car il semblait difficile de réaliser avec les pays voisins des accords permettant d'interdire à la radio la publicité des produits du tabac.

Pour ce qui est de l'obligation de faire figurer sur chaque paquet de cigarette la mention intégrale, il ne semblait pas évident que le Gouvernement disposait des moyens de contrôler leur exactitude. En outre, il a été souligné les conséquences que pouvait avoir pour la MTOA l'application des mesures envisagées d'autant que l'entreprise employait 500 personnes et versait à l'Etat des impôts et taxes estimés pour 1980 à 3.412 millions FCFA. Le rétrécissement du marché risquait de provoquer des conséquences importantes sur le niveau de l'emploi et sur les recettes du Trésor Public dans une situation économique particulièrement difficile. Le gouvernement devait finalement adopter ce texte très controversé en 1981¹⁷. On peut supposer que l'objectif politique de cette loi était déterminant. Ce texte a été voté dans un contexte marqué par une campagne contre l'alcool et le tabac menée par des autorités religieuses faisant partie des clients les plus importants de l'Etat en milieu rural. Il a été finalement modifié en 1985.

La prostitution

Le contrôle de la prostitution par l'administration coloniale a vraisemblablement commencé vers la fin du XIXe siècle. Le développement des maladies vénériennes dans la colonie a poussé l'autorité coloniale à créer en 1849, un dispensaire de salubrité publique. L'article 4 de l'arrêté du 29 mars 1849 portant établissement de ce dispensaire définit ainsi les "*filles publiques*":

Toute fille ou femme se livrant habituellement à la débauche et en retirant un salaire sera réputée fille publique.

17 Loi No. 81-59 du 9 novembre 1981 dans *Journal Officiel de la République du Sénégal*, No. 4865 du 14 Novembre 1981, p. 1013.

L'article 3 de l'arrêté du 21 mars 1849 précise que toutes les filles publiques devront se faire inscrire. Elles étaient placées sous la surveillance immédiate de la police et inscrites sur un registre spécial. Un livret spécial leur était délivré. L'article 9 de l'arrêté du 21 mars 1864 les soumet à des visites médicales obligatoires:

les filles publiques qui ne se rendront pas régulièrement à la visite du dispensaire seront arrêtées et emprisonnées dans une salle de correction disposée à cet effet à l'hospice civil. La durée de cet emprisonnement sera fixé par le Maire mais il ne peut excéder 15 jours.

Comment se faisait l'inscription de ces femmes ? "Les femmes prises en flagrant délit de vagabondage et se livrant à la prostitution seront inscrites comme filles publiques". Il appartenait au Commissaire de police de Saint-Louis de rechercher ces femmes et de les inscrire légalement¹⁸. Ce contrôle de la prostitution s'explique surtout par des préoccupations médicales et de salubrité publique et c'est probablement pour le faciliter que l'arrêté du 29 mars 1849 autorise l'ouverture de maisons dites de tolérance pour réunir les "filles publiques".

On note, s'agissant de la prostitution, une gestion autoritaire de l'administration coloniale. Le Commissaire de police de Saint-Louis, dans une lettre en date du 27 septembre 1882 informait le chef du service de l'Intérieur qu'il venait de:

donner des ordres pour que les femmes d'une conduite remarquable par son insanité soient menées à l'hospice civil pour qu'elles puissent être visitées par M. le Docteur de cet hospice¹⁹.

Ces mesures étaient appliquées systématiquement par l'autorité coloniale comme l'attestent d'ailleurs ces propos du Directeur du Service de l'Intérieur au Dr Dubouch, médecin de l'hospice de Saint-Louis, en date du 28 septembre 1882:

j'ai l'honneur d'informer Monsieur le Médecin civil qu'en présence de la quantité considérable de maladies vénériennes qui infectent Saint-Louis, j'ai fait prendre des mesures pour la mise en carte et l'envoi régulier à la visite de l'hospice des filles de mauvaise vie. Monsieur Dubouch devra examiner ces filles avec le plus grand soin et garder à l'hospice jusqu'à complète guérison celles qui présenteront des taches suspectes²⁰.

18 Arrêté du 21 mars 1864 portant réglementation sur la police du dispensaire de Saint-Louis. Article 3.

19 ANS H 42 (1874-1882).

20 ANS H 42 (1874-1882).

Le Docteur Dubouch a présenté assez clairement le contrôle administratif de la prostitution à Saint-Louis vers la fin du XIXe siècle:

la prostitution autorisée ne comprend pas de maisons de tolérance. Il n'y a que des filles soumises à la visite hebdomadaire. L'inscription se fait à la police pour les prostituées de notoriété publique... La liste de la police est déposée à l'hospice et en cas d'absence à la visite, le nom est transmis à la police²¹.

Les documents d'archives montrent des cas de détention consécutifs à des absences à la visite sanitaire, sans excuse légitime. Cette gestion ne concernait, à vrai dire, que la prostitution officielle car, à côté d'elle, existait une prostitution clandestine qui serait, d'après les autorités médicales, la source des nombreux cas de syphilis signalés à Saint-Louis vers la fin du XIXe siècle.

