

Coproduire les services publics. Gouvernance palliative des inondations et citoyenneté en milieu périurbain à Pikine (Sénégal)

Eric Komlavi Hahonou¹ et Caroline Schær²

[Résumé] Les dégâts causés par les fortes inondations qu'ont connues de nombreux centres urbains en Afrique de l'Ouest ces dernières années ne sont pas le seul fait des changements climatiques globaux, mais la résultante de facteurs structurels locaux tels qu'une urbanisation anarchique, le manque d'infrastructure et l'insuffisance des services de base, qui rendent particulièrement vulnérables les populations urbaines pauvres. Ces inondations tendent à renforcer les inégalités sociales et la vulnérabilité des plus pauvres face aux changements climatiques. Pour pallier au désengagement marqué de l'État et des municipalités en matière de services publics, les populations concernées s'organisent pour assurer la provision des services d'atténuation des inondations. Les auteurs de cet article montrent qu'à Pikine (dans la banlieue de Dakar, Sénégal) la gouvernance des inondations au quotidien se traduit par une coproduction des services dans laquelle les usagers jouent un rôle actif important. Cette « gouvernance palliative » a des répercussions directes sur la capacité d'adaptation et de prévention des risques liés aux changements climatiques des populations vulnérables. Les auteurs avancent que les initiatives locales et « l'informalisation » qui caractérisent la coproduction de ces services ne constituent pas une opposition à l'État, mais une mesure indispensable de son fonctionnement au quotidien et une manifestation de la citoyenneté ordinaire des habitants des quartiers urbains défavorisés.

Mots-clés : changements climatiques ; adaptation ; prévention des risques ; gouvernance ; inondations ; coproduction de services publics ; citoyenneté ; Sénégal.

[Abstract] The recurring floods experienced in recent years by many urban centres in West Africa are not merely the consequence of global climate change. Large parts of the poor urban populations in West Africa often live in hazardous areas where urban planning is inadequate and where the public services, infrastructure and protective regulations that are needed in order to face flood issues are poorly provided. As a result, recurrent flooding reinforces existing social inequalities and the vulnerability of the urban poor. This does, however, not mean that the delivery of collective services related to flood response does not exist or that it is ungoverned. In order to cope with inefficient public service provision, the inhabitants often organize to ensure that flooding is addressed. This study shows that in Pikine, a city located at the outskirts of Dakar (Senegal), the governance of floods entails the daily coproduction of flood prevention and adaptation services, where users play an important and active role. The authors

¹ Anthropologue social et économiste, maître de conférences à l'université de Roskilde au Danemark.

² Chercheure à l'UNEP DTU Partnership au Danemark.

show that this 'palliative governance' has a direct impact on vulnerable populations' capacity to cope with and adapt to recurrent flooding. The authors show that the informality that is essential to the coproduction of services should not be seen as an opposition to the State, but rather as essential to the daily functioning of the state, as well as a manifestation of ordinary citizenship by residents of deprived neighbourhoods.

Keywords : climate change; adaptation; risk prevention; governance; flooding; coproduction of public services; citizenship ; Senegal.

Introduction

Dans différentes métropoles de la côte ouest-africaine telles que Lagos, Cotonou, Accra, Abidjan ou Dakar, la vulnérabilité aux inondations des populations à faible revenu (souvent installées dans des zones inondables) a considérablement augmenté ces dernières décennies, ceci en relation avec le changement climatique global (Few, 2003 ; Aboagye, 2012). Diverses études montrent qu'à long terme le changement climatique risque d'aggraver la situation générale de ces populations du fait d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements pluvieux (Douglas *et al.*, 2008). Cependant, le changement climatique n'est pas la seule cause de l'ampleur de ces inondations urbaines. Les études sur les effets du changement climatique dans les pays du Sud montrent que les inégalités environnementales et sociales qui caractérisent les zones urbaines ou périurbaines pauvres sont étroitement liées à l'inefficacité des politiques publiques nationales et locales. L'action publique dans les quartiers urbains défavorisés se révèle être tantôt absente, tantôt superficielle (Pelling et Wisner, 2008). De grandes proportions des populations périurbaines pauvres du Sud ne bénéficient pas des mêmes services publics que celles du centre des cités parce que les règlements de protection éventuellement prévus contre les inondations ne sont généralement pas mis en œuvre. Cette situation est tantôt attribuée à l'inefficacité des gouvernements locaux, tantôt à un manque de volonté politique de régler la question des infrastructures de base et des services publics dans les quartiers habités par les populations à faibles revenus (Satterthwaite, 2011).

Des conclusions similaires sont tirées à propos des inondations urbaines en Afrique de l'Ouest : les causes des inondations sont à rechercher autant du côté du changement climatique que du côté des défaillances dans la gouvernance locale et de la faiblesse des institutions (Fatti et Patel, 2013)³. Si l'explication de la vulnérabilité locale aux événements climatiques par la faiblesse de l'État ou par la « mauvaise gouvernance » peut sembler convaincante, elle nous paraît à la fois normative et insuffisante. Normative parce que trop souvent ce type d'analyse évalue les performances des États africains à

³ Pour d'autres exemples, voir Gaye et Diallo, 1997 ; Adger, 2000 ; Mbow *et al.*, 2008 ; Douglas *et al.*, 2008 ; Agrawal *et al.*, 2010 ; Diagne et Ndiaye Abdoulaye, 2009 ; Diagne, 2007 ; Adelekan, 2011.

