



HAL
open science

La planification publique dans les villes moyennes au Sénégal à l'épreuve du paludisme et de l'agriculture urbaine

Thomas Maillard, Alice Furtado

► To cite this version:

Thomas Maillard, Alice Furtado. La planification publique dans les villes moyennes au Sénégal à l'épreuve du paludisme et de l'agriculture urbaine. 2018. hal-02276774

HAL Id: hal-02276774

<https://hal.science/hal-02276774>

Preprint submitted on 5 Sep 2019

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.

La planification publique dans les villes moyennes au Sénégal à l'épreuve du paludisme et de l'agriculture urbaine

Auteurs :

Thomas Maillard : Doctorant en géographie à l'Université Paris 8 (ED Sciences Sociales - 401) et au Laboratoire LADYSS (UMR 7533) (thomas.maillard@9business.fr)

Alice Furtado : Doctorante en géographie à l'Université Paris 8 (ED Sciences Sociales - 401) et au Laboratoire LADYSS (UMR 7533) (alice.furtado@yahoo.fr)

Résumé :

En 2007, Cheikh Sarr s'interrogeait sur les confusions qui découlent de l'absence de critères démographiques et morphologiques pour définir l'espace urbain dans le droit sénégalais. En l'absence de définitions claires et partagées, les institutions publiques peinent à concevoir les villes moyennes comme des espaces urbains à part entière. Dans ces conditions, elles planifient leurs interventions à partir de représentations du territoire qui ignorent les villes moyennes ou qui définissent l'urbanité de manière trop réductrice. Nous supposons que ces représentations les conduisent à négliger certaines spécificités locales, et par conséquent, l'inadéquation de leurs programmes avec les réalités urbaines locales aggrave les vulnérabilités des citoyens des villes moyennes. L'objectif de cet article est de montrer les effets de ces représentations sur le programme de lutte contre le paludisme et sur l'encadrement des pratiques agricoles dans une ville moyenne : Saint-Louis. Nos résultats s'appuient sur l'examen de documents de planification et sur l'analyse d'entretiens menés auprès du personnel de santé, d'agents publics et de responsables associatifs dans la ville de Saint-Louis entre 2013 et 2015. Cet article démontre que dans la lutte contre le paludisme la ville de Saint-Louis est assimilée au milieu rural environnant alors que le risque épidémique y est beaucoup plus élevé. L'allègement du protocole de soin qui en découle aggrave le risque de résurgence de la maladie. Dans le cas de l'agriculture, la planification municipale fait abstraction des pratiques agricoles sur son territoire et le ministère de l'Agriculture n'intervient que dans les zones qu'il considère comme rurales. De ce fait, l'agriculture urbaine est vouée à la clandestinité ce qui renforce la vulnérabilité économique et sanitaire des agriculteurs, consommateurs et riverains.

Mots clés : Sénégal, Saint-Louis (Commune), Paludisme, Agriculture urbaine, Planification publique

Malaria and urban agriculture, a test for public planning in medium-sized cities in Senegal

Abstract :

In 2007, Cheikh Sarr was questioning the confusion that resulted from the lack of demographic and morphological criteria to define urban space in Senegalese law. In the absence of clear and shared definitions, public institutions are struggling to conceive medium-sized cities as fully-fledged urban spaces. Under these conditions, They are using representations of the territory that ignore medium-sized cities or a too reductionist definition of urbanity to plan their interventions. We assume that these representations lead them to neglect some local specificities, and consequently, the inadequacy of their policies with local urban realities aggravates the vulnerabilities of urban dwellers in medium-sized cities. The objective of this paper is to show the effects of these representations on the malaria control program and on the supervision of agricultural practices in a medium-sized city: Saint-Louis. Our results are based on a review of planning documents and an analysis of interviews conducted with health professionals, public agents and community leaders in the city of Saint-Louis between 2013 and 2015. This article shows that in the control of malaria, the city of Saint-Louis is assimilated to the surrounding rural environment, whereas the risk of an epidemic is much higher. The resulting alleviation of the medical protocol increases the risk of a resurgence of the disease. In the case of agriculture, municipal planning does not consider agricultural practices on its territory and the Ministry of Agriculture only operates in areas that it considers to be rural. As a result, urban agriculture is being forced into clandestinity, which increases the economic and health vulnerability of farmers, consumers and residents.

Key words: Senegal, Saint-Louis (municipality), Malaria, Urban agriculture, Public planning

Introduction

L'armature urbaine du Sénégal est marquée par la primauté de la région de Dakar qui accueillait 23 % de la population du pays et 60 % de sa population urbaine en 2013¹. Cette mégapole accapare les flux de migrant et concentre l'essentiel de l'appareil manufacturier, financier, logistique et décisionnel du pays, ainsi que la majorité des investissements. Dans ces conditions, cette agglomération apparaît comme une figure incontournable, voire unique, de l'urbain sénégalais. Ce déséquilibre produit une représentation duale du territoire national – Dakar et les régions – dans laquelle les villes moyennes sont introuvables. Or, dans le continuum entre l'espace rural et la mégapole, les villes moyennes sont autant d'espaces urbains qui nécessitent des politiques spécifiques. Ces villes ne peuvent faire l'objet des mêmes programmes que la mégapole dakaroise ou que les localités rurales. En effet, une localité rurale marquée par la prédominance du secteur agricole ne peut être aménagée de la même façon qu'une agglomération urbaine dense aux activités diversifiées. Pareillement, un plan de lutte contre une maladie infectieuse doit intégrer les contrastes de densité de peuplement et leurs effets sur la transmission. Dans ces deux cas, les institutions publiques s'appuient sur des catégories d'espace, comme les ensembles rural et urbain, pour proposer des actions adaptées à l'hétérogénéité du territoire qu'elles administrent. Or, dans le cas du Sénégal, C. Sarr (2007) signalait l'absence de critères démographiques et morphologiques objectifs permettant de distinguer ces deux catégories d'espace dans le droit sénégalais.

