

Contrôler, institutionnaliser les dynamiques participatives au Sénégal : l'espace public face aux mutations de la démocratie

Au Sénégal, favorisée par les récents processus de décentralisation et par les injonctions de bonne gouvernance démocratique de la part des bailleurs de fonds internationaux, la démocratie participative s'installe peu à peu dans l'espace public. Provoquant d'une part une transformation des formes d'investissement de cet espace public par les citoyens et d'autre part l'apparition de mécanismes actifs de contrôle de la participation par des autorités municipales. En effet, là où les citoyens s'organisent de façon collective pour inscrire leurs engagements dans un processus sociopolitique et non plus seulement socioculturel, s'organisent également les pouvoirs locaux pour leur rendre moins évident l'accès aux espaces formels et institutionnels de confrontation. Mais, l'engagement de citoyens vers plus de participation est en marche et, leurs diverses formes de mobilisations collectives afin d'institutionnaliser, voire de banaliser la participation en témoignent. L'analyse des systèmes de relations entre institutions municipales et citoyens acteurs contribue à la fois à éclairer les mutations des représentations et pratiques politiques, et à redéfinir la démocratie au Sénégal.

Control or institutionalized participation in Senegal: the public space and the mutations of democracy

In Senegal, promoted by the recent decentralization process and orders for good democratic governance from the international donors, participatory democracy installs slowly in the public space. Causing on one hand a transformation of investment forms of this public space by citizens and also the development of active control mechanisms of participation by municipal authorities. Indeed, when citizens are organized collectively to record their commitments in a socio-political process and not just socio-cultural, local authorities also organize themselves to give them a less obvious access on areas of formal and institutional confrontation. But the commitment of citizens to participate more is on and their various forms of collective mobilization for institutionalize or trivialize the participation show this fact. The analyse of relationships systems between citizens and municipal institutions involved contributes both to illuminate the changes of political representations and political practices, and to redefine democracy in Senegal.

Tida Goudiaby

tidagoudiaby@hotmail.com

Contrôler, institutionnaliser les dynamiques participatives au Sénégal : l'espace public face aux mutations de la démocratie

Au Sénégal la démocratie participative, favorisée par les récents processus de décentralisation et par les injonctions de bonne gouvernance démocratique de la part des bailleurs de fonds internationaux, s'installe peu à peu dans l'espace public. Parmi ses formes institutionnalisées, on retrouve d'abord des dispositifs d'agendas 21, puis des dispositifs de planification et de gestion concertée de l'action publique locale (les plans locaux de développement), dont le but est de dépasser le seul cadre de la consultation publique pour s'inscrire dans des démarches de délibération, voire de mise en œuvre collective de l'action publique. On retrouve également, au niveau communal, des dispositifs intermédiaires comme des conseils de quartier ou des comités de pilotage mettant en scène autorités locales et citoyens concernés par une décision.

Cette situation favorable à la participation vient surtout renforcer les conditions d'une implication des populations déjà bien établie dans l'espace public. En effet, en raison de plusieurs décennies de mal développement et face aux défaillances des autorités sénégalaises dans la conduite des politiques, les populations ont largement investi l'espace public pour assumer des missions de service que l'Etat n'arrivait pas à assurer lui-même. Ainsi, même en l'absence de cadres formels ou institutionnels de confrontation avec les pouvoirs locaux, des citoyens organisés tentent de peser par divers moyens sur les décisions publiques, et plus largement sur l'action publique locale. Leurs positions sont, dans ce cadre, confortées par les discours et les politiques en faveur de la participation, défendus par des ONG et autres bailleurs du développement omniprésents dans l'espace public.

De ce fait, l'analyse des effets de la participation ne peut être circonscrite aux seuls dispositifs participatifs ou délibératifs institués. Elle englobe d'autres formes d'actions collectives visant à inscrire la volonté de citoyens concernés, ou du moins à faire entendre leurs points de vue, dans le cadre d'une décision publique ou plus largement de la mise en œuvre de l'action publique. Ce sont ces formes de mobilisations collectives en tant que modes d'investissement de l'espace public et, plus précisément les modes d'investissement de l'action publique locale, ainsi que leurs processus de fabrication qui constituent notre propos. A noter cependant, que même si ces mobilisations peuvent s'exprimer en dehors de tout dispositif institutionnalisé, leurs formations s'appuient en partie sur des dynamiques d'ouverture déjà existantes et, l'un de leurs principaux objectifs est la mise en place ou le renforcement de cadres formels de discussion. Ambitions ou demandes auxquelles ne

manquent pas de répondre les autorités municipales, car là où des citoyens s'organisent de façon collective pour tenter d'investir l'action publique locale, les autorités municipales s'organisent à leur tour à travers l'élaboration de mécanismes actifs de contrôle de la participation.