l'aune de critères et de modèles occidentaux. Insuffisante parce qu'elle ne nous renseigne pas sur la façon dont les services publics sont effectivement délivrés. À l'instar des travaux de Mitlin (2008) ou Vedseth *et al.* (2015), ce qui nous intéresse ici, c'est précisément de comprendre quelle est la nature de cette gouvernance dans des contextes où l'État est quasi-absent et considéré *par les habitants* comme défaillant. Par « gouvernance » nous entendons la gestion partagée des biens et services communs par des acteurs étatiques et non-étatiques dans le but de contribuer au bien public. Il s'agit pour nous non seulement de comprendre les formes particulières de gestion des inondations par une multitude d'acteurs, mais aussi de déterminer ce qui se passe au niveau des relations de citoyenneté lorsque la coproduction des services publics par des citoyens s'institutionnalise. Certains travaux sur la coproduction des services publics cherchent à déterminer si celle-ci est bénéfique et donc s'il est souhaitable que des citoyens s'organisent pour participer au service public (Needham, 2008 ; Pestoff *et al.*, 2011). Notre propos est différent. Cet article ne vise pas à produire des recommandations à l'endroit des décideurs publics. Il ne s'agit pas d'évaluer si de tels bricolages ou arrangements institutionnels entre privé et public sont bons ou mauvais. Notre approche consiste à constater que des formes particulières de délivrance des services publics se mettent en place dans des contextes où, dans la durée, l'État s'avère incapable de fournir les services attendus par les populations. À partir d'une étude de cas centrée sur la gouvernance quotidienne des inondations à Pikine, dans la banlieue de Dakar (Sénégal), nous décrivons comment divers acteurs sociaux se mobilisent pour mettre en œuvre des formes de « gouvernance palliative » (Olivier de Sardan, 2011b).

Notre approche se situe à la croisée d'un courant de recherche constitué depuis une décennie environ autour de l'exploration du *modus operandi* de l'État et plus spécifiquement de la bureaucratie en Afrique (Anders, 2009 ; Migdal et Schlichte, 2005 ; Booth, 2011 ; Olivier de Sardan, 2011a ; de Herdt et Olivier de Sardan, 2015 ; Blundo et Le Meur, 2009 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014) et de la recherche sur la gouvernance dans des contextes de pluralisme institutionnel et de compétition entre acteurs sociaux autour de la constitution de l'autorité et de la citoyenneté (Lund, 2007). Les auteurs de ces recherches se veulent à la fois à contre-courant des approches normatives de la gouvernance et d'une perspective culturaliste-traditionaliste du fonctionnement de l'État en Afrique. Finalement, nous cherchons à savoir quelles formes de contrat social s'établissent dans des configurations où l'État est situé à la marge. Nos conclusions rejoignent celles de Blundo (2006) qui met à jour l'émergence de nouvelles formes de privatisation informelle des services publics et l'institutionnalisation progressive de l'informel comme mode de gouvernance quotidienne de l'État. Plus loin, nous cherchons à comprendre quelles sont les conséquences de ces modalités de gouvernance sur les relations de citoyenneté, un chantier encore peu exploré.

La réforme de décentralisation mise en œuvre depuis 1996 a transféré aux municipalités locales sénégalaises des compétences spécifiques en matière de gestion urbaine,

de santé, d'assainissement et de développement économique. Dans ce contexte, les municipalités sont supposées jouer un rôle important dans la gestion des risques de catastrophes (GRC) et dans la planification pour l'adaptation au changement climatique (PACC). Toutefois, au Sénégal comme ailleurs, le transfert juridique des responsabilités n'a pas été suivi d'un transfert significatif de ressources (Blöchliger & David, 2006). Par conséquent, les municipalités locales manquent souvent de capacités financières et humaines (Eyoh et Stren, 2007) et très peu d'actions concrètes et efficaces ont pu être mises en œuvre. Nos données empiriques confirment la faiblesse des moyens de l'État local et le caractère central qu'occupe la question des inondations dans la périphérie urbaine de Dakar.

Dans un précédent article (Schaer, 2015), on a pu montrer qu'en l'absence d'action publique adéquate pour minimiser les effets des inondations, les habitants de Pikine s'organisent et prennent des mesures aussi bien individuelles que collectives. L'auteure souligne que l'utilité et la durabilité de ces mesures sont toutefois limitées et souvent mal adaptées avec des répercussions négatives dans le long-terme (Schaer 2015). Le présent article vise quant à lui à approfondir les relations entre la délivrance de services publics et la production de l'autorité et de citoyenneté. Nous montrons qu'à Pikine, la gouvernance des inondations au quotidien se traduit par une production conjointe des services dans laquelle les usagers jouent un rôle important et actif. Nous concluons que l'informalité qui caractérise la coproduction de ses services ne constitue pas une opposition à l'État, mais une modalité de son fonctionnement au quotidien et une manifestation de la citoyenneté ordinaire des habitants des quartiers urbains défavorisés.

Les deux sections qui suivent immédiatement cette introduction présentent la façon dont le gouvernement central et la municipalité répondent respectivement aux problèmes causés par les inondations. Nous montrons ensuite comment les services publics continuent d'être fournis dans des contextes de faible réponse des institutions publiques. Enfin, nous discutons les incidences de ces bricolages institutionnels sur les conceptions et les pratiques de la citoyenneté des habitants des quartiers défavorisés.