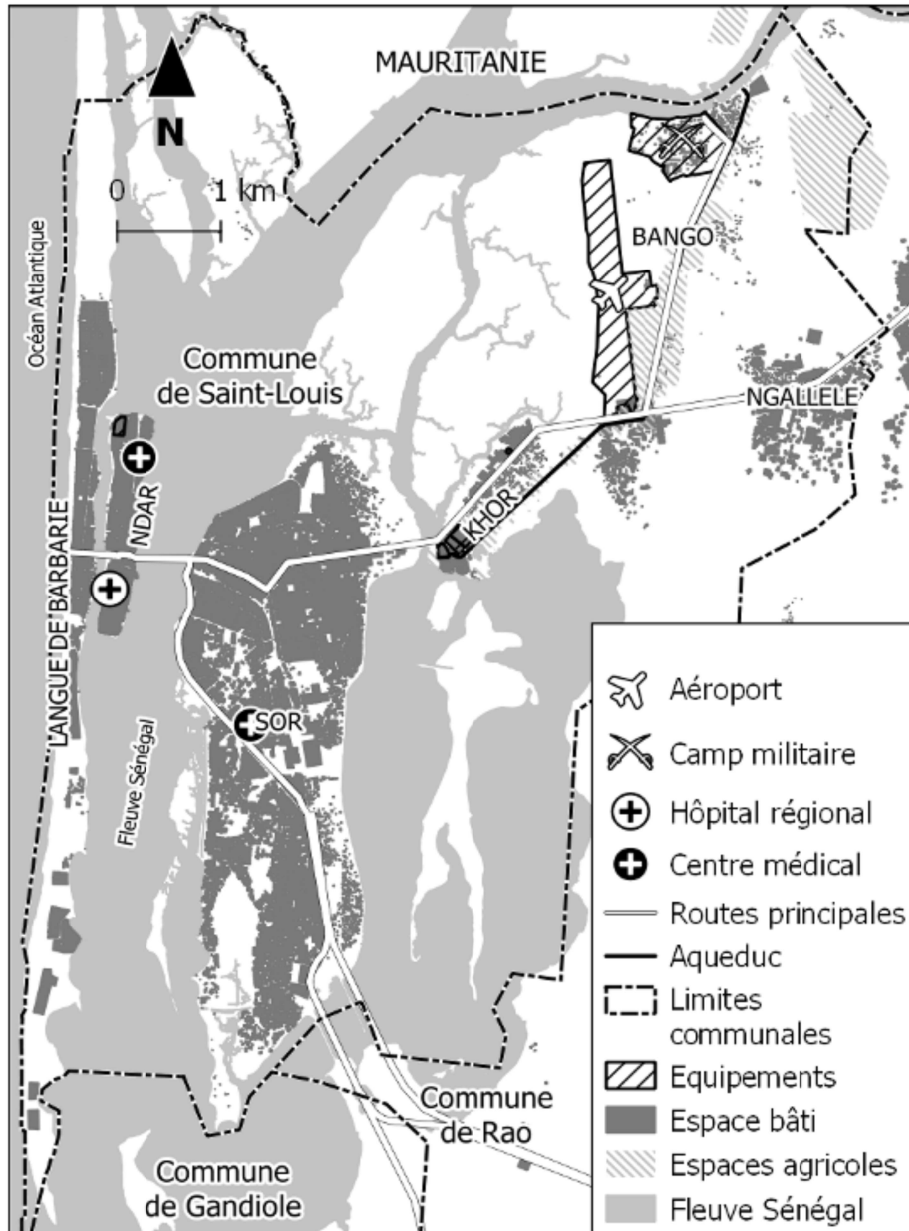
Les communautés rurales sont apparues dans la loi dite de « *ruralisation* » de 1972 (Loi 72-25 du 19 avril 1972), elles se distinguaient alors des municipalités, appelées communes urbaines, par leur dépendance à l'État pour assurer les compétences décentralisées. Les municipalités disposaient d'un portefeuille de compétences en matière d'aménagement et de gestion plus étendue que les communautés rurales. De ce fait, cette distinction ne se fonde pas sur des critères morphologiques ou démographiques. En conséquence, Touba, la deuxième agglomération du pays par sa population, était alors enregistrée comme communauté rurale (C. Sarr, 2007). Dernièrement, les termes de rural et d'urbain ont disparu dans le code général des collectivités locales adopté en 2013 (Loi 2013-10 du 28 décembre 2013). Cette dernière réforme de décentralisation érige en commune de plein exercice toutes les localités sans distinguer l'espace rural de l'espace urbain (Y. Sané, 2016). Cette indifférenciation juridique met à mal la cohérence d'ensemble des politiques publiques, car chaque structure publique se fonde sur ses propres définitions et non sur des critères communs. Ce problème se manifeste avec une acuité particulière dans des villes moyennes rendues invisibles par l'omniprésence de Dakar.

1 ANSD Sénégal, 2013, *Rapport définitif RGPHAE 2013*, Dakar 418 p.

L'absence de définitions réglementaires de l'urbain et du rural et une représentation dichotomique du territoire pourrait faire obstacle à la mise en œuvre de programmes publics adaptés aux spécificités des villes moyennes sénégalaises. Pour confirmer cette hypothèse, nous analysons le programme de lutte contre le paludisme et l'encadrement des pratiques agricoles dans une ville moyenne : Saint-Louis. En effet, la transmission du paludisme et les pratiques agricoles présentent des spécificités prononcées lorsqu'elles ont pour cadre un espace urbain. La transmission du paludisme est fortement influencée par la densité de population et la morphologie du milieu local (G. Salem et A. Samé-Ekobo, 2001), de ce fait, ses caractéristiques diffèrent en ville et en milieu rural. De la même façon, l'agriculture se distingue par des relations de concurrence et de complémentarité avec les composantes non agricoles du territoire exacerbées en milieu urbain (O. B. Smith et al., 2004).

Pour chacun de ces deux phénomènes nous développerons trois points : (1) la présentation de leurs particularités en milieu urbain et plus spécifiquement à Saint-Louis, (2) l'insuffisante intégration de ces particularismes dans la planification publique et (3) les risques qui découlent de ces incohérences sur le plan sanitaire et économique pour les citoyens. Les résultats que nous présentons s'appuient principalement sur l'examen de deux documents de planification publique : le plan stratégique national de lutte contre le paludisme au Sénégal élaboré par une agence du ministère de la Santé en 2015 et le plan directeur d'urbanisme de la commune de Saint-Louis produit en 2008 par des consultants pour la municipalité. Ces documents sont complétés par l'analyse d'entretiens menés auprès du personnel de santé, d'agents publics et de responsables associatifs entre 2013 et 2015.

