

# LUTTER CONTRE L'ACCUMULATION DES RISQUES en Afrique subsaharienne

Par **Mark Pelling**, professeur de géographie et directeur de recherche du programme Urban Africa: Risk Knowledge



Vue de Nairobi - ©Hayley Leck

Mark Pelling est professeur de géographie au King's College de Londres. Il a travaillé au Département de géographie de l'Université de Liverpool (Royaume-Uni) et à l'Université de Guyana. Ses recherches portent sur les relations institutionnelles et sociales qui façonnent la vulnérabilité et l'adaptation aux catastrophes naturelles, notamment dans le contexte du changement climatique. Il s'intéresse également à la manière dont les valeurs et les pratiques de développement, parfois antagonistes, dessinent la résilience et la transformation face aux changements environnementaux. Mark Pelling est responsable de recherche du programme Urban Africa: Risk Knowledge.

## MOTS CLÉS

- RECHERCHE
- TISSU SOCIAL
- RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Urban Africa: Risk Knowledge est un programme de recherche-action d'une durée de trois ans, financé par le DfID (Département britannique du développement international) et l'ESRC (Conseil de recherches économiques et sociales du Royaume-Uni), qui porte sur neuf villes d'Afrique subsaharienne.

Ce programme, réunissant différents partenaires universitaires et humanitaires de pays développés et en développement, vise à lutter contre le cycle de l'accumulation des risques en milieu urbain. Son objectif est de mieux comprendre les processus urbains qui accentuent l'exposition des familles aux risques et limitent leur capacité de réaction aux conséquences de ces risques.

Les tendances actuelles pointent vers un accroissement de la vulnérabilité. En effet, les infrastructures et les services existants sont incapables d'absorber une hausse de la population dans les conditions actuelles de changement climatique. La conviction qui sous-tend ce programme est que pour parvenir à une résilience susceptible de répondre aux besoins des populations urbaines pauvres, il faut commencer par instaurer des relations fortes pouvant déboucher sur des collaborations entre les communautés et les pouvoirs publics locaux, étayer la prise de décision, inciter les populations à gérer leurs propres risques et mettre le gouvernement face à ses responsabilités. Au Kenya, l'un des pays participant à ce programme de recherche, des structures locales de gouvernance ont été créées pour que les habitants puissent déployer eux-mêmes une approche communautaire de la gestion des risques.

## INTRODUCTION

*En Afrique subsaharienne, les populations urbaines pauvres traversent un cycle d'accumulation des risques et de vulnérabilité croissante, induit par une situation de sous-développement chronique et par le manque d'infrastructures qui caractérise les quartiers pauvres. Le risque est un processus cumulatif qui entraîne une dégradation de la santé publique, une hausse des tensions sociales, une fragmentation de la communauté, etc. Le projet Urban Africa: Risk Knowledge a choisi de contribuer au renforcement des liens communautaires, qu'il estime capables de contribuer à une amélioration*

des infrastructures, à une réduction significative de la vulnérabilité et à une meilleure gestion des catastrophes à l'échelle locale.

*Urban Africa: Risk Knowledge est un programme de recherche-action et de renforcement des capacités d'une durée de trois ans, financé par le DfID (Département britannique du développement international) et l'ESRC (Conseil de recherches économiques et sociales du Royaume-Uni), qui porte sur neuf villes d'Afrique subsaharienne. Ce projet, qui réunit différents partenaires universitaires et humanitaires de pays développés et en développement, vise à lutter contre le cycle de l'accumulation des risques en milieu urbain en rassemblant des acteurs politiques, scientifiques et civils autour de la production de connaissances. L'objectif du programme est de mieux comprendre les processus urbains qui accentuent l'exposition des familles aux risques et limitent leur capacité de réaction aux conséquences de ces risques, avec la conviction que la vulnérabilité est un corollaire de l'échec du développement.*

