HAL
open science

Cultiver en ville, cultiver la ville : maîtriser l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis (Sénégal)

Thomas Maillard

To cite this version:

Thomas Maillard. Cultiver en ville, cultiver la ville : maîtriser l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis (Sénégal). Géographie. Paris VIII - Vincennes à Saint-Denis, 2018. Français. NNT : . tel-02188256

HAL Id: tel-02188256

https://shs.hal.science/tel-02188256

Submitted on 18 Jul 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.

Université de Paris 8 Vincennes – Saint-Denis
École doctorale 401 – sciences sociales
Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces
(LADYSS - UMR 7533)

Thèse de doctorat

Pour obtenir le grade de docteur de l'Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis

Discipline : Géographie

présentée par :

Thomas MAILLARD

Cultiver en ville, cultiver la ville : maîtriser l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis (Sénégal)

Direction de thèse :

- Alphonse Yapi-Diahou, Professeur, Université de Paris 8 Vincennes – Saint-Denis
- Ève-Anne Bühler, Professeur adjoint, Université Fédérale de Rio de Janeiro

Soutenue le : mercredi 5 décembre 2018

Membres du Jury :

- Cheikh Samba Wade, Professeur, Université Gaston Berger, Saint-Louis, Sénégal
- Athanase Bopda, Professeur, Université du Havre
- Jean-Fabien Steck, Maitre de conférence HDR, Université de Nanterre
- Sylvy Jaglin, Professeure, Université Paris-Est Marne la Vallée
- Bezunesh Tamru, Professeure, Université Pari 8 Vincennes – Saint-Denis
- Christophe Soulard, Directeur de Recherche, INRA Montpellier

Sommaire

Remerciements.....5

Introduction générale.....7

Partie 1 Étudier la maîtrise de l'urbanisation au Sénégal.....13

Chapitre 1. La maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis.....14

Chapitre 2. Étudier la maîtrise de l'urbanisation dans des quartiers délaissés par l'administration.....57

Partie 2 Jeux de pouvoir à l'échelle municipale.....90

Chapitre 3. Les quartiers agricoles de Saint-Louis dans la dynamique d'urbanisation.....92

Chapitre 4. Deux projets de ville qui s'opposent dans les quartiers agricoles : ambition métropolitaine contre développement participatif.....124

Chapitre 5. La coordination des programmes d'aménagement et de gestion des quartiers agricoles.....148

Chapitre 6. L'arbitrage des controverses entre les habitants.....170

Chapitre 7. Légitimité du local, illégitimité de l'État.....195

Partie 3 Des quartiers agricoles inégalement propices aux mobilisations.212

Chapitre 8. Comprendre la construction des discours et la diffusion des représentations 216

Chapitre 9. Le quartier de Khor : un territoire propice aux mobilisations structurées par l'agriculture.....222

Chapitre 10. Bango-Nord : un territoire propice aux micro-mobilisations de voisinage. .251

Chapitre 11. Des espaces intermédiaires entre anomie et mobilisations émergentes.....268

Chapitre 12. Les quartiers agricoles : quatre étapes de maturation des territoires de mobilisation.....290

Conclusion générale.....296

Bibliographie et sources.....308

Tables des documents.....322

Annexes.....325

Table des matières.....347

Résumé.....352

Remerciements

Après six années de doctorat, presque sept, il est bien difficile de nommer toutes les personnes qui ont apporté leur petite brique à l'édifice. Il y eut beaucoup de belles rencontres.

Mes remerciements vont d'abord à mes deux directeurs de recherche qui m'accompagnent depuis le Master 1 en 2011 dans les jardins des maraîchers de Saint-Louis. M. Yapi-Diahou et Mme Bühler ont formé un binôme très complémentaire pour veiller sur mes premiers pas en tant qu'enseignant à l'Université et à l'aboutissement de ce travail de thèse avec bienveillance, confiance et exigence. Je remercie tout particulièrement, Ève-Anne Bühler, qui malgré son déménagement au Brésil a été d'un soutien sans failles dans toutes les étapes de cette recherche.

Je remercie ensuite toute l'équipe qui m'a accueilli en tant que jeune collègue à l'Université Paris 8 et au LADYSS. Les échanges que nous avons eus autour de mes recherches, mais aussi l'aide et le soutien qu'ils m'ont apporté tout au long de ces années d'enseignements ont grandement enrichi et facilité mon travail. Les débats et le café de M.Gajewski, les discussions à la cartothèque avec Mme Rigaud et ses acolytes (merci Félix, Marine et Quentin), les séminaires organisés par Mme Lemarchand et Mme Lavarde à l'axe 2 du LADYSS, ceux de Mme Brochot et de M. Canobbio pour l'axe 1, le suivi de M. Millian, les cours et sorties de terrain avec M. Da Lage, les échanges agri-urbains avec Mme Darly, géomatico-pédagogiques avec M. Godard, aventureuses avec M. Archambeau, les discussions avec Mme Hollé ou M. Pilkington, les cours donnés en binôme avec M. Valette et nos cafés sous la pluie en attendant les étudiants ont constitué des moments précieux tout au long de ces années. Je tiens en particulier à remercier Marion Tillous de m'avoir donné l'occasion de créer de toutes pièces un cours de cartographie participative en partenariat avec la Dionyversité et Mme Tamru d'avoir apporté son soutien lorsqu'Ebola nous menaçait.

Je n'oublierai pas non plus celles qui m'ont guidé avec beaucoup de gentillesse dans les labyrinthes des procédures administratives Mireille Morvan à l'école doctorale, Nadine Matthys au service des enseignants contractuels, Mme Krier pour le chômage, Julie pour les cours de licence.

Ce fut aussi l'occasion de belles rencontres avec des collègues doctorants en commençant par ceux qui m'ont accueilli Jean-Yves Kiettyetta, Pauline Vilain-Carlotti, Ophélie Robineau, Julia Tichit, ceux qui m'ont accompagné sur le trajet Alice Furtado, Marine Dubos-Raoul, Audrey Borelly, Soeur Madeleine, Coumba Cissé, Mamadou Kouma, Aline Sulzbacher, Buket Teneke, Vosh Dathus, et ceux que je laisse en partant Mauricio Fuentes, Morgane Retière, Diego Mermoud et Alexandre Lauret. Bon courage ! Parmi eux, je tiens tout particulièrement à remercier Alice Furtado, ma complice depuis plus de 10 ans, avec qui j'ai partagé de nombreuses galères et de grandes joies sur le terrain saint-louisien et dans les murs de Paris 8. Il est tout de même bien pratique d'avoir une amie avec qui parler lorsque l'on est en thèse. J'ai aussi une pensée particulière pour Sœur Madeleine, qui nous a chaleureusement accueillis dans la communauté des sœurs de Saint-Joseph de Cluny à Dakar et nous a fait découvrir un monde dont nous n'avions aucune idée et des personnes extraordinaires.

Traversons la méditerranée et un bout d'Atlantique, maintenant.

Cette thèse n’aurait pu voir le jour sans l’accueil chaleureux de feu M. Sarr, professeur à l’Université Gaston Berger de Saint-Louis. Il a été de bons conseils pour des doctorants français un peu perdus, tant sur le plan scientifique, que par ses conseils pratiques pour la vie quotidienne au Sénégal. Son décès brutal va laisser un grand vide dans la communauté des géographes. Il a été "l’entremetteur" de mes premières enquêtes de terrain m’orientant vers des personnes clés à l’administration communale et dans les quartiers agricoles. Sans ces personnes, ce travail n’aurait pu voir le jour. Je pense en particulier à Boun Daouda Soumaré, le directeur adjoint de l’ADC, et à Al Hassane Loum, le géomaticien de l’ADC à la municipalité. Ainsi qu’à tous les habitants de Khor et de Bango qu’il m’a permis de rencontrer. Ceux-ci m’ont offert quelques pans de leur vie lors de nos discussions et de mes questionnaires inquisiteurs. Cependant, ils ne m’en ont pas trop tenu rigueur, puisque je le retrouvais à chaque nouveau séjour toujours aussi accueillant et chaleureux. Ils m’en ont fait boire des litres de thé assis dans leurs jardins à discuter tout en observant pousser la menthe.

À propos d’accueil chaleureux, je pense que je n’aurais jamais fait cette thèse, si avec Alice Furtado nous n’avions pas rencontré Alioune Ka en 2011. Il nous a présenté sa famille qui nous a accueillis tout au long de nos séjours. Un grand merci à toute la famille Ka qui a su faire de nous des "Sénégaulois" en nous faisant participer à tous les moments importants de leurs vies. Ces huit années d’amitié ont été ponctuées de tristesses, de moment douloureux (une pensée particulière pour Bocar), mais surtout de grandes joies et de beaux moments partagés avec vous : Anta, Binta, Alioune, Saer, Pauline, Daouda, Fatou, Tapha et les enfants Doudou, Amadou, Fama, Alioune, Bocar. Il y a aussi les amis avec qui nous nous reposions de longues journées de travail en particulier Cheikh, Moussa, Oumar et Ahmed.

Rentrons en France maintenant pour terminer par les soutiens de fonds.

Mes amis tout d’abord, qui ont supporté mes moments d’isolements sans m’en tenir rigueur et qui ont su être là lorsque la fête était nécessaire : Alice, Cyrille, Audrey, Rowena, Benjamin, Paul, Clarisse, Raph, Warda, Bastien, Mélanie, Cédric, Daisy.

Margaux, celle qui a beaucoup souffert au quotidien de mon stress, de l’instabilité et de la distance qu’impose parfois le travail de thèse, mais qui en a quand même pris le chemin, elle aussi. Je me demanderai toujours pourquoi elle m’a dit « oui ».

Enfin, ma famille, je remercie ma petite sœur Cécile qui m’envoie régulièrement des pensées ensoleillées de sa Guadeloupe d’adoption. Et surtout mes parents Jacques et Chantal qui m’ont offert la liberté de m’épanouir dans mes longues études, m’ont accompagné dans les bonheurs, épaulé dans les difficultés et conseillé dans les choix difficiles.

Introduction générale

La ville de Saint-Louis n'est pas connue pour son agriculture. Elle fait la une de l'actualité pour son patrimoine architectural colonial inscrit au répertoire de l'UNESCO, son paysage lagunaire, ses pêcheurs artisanaux aux pirogues colorées et dernièrement l'érosion côtière qui, avec le changement climatique, menace de plus en plus les édifices et leurs habitants dans les quartiers littoraux. Pourtant, lorsque l'on s'enfonce vers l'est dans les faubourgs les plus récents, on finit par tomber sur la ceinture agricole de la commune. Celle-ci n'accueille ni les touristes ni les journalistes. Elle est discrète, à l'écart des grands axes de circulation, en contrebas des digues-routes qui sillonnent la ville, cachée en retrait des maisons, de sorte que nombre de saint-louisiens du centre-ville ignorent la vocation agricole de ces quartiers. Les espaces cultivés se camouflent dans le paysage et se dissimulent derrière des palissades. Seul le houppier de quelques arbres fruitiers suggère leur présence. Seules les silhouettes de quelques troupeaux de vaches qui paissent au loin indiquent l'existence d'élevage dans les espaces les moins urbanisés de la commune. L'histoire de l'agriculture urbaine à Saint-Louis s'avère ancienne. Les faubourgs de Sor, aujourd'hui très densément bâtis, sont nés sur des jardins maraîchers. Dans les quartiers agricoles dont traite cette thèse, cette activité se pérennise depuis plus d'un siècle.

À l'origine de cette thèse se trouve mon émerveillement pour le travail des maraîchers de Khor à Saint-Louis au Sénégal. Je dois à feu monsieur le professeur Cheikh Sarr de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, la découverte de Khor et Bango, les quartiers agricoles de la ville. En 2011, lorsque j'entamais mon Master de géographie, il m'avait orienté vers ces quartiers et m'avait mis en contact avec le président du Groupement d'Intérêt Économique des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor. Je travaillais à l'époque sur l'intégration fonctionnelle de l'agriculture à la ville. Je m'intéressais particulièrement à l'adaptation du système technique de production et de commercialisation développé par les agriculteurs pour tirer parti des caractéristiques du terroir urbain et pérenniser leur activité (Maillard, 2011). J'avais alors découvert une forme d'agriculture qui pouvait construire de la ville au sens propre du terme. En effet, le quartier de Khor forme un vaste polder de jardins maraîchers progressivement colonisés par des habitations (Maillard, 2016). Non contents de fabriquer de toute pièce des terrains cultivables et constructibles, ces agriculteurs assurent aussi l'édification et l'entretien de réseaux de rues et de distribution

d'eau desservant cultures et habitations. Ainsi, au-delà de s'adapter au milieu urbain, l'agriculture semblait le modeler de manière tangible. Ces constatations venaient enrichir la description de la fonction d'« *aménagement du cadre de vie* » de l'agriculture urbaine relevée en Afrique (Temple & Moustier, 2004, p. 20). J'ai approfondi cette recherche en Master 2 en interrogeant les raisons qui poussaient ces agriculteurs professionnels à pérenniser cette activité difficile et à la transmettre à leurs descendants (Maillard, 2012). L'attachement affectif à ce travail, au cadre de vie agrocitadin et à une certaine éthique professionnelle était apparue alors comme un puissant moteur de perpétuation de cette activité. Si ces premières enquêtes se focalisaient sur la dimension individuelle et familiale de la pérennisation de l'agriculture en ville, les entretiens m'avaient fait entrapercevoir l'importance de l'organisation collective territorialisée des maraîchers dans l'accès et le partage des ressources (eaux, terres, fertilisants). En comparant mes résultats avec ceux de doctorants travaillant dans d'autres contextes, il apparaissait que la pérennité de l'agriculture pouvait en partie s'expliquer par des stratégies collectives d'intégration sociale et politique à la ville (Robineau *et al.*, 2014). Ainsi, dans ce que j'observais à Khor, les agriculteurs ne faisaient pas que modeler le territoire matériel, ils participaient à sa gestion, à l'organisation politique du quartier. En plus de cultiver en ville, il cultive la ville en accompagnant en guidant soigneusement sa croissance. Parmi toutes les fonctions de l'agriculture urbaine relevées par la recherche récente pour le développement dans les pays du Sud, cette fonction politique n'était pas très approfondie. Cependant, cette focalisation initiale sur les fonctions politiques de l'agriculture n'a pas supporté l'épreuve du terrain. Il m'a fallu étudier plus largement l'ensemble des phénomènes qui concourraient à produire la ville, y compris dans ces quartiers. L'agriculture est certes un élément important d'explication de la morphologie et des fonctionnements de la société locale, mais elle n'en est qu'un parmi tant d'autres.

Étudier les modalités de maîtrise de l'urbanisation en marge des institutions publiques

J'ai cherché à comprendre les modalités de maîtrise de l'urbanisation dans des quartiers qui souffre d'un sous-encadrement et d'un sous-investissement de la part des collectivités publiques. Les quartiers agricoles présentent plusieurs intérêts pour une étude sur les jeux de pouvoir entre les acteurs du gouvernement de la ville et sur l'appropriation collective de l'espace urbain.

Tout d'abord, ils sont le cadre de réalisation de différents projets antagonistes, impliquant les habitants, les populations d'agriculteurs et de nombreux acteurs institutionnels. En effet, des fonctions urbaines variées et parfois concurrentes y cohabitent : équipements et infrastructures d'intérêt public (aéroport, camp militaire, abattoir, système de production d'eau potable), terroirs agricoles et lotissements résidentiels. Ils constituent donc pleinement des espaces où s'opposent des acteurs porteurs de représentations, d'intérêts, de pratiques et de projets différents (Bailly, 1992). L'analyse des interactions et rapports de pouvoir entre les différents types d'acteurs en présence s'inscrit dans la continuité des travaux menés sur les conflits d'aménagement en géographie (Bailly, 1992; Di Méo & Buléon, 2005; Dziedzicki, 2013; Gumuchian *et al.*, 2003; Keerle, 2011; Subra, 2016).

Ensuite, la nécessité de maîtriser l'urbanisation y est particulièrement forte du fait d'une croissance démographique alimentée, depuis une vingtaine d'années, par les mouvements de desserrement d'un centre-ville saturé et très vulnérable aux inondations, comme à l'érosion côtière. L'installation rapide et massive de nouveaux résidents et la colonisation d'espaces initialement voués à d'autres usages créent et aggravent les problèmes de cohabitation et invite à interroger son encadrement et son accompagnement par des programmes de viabilisation des terrains et de construction des services et infrastructures nécessaires. Ces éléments de contexte font très largement écho aux travaux menés dans les villes africaines sur la périurbanisation et les injustices d'accès aux aménités urbaines (Gervais-Lambony *et al.*, 2014; Jaglin, 2007; Yapi-Diahou, 1994).

Enfin, si certains organismes de l'aide internationale au développement viennent appuyer le maintien d'activités agricoles urbaines et les constructions d'équipements de base dans la perspective des agendas de la ville durable, ils ne peuvent compenser un sous-encadrement et un sous-investissement des collectivités publiques. Cela invite donc à approfondir la question de la place de l'aide au développement dans les politiques publiques (Bako-Arifari & Le Meur, 2001; Biagotti & Quantin, 2001; Chauveau *et al.*, 2001; Coussy, 2001; Olivier de Sardan & Bierschenk, 1993; Piveteau, 2005), à interroger la fonction des collectivités publiques (Jaglin & Dubresson, 1993; Piermay & Sarr, 2007; Piveteau, 2005; Yapi-Diahou, 2000, 2001) autant que celle de la "société civile" (Ben Arrous & Ki-Zerbo, 2009; Choplin & Ciavolella, 2018; Diop & Benoist, 2007; Fouquet & Goerg, 2018; Sarr, 2007; Wade, 2009; Yapi-Diahou, 2000)

Ainsi, dans ce contexte, la maîtrise de l'urbanisation – entendue comme l'ensemble des opérations d'aménagement, de gestion quotidienne et de régulation des usages de l'espace

public – est largement laissée à la charge des habitants, inscrits dans des dynamiques de mobilisation contrastées. En effet, dans certaines zones, l'urbanisation est accompagnée par des organisations locales qui viennent pallier le désintérêt des pouvoirs publics par le biais de projets de construction d'équipement, par la planification des aménagements, l'encadrement des transactions foncières ou la salubrité des rues. D'autres, en revanche, se caractérisent par une absence de maîtrise collective de l'urbanisation par les habitants. Comprendre les ressorts de ces disparités permet de rendre compte des mécanismes par lesquels les habitants s'approprient collectivement ou non un espace en voie d'urbanisation rapide en marge des interventions publiques. De ce fait, l'accent a été mis sur les associations de quartier qui constituent des structures d'encadrement des actions collectives locales, mais aussi d'intermédiation entre les habitants et les institutions sénégalaises ou étrangères qui interviennent dans l'aide au développement (Daye Sow, 2005; Diallo, 2012; Diop & Benoist, 2007; Niang, 2007; Sarr, 2007). Elle occupe donc une position clé vis-à-vis des conditions d'émergence d'une maîtrise collective locale.

Cette question est abordée selon deux axes. D'une part, j'ai étudié les interactions entre les acteurs du réseau du gouvernement de la commune de Saint-Louis. L'action publique communale résulte des interactions entre la municipalité, les agences de l'État qui ont compétence pour intervenir sur certains grands équipements et sur le foncier, l'aide international au développement publique ou privée qui apporte un appui technique et financier aux projets et, enfin, les associations d'habitants. Le pouvoir de ces dernières découlerait de leur capacité à mobiliser des partenaires puissants et de s'affranchir des demandes de ceux qui leur sont opposés ou du moins qui s'en désintéressent. Cette hypothèse s'appuie sur une définition du pouvoir adapté pour étudier des réseaux d'acteurs pluriels et en apparence peu hiérarchisés (Crozier & Friedberg, 1977; Van Campenhoudt, 2010) propre au mode de gouvernement désigné par le terme de gouvernance urbaine (Biagotti & Quantin, 2001; Dubresson & Jaglin, 2004; Marie & Idelman, 2010; Stren, 2004). Pour comprendre ces interactions, nous avons recueilli les récits de quatre dispositifs de maîtrise de l'urbanisation, afin d'en reconstituer les chroniques à partir des points de vue variés de leurs protagonistes. La description en profondeur de chacun d'eux ainsi que leurs comparaisons permettent de rendre compte des interactions et rapports de pouvoir d'où la maîtrise concrète de l'urbanisation.

D'autre part, j'ai étudié les facteurs endogènes aux quartiers. En effet, sans le soutien des habitants et leur participation active, les associations ne seraient qu'une coquille vide. Par

ailleurs, une large part de la maîtrise relève de la pratique quotidienne ou de l'intervention ponctuelle de "collectifs" autour d'enjeux partagés. Pour ce faire, il faut porter le regard sur les facteurs individuels et territoriaux de mobilisation des habitants. Cette hypothèse s'inspire des travaux sur les conditions d'émergence des mouvements sociaux menés par des géographes et des sociologues (Bayat, 1997; Choukri, 2009; Lapeyronnie, 1989; McAdam et al., 1996; Melé, 2011; Ripoll, 2006; Sewell, 2001; Tilly, 2000). Il s'agit de comprendre la relation dialectique entre la capacité collective de mener des opérations de maîtrise de l'urbanisation (les ressources territoriales de mobilisation) et l'intention partagée d'agir sur certains aspects du quartier (les motifs de mobilisation). Pour ce faire, j'ai étudié les actions réalisées par les associations et leur degré de coopération, en complément d'une enquête auprès de 61 personnes de profils socio-économiques variés. Les objectifs étaient doubles : d'une part, comprendre les conditions d'engagement des différentes catégories d'habitants dans les actions collectives locales, d'autre part, mettre en évidence la présence ou non de préoccupations communes. Par la cartographie de ces données, j'ai cherché identifier des zones plus propices que d'autres à la diffusion de représentations partagées et à l'organisation d'action collective en mesure d'atténuer les effets jugés négatifs et d'accompagner l'urbanisation.