Figure 1. La commune de Saint-Louis en 2015



Sources : OpenStreetMap (2018), ADC (2015), images Digital Globe (2015).

1. Éradiquer le paludisme dans la ville ?

Malgré une diminution de 41 % des cas entre 2008 et 2009, le paludisme est encore considéré comme endémique au Sénégal². Cette diminution s'explique en partie par un artefact du système de surveillance lié à l'utilisation de méthodes de diagnostic plus précises. En effet, avant la généralisation de l'utilisation de tests de dépistage rapide (TDR) dans les structures sanitaires publiques en 2007, de nombreux cas de fièvre étaient diagnostiqués comme des cas de paludisme.

Les taux d'incidence sont les plus faibles dans les régions médicales du nord du Sénégal (Saint-

² PNLP Sénégal, 2015, *Plan stratégique national de lutte contre le paludisme au Sénégal 2016-2020*, Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, Dakar (Sénégal), 171 p.

Louis, Louga et Matam) désormais considérées comme en état de pré-élimination : moins de 5 % des individus présentant une fièvre ont un paludisme. En conséquence, en 2016, le nouveau directeur du plan national de lutte contre le paludisme (PNLP) projette d'éliminer la maladie en 2030³. Or, cet enthousiasme semble précipité au vu des difficultés à intégrer les profils palustres atypiques de villes moyennes – comme Saint-Louis – dans les plans de lutte nationaux.

1.1. Les spécificités du paludisme dans le milieu urbain saint-louisien

Le paludisme est une maladie vectorielle déclenchée par l'infection d'un parasite (le *plasmodium*), transmis à l'être humain par la piqûre d'un moustique (l'anophèle femelle). Le développement de cette affection est étroitement lié aux conditions physiques du milieu, car la densité anophélienne est corrélée à la chaleur et l'humidité du climat (P. Carnevale et V. Robert, 2009). Par conséquent, la stratégie de lutte du PNLN distingue deux faciès épidémiologiques⁴ constitués à partir de variables climatiques. La région de Saint-Louis présente un faciès sahélien caractérisé par une période de transmission courte (<4 mois) et une forte variabilité interannuelle de l'incidence en raison de la versatilité de la pluviométrie (transmission "instable"). Si le paludisme y est moins présent, son instabilité affaiblit l'immunité de la population. Par ailleurs, contrairement aux faciès "stables", une faible présence de paludisme à l'échelon régional cache de fortes disparités liées à des conditions favorables très localisées : type de végétation, orohydrographie, activités humaines, agglomérations, espèces d'anophèles présentes (D. Baudon *et al.*, 1984). Ces observations recommandent donc de surveiller le paludisme à un échelon plus fin dans les faciès "instables" et en particulier de mettre l'accent sur les agglomérations.

En effet, la transmission du paludisme en milieu urbain diffère fortement du milieu rural, car les villes sont des espaces artificialisés, hétérogènes, denses et ouverts (G. Salem et A. Samé-Ekobo, 2001). Les collections d'eaux stagnantes – moins visibles, mais plus nombreuses (empreintes de pneus, décharges sauvages, viabilisation inachevée, imperméabilité des sols) – offrent de nombreux gîtes à l'anophèle. Les fuites dans les canalisations les alimentent pendant la saison sèche et atténuent de ce fait la variabilité saisonnière. En contrepartie, une forte densité de population a un effet protecteur puisque les individus sont moins susceptibles d'être piqués (G. Salem, 1998), mais la dilution des piqûres diminue leur immunité. Enfin, les cas sont plus difficiles à appréhender, car

3 Mbengue, C. T., 2016, La lutte anti vectorielle doit être dans le phare des interventions dans l'avenir (Interview d'Omar Sarr), in Sud Quotidien Online.

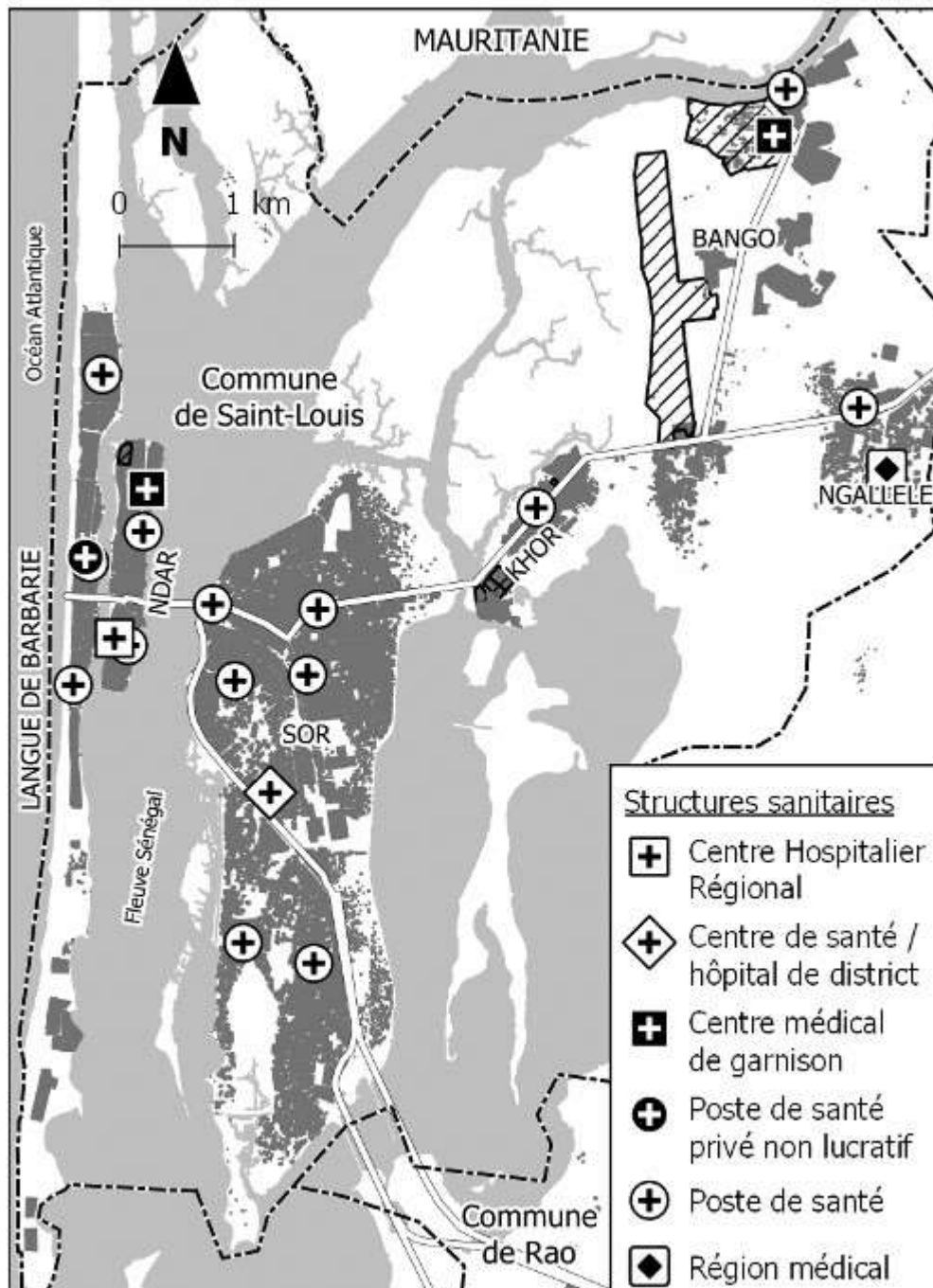
4 Faciès épidémiologique : « un ensemble de lieux dans lesquels le paludisme présente les mêmes caractéristiques de transmission, de développement de l'immunité et de manifestations pathologiques » (P. Carnevale et V. Robert, 2009).

