

1

REPUBLIQUE DU SENEGAL
MINISTERE DE LA FAMILLE, DE
L'ACTION SOCIALE ET DE LA
SOLIDARITE NATIONALE
=====

3101 2771

UNICEF

JOURNEES NATIONALES D'ETUDES SUR LA MENDICITE

Ngor Diarama, 16,17 et 18 Septembre 1998

ELEMENTS DE STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA MENDICITE AU SENEGAL

Présentée par :

Mr TAMSIR SAMB
CHEF DE LA DIVISION DE L'EVALUATION DE L'INEADE

Dakar - 1998

I. – CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent travail s'inscrit dans le prolongement du diagnostic relatif à la mendicité au Sénégal. Il vise, partant de l'expérience cumulée en la matière, de la base de données disponibles et des tendances fondamentales du monde contemporain, à identifier dans leurs grandes lignes les stratégies à même de réduire le phénomène de mendicité à un taux résiduel.

Il importe auparavant de préciser, en congruence avec les éléments de diagnostic, que le phénomène social de la mendicité n'a rien d'aléatoire.

Il renvoie tout à la fois à des facteurs socio-culturels, socio-économiques voire politiques. Nous ne reviendrons pas sur son ampleur et ses implications à plus d'un titre préjudiciables aux efforts de développement économique et social de nos pays.

Nous faisons simplement observer les faits suivants :

- Le développement des technologies nouvelles, dans sa forme actuelle tout au moins, pose de redoutables défis au travail : l'intelligence et les savoir-faire artificiels supplantent de plus en plus la force de travail humaine naturelle ; ce qui génère un chômage de plus en plus massif dont les conséquences les moindres sont l'expansion de la pauvreté ainsi que son corrolaire, l'exclusion sociale.
- En même temps le processus de mondialisation, de par son caractère complexe et contradictoire, pose à nos jeunes nations des défis énormes dont en particulier la nécessité d'optimiser les ressources humaines nationales pour faire face à la compétitivité et aux exigences d'un monde ouvert et en pleine mutation.

Il ressort de ce qui précède qu'il y a un fort risque que la mendicité qui, dans des conditions spécifiques, est la forme sociale de la pauvreté, prenne de plus en plus de l'ampleur, allant au-delà des groupes marginalisés traditionnellement concernés par ledit phénomène. Des pans entiers des couches moyennes sont en train d'être frappés par la paupérisation.

Si l'on ajoute à cela le fait que le Sénégal malgré des efforts réels de développement, occupe malgré tout une place peu enviable en termes d'indice de développement humain (IDH), 160^{ème} rang mondial sur 175 pays en 1997, on peut se faire une idée claire de l'urgence et de l'importance de la lutte contre la mendicité

dans un contexte de crise structurelle et multiforme qui nous dicte de mettre à profit toutes les ressources humaines disponibles et/ou à rendre disponibles.

Il se trouve enfin, qu'un nouveau paradigme est entrain de se dessiner de façon pratiquement irréversible dans le monde ; c'est le civisme, non plus dans son caractère hétéronome renvoyant exclusivement à une logique de conformité aux normes prévalentes sous la supervision bienveillante de l'Etat-Providence, mais plutôt en ce qu'il favorise la citoyenneté responsable et considère que les initiatives de développement sont tout à la fois du ressort de l'Etat et de la Société civile.

Pour toutes les ces raisons, il urge de penser et de solutionner autrement la question de mendicité au Sénégal.

II. LES IMPASSES DANS LE TRAITEMENT DU PROBLEME DE LA MENDICITE

L'analyse des politiques sociales conçues et mises en œuvre à ce jour dans la lutte contre la mendicité, révèle, par delà un certain nombre de réalisations appréciables et qu'il importe de comptabiliser, un certain nombre d'orientations dites d'impasse en ce qu'elles ne permettent en rien d'attaquer le phénomène de mendicité à ses racines et peuvent par contre compromettre durablement et en profondeur toute volonté déclarée de lutte contre ladite mendicité.