C'est pourquoi, à partir d'une analyse stratégique des systèmes de relations entre institutions municipales et citoyens organisés, et d'une approche compréhensive des acteurs et de leurs actions, se révèlent ici les effets de la participation sur les mobilisations collectives et sur la construction de collectifs au niveau local. Les systèmes de relations entre institutions municipales et citoyens acteurs montrent en effet, dans le cadre de relations de pouvoirs, une « activité tactique » visant de part et d'autre à contrôler, à institutionnaliser ou à banaliser les dynamiques participatives dans l'espace public. Diverses formes de mobilisations collectives par les citoyens ainsi que leurs processus de fabrication rentrent dans le cadre de ces activités tactiques, au nom de la promotion de la participation dans l'espace public. A partir des associations et autres réseaux de sociabilité déjà existants, se construisent des formes d'actions collectives plus politiques et par là, l'émergence d'une citoyenneté politique qui tente d'expérimenter autrement « un espace public de proximité », selon l'expression de Leclerc-Olive (2006). Des collectifs se définissant comme des initiatives citoyennes, justifiées autant par l'exercice d'un droit à la participation que par la nécessité de répondre aux défauts de l'action publique et aux défaillances des autorités municipales, appellent de la part des autorités locales, des stratégies offensives de conservation du pouvoir et de gestion de la défiance, qui à leur tour contribuent à renforcer la construction de ces collectifs.

Cette contribution s'appuie sur les résultats d'une thèse de doctorat (2009) ayant suivi et analysé des dispositifs de délibération démocratique de l'action publique dans cinq communes du Sénégal (Golf Sud, Mbao, Wakhinane Nimzatt, Pout et Kébémér)¹, et sur une recherche en cours portant sur les pratiques d'interactions entre institutions publiques et

¹ Les CA de Golf Sud, Mbao et Wakhinane Nimzatt, sont des CA de la région de Dakar. Elles sont situées en milieu urbain. La commune de Pout se trouve dans la région de Thiès à une cinquantaine de kilomètres de Dakar et Kébémér se trouve dans la région de Louga à environ 200 Km au nord de Dakar. Ce sont des communes rurales. Toutes ces collectivités bénéficient d'un arsenal de nouvelles compétences transférées de la part de l'Etat, avec pour conséquences des obligations accrues en matière de gestion des affaires locales. Toutes subdivisées en quartiers, elles sont comme la majorité des communes sénégalaises confrontées à d'importantes problématiques de développement ou plutôt de mal développement. Ces collectivités ont par exemple une population majoritairement jeune car 56 % ont moins de 20ans à Pout, 65% à Golf Sud et 60% à Nimzatt. Ce qui pose de réelles difficultés de prise en charge des besoins sociaux liés à cette tranche d'âge. Sont concernés, l'éducation, l'emploi, sport et loisir, ainsi que le logement et la santé. Les autres catégories de population sont également confrontées aux mêmes problèmes et aux questions d'assainissement, de transport, de chômage. Au niveau des activités économiques, le secteur informel est dominant dans les communes urbaines et l'agriculture dans les deux communes rurales. Les collectivités sont pauvres et les taux de recouvrement des impôts locaux partout très faibles...

initiatives citoyennes de traitement de besoins en services sociaux, dans la ville de Saint Louis² (au nord du pays).

I – La participation à partir des initiatives citoyennes

Les actions conjuguées des ONG et autres bailleurs du développement, ainsi que les ouvertures opérées par les pouvoirs municipaux au nom de la décentralisation et de la bonne gouvernance démocratique, constituent les principaux facteurs dont se saisissent des acteurs issus de la société civile et des citoyens concernés par une situation pour justifier la pertinence de leurs mobilisations. Ces acteurs issus du monde associatif communautaire montrent une nouvelle capacité à investir l'espace public autrement que par le prisme de la solidarité (ethnique, religieuse, de voisinage), de l'animation culturelle ou de la socialisation. Ici, les associations socioculturelles sont un point d'appui pour construire des actions proprement politiques dans un espace public redéfini.

1.1. De l'animation socioculturelle des quartiers aux initiatives citoyennes

Dans les collectivités locales étudiées comme dans l'ensemble du pays, des populations développent depuis longtemps des actions visant à animer les tissus socioculturel et économique de leur communauté. On les retrouve partout organisées en associations professionnelles, en associations de genre, culturelles, regroupant la jeunesse ou encore en associations religieuses... Ces regroupements sur la base de la réciprocité sont ainsi nommés « organisations communautaires de base » (OCB), car à la base des solidarités et des reconnaissances mutuelles au sein d'un territoire donné. Ces cadres d'échanges et de solidarités que sont les OCB, servent aussi et surtout à prendre en charge des besoins en services sociaux que les gouvernants n'assurent pas. Peu de domaines échappent ainsi à leurs investissements. Ces mouvements associatifs et groupements communautaires utilisent le plus souvent le quartier comme espace de référence pour agir sur l'éducation, la santé, la gestion des ordures ménagères ou encore l'aménagement urbain. Partout ces domaines relevant habituellement des politiques publiques, ont fait l'objet d'initiatives populaires ou

² Ce projet de recherche a pour objet d'identifier et d'analyser les pratiques d'interactions entre les institutions publiques et les porteurs d'initiatives citoyennes visant à produire, localement, du bien public. La ville de Saint Louis est la première étape car le projet a pour ambition de mener une comparaison entre plusieurs villes ouest africaines, dans des contextes sociopolitiques différenciés.

communautaires visant à répondre aux problèmes qu'ils pouvaient poser par endroit. Daff Sidiki A. (2004) note ainsi, concernant le Sénégal, que si les associations de quartiers et autres réseaux sociaux sont porteurs de formes de sociabilité diverses visant à atténuer la dureté des conditions de vie, leurs activités dépassent très souvent ce cadre pour s'étendre à l'échelle de la cité, et prendre en charge une partie du service public que les municipalités ne peuvent ou ne veulent assumer. Lauzon N. et Bossard L. (2005) confirment cette situation, en soulignant qu'en Afrique de l'Ouest, pour pallier les carences des Etats, « la société civile » s'est organisée pour mettre des ressources en commun et financer des projets en dehors de la sphère officielle. Ils ajoutent que :