si l'accès aux services de santé est meilleur en ville, les moyennes statistiques communales masquent souvent des taux de morbidité et de mortalité très élevés parmi les citoyens les plus défavorisés (J. Brunet-Jailly, 1999).

La ville de Saint-Louis présente en outre des particularismes qui s'ajoutent aux risques génériques du milieu urbain et la distingue du reste de la région. D'une part, il s'agit d'un « *site amphibie* » (M. Sow, 2005), car l'eau y occupe une surface importante avec 23 % d'eau libre et 20 % de zones humides (A. Coly *et al.*, 2013). Sa configuration en archipel favorise des densités de population particulièrement élevées, comme dans le quartier de Guet Ndar (8636 hab./km²) très vulnérable au paludisme. De plus, les dysfonctionnements dans les réseaux d'assainissement et de drainage des eaux pluviales engendrent des engorgements qui multiplient les zones d'eau stagnante en saison pluvieuse. Cette situation favorise le développement de la population d'anophèles (M. Mbaye *et al.*, 2009). D'autre part, c'est une ville de garnison accueillant des soldats qui effectuent régulièrement des missions dans des zones fortement impaludées (Casamance, Côte d'Ivoire) selon le médecin-chef de la région militaire de Saint-Louis. De plus, le camp du quartier Nord, en centre-ville, est construit sur un vaste polder dont de larges portions affaissées sont inondées en saison pluvieuse.

Ainsi, dans une région qui présente un risque palustre faible, la ville de Saint-Louis par contre, se distingue par un risque d'épidémie élevé en raison de la mobilité et de la densité des habitants, des risques liés à la configuration même du site et à la mauvaise qualité des aménagements.

Figure 2. Une offre de soin respectant les standards urbains



Sources : Furtado (2018)

1.2. Quand la planification ministérielle ignore la ville

Compte tenu de son statut de capitale régionale, l'offre de soin dans la ville de Saint-Louis est diversifiée et importante avec 12 postes de santé publics, un centre de soin devenu hôpital de

district et un centre hospitalier régional⁵ (Figure 2). Deux postes de santé privés non lucratifs, deux centres médicaux de garnisons (CMG) tenus par l'armée sénégalaise, une clinique et de nombreux cabinets de médecins et d'infirmiers privés complètent l'offre de soins publique civile. Ainsi, l'équipement sanitaire, une compétence largement transférée à l'échelon régional et municipal, est plutôt satisfaisant et varié. Cependant, le fossé entre Dakar et le reste du pays demeure marqué dans la planification à l'échelon national. En effet, les stages des étudiants en médecine dans des hôpitaux hors de Dakar sont nommés « stages ruraux ». Cette anecdote illustre l'assimilation des villes moyennes à l'espace rural et le statut particulier de Dakar.

Cette représentation sans nuances de l'espace sénégalais a un effet sur le dispositif de surveillance⁶ du paludisme qui sert à planifier la lutte contre la maladie. Ce dispositif s'appuie sur 24 sites sentinelles, répartis dans 9 régions médicales, qui font l'objet de programmes spécifiques et d'un contrôle accru. Toutefois, dans la région de Saint-Louis, les quatre sites sentinelles ne reflètent pas la diversité des profils de la région, car il n'y a pas de site urbain : trois sont des communes de moins de 10 000 habitants et le dernier, Ross Béthio, est une petite ville d'à peine 11 600 habitants en 2015⁷. De plus, il n'y a aucun site sentinelle dans le district sanitaire de Saint-Louis. Or, ce district comprend à lui seul 30 % de la population régionale sur seulement 4 % de la superficie et une densité de population de 346 hab./km². Ainsi, les modèles utilisés pour surveiller et planifier l'évolution du paludisme dans l'ensemble de la région sont construits à partir de données issues de zones où la densité de population est faible (29,4 hab./km², par exemple, dans le district de Podor). Ce dispositif de surveillance ignore la polymorphie du paludisme dans la région (D. Baudon *et al.*, 1984), car malgré ses particularités, la ville de Saint-Louis est assimilée à l'espace rural alentour.