Nous les exposons ici dans leurs grandes lignes.

II.1.- La volonté Politique Insuffisante.

L'expression peut paraître provocatrice, mais elle traduit bien un fait patent renvoyant à des indicateurs observables : la quasi-totalité des initiatives prises dans la lutte contre la mendicité souffrent :

-soit de moyens insuffisants, ce qui amène souvent à des réalisations parcellaires fortement susceptibles de s'émousser et de tomber dans l'anonymat, sans effet significatif et durable.

-soit d'une absence notoire de suivi avec comme conséquences directes la régression des motivations, le pilotage à vue et finalement l'abandon.

Cela signifie que quand la volonté politique, même clairement et sincèrement affirmée, n'est pas effective et perçue comme telle par les acteurs et les bénéficiaires qu'en tant qu'elle se traduit au quotidien par des actions significatives et suivies dans un cadre organisationnel conçu de sorte à faire respecter à chacun et à tous les règles du jeu dont l'Etat et les collectivités, tout aussi que les personnes, sont garants.

II.2. L'attitude de pourrissement.

Elle a partie liée avec la volonté politique insuffisante. Elle se manifeste souvent par une certaine négligence à l'endroit de faits relatifs à la mendicité et qui, étant perçus au départ comme anodins, s'amplifient progressivement, au point de devenir une menace sérieuse pour l'équilibre et l'ordre au sein de la société. Simplement parce que le dispositif est organisé de sorte à ne prendre en compte que les faits majeurs, ignorant les tendances qui ne sont considérées que quand elles sont lourdes. A la base, il y a une absence de sens de la prospective, combinée sans doute à une optique de gestion des problèmes au quotidien. Les conséquences d'une telle attitude obligent souvent à des solutions répressives systématiques à effets mineurs, quand elles ne conduisent tout simplement pas à un aveu d'impuissance qui oblige les populations à adopter des solutions qui ne sont pas nécessairement conformes à l'esprit des lois.

II- 3- L'attitude providentialiste

Cette attitude est à charge socio-culturelle marquée. Elle témoigne au besoin de l'ambivalence du phénomène de mendicité. D'un côté la mendicité est, sur un plan strictement empirique, acceptée voire souhaitée car il faut bien des personnes pour accepter l'aumône qui, soit relève d'un devoir de solidarité envers les démunis, soit s'inscrit dans un rite de protection ou de promotion. D'un autre côté, personne ne souhaite être un mendiant avec tout ce que cela révèle comme dépendance, marginalisation, dépersonnalisation et autres. Le fait est que la mendicité est socialement vécue comme relevant d'un système de régulation de type socio-

économique et socio-affectif. Le riche ou possédant donne à celui qui est démuné pour remplir un devoir moral voire religieux, mais aussi pour se donner bonne conscience. Le pauvre est assuré d'avoir pour le moins une maigre pitance lui permettant de survivre en attendant le lendemain. Et chacun de persister dans sa situation, ce qui a pour effet de maintenir et de renforcer la mendicité dans le culte de la dépendance pour les mendiants.

Par ailleurs, dans sa volonté de combattre la mendicité pour plus d'équité et d'humanité, l'Etat-providence en vient, au nom d'un humanisme abstrait, à ne concevoir le soutien aux pauvres que sous un angle vertical, l'Etat pour donner, les démunis pour recevoir ; ce qui également renforce la dépendance et favorise le développement de la mendicité.

II-4- Le traitement individuel de l'exclusion

Une autre facette des mécanismes qui perpétuent la mendicité, réside dans le fait que chacun conçoit le don comme relevant d'un acte purement individuel avec un bénéfice moral ou religieux personnel. Il faut simplement souligner que cette approche plutôt individualiste qui prévaut dans la pratique de la mendicité, est d'une certaine façon en marge des habitudes culturelles prévalentes qui favorisent davantage les solutions de type communautaire. L'on retiendra le fait que tant que persistera et prévaudra cette forme individualisée de mendicité, les solutions concertées relevant de l'Etat et ou des collectivités seront condamnées à l'inefficacité.