Les étapes de la thèse

Cette thèse propose donc d'expliquer la contribution d'un ensemble de processus politiques impliquant des acteurs très variables dans la production du territoire de périphéries urbaines en marge et exclus des politiques d'aménagement publiques. Ce travail s'articulera autour de trois parties.

La première partie présente, de manière classique, le contexte de la recherche. La revue de la littérature sur les modes de gouvernement des villes, notamment en Afrique, mis en regard avec les particularités de celui de la commune de Saint-Louis y est développée pour justifier l'approche utilisée. La description des processus d'urbanisation qui affectent les quartiers agricoles permet d'expliquer le choix de ce terrain pour répondre à cette problématique. Nous terminons par une présentation détaillée de la méthodologie.

La deuxième partie expose les résultats concernant les jeux de pouvoir au sein du réseau des acteurs du gouvernement urbain. Elle démarrera par l'analyse des projets qui sous-tendent les différentes planifications de l'urbanisation pour en extraire les contradictions.

L'analyse détaillée du déroulement de quelques projets d'aménagement et de gestion clés permet ensuite de montrer la maîtrise de l'urbanisation en action. À travers cet échantillon se profile un ensemble de difficulté d'articulation entre les acteurs, leurs programmes, leurs objectifs et intérêts, mais aussi leurs normes et valeurs. Ils constituent, en outre, une mise à l'épreuve du mode de gouvernement communal sanctionné par un jeu d'évaluation réciproque de la légitimité de chacun des protagonistes.

La troisième partie déroule les résultats de l'observation des quartiers agricoles comme contexte de mobilisation des habitants. L'analyse croisée du milieu associatif local et des caractéristiques individuelles aboutit à la spatialisation des différentes étapes d'un processus de maturation politique.

Partie 1
Étudier la maîtrise de l'urbanisation au Sénégal.

Les quartiers agricoles de Saint-Louis entre marginalisation et mobilisation communautaire

Introduction de partie

Suite à l'évolution des modes de gouvernement des villes africaines depuis les années 1980, l'espace urbain semble désormais le résultat d'interactions complexes entre des acteurs très divers et ses portions les plus exclues voient émerger des pratiques collectives de gestion et de régulation en marge des interventions publiques. Qu'est-ce qui guide et oriente l'urbanisation des espaces urbains sous-encadrés par les collectivités publiques ? Pourquoi certains quartiers qualifiés d'informels présentent des trames urbaines cohérentes, des espaces publics entretenus et un niveau d'équipement supérieur à d'autres en l'absence d'investissements publics ? Ces questions m'ont amené à interroger le rôle des organisations d'habitants dans la production de l'espace urbain. Les terrains d'études choisis offrent des perspectives de comparaison intéressantes. En effet, s'ils sont relativement en marge des politiques communales et s'ils s'inscrivent dans des dynamiques d'urbanisation assez similaires, il n'en présente pas moins de forte disparité quant à la qualité du cadre de vie et du niveau d'équipement. Comprendre l'origine de ses disparités permettra donc de rendre compte des mécanismes par lesquels les habitants s'approprient collectivement ou non un espace en voie d'urbanisation rapide en marge des interventions publiques.

Cette première partie s'articulera donc autour de deux chapitres. Le premier présentera le cadre théorique général mobilisé pour appréhender la maîtrise de l'urbanisation à partir de la littérature sur les dispositifs politiques qui façonnent l'espace urbain, notamment en Afrique, mis en perspective avec le mode de gouvernement de la ville de Saint-Louis. Le second chapitre présentera la méthode de recueil et d'analyse des données suivie.

Chapitre 1. La maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis

Ce premier chapitre détaille le cheminement qui m'a amené à interroger la maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis. La problématique de cette thèse s'est progressivement construite par le va-et-vient constant entre les enquêtes de terrain et la revue de littérature. Elle a bifurqué de manière assez importante à mi-chemin, puisque d'une interrogation focalisée sur la contribution de l'agriculture à la construction du territoire urbain, j'ai fini par questionner l'ensemble plus large des facteurs de production de la ville dans les quartiers agricoles. Il me semble important de détailler le raisonnement qui a amené à élaborer le cadre théorique choisi pour cette thèse.

1. De la fonction politique de l'agriculture urbaine à la compréhension de la maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles

Objectif de la thèse

Quelques constats généraux permettent de comprendre l'engouement des chercheurs pour l'agriculture urbaine et les orientations de leurs recherches depuis une trentaine d'années.

En 1999, lors de la quinzième session du comité de l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) estimait à 800 millions le nombre de citadins impliqués dans des activités agricoles urbaines dans le monde (FAO, 1999). Cela correspond à environ un tiers des citadins. La proportion en Afrique est plus élevée. La FAO estime qu'ils sont 130 millions de cultivateurs sur 320 millions de citadins (40 %) en 2010 (FAO, 2010, 2012). Au vu de l'urbanisation rapide et de la pauvreté d'une large partie des citadins africains[1], cette agriculture est présentée comme une des solutions efficaces pour lutter contre la malnutrition, la faiblesse et l'instabilité des revenus. De plus, elle est un moyen privilégié pour améliorer l'environnement urbain dans une perspective de développement durable (FAO, 2012).

1 73 % des citadins africains vivraient en dessous du seuil national de pauvreté (FAO, 2010).

Pourtant, l'histoire de l'agriculture urbaine est ancienne et Jacobs estime que l'agriculture pourrait avoir été citadine avant de devenir rurale (Jacobs, 1970 ; cité par Salomon-Cavin & Niwa, 2011, p. 5). Les activités agricoles, présentes dans les agglomérations urbaines d'Afrique subsaharienne, font l'objet de nombreux travaux depuis les premières études de Vennetier (1961) sur Pointe-Noire (République du Congo). Ainsi, les recherches actuelles interrogent l'interrelation entre l'agriculture et l'espace urbain en ville. Certains auteurs insistent sur les différentes fonctions de cette agriculture dans le cadre du développement durable des villes. La multifonctionnalité des systèmes agricoles se lit alors dans leurs contributions à alimenter durablement une population citadine croissante et à produire des externalités économiques et environnementales à travers les filières de production et de distribution et les cycles de recyclage qu'ils animent (Temple & Moustier, 2004). D'autres mettent l'accent sur les réactions des systèmes agraires face aux transformations induites par l'urbanisation. La pérennité des systèmes agricoles se lit alors dans les stratégies des acteurs des filières et leurs arrangements avec les autres protagonistes de la gestion et la planification (Robineau *et al.*, 2014). Quel que soit l'angle choisi, le problème de la reconnaissance de l'agriculture par les pouvoirs publics comme une utilisation légitime des ressources de la ville apparaît faire obstacle à la pérennisation de ces activités (Duvernoy *et al.*, 2005). Si les pays occidentaux montrent quelques exemples d'intégration réussie de l'agriculture aux politiques, « *dans les pays du sud, les mains tendues vers la profession agricole sont beaucoup moins fréquentes. Des schémas directeurs sont très rarement élaborés, et l'expansion de la ville au détriment des espaces agricoles se fait "de facto", par le jeu des transactions foncières, qui ne sont pas régulées par un cadre légal, inexistant ou non appliqué* » (Duvernoy *et al.*, 2005, p. 98).

De ce fait, la question de l'intégration de l'agriculture aux politiques d'urbanisme est souvent traitée dans une perspective descendante, c'est-à-dire en mettant l'accent sur l'encadrement et les interventions des acteurs publics associées à des organismes d'aide au développement. Ainsi, l'ouvrage de référence édité par le CIRAD[2] et le CRDI[3] sur « *le développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone* » (Smith *et al.*, 2004) recommande que « *l'agriculture urbaine* […] *soit clairement insérée dans le projet urbain, c'est-à-dire l'urbanisme et la planification. Sa pérennisation oblige les urbanistes à réviser leurs conceptions traditionnelles : l'agriculture n'est plus l'état antérieur, mais une composante de la ville. Elle doit compter dans le débat sur l'aménagement d'ensemble et*

2 CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

3 CRDI : Centre de recherches pour le développement international.

dans la réflexion sur la forme de la ville, sur la gestion des impératifs environnementaux et sur la coexistence des groupes sociaux » (Doucouré & Fleury, 2004, p. 76). Ces travaux insistent sur l'intérêt d'encadrer et de soutenir l'agriculture en milieu urbain. En effet, si elle prend en charge la production de biens publics (paysage, approvisionnement alimentaire, réduction du chômage, etc.), elle est aussi source de nuisances (Moustier, 2003 cité par ; Duvernoy *et al.*, 2005 ; Aubry *et al.*, 2008 ; De Bon *et al.*, 2010 ; Gombert-Courvoisier *et al.*, 2014 ; Moustier & Fall, 2004). Ces travaux visant un public de décideurs des collectivités territoriales et des agences de coopération s'inscrivent dans un modèle d'élaboration des politiques d'aménagement par le haut.

Cependant, l'intégration de l'agriculture aux politiques urbaines est complexe dans les villes européennes, nord-américaines comme dans celles des Suds (Duvernoy *et al.*, 2005), du fait de la multiplicité des acteurs de l'agriculture et de leurs intérêts et normes de fonctionnement divers ; mais aussi des interactions de l'agriculture avec de nombreux autres secteurs d'activités (assainissement, approvisionnement alimentaire, planification) (De Zeeuw *et al.*, 2007 ; Dubelling & Merzthal, 2006). De ce fait, l'intégration de l'agriculture aux politiques de planification urbaine a été un terrain d'expérimentation de nouveaux dispositifs de gouvernance impliquant la participation d'associations professionnelles agricoles ou de collectifs de riverains (Duvernoy *et al.*, 2005 ; Rey-Valette *et al.*, 2010 ; Vianey *et al.*, 2006).

1.1. Les fonctions politiques de l'agriculture urbaine

La participation officielle des agriculteurs aux dispositifs de planification dans certains contextes invite donc à ne plus appréhender les agriculteurs comme des victimes passives de dynamiques d'urbanisation qui les dépassent et de politiques qui les ignorent, mais comme des acteurs à part entière capables de se mobiliser collectivement pour peser sur l'action publique. L'agriculture urbaine pourrait contribuer à favoriser l'émergence de mobilisations collective du fait de son importance dans le quotidien des citadins. En effet, l'agriculture urbaine se définit comme une « *agriculture pratiquée et vécue dans une agglomération par des agriculteurs et des habitants aux échelles de la vie quotidienne* » (Nahmias & Le Caro, 2012, p. 13). Elle participe donc à la qualité de vie et plus spécifiquement au cadre de vie des habitants. La présence d'espaces verts et de jardins est un facteur important de qualité de vie pour les citadins (Gombert-Courvoisier *et al.*, 2014, p. 168). Ces fonctions ne sont plus seulement évaluées à partir de critères objectifs portant sur le cadre de vie, la qualité de l'environnement et les services économiques qu'ils rendent, comme c'est le cas en

Afrique (Ba & Moustier, 2010 ; Temple & Moustier, 2004), mais aussi par le biais de l'évaluation subjective qu'en font leurs usagers à travers de nouvelles pratiques de loisir, de pédagogie ou de réinsertion sociale (Donadieu, 2003). Cette approche révèle de nouveaux facteurs de qualité de vie jusqu'alors ignorés : la création de paysage personnalisée, le bien-être lié au sens et au plaisir de cultiver ses propres aliments, le calme et l'isolement induit par les clôtures, les échanges entre voisins et entre générations, l'accueil d'amis dans le jardin, les activités de loisir et de détente, etc. Sur des terrains plus africains, des auteurs montrent que l'agriculture urbaine constitue un élément important de l'identité citadine. Ainsi, loin de ne répondre qu'à des logiques de subsistance ou de commercialisation, l'agriculture urbaine est aussi un « *investissement lucratif* » pour de riches citadins (Chaléard, 1998 ; Sawio, 1995 ; Tacoli, 1998). Chaléard insiste aussi sur l'existence de logiques de loisir ou d'attachement à l'activité agricole chez certains qui vont au-delà d'une logique strictement lucrative : « *des citadins développent des pratiques agricoles en ville non pas dans un but économique, mais pour le plaisir de pratiquer une activité agricole et d'avoir un "lien à la terre"* » (Chaléard, 1998 ; cité par Robineau, 2013, p. 13). Elle constitue un outil d'intégration à la ville (Franck, 2007 ; Robineau, 2013) et peut être présentée comme un élément d'une certaine identité urbaine (Calas, 1999). Sous une perspective différente, l'agriculture urbaine peut être une source de nuisances pour les résidents du voisinage. Le travail de recyclage des ordures urbaines, la circulation des fournisseurs et commerçants, le stockage des matières fertilisantes, la circulation du bétail ou les activités annexes comme l'abatage sont autant d'éléments de la filière de production qui peuvent provoquer des réactions de rejet, de dénonciation voire de mobilisation collective de la part de citadins riverains des espaces agricoles.

Sous d'autres horizons, en Amérique du Nord principalement, les travaux portant sur la justice alimentaire et environnementale démontrent le rôle actif de l'activité agricole dans certains mouvements citadins. Ils ont été portés par l'étude du *food movement* aux États-Unis. Ce mouvement de désobéissance civile, né dans les années 1970 à New York, vise à favoriser la sécurité alimentaire dans les quartiers défavorisés considérés comme des déserts nutritionnels ou *food desert*[4] (Boulianne, 1998 ; Cummins & Macintyre, 2002 ; Paddeu, 2012). Ces travaux s'intéressent particulièrement aux *community garden* ou jardins partagés (en France). Ils abordent la dimension citoyenne et militante de la pratique agricole urbaine et insistent sur le rôle social et politique du jardin. Le jardin urbain est à ce titre un lieu de production alimentaire pour les plus pauvres (Paddeu, 2012), de militantisme pour la justice

4 Un désert nutritionnel renvoie à la difficulté de se procurer une alimentation saine à un prix abordable.

sociale (Reynolds & Cohen, 2016), mais aussi un lieu de réappropriation de l'espace urbain (Duchemin, 2015 ; Fol & Pflieger, 2010). Dans cette optique, l'agriculture urbaine est présentée comme une démarche contestataire de transition vers des modèles plus durables d'urbanisation (Blay-Palmer *et al.*, 2016 ; Vidal & Fleury, 2009). Les mouvements plus ou moins contestataires de réintroduction de nature et de « comestibilisation » des villes américaines et européennes qui se sont développées depuis les cinq dernières années (citons par exemple : *Incredible edibles*/ Les incroyables comestibles, *guerilla grafters*/greffeurs guerilleros, *seed bombing*/bombes de graines) tendent à entériner la dimension militante et transgressive de certaines manifestations de l'agriculture urbaine[5]. Ces auteurs insistent sur les nouvelles formes d'urbanité et de citadinité produites par les citadins à travers une pratique agricole de jardins partagés. Ce sont des espaces ouverts, végétalisés, favorisant les échanges et de nouvelles formes de citoyenneté (Demailly, 2014).

Ainsi, si l'insertion de l'agriculture dans une politique municipale est plutôt envisagée de façon descendante pour inciter les décideurs publics à donner officiellement une place à cette activité dans les schémas d'aménagement et les politiques sectorielles, d'autres recherches invitent à interroger son rôle actif dans l'aménagement et les mobilisations des citadins. Duvernoy, Jarrige, Moustier et Serrano prennent acte de la difficulté à convaincre les pouvoirs publics du bien-fondé d'une politique agricole urbaine. Ils s'interrogent dès lors sur les conditions d'émergence de « *groupes d'intérêt porteurs de "la défense de l'agriculture comme bien public"* » (Duvernoy *et al.*, 2005) dans la conclusion d'un article comparant des dispositifs d'intégration de l'agriculture à la ville dans différentes parties du monde. Ces groupes d'intérêts seraient à l'initiative des politiques agricoles urbaines. Ces conclusions ouvrent des perspectives de recherche quant au rôle de l'agriculture urbaine comme moteur d'engagement politique et de mobilisations collectives.

De cette revue de littérature et de mon expérience du Master est née la question initiale de la thèse. Elle portait sur la contribution de l'agriculture à l'aménagement et la gestion dans la commune. Il s'agissait au départ de comprendre les « *compétences de citadins* » des agriculteurs (Berry-Chikhaoui, 2009), ou, autrement dit, comment les agriculteurs se faisaient urbanistes pour produire des quartiers singuliers : les quartiers agricoles dans la ville.

5 Le 11 avril 2016, la destruction par les forces de l'ordre du potager mis en place par le mouvement « nuit debout » sur la place de la République, témoigne de la dimension transgressive que peut prendre l'agriculture en ville.

1.2. Vers une approche territoriale de l'agriculture urbaine

Pour répondre à cette problématique, j'ai dû prendre de la distance avec l'approche sectorielle adoptée en master pour une approche plus territoriale. Je suis « sorti » des jardins maraîchers pour interroger les autres habitants, enquêter sur l'ensemble des structures impliquées dans l'aménagement, la gestion quotidienne et la régulation des usages de l'espace public. Cela permettait de dépasser l'accumulation de stratégies individuelles et familiales pour comprendre le fonctionnement global des quartiers. L'agriculture et les agriculteurs sont progressivement devenus secondaires, au regard de l'ensemble des éléments qui semblaient concourir à produire la ville. L'identification et la connaissance de ceux-ci apparaissaient nécessaires pour mieux comprendre la production des quartiers.

La confrontation de mes interrogations initiales avec les premières informations recueillies lors de l'enquête de terrain exploratoire m'a amené à reformuler mes questionnements et surtout à les élargir. Si l'agriculture demeure une caractéristique importante de ces quartiers, se focaliser sur les seules interventions des agriculteurs laissait dans l'ombre de nombreux phénomènes concourant à expliquer leurs processus d'urbanisation. Ce sont aussi des espaces accueillants des équipements d'envergure métropolitaine. Ils font face à une urbanisation rapide et massive qui modifie la composition de leur population et tend à minorer la part des familles d'agriculteurs. Par ailleurs, les processus d'urbanisation y sont peu régulés par les pouvoirs publics.

En effet, à l'échelle du continent, les ceintures agricoles constituent l'exutoire principal de la croissance démographique des villes. L'Afrique de l'Ouest a vu sa population multiplier par 10 sur près d'un siècle : d'environ 30 millions d'habitants en 1900 (Courtin & Guengant, 2011), elle compterait 353 millions d'habitants en 2015 (United Nations, 2015). Au Sénégal, cette croissance est alimentée par un accroissement naturel général qui demeure fort malgré une entrée en transition démographique lente, mais inéluctable. La jeunesse de la population sénégalaise, dont 42 % environ ont moins de 15 ans en 2017 (projection ANSD à partir du RGPHAE de 2013), explique le maintien d'une croissance forte malgré une diminution progressive de l'indice de fécondité qui passe de 7,0 à la fin des années 1970 à 4,7 en 2008 (United Nations, 2015). Cette croissance rapide et massive se traduit globalement par une densification du peuplement rural, mais surtout par une urbanisation exceptionnelle (AFD & SEDET, 2008) : la population urbaine représentait 8,4 % de la population du sous-continent en 1950 contre 45,1 % en 2014 (United Nations, 2014). L'urbanisation est présentée comme la transformation « *la plus spectaculaire* » qui ait affecté l'Afrique subsaharienne depuis

1950 (Dubresson *et al.*, 2011, p. 143). Les enjeux en matière d'urbanisme sont importants : il faut loger dans de bonnes conditions et appuyer les activités économiques d'une population croissante dans des villes qui se sont principalement construites sur les surplus des activités agricoles et des activités d'extraction, sur des nœuds d'exportation des matières premières et sur des fonctions administratives et politiques, plutôt qu'autour de centres industriels.

En conséquence, les investissements et l'encadrement publics, en particulier au Sénégal, se sont concentrés sur des politiques de rattrapage des équipements des quartiers centraux densément peuplés ou vitrines touristiques (Piermay & Sarr, 2007 ; Sarr, 2000, 2007). Les ceintures périphériques des villes souffrent dès lors d'une situation de sous-investissement et de sous-encadrement aggravée par une pression accrue de l'urbanisation. Seuls l'entretien et la création d'équipements indispensables, mais encombrants et sources de nuisances font l'objet d'investissement public (équipements industriels, grandes infrastructures de communication, décharges). Elles s'apparentent à des espaces de servitude de la ville-centre dans lesquels l'autorité publique intervient peu pour réguler et aménager le cadre de vie (habitats, services locaux, réseaux techniques).