En tout état de cause, le contrôle de la prostitution au Sénégal pendant la période coloniale n'a été vraiment efficace que sur les prostituées européennes que l'on trouvait généralement dans les maisons de tolérance qui étaient la propriété de Lagrezas Bieber et Mme Cadillac. Les femmes recrutées en France étaient acheminées sur la Colonie²², certaines effectuaient un stage à Angoulême ou à Bordeaux. Au cours des années 1940, l'histoire de la prostitution réglementée s'est enrichie de plusieurs drames: assassinat d'un inspecteur de police, suicide d'un officier, tentative de meurtre sur le propriétaire d'une maison de tolérance par deux officiers de la Marine nationale. On note aussi de nombreux conflits liés au refus des tenanciers d'admettre la population africaine. C'est d'ailleurs ce qui a obligé le Gouverneur du Sénégal à rédiger la circulaire 199/APA du 11 mars 1948 qui prévoit le retrait des licences des hôteliers, restaurateurs, tenanciers de café et propriétaires de salles de spectacles qui auraient refusé d'admettre dans leurs établissements des africains au même titre que des européens²³.

La prostitution indigène était cependant plus difficile à contrôler car elle n'était pas localisée, située comme l'était la prostitution européenne. La loi du 13 avril 1946 rendue applicable par l'arrêté 234/AP du 5 décembre 1946, qui interdit et réprime le proxénétisme, en fermant à Dakar les lieux organisés de prostitution licite et les maisons de tolérance, a dû multiplier la création des foyers clandestins. C'est probablement la raison pour laquelle, par lettre en date du 3 avril 1948, le Délégué du Gouverneur du Sénégal a

21 ANS H 42 (1874-1882).

22 S'agissant des procédures de recrutement des prostituées européennes, voir le récit du débarquement à Dakar de la mineure Comte qui raconte comment elle a été recrutée par un nommé Castoldi. ANS 1F2. Pour plus de précision sur cette question, voir aussi Faye (1988).

23 ANS 17G 177.

proposé aux pouvoirs publics, dans une longue lettre, argumentée, la réouverture des "maisons de tolérance".

La loi du 13 avril 1946 a eu des conséquences sur le contrôle policier et sanitaire de la prostitution. Amadou Cissé Dia, le Ministre de l'Intérieur, dans une note en date du 5 juin 1965, montre que l'une des conséquences de cette loi est que les prostituées africaines ont cherché par tous les moyens à se soustraire aux contrôles policiers et sanitaires. Selon le Ministre,

si les prostituées européennes ont pleine conscience du capital que représente pour elles une bonne santé et se soumettent de leur propre chef à des visites médicales fréquentes, il n'en est pas de même des prostituées africaines et cap-verdiennes pour qui la notion de rapport passe avant la notion de bonne santé²⁴.

En 1966, la prostitution a retenu une nouvelle fois l'attention des autorités, elle est présentée comme un fléau:

la prostitution par le caractère de plus en plus large qu'elle prend en milieu urbain attaque gravement l'ensemble de la société sénégalaise. Elle atteint en premier lieu la jeunesse mais touche également le cadre familial. De plus, elle compromettra la santé publique si l'on n'y prend garde²⁵.

L'appareil législatif et réglementaire de contrôle de la prostitution se met en place à compter de 1965, avec les textes suivants:

- loi 66-21 du 1.2.1966 relative à la lutte contre les maladies vénériennes et la prostitution;
- décret 69-616 du 10 mai 1969 portant application de la loi 66-21 relative à la lutte contre les maladies vénériennes et la prostitution;
- loi 69-27 du 23 avril 1969 complétant le code pénal par un article 327 bis réprimant la prostitution des mineurs de moins de 21 ans; on peut également se reporter à certains articles du Code Pénal (318, 323, 324, 325, etc.

Ces textes permettent, entre autres, la création d'un fichier sanitaire, le contrôle obligatoire des personnes qui se livrent à la prostitution, un examen médical tous les quinze jours des prostituées mises en carte. Notons que sous l'administration coloniale le contrôle était hebdomadaire. Certains indices permettent de douter de l'efficacité de la visite médicale. Des

24 Ministère de l'Intérieur - Communication en Conseil de cabinet au sujet de la prostitution africaine. Dakar, 5 juin 1965, p. 2.

25 Ministère de l'Intérieur - Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales (MSPAS) "Rapport de présentation du projet de décret portant application de la loi 66-21 du 1er février 1966 relative à la lutte contre les maladies vénériennes et la prostitution, p. 1.

informations publiées en 1983 dans la presse sénégalaise montrent qu'il y aurait 2.500 prostituées inscrites officiellement, or, la clinique des maladies uro-génitales ne pouvait pas les suivre convenablement faute de moyens.

La mendicité

L'arrêté du 5 mai 1840 portant création d'un Commissariat de Police à Saint-Louis montre que l'administration coloniale avait inscrit la mendicité et le vagabondage parmi les problèmes à gérer pour le maintien de l'ordre public. L'article 6 de cet arrêté demandait au Commissaire de Police de

*surveiller les individus qui n'ont aucun moyen d'existence connu, vagabonds, gens sans aveu, mendiants, malfaiteurs et perturbateurs de l'ordre public, des noirs qui se mêlent de prétendus maléfices et sortilèges ou qui sont suspectés d'empoisonnements*²⁶.

