



HAL
open science

Les sources de légitimité des associations de quartier, un outil d'analyse de la gouvernance urbaine à Saint- Louis (Sénégal)

Thomas Maillard

► To cite this version:

Thomas Maillard. Les sources de légitimité des associations de quartier, un outil d'analyse de la gouvernance urbaine à Saint- Louis (Sénégal). *Légitimités d'en haut, Légitimités d'en bas : Postures d'acteurs*, LADYSS, Jun 2018, Nanterre, France. hal-01826189

HAL Id: hal-01826189

<https://univ-paris8.hal.science/hal-01826189>

Submitted on 29 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les sources de légitimité des associations de quartier, un outil d'analyse de la gouvernance urbaine à Saint-Louis (Sénégal)

Thomas MAILLARD
Doctorant en géographie
Laboratoire LADYSS
Université Paris 8

Communication pour le colloque « Légitimités d'en haut, Légitimités d'en bas : Postures d'acteurs » LADYSS : Axe 1. Normes, politiques et action publiques

Mots clés : Sénégal, gouvernance urbaine, gestion partagée, associations de quartier, marges urbaines, légitimité, jeu d'acteurs

Résumé long (brochure du colloque) :

À Saint-Louis (Sénégal), si les aménagements urbains majeurs (réseaux techniques, infrastructures routières et aéroportuaires, lotissement) demeurent du ressort d'agences de l'État, les municipalités interagissent directement avec les associations d'habitants pour construire des équipements de quartier (écoles, postes de santé, terrains de sport, salle polyvalente) et gérer les déchets solides (Niang, 2007; Piermay & Sarr, 2007). La réussite de ces interventions dépend, à la fois, d'appuis techniques et financiers de la coopération internationale publique ou privée, et de l'implication des habitants — les "bénéficiaires" dans le financement, la main-d'œuvre et la gestion quotidienne. La gestion et l'aménagement des quartiers constituent donc une arène où s'affrontent des protagonistes locaux et globaux, porteurs de normes et d'intérêts divers (Bako-Arifari & Le Meur, 2001; Olivier de Sardan, 1993). Chacun de ces protagonistes négocie sa légitimité auprès des trois autres pour obtenir son soutien. Les associations de quartier y occupent une place centrale d'« *organisations intermédiaires* » (Chauveau *et al.*, 2001) : initiatrices, protagonistes des débats, mais aussi médiatrices entre intervenants et bénéficiaires.

Ce rôle est exacerbé dans les quartiers périphériques délaissés par la municipalité. Ces quartiers ne sont pas considérés comme prioritaires dans les interventions publiques. En effet, municipalité et agence de l'État se concentrent sur le rattrapage de l'équipement du centre-ville dense et très vulnérable aux inondations et à l'érosion côtière de la ville (Sarr, 2000). Les quartiers périphériques sont considérés comme des servitudes du centre : réserves foncières et espaces accueillants des équipements encombrants (aéroport, camps militaires, industrie polluante, système d'adduction en eau potable, etc.). Ils accueillent par ailleurs des nombreuses activités agraires méconnues et déconsidérées par les autorités municipales. *A contrario*, de nombreuses agences de coopération bilatérales et multilatérales, ainsi que des ONG investissent dans des projets de développement intégrant ces activités en insistant sur leur contribution au développement durable des villes (Mougeot, 2000; Smith *et al.*, 2004). Enfin, dernier élément de contexte, la forte croissance démographique de Saint-Louis se manifeste par un étalement urbain rapide et massif

dans ces quartiers imposant de nombreux enjeux en termes d'équipement et de cohabitation entre activités agricoles, résidentielles et équipement majeurs.