1. Guinaw Rail Nord – abandonnée par l'État ?

Guinaw Rail Nord (GRN) est une commune d'arrondissement de la ville de Pikine située à peine à 5 kilomètres de Dakar. La commune compte environ trente-six mille habitants. La zone est caractérisée par un faible nombre d'infrastructures, une forte insécurité foncière, une proximité des habitations qui tend à la promiscuité, et un habitat constitué de cabanes sommaires et de maisons en parpaing. La zone s'est développée au début des années 1950 dans un contexte de croissance urbaine incontrôlée, liée notamment aux migrations rurales et au recasement de certains Dakarais expulsés du centre-ville de la capitale (Fall *et al.*, 2005). Depuis 2000, la combinaison d'une hausse de la nappe phréatique d'absence de systèmes d'élimination des déchets et de système de drainage des eaux pluviales et d'une augmentation des taux de ruissellement a accru

aussi bien la fréquence que l'intensité et la durée des inondations (Guha-Sapir *et al.*, 2014). À GRN, douze des quatorze quartiers de la municipalité sont inondés chaque année pendant « l'hivernage » (c.-à-d. la saison des pluies). Les inondations régulières font de la commune de GRN un assemblage disparate d'îlots séparés les uns des autres par d'importantes masses d'eau. Par conséquent, durant trois mois un grand nombre de familles résidant à GRN éprouvent de sérieuses difficultés à rejoindre leur lieu de travail. L'exposition des fondations et des murs des maisons aux eaux de pluie font que celles-ci sont menacées d'effondrement. De ce fait, il est fréquent que les maisons soient finalement abandonnées. Ceux qui restent encourent des risques pour leur sécurité physique (risques de noyade, risques sanitaires)⁴.

En réponse à ces inondations chroniques, le gouvernement sénégalais a mis en place un système national de prévention des risques et de gestion des catastrophes dénommé « Plan national d'organisation des secours » (Plan ORSEC). La direction de la protection civile du ministère de l'Intérieur est chargée de sa mise en œuvre. Pour l'essentiel, les activités de ce plan se limitent à atténuer les effets des inondations en pompant l'eau et en curant le canal d'évacuation des eaux de pluie. Les ménages affectés par les inondations sont parfois évacués et provisoirement déplacés par la brigade nationale des sapeurs-pompiers vers les écoles et les camps militaires voisins. Mais les solutions apportées par le gouvernement central génèrent l'insatisfaction générale des habitants de GRN : « Aucune personne de l'État n'est venue voir dans quelles conditions nous vivons, nous sommes laissés à nous-mêmes. Quand il y a par exemple des manifestations politiques, ils nous donnent des tee-shirts à l'effigie du parti et nous rassemblent et après ils nous oublient »⁵.

Comme le suggère cette citation, la protection contre les inondations récurrentes constitue un problème central au point qu'il est devenu un thème de campagne électorale. Les politiciens locaux et nationaux promettent régulièrement aux électeurs que des solutions permanentes aux inondations seront trouvées. Toutefois, l'écart entre les promesses électorales et les mesures concrètes pour résoudre ou atténuer les problèmes d'inondations nourrit une défiance manifeste vis-à-vis des pouvoirs publics. La critique renvoie aussi à une remise en question du modèle de démocratie et du contrat social établi entre les autorités élues et les citoyens. En mettant en place des autorités élues et des institutions publiques en charge des affaires publiques au niveau local, la réforme de décentralisation au Sénégal avait pour ambition affichée de rapprocher les gouvernants des gouvernés. Les municipalités étaient censées apporter des solutions adaptées à des problèmes locaux que l'État central n'avait pas su régler...

⁴ Un milieu humide et insalubre comporte aussi des risques sanitaires importants puisqu'il favorise les maladies diarrhéiques, l'infection des plaies, les maladies à transmission vectorielle comme le paludisme, etc.

⁵ Source : Schaer C., Focus group avec des habitants de GRN, 05.03.2013.

2. La municipalité au secours de l'État et des sinistrés ?

La municipalité de GRN ne dispose pas de ligne budgétaire exclusivement dédiée à la gestion des inondations. Ces dernières sont prises en charge sur les lignes budgétaires allouées à l'environnement, soit quatre à cinq millions de FCFA (7590 euros) par an (sur un budget municipal total de soixante millions de FCFA [91085 euros])⁶. Ces moyens sont déployés entre autres dans les activités de gestion des déchets et de lutte contre la pollution.

À GRN, la municipalité a créé un comité de gestion local des inondations qui a pour objectif de coordonner les réponses aux inondations. En principe, le comité est supervisé par le maire de GRN et dirigé par un président. Ce dernier est également conseiller municipal de GRN et membre du Benno Bokk Yakkar (« Unis par le même espoir », en langue wolof), une coalition de partis politiques qui soutient le président du Sénégal, Macky Sall. Le comité de gestion des inondations est composé de cinq sous-comités chargés respectivement des questions environnementales, de la santé, de la diffusion de l'information, du pompage de l'eau et du suivi-évaluation des actions menées. Les ressources du comité sont très modestes puisque la commune de GRN n'a accordé qu'un budget de 300.000 FCFA (457 euros) par an pour faire face aux inondations et répondre à l'ensemble des demandes de la population des douze quartiers concernés⁷.

En dépit de l'existence d'une structure formelle, le comité de gestion des inondations mis en place par la mairie de GRN ne parvient pas à mener à bien sa mission. En effet, les sous-comités ne fonctionnent pas efficacement. Bien que le président du comité soit censé coordonner les sous-comités et administrer les fonds, la distribution de la nourriture et les autres apports matériels destinés à l'appui aux victimes, dans la pratique il fonctionne plutôt de « manière solitaire ». Il collabore très peu avec les sous-comités, les comités de quartier et les chefs de quartier. En d'autres termes, le président s'est en quelque sorte accaparé le comité. Il s'est arrogé le contrôle des ressources allouées au comité et n'est contrôlé sur sa gestion ni par ses pairs ni par sa hiérarchie. Les quelques 300 000 FCFA alloués au comité par la Mairie de GRN ne permettent que la mise en œuvre de quelques activités d'atténuation telles que la fourniture d'essence pour le pompage de l'eau, la réparation des pompes à eau défectueuses, la vidange des fosses septiques, et la distribution de « motivations » (c.-à-d. des petites sommes d'argent) aux volontaires qui creusent des canaux temporaires pour faciliter le drainage des eaux et qui s'occupent de leur curetage afin de prévenir les inondations⁸. La rémunération des

⁶ Source : Schaer, entretien avec le Maire de GRN, 08.04.2013.