Le regard porté par l'administration sur l'agriculture aggrave cette situation. Ainsi, dans les discours et documents de planification, les zones agricoles sont soit rejetées, soit tolérées, mais rarement reconnues et protégées (Aubry *et al.*, 2008 ; Drechsel & Dongus, 2010 ; Moustier & Fall, 2004 ; Moustier & Pages, 1997). Certains auteurs y voient la persistance de perceptions négatives de l'agriculture urbaine dans l'idéologie des décideurs : dichotomie entre modernité et agriculture (Guèye *et al.*, 2009), persistance d'une idéologie hygiéniste (Goerg *et al.*, 2012), activité sale qui dégrade l'image de la ville (Le Gall, 2013). Par ailleurs, les espaces en périphérie des villes demeurent perçus comme des réserves foncières (Nkambwe & Arnberg, 1996). Cependant, conscients qu'elle est une stratégie d'atténuation des effets de la crise, les pouvoirs municipaux tolèrent l'agriculture. Certains auteurs notent une évolution de ce regard sous l'influence des organisations internationales intervenant dans la gouvernance des villes (Dubelling & Merzthal, 2006) qui, à la suite des plans d'ajustement structurel et de la crise urbaine dans les années 1980-1990[6], se saisissent de l'agriculture comme un levier de développement en ville. C'est le cas de la FAO dès 1996 (FAO, 1996). Pagès note que l'agriculture urbaine est alors « *souvent présentée comme*

6 La conjonction de divers phénomènes « *des ruptures catastrophiques (sécheresses, famines, guerres…) et des déséquilibres"structurels"(baisse du PNB, endettement, corruption…)* » (Le Bris, 1991, p. 62), conduisent à des situations de « *sous-équipement,* [de] *sous-administration,* [de] *dégradation de l'environnement urbain,* [d'] *éclatement spatial des villes* » (Le Bris, 1991, p. 64) regroupées sous le vocable de crise urbaine dans les années 1980-1990.

une réponse ingénieuse, locale, héroïque aux rigueurs de l'ajustement structurel qui constitue, pour les pauvres et spécialement les femmes, une clé pour s'en sortir » (Pages, 2002, p. 41). Avec l'essor du cadre de pensée du développement durable dans ces institutions, l'agriculture urbaine se pare de nombreuses vertus écologiques (Sachs, 1996) et devient un levier de développement durable des villes (FAO, 2012)[7] en particulier grâce au travail d'identification et de mesure de la multifonctionnalité de cette agriculture. Les institutions de coopération internationales associent au développement économique et aux injonctions environnementales, une préoccupation croissante envers le fonctionnement politique à travers des conditions de démocratisation et de participation citoyenne pour l'obtention des aides (Chauveau *et al.*, 2001 ; Coussy, 2001) ou les accords de coopération commerciale[8].

Ainsi, ces périphéries agricoles semblent former des espaces subalternes au sens où leurs habitants subissent l'initiative politique d'acteurs extérieurs et où les dynamiques d'urbanisation qui s'y déploient semblent menacer inéluctablement la cohabitation entre l'agriculture et la ville.

La permanence d'une forte présence agricole dans des fronts d'urbanisation peu régulés par les pouvoirs publics n'est pas anodine. De nombreux travaux mettent en avant l'importance de la sécurisation foncière dans le développement d'une agriculture urbaine en Afrique (Dauvergne, 2010 ; Guèye *et al.*, 2009 ; Nkambwe & Arnberg, 1996). En effet, dans des contextes d'expansion rapide de villes, la terre fait l'objet d'une concurrence très forte entre activité agricole et usage pour l'habitat et les équipements. De ce fait, plusieurs analyses spatiales montrent que si le maraîchage s'intensifie avec l'étalement urbain, dans le même temps, des terrains cultivables disparaissent sous la pression de l'urbanisation (Mèvo Guézo Kedowide *et al.*, 2010). Ainsi, le critère de concurrence sur les ressources précise la définition de l'agriculture urbaine : « n*ous entendrons par agriculture urbaine, les activités agricoles localisées dans la ville et sa périphérie, pour lesquelles il existe une alternative entre usage agricole et urbain non agricole des ressources* » (Smith *et al.*, 2004).

7 Le cadre de pensée de la ville durable a été formalisé dans l'ouvrage « Quelles villes, pour quel développement ? » de Sachs, qui propose dès 1996 une approche écosystémique de la ville donnant une place importante aux activités agricoles (Sachs, 1996). Plus récemment, Paquot réactualise cette critique et invite à appuyer l'urbanisme durable sur les activités agricoles (Paquot, 2016).

8 La convention de Lomé (1979) et particulièrement les accords de Cotonou (2000), des accords de coopération commercial entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) sont les premiers accords commerciaux intégrant explicitement des conditionnalités politiques (réformes institutionnelles, participation de la population) à l'obtention des aides.

Cette revue de littérature permet de relever deux axes de recherche féconds pour comprendre la contribution de l'agriculture à la construction de la ville. D'une part, il y a la question des interactions entre des décideurs nationaux et municipaux peu favorables à l'agriculture urbaine et des organismes d'aide au développement qui la promeuvent à travers les projets qu'ils financent. Y a-t-il une évolution des représentations des décideurs vers une reconnaissance de l'utilité et donc du bien-fondé de la présence d'agriculture dans leur ville ? Dans ce conflit de représentation, n'y aurait-il pas une carte à jouer pour les défenseurs de l'agriculture urbaine afin de s'émanciper de l'opposition des administrations nationales ? D'autre part se pose la question du rôle mobilisateur de l'agriculture auprès des citadins. Deux dimensions sont à distinguer dans cette question. Dans une dimension cognitive : l'agriculture par ses externalités tant objectivement mesurables que subjectives pourrait constituer un motif de mobilisation des citadins en vue de la protéger ou au contraire de revendiquer un encadrement plus fort de pratiques sources de nuisances. Cette dimension cognitive ne peut être questionnée sans interroger les ressources matérielles et organisationnelles dont disposeraient les habitants pour se mobiliser. En effet, sans un minimum de structures associatives et de ressources politiques, les revendications de transitions vers un modèle de ville plus durable ou plus juste peineraient à se diffuser dans la société et à produire des actions collectives concrètes.

Toutefois, à trop se focaliser sur l'agriculture, on biaise le recueil (en influençant les interlocuteurs) et l'analyse des données en surestimant son importance parmi l'ensemble des facteurs qui concourent à produire l'espace urbain. Ainsi, pour comprendre comment l'agriculture participe à construire le quartier, je devais comprendre plus largement les modalités de maîtrise de l'urbanisation dans ces quartiers pour ensuite y voir la part qu'y prend l'agriculture. Il fallait donc que je reprenne à mon compte les questions posées par Émile Le Bris en introduction du colloque de Ouagadougou (1991) sur la maîtrise du développement urbain en Afrique : « *Pour qui et par qui se fait la ville ? Au nom de quelle autorité et en fonction de quel ordre s'exerce la maîtrise du développement urbain ?* » (Le Bris *et al.*, 1991a). C'est donc vers la question plus générale des modalités de maîtrise de l'urbanisation des quartiers agricoles délaissés par les pouvoirs publics que mon regard s'est tourné.

1.3. L'étude de la production des quartiers agricoles

Déplacer la focale de l'agriculture vers l'urbain nécessite de définir les espaces où se pratique cette agriculture imbriquée dans les espaces habités. La géographie agraire propose les concepts de terroirs pour décrire les aires où interagissent des techniques et un milieu spécifiques (Lebeau, 1969, p. 10) et celui de finage pour définir l'espace exploité par une communauté agricole (Lebeau, 1969, p. 9). L'idée de terroir urbain avait été avancée par Vennetier et Sautter (Sautter, 1973 ; Vennetier, 1961), mais ces typologies d'espace sont trop limitées à la dimension agronomique et technique. L'idée de finage urbain est séduisante, mais demeure limitée, car implicitement, elle véhicule l'image d'un territoire entièrement façonné par une communauté de cultivateurs, ce qui s'avère problématique en ville. Je propose donc d'utiliser le terme de quartier agricole pour identifier ces espaces intra-urbains qui se caractérisent par une fonction de production agricole marquée dans le paysage, une morphologie et possiblement une composition sociale particulière à l'échelle d'une agglomération. La notion de quartier (Brunet *et al.*, 2005, p. 411 ; Lévy & Lussault, 2003, p. 758-760) implique aussi potentiellement une certaine identité de ses habitants, un référentiel spatial, une certaine appropriation idéelle de cette portion de l'agglomération qui s'appuierait sur le vécu et les spécificités de la présence agricole. Enfin, par la présence de lieux cultivés, un quartier agricole se distingue par les modes d'habiter et les pratiques de ces lieux par ses habitants. Le quartier se distingue souvent du découpage administratif (appelé aussi quartier), car il correspond plutôt à un espace vécu, défini et borné par les habitants.

À ce titre, les approches plus psycho-géographique le définissent comme « *une ou des portions de la ville, qui est ou sont les plus accessibles psychologiquement par l'individu, à l'intérieur desquels il accepterait plus facilement de se déplacer et dans lesquels les distances seraient subjectivement condensées* » (Fauteux, 1975, cité par Bailly, 1977, p. 88). Toutefois, cette définition est par trop individualisante, il y aurait autant de quartiers que d'individus. Retenons tout de même que le quartier est un espace relativement restreint, car correspondant au vécu quotidien de ses habitants. C'est un espace familier pour celui qui y réside ou y travaille. Ajouter l'adjectif agricole suggère une certaine concentration d'activités agraires dans ce quartier, participant à l'identité, au paysage et aux modes de vie de ses habitants, mais aussi à la construction des rapports interpersonnels, des interactions sociales locales et des rapports aux institutions.

Enfin, le quartier est un territoire dans la mesure où il fait l'objet d'un sentiment d'appartenance, il n'existe que si ses habitants ont « *une certaine conscience d' "être du*

quartier" » (Brunet *et al.*, 2005, p. 411). Il suggère aussi l'idée de communauté ou de construction collective qui va au-delà de l'espace familier et des relations de voisinage. Pour faire une « *vie de quartier* [il faut] *souder ensemble les gens d'une rue ou d'un groupe de rues par autre chose qu'une simple connivence, mais une exigence ou un combat* » (Perec, 2000, p. 115). À ce titre, le quartier peut être un objet politique, un objet d'action collective, de revendication. Le quartier est l'entité socio-spatiale de base de la politique municipale en tant qu'échelon d'administration autant qu'échelon de base de la vie quotidienne des habitants. Il constitue donc l'échelle d'analyse que je vais privilégier, car il fait le lien entre les actions ordinaires des habitants, l'entretien quotidien du voisinage, et le champ politique municipal.

Le quartier constitue, par ailleurs, un échelon politique important à Saint-Louis. En effet, depuis 1995, les quartiers administratifs ont été dotés d'une instance de gouvernance participative, les conseils de quartier qui fédèrent des représentants des différentes associations locales, opérateurs privés résidents et représentants politiques (délégués de quartiers, élus municipaux résidents). Ces conseils de quartier ont pour fonction de coordonner les actions de leurs membres et d'assurer l'élaboration et la mise en œuvre de différents projets relatifs à l'aménagement et la gestion du territoire local (construction et exploitation de petits équipements collectifs, des services de collecte de déchets solides, des postes de santé, etc.). Ils sont aussi un intermédiaire privilégié pour la municipalité ou les organisations extérieures d'appui aux projets de développement. Ils assurent de ce fait le lien entre la population locale et les intervenants d'échelon supérieur dans l'aménagement et la gestion urbaine.

2. La maîtrise de l'urbanisation

Cadre théorique

Le terme de **maîtrise** est ici utilisé pour définir l'ensemble des interventions d'une société ou d'un groupe social sur une portion de l'espace[9]. Je l'ai préféré au terme générique d'aménagement du territoire, car, bien que pouvant être défini d'une manière très large comme « *les pratiques spatiales d'un groupe social sur son territoire* » (Le Berre, 1992, p.

9 La maîtrise du territoire ne doit pas être confondue avec la notion de contrôle du territoire relevant plutôt de la géopolitique et des relations internationales et décrivant à des échelons plutôt nationaux les modalités de protections des frontières ou de renforcement de l'autorité d'un État sur son territoire à travers un maillage administratif à différents échelons (Claval, 1976 ; Raffestin, 1980).

610), ou comme l'action « *volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire* » (Brunet *et al.*, 2005, p. 29), l'aménagement du territoire évoque l'action volontariste d'un État, la planification des interventions, ou la seule création de nouveaux équipements dans les différents dictionnaires de géographie (Brunet *et al.*, 2005 ; George & Viers, 1974 ; Lévy & Lussault, 2003). L'expression aménagement du territoire est donc très connotée à un modèle particulier de maîtrise du territoire : le modèle de planification par l'État et les administrations publiques propre à certains pays comme la France. Il n'a d'ailleurs pas toujours d'équivalent dans d'autres langues. C'est ainsi que l'expression « *maîtriser le développement urbain* » a été privilégiée comme thème d'un important colloque sur les villes africaines (Le Bris *et al.*, 1991a) afin de marquer la rupture actuelle avec le modèle planificateur et tenir compte de l'émergence de logiques gestionnaires ou participatives dans le gouvernement des villes africaines[10].

L'importance des espaces en marge de la planification officielle et des règlements administratifs dans les villes africaines pose un second problème dans l'usage du terme aménagement. Les qualificatifs d'informel, de spontané, d'anarchique, relève d'une généralisation abusive et d'un contresens quant au caractère ordonné, régulé, programmé de certaines interventions décidées collectivement par des habitants en dehors des règles et procédures administratives et légales. Associer le qualificatif d'informel au terme d'aménagement soulève d'autres problèmes. Il s'inscrit dans une vision dualiste du fonctionnement des sociétés distinguant d'un côté les dispositifs officiels reconnus par l'État et de l'autre les dispositifs indépendants du cadre réglementaire. La notion d'informalité a accompagné les études portant sur la faillite de l'État à la suite des crises urbaines et de la mise en place des plans d'ajustement structurel en Afrique dans les années 1980. Les géographes se sont particulièrement intéressés au déploiement spatial de l'informalité dans les villes. Des approches territoriales ont ainsi distingué la ville formelle aménagée, gérée et régulée par l'État de la ville informelle caractérisé par les dysfonctionnements et l'anomie. Toutefois, cette approche dualiste ne résiste pas à l'épreuve du terrain (Bautès & Collectif INVERSES, 2004) dans la mesure où les pratiques formelles et informelles semblent étroitement mêlées (Yapi-Diahou, 1994), l'écart entre la norme explicite et les

10 Récemment, au vu du bilan mitigé de la gestion au « coup par coup » de la ville, la logique de planification unitaire de la ville semble de nouveau à l'agenda, mais en laissant une place plus grande aux investisseurs privés et à la société civile. Ainsi, la Banque Mondiale insiste sur l'importance de coordonner les programmes des différents acteurs publics et privés à travers des outils de planification dans l'introduction de son rapport sur la gouvernance de 2017 : « Urban development that stems from coordinated planning and investment by coalitions of developers, bureaucrats, citizens, and politicians can lead to cities that are centers of growth, innovation, and productivity » (World Bank Group, 2017, p. 3).

fonctionnements réels est grand (Le Bris *et al.*, 1991a ; Winter *et al.*, 2001) et leur distinction très dépendante du contexte juridique et politique local (McFarlane, 2012). De ce fait, le terme de maîtrise semble plus indiqué pour décrire des situations où il n'y pas de rupture réelle entre formel et informel. Il invite à prendre de la distance avec une conception réductrice de la production urbaine et de ses dysfonctionnements, qui envisage le citadin "ordinaire" comme un utilisateur passif de la ville, un non-acteur (Fouquet & Goerg, 2018). Cette conception occidentalo-centrée de la ville « *empêche de saisir les dynamiques à l'œuvre localement et plus particulièrement de concevoir la ville africaine comme un lieu de politisation* » (Choplin & Ciavolella, 2018, p. 108). Ce terme permet ainsi de mettre sur le même plan l'urbanisme institutionnel et l'urbanisme "par le bas" (Ben Arrous & Ki-Zerbo, 2009). Les pratiques en marge des règles administratives construisent tout autant la ville comme le montrent nombre d'auteurs à travers les « *compétences de citadins* » (Berry-Chikhaoui, 2009), « *l'urbanisme subalterne* » (Choplin & Ciavolella, 2018 ; Roy, 2011), voire le détournement et le piratage d'une « *société incivile* » (Bayat, 1997 ; Semmoud, 2009).

Le terme de maîtrise de l'urbanisation permet ainsi de s'extraire des conceptions que véhicule implicitement le terme d'aménagement (planification étatique/citadin passif, dualisme formel/informel). Pour conceptualiser ce terme, je me suis inspiré de la théorie de la maîtrise foncière proposée par Étienne Le Roy pour analyser le foncier en Afrique (Le Roy, 1996). Cette approche détaille les différents droits attachés à l'usage et la possession de portion de l'espace et permet de s'extraire de la notion trop réductrice de propriété privée. Chaque individu dispose d'un large éventail de droit par rapport aux portions de sols dont il a l'usage : le simple droit d'accès, le droit de prélèvement, le droit de contrôler l'accès et le prélèvement et enfin lorsque la terre devient un bien marchand, le droit d'*abusus* ou d'aliénation qui correspond au droit de propriété classique du droit occidental (Bouju, 2008). La maîtrise du territoire relève de la même logique dans sa conceptualisation. Au vu de la timidité des interventions institutionnelles et de la faiblesse de la planification, le terme d'aménagement du territoire ne peut s'appliquer à mes terrains, bien qu'il y ait concrètement des formes d'aménagement du territoire. Pour régler ce problème de vocabulaire, j'ai entrepris de décomposer l'ensemble des modalités d'action relevant de l'aménagement du territoire pour pouvoir ensuite observer quels acteurs localement prennent en charge telle ou telle portion de cette compétence. En effet, au même titre que l'étude du foncier en Afrique ne peut se contenter de recenser les terrains faisant l'objet d'un droit de propriété sans

s'intéresser aux terrains illégalement investis, n'étudier que les interventions officielles sur l'aménagement de l'espace urbain ferait l'impasse sur la majeure partie de ces interventions.

Ainsi, dans ce travail, **la maîtrise de l'urbanisation** regroupe **l'ensemble des actions collectives accompagnant les évolutions de l'espace urbain et visant à en ménager les effets indésirables** par :

- son **aménagement** : la planification (dans le double sens de programmation temporelle des actions à entreprendre et de leur spatialisation par le dessin d'un plan), la viabilisation[11] des terrains et la création d'équipements collectifs,
- sa **gestion** : **l'entretien** de l'espace public (le ramassage des déchets, le nettoyage, la réparation des équipements, etc.), ainsi que l'élaboration et le contrôle de l'application de **règles d'usage** (transaction foncière, normes de construction, norme d'appropriation de l'espace, normes sanitaires et environnementales, dispositifs de décision locaux, etc.).

Le terme de maîtrise permet ainsi d'observer le large éventail d'actions collectives des groupes sociaux usant de portion de l'espace urbain qu'ils soient officiellement investis de compétences d'aménagement, de gestion et de régulation ou non. Ainsi, le terme de maîtrise du territoire permet l'analyse des pratiques réelles de production collective de l'espace urbain dans toute leur complexité et dans tous les contextes.

Enfin, ce terme de maîtrise doit beaucoup au Droit à la ville élaboré dans les années 1960 par Lefebvre (1968) pour fournir un cadre d'analyse critique des transformations subies par les villes françaises sous l'influence de logiques marchande et fonctionnaliste durant les trente glorieuses. L'approche de Lefebvre insiste particulièrement sur l'impact des processus d'urbanisation sur le vécu quotidien des habitants et sur les obstacles qu'ils rencontrent pour participer en tant que citoyens à la production même de leurs espaces de vie. Le Droit à la ville est envisagé comme un droit pour les habitants à accéder « *à une vie urbaine avec tous ses services et avantages* » (Lefebvre cité par Bühler *et al.*, 2015). Parmi ces services et avantages, les travaux de Lefebvre insistent particulièrement sur un droit politique : celui de **s'approprier collectivement** l'espace urbain. L'appropriation collective s'inscrit alors dans une logique marxiste et se définit comme la participation à la vie publique ou l'exercice d'un « *pouvoir collectif sur les processus d'urbanisation* » (Harvey, 2011, p. 8). En géographie, le

11 Viabiliser : « *Effectuer l'ensemble des travaux d'aménagement indispensables à l'urbanisation d'un terrain, d'une zone ; rendre habitable, apte à la construction* » (« Viabiliser » par Dendien *et al.*, 2001)

terme d'appropriation est polysémique. Il fait référence à la prise de possession (appropriation matérielle) ou à la familiarisation (appropriation idéelle) avec une portion d'espace (Ripoll & Veschambre, 2006). Bühler, Millian et Darly lui préfèrent le terme de maîtrise pour éviter toute confusion : « *Ces habitants disposent d'un* ***droit à maîtriser leur espace de vie et leur environnement****, à construire et à produire la cité (c'est-à-dire le vivre-ensemble) via la participation aux prises de décisions et l'appropriation de leur cadre de vie* » (Bühler *et al.*, 2015, p. 23). Le Droit à la ville a montré son efficacité pour critiquer l'urbanisme de l'après-guerre en France, caractérisé par des interventions majeures (grands ensembles, villes nouvelles, zonage monofonctionnel), peu sensibles au point de vue des habitants sur le cadre de vie urbain, pilotées par l'État et le capitalisme immobilier français. Dans un contexte plus récent, elle a été reprise pour critiquer les effets de la dérégulation et les processus d'urbanisation néo-libéraux par Harvey (2011, 2014). Ce cadre d'analyse a aussi donné lieu à de nombreux travaux sur les métropoles des pays du Sud (Morange & Spire, 2014) au Brésil (Pereira & Perrin, 2011) ou dans l'Afrique du Sud post-apartheid (Gervais-Lambony, 2013), ainsi que des réflexions sur l'application de ce cadre de lecture sur les espaces ruraux (Bühler *et al.*, 2015). L'intérêt de ce cadre d'analyse étant de dépasser le simple constat des inégalités d'accès aux ressources de l'espace urbain, des injustices résultant des processus d'urbanisation pour interroger les processus politiques qui les produisent et les conditions d'émancipation de la population. Insister sur les habitants et leur vie quotidienne invite à porter l'accent sur leurs propres jugements par rapport aux lieux de vie et d'activités, c'est-à-dire sur les « *aspects de* [leur] *environnement social ou matériel déjà existant ou créés jugés essentiels à* [leur] *existence et à* [leur] *subsistance* » (Harvey, 2014, p. 144). De ce fait, le Droit à la ville met l'accent sur les valeurs d'usage des lieux pour les habitants et critique une planification qui se fonde de plus en plus sur leur valeur marchande. Toutefois, si ces travaux permettent de critiquer l'hégémonie des logiques libérales et leurs effets sur la vie quotidienne des citadins, cette approche par trop structuraliste n'offre pas vraiment d'outils théoriques pour analyser les conditions d'émancipation des habitants. Le Droit à la ville se contente de quelques propositions utopiques sur la ville idéale et achoppe lorsqu'il s'agit de proposer une grille d'analyse des conditions d'émergence et de facilitation d'une participation plus forte des citoyens à la politique à l'échelle de la vie quotidienne. De ce fait, le Droit à la ville est aujourd'hui souvent instrumentalisé (Costes, 2010) pour justifier de simples politiques de construction d'équipement et de logement sans qu'il y ait eu participation réelle des citoyens

au sens ou l'entendrait Arnstein[12] (1969). Harvey tente de proposer une réflexion sur la démocratie participative dans la gestion des communs à différents échelons (Harvey, 2014, chap. 3), mais cette réflexion demeure peu opérationnelle pour le chercheur. J'expliquerai par la suite comment j'ai mobilisé des travaux sur les conditions d'émergences des mouvements sociaux pour pallier ces limites.