« des études montrent en effet que les villes d'Afrique de l'Ouest dont la surface construite a triplé en moyenne depuis les indépendances, ont été principalement construites par leurs habitants ; ceux-ci ont consacré à ces investissements des sommes importantes (largement supérieures, par exemple, à la totalité de l'aide publique au développement). On constate également une forte participation privée à l'équipement public de ces villes (écoles, centres de santé, lieux de culte et de rassemblement...). Enfin, de nombreuses initiatives sont menées ici et là dans les quartiers pour faire face aux problèmes de la gestion des déchets ménagers, par exemple. ».

Ces initiatives souvent encouragées et appuyées par des partenaires extérieurs aux localités en question, et autres que l'Etat, à savoir les ONG dans la plupart des cas, sont ainsi, de manière générale, reconnues comme faisant partie des actions visant à impulser du développement économique et social ailleurs en Afrique, et au Sénégal en particulier. C'est pourquoi quand il s'agit d'organiser la participation citoyenne dans l'espace public, ce sont vers ces types d'acteurs que se tournent en premier les agents chargés de l'animation et du cadrage des dispositifs participatifs, comme c'est le cas dans les dispositifs PLD analysés³. C'est également, plus vers ces types d'acteurs que sont orientées les interventions des ONG et autres partenaires au développement dans le cadre de leurs politiques d'aide au développement des populations.

Cependant, si jusque qu'à la fin des années 1990, ces organisations, leurs acteurs et leurs actions étaient plus perçus comme relevant du domaine de l'action sociale et solidaire, de l'animation culturelle ou de l'entraide communautaire au sens d'accomplissement d'une

³ Dans les dispositifs participatifs analysés pour le travail de thèse, l'ONG Ecopop choisie pour jouer les rôles de cadrage, de médiation et d'animation des processus se tourne d'abord vers les associations déjà en place pour constituer la représentation citoyenne.

identité partagée, la nouvelle consécration des modes de gouvernement plus ouverts leur attribue une utilité plus politique. Les nouvelles orientations en termes de décentralisation, de gouvernance et surtout les stratégies de lutte contre la pauvreté vont consacrer le principe consistant à donner aux différents acteurs de la société, notamment aux pauvres, l'opportunité de s'exprimer et d'influer sur les décisions publiques (Razafindraoto, Roubaud, 2005). Au Sénégal, par exemple, les discours politiques qui ont accompagné la décentralisation ont largement fait la promotion de l'idée de la participation. Et ce, autour d'un consensus sur la nécessité d'une démocratisation de l'action publique locale et de la recherche d'une meilleure efficacité. Même si, les gouvernants ne définissent pas clairement les modalités de l'implication citoyenne, ici comme ailleurs, les processus de décentralisation n'échappent pas à une hypothèse sous-jacente selon laquelle « *la proximité est un facteur de "bonne gouvernance" puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui lui répond* » (Freyss, 2006). La décentralisation est censée fonder et justifier en même temps le besoin et la volonté de participation des acteurs à la base, qui veulent jouer leur partition dans la gestion publique ; elle révèle que le local était un lieu de dynamiques et d'initiatives citoyennes (Mbacké Cissé, 2006). Ce discours développé à la fois par les autorités publiques, des acteurs de la société civile dont les ONG et par les partenaires internationaux au développement invite les organisations communautaires à sortir des logiques de l'entre soi, pour expérimenter un nouvel espace public de proximité qui s'offre à eux.

Les changements de terminologie, entre initiatives communautaires menées par des organisations communautaires de base et initiatives citoyennes, montrent ce glissement de la sphère communautaire vers l'espace public et par là vers le politique. Ce changement de perspective, face à des groupes qui pour accéder aux financements des partenaires au développement ont besoin d'adopter leurs discours, a permis de poser la question de la nature de leurs implications dans l'espace public. Parler d'initiatives citoyennes permet de politiser l'intervention dans l'espace public.

1.2. Des initiatives citoyennes et des mobilisations collectives : analyse stratégique

Si l'on constatait, concernant l'implication des communautés dans la sphère publique, une très grande capacité du mouvement associatif à s'impliquer bénévolement dans la prise en charge d'actions normalement dévolues à l'Etat et aux collectivités territoriales, on constatait aussi, paradoxalement, son incapacité à interpellier de manière intelligible la puissance

publique. Ces populations qui s'auto emploient, s'auto forment, s'auto soignent et aménagent leur cadre de vie jusque dans l'espace public, apparaissent totalement déstructurées quant il s'agissait de demander des comptes aux pouvoirs publics. Les initiatives citoyennes, dans leur expérimentation du nouvel espace public de proximité proposé, semblent vouloir combler cette lacune. Dans les communes de Kébémér et de Saint louis, l'engagement de citoyens vers plus de participation passe par diverses formes de mobilisations collectives visant à l'institutionnaliser, ou en tout cas à l'inscrire dans des pratiques quotidiennes.