C'est le 27 avril 1848 que fut adopté un décret relatif à la répression de la mendicité et du vagabondage aux colonies. L'importance de ce texte en matière de répression de la mendicité et du vagabondage justifie une présentation de son article 1er qui explique comment la mendicité et le vagabondage étaient punis:

Le GOUVERNEMENT PROVISOIRE DE LA REPUBLIQUE,

Considérant,

que le travail est la première garantie de la morale, de l'ordre dans la liberté;

que la sécurité générale est intéressée à la répression de la mendicité et du vagabondage,

Décète:

Article Premier - Dans les Colonies où l'esclavage est aboli par le décret de ce jour, la mendicité et le vagabondage sont punis correctionnellement, ainsi qu'il suit:

Tous mendiants, gens sans aveu ou vagabonds, seront mis à la disposition du gouvernement pour un temps déterminé, dans les limites de trois à six mois, selon la gravité des cas. Ils seront, durant ce temps, employés au profit de l'Etat, à des travaux publics, dans des ateliers de discipline, dont l'organisation et le régime seront réglés par un arrêté du Ministre de la Marine et des Colonies. Les condamnés pourront être

26 Arrêté du 5 mai 1840.

*renfermés dans ces ateliers ou conduits au dehors pour l'exécution des travaux sous la garde des agents de la force publique*²⁷.

Pendant le XIXe siècle, la mendicité et le vagabondage perturbaient l'ordre social que le système colonial tentait de construire. Or, l'abolition de l'esclavage favorisait le vagabondage. Les autorités coloniales avaient clairement perçu les déterminants du vagabondage de la mendicité et de la prostitution. Le Gouverneur Général de l'AOF explique bien²⁸ l'impact de l'abolition de l'esclavage sur le développement de la mendicité, du vagabondage et de la prostitution dans la Colonie:

*L'abolition de l'esclavage puis la recherche et l'émancipation des captifs particuliers jeta sur le pavé des villes entre 1816 et 1850 un grand nombre de femmes et d'enfants sans ressources ni métier. Les mineurs furent également confiés avec des succès divers à des artisans ou des traitants en vue d'un apprentissage. Quant aux majeurs qui sont portés sur la liste de libération de l'époque avec la mention livrés à eux-mêmes ils n'avaient tout au moins à Gorée et Saint-Louis d'autres destins que la prostitution et le vagabondage*²⁹.

Les mesures de contrôle de la mendicité et du vagabondage à Saint-Louis sont signalées par plusieurs sources au XIXe siècle. Une décision du 28 novembre 1856 interdit la mendicité à Saint-Louis:

*Considérant qu'un grand nombre d'étrangers vivent aux dépens de la charité des gens de Saint-Louis et vu la cherté excessive des vivres, le gouverneur avertit le public que la mendicité sera désormais réprimée conformément à loi. Les mendiants étrangers devront quitter immédiatement Saint Louis, les talibés devront cesser de parcourir la ville en mendiant de porte en porte; la loi atteindrait également les maîtres qui les font mendier. Cet abus est aussi contraire à la religion musulmane qu'au bon ordre et à la morale*³⁰.

Les décisions d'expulsion de Saint-Louis des mendiants et vagabonds sont anciennes comme en atteste cette lettre du Commissaire de Police de Saint-Louis au Directeur du Service de l'Intérieur, datant du 9 août 1870:

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que malgré tous nos efforts d'expulser de la ville des mendiants et autres vagabonds, leur

27 Décret relatif à la répression de la mendicité et du vagabondage aux colonies. 27 avril 1848.

28 Lettre No. 14842 du Gouverneur Général de l'AOF au Ministre des colonies. Septembre 1938, 17 G 54.

29 Idem. Lettre 14842.

30 Décision du 28 novembre 1856 interdisant la mendicité à Saint-Louis, 28 novembre 1856.

nombre tend à augmenter journallement. A l'effet d'empêcher le retour des individus expulsés de l'Ile et en vue de la prochaine famine du Cayor probablement inévitable, je proposerai à M. le Directeur de l'Intérieur la création d'un poste de police composé de quatre agents et d'un brigadier établi dans une baraque³¹. Le Commissaire proposait des mesures pour éviter que les personnes entrant ou sortant de Saint-Louis pendant la nuit ne passent inaperçues.

Ces décisions ont été prises à un moment où l'administration coloniale mettait en place un dispositif très sévère de gestion de l'ordre public. Plusieurs décisions administratives montrent un contrôle autoritaire de l'ordre social, surtout à Saint Louis, se manifestant par un dispositif réglementaire qui criminalisait des comportements que les populations trouvaient normaux. Un arrêté du 27 mars 1849 défendait de *faire galoper les chevaux dans les rues de Saint-Louis*, un autre, datant du 21 décembre 1853 portait *interdiction de piler du mil pendant la nuit*. Un arrêté du 15 septembre 1856 défendra *de piler du riz, du mil ou toute autre substance dans les maisons, cours, dépendances de Gorée depuis 10 heures du soir jusqu'à quatre heures du matin*. L'arrêté du 4 juillet 1829 relatif à la police intérieure de Saint-Louis était un exemple assez pertinent de cette gestion de l'ordre social que l'article 4 de l'arrêté expliquait assez bien:

Une fois le coup de canon de retraite tiré il est défendu aux griots et autres de battre le tam-tam. Toute espèce de rassemblement bruyant, de battement de mains et de chants doivent alors cesser à moins de permission spéciale. Toute contravention sera punie d'une amende de trois francs ou de la confiscation de l'instrument ou enfin d'un emprisonnement qui ne pourra excéder 24 heures³².