La collecte des données dans toutes les structures publiques vient compléter le dispositif des sites sentinelles afin de recenser les cas de paludisme diagnostiqués et validés par un examen en laboratoire (TDR ou goutte épaisse). Or, dans la ville de Saint-Louis, la comparaison entre les données publiées par le district sanitaire et celles recueillies lors d'une enquête auprès des structures publiques civiles et militaires montre un écart important en 2013 et 2015 (A. Furtado, 2018). Ainsi, lorsque le district annonce 50 cas de paludisme pour toute l'année 2013, le centre médical de garnison Nord comptabilise, à lui seul, 708 cas entre juillet et septembre (soit 93,4 % des cas

5 Il manque cependant 8 postes de santé, 3 centres de soins et un hôpital à la ville pour respecter les normes OMS (1 poste de santé = 10 000 habitants, 1 centre de soins = 50 000 habitants et 1 hôpital = 150 000 habitants).

6 La surveillance regroupe la « *collecte continue et systématique, l'analyse et l'interprétation de données de santé essentielles pour la planification, la mise en place et l'évaluation des pratiques en santé publique étroitement associée à la diffusion en temps opportun de ces données à ceux qui en ont besoin.* » (S. B. Thacker, 1996)

7 Avant 2013, toutes ces communes étaient considérées comme des communautés rurales.

recensés lors de l'enquête). L'écart demeure important en 2015, puisque le district dénombrait 76 cas dans l'année contre 398 cas de juillet à septembre au CMG (soit 83,4 % des cas recensés). Le CMG apparaît donc comme la principale structure accueillant des personnes impaludées dans la ville, mais leurs données n'apparaissent pas dans le bilan du district sanitaire de Saint-Louis.

1.3. L'aggravation du risque de résurgence de la maladie

Les éléments que nous venons d'exposer démontrent que la déclaration de pré-élimination du paludisme repose sur trois biais de surveillance importants : le manque de prise en compte des spécificités du milieu urbain dans l'élaboration des profils épidémiologiques, le lissage des directives de lutte dans des espaces hétérogènes, et les erreurs au moment de la compilation des données. Le risque épidémique y est pourtant important, car le paludisme y est instable et polymorphe. La résurgence du paludisme dans des contextes où il semblait éradiqué incite à la prudence. À Madagascar en 2012, le relâchement de la surveillance du paludisme a conduit à une flambée épidémique à l'occasion d'une saison pluvieuse particulièrement intense⁸. Or, dans la région de Saint-Louis, la réduction du nombre de cas a incité la région à alléger le protocole de prise en charge. Depuis mars 2015, le TDR n'est plus systématique pour les personnes de plus de 5 ans de février à mai. Elles bénéficient d'un TDR lors d'une deuxième consultation, seulement si la fièvre persiste 48 heures après la première. Cela signifie que le patient peut rester 48 heures de plus avec un paludisme non traité. Cette modification pourrait augmenter le nombre de cas de paludisme en écartant du parcours de soins certains malades qui refuseraient de refaire une consultation et en sapant la confiance dans la médecine publique.

Le plan de lutte contre le paludisme est influencé par une vision dichotomique opposant Dakar aux autres régions sénégalaises perçues comme uniformément rurales. La ville de Saint-Louis illustre les effets néfastes de cette représentation qui ignore les spécificités du paludisme en milieu urbain au risque d'en favoriser la résurgence dans les années à venir.

2. Une ville sans agriculture ?

Si, dans le cas du paludisme, les spécificités de l'espace urbain saint-louisien apparaissent niées par la planification ministérielle, dans cette seconde partie, nous montrerons que les programmes d'aménagement municipaux et les interventions du ministère de l'Agriculture font abstraction des spécificités agraires de la ville.

8 RFI, 2012, mai 17, Les cas de paludisme en hausse à Madagascar, *RFI*. <http://www.rfi.fr/afrique/20120517-cas-paludisme-hausse-madagascar>

2.1. Les spécificités de l'agriculture urbaine saint-louisienne

Initialement présentes dans le sud (Pikine) et l'est (Darou et Ndioloffène) de Sor (C. Sarr, 2000), les activités agricoles urbaines se sont concentrées dans les quartiers périphériques orientaux (Bango et Khor) sous la pression de l'étalement urbain à partir des années 1940. Les agriculteurs sont installés dans des espaces *non aedificandi* : zones inondables (marigot de Khor) et pourtour de l'aéroport à Bango où seules les activités agraires et les constructions temporaires sont tolérées. La présence d'infrastructures majeures a sanctuarisé les terrains cultivables concentrés autour d'un aqueduc indépendant du réseau d'eau potable de la ville et géré par le GIE des maraîchers depuis 1986. Cet équipement permet la desserte en eau douce à moindre prix des jardins et habitations alentour et des troupeaux de Bango.

L'élevage et l'horticulture (maraîchère ou fruiticultrice) alimentent l'autoconsommation, le commerce local et des organismes de restauration collective locaux. Ces activités fournissent des produits difficiles à conserver et adaptés aux habitudes de consommation citadines. Pour se soustraire à la concurrence des exploitants ruraux, ces agriculteurs ravitaillent le marché en contre-saison grâce à l'aqueduc qui permet l'irrigation toute l'année. Aux flux de produits centripètes s'ajoutent les flux d'intrants qui proviennent du centre-ville. Outre les boutiques spécialisées, les principaux intrants proviennent du recyclage des déchets urbains composés majoritairement de sable et de matières organiques⁹. Des charretiers approvisionnent quotidiennement les zones maraîchères en déchets collectés dans l'espace public. L'importance du micro-élevage domestique, des véhicules à traction animale, ainsi que les dysfonctionnements de la collecte municipale favorisent cette activité de recyclage.