⁷ Source : Schaer, entretien avec le président du comité des inondations, 18.02.2013.

⁸ Dans de nombreuses sociétés du Sahel, il est commun et légitime de récompenser le « bénévole » par des encouragements ou motivations financières. Cette pratique s'observe aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Contrairement au sens attribué à ce

« bénévoles » ou « volontaires » est une forme de récompense informelle, mais très légitime envers les personnes qui rendent des services à la collectivité. Le président du comité ne s'en cache pas, cette méthode lui donne des marges de manœuvre pour mobiliser les bonnes volontés : « Même si le maire veut dégager une certaine somme pour les travaux à faire, je vais lui dire de ne pas le faire à haute voix : "Je veux que tu me dises le montant que tu as pour ces gosses, on va voir entre nous comment le partager". Je partage avec les jeunes ce que je gagne, ce qui fait que j'ai une certaine prégnance sur eux »⁹.

Le fait est que la gestion des fonds consacrés à la lutte contre les inondations n'est l'objet d'aucun véritable contrôle et que le président du comité a l'assentiment du maire pour gérer la structure de la sorte. En tant qu'élu, il ne reçoit pas de salaire. Par contre, il s'est attribué sur une base ad hoc une partie des fonds destinés aux activités du comité. Ce procédé de rémunération informelle est une modalité devenue classique et largement acceptée de la gestion « pour de vrai » des services publics au Sénégal (Blundo et Olivier de Sardan, 2006). Elle permet de récompenser les militants zélés pour les efforts fournis pour gagner les élections. Pourtant, cette forme de gestion clientéliste ne favorise pas le bon fonctionnement des institutions et suscite un mécontentement croissant au sein des populations pauvres. Ces dernières reconnaissent volontiers la marge de manœuvre limitée dont dispose la municipalité. Cela ne les rend pas pour autant moins insatisfaits ou moins suspicieux vis-à-vis des politiciens et bureaucrates qui gouvernent les institutions publiques locales en charge de la réponse aux inondations, comme en témoignent ces quelques extraits d'entretiens avec des habitants de Guinaw Rail Nord en février 2013. Ainsi, selon une vendeuse, « des gens qui sont élus pour s'occuper de leurs administrés et qui ne font rien, je pense qu'ils ne sont que des figurants. Ils ne font rien pour la population »¹⁰. Aussi, comme on nous l'indique lors d'un focus group avec un groupement de femmes, « la mairie mène des actions, mais tout le monde ne s'y retrouve pas. C'est ceux qui leur sont les plus proches qui reçoivent de l'aide de la mairie »¹¹. Enfin, la présidente d'un de ces groupements nous explique : « Ils vont parler, mais il y a peu de maires qui ont leur maison inondée, donc ils ne vivent pas ce qu'on vit et en wolof on dit que « seule la personne qui couche dans

terme en Europe, le bénévolat au Sénégal et dans d'autres pays ouest-africains ne suppose pas la réalisation d'activités de service à titre gratuit. Le bénévolat est souvent une façon de commencer l'exercice d'un métier. On peut être bénévole pendant des années et se contenter des « pourboires » octroyés par les usagers ou les chefs. Dans le secteur public, au bout de quelques années de services les bénévoles sont souvent recrutés par l'État.

⁹ Source : Schaer, entretien avec le président du comité, 26.02.2013.

¹⁰ Source : Schaer, entretien avec Mme Kadira, vendeuse, 11.02.2013.

¹¹ Source : Schaer, focus group avec un groupement de femmes, 01.03.2013.

son lit sait s'il y a des puces ou non ». S'ils se réunissent, ils le font entre eux, c'est administratif, mais s'ils pouvaient descendre jusqu'au bas peuple ce serait une bonne chose »¹².

La gestion des inondations par les autorités municipales occupe une place centrale dans les débats publics. Les uns s'estiment tout simplement des laissés pour compte. Les autres reconnaissent que la mairie conduit des activités, mais dénoncent les inégalités et les injustices qui s'opèrent dans la délivrance des services. Ceux qui sont témoins des actions engagées (creusement de caniveaux, intervention des pompiers...) sans en bénéficier directement concluent volontiers que des formes de clientélisme orientent la manière dont l'aide est distribuée. Au fil des années, un consensus populaire s'est progressivement imposé sur l'incapacité de l'État à résoudre les problèmes liés aux inondations et surtout au sujet du manque de volonté politique de faire face aux problèmes de ceux qui vivent les pieds dans l'eau.