Epreuves de force autour de la participation et mobilisations collectives à Kébémér

A Kébémér, comme ailleurs au Sénégal, la campagne municipale de 2002 s'est déroulée avec la promesse d'un changement vers plus de gouvernance démocratique au niveau local. Comme dans beaucoup d'autres communes la nouvelle majorité a pour projet de mettre en œuvre un processus participatif d'élaboration d'un PLD. Un an après l'élection, des membres de la société civile locale, jugeant que le processus participatif promis tardait à arriver, s'organisent pour mettre en place des processus de concertation dans les quartiers afin de pousser les autorités à réagir. L'initiative essentiellement portée par un groupe de kébémeroïses très actifs dans le milieu associatif local se présente comme une contribution de la population à la gouvernance communale. L'organisation s'appuie sur les associations de quartiers et sur les acteurs identifiés comme étant des personnes ressources locales. Mais, les processus de concertation organisés dans les quartiers et auxquels sont invités les élus locaux ne trouvent aucun échos de côté de ces derniers. Sous l'impulsion d'un membre actif, au nom de Mr Niang, un comité de pilotage citoyen est formé, la concertation poursuivie dans les quartiers et un projet de développement communal est produit sous l'appellation de vision 2015 de la population de Kébémér. Au début de l'année 2004, Mr Niang contacte l'ONG Ecopop, au nom du comité de pilotage de la concertation démocratique de la commune Kébémér, pour que l'ONG les aide à transformer la matière brute produite en véritable plan local de développement.

Mais, qui est Mr Niang et d'où puise t-il sa légitimité ? Il est le directeur d'un bureau d'étude sur les questions de développement et d'aménagement du territoire. De retour dans son pays après avoir travaillé de longues années en Europe, il dit vouloir apporter son expertise à sa ville d'origine, Kébémér.

Il y est l'initiateur d'une expérience qui fait office de modèle pour plusieurs communes au Sénégal. En effet, dans sa commune de Kébémér qui ne dispose que d'un petit centre de santé

et d'un médecin généraliste, il organise une fois par an, en partenariat avec la mairie et les associations de la commune, une sorte d'hôpital géant. Toutes les personnes originaires de la commune et travaillant dans le domaine sanitaire sont invitées, avec d'autres praticiens, à venir pendant tout un week-end offrir gratuitement des services de consultation à la population. A cette opération s'ajoute tout un panel d'autres partenaires, ONG et associations diverses, invités pour faire de la sensibilisation autour des questions de santé. Ainsi, médecins, spécialistes, pharmaciens, infirmiers... assurent consultations et soins un peu partout dans la commune, distribuent des médicaments et permettent aux populations d'avoir accès au moins une fois par an à un bilan sanitaire complet. Cette initiative, qui mobilise et met à contribution toute la commune pour l'organisation et la logistique, est un bon exemple d'une prise en charge collective d'une action publique. Le domaine de la santé, comme beaucoup d'autres, étant transféré aux collectivités locales sans réels moyens d'action, Mr Niang permet par cette initiative de mettre à contribution les populations de la commune (médecins originaires et bénévoles de la commune), et en appelle à leur « esprit citoyen » pour agir (de façon ponctuelle certes) sur une question d'action publique. Les autorités locales assurent par là leur mandat officiel en s'appuyant sur une initiative originale qu'elles partagent avec les populations et le monde associatif. Mr Niang tient là une grande part de la légitimité qu'il a auprès des habitants de la commune, puisqu'il est le principal porteur de ce projet, et est perçu comme un bon « enfant du pays », un « leader d'opinion » qui a de ce fait beaucoup d'influence.

Cependant, pour ce qui est de la concertation et de la planification participative de l'action publique, la mairie ne répond pas à l'initiative et au comité de pilotage qui s'est formé autour d'elle. En décidant d'assurer sans les élus une concertation citoyenne et le portage du PLD de la commune, le comité de pilotage affirme démontrer « *le dynamisme de la population ; la preuve de son soutien aux élus ; mais surtout, sa volonté de participer à la gestion des affaires locales* » (entretien Mr Niang, 2004). Le comité négocie directement les modalités de l'intervention de l'ONG et cette dernière va se rendre compte de la complexité de la situation (désaccord des autorités municipales) quand le maire refuse de signer la convention de partenariat qu'elle lui soumet pour officialiser les liens avec la commune. Le maire qualifiant Ecopop de « *partenaire imposé* », signifie que lui-même et le conseil municipal ne s'engagent nullement sur la suite qu'ils pourraient donner au PLD une fois élaboré.

Pendant que la mairie n'en finit pas de chercher une position face au PLD, Mr Niang et le comité de pilotage publient un livre sur l'expérience participative à Kébémér. Il est présenté comme un événement à Dakar, avec les responsables associatifs de la commune, et devant tout un parterre de personnalités sûrement attirées par le fait que Kébémér est la ville du Président de la République. La couverture médiatique de l'événement apparaît également à la hauteur de cette filiation. En réponse, le maire décide d'apporter un soutien logistique à la l'élaboration du PLD, délègue son maire adjoint pour accompagner l'initiative du PLD concerté, tout en prenant soin de réaffirmer le fait qu'au final ce sont les élus qui valideront les politiques à mener .