Cependant, depuis la fin des années 1990, l'agriculture saint-louisienne est menacée par un étalement urbain alimenté par un mouvement de « *desserrement volontaire* » (C. S. Wade et O. Diop, 2000, p. 20) des quartiers centraux. Ainsi, à Bango les vergers sont progressivement abandonnés ou transformés en logements, tandis que le cheptel diminue au gré de l'amenuisement des surfaces de pacage libre. À Khor, le maraîchage semble plutôt se maintenir malgré une forte urbanisation (T. Maillard, 2018). Or ces activités ont un impact important sur l'économie locale et la qualité du cadre de vie des citoyens. Ainsi, le maraîchage fait vivre 325 chefs d'exploitation, leurs familles et employés, et S. Ndiaye (2013) estimait que cette seule activité produisait 475 emplois indirects (commerce, transport, vente de fertilisants et transformation alimentaire) et participait à la sécurisation alimentaire de l'ensemble des citoyens. Sur le plan du cadre de vie, l'agriculture

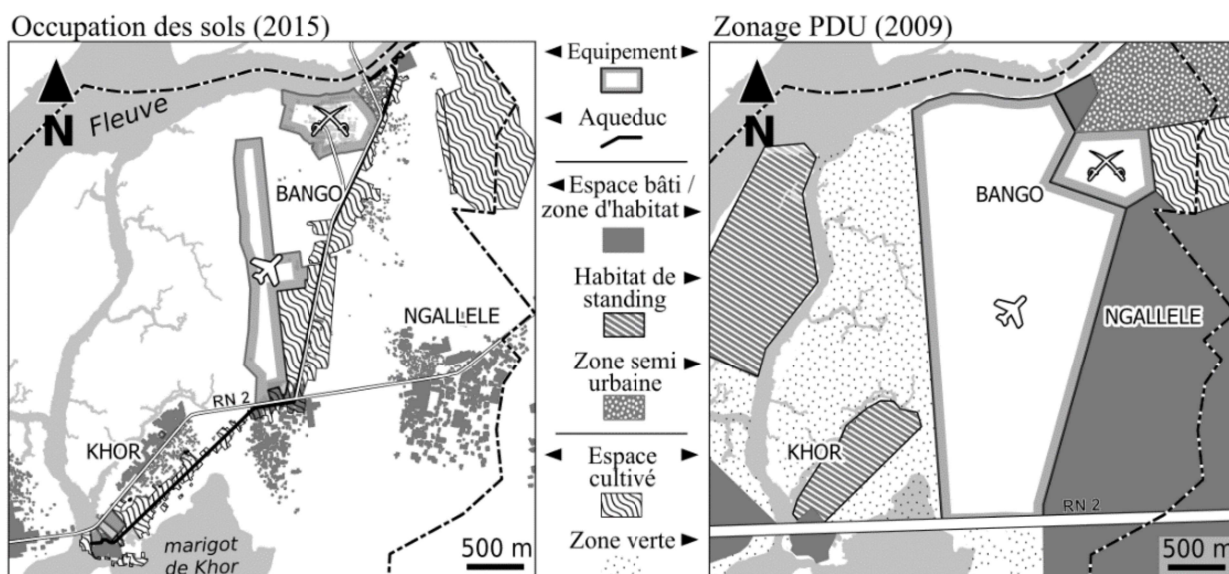
9 ADC Saint-Louis, 2005, *Profil environnemental de la ville de Saint-Louis*, Commune de Saint-Louis, IAGU, ONU-Habitat, Saint-Louis (Sénégal), p. 129

participe au traitement des ordures ménagères du centre-ville, limite la densité du bâti et préserve des espaces verts appréciés par certains citoyens. Toutefois, l'usage d'ordures comme matériau de remblai ou les déplacements du bétail peuvent être des sources de nuisance pour les riverains et de pollution de l'environnement.

2.2. Des structures publiques qui négligent l'agriculture urbaine

À Saint-Louis, l'agriculture urbaine est à la fois dépendante de la ville et menacée par l'urbanisation. De ce fait, sa pérennité ne peut être assurée sans un soutien des pouvoirs publics à travers son intégration dans les plans d'aménagements. Planifier son développement permettrait de la garantir des effets de l'expansion d'activités non agricoles et de l'encadrer pour en atténuer les nuisances qu'elle produit (D. Doucouré et A. Fleury, 2004). Pourtant, malgré l'importance des activités agricoles urbaines pour les citoyens, cette composante de la ville est la grande absente de la planification municipale. Le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de 2008¹⁰ projette la disparition des vergers de Bango du fait de l'extension de l'aéroport et la requalification des espaces cultivés de Khor en lotissements cossus entourés d'espaces naturels protégés (« zone verte », où toute activité agricole serait interdite (figure 3).

Figure 3. Les quartiers agricoles dans le PDU



Sources : T. Maillard (2018), Consultants Associés (2008).

¹⁰ Consultants Associés, 2008, *Plan directeur d'urbanisme : PDU - Saint-Louis horizon 2025*, Agence de développement communal (Saint-Louis), Saint-Louis (Sénégal), 99 p.

Les données utilisées dans le PDU sont datées et imprécises :

- le maraîchage industriel de Bango, une filière d'exportation en cours d'abandon, est présentée comme « [contribuant] à l'alimentation de la ville en fruits et légumes » (PDU, p.47) ;
- l'économie des quartiers de Bango et Ngallèle, où l'agriculture a quasiment disparu, est décrite comme « dominée par l'horticulture, [qui] occupe environ 600 actifs des villages » (PDU, p. 51) ;
- tandis que l'agriculture de Khor n'est jamais évoquée, alors que c'est la seule qui affiche une croissance.

Ni le plan de développement du quartier de Khor¹¹ ni le recensement national de l'horticulture périurbaine¹² ne sont cités. Les périphéries agricoles de la ville sont plutôt décrites comme des archaïsmes indignes de figurer dans la future métropole régionale : ce sont des « **villages traditionnels** [qui] *devront être restructurés et intégrés de manière cohérente* » (PDU, p. 44). En 2010, le plan de développement de Bango¹³ entérine ce projet. Ce quartier agricole est voué au développement touristique par « la **modernisation** de l'aéroport, l'implantation d' [...] **hôtels de standing**, la valorisation des sites naturels » plutôt qu'à des constructions « **spontanées et anarchiques** ». Les habitants sont invités à se départir des « **méthodes traditionnelles** » qui constituent un « **frein** » au développement.

En déniaut à l'agriculture son droit d'exister en ville, la planification municipale s'appuie sur une définition réductrice de l'urbanité et cherche à se distinguer à outrance du milieu rural afin de revendiquer son statut de métropole régionale. La survie de l'activité agricole pèse peu face aux bénéfices économiques et au prestige que tirerait la municipalité de son projet phare : l'extension de l'aéroport et son intégration dans un réseau national de métropoles. Or, la clandestinité de l'agriculture conduit à la fragilisation économique des exploitants et à l'accroissement des risques sanitaires pour les citoyens.