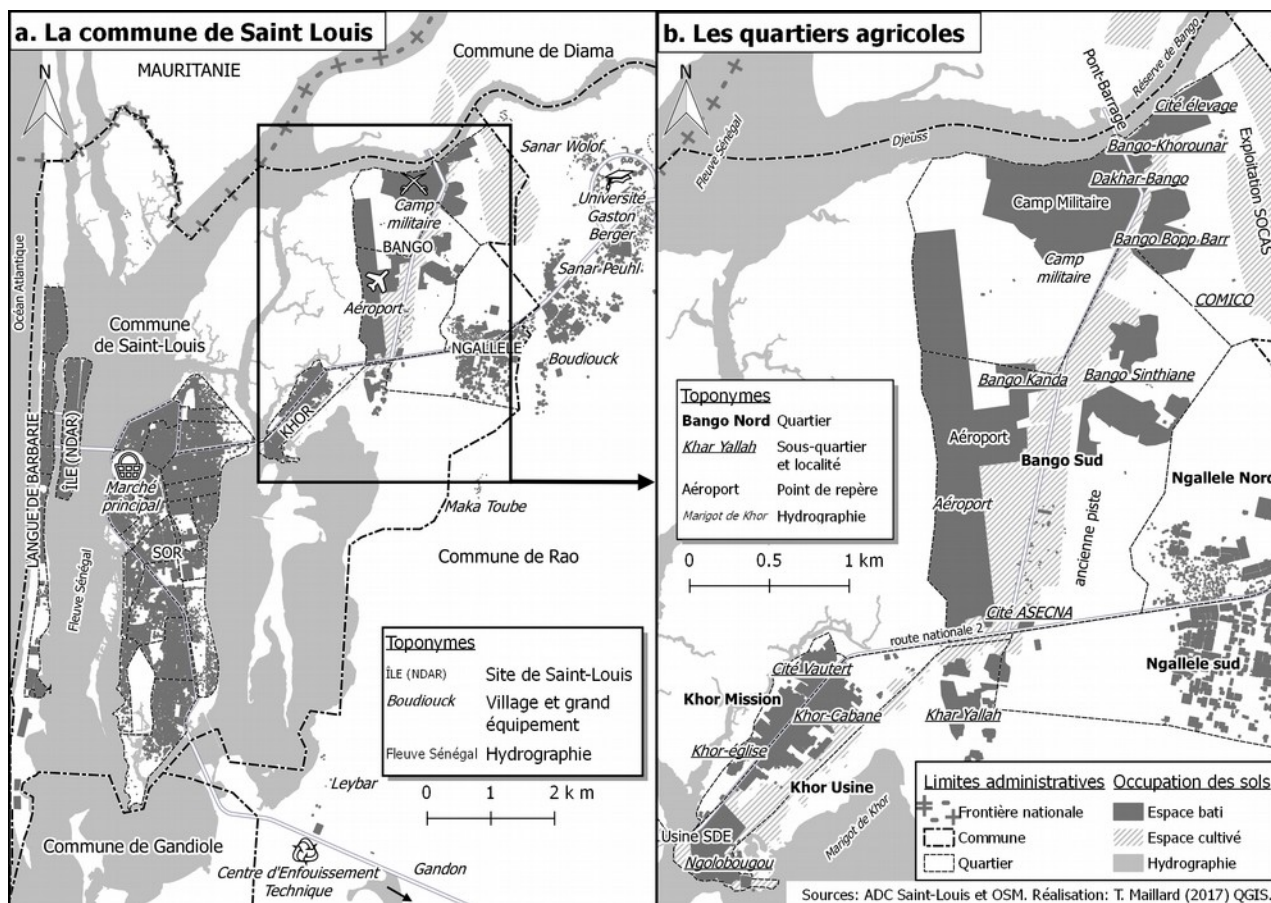
Du fait de ces enjeux, ces quartiers constituent un terrain d'étude idéal des interactions entre acteurs de la gouvernance urbaine. Analyser la manière dont la légitimité de ses associations s'y construit et y est contestée par les différents protagonistes permet de comprendre la gouvernance réelle de ces marges de la ville.