*Le projet a opté pour une méthodologie de recherche innovante impliquant une participation des communautés à la collecte des données. Il vise à mettre en place des structures de gouvernance susceptibles d'amener les communautés à évaluer scientifiquement les risques auxquels elles sont exposées et à déployer cette méthodologie en toute autonomie, même à l'issue de ce projet de recherche de trois ans.*

## 1. CONTEXTE : RISQUES ET VULNÉRABILITÉS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Il est frappant de constater que la plupart des initiatives de développement menées en Afrique subsaharienne se focalisent sur les zones rurales, où, selon la théorie généralement admise, les difficultés se concentrent autour de l'accès à l'eau, à l'assainissement, à l'électricité et aux pratiques agricoles. Pourtant, c'est dans les villes que se joue l'avenir de l'Afrique subsaharienne. Les zones urbaines progressent très rapidement alors que les infrastructures peinent d'ores-et-déjà à répondre à la demande actuelle. Le projet a entrepris d'évaluer les risques et les vulnérabilités en Afrique subsaharienne à travers deux critères précis : (1) l'impact du changement climatique et (2) la difficulté à suivre les risques via la collecte de données.

### 1.1. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE AMPLIFICATION DES TENSIONS CHRONIQUES

La résilience est souvent décrite comme l'aptitude à rebondir après un choc ou à faire face à des tensions chroniques. En Afrique subsaharienne, les populations sont déjà confrontées au quotidien à des tensions chroniques en raison des défaillances des infrastructures actuelles, sachant que le changement climatique a tendance à amplifier ces tensions. L'impact du changement climatique sur les villes d'Afrique subsaharienne est très différent de celui enregistré dans les villes du sud-est asiatique ou d'Amérique latine. Dans ces régions où les villes sont exposées aux cyclones, le changement climatique accroît la fréquence et la magnitude des événements climatiques catastrophiques. En Afrique subsaharienne, les populations sont extrêmement vulnérables en raison de la non-satisfaction des besoins nécessaires au développement. Ainsi, la moindre perturbation climatique entraînant une inondation ou toute autre destruction peut avoir des conséquences lourdes pour les populations, en détériorant leurs conditions de vie ou en accentuant leur vulnérabilité. Le changement

climatique ne fera qu'accroître les problèmes météorologiques actuels et, donc, la vulnérabilité des populations. Les projections en matière de changement climatique suggèrent une hausse de la température et des précipitations, mais le principal facteur de risque restera l'échec du développement.

Les tendances actuelles préfigurent un accroissement de la vulnérabilité car les infrastructures et les services existants ne sont pas en mesure d'absorber une hausse de la population dans le contexte du changement climatique. Les projets d'adaptation au changement climatique devront commencer par résoudre les problèmes de développement actuels.

### 1.2. COMMENCER PAR LE DÉBUT : LA SURVEILLANCE DES RISQUES

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ne disposent pas de programmes systématiques de collecte des données ni de bases de données agrégées. Il n'existe donc aucune source permettant de connaître, par exemple, le nombre de décès associés à une catastrophe ou liés à certains phénomènes. Il est indispensable de mettre en place ce genre de dispositifs et de récolter ces données sur une période qui les rende pertinentes.

Cette absence de données limite la compréhension de la nature et de l'importance des risques urbains, ainsi que de la façon dont l'urbanisation influe sur la distribution sociale de ces risques. Elle empêche également de savoir si l'urbanisation future entraînera les mêmes problèmes de vulnérabilité.

Une méthodologie de collecte des données, appelée *Desinventar*, séduit de plus en plus d'instances gouvernementales et d'organismes donateurs. Elle consiste à consulter les journaux de façon quotidienne afin d'identifier les événements importants et à croiser ces informations avec celles existant dans les rapports des ONG ou du gouvernement. Cette méthodologie a été utilisée par le programme de recherche *Urban Africa: Risk Knowledge* dans trois villes (Ibadan, Niamey et Nairobi) en partenariat avec la Croix-Rouge et les universités. Elle dépend en grande partie de ce que les médias décident de traiter, bien évidemment. En complément de cette méthodologie, l'université d'Ibadan a invité des familles de certains quartiers de la ville à faire part de leurs observations quant aux risques les plus fréquents.