11 ADC Saint-Louis, 2000, Plan de Développement du Quartier de Khor

12 République du Sénégal et Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2000, Recensement national de l'agriculture, Rapport général du recensement de l'horticulture périurbaine, Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

13 ADC Saint-Louis, 2010, Plan de Développement du Quartier de Bango

2.3. Une fragilisation des conditions de vie et d'activité des agriculteurs et des consommateurs

Sans aide extérieure, le GIE des maraîchers est incapable d'assurer l'entretien d'un aqueduc trop vétuste et sous-dimensionné pour assurer la desserte en eau de tous les jardins. En 2012, un conflit entre la direction et certains agents du GIE¹⁴ a fait avorter une tentative de rénovation de cette infrastructure. Depuis lors, le GIE ne peut plus subvenir aux besoins en eau de ses membres, en particulier à Bango où de nombreux vergers sont aujourd'hui abandonnés, vendus ou remplacés par des habitations. L'absence d'implication publique dans la gestion de cette infrastructure ou dans la médiation de ces conflits fragilise le développement de l'agriculture. Par ailleurs, la municipalité abandonne au GIE des maraîchers l'ensemble des charges relatives au développement agricole communal. En conséquence, les maraîchers éprouvent un fort sentiment d'injustice par rapport à leurs concitoyens du centre-ville. Malgré leurs contributions, ils s'estiment exclus du bénéfice des prestations des pouvoirs publics tant municipaux que nationaux.

« Il nous manque aussi la reconnaissance de l'État et de la commune. On entend souvent parler de financements. Des milliards et des milliards qu'ils ont mis dans l'agriculture, mais jamais pour nous. Si nous étions reconnus, nous serions accompagnés. Là où, nous avons des difficultés, l'État devrait venir nous aider. [...] On fait partie de la population ! On se débrouille pour faire des contributions à l'État et à la commune, alors pourquoi ne nous accompagnent-ils pas ? »¹⁵

Par ailleurs, l'absence de soutien et d'encadrement de l'agriculture urbaine renforce les nuisances et les risques sanitaires. Comme cela a été montré à Dakar (A. Ba *et al.*, 2016), l'irrigation avec des eaux impropres à la consommation ou l'utilisation non contrôlée de produits phytosanitaires et de fertilisants peuvent être nocives. Or, il n'y a aucun service chargé officiellement d'inspecter les pratiques agricoles urbaines, car la municipalité réprovoque cette activité et les agences sous tutelle du ministère concentrent leurs interventions dans l'espace rural. Par ailleurs, lutter contre l'utilisation d'ordures pour remblayer les zones inondables nécessiterait d'importants travaux hydrauliques de la part des pouvoirs publics. En effet, le marigot de Khor était initialement une réserve d'eau douce protégée par deux ponts-barrages (Khor et Leybar) propice au maraîchage. Avec l'abandon de l'entretien de ces infrastructures hydrauliques et la construction du barrage anti-sel de Diama en 1986, le marigot s'est asséché et sa salinité s'est accrue. En réponse à la dégradation des conditions agronomiques, les maraîchers ont utilisé des ordures pour remblayer leurs parcelles, les déchets formant une couche isolant le sol cultivé du substrat salinisé.

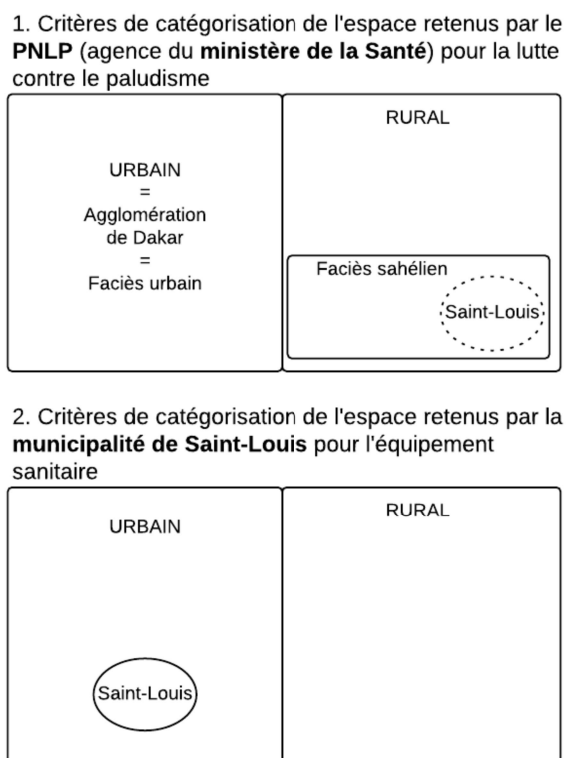
14 Il s'agissait de certains agents chargés du recouvrement des redevances des membres et de l'entretien de l'aqueduc.

15 Extrait d'un entretien mené en 2013 avec un maraîcher de Khor, administrateur d'une association de développement du quartier.

Conclusion

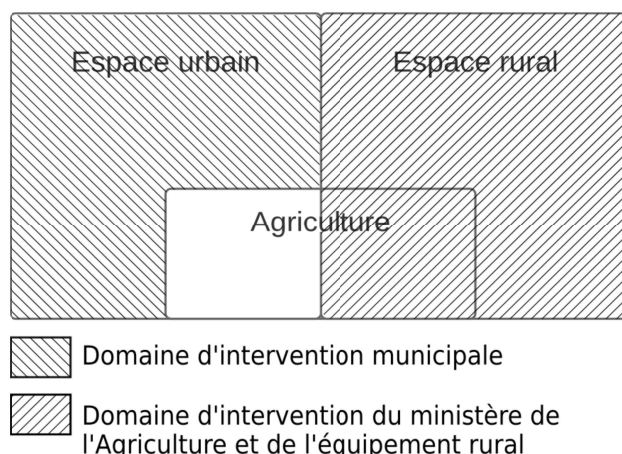
La comparaison du traitement par différents échelons de planification publique de deux phénomènes très différents – la transmission du paludisme et l’agriculture urbaine – illustre les confusions qui découlent de l’absence de définition commune à toutes les institutions sénégalaises de l’urbain et du rural, relevées par C. Sarr (2007). Dans le domaine de la santé, la politique municipale d’équipement sanitaire tend à appliquer des standards urbains (figure 4.2). L’offre de soin est relativement adaptée à la morphologie et au peuplement d’une ville moyenne comme Saint-Louis. Cependant, la lutte contre le paludisme, dont le cadre décisionnel est encore centralisé par le ministère de la Santé, ignore les villes moyennes (figure 4.1.). Pour le PNLP, seule l’agglomération de Dakar est urbaine, Saint-Louis est assimilé au milieu rural. Dans le domaine agricole, l’agriculture urbaine se situe dans un angle mort de la planification publique (figure 5). Le ministère de l’Agriculture et de l’Équipement rural focalise ses aides sur l’agriculture qu’il considère comme rurale. Saint-Louis relève, selon lui, du milieu urbain et l’agriculture qui y est pratiquée est de ce fait exclue de son domaine d’intervention. Parallèlement, la municipalité néglige l’agriculture urbaine dans son plan d’urbanisme. En déniait à l’agriculture son droit d’exister en ville, elle fonde son action sur une définition trop restrictive des composantes légitimes de l’espace urbain. Les différents programmes d’action sont donc en inadéquation avec la réalité urbaine locale, ce qui aggrave la vulnérabilité sanitaire et la précarité économique des citoyens dans cette ville moyenne.