3. Subir ou coproduire : stratégie de débrouille et bricolages institutionnels

Souvent, la lutte contre les inondations est remplacée par une compétition autour de l'obtention de l'aide internationale destinée directement aux ménages ou aux organisations locales. L'aide internationale apporte des ressources importantes, mais elle constitue surtout un enjeu qui suscite une vive concurrence entre les acteurs locaux. Aux tensions liées aux opérations de développement s'ajoute une faible efficacité de l'aide internationale. Les habitants de GRN et d'autres quartiers inondables ciblés par l'aide critiquent l'excès d'études par questionnaires et les promesses de solutions durables qui ne sont pas tenues. La légitimité même de l'aide extérieure est remise en question : « Ils viennent ici pour poser des questions, ils nous mentionnent dans leurs rapports, mais rien ne se passe. C'est la raison pour laquelle nous sommes en doute avec cette invitation à la réunion d'aujourd'hui. Nous sommes pressées de quitter la réunion. Avant quand ils invitaient la salle était pleine à craquer, mais ce n'est plus le cas ! »¹³

Cet exemple suggère que la motivation pour s'investir dans des relations avec les acteurs internationaux afin de bénéficier d'aides a chuté drastiquement. Les responsables municipaux eux-mêmes se plaignent régulièrement du manque d'influence que la municipalité peut avoir sur l'allocation de l'aide extérieure trop souvent orientée par

¹² Source : Schaer, entretien avec la présidente d'un groupement de femmes, GRN, 27.02.2013.

¹³ Source : Schaer, entretien avec un focus group, GRN, 01.03.2013.

son propre agenda et imperméable aux besoins exprimés par les victimes des inondations. Ce point est confirmé par un habitant de GRN : « Ils viennent avec leur nourriture, mais nous n'avons pas besoin de nourriture. Nos maisons sont inondées. Ce dont on a besoin c'est d'évacuer l'eau. C'est tout ! »¹⁴

Quasiment livrés à eux-mêmes, les habitants des quartiers sinistrés ne sont pas pour autant de passives victimes du changement climatique et d'institutions publiques locales ou transnationales défaillantes. Individuellement ou collectivement, les habitants de ces quartiers consacrent énormément de leur temps et de leurs ressources à tenter de préserver tant leurs biens personnels que leur habitat et à protéger leur famille des effets néfastes des inondations. Loin d'être anarchique, la réponse des ménages est organisée et intégrée. Elle prend notamment en compte le fonctionnement réel des institutions publiques et donne lieu à des formes de bricolage institutionnel et de coproduction des services.

L'une des mesures populaires les plus courantes consiste à remblayer les zones basses avec du sable et du gravier. Cette technique permet d'élever le niveau du sol des habitations inondées. Cette pratique fait toutefois l'objet de vives polémiques. L'ancien comité de gestion des inondations s'y était clairement opposé. Son argumentation était d'ailleurs soutenue par des experts et des représentants du gouvernement qui estimaient que cette solution n'était pas durable et avait des impacts négatifs pour la collectivité dans son ensemble. Les résidents bénéficiaires de ces appuis reconnaissent eux-mêmes les inconvénients de l'utilisation de remblais : après quelques années de remblayage, la plupart des habitants doivent en effet abandonner le rez-de-chaussée de leur maison et vivre au premier étage, car le niveau de l'eau est en constante augmentation. Ceux qui ne possèdent pas les moyens de remblayer n'ont d'autre choix que de quitter leur maison de façon permanente, car leur habitation se situe alors dans un point bas où les eaux s'accumulent et stagnent. Par conséquent, les habitants les plus pauvres se retrouvent particulièrement exposés aux inondations du fait qu'à la différence des ménages moins pauvres, ils ne peuvent pas surélever leur habitation. Néanmoins, la plupart des gens appliquent cette approche pour « dormir les pieds au sec » et mettre leurs biens à l'abri des inondations. Ils sont soutenus dans ce sens par le président du comité qui fait valoir qu'il est nécessaire d'adopter une approche réaliste et pragmatique face aux inondations chroniques.

Pour pallier à la faiblesse des réponses des institutions publiques, les gens s'organisent par ailleurs entre voisins et s'impliquent dans les comités de quartier : « On cotise l'argent juste pour les inondations. C'est pour louer les motopompes, acheter du gasoil, réparer les motopompes qui sont en panne, et quand les sapeurs-pompiers viennent ici on leur paie une prime de motivation »¹⁵. L'une des formes de « bricolage institutionnel » adoptées par les habitants de GRN consiste à détourner les services des pompiers qui

¹⁴ Source : Schaer, entretien avec un habitant de GRN, 22.2.2013.

¹⁵ Source : Schaer, entretien avec M. Mbaye, éleveur, 12.02.2013.

travaillent dans le cadre du plan national ORSEC. Insatisfaits du ciblage des zones d'appui et de l'étendue et la durée de l'aide fournie et faute de pouvoir orienter l'action des décideurs publics, les comités de quartier et les ménages fournissent directement des « motivations » aux pompiers de telle sorte qu'ils puissent bénéficier des services publics. Que ce soit par anticipation (avant la fourniture du service) ou sous forme de récompense a posteriori, ces rétributions permettent aux habitants de GRN de guider l'aide délivrée par les pompiers en faveur de leur quartier, de leur ruelle ou de leur habitat. Parfois, il s'agit juste d'inciter les pompiers à terminer un travail déjà entamé. Cette « motivation » peut recouvrir la forme d'argent liquide, peut consister en une dotation en essence ou encore en la fourniture de repas aux pompiers. Du point de vue des pompiers, cette pratique est considérée comme un légitime supplément d'un salaire dont le niveau est jugé insuffisant.