Dans un tel contexte, les groupes perçus comme perturbateurs de l'ordre social ont très vite attiré l'attention de l'autorité administrative. Un décret du 29 mars 1923 réprime le vagabondage en AOF. A Dakar, en 1934, des mesures sévères ont été prises pour décongestionner, assainir la ville et lutter contre le vagabondage comme le montre cette note de la Direction de la Sûreté:

le développement des grandes villes est étroitement lié à l'évolution politique, économique et sociale des populations autochtones. Si la grande ville est une nécessité sur les points de débouchés commerciaux

31 Lettre du Commissaire de Police de Saint-Louis au Directeur du service Intérieur, 9 août 1870.

32 Arrêté du 4 juillet 1829 relatif à la police intérieure de Saint-Louis. Pour plus de précision voir: Kane (1988:55-111).

(postes, villes fluviales, grands marchés agricoles) elle n'en constitue pas moins un centre d'attraction vers lequel sont entraînés inéluctablement les déracinés et les oisifs. Ceux-ci venant rechercher un travail problématique ne tardent pas à être englobés dans une population flottante où se recrutent les malfaiteurs de toute nature. Cette population flottante, véritable danger par ailleurs au point de vue de l'hygiène publique, milieu sous-alimenté dans lequel les épidémies trouvent un terrain d'insertion et d'expression particulièrement riche doit être l'objet d'une surveillance de tous les instants... L'application rigoureuse des règlements de police et d'hygiène doit permettre de pallier dans la mesure du possible la présence d'indésirables plus spécialement par leur refoulement sur leur Colonie d'origine (mendians, vagabonds, repris de justice)³³.

A Dakar, le problème de la mendicité avait été signalé par l'administration en 1934. Dans une lettre au Gouverneur Général de l'AOF, l'administrateur de la circonscription de Dakar la décrivait et signalait ses conséquences en des termes qui ne sont pas tellement éloignés de ceux utilisés par les pouvoirs publics sénégalais lorsqu'en 1972, ils ont commencé à parler des "encombres humains":

J'ai l'honneur de vous rendre compte de l'augmentation sans cesse croissante de la mendicité à Dakar, mendicité pratiquée surtout par de tout jeunes enfants au bénéfice de marabouts; c'est ainsi que le 8 février, 62 mendiants âgés de 6 à 8 ans ont été appréhendés et conduits au Service d'Hygiène pour y être vaccinés. La plupart d'entre eux sont originaires du Cercle du Fouta Toro et ont été conduits à Dakar par des marabouts à qui ils ont été confiés...La migration de ces individus à Dakar présente de nombreux inconvénients du point de vue de la Santé Publique et leur présence peu désirable produit un effet déplorable sur les nombreux voyageurs de passage dans cette ville. Cette situation avait d'ailleurs attiré mon attention et le 6 mai 1933, 42 originaires du Sénégal sans travail avaient été refoulés sur Rufisque (leure 770 AG du 3 juin 1933). Il ne semble pas que cette mesure ait été efficace puisque le nombre de ces vagabonds paraît au moins aussi élevé cette année³⁴.

La description des mendiants est faite, dans la lettre citée ci-dessus, en des termes qui justifient l'utilisation énergique de mesures de salubrité publique:

33 Note de la Direction de la Sûreté No. 807 DS du 30 mai 1934.

34 Lettre de l'Administrateur de la Circonscription de Dakar au Gouverneur Général de l'AOF, No. 296 AG du 28 février 1934.

Après avoir cultivé les terres de leurs maîtres, ils viennent à Dakar au début de la saison sèche et sollicitent l'aumône, déambulent, couverts de loques innombrables par les rues de la ville, tenant à la main des boîtes de conserves vides transformées en récipients, fouillant les poubelles et les tas de débris aux marchés pour y trouver quelques déchets qui leur permettront de subsister, les aumônes en argent étant destinées aux maîtres³⁵.

L'Administrateur de la Circonscription de Dakar a proposé l'adoption de mesures réglementaires qu'il savait de portée limitée, pour lutter contre ce "fléau":

La loi du 7 décembre 1874 relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes n'a pas, à ma connaissance, été promulguée en AOF. Il en résulte que la Police est totalement impuissante à réprimer et à poursuivre ces agissements, aussi vous demanderai-je s'il ne serait pas possible de faire appliquer le texte en AOF pour mettre fin à cet état de chose. Mais il est certain qu'une telle mesure est contraire aux coutumes religieuses des indigènes musulmans chez qui la mendicité par ou pour les marabouts est considérée comme un acte pieux³⁶.

L'autorité administrative savait que la mendicité était difficile à éradiquer uniquement par des pratiques répressives exercées dans certaines localités comme Dakar. C'est pourquoi la réaction du Gouverneur Général fut assez mesurée, d'ailleurs la lettre citée ci-dessus incitait à une telle prudence, compte tenu de la complexité du problème:

le moyen efficace consiste à prévenir le Gouvernement du Sénégal et à lui demander de faire intervenir les administrateurs de Matam et Bakel voire de Podor auprès des marabouts, chefs et familles³⁷.