Même si dans ce cas kébémérois le rôle joué par Mr Niang en tant que leader d'opinion est central, le rapport de force établi avec la mairie autour de la question de la participation à la gestion des affaires locales contribue fortement à la structuration du comité de pilotage. En multipliant les stratégies visant à inscrire ses actions dans l'espace public, avec la volonté d'influencer l'action publique locale, le comité consolide sa raison d'être, attire l'attention sur lui et se renforce par la multiplication des engagements d'autres citoyens. L'originalité des formes de mobilisation réside dans le fait d'aller chercher des soutiens extérieurs pour renforcer des positions au niveau local. En s'appuyant ainsi sur des systèmes d'alliances avec l'ONG, les médias, l'opinion publique, voire avec des hautes sphères de l'Etat, pour peser dans ses relations de pouvoirs avec l'institution municipale, le comité de pilotage a su transformer les promesses et les discours sur la participation en processus de participation effective. Et, ce en agissant en dehors de tout dispositif institutionnalisé. Il a au contraire réussi à provoquer un début d'institutionnalisation de la participation par l'établissement d'un cadre formel de discussion avec l'institution municipale. Par ces mobilisations stratégiques, s'est construit un collectif, parti des réseaux associatifs traditionnels, pour produire un objet politique engagé dans l'expérimentation d'un espace public au-delà des considérations communautaires et socioculturelles.

Participation verrouillée et fabrication d'actions collectives à Saint Louis

La commune de Saint Louis divisée en quartiers connaît elle aussi un foisonnement d'initiatives citoyennes qui tentent par diverses formes de mobilisations d'investir l'action publique locale. Les conseils de quartiers, le collectif des conseils de quartiers, les GIE de ramassage des ordures ménagères et le comité de pilotage de la restructuration du quartier de Pikine sont quelques unes de ces initiatives.

Voici résumé ce que nous dit Mr Magol Guèye, président du collectif des conseils de quartiers, sur la genèse et le but officiel des conseils de quartier (CQ) et, sur le collectif des conseils de quartiers⁴.

Les CQ sont nés à l'initiative de la mairie de St louis qui voulait « *un cadre pour harmoniser les actions des associations locales et faire descendre la décentralisation au niveau des quartiers* ». Il y a en effet une dynamique associative anciennes dans la ville. La mairie s'est appuyée pour cela sur l'agence de développement communal (ADC), chargée de proposer et d'organiser le cadre adéquat en vue de cette harmonisation des actions associatives. Cela s'est d'abord fait à travers une campagne de sensibilisation des responsables d'associations et leaders d'opinion au niveau des quartiers. Ils se sont mis d'accord pour subdiviser chaque quartier en secteur et chaque secteur a choisi ses représentants. A partir de cette première approche, l'ADC a mis à contribution les jeunes des quartiers pour mener des enquêtes sur la situation des ménages et sur l'ensemble des populations. Les résultats de ce diagnostic sur les situations et besoins ont été soumis par l'ADC aux services techniques déconcentrés de l'Etat pour une évaluation des possibilités d'actions. Des plans locaux de développement (PLD) ont ainsi été élaborés pour chaque quartier et soumis au conseil municipal de la ville de St louis. Entre 1998 et 2007, dix huit CQ ont vue le jour sur St louis pour le suivi et la réactualisation de ces PLD et pour contribuer à la dynamisation des quartiers. Le règlement intérieur est fourni par la mairie et il a été décidé que les partenaires au développement souhaitant appuyer des actions doivent passer par le CQ. Chaque dispositif de financement des partenaires au développement doit occasionner une contribution des populations ou ménages bénéficiaires à hauteur de 10% de l'investissement. Seuls 2 quartiers sur 18 disposent d'une maison de quartier (Diamaguène et Eaux claires/Diaminar/Léona 2), ce qui, selon Mr Guèye, pose beaucoup de problèmes au niveau de l'organisation des actions de développement et autres activités des CQ. Le collectif des CQ quant à lui permet des échanges d'expériences et l'appui mutuel entre conseils.

Toutefois, au delà de ce discours de présentation officielle, tenu devant des délégations d'organisations de la société civile (perçues ici comme des partenaires d'aide au développement) venues assister à Saint louis, à un pré forum social mondial Dakar 2011, il y

⁴ La description et l'analyse de cette expérience des conseils de quartier et du collectif des conseils de quartier s'appuie sur les résultats des entretiens et visites d'expériences (février 2011) menés dans le cadre de la recherche en cours déjà mentionnée.

