

L'action publique à l'épreuve des inondations dans la banlieue de Dakar

Romain Leclercq



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/813>
DOI : [10.4000/anthropodev.813](https://doi.org/10.4000/anthropodev.813)
ISSN : 2553-1719

Éditeur

Presses universitaires de Louvain

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2019
Pagination : 31-50
ISBN : 978-2-87558-940-8
ISSN : 2276-2019

Référence électronique

Romain Leclercq, « L'action publique à l'épreuve des inondations dans la banlieue de Dakar », *Anthropologie & développement* [En ligne], 50 | 2019, mis en ligne le 19 décembre 2020, consulté le 26 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/813> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.813>



La revue *Anthropologie & développement* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.



L'action publique à l'épreuve des inondations dans la banlieue de Dakar

Romain Leclercq¹

À partir d'une enquête ethnographique dans les quartiers populaires de la banlieue de Dakar, cet article explore la construction progressive de toute une conceptualisation autour des inondations comme objet d'action publique. Il montre notamment comment les différentes formes de problématisation ont produit des référents pratiques et moraux qui permettent aux acteurs impliqués localement de se coordonner entre eux ainsi qu'avec l'État, ce qui amène à une certaine régulation des actions. Cette contribution met en exergue que les processus de formation des espaces de négociations dans l'action publique ne sont pas uniquement le produit de compétitions entre acteurs et qu'il existe aussi des espaces d'engagement pour des biens communs.

Based on an ethnographic survey in the precarious neighbourhoods of Dakar, this article explores the construction of floods as a subject of public action. It shows how the different conceptualizations are producing pragmatic and moral references, which allow the actors locally involved to coordinate with each other and also with the State, leading to a regulation in practice with regards to floods management. This contribution highlights the fact that negotiation spaces for public action do not only emerge out of competitive arenas and that commitment spaces also exist when common good is at stake.

¹ Doctorant en sociologie, LAVUE, UMR 7218, université Paris 8 ; romain.leclercq2@gmail.com

Introduction²

Depuis la fin des années 1980, les périphéries urbaines de la ville de Dakar sont touchées par des inondations récurrentes pendant la saison des pluies, entre juillet et octobre (Thiam, 2011). Durant cette période, il ne suffit que de quelques heures de pluie pour voir les rues, les maisons et certains bâtiments publics de Djiddah Thiaroye Kao (DTK), l'une des communes de la ville de Pikine, se remplir d'eaux qui resteront stagnantes si les habitants des concessions et les éventuels renforts, à l'aide de seaux, de pelles, d'ustensiles de cuisine, parfois de pompes, ne parviennent à écoper leurs chambres et leurs cours avant la prochaine intempérie. Dans les quartiers de Messere ou de Leona, des pans entiers de la ville ont ainsi été abandonnés aux eaux et aux typhas³. Devenus impénétrables tant la végétation y est haute et dense, ils sont désormais considérés comme le repère de chiens errants, de reptiles, voire de malfaiteurs. À DTK comme dans d'autres villes sénégalaises, les inondations apparaissent donc comme un acteur majeur du territoire : elles en modifient le paysage, lui attribuent de nouvelles significations, y produisent des drames humains et matériels, et y « font agir » (November *et al.*, 2011) une quantité très importante de personnes, de groupes et d'institutions. Si certains de ces quartiers sont désormais laissés à l'abandon, d'autres font ainsi l'objet d'une mobilisation intense de la part d'acteurs divers, tous participants de « l'action publique » (Lavigne Delville, 2017) de gestion des inondations⁴.

En augmentation constante depuis la fin des années 1980, et considérées comme un des risques majeurs auquel s'exposent les villes africaines (UN-Habitat, 2014), les inondations ont récemment fait l'objet d'une attention particulière de la part des organismes internationaux, ainsi que de nombreuses publications scientifiques. La littérature s'est ainsi attachée à révéler les différents facteurs, plus ou moins anthropiques, de ces événements catastrophiques. Si le changement climatique est souvent invoqué parmi les causes possibles de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des inondations, ce sont bien plus les modes d'urbanisation et les formes de gouvernance de ces dernières qui sont incriminés (Cissé *et al.*, 2018 ; Tiepolo, 2014). Les formes de vulnérabilité et de résilience produites dans ces contextes ont été largement analysées depuis l'échelle urbaine et institutionnelle (Diagne *et al.*, 2012), jusqu'aux formes d'adaptation et de stratégies portées par les populations soumises aux inondations (Cissé et Sèye, 2015 ;

² Une version antérieure de ce texte a bénéficié d'une lecture collective dans le séminaire du master de sciences sociales de Paris 8, « Lire les sciences sociales », animé par Claudette Lafaye. Mes remerciements vont aux participants, en particulier à François Baudin, Émilie Borné, Ndatta Gaye, Natacha Gomri, Martine Harzic, Anesio Manhica, Pablo Moreau, Pierre Remoissenet, Maria Rimondi et Hugo Walaszek.

³ Les « typhas » sont des plantes hautes poussant dans les zones humides. Elles envahissent toutes les zones délaissées après les inondations, et désormais elles désignent les quartiers abandonnés de la banlieue de Dakar.

⁴ Par « action publique », nous entendons « la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter » (Thoenig, 1998 : 47).

Cissé, 2019). Enfin, une partie de la littérature scientifique porte aujourd'hui sur les politiques publiques relatives aux catastrophes, mises en place par les gouvernements et les organismes internationaux dans ces villes soumises aux inondations. Dans ce corpus, beaucoup d'auteurs ont privilégié une approche par les institutions et les modes de gouvernance, révélant les « faiblesses », les « dysfonctionnements » et les « réussites » des programmes de *disaster risk reduction*, des règles qui les encadrent et des acteurs qui les portent (Fati et Patel, 2013 ; Bottazzi *et al.*, 2019). En se basant sur une approche de la « gouvernance réelle » (Olivier de Sardan, 2009) comme moyen de saisir l'action de « production » de l'État ou des services publics par une multitude d'acteurs disparates et hétérogènes (institutions étatiques, ONG, organisations internationales, associations, etc.⁵), certains auteurs ont saisi ces politiques publiques à travers les pratiques concrètes des acteurs engagés dans la délivrance de *flood response services*. Au niveau national, Schaer, Thiam et Nygaard (2017) appréhendent ainsi les politiques publiques de gestion des inondations au Sénégal comme des « arènes » où luttent des acteurs nationaux et internationaux aux intérêts plus ou moins divergents, produisant ainsi des formes voulues et non voulues de *flood management* à différentes échelles. À l'échelle d'une commune de la banlieue de Dakar, Schaer et Hanonou (2017) soulignent les formes de la « gouvernance palliative » de la gestion des inondations (Olivier de Sardan, 2011). Les ressources accordées par l'État, les ONG ou les organismes internationaux y sont non seulement négociées par leurs destinataires, mais elles passent aussi par une série de médiateurs non étatiques qui influencent aussi bien qu'ils permettent leur distribution. Ces *flood response services* peuvent être de plusieurs ordres : aide alimentaire ou pécuniaire, don de moustiquaires pour se protéger du paludisme qui explose dans les zones inondées, pompage de certaines zones, don d'essence pour d'autres, remblai des habitations ou creusement de drains pour évacuer les eaux des quartiers. Comme à DTK, ces services apparaissent en effet négociés de différentes manières avec leurs fournisseurs, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers venus pomper les eaux, des services de désinfection de l'État ou des municipalités, associations ou ONG. Cependant, le modèle qui sous-tend l'analyse de ces négociations et des espaces dans lesquels elles se déploient, les « arènes » plus ou moins locales, fait apparaître ces acteurs comme des stratèges engagés dans une compétition pour l'accès aux ressources. Les médiateurs et courtiers de l'aide et de l'action publique assurent le lien entre ces diverses arènes, tout en y participant activement, prenant ainsi le relais de l'État à une échelle où ce dernier serait absent.