En posant le sujet de cette recherche en termes de maîtrise de l'urbanisation, je propose donc de m'intéresser particulièrement aux relations de pouvoirs entre les différents acteurs du gouvernement de la ville et de leurs effets sur le territoire local. Cette approche suppose donc de ne pas préjuger de l'hégémonie de l'un d'eux (l'État planificateur), en particulier en contexte africain et de mettre en avant l'importance de la participation des habitants. Adopter cette approche m'apparaît nécessaire au vu du mode de gouvernement actuel des villes en Afrique subsaharienne et plus spécifiquement au Sénégal.

Les modalités de maîtrise de l'urbanisation héritées de la colonisation en Afrique subsaharienne ont subi de profonds changements depuis les années 1980. De nombreux auteurs notent le passage d'États centralisant les interventions sur l'espace urbain à un « *management contractuel et partenarial* » (Le Bris, 1999, p. 7) coordonné *a minima* par les municipalités et laissant une place plus importante à des collectifs de citadins dans la gestion des affaires de la cité. S'il faut se méfier de toute généralisation à l'échelle d'un continent formé d'États dont l'histoire et les institutions sont diverses, certains éléments de contextes sont partagés : un croît démographique et une urbanisation importante, des héritages de la colonisation européenne et une forte ingérence d'institutions extérieures dans le fonctionnement des États, à travers des aides accordées dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Les plans d'ajustement structurel mis en œuvre par les institutions de Bretton Woods dès 1980, visaient à favoriser l'essor d'un secteur privé censé être plus efficace que les États pour assurer la croissance économique. Une croissance qui, par ruissellement, aurait profité à

12 Dans un célèbre article Arnstein propose une échelle d'évaluation de la participation des citoyens dans un dispositif politique (Arnstein, 1969). Selon lui, la participation réelle suppose *a minima* une relation partenariale, c'est-à-dire quand les citoyens et les détenteurs du pouvoir « *conviennent de partager les responsabilités en matière de planification et de prise de décisions par l'entremise de structures telles que les conseils d'orientation, les comités de planification ainsi que les mécanismes de résolution des conflits/blocages. Une fois qu'il y a consensus autour des règles de base, elles ne doivent pas être modifiées de manière unilatérale* » (traduction personnelle de « *They agree to share planning and decision-making responsibilities through such structures as joint policy boards, planning committees and mechanisms for resolving impasses. After the groundrules have been established through some form of give-and-take, they are not subject to unilateral change* »).

l'ensemble de la population. Toutefois en rognant drastiquement la marge de manœuvre de l'État et les processus de redistribution des richesses à travers la suppression de nombreux postes de fonctionnaires, ces programmes n'ont eu pour effet que d'aggraver la situation : endettement des États, diminution draconienne des investissements publics, détérioration des indicateurs de santé et d'éducation, accroissement de la pauvreté, développement de l'économie informelle (Hugon, 2008, p. 86). Globalement, depuis les années 1980, la situation est marquée par une instabilité économique, sociale et politique. L'instabilité économique est d'autant plus forte que la plus grande part des surplus provient de l'exportation de produits de l'extraction ou de l'agriculture dont les prix sont très volatils sur les marchés mondiaux. L'essor du chômage, en particulier dans des villes minières et administratives, s'est accompagné de l'essor des activités informelles, de la pluriactivité, de la mobilité nationale et internationale, et certains auteurs notent une généralisation des phénomènes de clientélisme politique (Chauveau *et al.*, 2001). Enfin, la mise en œuvre des politiques publiques est étroitement dépendante d'appuis financiers extérieurs et inféodée à des normes de fonctionnement et d'évaluation imposées par le bailleur (Biagotti & Quantin, 2001). Les injonctions à une gestion plus économe des affaires publiques s'accompagnent de la mise en œuvre de réformes de fond de l'organisation de l'État : décentralisation, participation des citoyens, libéralisation. En parallèle, des initiatives collectives viennent compenser les carences de l'État et du secteur privé lucratif principalement en matière d'emploi et de services collectifs. La gestion d'une large part des services publics dans les marges les moins rentables est partagée avec le secteur privé associatif ou coopératif, ou directement assumé par le privé sans intervention de l'État (Diop & Benoist, 2007 ; Favreau *et al.*, 2007 ; Jaglin, 1991, 1998, 2007 ; Lévy, 2001 ; Osmont, 1998 ; Wade, 2009).

En matière de gestion des affaires publiques en ville, ce contexte produit un mode de gouvernement particulier dénommé "gouvernance urbaine". Ce terme est principalement utilisé aujourd'hui par les institutions de coopération internationales pour décrire des modes de coordination plus horizontale des interventions d'acteurs pluriels aux pouvoirs inégaux (Rey-Valette *et al.*, 2010 ; Stren, 2004).

Le terme de gouvernance a deux acceptions. La première renvoie à la forme du régime politique – c'est alors un anglicisme synonyme de "mode de gouvernement". Cette définition indique que le terme fait référence à un aspect bien précis du fait politique : les instruments par lesquels l'autorité est exercée sur un territoire. De ce fait, une seconde définition plus précise du terme renvoie à « *la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et*

les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt » (Bail, 1996). Cette définition de la gouvernance constitue une avancée par rapport aux approches centrées sur les procédures institutionnelles plus séquentielles trop mécaniques et trop simplistes. À l'opposé de ces approches, la notion de gouvernance intègre l'idée que les décisions publiques ne sont pas seulement des décisions d'État, mais une construction collective d'acteurs divers en interaction (Hassenteufel, 2008, p. 115) aux intérêts parfois antagoniques. Ainsi, comprendre la maîtrise d'un espace urbain suppose de s'intéresser aux réseaux d'action publique. « *Les réseaux* [d'action publique] *sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et intérêts. Ces réseaux jouent un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique* » (Le Galès & Thatcher, 1995, p. 14). Cela correspond à un régime de gouvernement particulier dans lequel « *une pluralité de partenaires qui ne sont pas liés par des rapports hiérarchiques négocient et se coordonnent en permanence pour résoudre les problèmes* » (Van Campenhoudt, 2010, p. 12). Le gouvernement n'est plus le monopole de l'État et de ses institutions spécialisées et segmentées, mais un processus interactif entre des agences publics et des organismes privés (du secteur lucratif ou non). Les institutions publiques deviennent garantes de la coordination entre différents acteurs aux « *identités multiples et aux ressources* […] *asymétriques* » (Rey-Valette *et al.*, 2014, p. 69) à travers la mise en œuvre de dispositifs permettant l'arbitrage et l'action conjointe de ces acteurs face à un problème public. Pour ce faire, une grande diversité de dispositifs est créée. La gouvernance insiste sur les instruments, la boîte à outils, les dispositifs permettant d'atteindre une décision acceptée par chacun. C'est une approche instrumentale et dépolitisée qui par « *une liste très impressionnante et extensible de recettes managériales ou d'instruments* [est] *supposés apporter des réponses appropriées à la crise des politiques démocratiques traditionnelles, centrées sur l'autorité de l'État* » (Theys, 2002, p. 4).

Le terme de gouvernance permet ainsi de centrer l'analyse sur les instruments qui organisent les interactions entre acteurs, leurs contradictions et les moyens mis en œuvre pour arbitrer leurs antagonismes. Il s'agit somme toute de la régulation et de la coordination de ces

interactions. L'autorité publique se positionne alors comme arbitre et médiateur (légitimé par le suffrage des citoyens) des négociations entre acteurs privés (Lorrain, 1998). Mobiliser la gouvernance à des fins analytiques permet de cartographier les acteurs qui participent à la gestion, de mettre en évidence leurs actions réelles en comparaison de leurs attributions institutionnelles, les échelles de ces actions et de porter le regard sur leurs interactions. Cette approche par les instruments et les jeux d'acteurs a une utilité à condition de bien apprécier ces limites et de la distinguer des présupposés normatifs qu'elle véhicule à travers l'idée de "bonne gouvernance" (*cf.* Encadré 1. p.32).

Encadré 1. Les présupposés normatifs de la « bonne gouvernance »

Des solutions managériales universelles ?

Un premier jeu de critiques du concept de gouvernance concerne son caractère trop restrictif pour l'analyse politique. Première critique, les outils de la gouvernance ne sont pas universels et la réussite ou l'échec de certains programmes dépend aussi du contexte dans lequel ils sont mis en œuvre : du niveau de gouvernabilité. Ainsi, dans des situations très controversées, sans solutions praticables, lorsque l'asymétrie entre acteurs est très forte ou lorsque les acteurs sont très nombreux, lorsque les institutions publiques n'ont pas les moyens de coordonner ou d'arbitrer, le niveau de gouvernabilité est très faible. De ce fait, dans ces contextes, le gouvernement par coordination des interactions entre acteurs multiples est rare et inefficace : « *Les processus de gouvernement ne sont pas dissociables des contextes structurels dans lesquels ils se déroulent* » (Theys, 2002, p. 7).

Une forme de gouvernement apolitique ?

La deuxième critique porte sur l'apparente neutralité idéologique de la gouvernance. Ce concept découle directement d'une « *conception managériale des systèmes politiques pour laquelle il s'agit essentiellement de trouver des solutions pragmatiques à des défaillances de marché ou d'intervention publique* » (Theys, 2002, p. 7). En insistant sur les instruments et procédures d'élaboration de la politique, cette approche porte une vision apparemment apolitique et cybernétique, le gouvernement s'apparenterait à « *un ensemble fonctionnel d'instruments de contrôle et de guidage* » (Theys, 2002, p. 7). L'idée centrale consiste à « *rendre techniques les problèmes politiques* » (Osmont, 1998, p. 24). La neutralité des outils peut être critiquée grâce au concept de gouvernementalité développé par Foucault (Foucault, 2004a [1978-1979], 2004b [1977-1978]). La gouvernementalité met l'accent sur les idéologies, le cadre ou la raison politique qui sous-tendent les différentes formes de gouvernement aux différentes époques, que Foucault désigne par le terme de "régime de vérité". L'approche très instrumentale du gouvernement que suppose la gouvernance, désignerait alors l'avatar le plus récent d'un art de gouverner libéral et individualiste (Theys, 2002, p. 9) mâtiné de fonctionnements en réseaux non hiérarchisés plus ou moins auto-organisés, de démocratie plus participative et de références aux préconisations d'experts. Une idéologie hégémonique qui se transmet par les injonctions et modèles d'organisation des institutions de Bretton Woods (Osmont, 1998), et qui se perpétue par la mise en place d'outils coercitifs dont celui de la

conditionnalité des aides, s'ingérant dans les modes d'organisation sociale des bénéficiaires et imposant ses propres normes de fonctionnement (Chauveau *et al.*, 2001 ; Coussy, 2001). Dans une approche critique portant plutôt sur des terrains occidentaux, Harvey propose d'appeler ce modèle, « *entrepreneurialisme urbain* » défini comme une « *structure de comportement qui rassemble, au sein de la gouvernance urbaine, des puissances étatiques (locales, métropolitaines, régionales, nationales ou supranationales), un très large éventail d'organisations issues de la société civile (chambres de commerce, églises, institutions d'éducations et de recherche, groupes communautaires, ONG, et ainsi de suite), ainsi que des intérêts privés (particuliers ou entreprises), pour former des coalitions visant à promouvoir ou à gérer le développement urbain/régional* » (Harvey, 2008, p. 39-40). Le choix du terme ''entrepreneurialisme'' rend bien compte des finalités marchandes et des logiques managériales qui ont cours dans ce mode de gouvernement.

Si l'analyse des interactions entre les acteurs des réseaux d'action publique apparaît pertinente, ne se concentrer que sur les instruments officiels régulant les interactions (les dispositifs de gouvernance) est insuffisant, comme le montrent de nombreuses études en Afrique. Cela ne tient compte ni de l'instabilité du contexte, ni de « *l'écart important subsistant entre les règles officielles, rationnellement définies, et les pratiques urbaines réelles* » (Le Bris *et al.*, 1991a, p. 21).

Le travail de Jaglin (1998) sur l'Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie et Zambie) montre bien les limites d'une approche instrumentale appliquée à l'analyse des politiques d'accès aux services urbains. Ce n'est pas tant les problèmes dans les procédures qu'elle relève, que l'instabilité du contexte dans lequel elles sont mises en œuvre : « *à l'échelle locale, la fragilité et l'étroitesse des bases économiques, le déficit des compétences technico-administratives sapent la crédibilité de nombreuses collectivités, leurs capacités à négocier et à piloter des partenariats équilibrés et, partant, la survie du système de gouvernance local* » (Jaglin, 1998, p. 33). Ces contextes sont marqués par la fin des politiques de ségrégation raciale, une pression urbaine couplée à une croissance de la pauvreté très forte et une très faible capacité d'investissement des pouvoirs publics, qui les oblige à nouer des partenariats avec le secteur privé et obtenir des appuis financiers auprès de bailleurs sans pour autant grever leur légitimité. Équation insoluble dont Jaglin montre les effets pervers en termes d'équité d'accès aux services collectifs. Elle soulève en particulier l'importance des pratiques des agents de terrains et du secteur privé non lucratif dans le maintien d'une certaine redistribution et péréquation et le rôle central des collectifs d'habitants qui « *assurent de facto la régulation des mécanismes d'urbanisation* » (Jaglin, 1998, p. 28) et viennent heurter la légitimité des élus. Elle montre en particulier l'importance des dispositifs de participation à

travers lesquels les citadins sont invités à participer à l'élaboration d'une politique à échelon local. Toutefois, elle insiste sur les problèmes de coordination ou de régulation d'ensemble entre les différents dispositifs. Cela se manifeste par :

- une absence de définition précise et cohérente des compétences attribuées aux différents intervenants qui aboutit à des conflits dans la répartition des responsabilités,
- une implication croissante d'acteurs privés à visée lucrative qui se concentre sur les secteurs les plus rentables des services urbains au détriment des populations les plus pauvres et des territoires les plus démunis,
- les difficultés que rencontrent les structures de participation pour aboutir à des décisions consensuelles les empêchant d'obtenir des financements,
- l'inadéquation entre les logiques de fonctionnements des professionnels de la gestion urbaine et des structures communautaires.

Ce travail d'analyse suppose d'interroger les interactions réelles entre habitants et décideurs et non plus simplement leurs seules compétences réglementaires. Ainsi, en analysant des situations concrètes de régulation du foncier à Abidjan, Yapi-Diahou explique les raisons du maintien de l'écart entre la norme et la réalité. La législation foncière urbaine et les normes d'aménagement ne sont pas respectées, car la municipalité ne dispose pas de moyens nécessaires au contrôle de l'application de ces règles et surtout, n'est pas en mesure de proposer des solutions légales aux besoins des contrevenants (Yapi-Diahou, 2001). Ainsi, « *Par la politique du laisser-faire, les collectivités publiques se rendent donc complices des fabricants de friches et des contrevenants à l'assainissement de l'environnement et du cadre de vie citadins. À la vérité, l'État comme les communes y sont bien obligés. Car les technologies d'aménagement qu'ils peuvent contrôler, autant que les ressources financières disponibles, ne sont pas à la hauteur des prétentions urbanistiques légales, celles de l'État en particulier. En conséquence, dans tous les centres urbains, la filière privée non institutionnelle est seule à loger la quasi-totalité des citadins* » (Yapi-Diahou, 2001, p. 243).

Dans le contexte sénégalais, Piermay et Sarr (Piermay & Sarr, 2007) montrent que ce modèle de gestion de la ville a cours. L'effacement de l'État dans le gouvernement des communes urbaines a augmenté la marge de manœuvre de structures d'encadrement civiles préexistantes : confréries musulmanes, familles, associations d'originaires, comités de quartier stimulés par l'intervention des ONG, structures partisanes, etc. Toutefois, ils insistent sur l'absence de coordination et d'établissement de règles communes dans ce

« *foisonnement* » complexe d'initiatives privées. Des études plus spécifiques sur la *gouvernance* de la commune de Saint-Louis s'accordent avec ce constat. Daye Sow et Diallo (Daye Sow, 2005 ; Diallo, 2012) mettent l'accent sur les réussites en matière de partenariat entre municipalité et associations locales. Ils montrent l'importance de ces collectifs locaux dans la gestion quotidienne de la ville et la mise en place de projet d'aménagement. Toutefois, ils insistent en conclusion sur la dépendance de ces collectifs aux appuis extérieurs. Niang (Niang, 2007) se focalise sur la compétition qui oppose les différents protagonistes des dispositifs de gestion. Cette compétition résulte à la fois de l'absence de définition du champ d'action de chacun, mais aussi de la mise en concurrence entre les structures privées d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et entre agences publiques et privées lors du montage ou de l'exécution des projets. L'importance de l'annuaire des partenaires auquel les initiateurs de projet peuvent se référer et la diversité des procédures auxquelles ils doivent se plier freinent les réalisations concrètes. Ces deux travaux esquissent le rôle d'une municipalité intermédiaire entre les collectifs locaux et les bailleurs de fonds extérieurs, d'une part, et régulatrice et coordinatrice du foisonnement des initiatives privées, d'autre part.

Une approche des politiques municipales qui met l'accent sur les instruments officiels et les règles explicites de gestion des affaires publiques serait aveugle aux normes de fonctionnement implicites et non officielles (Chauveau *et al.*, 2001 ; Choplin & Ciavolella, 2018 ; Lévy, 2001). Or, de nombreux auteurs insistent sur l'importance de ces fonctionnements endogènes et de leurs interactions avec les fonctionnements qui suivent les canons de la bonne gouvernance (Bako-Arifari & Le Meur, 2001 ; Coussy, 2001). Ainsi, il est bien souvent plus pertinent d'aller au-delà des seules transformations institutionnelles, car « *les exemples empiriques révèlent peu de liens "automatiques" entre les dispositifs organisationnels instaurés par les réformes d'une part, le contenu ou la substance des pratiques de l'autre* » (Jaglin, 2007, p. 11).

D'une manière générale, appréhender la municipalité comme l'acteur central de la régulation urbaine apparaît comme une impasse pour de nombreux auteurs, dans la mesure où État et municipalité sont souvent dans l'incapacité de mettre en application leurs normes officielles de fonctionnement et doivent, de ce fait, négocier en permanence leur légitimité avec les partenaires extérieurs et leurs propres administrés. Différents auteurs orbitant autour de l'APAD (association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement), montrent la myopie des approches se focalisant strictement sur les dispositifs officiels dans des contextes où le pluralisme des normes de fonctionnement est

omniprésent (Le Bris *et al.*, 1991a ; Le Bris, 1999 ; Winter *et al.*, 2001). Ils estiment que « *plus que de rhétorique de la "bonne gouvernance", on a besoin aujourd'hui d'analyse des formes concrètes, à tous les niveaux, de la "gouvernance réelle"* » (Chauveau *et al.*, 2001, p. 154).