Figure 4. La santé à Saint-Louis : ville ou village ?



Sources : PNL (2015), PDU (2008), A. Furtado (2018)

Figure 5. L'agriculture urbaine : un angle mort de la planification



Sources : PDU (2008), T. Maillard (2018)

Les différences observées entre les échelons administratifs centraux et les collectivités locales incitent à approfondir l'étude des effets de la décentralisation sur la cohérence d'ensemble des politiques publiques. A. Piveteau (2005), en conclusion d'un article sur la décentralisation au Sénégal, insistait sur l'affaiblissement de la maîtrise locale par le renforcement du pouvoir d'opérateurs externes. Pour approfondir cette conclusion, notre travail invite à analyser la capacité des pouvoirs locaux et nationaux à penser les spécificités des villes moyennes pour y appliquer des politiques adaptées. Une définition commune de l'espace urbain permettrait d'éviter les incohérences (assimilation des villes moyennes au rural, secteurs d'activité dans des angles morts de la planification) entre les différents échelons. Toutefois, le cas de l'agriculture urbaine montre qu'une définition trop réductrice – voire dogmatiques – de ce qu'est la ville et de ce qui y a une place légitime, amoindrit la maîtrise qu'exercent les pouvoirs publics sur certaines activités condamnées à la clandestinité.

Bibliographie

- Ba, A., Cantoreggi, N., Simos, J. et Duchemin, E., 2016, « Impacts sur la santé des pratiques des agriculteurs urbains à Dakar (Sénégal) », in VertigO, vol. 16, n°1
- Baudon, D., Carnevale, P., Molez, J.-F. et Robert, V., 1984, « Epidémiologie générale : faciès épidémiologiques des paludismes en Afrique subsaharienne », in Etudes Médicales, n°3, p. 123-133
- Brunet-Jailly, J., 1999, *Santé en capitales : la dynamique des systèmes de santé des capitales ouest-africaines*, CEDA, Abidjan
- Carnevale, P. et Robert, V., 2009, *Les anophèles : biologie, transmission du plasmodium et lutte antivectorielle*, France, 402 p.
- Coly, A., Sall, F. et Weets, G., 2013, *Changements climatiques et Vulnérabilité urbaine en Afrique. Saint-Louis du Sénégal*, CLUVA
- Doucouré, D. et Fleury, A., 2004, « La place de l'agriculture urbaine dans les dispositifs institutionnels de la planification », in Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : enjeux, concepts et méthodes, CIRAD, Paris, p. 45-78
- Furtado, A., 2018, « La surveillance du paludisme à Saint-Louis (Sénégal) : comprendre les écarts entre morbidité réelle et "morbidité compilée" », in Espace populations sociétés. Space populations societies, n°2018/1-2
- Maillard, T., 2018, *Cultiver en ville, cultiver la ville: maîtriser l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis (Sénégal)* (Thèse de doctorat), Saint-Denis, Université Paris 8, 352 p.
- Mbaye, M., Mahé, G., Servat, E., Laganier, R., Bigot, S., Diop, O. et Guégan, J.-F., 2009, « Ressources en eau et santé publique au Sahel: exemple de la propagation des maladies infectieuses à Saint-louis (Sénégal) », in Sécheresse, vol. 20, n°1, p. 161-170.
- Ndiaye, S., 2013, « L'expérience des maraîchers de la zone péri urbaine de Saint-Louis: une lecture à partir d'une perspective de développement économique local », présenté lors de la Foire Internationale de Saint-Louis
- Piveteau, A., 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », in Tiers-Monde, vol. 46, n°181, p. 71-93
- Salem, G., 1998, *La santé dans la ville: géographie d'un petit espace dense : Pikine (Sénégal)*, Karthala, Paris, 360 p.

- Salem, G. et Samé-Ekobo, A., 2001, « Processus d'urbanisation, paludisme et autres maladies à vecteurs », in Grands travaux et maladies à vecteurs au Cameroun : impact des aménagements ruraux et urbains sur le paludisme et autres maladies à vecteurs, IRD, Paris, p. 191-202
- Sané, Y., 2016, « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo », in Cybergeog : European Journal of Geography
- Sarr, C., 2000, « Déséquilibre spatiaux et déphasage des aménagements dans l'urbanisation de la ville de Saint-Louis (Sénégal) », in AFRISOR (Afrique-Sociétés-Recherches), n°1, p. 59-92
- Sarr, C., 2007, « Du « Lion » au « moodu » : la ville sénégalaise en entre deux », in La ville sénégalaise : une invention aux frontières du monde, Karthala, Paris, p. 29-56
- 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.
- Sow, M., 2005, *Les transformations urbaines dans les villes du sud : l'exemple de Saint-Louis du Sénégal* (Thèse de Géographie, Toulouse Le Mirail).
- Thacker, S. B., 1996, "Surveillance", in Field epidemiology, New-York.
- Wade, C. S. et Diop, O., 2000), « La croissance urbaine et ses incidences géographiques sur l'espace rural : le cas de la Commune de Saint-Louis et la Communauté rurale de Gandon », in AFRISOR (Afrique-Sociétés-Recherches), n°1, p. 13-58