Lorsque les ménages ne parviennent pas à obtenir une aide des services compétents, ils ont recours à des acteurs privés pour vidanger des fosses septiques, se faire livrer des matériaux de remblai ou encore pour assurer la sécurité des habitations¹⁶. Outre le recours au secteur privé, le secteur associatif local et les groupes d'appartenance sont mis à contribution pour faire face aux inondations. De telles initiatives sont souvent le fait du président du comité de gestion des inondations. Ce dernier ne se contente pas des maigres ressources publiques mises à la disposition du comité, mais s'engage activement tant dans la recherche de collaborations et ressources externes que dans le travail physique sur le terrain. Il met à contribution ses réseaux personnels pour trouver des volontaires pour le creusage ou le curetage des canaux d'évacuation d'eau. Son appartenance à la confrérie mouride et notamment à la dahira Baye Fall (une confrérie fondée par Ibra Fall) lui permet de mobiliser une main-d'œuvre « bénévole ». Le président du comité fait également appel aux jeunes et aux membres des associations sportives et culturelles de son quartier soit pour mettre en œuvre des actions de nettoyage ou de drainage des eaux soit pour transmettre des informations dans les quartiers. Il puise aussi bien dans les ressources budgétaires du comité que dans les fonds qu'il reçoit de sponsors privés ou encore de l'organisation faîtière des organisations communautaires appelées le CCDGR (Comité de concertation pour le développement de Guinaw Rail)¹⁷. Le président du comité de gestion des inondations est également membre de « Malick Fall », un comité de quartier qui représente les intérêts du voisinage vis-à-vis de la municipalité GRN. Cette affiliation lui permet un accès plus direct aux ONG internationales (par exemple Caritas, Eve) pour obtenir des appuis supplémentaires

¹⁶ La police étant peu présente dans les quartiers de GRN, les habitants avaient décidé de cotiser pour assurer un gardiennage privé de leurs habitations lorsque celles-ci étaient provisoirement abandonnées (et donc particulièrement menacées par le vol au lendemain des inondations).

¹⁷ Le CCDGR est une structure de coordination qui est dirigée et financée entièrement par des organisations locales impliquées dans les questions de développement, d'infrastructures, etc.

dans son quartier d'habitation. À tort ou à raison, cette forme de « courtage en développement » alimente la suspicion populaire sur sa gestion de l'aide (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993). Les habitants des quartiers voisins de celui du président ne bénéficient pas des mêmes appuis et estiment qu'il favorise les gens plus proches de lui. En tant qu'élu local, le statut du président est ambigu dans la mesure où il représente à la fois l'État et les citoyens. Il chausse volontiers ses bottes et s'investit personnellement dans les actions de nettoyage et curage des canaux auxquels participent les habitants du quartier avec les moyens limités qui sont à leur disposition. Sa légitimité résulte moins de ses liens formels avec la Mairie que de son implication directe dans l'action. Elle repose sur son positionnement à la croisée de réseaux et d'institutions qui lui donnent accès à des ressources pour faire face aux inondations, à sa capacité à gérer les pressions sociales constantes (en premier lieu de la part de membres de sa famille et de ses amis) et à allouer des ressources. Bien que le président du comité des inondations soit un élu, les actions qu'il met en œuvre ne sont pas considérées par les habitants du quartier comme le résultat d'une réponse institutionnelle aux inondations. Il fait certes l'objet de critiques, mais chacun s'accorde à reconnaître qu'il joue un rôle central dans cette configuration. Sa capacité à offrir des services et à répondre à des problèmes concrets des habitants, produit de l'autorité publique en même temps qu'elle participe à la création d'une citoyenneté locale. L'enjeu de la gouvernance des inondations, c'est de déterminer qui est ayant-droit à ce service public : qui bénéficiera du pompage ? Où seront creusés les canaux d'évacuation provisoires ? Qui bénéficiera ou pâtira des opérations de remblayage ? Qui obtiendra des aides ? etc.

Ces quelques exemples témoignent de la façon dont les habitants des quartiers sinistrés s'organisent pour faire face aux inondations dans un contexte où les institutions publiques centrales et décentralisées s'avèrent défailtantes à fournir les services publics attendus. Comme d'autres auteurs l'ont montré (Blundo, 2006), la coproduction ou la participation active des usagers à la délivrance du service public a pour effet une informalisation du service public, qui dans la durée tend à s'institutionnaliser¹⁸.

4. Quid de la citoyenneté ?

Dans les quartiers pauvres de la périphérie de la capitale sénégalaise, peu desservis par les services publics, les habitants des quartiers inondés ne manquent pas de critiquer la faiblesse des réponses institutionnelles aux multiples problèmes causés par les inondations récurrentes. Mais ils ne se contentent pas d'une critique verbale. La contestation se manifeste aussi dans l'action à travers le non-respect des consignes interdisant le remblayage, des pratiques de bricolage, de courtage et de privatisation informelle

¹⁸ Par « informalisation », nous entendons le processus qui rend informel. L'expression est régulièrement employée dans la littérature aussi bien francophone qu'anglophone qui traite du fonctionnement des bureaucraties en Afrique (Blundo et Olivier de Sardan, 2001 ; Trefon, 2009).

des services publics. Que ce soit dans le domaine de la prévention des inondations (gestion des déchets, creusage de canaux) ou bien de l'aide aux victimes, on constate que les services publics sont coproduits par divers acteurs. Ces adaptations aux défaillances de l'État ne sont pas particulières au secteur de la protection contre les inondations. Elles ont été observées dans d'autres secteurs publics au Sénégal (voir Blundo, 2006) et ailleurs en Afrique de l'Ouest (Moser *et al.*, 1993 ; Batley, 1996 ; Blundo et Le Meur, 2009). Elles révèlent les relations singulières qui s'établissent entre l'État et les usagers des services publics. Contestataires, mais pragmatiques, les habitants de GRN ne sont ni des « citoyens militants » (Isin et Rygiel, 2007) ni des « citoyens insurgés » engagés dans des mouvements sociaux (Holston, 2008). Elles sont illustratives des nouveaux rapports qui s'établissent entre gouvernants et gouvernés. Dans la mesure où la participation des usagers à la production du service public implique une forme de gouvernement de soi, on peut se demander si cette dichotomie entre gouvernants et gouvernés tient toujours.