Si la littérature sur les inondations dans les villes d'Afrique de l'Ouest, et à Dakar en particulier, s'est donc notamment attachée à décrire les aspects de *policy* et de *politics* (Lavigne Delville, 2018) propres à ce secteur de l'action publique, peu d'études ont fait état du processus de fabrication de l'objet « inondation » comme traitable par l'action publique (Zittoun, 2017). Or, nous voudrions montrer dans cet article que l'attention portée aux modalités de la construction historique de cet objet, en parallèle des formes

⁵ Voir Blundo et Le Meur (2009).

concrètes de son traitement, permet de saisir des aspects de l'action publique relativement invisibilisés par les analyses précédentes. La coordination des acteurs dans les processus de délivrance des services publics implique certes négociations et arrangements. Mais ces derniers se déploient aussi au sein d'espaces structurés, entre autres, par des références au bien commun ou public, lesquelles contraignent et permettent ces négociations, assurant en partie que la compétition entre acteurs ne vise pas « que » la défense d'intérêts privés ou collectifs. Ces références agissent comme des « boussoles » de l'action publique (Lafaye, 1994), produites et entretenues par des dispositifs spécifiques, et permettant à différents acteurs, notamment étatiques, de travailler ensemble, et de justifier ce travail. À Dakar comme ailleurs, les acteurs construisent et négocient des intérêts plus ou moins individuels au sein d'espaces d'engagements qui sont aussi des espaces moraux. C'est à la description des effets pratiques des formes de coordination de l'action publique de gestion des inondations au sein d'un de ces espaces que nous voudrions nous attacher dans cet article.

Réunis au cours d'une ethnographie « multi-sites » (Ullberg, 2013) de l'action publique de gestion des inondations dans la municipalité de DTK, les matériaux ici présentés ont été collectés de plusieurs manières. Ils sont d'abord le fruit d'observations prolongées de l'action d'une ONG œuvrant à la réduction des risques d'inondation dans cette commune, ONG que nous avons assistée dans son travail en tant que stagiaire urbaniste sur une période de six mois entre mars et août 2015. Ces observations ont été prolongées pendant sept mois entre mars et octobre 2016 par l'accompagnement de professionnels des programmes gouvernementaux traitant de la question dans leurs « visites de terrain » ainsi que dans certaines réunions plus ou moins formelles. En outre, nous avons accompagné quotidiennement un membre de la municipalité de DTK dans son travail de gestion des inondations durant l'hivernage de 2016. Ces matériaux ont été complétés par 63 entretiens semi-directifs d'une durée d'une à trois heures, menés auprès de différents acteurs de la gestion des inondations (habitants, associations, opérateurs des programmes de l'État et de la Banque mondiale, représentants d'ONG), réalisés pour la plupart à leur domicile ou dans leur bureau. Un dépouillement exhaustif des articles de presse parus dans le journal *Le Soleil* au moment des inondations de 2005 et de 2009 appuie également les analyses présentées ici, ainsi que des documents de présentation des projets des bailleurs, dossiers d'appels d'offres pour les travaux, documents d'évaluation et de diagnostic récoltés au fil du terrain.

Nous tenterons de saisir dans un premier temps comment l'enquête et le processus collectif de problématisation des inondations dans la banlieue de Dakar ont influé sur les formes de leur traitement. À partir de l'une de ces formes, principalement locale et visant à « soulager les populations » plus qu'à régler le problème des inondations, nous verrons en quoi la définition d'un objectif commun, au cours des opérations de « diagnostic » du problème, constitue un élément essentiel de coordination des acteurs de l'action publique, aussi bien qu'il renseigne sur les tensions propres à ce champ. Nous observerons enfin comment ces objectifs sont mobilisés, sous certaines conditions, pour réguler l'action publique en subordonnant les « intérêts » privés à la poursuite d'une forme de bien commun. Le cas des inondations présenté ici vise plus largement à contribuer aux

approches re-complexifiant l'analyse de l'État et de l'action publique en Afrique, en dépassant les processus désormais établis de privatisation et d'informalisation de l'État au profit d'une attention aux arrangements protéiformes structurant les secteurs de l'action publique (Biersckenk et Olivier de Sardan, 2014), ainsi qu'à la construction historique et politique de cette dernière (Lavigne Delville, 2017).

Saisir le comportement des inondations : la formation à tâtons de l'action publique de gestion des catastrophes

Une gestion palliative ? La construction d'une gestion locale des inondations

Les premiers épisodes d'inondation dans la banlieue de Dakar et à Djiddah Thiaroye Kao remontent à 1989 et n'ont d'abord fait l'objet d'aucune attention de la part des autorités. Les territoires inondés sont en effet majoritairement situés dans des quartiers précaires, considérés comme « irréguliers » et éloignés des institutions publiques (Cissé *et al.*, 2018), et les opérations de secours ou d'aide aux victimes sont assumées au coup par coup jusqu'à la fin des années 1990 par des collectifs locaux, des voisins, quelques ONG et parfois l'administration décentralisée. La relégation physique, sociale et politique des banlieues par rapport à la ville de Dakar explique en partie l'apathie des gouvernants vis-à-vis de ces catastrophes à répétition mais elle ne la résume pas. Au cours des années 1990 en effet, le phénomène des inondations pose un problème nouveau aux habitants de la banlieue et aux porteurs de l'action publique, nécessitant d'être exploré et circonscrit pour y répondre (Céfaï et Terzi, 2012). Habitants, militants, acteurs publics et journaux de l'époque décrivent ainsi la « surprise » et l'impuissance des victimes comme des autorités face au « surgissement » des inondations⁶. À partir de 1999 et à l'approche des élections présidentielles de 2000, qui verront l'arrivée d'Abdoulaye Wade au pouvoir après presque 20 ans de présidence d'Abdou Diouf, certains acteurs politiques réalisent les premières formes de diagnostics du phénomène en le décomposant en deux « problèmes »⁷. Le premier d'entre eux réside dans l'organisation des secours.

⁶ Ce bouleversement initial des modes de compréhension et d'action de, et sur, l'environnement, lequel devient soudainement problématique, est décrit dans de nombreux travaux sur les catastrophes (Revet, 2007 ; Langumier, 2008). Pour le cas des inondations de 2005, voir notamment les articles des 22, 23 et 25 août 2005, parus dans le quotidien national *Le Soleil* : « Inondations à Dakar. La furie des eaux fait des sinistrés dans la capitale » (O. Ndiaye, 22/08/2005) ; « Furie liquide » (D. Mane, 22/08/2005) ; « Grand Yoff, les gouttes de trop » (E. Kaly, 23/08/2005) ; « Inondations à la Cité Soleil. Les cris de détresse des habitants » (B. Dione, 25/08/2005). Dans le cas de Dakar, cet « événement » au sens de Bensa et Fassin (2002) est cependant à relativiser vu la transformation structurelle de l'environnement qui rend durablement vulnérables les habitants de certains quartiers affectés presque chaque année par les inondations.