Les trois principaux risques identifiés via la méthodologie des journaux et les entretiens avec les familles étaient les mêmes : accidents de la route, inondations et crimes violents, mais classés dans un ordre différent. Les crimes violents arrivent en première position dans les journaux et en dernière position dans les entretiens. Il n'est pas surprenant que les journaux s'intéressent en premier lieu aux crimes violents, mais cela montre combien il est important de faire preuve de prudence avec cette méthodologie de collecte des données, a fortiori depuis qu'elle est pratiquée par un large éventail d'acteurs.

## 2. DÉVELOPPER LA RÉSILIENCE : L'IMPORTANCE DU TISSU SOCIAL

### 2.1. LES ÉCUEILS DE LA STRATÉGIE ACTUELLE DE GESTION DES RISQUES

Le travail du programme Urban Africa: Risk Knowledge repose sur deux principes fondamentaux :

- Le premier est que la résilience repose sur les relations entre les différents acteurs. Ces relations préexistantes constituent le socle à partir duquel ils pourront collaborer et se forger une vision commune des obstacles à l'accès aux services et sur les moyens de réduire l'exposition aux risques.
- Le deuxième affirme que les gouvernements locaux et les groupes communautaires ne peuvent faire avancer les choses dans les secteurs où vivent les plus pauvres qu'à condition de travailler main dans la main. D'autant qu'une amélioration progressive ne suffira pas à résoudre les insuffisances structurelles de l'infrastructure urbaine actuelle. Il faudrait une vraie transformation, capable de casser le processus d'accumulation des risques et de renforcer les relations entre les acteurs. Or, sous sa forme actuelle, la gestion des risques se limite à l'ingénierie et relègue au second plan le contexte social, qui constitue pourtant le terreau de la vulnérabilité dans ces situations. L'ingénierie a un rôle important à jouer, mais elle ne répond qu'en partie au besoin de mettre en place des solutions de résilience à long terme pour les populations pauvres des villes.

Si le programme de recherche Urban Africa: Risk Knowledge est novateur, c'est parce qu'il ne cherche pas à identifier les moyens techniques permettant de contrôler les risques. Il vise à mieux comprendre par quels processus sociaux les familles se trouvent exposées aux risques et les populations dépourvues de capacité de réaction face aux conséquences de ces risques. Cette approche se focalise sur l'une des causes profondes de la vulnérabilité ou de la résilience : le tissu social et les relations qui permettent de mettre en place une structure de gouvernance forte.

### 2.2. LA MÉTHODE RETENUE À NAIROBI POUR CONSTRUIRE LA RÉSILIENCE

Une collaboration avec Urban Africa: Risk Knowledge a été entreprise dans la zone de planification spéciale de Mukuru, à Nairobi, capitale du Kenya. 100 000 foyers y sont installés, principalement des locataires de propriétaires privés. Ce quartier est exposé aux incendies, aux inondations, à la pollution atmosphérique et à la pollution des sols, le terrain étant une ancienne friche industrielle.

Le gouvernement de la ville de Nairobi a fait de cette région une zone spéciale de planification. Après des débats approfondis, un partenariat a été signé avec une antenne locale de Slum Dwellers International (SDI), réseau d'organisations communautaires destinées à aider les populations pauvres en milieu urbain. Ensemble, ils ont

## L'EXEMPLE DE LA GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

Urban Africa: Risk Knowledge a mené des travaux spécifiques sur la gestion des déchets solides, certaines infrastructures étant d'importants facteurs de vulnérabilité. L'amélioration de la gestion des déchets est essentielle, tant pour réduire les inondations causées par des canalisations bloquées que pour améliorer la situation sanitaire locale.