Ce que nous observons à GRN, ce sont des pratiques discrètes de citoyenneté à la fois « active » (Isin, 2008) et « ordinaire » (Neveu, 2014). Dans cet article, Catherine Neveu critique les théories de la citoyenneté pour leur approche normative et leur excessif focus sur le caractère actif ou activiste du citoyen. Par opposition, elle propose de s'intéresser à des manifestations moins visibles de la citoyenneté. Les pratiques citoyennes de ces « majorités silencieuses » (Mariot, 2010) ont jusque-là fait l'objet de peu d'attention de la part de la recherche en sciences sociales. Pourtant, il nous semble tout à fait important de détecter les expressions de la citoyenneté dans des formes qui ne sont pas nécessairement collectives, ouvertement contestataires ou violentes. En coproduisant les services d'atténuation des dommages causés par les inondations, les habitants de GRN participent directement à une redéfinition du contrat social tacite qui les lie à leurs représentants élus. Ni la citoyenneté nationale ni le statut formel de contribuable de la municipalité de GRN ne constituent des arguments ou des ressources pour accéder effectivement à des services publics. Ce sont d'autres formes d'appartenance à des communautés politiques que les citoyens pauvres de GRN mobilisent pour faire valoir un certain « droit à la ville » (Lefebvre, 1967 ; Harvey, 2008). Conséquemment, la capacité d'adaptation au changement climatique et celle de faire face aux catastrophes sont déterminées non seulement par la capacité des populations vulnérables à s'auto-organiser et à agir collectivement (Adger *et al.*, 2003), mais aussi par les formes locales de citoyenneté qui débordent des appartenances formelles qui ne suffisent pas à garantir l'accès à ces services publics.

Pour conclure, on retiendra que l'inadaptation des solutions proposées tant par les organisations d'aide internationale que par les politiques publiques nationales et souvent le manque de volonté politique des gouvernements locaux et nationaux de faire face aux inondations liées au changement climatique nous donne l'occasion d'observer des innovations sociales et politiques qui mettent à jour la négociation au quotidien de la citoyenneté. Nous avons suggéré que l'approche normative de la gouvernance

(bonne gouvernance versus mal gouvernance), qui caractérise nombre d'études sur la gouvernance urbaine, est insuffisante pour saisir la complexité de la question de la délivrance des services publics. Plutôt que de juger si cette gouvernance est bonne ou mauvaise, nous reconnaissons qu'elle est l'objet d'une critique populaire et d'une réponse à la fois informelle et organisée qu'il convient de décrire et d'étudier. L'agencéité (*agency* en anglais) des populations qui occupent les zones particulièrement vulnérables aux inondations se traduit par une coproduction et une informalisation des services publics. Nous avons cherché à comprendre en quoi consiste une gouvernance palliative (quels services sont fournis et comment) et en quoi la coproduction des services par les citoyens affecte précisément les relations de droits et d'obligations entre État et citoyens. En explorant ces dynamiques, le présent article espère avoir contribué à un nouveau chantier de recherche qui devrait renouveler la théorisation de la citoyenneté. Une analyse des pratiques de gouvernance des services publics ne suffit bien évidemment pas à la compréhension des conceptions de la citoyenneté qui les accompagnent. Cela nécessiterait une investigation systématique de la compréhension que ces populations ont de leurs rapports souhaités et réels avec les institutions qui les co-gouvernent.

Bibliographie

- ABOAGYE D. (2012), « Living with familiar hazards: flood experiences and human vulnerability in Accra, Ghana », *Articulo: Journal of Urban Research*, briefings. En ligne, consulté le 12 Novembre 2015. URL : <https://articulo.revues.org/2110>.
- ADGER W. N. (2000), « Institutional adaptation to environmental risk under the transition in Vietnam », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 90, n° 4, p. 738-758.
- ADGER W. N. (2003), « Social capital, collective action, and adaptation to climate Change », *Economic Geography*, vol. 79, n° 4, p. 387-404.
- AGRAWAL A. (2010), « Local institutions and adaptation to climate change », in R. MEARNES, A. NORTON (dir.), *Social dimensions of climate change, equity and vulnerability in a warming world*, Washington DC, The World Bank, p. 173-197.
- ANDERS G. (2009), « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », *African Social Studies Series*, vol. 19, p. 119-141.
- BATLEY R. (1996), « Public-private relationships and performance in service provision », *Urban Studies*, vol. 33, n° 4, p. 723-752.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2000), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Éditions Karthala.
- BIERSCHENK T., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2014), *States at work - dynamics of African*

bureaucracies, Leyde, Brill.