Ainsi, sur de nombreux terrains africains, le retrait de l'État dans différents domaines du ressort des services publics, ne laisse pas place à l'anomie, à l'absence d'encadrement ou au chaos, « *mais à d'autres systèmes de normes "de fait", plus ou moins concurrents, et toujours "informels", au sens qu'a habituellement ce terme* » (Chauveau *et al.*, 2001, p. 150). Le pluralisme des systèmes de normes est une caractéristique fondamentale (mais non spécifique à ces contextes) du fonctionnement des villes africaines (Winter *et al.*, 2001). Les systèmes de référence en matière de règles de fonctionnement et de légitimité sont multiples et constamment négociés entre les acteurs à tous les niveaux (Chauveau *et al.*, 2001, p. 150). Aux normes légales souvent héritées de la colonisation et difficilement applicables, s'ajoutent les normes des institutions externes (multilatérales, bilatérales, de coopération décentralisée) ou des organisations non gouvernementales qui imposent des conditions en matière d'organisation sociale à leurs appuis financiers et techniques. Ces normes explicites, écrites, visant la standardisation des façons de faire et fondées sur une rationalité technico-économique externe, se surajoutent aux multiples normes de fonctionnement local implicites qui ont repris de l'importance avec le recul de l'encadrement étatique (Coussy, 2001 ; Piermay & Sarr, 2007).

Ces différents travaux insistent sur l'importance des organisations intermédiaires qui assurent la médiation entre ces différents acteurs : l'État, les partenaires extérieurs et la société locale. Ce sont ces organisations qui assurent la régulation au quotidien de l'espace urbain (Jaglin, 2007), soit parce que les organismes publics ne traitent pas certains problèmes, soit parce qu'ils sont inefficaces (Chauveau *et al.*, 2001). Toutefois, il n'y a pas forcément cloisonnement strict entre ces différents registres de normes, car le milieu associatif est au carrefour de ces différents partenaires. Les financements publics ne sont pas absents de ces activités et nombre de leaders associatifs sont par ailleurs fonctionnaires ou cadres dans des projets d'aide extérieur. Ainsi, ces acteurs individuels ou collectifs intermédiaires « *naviguent entre d'un côté un système de règles officielles non appliquées ou non applicables, mais censées au moins être la référence dans les rapports avec l'extérieur et les bailleurs et, de l'autre côté, des règles "de fait", elles-mêmes diverses* » (Chauveau *et al.*, 2001, p. 150). Le « *courtier du développement* » (Olivier de Sardan & Bierschenk, 1993) qui est capable de

jongler entre ces différents registres de normes de fonctionnement et de légitimité, de produire un discours pertinent et adapté à ses différents interlocuteurs dispose d'une influence certaine sur l'orientation des décisions.

De ce fait, les dispositifs de gouvernance ne suivent pas une procédure réglementée et explicite, mais sont constamment négociés. La norme est donc le pluralisme des normes. Cela implique de décaler l'observation des institutions publiques vers les « *procédures et organisations informelles de médiation qui jouent un rôle effectif dans la régulation pratique et non officielle des comportements d'acteurs* » (Chauveau *et al.*, 2001, p. 154).

Du fait de ces interactions, « *l'espace social généré par une action de développement ne fonctionne jamais selon un jeu de règles clairement définies et acceptées par tous les participants, mais qu'au contraire, règles et normes constituent des ressources utilisées dans le cadre de stratégies complexes. Leur interprétation constitue un enjeu autour duquel se nouent conflits, alliances et négociations* » (Bako-Arifari & Le Meur, 2001, p. 263-264).

Toutefois, il n'y a pas systématiquement rupture entre normes de fonctionnement implicites et normes officielles, mais parfois convergence lorsque « l*es pratiques d'acteurs instituent alors une "zone intermédiaire" de règles et d'organisations qui correspond souvent à des "espaces sociaux de proximités" ou à ce que l'on pourrait appeler des "dispositifs collectifs privés", qui assurent une régulation minimale des comportements et garantissent un minimum de prévisibilité et de durabilité dans les interactions entre acteurs* » (Chauveau *et al.*, 2001, p. 158).

Les différents constats empiriques, invitent donc à s'extraire d'une approche postulant de l'étanchéité entre le formel et l'informel, pour aller vers l'idée d'une hybridation constante pour Piermay (Piermay & Sarr, 2007), de droit intermédiaire pour Le Bris, Osmont et Yapi-Diahou (Le Bris *et al.*, 1991b).

> *Que produisent ces interactions incessantes des acteurs de la ville ? De manière superficielle, on pourrait n'y voir qu'impuissance des acteurs locaux, de l'État en premier lieu. Mais au-delà, il y a des positionnements, des jeux, des assemblages, des recherches incessantes de solutions, des synthèses*

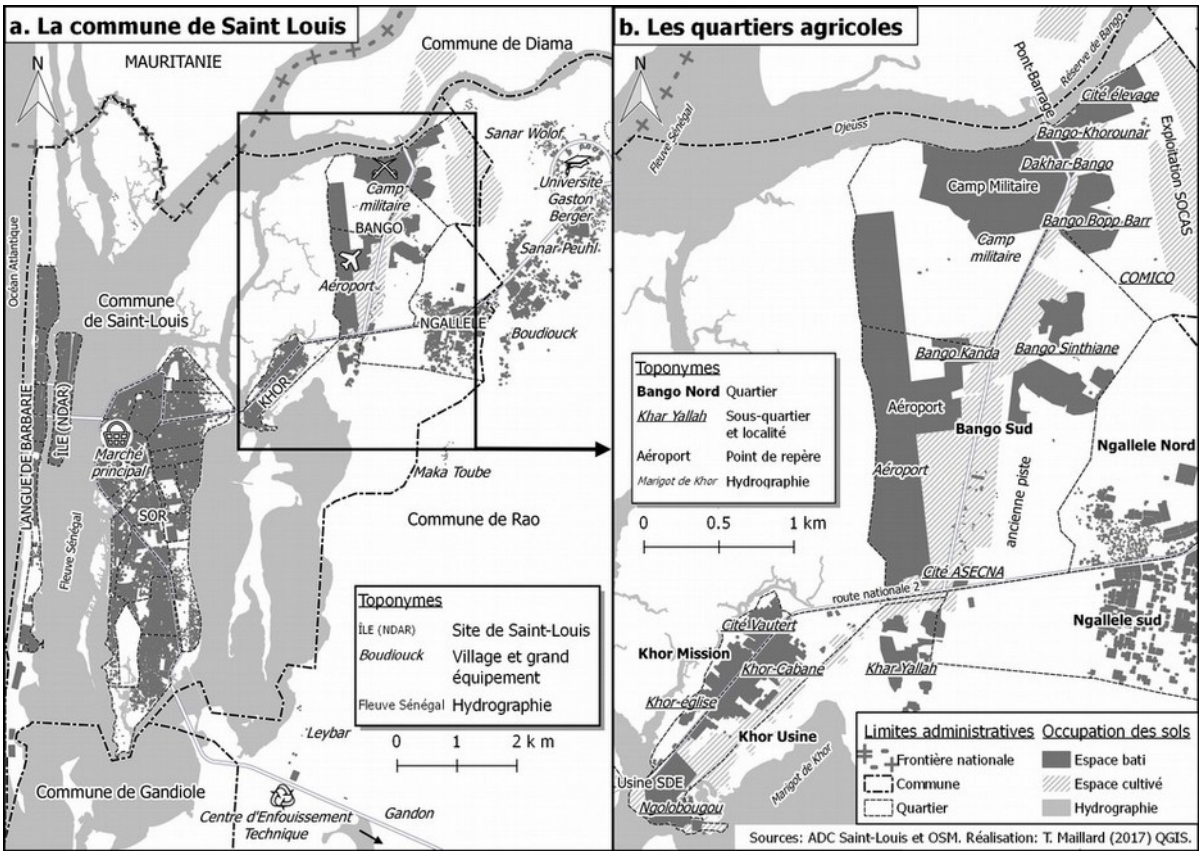
forcément hybrides et en même temps toujours partielles, remises en cause dès qu'elles émergent et remodelées dans de nouvelles interactions ; c'est en fait tout une société qui se construit dans ces frottements. (Piermay & Sarr, 2007, p. 24).

3. Les quartiers agricoles dans la planification à Saint-Louis

le choix des terrains

Le choix de cette approche s'est fixé progressivement grâce à des séjours d'enquête dans la commune de Saint-Louis (Sénégal) et à la confrontation de mes observations avec d'autres chercheurs lors de lectures et de nos rencontres en ateliers ou en séminaires[13].

Carte 1. La commune de Saint-Louis et ses quartiers agricoles



13 L'atelier des doctorants en Géographie sur l'agriculture urbaine associant des chercheurs et jeunes chercheurs du LADYSS, du LAVUE, d'ARTDev et de l'INRA UMR Innovation en 2012, les séminaires d' « analyse critique du développement » en Master 2 à l'Université Paris 8 en 2012, les séminaires « Espace & Pouvoir » depuis 2013 associant le LADYSS, le département de Géographie de l'Université Paris 8 et la Dionyversité (Université populaire de Saint-Denis), ainsi que les colloques organisés par le GIS Études Africaines (REAF et JCEA) ont constitué des lieux d'échanges particulièrement importants pour la construction de ma problématique.

La ville de Saint-Louis au Sénégal (*cf.* Carte 1. p.38), capitale éponyme de la région nord, frontalière avec la Mauritanie, présente plusieurs caractéristiques qui ont orienté le sujet de cette recherche. La commune est située dans une lagune à proximité de l'embouchure du fleuve Sénégal. Les quartiers les plus anciens sont situés sur des îlots et sur la dune littorale. De ce fait, ils sont très vulnérables aux inondations saisonnières ou à l'érosion côtière. En effet, l'eau occupe une surface importante sur le territoire communal avec 23 % d'eau libre et 20 % de zones humides (Coly *et al.*, 2013). Or, la démographie communale est croissante et les quartiers centraux sont désormais saturés. De ce fait, l'espace bâti tend à s'étaler vers l'est, vers les zones continentales les moins vulnérables aux aléas hydriques (Wade & Diop, 2000).

Dans les périphéries orientales internes de la commune, la forte poussée de l'urbanisation se conjugue avec la présence ancienne de grands équipements (aéroport, camp militaire, infrastructures d'adduction en eau potable) et d'une ceinture agricole (Bonnardel, 1992 ; Wade & Diop, 2000) commerciale entretenant des liens fonctionnels avec la ville (maraîchage, vergers, élevage, riziculture). L'agriculture n'y est pas négligeable puisqu'elle couvre environ 7 % de la surface communale (Coly *et al.*, 2013). L'horticulture commerciale (jardins maraîchers et vergers fruitiers) principalement pratiquée à Khor et Bango (*cf.* Carte 1.b. p.38*)* regroupe 325 exploitants (GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor, 2009).

Ainsi, la densification actuelle et le renouvellement rapide de la population dans ces quartiers interroge la capacité des pouvoirs publics à accompagner et à encadrer l'urbanisation, afin de préserver les fonctions agricoles et résidentielles de ces espaces tout en permettant leur cohabitation avec des équipements d'envergure nationale comme l'aéroport.

3.1. Une planification publique en déphasage avec la réalité de l'urbanisation

Cheikh Sarr publie en 2000 un article où il analyse les politiques publiques de planification et de gestion de l'urbanisation à Saint-Louis. Celles-ci se caractérisent principalement par un déphasage important entre les opérations d'aménagement et l'extension de l'agglomération (Sarr, 2000, p. 59). Le déphasage est temporel, car l'État et la municipalité semblent constamment en retard dans leurs procédures de planification face à la rapidité de l'urbanisation. Mais le déphasage réside aussi dans les perceptions antinomiques des priorités entre dirigeants et habitants.

Les modalités institutionnelles (les agences, les normes et les dispositifs de mise en œuvre) de maîtrise de l'urbanisation au Sénégal ont progressivement évolué depuis 1950. Jusqu'à l'indépendance, les communes sénégalaises sont sous la tutelle de l'administration coloniale. La première municipalité élue, celle de Dakar en 1964, est rejointe par les chefs-lieux de régions en 1966. L'administration municipale est sous le contrôle du ministère de l'Intérieur. Ce contrôle est renforcé par la réforme de l'administration territoriale et locale en 1972, plaçant la municipalité sous la tutelle d'un administrateur, haut fonctionnaire du ministère chargé de « *l'ensemble des attributions confiées au président du conseil municipal en dehors de l'état civil. Il est seul chargé de l'administration de la Commune* » (Loi 72-63 du 26 juillet 1972). L'État justifie cette politique de centralisation et de mise sous tutelle des municipalités par l'endettement et les problèmes de gestion des communes. Durant toute cette période, l'État joue un rôle majeur dans la maîtrise de l'urbanisation à travers des politiques d'éradication des bidonvilles, de promotion immobilière et la création de villes nouvelles (Sarr, 2007). Le modèle d'un État investisseur et contrôlant les secteurs stratégiques de l'économie hérité de la période coloniale persiste jusqu'à la fin des années 1970.

À Saint-Louis, la « *médiocrité de l'urbanisme* » (conseil des ministres consacré à Saint-Louis en 1968 cité par Sarr, 2000, p. 74) constatée en 1968 par le président de l'époque, L.S. Senghor, conduit l'État à intervenir avec le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisation (SDAU) de 1975, planifiant les interventions jusqu'en 2000. L'époque est aux ambitieux plans quinquennaux. La municipalité est totalement mise à l'écart de ce plan dont la maîtrise d'ouvrage et le financement sont assurés par l'État et des services publics et privés extérieurs. Ils se concentrent sur les grands équipements et négligent la rénovation et l'extension des réseaux ainsi que la viabilisation des zones d'habitat (Sarr, 2000, p. 76).

La mise en œuvre du programme d'ajustement structurel – le Programme de Redressement Économique et Financier (1979) – se traduit par un désengagement progressif de l'État dans la gestion communale. Les subventions au logement sont taries et à la fin des années 1980, l'État se contente de procéder à des opérations de régularisation foncière. Piermay et Sarr soulignent « *l'absence de projet de l'État pour la ville* » (Piermay & Sarr, 2007, p. 12), alors même que l'urbanisation du pays continue de croître. L'État se cantonne alors à un rôle de production de titres fonciers, cédés ensuite à des promoteurs privés, des coopératives d'habitat et des sociétés d'économie mixte.

Dans le même temps, les municipalités récupèrent, avec la réforme de 1983, de nombreuses prérogatives en matière d'aménagement et de fiscalité. Elles obtiennent ainsi « *la*

compétence pour traduire le lotissement dans les faits » (Piermay & Sarr, 2007, p. 15). Bien que cela s'accompagne aussi, dans un contexte de crise économique, d'un moindre transfert financier de la part de l'État central aggravé par une diminution de l'assiette fiscale résultant de l'appauvrissement des citadins (Bonnardel, 1992, p. 324).

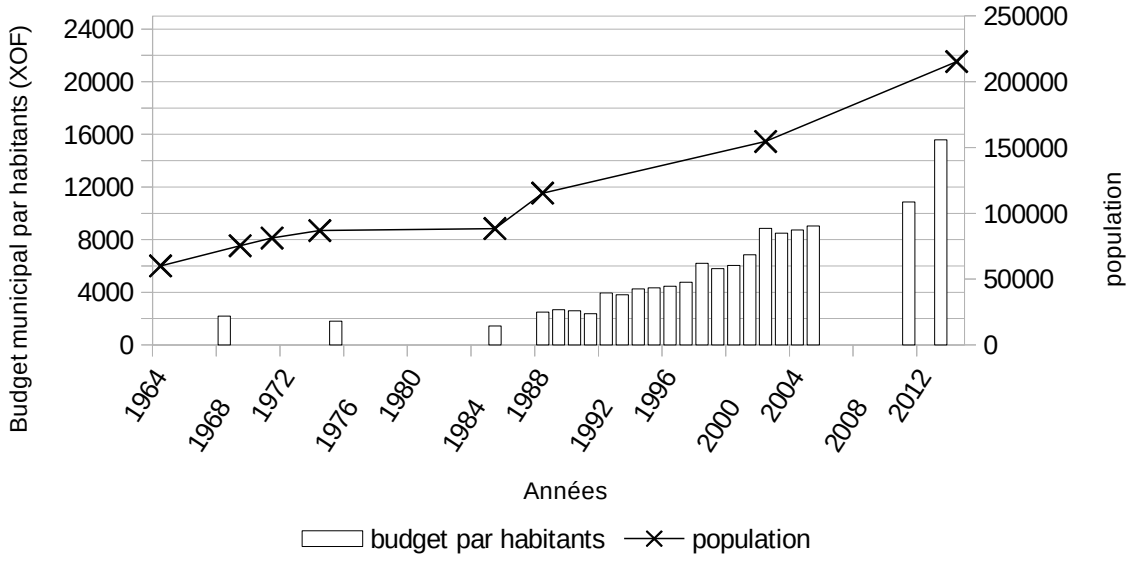
À Saint-Louis, il y aurait entre 50 % et 65 % d'auto-emploi et d'actifs occasionnels en 1985 sur les 70 000 résidents actifs selon les estimations de Régine Bonnardel (Bonnardel, 1992, p. 185). En 1997, l'étude sur l'économie locale (ECOLOC) montre que le secteur informel occupe près des deux tiers de la population urbaine, mais ne participe qu'à hauteur de 1/5e de la valeur ajoutée (CCIADL *et al.*, 1997). Le budget municipal s'en ressent (*cf.* Figure 1. p.42). Il est bas bien que croissant (une croissance moyenne de 21 % par an et par habitant). Si l'on observe en particulier la part du budget dédiée à l'investissement, celle-ci représente environ 25 % du budget municipal en 1985 et 2005, et 28 % en 2013. La part qui concerne la création d'infrastructures et d'équipements est faible et fluctuante d'une année sur l'autre : 7,25 % du budget en moyenne entre 1988 et 1996, 8 % en 2000 contre 9,6 % en 1992 (Niang, 2007, p. 95). Cette situation se perpétue dans les exercices ultérieurs : 6,3 % du budget en 2011, 10 % en 2013. Ces investissements concernent principalement des petits travaux d'entretien et de réparation des infrastructures et équipements existants (*cf.* Figure 2. p.43).

Figure 1. Évolution du budget municipal par habitant entre 1968 et 2005

Année	1964	1968	1969	1971	1974	1975	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
population	60000	**	75402	81204	86851		88404	115372						
budget par habitants (XOF)	*	2200				1800	1450	2496	2683	2596	2367	3950	3819	4252

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2011	2013	2014
population								154555						215275
budget par habitants (XOF)	4335	4457	4759	6194	5788	6049	6853	8851	8483	8744	9032	10864	15584	

** Les cases vides correspondent à une absence de données.*
*** Le budget par habitant pour les années sans recensement a été calculé à partir d'une projection linéaire de la population.*



Sources : Pour la population (ANSD Sénégal, 2014 ; Bonnardel, 1992 ; Sarr, 2000) ; et *pour le budget municipal (Bonnardel, 1992, p. 324 ; Niang, 2007, p. 90)ainsi que les budgets annuels publiés sur le site de la commune (http://www.villedesaintlouis.com/budget.php).*

Figure 2. Investissements municipaux dans la section travaux, aménagements et équipements en 2011 et 2013

Catégorie	**Type d'investissements**	**2011**	**2013**
Équipement administratif	Entretien des logements communaux	5 000 000	
	Entretien des bâtiments administratifs		63 350 887
	Entretiens des bâtiments techniques		4 553 699
Voirie	Aménagement et entretien de la voirie publique	6 000 000	26 434 104
	Signalisation	2 000 000	5 000 000
	Éclairage public	26 788 543	36 788 543
	Entretiens des parcs et jardins	3 000 000	5 500 000
Gestion des ordures	Création d'un site relai pour les ordures ménagères	2 500 000	
	Réparation des équipements de nettoiement		10 000 000
Hydraulique	Aménagement portuaire et fluvial		5 000 000
	Protections contre les crues		10 000 000
Eau potable	Adduction d'eau	13 725 999	2 000 000
	Contrôle et traitement de l'eau		7 000 000
Lotissements municipaux	Création de lotissements	17 500 000	22 500 000
Équipement à caractère industriel et commercial	Construction et entretien d'équipements commerciaux	32 327 750	5 000 000
Éducation, Jeunesse, culture et sport	Constructions et réparation d'équipements scolaires		75 000 000
Santé hygiène et action sociale	Entretien du cimetière	12 000 000	
	TOTAL :	**120 842 292**	**276 073 883**

Source : site internet de la municipalité (http://www.villedesaintlouis.com/budget.php)

Ainsi à partir des années 1980, les faiblesses de l'administration communale s'accroissent. Ce qu'il est convenu d'appeler la « crise urbaine » des années 1980 se traduit par une urbanisation rapide et non maîtrisée par l'autorité municipale et une paupérisation des citadins. La dégradation des conditions de vie s'accompagne d'un accroissement des injustices spatiales dans le territoire communal. Le transfert « *de nouvelles compétences à des collectivités territoriales encore fragiles, peu expérimentées et aux ressources propres limitées* » (Piveteau, 2005, p. 90), les conduisent à des difficultés à anticiper, accompagner et réguler les bouleversements de leur territoire. Les collectivités locales s'inscrivent en sus dans une logique d'attentisme par rapport à l'État central « *de qui elles attendent le financement des projets liés à l'amélioration des conditions de vie des populations* » (Niang 2007, p. 59).