La légitimité est le droit que l'on s'accorde et que l'on accorde à autrui de parler et d'agir. Le bien-fondé des paroles et actions est argumenté au nom de principes, de valeur, de règles, de lois, de normes (Hatzfeld, 2013). Cette définition positionne la légitimité, non plus comme un attribut de telle ou telle institution disposant d'un monopole de l'action légitime au nom d'un système de référence unique (Weber, 1919), ou au nom d'une domination tacitement acceptée (Bourdieu, 1984), mais comme l'attribut d'une interaction entre plusieurs acteurs sociaux : une évaluation réciproque. La légitimité « *suppose que l'un reconnaît à l'autre la validité de tout ou partie des principes au nom desquels il agit* » (Hatzfeld, 2013). De ce fait, la légitimité relève de systèmes de références multiples et elle est contingente à une situation d'interaction et d'échange particulière. N'étant pas un attribut fixé pour l'éternité à tel ou tel action ou acteur, elle est constamment mise à l'épreuve lors de chaque interaction (Boltanski & Thévenot, 1991). Ce sont donc les processus de construction de la légitimité — la légitimation — qui sont intéressants à observer dans la mesure où, ils peuvent nous renseigner sur les interactions entre acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques. Les discours de soutien ou au contraire de disqualification de la légitimité de tel ou tel protagoniste d'un dispositif d'aménagement révèlent à la fois les principes de justification de l'émetteur, les alliances objectives ou les antagonismes qu'il forge avec les autres protagonistes. Elle est un outil conceptuel permettant d'analyser l'évolution des rapports de pouvoir entre acteurs.

Partant de cette définition, l'objectif de cette présentation sera de montrer comment l'analyse des discours portant sur la légitimité témoigne de l'évolution des rapports de pouvoir entre les acteurs de la gouvernance urbaine. Notre hypothèse est que les différents registres de légitimité mobilisés par les acteurs dans leurs discours visent à constituer des alliances stratégiques ou au contraire disqualifier leurs opposants dans les débats portant sur l'aménagement et la gestion du quartier. Pour ce faire, cette présentation s'appuiera sur la comparaison et l'analyse des discours d'acteurs diverses évaluant la légitimité des autres protagonistes, ainsi que leurs propres argumentaires de légitimation dans le cadre de plusieurs projets de gestion et d'aménagement controversés dans les quartiers périphériques de Saint-Louis.

Communication

Les quartiers agricoles dans la commune de Saint-Louis (Sénégal)



À l'instar de nombreuses villes africaines, l'aménagement et la gestion des quartiers résultent de négociations entre différents protagonistes. Pour reprendre les termes de Sylvie Jaglin, « *les modalités de la planification et de la gestion urbaine font apparaître des modes d'action reposant sur une flexibilité croissante des périmètres de compétences et sur des assemblages d'acteurs composites* » (Jaglin, 2006).

J'étudie en particulier des quartiers périphériques de la ville de Saint-Louis au Sénégal dont l'aménagement du cadre de vie des habitants est délaissé par les pouvoirs publics. Ils sont perçus à la fois comme une réserve foncière pour accueillir l'étalement urbain et comme des servitudes du centre-ville accueillant les équipements encombrants : aéroport, camp militaire, système de captage et production d'eau potable, abattoir municipal, etc.

Dans ces quartiers si les agences de l'État gèrent les équipements majeurs, les équipements de quartier (école, poste de santé, terrains de sport) et l'entretien quotidien de l'espace public (nettoyage, voirie, collecte des déchets) sont du ressort de la municipalité, mais surtout depuis 1995 environ du tissu associatif local. La réussite de leurs actions dépend souvent de l'aide technique et financière qu'elles trouvent auprès de partenaires de la coopération bilatérale, multilatérale, d'ONG, etc. La réussite dépend aussi de leur capacité à mobiliser les habitants pour qu'ils participent, acceptent, financent, ces opérations. La gestion et l'aménagement des quartiers constituent donc une

arène où s'affrontent ces différents intervenants. Chacun négociant sa propre légitimité auprès des autres pour obtenir des soutiens. Les associations de quartiers y occupent une place centrale comme initiateur de projets, organisateur, mais aussi médiateur entre les partenaires, les autorités publiques et les habitants.