- BLÖCHLIGER H., DAVID K. (2006), « Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe-l'œil », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2, n° 43, p. 177-217.
- BLUNDO G. (2006), « Dealing with the local State: the informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal », *Development and Change*, vol. 37, n° 4, p. 799-819.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2001), « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol. 3, n° 83, p. 8-37.
- BLUNDO G., LE MEUR P.-Y. (2009), *The governance of daily life in Africa : ethnographic explorations of public and collective services*, Leyde, Boston, Brill.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2006), *Everyday corruption and the State. Citizens and public officials in Africa*, Londres, Zed Books.
- BOOTH D. (2011), « Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision », *IDS Bulletin*, vol. 42, p.11-21.
- DE HERDT T., OLIVIER DE SARDAN J. P. (2015), *Real governance and practical norms in Sub-Saharan Africa: the game of the rules*, Oxon, New York, Routledge.
- DIAGNE K. (2007), « Governance and natural disasters: addressing flooding in Saint Louis, Senegal », *Environment and Urbanization*, vol. 19, n° 2, p. 552-562.
- DIAGNE K., NDIAYE A. (2009), « History, governance and the millenium development goals:Flood risk reduction in Saint-Louis, Senegal », in M. PELLING, B. WISNER (dir.), *Disaster Risk Reduction - Cases from urban Africa*, Londres, Earthscan.
- DOUGLAS I., ALAM K., MAGHENDA M., McDONNELL Y., McLEAN L., CAMPBELL J. (2008), « Un-just waters: climate change, flooding and the urban poor in Africa », *Environment and Urbanization*, vol 20, n° 1, p. 187-205.
- EYOH D., STREN R. (2007), « Decentralization and the politics of urban development in West Africa », *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington D.C
- FALL SALAM A., GUEYE C., TALL MANSOUR S. (2005), « Changements climatiques, mutations urbaines et stratégies », in A. FALL SALAM, C. GUEYE (dir.), *Urbain-Rural: l'hybridation en marche*, Dakar, Enda, p. 191-228.
- FATTI C., PATEL Z. (2013), « Perceptions and responses to urban flood risk: implications for climate governance in the South », *Applied Geography*, vol. 39, p. 13-22.
- GAYE M., DIALLO F. (1997), « Community participation in the management of the urban environment in Rufisque (Senegal) », *Environment and Urbanization*, vol. 9, n° 11,

p. 9-30.

- GUHA-SAPIR D., BELOW R., HOYOIS P. (2014), « EM-DAT: international disaster database », Retrieved from www.emdat.be.
- HARVEY D. (2008), « The right to the city », *New Left Review*, vol. 53, p. 23-40.
- HOLSTON J. (2008), *Insurgent citizenship. Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- ISIN E. (2008), « Theorizing acts of citizenship », in E. ISIN, G. NIELSEN (dir), *Acts of Citizenship*, Londres, Zed Books.
- ISINE., RYGIEL K. (2007), « Of other global cities: frontiers, zones, camps », in B. DRIESKENS, F. MERMIER, H. WIMMEN (dir.), *Cities of the South: citizenship and exclusion in the 21st century*, Londres, Saqi. p. 170-209.
- LEFEBVRE H. (1967), « Le droit à la ville », *L'Homme et la Société*, vol 6. n° 6, p. 29-35.
- LUND C. (2007), *Twilight institutions: public authority and local politics in Africa*, Malden, Wiley-Blackwell.
- MARIOT N. (2010), « Pourquoi il n'existe pas d'ethnographie de la citoyenneté », *Politix*, vol, 4, n° 92, p. 165-194.
- MBOW C., DIOP A., DIAW A. T., NIANG C. I. (2008), « Urban sprawl development and flooding at Yeumbeul suburb (Dakar-Senegal) », *African Journal of Environmental Science and Technology*, vol. 2, n° 4, p. 75-88.
- MELTZER J., ROJAS C. (2014), « Transformations and imaginings and practices of citizenship in Latin America », in E. ISIN, P. NYERS (dir.), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, New York, Routledge, p. 253-264.
- MIGDAL J. S., SCHLICHT K. (2005), « Rethinking the State », in K. SCHLICHT (dir.) *The Dynamics of States: the formation and crisis of state domination*, Aldershot, Ashgate, p. 1-40.
- MOSER C., MAKONNEN R., HERBERT A. (1993), « Urban poverty in the context of structural adjustment: Recent evidence and policy responses », *Discussion*. Washington.
- NEVEU C. (2014), « Practising citizenship from the ordinary to the activist », in E. F. ISIN, P. NYERS (dir.), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, New York, Routledge, p. 86-95.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2011a), « Local powers and the co-delivery of public goods in Niger », *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, vol 42, n° 2, p. 32-42.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2011b), « The eight modes of local governance in West Africa », *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, vol. 42, n° 2, p. 22-31.

- OLIVIER DE SARDAN J.-P., BIRSCHENK T. (1993), « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, vol. 5, p. 71-76
- PELLING M., WISNER B. (2008), « Urbanization, human security and disaster risk in Africa », in M. PELLING & B. WISNER (dir.), *Disaster Risk Reduction : Cases from urban Africa*, Londres, Earthscan, p. 3-16.
- PESTOFF V., DRANDSEN T., VERSCHUERE, B. (2011), *New public governance, the third sector, and co-production*, Londres & New York, Routledge.
- SATTERTHWAITE D. (2007), « Climate change & urbanization: effects and implications for urban governance », *International Institute for Environment and Development (IIED)*, vol. 28, p. 43-44.
- SATTERTHWAITE D. (2011), « How can urban centers adapt to climate change with ineffective or unrepresentative local governments? », *Climate Change*, vol 2, n° 5, p. 767-776.
- SCHAER C. (2015), « Condemned to live with one's feet in water? », *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, vol. 7, n° 4, p. 534-551.
- SIMON D. (2010), « The challenges of global environmental change for urban Africa », *Urban Forum*, vol. 21, n°n° 3, p. 235-248.
- TREFON T. (2009), « Public service provision in a failed State: looking beyond predation in the Democratic Republic of Congo », *Review of African Political Economy*, vol. 36, n° 119, p. 9-21.
- VEDELD T., KOMBE W. J., KWEKA-MSALE C., NDOUR N.M., COLY A., HELLEVIK S. (2015), « Multi-level governance, resilience to flood risks and coproduction in urban Africa », in S. PAULEIT *et al.* (dir.), *Urban vulnerability and climate change in Africa*, vol. 4, Future City series, p. 287-318.