⁷ Dès cette époque, le « retour » des eaux après la période de sécheresse des années 1970-1980 est envisagé comme l'une des causes des inondations, mais son impact est largement sous-estimé puisque le président de la République d'alors estimait le coût des inondations à 3,2 milliards de francs CFA en 1999 (Thiam, 2011) tandis que le Programme décennal de gestion des risques d'inondation adopté par le

Face à la persistance et à l'amplification des inondations et devant l'éparpillement des acteurs et des fonds, le plan ORSEC (organisation des secours) vise au début des années 2000 à coordonner les actions d'aide aux victimes. Il consiste principalement dans la centralisation, la répartition et la distribution des dons matériels effectués par différentes institutions publiques et privées, nationales et internationales. Il vise aussi à organiser les actions de secours et d'urgence, soit le relogement temporaire des ménages les plus sinistrés le temps de l'hivernage – dans des écoles d'abord, puis, à partir de 2005 et de la massification du phénomène, dans certains lieux réquisitionnés comme le camp militaire de Thiaroye ou le Centre international du commerce extérieur du Sénégal à Dakar – et la gestion et l'évacuation des eaux dans les quartiers inondés.

Ce premier diagnostic du problème traduit par le plan ORSEC participe à l'instauration progressive de collaborations au niveau des municipalités affectées. À DTK, les sapeurs-pompiers, fers de lance du plan ORSEC, apprennent ainsi à agir en coordination avec les mairies, les services étatiques (assainissement des maisons exondées par exemple), les préfetures, ainsi qu'avec certaines associations et groupements locaux comme le Collectif des associations pour le développement de DTK (CADDTK), la Plateforme de lutte contre les inondations⁸ ou encore les comités locaux de lutte contre les inondations⁹. Tout au long des années 2000 principalement, certains de ces acteurs vont ainsi développer une connaissance très fine à la fois de la forme et du comportement des inondations dans les quartiers concernés, de leurs causes à différentes échelles, et des manières dont ils peuvent collaborer pour les traiter. Interrogés après plusieurs années de pratique, les acteurs de la Plateforme de lutte contre les inondations et du CADDTK plaident cependant pour une solution régionale. Pour eux, leurs interventions dans la gestion locale des inondations visent principalement à apporter un soutien dans les situations les plus urgentes et à « rassurer ou soulager les populations ». Elles sont principalement palliatives certes, mais répondent en cela à un infléchissement des politiques nationales et internationales sur la question qui, à partir de 2005, commencent à désigner les actions de secours à l'échelle locale comme complémentaires de programmes plus « structurels » de traitement des inondations (Bottazzi *et al.*, 2019).

gouvernement sénégalais en 2012 prévoyait d'investir plus de 700 milliards de francs CFA sur les dix années à venir.

⁸ La première organisation est, en outre, active sur la recherche de « solutions durables » aux inondations et monte en 2010 avec une ONG suisse un projet de planification participative à DTK visant à résoudre le problème des inondations. Plus généralement, les ONG étrangères sont bien sûr présentes dans ce processus, mais ne participent pas « directement » à la gestion quotidienne des inondations et à l'organisation des secours. Elles le font en finançant une partie des groupes y participant, en apportant des dons ou du matériel, ou en réalisant des projets de développement portant sur la question mais selon un aspect plus « structurel ». Certaines ONG ont, sur ce dernier aspect, participé considérablement à la production de connaissances et à la redéfinition du problème à l'échelle régionale.

⁹ Nous employons cette expression pour qualifier les collectifs plus ou moins larges d'habitants mobilisés dans leur quartier durant l'hivernage pour lutter contre les inondations, ne disposant pas forcément de structure formelle mais pouvant avoir acquis au fil du temps un matériel considérable pour les aider dans leurs actions.

Le développement d'une action « structurelle » en contrepoint du plan ORSEC

Le premier programme étatique tentant d'anticiper les inondations et d'en prévenir les effets dans la banlieue de Dakar est ainsi lancé en 2005 par le président Abdoulaye Wade. Basé sur le constat du « retour » des eaux dans d'anciennes zones humides, les *niayes*, maintenant urbanisées, le plan Jaxaay vise à déménager les populations les plus impactées en grande périphérie de la ville, pour creuser à la place de leurs quartiers des bassins de rétention destinés à recueillir les eaux de pluie. Ce programme est cependant d'emblée controversé. Non seulement parce que l'argent pour le financer « oblige » à décaler les élections législatives dans un contexte politique peu favorable au pouvoir en place, mais aussi parce que les causes structurelles qu'il identifie et donc les moyens mis en œuvre pour lutter contre les inondations sont contredites par certaines associations et ONG (Leclercq, 2017a). En outre, le programme accumule au fil des années un retard considérable, est entaché de scandales de corruption, et ne parvient pas à prévenir de nouveaux épisodes majeurs d'inondation comme ceux de 2009 et 2012.

Officiellement lancé en 2012, le Projet d'adaptation au changement climatique et de gestion des eaux pluviales (PROGEP) prend la suite du plan Jaxaay et vise notamment à « corriger » certaines de ses erreurs. Il se base sur le rapport post-catastrophe de 2009 produit par la Banque mondiale qui chiffre pour la première fois les dégâts causés par les inondations ; il s'inscrit dans un Plan décennal de lutte contre les inondations porté par le gouvernement de Macky Sall, élu en 2012 ; et il est conduit par l'Agence de développement municipal (ADM), agence étatique, largement financée par des institutions internationales et principalement par la Banque mondiale. La constitution de ce programme s'inscrit ainsi dans le travail de diagnostic entamé au début des années 2000 et rassemble des acteurs issus de plusieurs corps de métiers, principalement des urbanistes et des ingénieurs en hydraulique, passés par des cabinets d'études, des agences nationales et internationales, et des ministères de l'Hydraulique et de l'Assainissement ainsi que de l'Urbanisme et du Logement de l'époque. Équipés de nouveaux outils comme les modèles numériques de terrain à partir du milieu des années 2000, ces acteurs affinent le récit de l'environnement naturel « reprenant ses droits » sur l'environnement urbain et justifiant l'adaptation du territoire au tracé des eaux initié par le Plan Jaxaay (Leclercq, 2017b). Le PROGEP poursuit ainsi l'aménagement de bassins de rétention d'eau au sein des communes, le déplacement des victimes depuis leurs quartiers inondés vers des « zones de recasement », et ajoute la construction d'infrastructures de drainage des eaux des quartiers vers la mer *via* un système de canaux souterrains. Conçu pour résoudre un problème régional, celui de l'urbanisation des bassins versants et de la topographie des *niayes*, le PROGEP est parvenu à diminuer les surfaces inondées sur l'ensemble de la banlieue en drainant une grande partie des eaux de pluie et de la nappe phréatique, affleurante. Au sein des communes cependant, de nombreuses poches d'inondation subsistent ou se sont déplacées, qui restent traitées par les acteurs « locaux » de la lutte locale contre les inondations.