La légitimité est le droit que l'on s'accorde et que l'on accorde à autrui de parler et d'agir. Le bien-fondé des paroles et actions est argumenté au nom de principes, de valeur, de règles, de lois, de normes (Hatzfeld, 2013). Cette définition positionne la légitimité, non plus comme un attribut de telle ou telle institution disposant d'un monopole de l'action légitime au nom d'un système de référence unique (Weber, 1919), ou du fait d'une domination tacitement acceptée (Bourdieu, 1984), mais comme l'attribut d'une interaction entre plusieurs acteurs sociaux : une évaluation réciproque. La légitimité « *suppose que l'un reconnaît à l'autre la validité de tout ou partie des principes au nom desquels il agit* » (Hatzfeld, 2013 dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation). De ce fait, la légitimité relève de systèmes de références multiples et elle est contingente à une situation d'interaction et d'échange particulière. Ce sont donc les processus de construction de la légitimité — la légitimation — qui sont intéressants à observer dans la mesure où, les discours de soutien ou au contraire de disqualification de la légitimité de tel ou tel protagoniste d'un dispositif d'aménagement révèlent à la fois les valeurs qu'ils soutiennent, les alliances objectives ou les antagonismes qu'il forge avec les autres protagonistes. Elle est un outil conceptuel permettant d'analyser l'évolution des rapports entre ses acteurs, et en particulier des rapports de pouvoir.

Notre hypothèse est que les différents arguments de légitimité mobilisés par les acteurs dans leurs discours visent à constituer des alliances stratégiques ou au contraire disqualifier leurs opposants dans les débats portants sur l'aménagement et la gestion du quartier.

La plupart des projets d'aménagement dans ces quartiers font l'objet de controverses portant à la fois sur le contenu du projet : la légitimité des aménagements prévus, et sur le rôle de chacun des protagonistes : leur légitimité à agir.

Trois projets illustrent particulièrement cette situation. Tout d'abord, une opposition entre la municipalité et une coalition entre une association de quartier et le partenaire de coopération. C'est le cas de la construction d'un poste de santé dans le quartier de Khor initié par le comité de santé du quartier et mis en œuvre avec l'aide de l'ONG Plan international. La municipalité s'est opposée au comité de santé sous prétexte que leur quartier n'était pas prioritaire dans la planification municipale et a souhaité récupérer le projet pour l'implanter ailleurs. Dans ce cas de figure, le comité de santé du quartier a mobilisé un discours auprès du bailleur mettant en avant le travail qu'il a effectué, l'investissement des habitants, l'injustice que subissent les contribuables de ce quartier qui ne sont pas traités à égalité d'autres habitants de la commune et le fait que ce projet s'inscrit dans un plan de développement participatif rédigé en 2000.

Autre cas de figure, une opposition entre une ONG souhaitant mettre en place un réseau de mini-égout et l'agence nationale en charge de l'assainissement en ville l'ONAS. Les habitants ici n'ont pas été impliqués. La controverse porte sur les caractéristiques techniques du projet qui n'est pas raccordable au réseau conventionnel géré par l'ONAS et qui présente de nombreuses malfaçons. Dans ce cas l'ONG empiète sur le périmètre de compétence d'une agence de l'État et se retrouve délégitimée du fait de son incompétence technique.

Dans ces deux cas de figure, les partenaires de coopération, des ONG, s'appuient sur une légitimité relevant du développement durable et de la bonne gouvernance : efficacité économique, respect de l'environnement, caractère inclusif, participatif et transparent du projet prime face à toute autre considération même réglementaire. Ainsi, la planification municipale, les responsabilités d'une agence de l'État peuvent être niées dans certains cas sous prétexte de répondre à une demande communautaire.