À Dakar, Mombassa et Nairobi, le programme de recherche s'est penché sur l'économie politique de la gestion des déchets solides en vue de comprendre pourquoi la ville était sous-équipée. La première étape consistait à identifier des solutions techniques pour améliorer la prestation de services. Comme ces solutions existaient mais n'avaient pas été mises en œuvre, l'étude s'est intéressée à la dynamique politique. À Nairobi, la propriété du système de collecte des déchets, des terrains et des décharges relève d'intérêts particuliers si puissants qu'il est très compliqué de mettre en œuvre un système alternatif. Cela montre que la vulnérabilité et l'accès à la prestation de services n'est pas seulement une question technique, mais aussi de dynamique politique et de tissu social.

pu identifier un certain nombre de questions clés en matière de planification, parmi lesquelles se trouve l'environnement. Il a été demandé au programme Urban Africa: Risk Knowledge de participer à cette étape de surveillance environnementale. Cette recherche visant à cartographier et surveiller les aléas était un moyen d'impliquer les communautés dans des projets dédiés à l'amélioration de leur cadre de vie. L'objectif de notre programme de recherche était de mettre en place des structures de gouvernance et des méthodologies qui permettraient aux communautés d'évaluer scientifiquement les risques auxquels elles sont exposées et de déployer cette méthodologie à plus grande échelle, en toute autonomie.

Le travail a consisté à faciliter la création de groupes d'épargne communautaire afin de mettre de l'argent en commun pour investir dans les projets des membres. Des membres des différents groupes d'épargne sont élus pour participer au comité de quartier, dont les représentants se joignent ensuite au conseil de gouvernance de la zone spéciale de planification de Mukuru. Notre intervention a consisté à former ces cercles d'épargne pour permettre la formation de sept groupes issus de ces quartiers, afin d'alimenter cette structure de gouvernance. Une fois en place, cette structure offre une base solide pour travailler sur les méthodes et les données issues de la recherche.

Une fois les groupes constitués, en collaboration avec l'Université de Mzuzu (Malawi), nous avons formé les habitants des bidonvilles à une méthodologie communautaire d'évaluation des risques conçue par l'Université. Cette méthodologie a ensuite été déployée par les habitants. Bien que peu commune pour un programme de recherche, cette approche a porté ses fruits. Pour commencer, elle a prouvé que la méthodologie de l'Université de Mzuzu pouvait déboucher sur des projets concrets. Ensuite, parce qu'une fois formée, cette structure de gouvernance restera en place. Bien après ce projet d'évaluation des risques, il sera toujours possible d'intervenir dans le processus de gouvernance.

L'antenne locale de SDI (Slum Dwellers International) a par ailleurs réussi à lever des fonds et à mettre en place cette méthodologie dans d'autres zones de Mukuru. Cela signifie que le programme est désormais indépendant et opérationnel.



Vue de Nairobi - ©Hayley Leck

Le projet de Nairobi est un succès pour deux raisons principales.

Premièrement, le gouvernement de la ville de Nairobi s'est impliqué en tant que partenaire et soutenait notre démarche. C'est pourquoi nous avons pu mener à bien ce projet, demander des formations et du soutien à la communauté. Notre intervention a démarré au tout début d'un projet, ce qui est fondamental car les institutions locales ne demandent généralement pas de soutien à ce stade. Elles demandent de l'aide aux donateurs quand le projet de réduction des risques est déjà décidé. Si les projets sont étroitement liés aux autorités ou aux communautés locales, ces instances ont tendance à vouloir préserver leurs méthodologies. À Mukuru, nous avons été en mesure d'influer à la fois sur la méthodologie et sur la structure de gouvernance.