a une réalité beaucoup moins simple. Les membres de CQ, venus des diverses associations de quartiers, notent qu'une fois passée la phase de publicité autour de l'introduction de la participation, la mairie est retournée dans ses locaux et les CQ se sont retrouvés bien seuls à tenter de demander des comptes sur ce qu'il est advenu des plans de développement issus des consultations effectuées dans chaque quartier. Les règlements intérieurs stipulent que les CQ doivent passer par l'Agence de Développement Communal pour émettre des requêtes auprès de la mairie ou soumettre des propositions d'actions. L'ADC qui n'est donc qu'un intermédiaire, évoque ses difficultés à obtenir des retours de la mairie. L'agence est aussi censée gérer un fond de la municipalité destiné à financer les projets portés par les conseils de quartiers. Mais, ces derniers peinent à y voir clair, car les réponses de l'ADC oscillent le plus souvent entre : « *le fond n'est pas destiné au type d'action soumis* » ou « *le fond est épuisé* ». Et, quand il y a un financement les sommes sont plutôt dérisoires. Les CQ n'ont aucun moyen d'interpeller directement les autorités municipales, car si les élus locaux issus des quartiers font partie d'office des conseils de quartiers, ils n'y participent pas de façon effective. Et, quand ils viennent « *ça marche molo-molo* » comme l'indique M. Fall du Conseil de Eaux claires/Diaminar/Léona 2. Il ajoute « *il y a des conflits car il y a des élus qui parfois viennent pour concurrencer le président du CQ ou un président de commission* ». Il faut dire en effet que le passage du conseil de quartier au conseil municipal est fréquent. « *Ici c'est une grande école (en parlant du CQ) ; quand tu sors d'ici tu peux participer à toutes les commissions au niveau du conseil municipal de la ville* ». Ce qui donne des idées à certains membres des conseils de quartiers. Le règlement prévoit un financement trimestriel de 75 000 FCFA (115 euros) de la part de la mairie. Cette subvention est conditionnée par la tenue de la réunion du comité directeur ou bureau du conseil de quartier, avec compte rendu. « *C'est comme un système de contrôle* », précise M. Fall du CQ de Eaux claires/Diaminar/Léona 2. En février 2011, malgré les comptes rendus produits, cela faisait plus d'un an que ce financement n'avait été versé à aucun conseil de quartier. Seize des dix huit conseils de quartiers n'ont toujours pas de locaux plusieurs années après leur mise en place. Mr Ly, président du CQ de Pikine 3 depuis 2007 confie que normalement comme le prévoit le règlement, le mandat de son bureau devait durer 2ans. Au bout des 2ans, il a envoyé un courrier à l'ADC pour demander la tenue de l'assemblée générale de renouvellement. N'ayant pas de réponse, il a envoyé un autre courrier pour demander au moins un lettre de confirmation du maintien de l'actuel bureau ; « *c'est pour la légitimité* » comme il dit. Tous les autres conseils de quartiers sont dans le même cas, c'est-à-dire en attente d'assemblée générale de renouvellement. En attendant, ils ne font pas que gérer les affaires courantes.

Alors, devant tant d'incohérences, les CQ s'organisent et mutualisent leurs efforts à travers un collectif. Les responsables payent de leur poche pour passer à la radio afin de dénoncer les incohérences de cette situation, mais aussi faire la promotion de leurs actions, en notant bien qui fournit des efforts ou qui n'en fournit pas. Le collectif défend même l'idée que le traitement de l'état civil soit assuré par les CQ. Il prône l'ouverture, dans chaque quartier, d'un centre d'état civil secondaire destiné à enregistrer les demandes et à les faire remonter à l'état civil principal. Il s'agirait par là d'encourager l'inscription des populations à l'état civil en leur facilitant l'accès. Certains conseils de quartier ont créé un guichet de mutuelle d'épargne et de crédit, organisé des campagnes de renforcement nutritionnel pour les enfants de 0 à 5 ans. Ils organisent des consultations médicales de quartiers en sollicitant les professionnels de santé de la ville. Des campagnes don de sang, dépistage sida sont également organisées. Le tout en démarchant des bailleurs comme Plan International ou le PNUD.

Dans tous les quartiers où il y a des GIE de ramassage des ordures ménagères, le collectif a œuvré pour que ces derniers deviennent membres du bureau du conseil de quartier afin de mutualiser les forces. Les membres évoquent la légitimité de leurs investissements dans cet espace public de quartier, à la fois comme la manifestation d'un droit à la participation, et comme une nécessité car la mairie n'a pas les moyens de tout faire. Ils nous livrent une analyse sur les dysfonctionnements de la politique de décentralisation, en évoquant le fait que les municipalités elles mêmes peinent à obtenir les transferts financiers prévus par l'Etat suite aux transferts de compétences. Alors l'engagement citoyen passe par ce que Mr Ly appelle « *avoir l'esprit de dépassement* » ; « *on est finalement une mairie décentralisée* » note t-il concernant les conseils de quartiers. « *Nous travaillons pour la mairie ; tout ça c'est ce que la mairie devait faire et c'est nous qui le faisons* », note M.T. Seck président du GIE CETOM de Diaminar. Les actions apparaissent cependant beaucoup plus structurées dans les conseils qui ont à leur disposition des locaux et le collectif permet de maintenir les autres malgré des activités et des initiatives qui se font de plus en plus rares. Sous la pression du collectif, avec ses interventions à la radio, les opérations d'informations ou plutôt de dénonciations « porte-à-porte » qu'elle mène dans les quartiers, son président a été invité pour la première fois en janvier 2011 à suivre le vote du budget de la municipalité. Et, certains appellent à passer à d'autres étapes dans la structuration du collectif. Mr A. Sy, responsable de la maison de quartier de Diameguene et membre du CQ depuis 1998, note ainsi : « *le collectif doit clarifier son statut ; on pourrait parler d'inter-quartier comme on parle d'intercommunalité* » ; « *si par extension on regroupe tous les acteurs du développement communal autour d'une maison*

du développement local, au niveau d'une intercommunalité (entendre par là inter-quartier), ce serait une bonne idée ».