Dernier cas de figure, un projet de modernisation de l'adduction en eau des 350 jardins maraîchers de quartier porté par la direction du groupement d'intérêt économique des maraîchers et financé par un bailleur de fonds public américain (USAID). Dans ce cas de figure, ce sont les bénéficiaires du projet qui s'opposent. La direction du groupement met en avant les qualités techniques du projet, la consultation d'expert (un hydraulicien), la transparence comptable, l'efficacité économique et écologique (extension des surfaces cultivées, création d'emploi, économie d'eau), pour obtenir le soutien du bailleur. Face à elle, un groupe d'opposant apparaît et mobilise lui aussi des arguments tout aussi pertinents pour s'allier le bailleur. Ils mettent en avant le caractère anti écologique du projet qui bouleversera l'écosystème qui s'est créé autour de réseau actuel, son inefficacité en termes de lutte contre la pauvreté fermerait l'accès à une eau bon marché pour les résidents et les éleveurs périurbains. Enfin, dernier élément de délégitimation qu'ils utilisent, ils mettent en sene leur opposition au projet lors de la visite d'une représentante du bailleur. De ce fait, ils brisent l'image d'une communauté consensuelle et mettent en doute le caractère participatif et inclusif de la démarche. Ils remettent en question la légitimité de la direction du GIE aux yeux du bailleur et obtiennent ainsi l'annulation du projet.

Si les argumentaires des habitants et des représentants d'association locale semblent contingents à la situation d'interaction dans laquelle il se trouve. Si ces argumentaires semblent plus relever d'une tactique pour s'adjoindre le soutien d'un protagoniste de poids ou pour discréditer leurs opposants. Il y a toutefois, un certain nombre d'éléments récurrent qui pourrait témoigner de l'émergence d'une légitimité propre à l'acteur local, l'acteur endogène, l'habitant :

D'une part, la mise en avant du travail bénévole assuré par les habitants pour compenser les défaillances de l'action publique. Ils mettent souvent en avant les injustices qu'ils subissent en tant que contribuables qui ne bénéficieraient pas de la même assistance que d'autres citoyens et de ce fait, se sentent souverains pour planifier les aménagements de leur quartier délaissé.

D'autre part, ils mettent en avant leur expertise locale : connaissance des besoins de la population, des modes de fonctionnement locaux, mais aussi capacité à faire accepter à la population locale les bouleversements qu'occasionnent un aménagement. Ils se présentent donc comme un partenaire efficace, une partie prenante incontournable.

Pourtant, se contenter de n'analyser que les discours de légitimation présente une limite majeure : omettre les conflits d'intérêts sous-jacents. Je vais illustrer cela. La controverse autour du projet de modernisation de l'adduction en eau des maraîchers met en évidence deux partis qui s'opposent autour d'arguments assez généraux : l'efficacité économique et l'expertise technique pour les initiateurs du projet, la préservation de la solidarité entre maraîchers/éleveurs et résidents et la critique d'un enrichissement personnel et de l'appropriation du travail commun par l'équipe dirigeante. Toutefois, le degré de tension observé dans ce projet m'a poussé à approfondir cette analyse en dépassant les seuls discours de justification pour observer les enjeux catégoriels. Il

apparaît alors que les opposants ont en commun d'être des agents intermédiaires dans le GIE. Ils ont pour fonction de recueillir les redevances des maraîchers et d'assurer l'entretien de l'aqueduc à ciel ouvert qui irrigue les jardins. À ce titre, ils sont dans une position charnière, ils font le lien entre la direction du GIE et les membres, et dispose d'un pouvoir important puisqu'il maîtrise la bonne marche de l'adduction en eau et la perception des principales ressources financières du GIE. Ils sont donc en situation de force par rapport aux membres qui doivent passer par eux pour contacter les dirigeants du GIE, dépendent d'eux dans le calcul de leur redevance ; et ils sont aussi en position de force par rapport aux dirigeants puisqu'ils peuvent bloquer le fonctionnement du GIE en refusant d'entretenir l'infrastructure ou en refusant de recueillir les redevances. Ils contrôlent une position stratégique dans l'organisation : expertise irremplaçable dans l'entretien de l'aqueduc, et position d'intermédiaire incontournable.

Le projet de modernisation de l'adduction en eaux aurait rendu leurs fonctions obsolètes : le montant de redevance serait calculé par rapport à des relevés de compteurs, et l'entretien serait inutile ou plus rare du fait de la transformation d'un aqueduc à ciel ouvert en tuyau fermé.