Toutefois, l'État demeure plus préoccupé par la gestion des crises macro-économique (chute du prix de l'arachide, dévaluation de franc CFA) afin de relancer la croissance que par les conditions de vie de ses citoyens (Niang, 2007, p. 59). L'État investisseur devient État régulateur en coordonnant et produisant des normes et procédures de mise en œuvre de programmes. Toutefois, en l'absence de moyens de contrôle et d'évaluation, ses prétentions à la régulation demeurent de l'ordre du discours. Il maintient cependant, un certain contrôle en tant qu'interlocuteur privilégié des agences de coopération bilatérales et multilatérales et à travers les grandes agences déconcentrées en charge de l'équipement.

Dans le même temps, la coopération internationale tend à privilégier des investissements au niveau des communes plutôt que de l'État à travers le programme d'appui aux communes de la Banque Mondiale et de l'AFD, et la création d'agences déconcentrées en charge de l'appui financier et technique des communes pour la réalisation des infrastructures de base, la mise en place des traveaux à haute intensité de main-d'œuvre pour compenser les bouleversements des plans d'ajustement structurel. Cette évolution vers une délégation de la maîtrise d'ouvrage à l'échelon communal correspond aux réformes de décentralisation mises en œuvre dans le pays, puisque ce n'est que depuis la seconde phase de la décentralisation, en 1990, que les élus gèrent le budget de leur commune.

En effet, le manque d'agents municipaux qualifiés ne permet pas l'autonomisation des communes. Pour les projets nécessitant une expertise technique et des investissements importants, la municipalité demeure fortement dépendante d'opérateurs externes (Piveteau, 2005) sur le plan financier et technique. Seules les agences déconcentrées de l'État disposent des savoir-faire nécessaires à l'élaboration des programmes d'assainissement et de viabilisation de terrain. L'Agence de développement Municipale (ADM) et l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) se chargent de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de la délégation de maîtrise d'ouvrage auprès des entreprises locales dans les travaux publics (viabilisation, construction d'équipements). L'Office National de l'Assainissement (ONAS) et l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR devenu AGEROUTE en 2010) fonctionnent selon la même logique, mais pour des missions plus spécifiques (réseaux d'évacuation des eaux usées et pluviales, réseau routier). De plus, les études techniques et le financement de ces projets sont réalisés par bureaux d'études

internationaux, des bailleurs de fonds étrangers et des institutions de coopération bilatérale ou multilatérale (Banque Mondiale, agences nationales de coopération) par l'intermédiaire de l'État sénégalais. De ce fait, l'État demeure le principal bailleur et décideur des projets en matière de voirie, d'assainissement, de lotissement (parcellisation et viabilisation des titres fonciers), d'équipement de santé et d'éducation. La posture centralisatrice de l'État se perpétue dans ces domaines.

À Saint-Louis, l'assainissement de la ville demeure bien insuffisant : seuls 25 % des habitations (principalement dans le vieux centre colonial) sont raccordées à l'égout en 1995. Les branchements sont trop onéreux et le transfert de sa gestion à une société privée, la SDE, en 1997 n'améliore pas l'accessibilité. De plus, dans cette ville amphibie, le drainage des eaux pluviales est un enjeu majeur. La rareté des rues goudronnées empêche l'installation d'un réseau d'eau pluviale efficace, lorsqu'il existe celui-ci est constamment ensablé. Des extensions du réseau d'assainissement et de drainage sont pourtant réalisées par la coopération italienne (Ital Consult) en 1987, mais le projet ne couvre qu'un nombre limité de quartiers et le coût des branchements au réseau (150 000 FCFA) est trop important pour la population (Diallo, 1995, p. 37).

La mainmise de l'État est renforcée en matière d'habitat par sa posture hégémonique dans le jeu foncier (Sarr, 2000, p. 87). La création de nouveaux titres fonciers ne peut être réalisée que par les services du cadastre dépendant directement du service des impôts et domaines du ministère des Finances. Le lotissement d'une portion de l'espace urbain inscrite dans le domaine national[14] doit donc passer par une déclaration d'utilité publique du gouvernement, qui entérine le transfert du terrain du domaine national au domaine privé de l'État. Ce terrain est alors immatriculé et peut faire l'objet d'une vente à des particuliers ou à une opération de lotissement avant que les parcelles soient vendues, mais reste propriété de l'État. D'après l'article 25 de la loi 96-07 portant transfert de compétences aux collectivités territoriales : « *La propriété des terrains immatriculés reste à L'État dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines* » (République du Sénégal, 1996b). De fait, « *les compétences municipales sont souvent absentes ou réduites à la portion congrue et il apparaît, pour ainsi dire, nulle part que le dispositif institutionnel, tel que conçu*

14 Le domaine national est un statut foncier régissant une large part des terres rurales et plus rarement urbaines. Les terres du domaine national ne peuvent faire l'objet d'aucune appropriation exclusive privée ou publique et d'aucune commercialisation. Leur usage est géré par la communauté villageoise. Seule une déclaration d'intérêt public de l'État permet de transférer des terrains dans les domaines fonciers commerciaux (privé ou public).

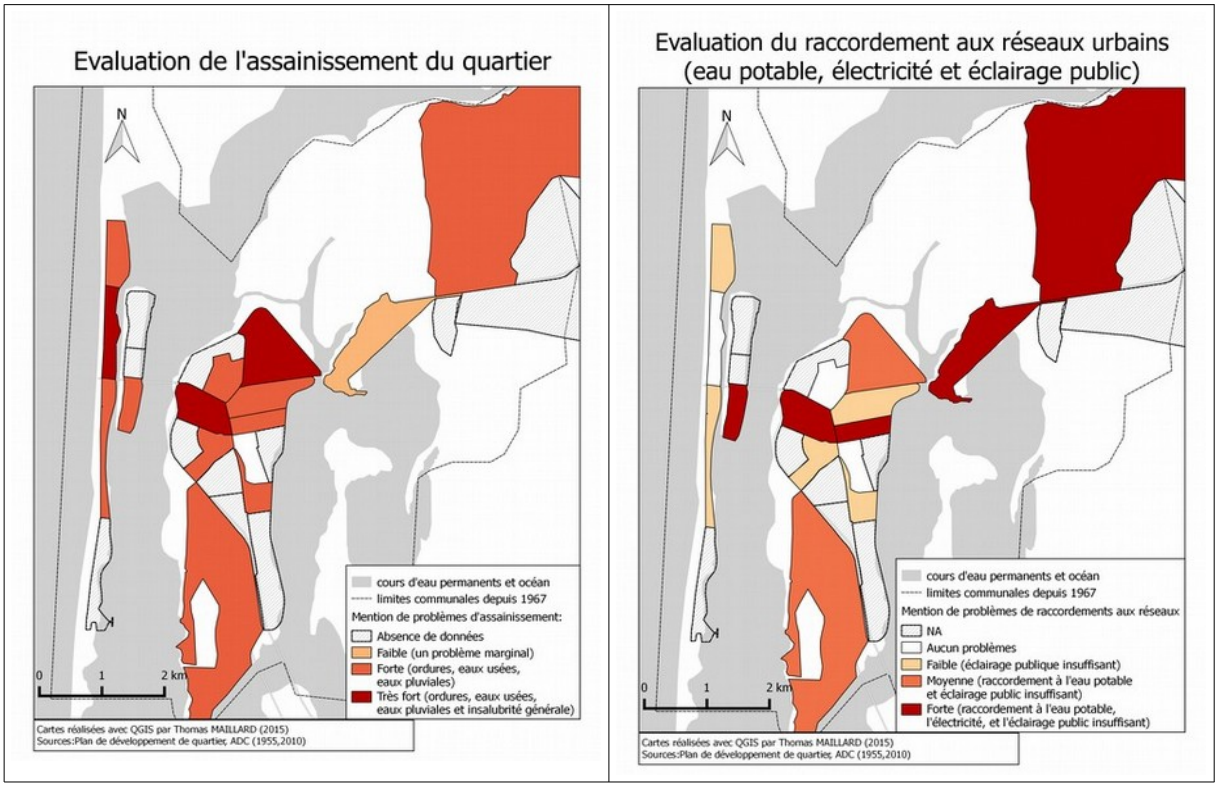
dans sa globalité, permette aux municipalités d'être réellement en charge du dossier de la terre dans les limites du territoire municipal. » (Niang, 2007, p. 119).

Par ailleurs, l'utilisation d'arrêtés municipaux de restructuration des quartiers met en péril la réélection du fait de l'opposition des habitants aux interventions lourdes sur leur cadre de vie. Échaudée par ces échecs notamment à Guet Ndar (Sarr, 2000), la municipalité est peu encline à mener une politique d'amélioration du cadre de vie des habitants. Elle finit par se concentrer sur des opérations de réhabilitation et de sauvegarde du patrimoine colonial de l'île de Ndar soutenue par l'UNESCO (centre-ville colonial classé au patrimoine mondial en 2000) et la coopération décentralisée avec la ville de Lille, délaissant ainsi la majorité des habitants de la commune.

Au début des années 1990, les travaux réalisés sont insuffisants et inadaptés aux besoins de la population. Régine Bonnardel constate que « *le retard en matière d'équipements publics s'est massivement accumulé depuis 30 ans. Or il n'est pas comblé, et ne peut l'être, les finances municipales n'étant pas en mesure de faire face aux nécessités, même urgentes du développement urbain* » (Bonnardel, 1992, p. 324). Ainsi dans les anciens faubourgs, « *l'histoire des équipements d'accompagnement des lotissements dans le Sor a toujours pris du retard sur l'installation des populations. On construit jusqu'à nos jours dans des quartiers habités depuis des décennies des équipements de rattrapage. Tout l'effort d'équipement de la ville s'y concentre* » (Sarr, 2000, p. 73). De ce fait, dans les périphéries orientales, l'autorité municipale « *intervient sporadiquement par l'implantation de quelques équipements primaires* » (Wade & Diop, 2000, p. 26).

Ce déphasage caractéristique de la planification décrit en 2000, tend à se perpétuer comme en témoignent les différents diagnostics participatifs menés entre 1995 et 2010 par l'Agence de Développement Communale. Les diagnostics participatifs de quartier montrent l'importance des différents problèmes de raccordement aux réseaux techniques dans le vécu des habitants (*cf. Carte 2. p.47).*

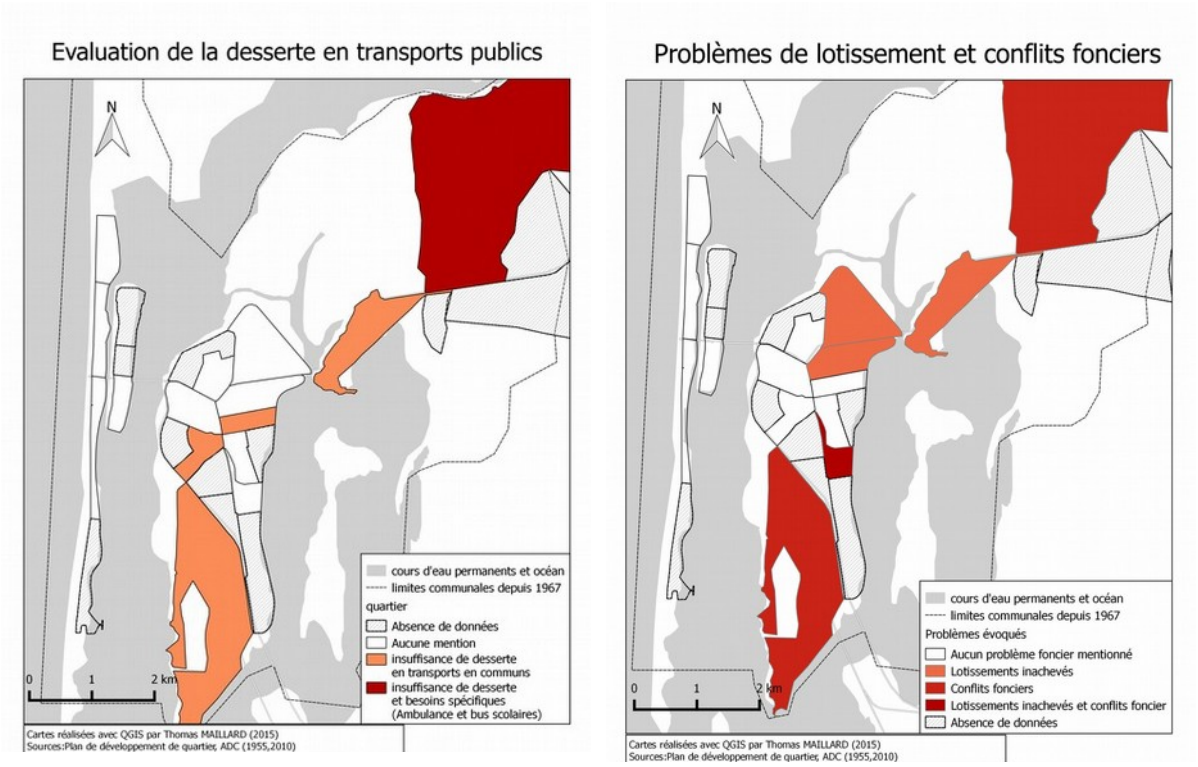
Carte 2. Évaluation par les habitants de la qualité des raccordements aux réseaux techniques



Sources : les 14 plans de développement de quartiers disponibles à l'ADC (1995-2010)

La gestion des ordures, des eaux usées et pluviales semblent problématiques dans l'ensemble de la commune. Khor fait figure d'exception dans ce domaine. Les maraîchers y collectent et y recyclent de manière autonome les déchets et les habitants évacuent les eaux usées directement dans le fleuve à l'époque où le diagnostic a été mené (ADC Saint-Louis, 2000). Les raccordements aux réseaux d'eau potable et à l'électricité sont très hétérogènes. Les quartiers les plus anciens sont bien raccordés, mais souffrent parfois de la vétusté des installations (Ndar Sud et Sor ouest). Les quartiers de Sor les plus récents sont raccordés à l'électricité, mais insuffisamment à l'eau potable. Les quartiers agricoles souffrent d'une insuffisance générale de raccordements (*cf.* Carte 2. p.47).

Carte 3. Problèmes spécifiques aux nouveaux quartiers



Sources : les 14 plans de développement de quartiers disponibles à l'ADC (1995-2010)

Les quartiers les plus récents se distinguent par des problèmes spécifiques. D'une part, un enclavement par rapport au centre-ville (marché, administration, hôpital) lié à l'insuffisance de la desserte en transports collectifs, d'autre part un ensemble de problèmes liés à l'encadrement des transactions foncières (conflits fonciers) et à la viabilisation des terrains bâtis (lotissements inachevés).

Le déphasage de l'action public dans la planification de l'aménagement et l'anticipation des mutations en cours de l'espace urbain saint-louisien se manifeste par une forte inertie des logiques d'intervention. Cela se ressent particulièrement dans les quartiers subissant de plein fouet la pression de l'urbanisation : les quartiers agricoles. Les interventions des agences déconcentrées de l'État et la planification municipale font preuve d'une inertie en décalage total avec la réalité des importantes mutations en cours dans ces espaces périphériques. Dans un contexte où les marges de financement des interventions des agences publiques municipales et déconcentrées sont limitées, le déploiement des investissements dans l'espace communal témoigne des choix politiques effectués. Comprendre le déploiement des moyens institutionnels dans les quartiers agricoles passe par une analyse de leurs projets pour ces

espaces, des fonctions qu'elles leur accordent dans l'espace communal, de la connaissance qu'elles en ont, et des interventions concrètes qu'elles y mènent.

3.2. Le développement participatif

À partir des années 1990, la coopération internationale tend à favoriser des projets répondant aux principes de la bonne gouvernance : participation, efficacité et transparence de l'action publique. Cela se traduit par une institutionnalisation progressive des associations et collectifs d'habitants promue dans le cadre d'appuis à la gouvernance communautaire.

En parallèle du retrait des institutions publiques et de l'essor des agences de coopération émergent les mouvements plus ou moins structurés "d'autoprise" en charge par les citadins de leur cadre de vie. Ces mouvements sont favorisés par une attitude de laisser-faire des autorités publiques « *tant que les activités des organisations locales ne remettent pas en cause leur légitimité institutionnelle* » (Niang, 2007, p. 59). Les années 1980-1990 sont marquées par l'essor d'initiatives collectives d'habitants sous la forme d'associations autonomes qui prennent en charge les questions de développement les plus primaires (emploi, santé, éducation, équipement, assainissement, loisir) (Diop & Benoist, 2007 ; Favreau *et al.*, 2007 ; Wade, 2009). La maîtrise de l'urbanisation passe alors « *d'un chef d'orchestre tout puissant à une multitude d'acteurs* » (Piermay & Sarr, 2007, p. 13) aux capacités d'action inégales.

Ces initiatives locales s'appuient sur une société civile sénégalaise très structurée à laquelle le retrait de l'État dans l'aménagement laisse une marge de manœuvre plus grande. Les confréries musulmanes (principalement Mouride et Tidjane), les réseaux familiaux, les associations de ressortissants d'une même localité, les comités de quartier stimulés par l'intervention des ONG, les structures partisanes, constituent autant de structures

d'encadrement de plus en plus impliquées dans la maîtrise de l'urbanisation (Piermay & Sarr, 2007, p. 14). À celles-ci viennent se surajouter les investissements des émigrés (Piermay & Sarr, 2007, p. 13), qui sont aujourd'hui, avec les membres de la confrérie Mouride, les principaux promoteurs de logements dans la ville sénégalaise devant les fonctionnaires. En conséquence, « *le délaissement des espaces publics* […] *contrastant avec l'investissement spectaculaire des espaces privés, manifeste la faiblesse des autorités* » (Piermay & Sarr, 2007, p. 18).

À Saint-Louis, ces mouvements se structurent initialement autour des associations sportives et culturelles (ASC) des quartiers. Comme dans d'autres villes depuis la colonisation[15], le maillage associatif est ancien et organisé à Saint-Louis. Il constitue le support des actions "d'autoprise" en charge de la maîtrise urbaine par les habitants. Des coopératives, transformées en groupements d'intérêts économiques (GIE) à partir de 1984[16], se développent et deviennent les principaux "employeurs" [17] du Sénégal dans les domaines agricole, commercial et artisanal, mais aussi dans des délégations de services publics (collecte des déchets, salubrité des rues). S'y ajoutent les groupements de promotion féminine (GPF créé en 1987) qui constituent des formes de GIE exclusivement féminins qui pratiquent aussi la microfinance. Dans les années 1990, se développent des opérations ponctuelles de nettoyage de quartier, les *set setal* (« propre et rendre propre » en wolof), souvent coordonnés par les ASC. Selon Niang, les *set setal* ne visent pas à constituer une alternative pérenne à l'absence de gestion par les collectivités territoriales du cadre de vie, mais seulement le résultat d'un ras-le-bol ponctuel des habitants qui, par ce type d'action, interpellaient les pouvoirs publics dans leur inefficacité (Niang, 2007, p. 60). Toutefois, dans le courant des années 1990, ces associations locales se structurent progressivement, face à l'impuissance des

15 Dans une perspective historique continentale, les migrations dans les nouveaux centres urbains coloniaux ont favorisé l'émergence de nombreuses associations (de sociabilité, de ressortissant, à base ethnique ou des syndicats) à partir de 1880. La ville coloniale a produit ses propres associations « *étant donné que ni la société traditionnelle ni l'administration coloniale n'étaient en mesure d'intervenir pour pourvoir aux nouveaux besoins de ces migrants, ils durent élaborer leurs propres institutions, systèmes et normes en vue de donner un sens à leur existence dans l'étrange et fiévreuse ambiance sociale de la ville* » (Afigbo, 1987, p. 543). La création d'association étant favorisée par la condition urbaine « *puisque, selon Thomas Hodgkin, elles offraient des "centres où des hommes et des femmes ayant en commun les mêmes intérêts pouvaient se rencontrer et se comprendre"* » (Afigbo, 1987, p. 543).

16 La loi 84 37, adoptée en 1984, instaure ce format d'association pour favoriser le développement de microactivités économiques. Les GIE sont une structure mutualiste à but non lucratif qui vise à faciliter les activités économiques de ses membres par la gestion collective de services et de matériels. Les GIE sont simples à créer, car ils ne nécessitent ni capital de départ ni qualifications particulières.

17 Un GIE n'a pas d'employés à proprement parlé, mais des membres qui pratiques une activité économique indépendante. Toutefois, ces structures constituent dans les faits des petites entreprises déguisées dont les statuts légaux permettent d'éviter les pesanteurs administratives et fiscales du régime des entreprises privées.

pouvoirs publics se développent ainsi un ensemble d'organismes communautaires à échelle locale prenant en charge des questions d'intérêt local (comité de santé, groupement féminin, association de développement). Elles finissent par prendre en charge une large part du rôle dévolu à la municipalité. Cette période marque durablement l'attitude des habitants par rapport à la municipalité. Ils remettent en cause la légitimité des élus et de l'action publique municipale en créant des arènes délibératives locales et en favorisant l'émergence d'une jeune notabilité influente issue des ASC de leurs quartiers.

La réforme de 1996 (dites de « régionalisation ») vise à développer la démocratie locale, à consolider l'autonomie des collectivités territoriales et à promouvoir leur développement. À Saint Louis, la mission de promotion de la gouvernance et du développement local est confiée à l'agence de développement communale de Saint-Louis aidée de l'association « Le Partenariat ». Cette association est le bras armé de la coopération décentralisée entre la ville française de Lille et la ville de Saint-Louis. La commune expérimente la mise en place des conseils de quartier. Dans le cadre du PRADEQ (programme d'appui au développement des Quartiers), un maillage de conseils de quartiers est progressivement mis en place entre 1995 et 2010. Chaque conseil fédère l'ensemble des associations et groupements d'un quartier, appelés Organisations Communautaires de Base (OCB) afin de « *mobiliser les acteurs à la base dans la prise en charge du développement de leur quartier en favorisant un dialogue permanent entre les populations, la municipalité et les partenaires en développement* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 7). Les compétences attribuées à ces conseils dans la planification sont très imprécises, seul un périmètre territorial est précisé : le quartier.