L'inondation s'insère donc dans un ordre social lui préexistant qu'elle bouscule néanmoins, et que des acteurs vont chercher à adapter pour faire face à une situation nouvelle. À l'instar de ce qu'a observé Strauss (1992) à propos de la gestion de la « trajectoire » des maladies dans les hôpitaux, l'inondation « pose un problème » d'abord à ses victimes, puis à une communauté d'acteurs qui en prennent progressivement la charge, par tâtonnements, en tentant de formuler des diagnostics sur ses causes et son « comportement », sur les solutions adaptées, et sur les acteurs et collectifs légitimes et capables de les mettre en œuvre. Dans cette optique, les diagnostics initiaux apparaissent comme des moyens de constituer des collectifs d'acteurs autour d'objectifs communs, dont la détermination aussi bien que les actions à accomplir pour les atteindre vont varier en fonction des savoirs produits, du contexte et des moyens à disposition (Callon *et al.*, 2001). Ici, les programmes nationaux de lutte contre les inondations se sont structurés, de manière contingente et en interaction l'un avec l'autre, en deux volets, s'attaquant au même objet mais traitant deux problèmes distincts. D'un côté les programmes visant à adapter physiquement et « une fois pour toute » le territoire régional au « retour » des eaux, de l'autre un plan national de « gestion quotidienne » des eaux au sein des communes visant à « soulager les populations » en attendant le règlement définitif du problème. Ce deuxième volet poursuit et soutient le travail quotidien de tout un ensemble d'acteurs engagés dans l'action publique de gestion des inondations à chaque hivernage.

« Soulager les populations », un objectif commun pour l'action publique

Un objectif forgé dans et par la lutte contre les eaux

Dans les quartiers de la banlieue de Dakar, la gestion « locale » des inondations est donc considérée comme palliative, complémentaire d'une action plus structurelle produite à une autre échelle. Les formes de cette gestion se dessinent progressivement autour de la constitution d'un objectif commun, assez large pour faire consensus et permettre la coordination des différents intervenants, mais répondant aussi directement à la détresse des personnes affectées. Pour toutes les personnes impliquées, ou revendiquant une implication, dans cette forme d'action publique, l'objectif est donc de « soulager les populations ». Rarement inscrite dans les documents de projet et ne figurant dans aucun texte de loi, cette expression est souvent employée publiquement par les sapeurs-pompiers, les élus, les membres des associations, des ONG et de la préfecture, pour décrire leur action au niveau des quartiers. Recouvrant le sens concret d'enlever une charge ou un poids (*yenni*), et celui de rassurer, d'enlever une inquiétude (*dalal*), cet objectif est d'abord issu du travail commun de ces acteurs et de leurs tentatives pour endiguer le phénomène dans les quartiers.

On l'a vu, les inondations de 2005, par leur ampleur, marquent un tournant de la gestion des inondations. À DTK, elles constituent le point de départ d'un engagement soutenu de la part de certains habitants, souvent dirigeants d'associations culturelles et sportives (ASC), de groupements d'intérêt économique (GIE), de partis politiques ou d'associations de quartier, plus ou moins soutenus par des institutions ou des ONG, dans la recherche et

la mise en œuvre de solutions à ces catastrophes à répétition. Aux côtés des mairies et des sapeurs-pompiers, ils apprennent à identifier un point bas, une zone potentiellement inondable avant l'arrivée de l'hivernage, et à démarrer, entretenir et faire réparer plusieurs modèles de motopompes pour évacuer l'eau des quartiers. Ils se constituent petit à petit une expertise, mais aussi un réseau de relations leur permettant de trouver du soutien et d'impulser des actions. C'est le cas de Pape Gueye qui, alors âgé d'une trentaine d'années et travaillant dans une administration, devient en 2009 le responsable du matériel de la Plateforme de lutte contre les inondations (PLCI). Association mise en place sous l'impulsion de la municipalité, la PLCI regroupait des représentants – par ailleurs mécaniciens, enseignants, menuisiers, employés d'administrations publiques – de très nombreux quartiers de DTK. Connue de ses habitants, en contact avec de nombreuses ONG, l'Agence de développement municipal, la Préfecture ou les sapeurs-pompiers, elle s'est constituée rapidement comme un acteur central de la lutte contre les inondations avant d'être dissoute par le nouveau maire après son élection en 2014. Certains de ses membres restent alors impliqués dans les comités locaux, d'autres se retirent. Pape Gueye parvient quant à lui à recycler son expertise, sa forte légitimité et sa capacité à mobiliser rapidement les comités locaux de lutte contre les inondations, auprès d'autres structures. En 2014, il est engagé sur le PROGEP en tant que « facilitateur social », mais il s'investit aussi dans l'action de la mairie en assistant la nouvelle commission « cadre de vie et environnement » principalement en charge de la gestion des inondations depuis la dissolution de la PLCI. Interrogé sur son travail au sein de la PLCI, il raconte :

Pape Gueye : Il y avait aussi un capitaine des sapeurs-pompiers qui habite ici, il s'appelait Abdoulaye Ndiaye. C'était lui le commandant de la brigade des sapeurs-pompiers qui est là. Une fois ils nous avaient donné 17 camions-citernes.

Romain : Pour pomper l'eau ?

Pape Gueye : Pour pomper l'eau. Mais c'était à contre-cœur. Ils ont pompé pendant peut-être 10 jours. Mais le 10^e jour, on trouvait qu'il n'y a pas un seul litre d'eau qui était parti.

Romain : Ça n'avait rien changé ?

Pape Gueye : Ça n'avait rien changé, rien. [...] Même lui, deux ans après ça on avait discuté, il m'avait dit qu'il savait que ça n'allait rien faire, mais il faut qu'il fasse quelque chose pour rassurer les gens quoi.

Romain : Oui d'accord.

Pape Gueye : Même nous [à la PLCI] on avait des fois des stratégies. Des fois, les gens étaient terrorisés par l'eau, quand on arrive avec une motopompe ils sont... ils peuvent même dormir dans l'eau. Parce qu'ils vont voir, ils vont savoir que « cette eau-là va partir parce qu'il y a la machine ». Des fois, on ne pompait même pas, mais on la mettait.

(Pape Gueye, 16/08/2016, dans un bureau de la mairie de DTK)

En partie dues à la remontée de la nappe phréatique de Thiaroye (Cissé, 2019), les inondations à DTK produisent souvent une eau stagnante et résistante aux pompages car l'eau pompée dans un quartier et rejetée dans une zone inhabitée revient par des voies souterraines, empêchant son évacuation. En outre, les inondations pèsent et font peur.

Affectant les biens et les personnes dans leur chair et leur environnement¹⁰, elles immobilisent une partie des routes de la capitale chaque année, entraînent un appauvrissement important des ménages touchés¹¹ et mettent souvent entre parenthèses la vie quotidienne de foyers entiers dispersés chez les voisins, la famille élargie ou les lieux d'accueil durant l'hivernage. Face à l'impossibilité de traiter les causes des inondations, la PLCI et des sapeurs-pompiers travaillent dès lors à en réduire les effets sur les ménages affectés, en pompant l'eau qui peut l'être, en rassurant ou en évacuant les sinistrés. Dans cet extrait d'entretien, Pape Gueye exprime ce constat, forgé dans la gestion quotidienne du désastre : soulager les populations, c'est « faire avec » une situation sur laquelle manquent les prises, quitte à « faire comme si » ces dernières existaient. La cible concrète de l'action commune de la PLCI et des sapeurs-pompiers est la victime plus que les eaux, celle-ci constituant un objectif pratique aussi bien qu'un engagement moral.

Une « boussole » morale : la construction d'un espace d'engagement

S'il s'applique d'autant mieux au cas d'espèce que le type d'affectation produit par les inondations est associé à une charge ou à un calvaire, l'objectif de « soulagement des populations » s'articule à Dakar à une appréhension plus large de l'action publique. Régulièrement employé dans le champ du développement, cet objectif vise donc principalement des « victimes » d'un phénomène ou d'un processus quelconque, faisant en cela écho au tournant moral et compassionnel que connaît le traitement de la question sociale depuis la fin des années 1970, au Nord comme au Sud (Fassin, 2010). Plus encore que les pratiques qui la soutiennent, c'est bien la manière dont l'action publique est évaluée qui a considérablement changé (Hibou, 1999). À DTK, l'objectif de soulagement des populations constitue ainsi un référentiel permettant de juger de l'engagement acceptable et justifiable dans l'action publique locale de gestion des inondations.