Cet exemple montre bien que la construction d'un argumentaire autour de registre de valeurs généraux : efficacité, équité, écologie, etc. n'est que la partie émergée de l'iceberg de la controverse. Si ces différents discours permettent d'identifier les différents groupes stratégiques en présence, ils ne sont que la conséquence de conflits d'intérêts interpersonnels cachés. Il faut creuser l'analyse des positions de pouvoir, comprendre les enjeux du projet pour chaque groupe de protagonistes pour mieux comprendre les sources de la controverse.

Ce qui est particulièrement intéressant pourtant, avec l'analyse de la légitimité, c'est ce que cela nous dit sur la façon dont est gouvernée la ville.

D'une part, il n'y a pas de planification, les projets d'aménagements s'entrechoquent, les acteurs s'opposent et malgré la volonté affichée de construire des programmes de développement de quartier participatifs, dans les faits, les réalisations dépendent surtout de la capacité des associations de quartiers à saisir les opportunités de financement qui passent et à éviter que d'autres les saisissent à leur place.

D'autre part, les antagonismes qui émergent nécessairement entre différents groupes d'habitants porteurs d'intérêts catégoriels lors de l'élaboration de projet d'aménagement ne peuvent être arbitrés, car aucun acteur de la gouvernance urbaine n'est reconnu comme légitime pour arbitrer de manière juste et au nom de l'intérêt général. La municipalité est perçue comme inefficace, opportuniste et partielle. La décision finale est tranchée par le bailleur au nom de ses propres normes de fonctionnement et de la connaissance très partielle qu'il s'est faite du milieu.

Pour conclure, à Saint-Louis, dans une gouvernance sans arbitres ni coordination, la négociation entre porteurs d'intérêts catégoriels (association locale, collectifs locaux) remplace le gouvernement au nom d'un intérêt public du ressort des collectivités locales ou de l'État (Leclerc-Olive, 2003).

Bibliographie :

- BAKO-ARIFARI, N. & LE MEUR, P.-Y., (2001), Les dynamiques locales face aux interventions de développement, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris, p. 263-277.
- BOLTANSKI, L. & THÉVENOT, L., (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, [Paris].
- BOURDIEU, P., (1984), *Questions de sociologie*, Les Éd. de minuit, Paris, 277 p.
- CHAUVEAU, J.-P., LE PAPE, M. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P., (2001), La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : IRD, Paris, p. 145-162.
- HATZFELD, H., (2013), Légitimité, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris.
- JAGLIN, S., (2006), Décentralisation et gouvernance de la diversité : les services urbains en Afrique anglophone, p. 21-34.
- LECLERC-OLIVE, M., (2003), Mondialisations et décentralisations: complémentarité ou alternative? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local, In : A. OSMONT, C. GOLDBLUM et tiers monde GROUPEMENT D'INTÉRÊT SCIENTIFIQUE ÉCONOMIE MONDIALE (éd.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, Ed. Karthala : GEMDEV, Paris, France, p. 171-188.
- MOUGEOT, L. J. A., (2000), Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks, In : N. BAKKER, M. DUBELLING, S. GUENDEL, U. SABEL KOSCHELLA et H. DE ZEUIW (éd.), *Growing cities, growing food : urban agriculture on the policy agenda : a reader on urban agriculture*, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft, Feldafing, Germany, p. 99-117.
- NIANG, D., (2007), *Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis* (thèse de Géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis).
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., (1993), Le développement comme champ politique local, *Bulletin de l'APAD*, n°6, .
- PIERMAY, J.-L. & SARR, C. (ÉD.), (2007), *La ville sénégalaise: une invention aux frontières du monde*, Karthala, Paris, 246 p.
- SARR, C., (2000), Déséquilibre spatiaux et déphasage des aménagements dans l'urbanisation de la ville de Saint-Louis (Sénégal), *AFRISOR (Afrique-Sociétés-Recherches). Revue des Sciences Sociales et Humaines*, n°1, p. 59-92.
- SMITH, O. B., MOUGEOT, L. J. A., MOUSTIER, P. & FALL, A. (ÉD.), (2004), *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : enjeux, concepts et méthodes*, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Paris.
- WEBER, M., (1919), *Le savant et le politique: La profession et la vocation de savant ; La profession et vocation de politique*, La Découverte, Paris.