Il s'agissait de demander à la population de participer à la gestion d'un problème faisant partie des préoccupations de l'administration coloniale, celui de la circulation humaine dans les villes, essayant ainsi d'obtenir la fixation géographique et la domestication de ces "parias" de l'espace urbain. L'administration du Sénégal indépendant prendra en charge avec plus de vigueur mais moins de succès cette lutte pour l'éradication du parasitisme en milieu urbain. On ne le soulignera jamais assez, cette lutte vise une population hétéroclite dont le principe unificateur est le suivant: tous les

35 Idem.

36 Idem.

37 Idem.

marginiaux sont dans l'illégalité. En raison d'un chômage massif et structurel, il y a une forte concentration de désœuvrés en milieu urbain. Or, pour les idéologues des fléaux sociaux, la survie sans travail en ville devient suspecte d'illégalité, elle est en contradiction avec les règles d'une idéologie productiviste.

A partir de 1960, cette idéologie s'est renforcée en fonction des impératifs du développement, de la promotion du tourisme, d'une politique de prestige que les données suivantes vont aider à comprendre. Le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales, dans une communication au Conseil interministériel en date du 27 avril 1970, explique aussi les problèmes posés par la présence des "indésirables" dans la ville:

Les rues et les quartiers de Dakar sont envahis par toute une population flottante et cosmopolite qui se livre à des activités plus ou moins régulières. Mendiants, colporteurs et lépreux se ruent en effet à longueur de semaine sur les touristes tandis que les fous errants leur offrent un spectacle désagréable à voir. Les petits talibés, de jour en jour plus nombreux, se postent dans les coins de rue et profitent des arrêts aux feux rouges pour essayer d'arracher une obole aux automobilistes. Cette situation est d'autant plus choquante qu'elle dure depuis des années et semble aller en empirant malgré tous les efforts entrepris à la fois par les pouvoirs publics et par les institutions privées de bienfaisance³⁸.

Les mesures d'éloignement des lépreux, mendiants, vagabonds sont une constante de l'histoire récente du Sénégal. C'est ainsi que de 1958 à 1965 pour résoudre le problème de la libre circulation dans les artères de la capitale d'un nombre croissant de lépreux, les pouvoirs publics ont intensifié les soins et le dépistage de la lèpre. Ils ont également cherché un lieu d'hébergement des lépreux situés dans un endroit révélateur de la politique d'éloignement (baraquement à côté du cimetière musulman et tentatives d'implantation d'un village à Thiaroye et Sangalkam). En 1963, à l'occasion des Jeux de l'Amitié, la divagation des fous posa problème. Il fut décidé de débarrasser les rues de la capitale, des mendiants, colporteurs, lépreux, vagabonds et aliénés. En 1965-66, la préparation et la tenue du Premier Festival Mondial des Arts Nègres (Avril 1966) ont une nouvelle fois conduit les autorités à débarrasser les rues de la capitale "du spectacle affligeant des lépreux, nombreux, peu discrets et souvent trop entreprenants"³⁹.

38 Communication du Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale (MSPAS) au Conseil Interministériel du 27 avril 1970 par le Dr. Daouda Sow, p. 1.

39 Idem. p. 3.

A partir de 1967, des rafles systématiques de lépreux sont organisées. Ceux qui sont pris en flagrant délit de vol ou de mendicité sont jugés et internés à Koutal près de Kaolack. On note vers la même période la mise en place d'un appareil réglementaire, véritable fondement juridique de l'"assainissement" de Dakar:

- *décret 66-540 du 9 juillet 1966 réglementant la vente sur la voie et dans les lieux publics;*
- *loi 67-50 du 28 novembre 1967 relative à la réglementation des activités qui s'exercent sur la voie publique et dans les lieux publics;*
- *décret 68-664 du 10 juin 1968 réglementant les activités qui s'exercent sur la voie publique et dans les lieux publics;*
- *arrêté ministériel 10878 MSPAS, du 26 août 1971 portant création d'un Comité National de lutte contre l'envahissement de Dakar par les mendiants, colporteurs, lépreux et aliénés;*
- *décret 75-105 du 20 décembre 1975 modifiant et complétant la loi 67-50 du 28 novembre 1967 relative à la réglementation des activités qui s'exercent sur la voie publique et dans les lieux publics;*
- *circulaire n 32 MFAE DCIP du 13 avril 1976 réglementant la vente sur la voie et les lieux publics;*
- *décret 78-540 du 16 juin 1978 relatif à la surveillance et à la protection sociale exercée sur certaines catégories de délinquants.*

L'idéologie qui est à la base de cet arsenal juridique est celle des encombrements humains. Plusieurs sources officielles montrent que sa mise en place a été renforcée à partir du Conseil de Cabinet du 4 novembre 1969 au cours duquel il a été fait le constat suivant:

Dakar est à nouveau envahi par les colporteurs, les mendiants, les lépreux et les aliénés qui importunent les habitants et nuisent au tourisme. Des échos des doléances des touristes de retour en Europe apparaissent dans des articles de presse notamment en Allemagne Fédérale. Il importe de faire disparaître de façon durable mendiants, colporteurs, lépreux et aliénés des rues de Dakar⁴⁰.

De 1969 à 1977 plusieurs réunions ont été consacrées au problème de l'assainissement de Dakar et ont mis à la disposition de l'Etat le matériel de base de l'idéologie de la lutte contre les encombrements humains. Cette notion est pratiquement "légalisée" un groupe de travail est créé dont

40 Conseil de cabinet du 4 novembre 1969.

l'objectif est de déterminer les priorités et de prévoir les moyens matériels humains et financiers à mettre en oeuvre dans le cadre de la lutte.