II-5-Les stratégies répressives

Elles ont souvent accompagné la lutte contre la mendicité en particulier quand il s'agit de lutter contre les « encombrements humains » ou contre le banditisme, ou le vagabondage des mineurs. Tout en ne niant pas la légalité institutionnelle de telles pratiques fort heureusement combinées la plupart du temps à des approches de récupération et de réinsertion, nous estimons qu'elles ne peuvent être érigées en système. Au delà, c'est tout le dispositif juridictionnel mis en place dans la lutte

contre la mendicité qui est interpellé quant à son efficacité et sa capacité de susciter des solutions pertinentes et efficaces et durables.

De façon générale, il apparaît que les solutions dites d'impasse doivent être comptabilisées en termes d'obstacles dans la lutte contre la mendicité en ce que leurs effets induits ne font en général que renforcer le phénomène.

III. LES PRINCIPES DIRECTEURS DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE LUTTE CONTRE LA MENDICITE.

Il est question d'identifier ici les principes opératoires qui devront pouvoir guider l'action de diminution significative voire de suppression de la mendicité.

III-1. S'entendre sans équivoque sur les objectifs visés dans la lutte contre la mendicité.

Le flou des objectifs à ce niveau ne fait au mieux que renforcer la suspicion quant aux motifs profonds de la lutte contre la mendicité ; ce qui a pour effet premier de réduire considérablement l'efficacité des actions.

Croisade anti-religieuse ? Volonté d'épuration de l'espace social de ce que l'on appelle tantôt des « déchets humains » ? Recherche de promotion du corps social dans ses différentes composantes ? Ces questions et d'autres interpellent sur la nécessaire clarification des buts et objectifs visés dans la lutte contre la mendicité.

Ces buts et objectifs devraient pour le moins être référés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion tout en prenant à leur compte la nécessité de promouvoir chez les citoyens le développement du sens de l'initiative propre et de la dignité personnelle dans la résolution des problèmes de vie.

III.- 2. Avoir les moyens de sa politique

Nous avons souligné plus haut le danger au plan stratégique de s'inscrire dans la lutte contre la mendicité dans une politique parcellaire, circonstanciellement sélective, fondée sur une logique de pilotage et à vue et pratiquement inefficace. Le phénomène de mendicité, même s'il renvoie à des groupes cibles différenciés,

impose un traitement global. D'où la nécessité d'une politique cohérente et systématique tant du point de vue de la programmation des actions que de l'acquisition des moyens humains, matériels et financiers, faute de quoi, il y a constamment un fort risque de revenir à la situation de départ, souvent en pire. La définition d'une politique efficiente et efficace en la matière combinera volontarisme et sens aigu des réalités.

III.3 - Faire de la lutte contre la mendicité l'affaire des concernés d'abord en partenariat avec l'Etat et les Collectivités.

Dans le même sens l'on privilégiera les solutions concertées et plus orientées vers des groupes constitués que des individus isolés.

Le principe ici et qu'il n'y a d'intérêt que de proximité et que victimes de la mendicité sont les mieux placées en principe pour se comprendre et se prendre en charge dans une optique citoyenne responsable. Le reste est une question de volonté politique explicite, d'appui systématique, d'organisation efficiente. Il importera autant que faire se peut d'associer entièrement les représentants des concernés dans la réflexion relative à la lutte contre la mendicité.

III 4 - Privilégier les mesures intégratives sur les mesures coercitives.

La mendicité est un phénomène social sensible et le fait d'en faire un traitement répressif contribue pour le moins à renforcer le sentiment d'exclusion avec comme conséquence première une tendance à suspecter et à craindre tout ce qui vient des pouvoirs publics et de surcroît à se fabriquer des solutions de circonstance.

Malgré le relatif éclatement de la cellule familiale et de l'émoussement du sens de l'intérêt collectif, notre culture recèle encore des potentialités réelles relatives à l'intégration des individus particulièrement touchés par les difficultés de la vie. Ce n'est que faire justice à notre génie culturel en développement à l'endroit des personnes en difficulté, des stratégies d'intégration. Cela ne signifie nullement qu'il faille renoncer à un certain nombre de dispositifs répressifs vis à vis de certains groupes à risque.