Il est d'abord défini par sa cible, « les populations », vocable commode désignant souvent les « bénéficiaires » d'un projet ou d'une politique publique de développement mais excluant les institutions formelles ou les dépositaires d'une fonction « officielle ». Cette cible suppose un engagement désintéressé et tourné vers le bien commun, en opposition au fait de « faire de la politique » qui induit un « détournement »¹² de la cause pour des intérêts personnels ou propres à un groupe d'affiliés. Un ex-membre de la

¹⁰ Les maladies de la peau s'ajoutent à l'augmentation forte des maladies hydriques et du paludisme dans les zones inondées durant l'hivernage. L'eau stagnante et chargée de déchets de toutes sortes, fait remonter le contenu des fosses septiques non étanches, et entraîne le développement d'insectes dont les moustiques et des vers.

¹¹ En plus d'empêcher concrètement les personnes affectées de travailler, les inondations génèrent des investissements très importants des ménages vulnérables pour remblayer et surélever leurs maisons, fermer les fosses septiques non étanches et en construire d'autres, voire louer un logement dans d'autres maisons une partie de l'année (Cissé et Sèye, 2015).

¹² L'emploi de ce terme par les enquêtés eux-mêmes renseigne sur la proximité voire la confusion entre détournement de fonds et accaparement d'une cause pour des rétributions politiques ou symboliques (Dahou, 2004).

Plateforme de lutte contre les inondations à DTK raconte ainsi la tension entre ces deux formes d'investissement de la cause des inondations :

Il y a des gens aussi qui font... qui font du bruit [autour des inondations]. Bon si on les appelle ils font de la politique, et après ils se rangent de l'autre côté... [ils passent d'une organisation à une autre en fonction de leurs intérêts]. Il y a ça. Il y a des gens comme moi, moi on ne peut pas me corrompre.

[Plus loin dans l'entretien, parlant de « ceux qui profitent des inondations »] Ils ont dit que voilà maintenant ils ne portent pas les vraies chaussures, ils portent les clic-clac là parce que c'est pour l'eau¹³. Voilà, ils sont en train de crier dans les médias, de dire « voilà nous sommes là pour soulager les populations, nous sommes là pour eux... » C'est faux ! Ils ont beaucoup de maisons. Ils leur donnaient beaucoup d'argent pour acheter d'autres maisons. J'ai vu ça, il y a des gens qui sont là [dans le quartier], oui ! Il y a des gens qui se sont enrichis sur ces inondations-là, beaucoup de gens même. On connaît !

(Mouhamadou Bathily, ex-membre de la PLCI, 26/08/2016, devant sa maison à DTK)

Caractéristique des « espaces du soupçon » créés par les projets locaux de développement (Olivier de Sardan, 2014), cette tension entre engagement pour soulager les populations et engagement pour des motifs « politiques » participe de la manière dont l'action publique autour des inondations s'est construite au niveau local comme au niveau national (Schaer *et al.*, 2017). Les maisons auxquelles Mouhamadou fait référence à la fin de l'extrait sont ainsi celles du plan Jaxaay, dont certaines auraient été attribuées à des personnes n'y ayant pas droit car n'habitant pas un quartier inondé ou n'étant pas « vraiment » affectées. Si la redistribution des fruits d'un projet passe bien sûr régulièrement par des négociations et des relations interpersonnelles, l'argent des inondations n'échappant pas à la règle, l'appropriation de la cause ou des ressources matérielles n'est pas justifiable pour quiconque s'engage dans la gestion des inondations, pas plus devant le chercheur que devant « les populations ». Comme la plupart des personnes impliquées dans la gestion des fonds locaux destinés aux victimes des inondations, Mouhamadou a ainsi lui-même subi des accusations de détournement de la part de ses voisins, et ne s'en est sorti qu'au prix d'explications publiques. Dans ce contexte, la catastrophe se constitue donc en enjeu politique et en opportunité potentiellement lucrative en même temps qu'elle devient « gérable » et l'objet de politiques publiques dont les acteurs sont d'emblée soupçonnés de trahir leur engagement vis-à-vis « des populations » qu'ils entendent « soulager ».

Constitué au cours d'un travail commun de longue date entre acteurs de la gestion locale des inondations, le « soulagement des populations » tient donc lieu d'objectif pratique et de boussole morale (Lafaye, 1994). Adossé au diagnostic général posant ce type d'action publique comme palliative plutôt que structurelle, il est un outil cognitif essentiel à la fois de coordination des acteurs et de maintien de l'action collective dans le temps. En outre, il intervient dans la production des légitimités à agir sur la question, et participe ainsi à la fixation des formes de l'action publique et à la délimitation des

¹³ Le fait d'habiter des quartiers inondés impose de porter des « clic-clac », soit des sandales en plastique qui permettent de se déplacer dans l'eau mais qui attirent aussi les moqueries sur leur propriétaire.

pratiques et des types d'engagements plus ou moins acceptables. Comme ailleurs en effet, la négociation des *flood response services* constitue bien souvent la norme, qu'il s'agisse de faire intervenir les sapeurs-pompiers sur une rue plutôt que sur une autre contre rétribution, ou de se positionner comme gérant d'une motopompe dans un quartier et négocier ainsi le carburant pour son fonctionnement avec les acteurs politiques et les ONG (Schaer et Hanonou, 2017). Mais ces négociations opèrent au sein d'un espace régulé, s'inscrivant dans des dispositifs d'action susceptibles d'être mis à l'épreuve de la critique.

Produire l'action publique et la critiquer : quelles régulations pour quelles topographies ?

Diagnostic des inondations sur un territoire « stratégique »



Photo 1 : La route principale inondée (photo de A. Amiguet, 2009 ; utilisée par Chabot et al., 2018)

Le 12 août 2016, une large portion de la route principale séparant la commune de Djiddah Thiaroye Kao de celle de Medina Gounass est inondée, comme c'est très régulièrement le cas en cette période de l'année (photo 1). En préparation de l'arrivée des eaux, une réunion se tient deux mois plus tôt à la mairie de DTK rassemblant des sapeurs-pompiers, des membres de l'Agence de développement municipal, des représentants de la préfecture, certains « acteurs communautaires », ainsi que des membres de la commission municipale « cadre de vie et environnement » qui tente d'assurer les fonctions de la PLCI depuis la dissolution de cette dernière. Durant cette rencontre, ces

acteurs font le bilan de leurs actions de l'année passée, et prévoient celles à venir, fixant le rôle de chacun ainsi que les lieux devant faire l'objet d'une préparation particulière.

Le dispositif de gestion des inondations qui va être mis en place à DTK est ainsi cadré en amont par une nouvelle phase de diagnostic opérationnel, organisant les activités à venir et déterminant les acteurs compétents pour les mener, en fonction des savoirs accumulés sur le comportement des eaux dans les quartiers. Il se décline à l'échelle du territoire en une série de nouvelles consultations auprès des chefs de quartier et des membres du comité de lutte contre les inondations de Bagdad en vue de déterminer le point le plus « bas » de la zone, et donc le mieux à même d'accueillir une motopompe. Ces consultations sont menées entre autres par Moussa. Jeune conseiller municipal d'une trentaine d'années, ce dernier a participé activement à la campagne électorale du maire actuel dont il est un farouche partisan. Activiste de quartier, il est aussi le directeur de la commission de la jeunesse à la mairie, ce qui le met en contact régulier avec des associations locales et lui assure de pouvoir mobiliser un nombre important de volontaires lors des actions qu'il entreprend, notamment en ce qui concerne la gestion des inondations.