Nous ne disposons pas d'informations détaillées relatives aux rafles opérées dans le cadre de la lutte contre les encombrements humains. Par contre savons qu'elles se faisaient dans les principales artères du centre ville: Avenue Albert Sarraut, Place de l'Indépendance, Avenue Pompidou, Marché Sandaga, Avenue Lamine Guèye. Du 1er janvier au 30 avril 1977, les résultats de ces rafles s'expriment dans les données suivantes relatives aux opérations menées dans plusieurs villes:

Dakar: - 541 marchands ambulants;

- 35 mendiants;

- 40 mineurs conduits au Centre de Triage de Thiaroye;

- 225 marchands seront condamnés à des peines variant de 4 jours à un mois de prison.

Kaolack:

- 370 marchands ambulants;

- 12 mendiants malades;

- 65 mendiants valides;

- 44 seront condamnés à des peines de 3 à 6 mois de prison.

Tambacounda:

- 76 arrestations parmi lesquelles 15 condamnés de 3 à 6 mois de prison,

- 50 marchands ambulants;

- 10 mendiants;

6 condamnés à des peines de 2 à 3 mois de prison.

Saint Louis:

- 70 marchands ambulants;

- 20 aliénés conduits à Thiaroye.

Louga:

- 2 malades mentaux.

Pendant la même période, la Gendarmerie nationale a arrêté 199 personnes dont 38 mineures conduites à Thiaroye, dans la banlieue de Dakar. Cette politique n'a cependant pas produit les résultats escomptés. Plusieurs sources officielles montrent que l'un des principaux problèmes était l'insuffisance des structures d'accueil. C'est ainsi que pour ce qui est des lépreux, une instruction présidentielle datant du 28 décembre 1967 avait débouché sur l'aménagement de l'ancien camp pénal de *Koutal* pour ceux pris dans les villes en flagrant délit de mendicité ou de vol. Mais l'opération se solda par un échec car l'entretien et la nourriture de ces détenus devaient être assurés par l'Hôpital de Kaolack mais les crédits correspondants n'avaient pas été dégagés. Là aussi, l'absence de locaux appropriés fut un handicap important. Les personnes raflees étaient parquées dans la Cour du Commissariat Central, l'Ecole de la rue de Thiong, ainsi que la prison

dénommée le Fort B. S'agissant des malades mentaux, on les envoyait au Lazaret de Saint-Louis après un séjour dans des magasins du Service d'Hygiène⁴¹.

Les défaillances constatées dans la construction des centres d'hébergement constituent la plus grande incohérence de cette lutte contre les encombrements humains. L'analyse des sources officielles, laisse à penser que l'Etat n'a pas fait l'effort budgétaire que nécessitait la mise en place de telles structures. Le Conseil interministériel du 14 juillet 1977 relatif aux encombrements humains est très explicite sur la question: l'absence de ces infrastructures empêche de mener l'action humanitaire et de reclassement social dont le cadre législatif a déjà été tracé⁴². Au plan institutionnel, la lutte contre les encombrements humains a amené les autorités à prendre en 1977 les décisions suivantes:

- *transfert du Centre de triage de Thiaroye au Ministère de la Justice;*
- *transformation du Service de l'Education Surveillée en Direction;*
- *création d'un Centre de Sauvegarde destiné aux enfants raflés non réclamés;*
- *création des secteurs d'action éducative en milieu ouvert de Kaolack et Saint-Louis;*
- *achèvement de l'annexe du CAOMI-I (7 bâtiments comprenant 80 places, une salle de classe et un bâtiment administratif) inauguré le 21 juillet 1977⁴³.*

Au plan réglementaire le décret 76-213 du 24 février 1976 institue un Centre de soins et de protection sociale dans chaque région. La loi 76-03 du 25 mars 1976 prévoit l'installation dans chaque région des villages de reclassement social destinés à recevoir les lépreux guéris et mutilés. La loi 75-80 du 9 juillet 1975 prévoyait dans chaque chef-lieu de région un ou plusieurs villages psychiatriques. Les pouvoirs publics reconnaissent, s'agissant des aliénés, que:

pendant longtemps les malades mentaux n'ont posé que des problèmes mineurs au Sénégal. Chaque village, chaque quartier avait son fou ou même ses fous lesquels menaient leur petite vie tranquille évoluant dans un secteur limité nourris et entretenus par leurs familles ou par des

41 Communication du Ministre de la Santé Publique et de l'Action Sociale au Conseil Interministériel du 27 avril 1970 par le Dr. Daouda Sow, pp. 4 et 10.

42 Conseil Interministériel du 14 juillet 1977, Ministère de la Justice. "Rapport sur les encombrements humains", p. 6.

43 Idem., p. 3.

*amis charitables... A l'occasion des Jeux de l'Amitié, en avril 1963, la divagation des fous posa un réel problème aux organisateurs*⁴⁴.