Malgré cette participation verrouillée par un système que l'on peut qualifier de bureaucratique, les CQ et leur collectif tiennent. Le système établi par la mairie de Saint Louis apparaît, en effet, bureaucratique du fait de la mise en place de procédures administratives d'interpellation des pouvoirs publics, qui limitent le développement des capacités d'investissement des espaces politiques par les collectifs d'acteurs représentant les citoyens. La mise en place de ces CQ comme moyen d'institutionnalisation de la participation, a été en même temps l'occasion de bureaucratiser les rapports, ce qui complexifie pour ces collectifs l'accès aux informations et aux véritables espaces formels, institutionnels de confrontation avec les autorités locales. La désignation de l'Agence de Développement Communal comme organe intermédiaire contribue à éloigner encore plus l'institution municipale. Le mécanisme de subventions aux règles plutôt informelles, limite les engagements de la mairie et crée des attentes du côté des CQ. Ce sont là des mécanismes de contrôle manifeste de la participation de la part d'une institution municipale qui, d'une part, il est vrai, n'a pas les moyens nécessaires à sa mission d'action publique, et cela les membres des conseils de quartiers le reconnaissent volontiers, mais dont on peut également se poser des questions sur la volonté d'ouvrir les modes de gouvernement et d'aller vers une gouvernance démocratique effective.

Au final, sous couvert d'une démocratie participative, les autorités locales s'appuient sur des conseils de quartiers et des GIE de ramassage des ordures ménagères sans mandat officiel, ni moyens matériel et financier, pour mener une partie de leur mission d'action publique. C'est une sorte de délégation de compétences à ces organisations, mais une délégation de compétences officieuse et sans aucune assise légale. La mairie reproduit presque les dysfonctionnements que connaissent les collectivités locales dans leurs rapports avec l'Etat, c'est-à-dire transfert de compétences sans transfert de ressources à la hauteur de ces compétences. Mais, ces dysfonctionnements, comme les réseaux associatifs traditionnels, semblent constituer un point d'appui à la mobilisation de citoyens et au développement de tout un éventail de stratégies de mobilisations.

II – Relations de pouvoir et construction de collectifs autour de la participation

La construction de collectifs comme réponse stratégique

Au nom de la bonne gouvernance démocratique, on constate que des autorités publiques sénégalaises et des citoyens acteurs de la société civile aux capacités d'action prouvées, tentent plus ou moins de se retrouver dans des dispositifs de gestion participative de l'action publique locale. Cependant, si des collectifs issus des milieux associatifs locaux se projettent dans la création de lieux formels de discussion et de confrontation démocratiques avec les autorités municipales, pour ces derniers la stratégie est plutôt de donner l'illusion de la participation. Loin de paralyser les dynamiques participatives portées par les collectifs étudiés, cette situation se présente plutôt comme une occasion pour des citoyens organisés de tester tout un répertoire d'actions démocratiques et « contre- démocratiques » visant à forcer les verrous des pouvoirs locaux et à exercer un nouveau droit à la participation. Ce droit à la participation que leur proposent les discours et les politiques en faveur de la bonne gouvernance démocratique et qui ont accompagné le processus de décentralisation, ainsi que les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté promues par les partenaires au développement. On observe à travers leurs mobilisations les prémises d'une transformation des formes d'investissement de l'espace public par les citoyens acteurs. En définissant de plus en plus leurs engagements comme relevant de processus sociopolitiques et non plus seulement de processus socioculturels, ces collectifs d'acteurs consacrent l'exercice d'une citoyenneté dans un espace public pensé au dessus des considérations communautaires, donc de l'entre soi. C'est également d'un espace public pensé dans l'établissement de rapports avec les gouvernants, autres que des rapports clientélistes, électoralistes ou ethniques, dont il s'agit.

D'où, ces nouvelles capacités à interpeller les autorités publiques à travers l'utilisation des médias comme les radios pour vulgariser des actions et questionner les lacunes des pouvoirs publics locaux, des marches non autorisées et des sit-in sur la voie publique comme c'est déjà arrivé à Saint louis avec le comité de pilotage de la restructuration du quartier de Pikine, qui par ailleurs se définit comme « *un service d'urbanisme citoyen* ». La publication de documents sur des expériences locales présentées comme des contributions de la société civile à l'effort de bonne gouvernance locale et les publicités autour d'initiatives comme les GIE de ramassage des ordures ménagères et les garderies de quartiers, ont pour but de prendre à témoin l'opinion publique locale et de peser ainsi dans les décisions liées à l'action publique. Les citoyens se révèlent donc d'autant plus entrepreneurs face aux autorités locales

que ces dernières sont réticentes à s'engager dans la création de véritables dispositifs participatifs autour de l'action publique locale.

Du côté des pouvoirs locaux que représentent les institutions municipales, les réticences manifestes ne sont, par ailleurs, pas seulement liées à un manque de volonté concernant la démocratisation de l'action publique. Elles s'expliquent également par le fait qu'elles mêmes, dans des situations de mal développement, maîtrisent très peu les ressorts et les moyens de la mise en œuvre de l'action publique locale. Elles tentent d'un côté de répondre aux injonctions de démocratie participative de la part des bailleurs qu'elles ont besoin de séduire ; elles cherchent de l'autre à faire face à un activisme de plus en plus important de la société civile concernant la participation des citoyens aux affaires locales. Les postures défensives de conservation du pouvoir et de gestion d'une certaine défiance observées à travers une faible participation des élus locaux et administrations déconcentrées aux dispositifs participatifs institutionnalisés dont ils sont pourtant à l'origine, sont liées à cette situation. Il s'agit de limiter le plus possible les contacts avec des citoyens à qui ils n'ont que très peu de solutions concrètes à proposer concernant leurs conditions de vie et de production. Les mécanismes actifs de contrôle des engagements de la société civile organisée, qui s'apparentent quant à eux à des stratégies offensives de conservation du pouvoir et de gestion de la défiance, s'expliquent également en grande partie par ce manque de maîtrise des moyens de la mise en œuvre de l'action publique locale.