Deuxièmement, il était intéressant de constater les possibilités offertes par les réseaux de groupes communautaires comme SDI. Nous pensions qu'en tant qu'universitaires, nous pourrions fournir à certains sites un soutien technique avec le Système d'information géographique (SIG) et la cartographie de la vulnérabilité, mais ces méthodes étaient déjà en place depuis un certain temps. C'est très encourageant, car cela signifie que la société civile est suffisamment mûre pour combler les lacunes des autorités locales dans plusieurs domaines : mesure des risques, données de recensement, et évaluation des conditions de vie des personnes et de leur exposition aux risques tels que la pollution atmosphérique. Même si nous comprenons bien les risques à l'échelle mondiale, il est parfois compliqué de les cartographier à l'échelle locale et de bien prendre la mesure de la vulnérabilité des habitants.

### 3. UNE LEÇON À RETENIR : LES OBSTACLES À LA RÉSILIENCE

#### 3.1. UNE GOUVERNANCE TRÈS FRAGMENTÉE

S'il y a eu, dans le cas de Mukuru, un soutien massif au plus haut niveau, il a fallu du temps pour mettre en œuvre le projet en raison de la nature fragmentée de la gouvernance. Par exemple, la ville nous a d'abord demandé de faciliter le partenariat sur les risques à Nairobi, une initiative destinée à centraliser la gestion des risques entre les différents services. Étant reconnu que les catastrophes sont souvent le résultat d'infrastructures défaillantes, une solution était de faire en sorte que tous les organismes travaillent ensemble. Nous avons proposé d'organiser des ateliers et des réunions. Il a fallu 18 mois pour organiser la première réunion, en raison de changements de gouvernements et, plus généralement,

**“LA RÉSILIENCE REPOSE SUR LES LIENS ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS URBAINS. CES RELATIONS PRÉEXISTANTES CONSTITUENT LE SOCLE À PARTIR DUQUEL ILS POURRONT COLLABORER ET SE FORGER UNE OPINION COMMUNE SUR LES MOYENS DE RÉDUIRE L'EXPOSITION AUX RISQUES.”**

de la nature fragmentée des collectivités locales. Malheureusement, cette fragmentation est assez courante dans les pays émergents.

#### 3.2. L'INVISIBILITÉ POLITIQUE DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Si les relations sont essentielles pour réduire la vulnérabilité, elles sont beaucoup plus difficiles à suivre que les infrastructures physiques et peuvent se déliter rapidement. C'est pourquoi les municipalités investissent plus volontiers dans les infrastructures que dans les relations. En effet, s'il est possible d'emprunter de l'argent pour construire une infrastructure, il faudra des ressources humaines pour entretenir des relations. Il faut des employés municipaux pour aller sur le terrain et travailler avec les communautés. Mais les ressources humaines posent actuellement des problèmes de coût et les gouvernements, dont les ressources sont limitées, ont des difficultés à trouver les ressources financières nécessaires pour les financer.

Toutefois, par rapport aux montants investis dans les grands projets, les sommes nécessaires à l'entretien des relations avec les groupes communautaires sont infimes. Il s'agit donc, pour les élus, de formuler les projets en fonction de ce qui est important pour les autorités et pour les bailleurs de fonds, en insistant notamment sur la façon dont ces investissements peuvent contribuer au renforcement de la résilience de la ville.

### CONCLUSION

*Les urbanistes se retrouvent face à un défi de taille : fournir des services aux nouveaux arrivants alors même que les infrastructures sont déjà saturées. C'est donc la qualité de l'infrastructure sociale qui déterminera l'accès des nouveaux arrivants aux opportunités et aux services.*

*Un moyen de faire face à ce problème consiste à préparer les personnes, depuis l'enfance, à jouer un rôle actif au sein de leur communauté et à donner l'exemple aux autres membres. L'opportunité s'offre à nous de les former à une culture davantage axée sur les relations et les réseaux, qui permettra de créer un tissu social suffisamment solide pour résister à une forte augmentation de la population des villes.*