Ces informations venant de la bouche même du Ministre de la Santé Publique pendant la "guerre" contre les "encombrements humains" laissent à penser que la politique de prestige et de séduction des étrangers, les nécessités d'une politique de vente d'une bonne image du Sénégal ont conduit les autorités à cette gestion violente. S'agissant des colporteurs, la remarque suivante faite lors du Conseil interministériel du 27 avril 1977, montre les limites des rafles systématiques organisées contre eux:

*pour ce qui est des petits guinéens qui constituent l'essentiel des effectifs des colporteurs, laveurs de voitures, porteurs, etc... on a pensé les ramener à la frontière de leur pays, mais outre le coût du transport (2000 francs par personne environ) on se heurte au refus des autorités guinéennes de reprendre leurs citoyens*⁴⁵.

Pour terminer cette présentation, il convient de préciser que même si la notion d'encombrements humains a tendance à disparaître de la terminologie des pouvoirs publics, dans les faits, certaines catégories que désignait cette notion sont toujours victimes des mêmes mesures de répression. C'est ainsi que des lépreux et aliénés sont toujours détenus dans les prisons comme le montrent les informations provenant de la Direction de l'administration pénitentiaire⁴⁶.

La présence de lépreux dans les prisons sénégalaises ne date pas d'aujourd'hui. Elle était signalée en 1950 à la prison civile de Dakar comme le montre une lettre du Directeur de la Santé Publique (no. 4304 du 14 novembre 1950) relative aux conditions d'hospitalisation des malades

44 Communication du MSPAS, op. cit., p. 3.

45 Idem.

46 Le statut du personnel de l'administration pénitentiaire a été institué par la loi 72-23 du 19 avril 1972. Avant cette date, l'administration pénitentiaire regroupait en son sein des agents de différentes administrations qui lui étaient détachés. L'arrêté 013253/MINT/DAP du 30 octobre 1979 portant organisation de la Direction de l'administration pénitentiaire a créé des Services Centraux et Régionaux parmi lesquels on note l'existence d'une Division de la Statistique qui a entrepris un travail de collecte et d'analyse des informations statistiques relatives aux prisons sénégalaises. C'est la raison pour laquelle il est assez difficile d'obtenir des données fiables sur les prisons sénégalaises dans les premières années de l'indépendance. Je l'ai constaté lorsque j'ai voulu reconstituer les informations statistiques relatives aux lépreux emprisonnés. Il ne m'a pas été possible d'obtenir des informations sur une longue période.

mentaux⁴⁷. Parmi les groupes désignés jusqu'à une date récente comme encombrements humains, les aliénés semblent être victimes d'une exclusion particulière. Signalons que parmi les 9 personnes condamnées aux travaux forcés à perpétuité se trouve un aliéné⁴⁸. La loi 75-80 du 9 juillet 1975 relative au traitement des maladies mentales et au régime d'internement de certaines catégories d'aliénés prévoit des dispositions précises lorsque le malade mental a commis une infraction ou lorsque son comportement constitue un danger. Un établissement destiné à l'internement des malades mentaux ayant fait l'objet d'une décision judiciaire a été créé par le décret 75-1092 du 23 octobre 1975. Le décret de 1975 précisait que l'établissement situé à Thiaroye devait être rattaché au Service psychiatrie du CHU de Fann. Pourquoi les mesures concernant l'internement des malades mentaux ayant fait l'objet d'une décision judiciaire ne sont-elles pas appliquées ? Les analystes de la Direction de l'administration pénitentiaire insistent sur la question en faisant remarquer:

On peut se demander si les aliénés ont encore leur place dans les prisons surtout quand ils doivent ressortir tels qu'ils étaient entrés. Des mesures d'internement administratif pourraient constituer un substitut efficace à l'emprisonnement des aliénés⁴⁹.

D'une manière générale, les aliénés ayant fait l'objet d'une décision judiciaire sont internés avec les lépreux et les tuberculeux au Cap Manuel. La population concernée est composée en majorité d'hommes. Il s'agit en général de détenus provenant de l'ensemble des établissements pénitentiaires du Sénégal. Cette situation prouve que malgré l'humanisme des discours officiels, le fou est souvent entretenu aux limites d'une marginalité multiforme où il côtoie tuberculeux, lépreux et criminels. On observe une division de l'espace carcéral afin de permettre une séparation et une classification des détenus. Cette division rapproche le fou du tuberculeux et du lépreux et reproduit dans la prison l'observance d'une règle suivie dans la société: la tendance prononcée à l'exclusion de l'aliéné. Le fou, au même titre que le lépreux, se trouve dans une réclusion solitaire. Ce phénomène n'est pas spécifique à la société sénégalaise. Il a été remarqué dans certains pays développés où les moyens par lesquels on a cru apprivoiser ou réduire la folie ont souvent entretenu un rapport étroit avec la violence. On s'est trouvé confronté à la même pratique: soustraire la folie du regard, effacer les traces de sa présence et assurer ainsi son anonymat le plus absolu.