III 5 – S’inscrire dans la durée en renforçant le système de suivi-évaluation.

Il est illusoire de croire que la lutte contre la mendicité s’inscrit dans le court ou moyen terme ; c’est une lutte de longue haleine qui s’inscrit nécessairement dans la durée. C’est pourquoi, il importe, tout en étant ambitieux quant aux objectifs et leur impact, d’être extrêmement réaliste dans le processus de mise en œuvre en définissant les priorités, en échelonnant les activités dans le temps, et en mettant en place un dispositif pertinent et opérationnel de suivi et d’évaluation des actions. Dans le même sens, il importera de mettre au point un système d’indicateurs pour être à même de juger à temps du degré d’atteinte des objectifs et de procéder opportunément aux remédiations appropriées.

Les principes que voici ne sont pas exhaustifs, ils ne prêtent pas cependant à un traitement partiel du fait de leur caractère holistique.

Nous allons à présent, partant de tels principes proposer à titre purement indicatif un certain nombre d’axes stratégiques majeurs pouvant alimenter la réflexion en vue d’un plan d’action de qualité dans la lutte contre la mendicité. L’accent sera plus mis sur les orientations stratégiques que sur le traitement de cas par cas des cibles concernées par la mendicité.

IV – AXES STRATEGIQUES MAJEURS DANS LA LUTTE CONTRE LA MENDICITE AU SENEGAL.

Ces axes stratégiques vont être identifiés à trois les niveaux :

- Le volet socio-politique
- Le volet socio-économique
- Le volet socio-culturel

IV 1 Axes stratégiques N°1 :le volet socio-politique

1. – Respect des engagement pris par le Sénégal au niveau international, en particulier celui relatif à la Convention des Droits de l'Enfant.

La dite Convention prévoit un train de mesures de protection de l'enfant et l'obligation faites aux Etats signataires de la Convention d'appliquer effectivement de telles mesures relatives au droit à la vie (santé), à l'instruction et à l'éducation, à des conditions d'existence décentes etc.

Il se trouve que dans l'état actuel des investigations, les talibés-mendiants constituent la fraction la plus importante de ceux qui s'adonnent à la mendicité. Pour éviter des sanctions aux conséquences lourdes sur la question, il importe d'informer toute la communauté nationale sur les contenus de la Convention et de mettre au point un dispositif minimum pour son respect effectif.

2. – Renforcer au niveau de la volonté politique l'option de l'Etat à lutter sans équivoque contre l'exclusion en général, la mendicité en particulier.

Cela devrait se traduire par :

- a) Une Déclaration de politique sectorielle relative à la lutte contre la mendicité et la marginalisation. Cette déclaration devrait se faire sur une base consensuelle impliquant les représentants attirés du corps social (représentants de la Société civile, Chefs religieux, Partis politiques, Syndicats groupements informels de défense de l'enfant, des filles et des femmes, communicateurs traditionnels et modernes, partenaires au développement etc.) ainsi que les représentants des autres ministères.
- b) La dite déclaration devra être assortie d'un Plan d'Action explicite et opérationnel quant aux objectifs, stratégies, résultats attendus tout en adoptant un système d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation.
- c) Dans le même sens il importera de procéder à une réappréciation critique des dispositions législatives et réglementaires en prenant davantage en compte la

dimension socio-culturelle dans une optique intégrative. Une équipe de travailleurs sociaux, de sociologues, de juristes et d'économistes pourrait procéder à ce travail et le faire valider par le Ministère de tutelle et les représentants du corps social, les marabouts y compris.

- d) Un contrat tacite devra être de rigueur entre toutes les parties prenantes quant aux responsabilités, droits et devoirs dans l'exécution des orientations fondamentales retenues.
- e) Le Ministère de tutelle devra se doter d'une base de données fiables pour détecter les zones à risque et leurs caractéristiques, déterminer le mouvement des flux migratoires et procéder à des interventions significatives et efficaces.