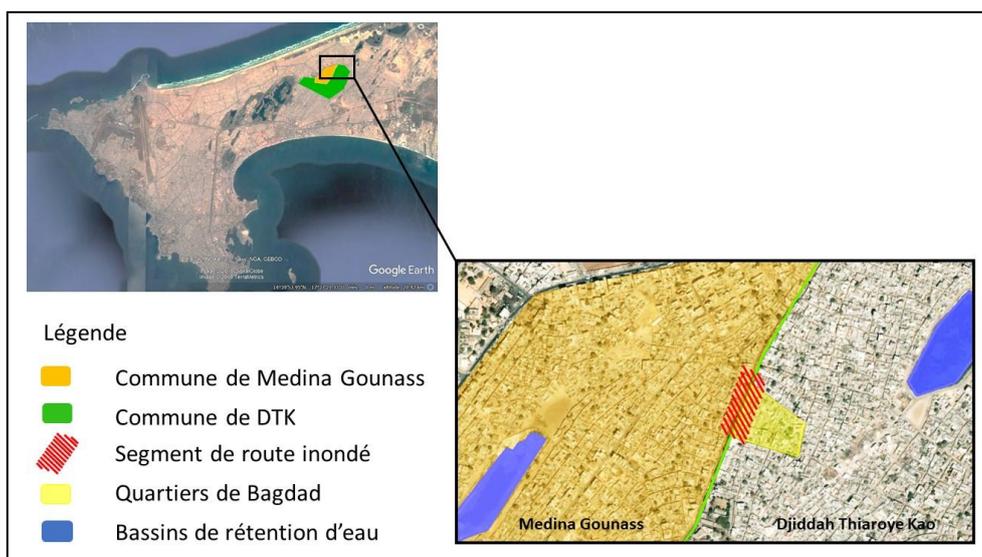


Figure 1 : Section inondée de la route séparant DTK de Medina Gounass, objet de l'intervention du 12/08/2016 (source : Google Earth ; modifiée par R. Leclercq)

En plus d'être régulièrement inondé, le quartier apparaît stratégiquement situé pour Moussa. À Bagdad, quartier frontière entre DTK et Medina Gounass et dont le redécoupage de 1996 a accentué des rivalités politiques et territoriales déjà anciennes (Salem, 1992), la gestion des inondations est en effet l'objet d'une véritable lutte d'influence par catastrophe interposée. L'action des municipalités s'y doit d'être visible et de contribuer activement à la mise hors d'eau de ses habitants, au risque pour les acteurs de la mairie de DTK, affiliée au parti d'opposition depuis 2014, de voir le quartier de

Bagdad basculer d'un bord politique à l'autre sous l'influence du maire de Medina Gounass, issu lui du parti présidentiel. La présence d'un bassin de rétention dans chacune des deux communes, vers lequel il est possible de conduire les eaux évacuées de la route principale, pose en outre la question concrète de savoir qui des groupes de DTK ou de ceux de Medina Gounass va prendre la responsabilité de cette évacuation (figure 1).

***Politik la rek* : critiquer, justifier, réguler l'action publique**

À 9 h 30 du matin ce 12 août, Moussa et une équipe de volontaires, pour partie bénévoles à la mairie, pour partie connaissances de Moussa ou habitants du quartier, se retrouvent sur la portion de route déjà largement inondée, et tentent sans succès d'y installer une motopompe. Sur l'autre « rive », côté Medina Gounass, des membres du comité local de Medina Gounass sont postés près d'une autre motopompe, pour l'instant à l'arrêt, et observent la scène sans intervenir. Vers 11 h 30, alors que les membres de « l'équipe » de DTK, entre-temps rejoints par Pape Gueye, n'ont toujours pas réussi à faire marcher leur matériel de pompage, un camion de sapeurs-pompiers transportant deux motopompes ainsi qu'une dizaine d'hommes en uniforme arrive sur les lieux. Après discussions avec « l'équipe » de Medina Gounass, le sergent des pompiers demande à Moussa de leur laisser la place pour leur permettre d'installer leur dispositif. Ce dernier refuse, arguant qu'il s'agit de « notre » motopompe, installée sur « notre » regard, et que l'action vise à « soulager les populations » (en français), ce à quoi le sergent répond que Moussa « fait de la politique » alors qu'il devrait laisser intervenir les « techniciens ». S'engage alors un débat entre les parties prenantes du dispositif, habitants, membres des deux équipes et pompiers, sur la légitimité des différents acteurs à intervenir.

En amenant leurs hommes, leur matériel et en réclamant la coordination des activités, les pompiers contestent le dispositif mis en place pour gérer les inondations ainsi que la légitimité de Moussa à conduire l'action¹⁴. Le sergent transforme ainsi la configuration de l'action publique en proposant une lecture concurrente de cette dernière, spécifiant la nature de l'épreuve qu'il lui fait subir¹⁵. Devant le manque d'efficacité du dispositif et face à l'acharnement de Moussa à le conduire, il induit un détournement des objectifs généraux de l'action publique au profit de la mairie de DTK. En s'accrochant physiquement au dispositif de la mairie et en clamant sa légitimité à produire et coordonner le type d'activité en cours tel que défini au préalable, Moussa change lui aussi la configuration de l'action en la territorialisant et en la fractionnant entre deux collectifs d'acteurs : d'un côté, l'équipe municipale de DTK qui va s'en tenir au plan initial en détournant les eaux vers le canal de Bagdad *via* le dispositif mis en place par la mairie ; de l'autre, les acteurs

¹⁴ Les membres de la mairie de DTK expliquent ce revirement par des arrangements que le sergent aurait passé avec le maire de Medina Gounass pour détourner les eaux des inondations vers les bassins de Medina Gounass contre de l'argent et ainsi bénéficier des retombées politiques du traitement des inondations.

¹⁵ Boltanski (2005 : 72) définit l'épreuve comme « une prétention, une revendication ou une contestation soumise à un jugement par d'autres personnes ou une institution, qui suppose la rencontre avec un certain réalisme ».

non inclus dans ce premier collectif. En l'absence d'instance de régulation capable d'arbitrer le débat ainsi cadré, le sergent emmène Moussa dans son camion pour qu'il réponde de ses agissements devant le commandant de la caserne. Le soir même, après avoir été relâché, Moussa me décrit ainsi cette rencontre avec le commandant de la caserne.

Moussa : Le commandant m'a dit « c'est comment le nom ? », je me suis présenté, j'ai dit « je me nomme El Hadj Moussa Sall, je suis conseiller municipal, je suis le vice-président de la commission environnement et cadre de vie. J'ai parlé avec le commandant en français, parce qu'en me voyant avec mes *daarulayes* [ses dreadlocks], bon souvent au Sénégal, quand tu es comme ça ils pensent que tu n'es pas un intellectuel, tu es un vandale quoi. Donc je lui ai expliqué, je me suis présenté j'ai dit que je suis conseiller municipal, et je lui ai dit que je suis un intellectuel, et je sais bien que même insulter une personne seulement, un simple citoyen tu l'insultes ce n'est pas du tout normal. Donc comment je peux voir *un homme de tenue*, qui est venu, soi-disant qu'il est venu nous secourir, et je l'insulte ou bien je crée des histoires avec lui ? Donc ce n'est pas du tout possible. [...] Donc ça s'est passé ainsi : on avait tenu une réunion, moi j'étais... j'étais... on avait organisé une réunion à la mairie, j'étais parti au CDD¹⁶, je représentais le maire au CDD pour la préparation des inondations avec le préfet, c'est le préfet qui l'organisait, avec tous les services déconcentrés, la police, la gendarmerie...