47 Lettre du Directeur de la Santé Publique, 4304 du 14 novembre 1950.

48 Direction de l'administration pénitentiaire "Enquête sur la Population Pénale du 1er trimestre 1986, p. 14.

49 Idem, p. 10.

Conclusion

L'administration sénégalaise a hérité de la colonisation une politique de répression de certains groupes sociaux associés à l'immoralité, au désordre, à la criminalité. Un dispositif réglementaire assez important a été mis en place depuis le XIXe siècle pour gérer ce que les pouvoirs publics désignent par le vocable de "fléaux sociaux", appellation qui varie, selon les préoccupations du moment. Dans l'ensemble, cette réglementation se caractérise par un souci constant de la précision et de la sévérité. Il est permis de penser qu'après l'indépendance, l'Etat avait à sa disposition le matériel idéologique nécessaire au contrôle des groupes qui échappaient ou perturbaient l'ordre social et économique qu'il tentait de promouvoir. Cet ordre social en construction contestait et, conteste toujours, à certains individus le droit à l'errance. L'espace vital de certains groupes s'est trouvé considérablement réduit grâce à une confusion entretenue par les discours officiels sur l'oisiveté dont l'analyse montre qu'ils laissent émerger des mythes rendant solidaires, criminalité, oisiveté et paresse. L'oisiveté serait la mère de tous les vices car conduisant à l'indigence, à la débauche et au crime. On voit ainsi se mettre en place la justification de la répression qui s'est abattue sur les groupes sociaux désignés par le vocable d'encombrements humains⁵⁰, ce qui, sous l'optique des pouvoirs publics, ne saurait être interprété comme un abus de pouvoir ou un acte arbitraire car ces groupes seraient associés à la pauvreté, à l'ivrognerie, au désordre public, rendant ainsi, aux yeux du gouvernement, leur cause plus indéfendable. Il a été constaté dans les pays européens, les mêmes pratiques de gestion de groupes marginaux. Les travaux de Beaune(1983) et Geremek(1976) offrent une discussion de ces questions dans le cas français avec une mise en perspective théorique très intéressante.

Cette politique n'a pas atteint ses objectifs dans le cas sénégalais. Les mendiants, lépreux, aliénés, colporteurs, sont les victimes d'une organisation économique et sociale qui ne peut se reproduire qu'en les niant et ne leur offre que l'exclusion comme alternative. Cette situation devient plus dramatique dans le contexte de crise régressive qui secoue la société sénégalaise. Les sources disponibles montrent l'inefficacité relative des diverses réglementations de l'ordre public qui n'ont pas commencé en 1960. Même si l'administration coloniale n'a pas utilisé le vocable d'encombrements humains, certains groupes que cette notion désignait étaient victimes dès, le XIXe siècle, des mêmes mesures dictées par la même préoccupation: l'éloignement des gens indésirables dans les villes. Ces

50 Mamadou Diop (1988), le maire de Dakar, a proposé d'abandonner une telle appellation au profit d'une autre jugée plus "heureuse": "aspects humains de l'encombrement".

mesures se sont renforcées à Dakar par exemple de 1930 à 1940 comme le montrent les sources conservées aux archives nationales du Sénégal.

La dénonciation des fléaux sociaux ne prend pas en charge une analyse des mécanismes socio-économiques qui les génèrent. C'est pourquoi leur gestion par les pouvoirs publics est essentiellement répressive. L'idéologie qui les présente, les considère comme une gangrène à extirper violemment. Elle n'aperçoit pas la trame des causes et des effets.

L'explication de ces phénomènes implique la critique de la stratégie de développement économique et social qui les génère. Les fléaux sociaux doivent être interprétés comme le produit des options politiques et économiques de l'Etat. En tout état de cause, les "fléaux sociaux" ne tombent pas du ciel. Si tel était le cas, il faudrait alors admettre que les processus qui irriguent les mécanismes inégalitaires de la société en sont les principaux responsables...

Bibliographie

- Beaune Jean Claude (1983), *Le vagabond et la machine: essai sur l'automatisme ambulatoire. Médecine, technique et Société*, 1880-1910, Paris, Champ Vallon, 397p.
- Collignon René et Becker Charles (1989), *Santé et Population en Ségambie: des origines à 1960*. Bibliographie annotée. Paris, INED, 554, p.
- Collignon R. (1976), "Quelques propositions pour une histoire de la psychiatrie au Sénégal." *Psychopathologie Africaine*, XII, 2, 173-188.
- Collignon R. (1984), "La lutte des pouvoirs publics contre les encombrements humains à Dakar". *Canadian Journal of African Studies*. 1984, 18, 3, 573-582.
- Cruise O'Brien D.B (1981), "Langue et nationalité au Sénégal: l'enjeu politique de la wolofisation" *Année Africaine*, 320-335.
- Cruise O'Brien (1971), *The Mourides of Senegal. The political and economic organization of an islamic brotherhood*. Clarendon Press, Oxford, 321 p.
- Faye Ousseynou (1988), "L'urbanisation et les processus sociaux au Sénégal: typologie descriptive et analytique des déviations à Dakar d'après les sources d'archives de 1885 à 1940 Dakar, UCAD, FLSII, thèse de doctorat de 3^e cycle, 648 p.
- Geremek Bronislaw (1976), *Les marginaux parisiens aux XIV et XV^e siècle*, Paris, Flammarion, 354, p.
- Kane Ngouda (1988), "L'évolution sociale à Saint-Louis à travers les archives de police" UCAD, FLSII, mémoire de maîtrise, 120 p.
- Ndiaye Amadou Moustapha (1979), Des "fléaux sociaux" aux "encombrements humains:" essai d'approche de l'évolution de la sensibilité aux questions sociales à travers la presse quotidienne de 1960 à 1975. Université de Dakar. Mémoire de maîtrise (département de philosophie). Novembre 178 p.
- Sénégal (République du) Direction de l'administration pénitentiaire
1984 "Enquête sur la population pénale"
1986 (1^{er} semestre) "Enquête sur la population pénale"