3 – Susciter un vaste mouvement de mobilisation sociale de la lutte contre la mendicité.

- a) Mettre au point d'un programme IEC contre la mendicité et utiliser à cet effet tous les canaux actuels de communication.
- b) Susciter au sein des écoles et des mouvements associatifs de jeunes un intérêt actif et soutenu dans la lutte contre la mendicité, des talibés en particulier.
- c) Susciter l'adhésion des mouvements religieux à la lutte contre le fléau de la mendicité et les amener à s'y investir activement.

4 – Mettre en synergie les actions des différents ministères à l'endroit des groupes marginalisés.

L'élaboration du Plan d'Action pourrait constituer un cadre opératoire.

Il importera de mettre en place un Comité National de Pilotage chargé de la cohérence et du suivi des actions relatives à la lutte contre la mendicité sous la supervision du Ministre de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale.

IV-2 Axe stratégique N°2 : Le volet socio-culturel.

1. Renforcer la famille dans ses fonctions d'éducation, d'intégration et de responsabilisation.

A cet effet :

- a) Agir prioritairement sur les familles des zones pourvoyeuses de mendicité.
- b) Identifier leurs caractéristiques et vérifier si dans des zones non pourvoyeuses, des familles semblables ont développé des solutions endogènes ayant permis d'éviter l'exode et la mendicité.
- c) Constituer une banque d'informations pertinentes susceptibles d'alimenter des modules de formation-sensibilisation à l'endroit des familles à risque.
- d) Concevoir un dispositif d'appui-suivi à ces familles particulièrement dans leurs initiatives d'auto-prise en charge.
- e) Au niveau des médias, informer sur les expériences familiales concluantes en matière de lutte contre la pauvreté.
- f) Rendre des dispositifs réglementaires relatifs au maintien des enfants dans la cellule familiale ainsi que des handicapés.
Préciser rigoureusement les conditions juridiques pouvant justifier leur départ de la famille.
- g) Informer et former les familles sur les expériences traditionnelles de maintien des marginaux, compléter avec des éléments de thérapie sociale moderne.
- h) Développer chez les familles des réflexes de prévention contre les tendances marginales.

- a) Revenir sur la décision de réduction du Fonds d'Aide à l'Enfance déshéritée en récalibrant le Fonds à la hausse en fonction des effectifs actuels des cibles et de la nouvelle orientation relative à la lutte contre la mendicité.
- b) Pour les autres cibles, conforter les acquis enregistrés au plan financier et matériel et solliciter davantage les partenaires bailleurs de fonds et les ONG.

2- *S'inscrire dans la perspective d'un Fonds National de Lutte contre l'exclusion et la mendicité (FNLEM).* A cet effet :

- a) Mettre en place au niveau des quartiers un dispositif de recueil de fonds venant des particuliers à titre d'aumônes, le préalable étant une sensibilisation des populations sur les insuffisances de la pratique de l'aumône individualisé. Le fonds disponible au niveau local sera géré selon un principe de transparence, d'efficience et d'efficacité par une structure locale instrumentée et comprenant en plus les représentants. Pour les talibés, les daaras sédentarisés devraient être les principaux bénéficiaires. Dans tous les cas la mise à disposition de fonds devra être principalement assujettie au critère de présentation au lieu d'origine.
- b) Mettre à contribution les chefs religieux sur les modalités les meilleures pour exploiter les dispositions de l'Islam concernant le ZAKAT au profit des démunis et des handicapés.
- c) Etudier la possibilité comme dans le cas des organisations syndicales, une possibilité de check-off au profit des exclus sur la base du volontariat. Les sommes mensuelles à prélever au niveau des fonctionnaires oscilleraient entre 250 F et 500 F par mensuels.
- d) Solliciter les grandes confréries religieuses à verser annuellement une somme symbolique d'aide à la pauvreté.
- e) Dans le même sens solliciter l'appui financier des dahiras à l'endroit des caisses de quartiers.