Romain : Oui.

Moussa : Donc j'étais là. Ensuite on a organisé une réunion de quartier avec les populations dans le quartier de Bagdad. Donc tout ce qu'on avait tenu à faire avec les sapeurs, il vient et il le fait autrement. Nous, il nous a demandé de construire un regard, nous avons construit un regard. Le lendemain on a vu qu'il a installé son dispositif du côté de Gouass. [...] C'est comme si j'avais agressé quelqu'un et je suis envoyé... [...] Le commandant quand il a écouté ma doléance, il m'a dit « non, Sall, ça ne vaut pas la peine, parce que nous, nous ne sommes pas là pour créer des histoires avec vous. Nous sommes là pour vous aider, parce que moi le pompage ça me fatigue, et si on a quelqu'un comme vous ou d'autres qui veulent nous aider dans ce travail, donc on doit être des collaborateurs. Mais on ne doit pas se battre. Donc ça ne vaut pas la peine d'aller à la police ou à la gendarmerie. *Maintenant vous êtes ensemble, il faut gérer ça quoi*. Donc, tu nous donnes le numéro de ton maire, je vais lui demander si vous avez le dispositif pour gérer ça, pour gérer le pompage là-bas ». Je lui ai dit : « nous avons un dispositif, mais ça manque parce que nous avons besoin de flexibles ». [...] Donc je lui ai dit ça et il m'a dit « oui, attend, je vais appeler ton maire *pour voir est-ce qu'il peut prendre en charge ce site* ».

(entretien avec Moussa, dans la cour de sa maison, le 12/08/2016)

Dans ce récit de l'échange, le terrain de l'épreuve s'est déplacé mais vise bien à arbitrer la concurrence entre deux légitimités opposées à mener l'action publique. Telle qu'il la rationalise *a posteriori*, la stratégie poursuivie par Moussa consiste d'abord à faire valoir ses qualités personnelles « d'intellectuel » (le fait de se présenter comme « El Hadj », de parler en français) et de représentant élu de la municipalité, desquelles il fait découler une bonne connaissance des règles formelles et informelles des relations statutaires (entre « hommes de tenue » et civils notamment, le fait de se saluer ou non) et de l'action publique. Il réinsère notamment son action dans l'ensemble des réunions et des activités

¹⁶ Nom du comité réunissant les différents acteurs pour l'opération de diagnostic évoquée plus haut.

de diagnostic, de concertation et de construction du dispositif qui en découle. En exposant d'une part son respect des normes formelles de l'action publique, d'autre part le travail de négociation et de stabilisation des collectifs et des modes d'action effectué en amont de l'inondation, il retrace ainsi le lent processus de production d'un accord sur ce qu'il faut faire et comment le faire, accord que le sergent n'aurait finalement pas respecté.

Dans la suite de l'échange, le commandant revient ainsi à la nature du problème public, le pompage et plus généralement les inondations, en insistant sur la nécessité de s'entraider et de ne pas se battre. Ce faisant, il réaffirme la nature de l'épreuve en cours : la gestion des inondations ne doit pas être affaire de lutte entre groupes opposés (politiques), mais bien affaire de collaboration pour atteindre un objectif commun (« gérer ça »). En voulant appeler le maire de DTK, il donne finalement raison à Moussa en choisissant de se référer à l'autorité municipale dont celui-ci se réclame : si la mairie a les moyens de « prendre en charge le site », alors les pompiers n'ont pas à y prendre la main. La légitimité de Moussa à coordonner l'action publique autour d'un objectif commun étant réaffirmée, la configuration de cette dernière ne s'en trouve pas moins changée. La mise à l'épreuve de l'action publique a des effets propres, ponctuels et non réductibles à des réseaux formalisés ou à des modes de gouvernance préétablis. Les sapeurs-pompiers ne tenteront plus de s'approprier le dispositif mis en place par la mairie de DTK, mais l'action collective sur le site est désormais fractionnée entre deux groupes opposés. Le comité de la rive de Medina Gounass va bénéficier de la motopompe apportée par les sapeurs-pompiers avec laquelle ils amèneront les eaux de la rue vers le bassin de rétention de leur commune. L'équipe de DTK continuera à essayer de faire marcher la leur en vue de conduire ces dernières vers le bassin de Bagdad, dans leur propre commune.

En produisant des vues partagées sur une situation et une organisation capable d'y répondre, les acteurs produisent donc aussi des normes encadrant l'action publique et leur permettant de justifier leur action. L'inscription dans les négociations formelles que constituent le diagnostic et les diverses instances de mise en œuvre de la gestion des inondations constitue dès lors une assurance de poursuite de l'objectif commun, réaffirmé dans ces mêmes négociations. En effet, si l'action collective ainsi coordonnée ne signifie pas l'absence d'intérêts personnels, d'un côté ou de l'autre, elle assure cependant au commandant de la caserne que les acteurs peuvent « gérer ça », avec des moyens adaptés et en fonction des objectifs fixés, et elle subordonne donc ces intérêts aux règles et manières de faire établies en commun. Il n'y a pas ici d'opposition entre privatisation informelle et formalisation des services publics, mais bien une organisation de ces deux processus subordonnant les légitimités et les revendications privées au respect des objectifs et des procédures établies en commun par les participants de l'action publique. « L'activation » de ces formes de régulation suppose cependant une mise à l'épreuve de l'action publique, ce qui ne semble se produire que dans des conditions particulières. La compétition politique, qui fait de Bagdad un quartier stratégique de la confrontation entre deux mairies – mais aussi entre un maire de l'opposition et un maire du parti présidentiel dans le cadre plus large de la compétition politique nationale pour l'accès aux ressources symboliques et matérielles propres au champ de la gestion des inondations –, suscite une intense mobilisation et rend ce type de mise à l'épreuve fréquente dans ce quartier. Cet

exemple invite ainsi à prendre en compte les topographies fines de l'action publique en même temps que les dispositifs qui la cadrent (Lewis et Mosse, 2006), et l'organisation sociale de la critique et de la justification (Rambaud, 2017) propre aux manières dont se constituent les « problèmes publics ».

Conclusion

Le cas présenté dans cet article révèle des formes particulières de régulation de la gestion quotidienne des inondations dans la banlieue de Dakar. Comme dans toute forme d'action publique, la mise en œuvre de cette dernière apparaît comme le fruit d'une négociation entre des acteurs divers, qui s'entendent ainsi sur des problèmes, des objectifs et des manières de faire (Lascoumes et Le Galès, 2012). Cette négociation prend à DTK des tournures particulières. Le pouvoir d'affectation de la catastrophe, de même que la mobilisation collective dont elle a fait l'objet, et la présence ancienne d'acteurs ayant contribué au partage local et à la mise en débat des savoirs produits, ont participé à la problématisation de sa gestion dans une « arène publique » (Céfaï, 2016). Les formes de régulation de la gestion des inondations apparaissent plurielles, ne mettant pas nécessairement en jeu des « intérêts » ou des « positions » organisés autour de la captation des ressources qui lui sont dévolues, mais impliquant aussi des conceptions différentes du problème et des « bonnes » ou des « justes » manières d'y répondre. L'action publique locale s'est ainsi d'abord constituée comme palliative, complémentaire d'une action sur le « fond » du problème cadrée à une autre échelle. Elle s'est aussi constituée autour de l'idée de « soulagement », en impliquant notamment des acteurs directement affectés par les inondations, et en posant un principe moral guidant une action destinée « aux populations » contre l'accaparement de la cause ou des ressources qui lui sont liées à des fins personnelles. Si cet objectif idéaltypique est bien sûr négocié en permanence, il se présente néanmoins comme un référent cognitif, pratique et normatif pour les participants de l'action collective. Celui-ci n'est cependant efficace que parce qu'il est soutenu par un travail considérable de coordination de ces acteurs les uns avec les autres, et d'inscription de ces formes de coordination dans des procédures plus ou moins formelles permettant d'arguer de la poursuite de cet objectif commun. C'est dans ces procédures formelles de coordination que sont, entre autres, les réunions de diagnostics, que l'État réapparaît dans la gouvernance des *flood response services* à DTK, moins comme un agent délégataire de ces services que comme un des participants bien réels de la définition des référentiels de l'action publique.