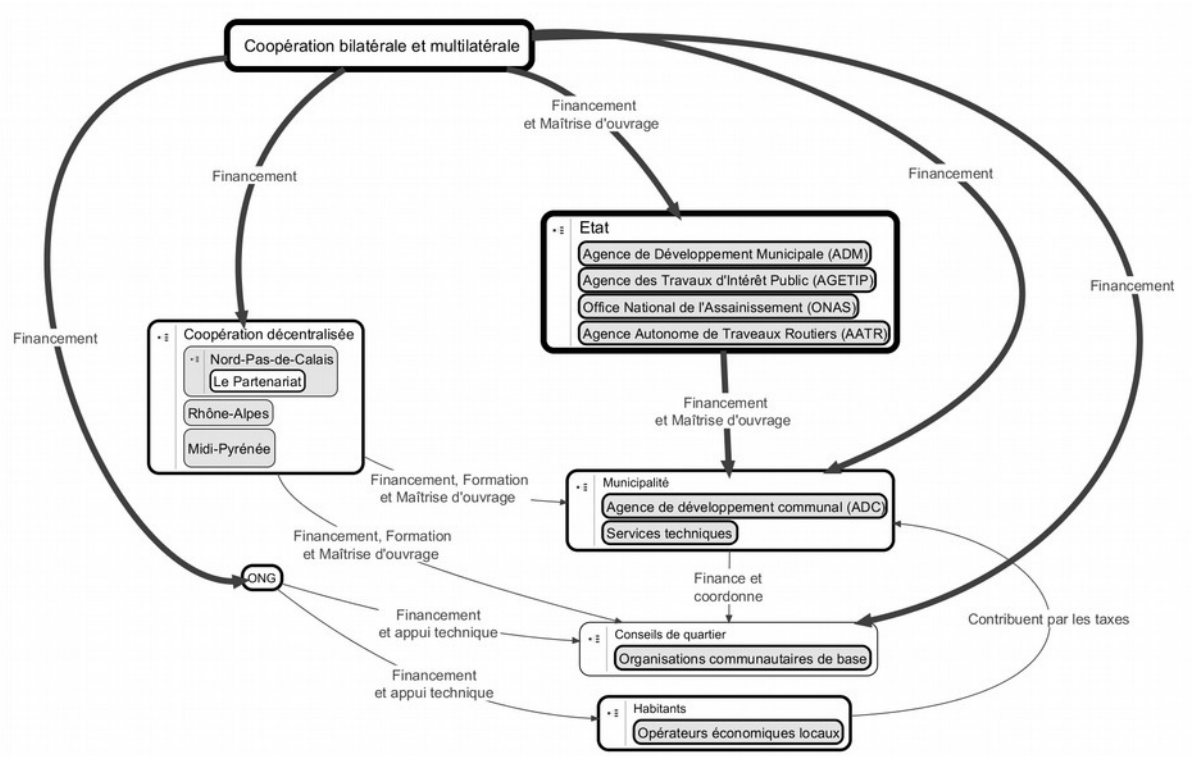
3.3. Une pluralité d'intervenants dans la maîtrise de l'urbanisation

De fait, si en 1990, les élus municipaux deviennent les gestionnaires du budget, les services municipaux composent avec les conseils de quartier et se concentrent sur les projets moins ambitieux notamment les services sociaux de base (République du Sénégal, 1996a). Pour mettre en œuvre ces opérations d'aménagement et de gestion de l'espace urbain, la municipalité doit composer avec un ensemble hétéroclite d'acteurs aux modes d'action et aux intérêts souvent contradictoires (Niang, 2007, p. 115) : l'État et ses services déconcentrés qui suivent les programmes nationaux et assurent le fonctionnement de secteurs précis de la gestion urbaine, les élus locaux qui suivent globalement une logique électoraliste, les agences de coopérations publiques ou les ONG qui sont dépendantes de leurs bailleurs de fonds, les

entrepreneurs locaux qui suivent une logique de profit plus ou moins en cheville avec les élus locaux, et enfin les habitants regroupés dans les associations de quartier.

La dépendance aux opérateurs externes affaiblit « *la maîtrise locale, la cohérence et l'efficacité des politiques publiques* » (Piveteau, 2005, p. 91). La municipalité lâche la bride aux habitants et à leurs associations lorsqu'elle ne peut proposer des solutions légales, favorisant du même coup, la multiplication de projets en contradiction avec la loi et la planification municipale. Toutefois, ces projets sont fragiles et le laisser-faire n'implique pas leur pérennité.

Figure 3. Organigramme des institutions en charge de la gestion urbaine à Saint-Louis



Sources : organigramme inspiré de la description de Niang (2007, p. 117-118)

Le système de gouvernance mis en place est complexe et mouvant, et intègre des acteurs divers qui entrent souvent en compétition (*cf.*Figure 3. p.52). Ce modèle est résumé par Niang dans sa thèse (2007, p. 117-118).

Si l'on se positionne du côté des habitants et de leurs représentants (les conseils de quartier), ceux-ci ont en charge l'animation et le soutien d'initiatives collectives locales et la participation selon les rôles qui leur ont été assignés aux projets des PDQ. Leur champ d'action est donc réduit au territoire du quartier, mais les domaines sont étendus (*cf.* Tableau

1. p.53). De ce fait, les frontières entre les périmètres de compétence de la municipalité et des conseils de quartier sont floues.

Tableau 1. Répartition des domaines d'activités entre acteurs de la gestion urbaine

Domaine d'activité	**Organismes concernés**
Infrastructures majeures (assainissement collectif, voiries, lotissement, équipements d'envergure nationale : camp militaire, aéroport, etc.)	Agences de l'État financées par la coopération bilatérale ou multilatérale sur demande de la municipalité
Assainissement autonome (fosses individuelles)	entreprises privées, ONG
Collecte des ordures et nettoyage de l'espace public	Services techniques municipaux et GIE de quartier assistés par la coopération décentralisée et des ONG
Équipements sociaux de base (école, dispensaire, locaux associatifs, etc.)	Planification de l'État compensée par la municipalité et par des associations de quartier financées par la coopération internationale et ONG
Développement local : Structuration des associations et groupements de quartiers et transferts des modes d'organisation, microprojets écologiques	Formation et assistance des Conseils de Quartier par la municipalité et la coopération décentralisée

Ce que Sylvy Jaglin observe en contexte anglophone s'applique à Saint-Louis : « *les modalités de la planification et de la gestion urbaines font aussi apparaître des modes d'action reposant sur une flexibilité croissante des espaces de compétence et sur des assemblages d'acteurs et de ressources composites* » (Jaglin, 2006, p. 17).

Du fait d'une gestion urbaine de la pénurie, le rôle de la municipalité semble se résumer à faire la promotion du territoire auprès des bailleurs et agences d'échelon supérieur (État incluant les services déconcentrés et bailleurs internationaux), de planifier les grands axes d'aménagement de la ville, de structurer et de coordonner les actions locales des conseils de quartier. Cette position d'intermédiaire est complexe à tenir, car la municipalité doit alors arbitrer entre l'intérêt national porté par l'État, les intérêts communaux qu'elle définit dans sa planification et enfin les intérêts des quartiers qu'elle a légitimés par la création de plans de Développement de Quartier. Dans les faits, Sarr montre que la municipalité concentre ses efforts sur les quartiers centraux pour appuyer l'industrie touristique, les zones les plus soumises à des risques majeurs (érosion côtière), et l'équipement de faubourgs créés des

décennies auparavant (Sarr, 2000). Une large portion de l'espace en cours d'urbanisation constitue de ce fait un angle mort de la planification municipale.

Plusieurs travaux traitent de la gouvernance de la ville de Saint-Louis. Ils apportent des éclairages importants sur les interactions entre acteurs dans le cas d'une gouvernance « par le haut » (Daye Sow, 2005 ; Niang, 2007), ou « par le bas » (Diallo, 2012) en mobilisant l'exemple de dispositifs de planification et de gestion de l'espace urbain dispersés sur l'ensemble du territoire communal. Les thèses de Niang et de Daye Sow montrent comment s'articulent les jeux de pouvoir entre l'échelon municipal et les échelons supérieurs (État et partenaires de coopération) ; elles insistent sur les contradictions et difficultés de la municipalité à assurer la maîtrise d'ouvrage de ces différents projets. À rebours, la thèse de Diallo insiste plutôt sur l'échelon inférieur des conseils de quartiers et des habitants, aujourd'hui au cœur des actions de développement. Il montre l'importance des initiatives endogènes dans la gestion quotidienne du territoire urbain et le déphasage entre ces initiatives communautaires et les dispositifs participatifs mis en œuvre par la municipalité. Pour comprendre la maîtrise de l'urbanisation, il convient donc d'étudier les liens entre ces deux niveaux de gouvernance. Il s'agira donc d'observer les relations entre structures locales et structures communales ou internationales, et d'observer l'ensemble des dispositifs mis en œuvre dans un quartier pour comprendre la cohérence interne d'une planification et d'une gestion locale.

Les terrains choisis pour réaliser cette recherche sont particulièrement adaptés à la compréhension de l'inégale maîtrise de l'urbanisation. En effet, les trois quartiers agricoles étudiés (Khor, Khar Yallah et Bango) font l'objet d'interventions sur l'aménagement et la gestion de l'espace urbain très contrastées et accueillent des formes d'agricultures diverses. Si ces quartiers relèvent de l'urbanisme informel, la maîtrise de l'urbanisation à ces différents échelons est très inégale. Certaines zones font l'objet de nombreuses interventions des associations locales. Les transactions foncières en particulier ne semblent pas y faire l'objet de conflits. Cela tendrait à démontrer l'existence d'un encadrement fort et accepté par tous, alors même que ces zones ne sont pas inscrites au cadastre et donc, que les transactions n'y sont pas encadrées par une procédure légale. À l'inverse, d'autres zones souffrent d'une absence d'interventions collectives. Cela se lit dans les nombreuses tensions de voisinage, les conflits fonciers et la morphologie urbaine : absence de schéma directeur, rétrécissements impromptus des rues, présence de construction sur le tracé des rues, zones non viabilisées, etc. Bango connaît une déprise agricole et accueille principalement des interventions réalisées par

des agences déconcentrées de l'État dont les modalités sont définies sans concertation avec la population locale. À l'opposé, Khor voit le maraîchage se pérenniser et accueille majoritairement des interventions réalisées par des associations locales de résidents. Khar Yallah, un sous-quartier récent de Khor, est le théâtre d'une croissance très rapide depuis sept ans. De ce fait, le choix de comparer ces quartiers s'appuie sur un paradoxe apparent : pourquoi des quartiers agricoles réagissent-ils différemment dans des contextes politiques et des dynamiques d'urbanisation similaires ?

Conclusion du chapitre

De cette revue de littérature, retenons trois points fondamentaux pour construite une grille d'analyse de la maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis.

- Tout d'abord, elle n'est pas le seul fait de l'État, mais découle de l'interaction entre des acteurs pluriels.
- Ensuite, il faut rechercher empiriquement les pratiques réelles de maîtrise de l'urbanisation et non se contenter des seuls dispositifs officiels.
- Enfin, bien plus que la municipalité, les organisations locales d'habitants sont au centre du réseau d'action publique qui produit la maîtrise urbaine, au carrefour des différents intervenants.

En conclusion, pour comprendre la maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles, il faut se pencher sur le pouvoir des organisations locales dans le réseau des acteurs de la gouvernance de la ville. Cela implique donc de ravaler les décideurs publics au rang d'acteur parmi d'autres. Il s'agira alors de considérer la maîtrise de l'urbanisation comme le résultat d'interactions asymétriques entre des acteurs pluriels : les pouvoirs publics (agence de l'État, collectivité territoriale), l'aide au développement publique et privée (agences de coopération internationale, organisations non gouvernementales), et les organisations d'habitants plus ou moins structurées (collectifs de fait, associations, conseils de quartier, organisations professionnelles). Par conséquent, comprendre la maîtrise de l'urbanisation dans les espaces agricoles urbains nécessite surtout de s'intéresser aux interactions réelles entre les différents acteurs du gouvernement de la ville. Il s'agira de mettre l'accent sur les pratiques concrètes des organisations locales d'habitants qui assurent *de facto* la médiation entre des acteurs du gouvernement de la ville porteurs de valeurs, d'intérêts ou de normes différentes.

C’est dans ces structures intermédiaires plurielles et locales que s’élaborent au quotidien des programmes d’actions et des règles de fonctionnement communes, que s’enclenche la mobilisation des partenaires et des citoyens, la prise de décision et que s’observe la compétition entre groupes sociaux.

Chapitre 2. Étudier la maîtrise de l'urbanisation dans des quartiers délaissés par l'administration

Méthodologie

Pour comprendre l'inégale maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de la vile de Saint-Louis, je me suis appuyé sur une approche comparative à deux échelles d'interaction entre acteurs : l'échelle communale du réseau des acteurs institutionnels, et l'échelle infra-locale des relations entre associations de quartiers et habitants.

Dans un mode de gouvernement caractérisé par « *une pluralité de partenaires qui ne sont pas liés par des rapports hiérarchiques* [et qui] *négocient et se coordonnent en permanence pour résoudre les problèmes* » (Van Campenhoudt, 2010, p. 12), le pouvoir d'un acteur dépend donc directement de sa capacité à mobiliser les autres acteurs du gouvernement urbain et d'éviter d'être soi-même mobilisé, « *de s'affranchir des demandes* » des autres acteurs (Van Campenhoudt, 2010, p. 29). L'hypothèse de départ est donc que ces disparités s'expliqueraient par une inégale capacité des organisations locales à mobiliser les autres acteurs du gouvernement urbain. Parmi eux, deux catégories sont à distinguer. Il y a les acteurs officiels du gouvernement qui interagissent à travers des dispositifs reconnus qui prennent la forme de partenariats entre la puissance publique, des bailleurs de l'aide au développement et des représentants des bénéficiaires : les organisations locales. Toutefois, la maîtrise de l'urbanisation n'est pas qu'affaire de dispositifs officiels. Elle est aussi affaire d'auto-organisation, d'initiatives de collectifs d'habitants, sans qu'il y ait nécessairement d'interactions avec la municipalité ou des bailleurs étrangers. Il convient donc de s'intéresser aussi aux éléments qui font que certains groupes, certaines zones sont plus propices que d'autres à mener des actions collectives. Cela permet en outre de comprendre pourquoi certaines associations sont plus actives que d'autres. En effet, il est apparu en cours d'enquête que la réussite des initiatives des associations devait beaucoup à leur capacité à mobiliser les habitants. Ceux-ci viennent apporter leur soutien en montrant au bailleur que le projet fait l'objet d'une forte acceptation sociale, en fournissant de la main-d'œuvre, en finançant une partie des travaux, etc. Cette capacité à mobiliser les habitants constitue donc aussi une ressource pour les organisations locales dans leur capacité à mobiliser les autres acteurs du

gouvernement communal. Cet aspect-là est très peu étudié dans la littérature portant sur le gouvernement des villes africaines. Analyser les jeux de pouvoir entre les différents acteurs du gouvernement urbain et analyser les caractéristiques propices à mobiliser les habitants relève de deux approches bien différentes. La conjonction de ces deux approches devrait permettre de comprendre les modalités de maîtrise de l'urbanisation dans ces quartiers. De ce fait, deux axes de recherche découlent de la question principale.

Le premier concerne les jeux de pouvoir entre les acteurs du gouvernement de la commune. Nous interrogerons les raisons des réussites des interventions de maîtrise de l'urbanisation initiées par des organisations locales malgré l'opposition ou le désintérêt de certains acteurs institutionnels. Nous supposons que les organisations locales participent à la maîtrise urbaine, car elles sont en mesure (1) de mobiliser des acteurs puissants qui leur sont favorables, (2) de s'affranchir des demandes des acteurs qui leur sont opposés. Pour répondre à cette première question, nous analyserons les interactions entre acteurs à partir de la comparaison de chroniques de projets relevant de la maîtrise de l'urbanisation (construction de nouveaux équipements, entretien de l'espace public, mise en place de règles d'usage).

Le second interroge les disparités des mobilisations collectives des habitants des quartiers agricoles. Nous supposons que certaines zones constituent des contextes plus propices aux mobilisations que d'autres, car leurs habitants disposent (1) de motifs communs de se mobiliser et (2) partagent des ressources de mobilisation. Pour vérifier cela, nous analyserons les conditions d'engagement des habitants dans des actions collectives à partir d'entretiens individuels et l'analyse des dynamiques associatives locales.

Les deux sous-chapitres suivants détaillent le cadre théorique et les méthodes adoptées pour répondre à cette problématique.

1. Axe 1 : Comprendre les jeux de pouvoir entre les acteurs institutionnels du gouvernement de la commune

Ce premier axe de recherche vise à mieux comprendre l'articulation entre les différents acteurs des projets relatifs à la maîtrise de l'urbanisation en insistant sur l'asymétrie de leurs rapports de pouvoir. Ceux-ci s'articulent en premier lieu autour de représentations différentes, d'intérêts ou d'orientations stratégiques qui peuvent être contradictoires. À l'instar de tout espace socialisé, la ville et ses différents quartiers constituent un « *lieu où les hommes*

d'idéologies différentes cherchent à imposer leurs représentations, leurs pratiques et leurs intérêts » (Bailly, 1992, p. 378). Ainsi, il convient en tout premier lieu d'analyser les principes qui orientent les actions des différents acteurs et expliquerait leurs antagonismes. Pour Bailly, « l*'étude des représentations spatiales permet de mieux saisir les fondements des enjeux spatiaux et des tensions sociales, en s'attachant aux stratégies des acteurs (individuels ou sociaux)* » (Bailly, 1992, p. 378). Cette évaluation d'une portion de territoire constitue une représentation, c'est-à-dire une « *création sociale ou individuelle de schémas pertinents du réel dans le cadre d'une idéologie ; elle consiste soit à évoquer des objets en leur absence, soit, lorsqu'elle double la perception en leur présence, à compléter la connaissance perceptive en se référant à d'autres objets non actuellement perçus* » (Jodelet, 1984 cité par ; Bailly, 1992, p. 373). La notion d'idéologie utilisée par Bailly est ici entendue comme une évaluation, un ensemble de « *qualités reconnues* » (Bailly, 1992, p. 372) (utile/inutile, agréable/désagréable, positif/négatif, bien/mal) associées aux différents éléments perçus. Considérer l'espace comme enjeu de conflits entre les hommes a débouché sur de nombreux travaux cherchant à caractériser des typologies de logiques d'action corrélées à des rapports au territoire.

Bailly, à la suite de Claval, proposait dans un premier temps de distinguer les représentations des usagers des espaces, qui s'adaptent à l'existant, de celles des professionnels de l'aménagement (architecte, urbaniste), qui modèlent radicalement la morphologie urbaine (Bailly, 1977, p. 18). Il montre ainsi que les critères de jugement de ces deux catégories de relation au territoire sont différents. Ainsi, les usagers quotidiens d'un lieu prêtent plus d'attention à son aspect social, et le jugeront plutôt en fonction de son adéquation avec leurs besoins et leurs désirs ; tandis que « *s'il s'agit d'un paysage non vécu, la relation est différente : c'est la perception sensible de l'environnement* [qui est plus élaborée] » (Bailly, 1977, p. 22) et donc son adéquation avec leurs valeurs esthétiques. Cette catégorisation des acteurs et de leurs controverses est approfondie par Di Méo qui suggère plutôt de distinguer trois types d'acteurs dans l'étude de conflits concernant des aménagements : acteurs endogènes, exogènes et transitionnels (Di Méo, 1991). L'acteur endogène s'identifie très fortement aux lieux et tout changement peut bouleverser son cadre de vie quotidien, tandis que l'acteur exogène, qu'il soit expert ou décideur « *considère le territoire de son action d'un œil plus froid, plus utilitariste et plus spéculatif* […] *de plus les décisions qu'il prend, les actions qu'il conduit n'ont pas forcément d'impact direct sur son propre cadre de vie. Il agit sur l'espace de vie des autres, souvent dans l'espoir de réaliser un*

profit, sans prendre beaucoup de risques quant à l'équilibre de son univers quotidien. » (Di Méo & Buléon, 2005, p. 33). L'acteur transitionnel s'inscrit dans le gradient entre ces deux pôles de rapport au territoire. Il est soit un exogène qui se familiarise progressivement, soit un endogène qui prend de la distance. Les logiques d'action et surtout les finalités de ces différents acteurs sont souvent antagonistes et les acteurs transitionnels peuvent jouer un rôle de médiation ou faciliter l'alignement des représentations dans la mesure où « l*eur appartenance partielle aux lieux accroît leur sensibilité et leur solidarité vis-à-vis des intérêts locaux.* [Pour autant] *leur distanciation de fait, leur participation active à la vie d'autres échelles ou d'autres îles de l'archipel territorial global, leur évite de s'enliser dans les problèmes locaux* » (Di Méo & Buléon, 2005, p. 33-34). Di Méo insiste sur l'importance d'étudier les discours produits par ces différents types d'acteurs pour diffuser le sens qu'il donne à son projet. À l'instar d'autres auteurs, cette approche insiste donc sur la diffusion d'une image du territoire à travers discours et documents : l'image est alors un véhicule de la politique de la ville (Lussault, 1998), le discours un outil « *privilégié de l'acteur territorialisé, que celui-ci en soit le producteur, l'initiateur ou le pirate* » (Gumuchian *et al.*, 2003). Ces travaux ont donné lieu à de nombreuses recherches sur les mobilisations découlant d'enjeux spatiaux. Dziedzicki envisage ainsi « *l'antagonisme des représentations que les opposants et les partisans d'une opération d'aménagement ont de l'espace* » (Dziedzicki, 2003) comme un mécanisme conflictuel important dans toute opération d'aménagement.