Toutefois, l'explication ne peut pas se limiter à cette seule problématique du manque de moyens. Dans une dénonciation d'une perspective libérale de la gouvernance, les analyses de Dagnino (2002) appuyées par celles d'Allegretti (2011) apportent un éclairage à ce que l'on observe au niveau local. Allegretti (2011) note ainsi concernant les grandes institutions internationales, principales promotrices de la bonne gouvernance démocratique et de la participation citoyenne au non des stratégies de lutte contre la pauvreté, qu'elles font « de la participation locale le véhicule de la déresponsabilisation institutionnelle et de la réduction du rôle de l'Etat social ». A travers le principe de conditionnalité de l'aide de au développement et la promotion du partenariat avec le privé, les ONG et autres organisations humanitaires et caritatives, ces institutions internationales dédiées au développement suggèrent à leurs partenaires publics de transférer une partie de l'action publique, notamment la plus sociale, à « des mécanismes de charité ou d'assurance privée ». Ainsi, au nom de la participation, des collectivités locales sénégalaises peuvent sous traiter, en toute démocratie participative, les services sociaux par des organisations citoyennes. Ce que nos auteurs dénoncent comme

« une « convergence perverse » (Dagnino, 2002) entre les aspirations des populations et un certain credo libéral » (Allegretti, 2011). Dans ce cadre, approche progressiste visant l'extension de la démocratie participative et approche libérale visant la destruction des cadres publics de la solidarité se côtoient et sont même en tension permanente.

En définitive, tous ces phénomènes dans les modes d'investissement de l'espace public, à travers le prisme de la participation, contribuent à éclairer les mutations des représentations et pratiques politiques dans l'espace public au Sénégal. Leur mise en perspective permet en effet, de voir que la question de la participation du public aux processus décisionnels ou de gouvernement est un facteur de redéfinition de l'espace public et par là de la démocratie.

On peut dire également, malgré des utilisations stratégiques de la participation, que même s'ils ne participent que de façon indirecte à la prise de décision concernant la gouvernance et l'action publique locale, des citoyens organisés à travers leurs mobilisations participent par contre de façon effective à la mise en œuvre de l'action publique. Et, que cette participation en tant qu'acte politique passe par la redéfinition des cadres de l'action collective. Les mobilisations collectives sont contraintes de sortir de l'entre soi communautaire pour expérimenter le nouvel espace public de proximité que leur propose les nouvelles orientations en matière de gouvernement. Mais, ce sont précisément les anciens cadres de sociabilité qui apparaissent comme des conditions de possibilité d'une emprise proprement politique de l'espace public.

Aussi, en se produisant dans l'espace public local, les habitants de ces communes apprennent à nouer des relations, selon les opportunités qui s'offrent à eux, avec d'autres « partenaires » situés dans des échelles nationale, régionale et/ou internationale. Même si cela contribue d'une certaine manière à la réduction du rôle de l'Etat social, cette situation leur offre tout de même des possibilités supplémentaires de peser sur la fabrication de la décision publique. Car dans un espace démocratique peser de façon empirique dans la production de l'action publique constitue d'une certaine manière une source de pouvoir dans les rapports de force qui les lient aux pouvoirs locaux. Par leurs engagements concrets au plus près de leurs concitoyens, les collectifs d'acteurs de ces communes peuvent augmenter leur légitimité d'acteurs.

Sources et références bibliographiques

Allegretti, Giovanni, « Les défis de la démocratie participative : une refondation politique et culturelle », *Le monde diplomatique*, Octobre 2011

Daff Sidiki Abdoul, « La problématique de la sociabilité et de l'inclusion sociale vue du Sénégal », Ritimo, rinoceros, 2004, www.rinoceros.org

Dagnino, Evelina, *Brasil, Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina*, Fondo De Cultura Económica, Mexico, 2002

Freyss Jean, « Partage de compétences et compétences partagées », in Leclerc-Olive M. (dir), *Affaires locales : de l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Karthala, 2006, pp. 37- 46

Goudiaby Tida, *De la participation des citoyens à la production des politiques publiques locale : le cas de cinq communes au Sénégal*, Thèse de doctorat Université Bordeaux 2, 2009

Lauzon N., Bossard L., « Processus de Décentralisation et Développement local en Afrique de l'Ouest », Club du Sahel et de L'Afrique de l'ouest, OCDE, communication aux Journées des Attachés de la Coopération belge, septembre 2005, www.oecd.org/sah

Leclerc-Olive Michèle, (dir), *Affaires locales : de l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Karthala, 2006

Mbacké, Cissé, « Cahier de propositions pour une gouvernance locale légitime », Réseau Dialogue sur la Gouvernance en Afrique, 2003, www.afrique-gouvernance.net

Razafindraoto Mireille, Roubaud, François., « Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : Enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », STATECO n° 99, 2005, 26p.

Tida Goudiaby, Ph. D.

Professeur (APTPUO), Ecole de développement international et mondialisation, Université d'Ottawa

Chercheuse associée au CED - Science politique et sociologie comparatives, UMR 5116, Université de Bordeaux

tidagoudiaby@hotmail.com