Souvent implicitement pensées sur le modèle du « champ » (Bourdieu, 1979), où rapports de force et conflits d'intérêts règlent les négociations, les arènes de l'action publique apparaissent donc ici comme étant régulées, entre autres, par des conceptions du bien public et par une organisation sociale de la critique et de la justification (Rambaud, 2017). L'attention portée à ces types de régulation et de mise en débat internes aux secteurs de l'action publique, encore peu souvent explorés dans les contextes africains, peut s'avérer heuristique pour penser plus largement la fabrique pragmatique des politiques publiques.

Bibliographie

- Bensa A., Fassin E., 2002, « Les sciences sociales face à l'événement », *Terrain*, n° 38, pp. 5-20.
- Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P., 2014 (Eds), *States at work. Dynamics of African bureaucracies*, Leiden, Boston, Brill.
- Blundo G., Le Meur Y.P., 2009. *The governance of daily life in Africa: Ethnographic explorations of public and collective services*, Boston, Brill.
- Boltanski L., 2005, « Passer des épreuves », *Projet*, n° 289.
- Bottazzi P., Winkler M., Speranza C., 2019, « Flood governance for resilience in cities: The historical policy transformations in Dakar's suburbs », *Environmental Science and Policy*, n° 93, pp. 172-180.
- Bourdieu P., 1979, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Céfaï D., Terzi C. (dir.), 2012, *L'Expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Céfaï D., 2016, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... », *Questions de communication*, n° 30, pp. 25-64.
- Chabot L., Keita P.A., Varnai B., 2018, « Le programme d'appui à la reconstruction de la Fédération Sénégalaise des Habitants – vers un urbanisme participatif et solidaire », *Urbanités*, dossier Urbanités africaines, [en ligne], <http://www.revue-urbanites.fr/urbanites-africaines-chabot-keita-varnai/> (consulté le 26/10/2019).
- Cissé O., Sèye M., 2015, « Flooding in the suburbs of Dakar: impacts on the assets and adaptation strategies of households or communities », *Environment and Urbanization*, vol. 28(1), pp. 183-204.
- Cissé B., Quensière J., Kane A., 2018, « Vulnérabilisation ou résilience des banlieues insalubres de Dakar », *Mondes en développement*, n° 181(1), pp. 131-146.
- Cissé O. (dir.), 2019, *Les inondations à Dakar. Gestion des risques et adaptations locales*, Paris, Dakar, Karthala, IAGU.
- Dahou T., 2004, *Entre parenté et politique. Développement et clientélisme dans le Delta du Sénégal*, Paris, Karthala, Enda Graph Sahel.
- Diagne K., Ndiaye A., Pelling M., Wisner B., 2012. « History, governance and the millennium development goals: flood risk reduction in Saint-Louis, Senegal », in M. Pelling, B. Wisner, *Disaster Risk Reduction: Cases From Urban Africa*, Earthscan, pp. 147-166.
- Fassin D., 2010, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Fatti C., Patel Z., 2013, « Perceptions and responses to urban flood risk: Implications for climate governance in the South », *Applied Geography*, vol. 39, pp. 13-22.
- Hibou B., 1999, « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, n° 73(1), pp. 6-15.
- Lafaye C., 1994, « Aménager un site littoral. Entre politique et pragmatisme », *Études rurales*, n° 133-134, pp. 163-180.

- Langumier J., 2008, *Survivre à l'inondation. Pour une ethnologie de la catastrophe*, Paris, ENS Éditions.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Lavigne Delville P., 2017, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, n° 45, pp. 33-64.
- Lavigne Delville P., 2018, « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, n° 2, pp. 53-73.
- Leclercq R., 2017a, « The politics of risk policies in Dakar, Senegal », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, n° 26, pp. 93-100.
- Leclercq R., 2017b, « Le tournant néolibéral de la résilience ? Pratiques et formes politiques de l'opérationnalisation de la résilience à Dakar », *Les risques urbains, acteurs, systèmes de prévention*, n° 17(2), [en ligne], DOI :10.21494/ISTE.OP.2018.0202
- Lewis D., Mosse D., 2006, *Development brokers and translators. The ethnography of aid and agencies*, West Hartford, Kumarian Press.
- November V., Penelas M., Viot P. (dir.), 2011, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Olivier de Sardan J.-P., 2009, « Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest », *Études et travaux du Lasdel*, LASDEL, Niamey, n° 4, p. 1-55.
- Olivier de Sardan J.-P., 2011, « Local powers and the co-delivery of public goods in Niger », *IDS Bulletin*, n° 42, pp. 32-42.
- Olivier de Sardan J.-P., 2014, « La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vue d'en bas », *Revue Tiers Monde*, n° 219(3), pp. 197-215.
- Rambaud E., 2017, « La "petite" critique, la "grande" et "la" révolution. Pour une acception non normative de la critique », *Revue française de science politique*, vol. 67(3), pp. 469-495.
- Revet S., 2007, *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle.
- Salem G., 1992, « Crise urbaine et contrôle social à Pikine : bornes-fontaines et clientélisme », *Politique africaine*, n° 45, pp. 21-38.
- Schaer C., Thiam M.D., Nygaard I., 2017, « Flood management in urban Senegal: an actor-oriented perspective on national and transnational adaptation interventions », *Climate and Development*, [en ligne], DOI : 10.1080/17565529.2017.1291405
- Schaer C., Hanonou E.K., 2017, « The Real Governance of Disaster Risk Management in Peri-urban Senegal: Delivering Flood Response Services through Co-production », *Progress in Development Studies*, n° 17(1), pp. 38-53.
- Strauss A., 1992, « Maladie et trajectoires », in A. Strauss, I. Baszanger, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan.
- Thiam M.D., 2011, *Le syndrome des inondations au Sénégal*, Dakar, Presses universitaires du Sahel.
- Thoenig J.-C., 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 35-53.

Tiepolo M., 2014, « Flood risk reduction and climate change in large cities south of the Sahara », *Climate Change Vulnerability in Southern African Cities*, Springer, pp. 19-36.

Ullberg S., 2013, « Ethnographier la mémoire des catastrophes. Terrain translocal à Santa Fe (Argentine) », in J. Langumier, S. Revet (éds), *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala.

UN-HABITAT, 2014, « The state of African cities 2014. Re-imagining sustainable urban transitions », United Nations Human Settlements Programme, Report, 273 p.

Zittoun P., 2017, « La fabrique pragmatique des politiques publiques », *Anthropologie & développement*, n° 45, pp. 65-89.