Différentes études de conflits et de négociations autour d'enjeux spatialisés approfondissent cette typologie d'acteurs en fonction de leurs rapports aux territoires et des finalités de leurs actions. Dans une approche postulant que les acteurs obéissent à des logiques d'intérêts personnels, Subra distingue quatre grands types d'acteurs : les résidents qui souhaitent protéger la valeur marchande de leur patrimoine immobilier et la qualité du cadre de vie, les élus qui souhaitent s'assurer leur propre réélection, les entreprises qui souhaitent accéder aux ressources économiques locales (main d'œuvre, intrants et clientèle), et les associations environnementales qui poursuivent des objectifs écologiques globaux (Subra, 2016). Keerle (2011) approfondit ces travaux en montrant que les antagonismes sont plus profonds. Ce n'est pas tant les intérêts personnels de chaque protagoniste qui sont des causes de conflits que la conception même de l'espace d'un projet d'aménagement porté par chaque type d'intervenant. Les agences publiques et la municipalité conçoivent le lieu de réalisation comme une étendue dont il faut assurer le maillage par des réseaux de transports et de communication, les associations de quartier y voient plutôt un cadre de vie dont il faut

maintenir la diversité des fonctions et protéger certains lieux support de l'identité du quartier, enfin les résidents le conçoivent plutôt dans sa dimension sensorielle.

1.1. Identifier les acteurs de la maîtrise urbaine

Une première comparaison entre les documents présentant les orientations des actions des différents acteurs de la commune permet d'en repérer les principaux et les enjeux sur lesquels pourraient se structurer leurs alliances ou au contraire leurs antagonismes. Quatre documents ont été particulièrement utiles lors de cette recherche. Tout d'abord, le plan directeur d'urbanisme (Consultants Associés, 2008) approuvé en 2009 qui planifie l'aménagement de la commune jusqu'en 2025. La planification prend la forme d'une carte avec des zonages associés à des normes d'urbanisme précises. Cette cartographie permet de comprendre quelles sont les orientations stratégiques de la municipalité pour l'avenir. Les orientations présentées sur le plan sont justifiées par un argumentaire sous la forme d'un diagnostic général de la commune et de quelques éléments de prospective sur la démographie principalement. L'analyse de ces deux éléments permet de comprendre le regard porté par la municipalité sur les quartiers agricoles. En effet, d'une part, le degré de précision du diagnostic renseigne sur la connaissance qu'ont les services municipaux de ces espaces, et d'autre part, les choix de zonage et les règles qui y seront appliquées informent sur leur projet pour l'avenir de ces quartiers.

En complément de ce document, j'ai mobilisé la synthèse des travaux de l'Atelier International de Maîtrise d'Œuvre Urbaine de 2010. Cet évènement rassemblait une vingtaine d'experts internationaux (urbanistes, paysagistes, géographes, économistes, architectes). Après une visite de la commune, ces experts étaient invités à proposer par petits groupes de travail interdisciplinaire, leurs recommandations pour l'avenir de la commune. Si ce document renseigne sur les différents regards que peuvent porter des experts internationaux sur la ville, ce sont principalement les conclusions du jury présidé par le maire qui sont intéressantes. En effet, ses choix et la hiérarchie des priorités, parmi toutes les propositions, révèlent les principes qui sous-tendent sa politique d'aménagement et la représentation qu'il a des modalités d'action de la mairie.

Pour faire le contrepoint de ces documents municipaux, j'ai étudié les deux plans de Développement de Quartier de Khor (ADC Saint-Louis, 2000) et de Bango (ADC Saint-Louis, 2010). Ces documents ont préludé à la mise en place des conseils de quartier. À partir d'un diagnostic participatif des problèmes du quartier, les participants ont élaboré avec l'aide

d'un employé de l'agence de développement communal, un programme d'action hiérarchisé et détaillé. Ce programme doit guider les actions du conseil de quartier. Les orientations inscrites dans ces PDQ informent sur les préoccupations des différents représentants des associations locales et sur les modes d'action qu'ils privilégient.

Ces documents forment ce que Radaelli appelle un récit de politique publique (Radaelli, 2000). Ils présentent une trame causale structurée en trois parties : un diagnostic du passé et du présent, deux scénarios prospectifs (positif et négatif) qui viennent justifier une orientation stratégique constituée de plusieurs propositions d'actions concrètes (le programme de développement, le plan directeur) visant à aboutir au scénario positif. L'analyse de ces discours permet d'une part d'identifier les arguments utilisés pour mobiliser les autres acteurs, et d'autre part, leur comparaison permet de mettre en évidence des controverses sur les objectifs, sur les orientations futures et sur les modes opératoires privilégiés. Cette comparaison permet de faire le constat suivant : au sein du gouvernement urbain, il y a une controverse importante entre le récit proposé par les habitants à travers leur plan de Développement de Quartier et le récit proposé par la municipalité à travers son plan directeur d'urbanisme. Toutefois, au vu de l'écart entre les programmes affichés et leurs réalisations concrètes, ce travail est insuffisant pour rendre compte de la maîtrise de l'urbanisation. Il ne fait que montrer les récits qui s'opposent, les représentations qui tentent de s'imposer. La coexistence d'au moins deux récits contradictoires et l'absence d'un acteur hégémonique supposent donc que les réalisations concrètes en matière de maîtrise urbaine découlent de leur confrontation et de leur négociation. Comprendre les relations de pouvoir au sein du gouvernement urbain suppose donc d'analyser concrètement comment les organisations locales mobilisent les acteurs qui leur sont favorables et s'affranchissent des demandes des acteurs qui leur sont opposés pour faire aboutir leur projet.

1.2. Comprendre les interactions entre acteurs

Si cette première étape permet de repérer les enjeux en présence, elle renseigne peu sur les modalités concrètes de maîtrise du territoire, les « *formes concrètes* […] *de la "gouvernance réelle"* » (Chauveau *et al.*, 2001, p. 154). J'ai donc entrepris la comparaison des déroulements concrets de plusieurs dispositifs de maîtrise de l'urbanisation pour comprendre les interactions entre ces acteurs. Cette méthode vise à identifier les moyens par lesquels les différents acteurs qui les composent négocient entre eux les priorités d'intervention, la définition des problèmes que le dispositif doit résoudre, les ressources à

mettre en œuvre, la réalisation concrète de ces interventions. Les dispositifs ont été sélectionnés pour leurs dissemblances, car chaque dispositif correspond à un assemblage d'acteurs particulier et, comme ils ne suivent pas une procédure réglementaire unique et systématiquement appliquée, chacun d'eux est unique et dépend du jeu des acteurs impliqués. C'est par la comparaison de plusieurs dispositifs dissemblables que nous pourrons mettre en évidence des récurrences ou des évolutions dans l'asymétrie des rapports de force.

Pour saisir les acteurs dans leurs interactions, nous avons adopté une méthode empirique inspirée de la chronique de dispositif développé par Soulard dans le cadre du projet GouvInnov (Rey-Valette *et al.*, 2010, 2014) pour analyser les innovations dans les dispositifs de gouvernance de l'agriculture urbaine[18]. Elle a été développée pour rendre compte des jeux de pouvoir au sein de réseaux d'action publics peu hiérarchisés. Une chronique est un recueil chronologique de faits réalisé par l'observateur d'un évènement. Elle reflète donc le point de vue de l'observateur, ce dont il a connaissance et l'interprétation qu'il en fait. La comparaison des chroniques d'un même dispositif par ses différents protagonistes permet ainsi de comprendre les obstacles auxquels ils ont été confrontés et les moyens qu'ils ont mis en œuvre pour les surmonter en ralliant à leur cause d'autres protagonistes, en prenant unilatéralement des décisions ou en effectuant des compromis. Ces chroniques constituent un matériau riche pour comprendre les relations de pouvoir dans leur dimension structurelle et dans leur dimension stratégique. En effet, si les inégalités de ressources (capital économique, capital culturel, capital social, position dans le réseau, légitimité) constituent des éléments structurels qui concourent à expliquer l'asymétrie des relations entre acteurs, de nombreux auteurs insistent sur l'importance des stratégies ou d'actions tactiques des plus faibles qui peuvent ponctuellement renverser une situation structurellement inégale. Cette approche est très largement inductive, car il n'y a pas de cadre de règle fixe instituant le rôle de chacun et les dispositifs sont très variables. En complément des géographes cités précédemment, j'ai mobilisé des auteurs issus de la sociologie des organisations (Crozier & Friedberg, 1977), de l'anthropologie du développement (Olivier de Sardan, 1993), de la sociologie de l'action publique (Van Campenhoudt, 2010) qui analysent les relations de pouvoir pour interpréter les données recueillies. J'ai sélectionné plusieurs dispositifs de maîtrise de l'urbanisation pour les étudier. L'échantillonnage de ces dispositifs visait à réunir « *des évènements qui, par hypothèse, sont relativement différents, afin de voir ce qui ressort de la description en profondeur de chacun d'eux et de leur comparaison* » (Pires, 1997, p. 73-74). Il s'agissait de

18 Cette méthode a fait l'objet de nombreuses discussions avec des collègues du laboratoire et de l'école doctorale (Maillard, 2015).

tendre vers la plus grande variabilité de dispositifs possible, afin que chacun illustre une configuration particulière. Il s'agit donc d'un « *échantillonnage par contraste* » visant à comprendre la « *totalité hétérogène* » (Pires, 1997, p. 68) que forment les dispositifs de maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles.

Il a d'abord fallu constituer un répertoire aussi exhaustif que possible des dispositifs de maîtrise de l'urbanisation qui ont été mis en place dans ces quartiers depuis une vingtaine d'années. Pour ce faire, j'ai dans un premier temps interrogé les présidents de conseil de quartier ou les délégués de quartier. Cette première liste a été complétée et précisée par des entretiens avec les habitants. Je leur demandais quels projets avaient été réalisés dans le quartier. Cette question permettait en outre d'identifier les interventions les plus marquantes. Enfin, le recours à certains travaux de recherches antérieurs a permis de finaliser cette liste. La thèse de Demba Niang qui travaille actuellement à l'agence de développement communal est particulièrement riche sur ce sujet (Niang, 2007). Enfin, une recherche sur les sites internet de la presse locale (NdarInfo, le Soleil) a permis de parachever ce travail. Les projets de maîtrise de l'urbanisation sont plus nombreux et plus anciens à Khor que dans les autres quartiers agricoles, aussi, la majorité des dispositifs retenus pour cette étude porte-t-elle sur ce quartier. Le second quartier agricole, Bango, fait état de peu de projets, rares sont ceux qui ont été initiés par des associations locales, la documentation est peu accessible, aussi les informations les concernant sont-elles plus parcellaires. J'ai retenu quatre dispositifs pour une analyse plus approfondie en raison de la diversité de leurs protagonistes et des controverses qu'ils suscitent.

J'ai sélectionné comme dispositif principal, un projet d'aménagement sur Khor et Bango porté par le GIE des maraîchers, une association membre du conseil de quartier de Khor, en partenariat avec l'USAID, l'agence de coopération bilatérale des États-Unis. Il s'agit du projet de modernisation de la desserte en eau des maraîchers de Khor et Bango. C'est un des rares cas d'opération d'aménagement d'envergure porté par un groupement d'agriculteurs en ville. J'ai analysé ce projet de manière plus approfondie, car il illustre une situation particulière et peu étudiée parmi l'ensemble des formes que prend la maîtrise de l'urbanisation. Tout d'abord, il met en évidence les dissensions internes entre les bénéficiaires (maraîchers, résidents), ensuite, il couvre deux quartiers et révèle ainsi les difficultés de coopération à cet échelon intermédiaire, enfin, les acteurs de ce projet court-circuitent les pouvoirs publics. Il s'agit d'un projet d'aménagement majeur élaboré exclusivement par des agriculteurs. À ce titre, il illustre le rôle de l'agriculture dans la réalisation d'une action

collective d'aménagement dans les quartiers agricoles. Toutefois, il n'illustre pas l'ensemble des cas de figure observable dans la commune, il a fallu le compléter par d'autres dispositifs aux caractéristiques différentes.

Les autres dispositifs ont été moins approfondis lors du recueil de données. Seuls les chroniques d'un ou deux représentants associatifs locaux ainsi que des documents d'évaluation du projet par la municipalité ou le bailleur de fonds principal ont été utilisés. Ces dispositifs ont été choisis pour leurs dissemblances avec le dispositif principal et par l'accessibilité des informations les concernant. Il s'agit de la mise en place d'un système de collecte des déchets, d'un réseau d'assainissement et la construction d'un poste de santé à Khor. Ce sont d'autres exemples de projets que les organisations locales ou la municipalité ne peuvent mettre en œuvre sans aide extérieure. Ils ont donc nécessité des appuis techniques et financiers de la part d'agence de l'État ou d'organisme d'aide au développement.

Par l'échantillonnage de dispositifs retenus, je souhaitais couvrir l'ensemble des articulations entre acteurs et entre échelons possibles : articulation entre acteurs endogènes et exogènes, publics et privés, et entre échelons communal et infra communal (interquartiers, intraquartier) (*cf.* Figure 4. p.65).

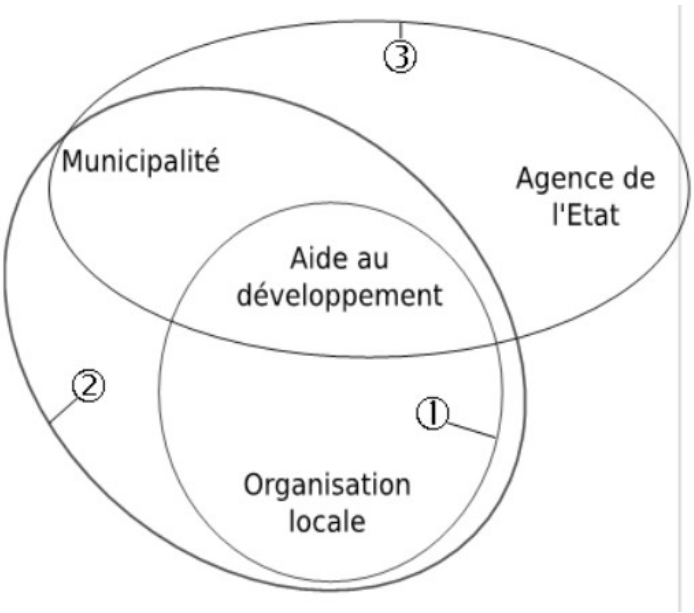
Figure 4. Des configurations d'acteurs diverses

Les quatre dispositifs étudiés présentent trois configurations d'acteurs différentes :

→ ① une organisation locale associée à un organisme d'aide au développement pour le projet de modernisation de l'adduction en eau des maraîchers.

→ ② des organisations locales associées à des organismes d'aide au développement et à la municipalité pour les projets de collecte des déchets et de construction d'un poste de santé.

→ ③ une organisation d'aide au développement associée à la municipalité et une agence d'État pour la construction d'un mini-égout.



J'ai en outre sélectionné des dispositifs qui ont révélé des conflits (*cf.*Tableau 2. p.66) entre acteurs pour leur dimension heuristique. D'une part, car ils permettent d'observer comment s'effectue concrètement la médiation entre des acteurs nombreux et porteurs d'intérêts et de normes parfois contradictoires. D'autre part, comme l'expliquent Bierschenk et Olivier de Sardan, « *les conflits sont un des meilleurs "fils directeurs" qui soient pour "pénétrer" une société et en révéler tant la structure que les normes ou les codes. Postuler l'existence d'un consensus est une hypothèse de recherche beaucoup moins puissante et productive que de postuler l'existence de conflits. Les conflits sont des indicateurs privilégiés du fonctionnement d'une société locale.* » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1994, p. 3). L'analyse des conflits est aussi « *un moyen d'aller au-delà de la façade consensuelle et de la mise en scène en direction de l'extérieur que les acteurs d'une société locale proposent souvent à l'intervenant ou au chercheur extérieur* » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1994, p. 3).

Tableau 2. Échantillonnage de dispositifs de maîtrise de l'urbanisation

Dispositifs	**Acteurs**	**Controverses**
Modernisation de l'adduction en eau des maraîchers (2009-2012) à Khor et Bango	**Coopération bilatérale :** USAID **Association locale :** GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor	Conflits entre les bénéficiaires du projet
Collecte des déchets à Khor (2002-2015)	**ONG :** ENDA **Coopération décentralisée :** Le Partenariat **Association locale :** GIE CETOM, commission hygiène et environnement du CdQ de Khor **Collectivité :** Municipalité, services de l'hygiène et de l'environnement	Conflit entre la municipalité et une coalition formée par l'association locale et l'ONG
Mini-égout de Khor (2008)	**ONG :** ENDA **Agence de l'État :** ONAS **Collectivité :** Municipalité	Conflit entre l'ONG et l'agence de l'État
Construction du poste de santé de Khor (2010)	**ONG :** Plan international **Association locale :** Comité de santé du quartier de Khor **Collectivité :** Municipalité	Conflit entre la municipalité et une coalition formée par l'association locale et l'ONG

1.3. Le recueil des données

Tableau 3. Matériaux recueillis par dispositifs

Dispositifs	**Matériaux recueillis**
Modernisation de l'adduction en eau des maraîchers (2009-2012) à Khor et Bango	→ Chronique du projet auprès de responsables du GIE des maraîchers de l'aqueduc, des responsables associatifs des quartiers et de membres du GIE : 14 entretiens. → Témoignages des habitants des quartiers agricoles dans 20 entretiens. → Observation participante lors d'une réunion de restitution de mon travail de Master auprès des maraîchers (*cf.* Compte-rendu en annexe)
Collecte des déchets à Khor (2002-2015)	→ Chronique du projet par un responsable associatif du quartier : 1 entretien → Témoignage des responsables associatifs du quartier de Khor : 4 entretiens. → Descriptif du projet dans le plan global de nettoiement de la ville (ADC Saint-Louis, 1999) et documentation des partenaires en développement (Le Partenariat, ENDA). → Témoignage d'un chef de projet du Partenariat qui a succédé à son initiateur.
Mini-égout de Khor (2008)	→ Témoignage de responsables associatifs et d'habitants du quartier de Khor : 12 entretiens → Témoignage du responsable local de l'ONAS* → Descriptif du projet par l'ONG (ENDA Europe & ENDA RUP, 2008) → Document d'évaluation du projet de mini-égout par un des bailleurs de fonds (Ily, 2013)
Construction du poste de santé de Khor (2010)	→ Chronique du projet par des responsables associatifs de Khor : 2 entretiens. → Évaluation initiale du projet par l'agence de développement communal dans le plan de développement du quartier (ADC Saint-Louis, 2000) →Témoignage de l'infirmière chef de poste*

* Ces deux témoignages m'ont été fournis par Alice Furtado. Collègue doctorante avec qui je partage le terrain saint-louisien, elle travaille sur le paludisme dans la ville. Elle a été confrontée à ces projets lors de son enquête auprès du personnel soignant et de l'agence de l'assainissement. C'est lorsqu'elle m'a signalé les problèmes liés à ces projets que j'ai décidé de m'y intéresser.

Les matériaux recueillis sont très disparates et inégaux. Les chroniques des responsables associatifs locaux sont des récits de première main recueillis par des d'entretiens semi-

directifs lors desquels les personnes étaient explicitement interrogées pour la fonction qu'elles occupent dans les associations locales (*cf.* Questionnaires en annexe). En plus d'informations factuelles sur leur identité et leurs implications dans les associations locales, je leur demandais de raconter le déroulement d'un projet précis. Je relançai régulièrement la discussion en demandant des précisions et en invitant la personne à exposer son interprétation de tel ou tel évènement, les qualités de ses rapports avec tel ou tel autre protagoniste apparu dans le cours du récit. Le chroniques ont été complétés par des témoignages d'habitants moins impliqués dans les associations locales. Ils ont été recueillis de manière moins fouillée que les chroniques et viennent seulement vérifier le déroulement de certains évènements et renseigner sur l'opinion des habitants par rapport aux interventions. Ils ont fait l'objet d'entretien plus directif lors desquels je demandais à la personne interrogée si elle avait eu connaissance de tel projet précis, et de me raconter son déroulement et son opinion. Si cette personne s'avérait être un protagoniste important du projet, je transformais l'entretien en un recueil de sa chronique. J'ai ainsi obtenu des récits détaillés d'actions collectives menées pour faire échec à un acteur ou au contraire obtenir le soutien d'un autre. De ce fait, cette méthode est efficace pour répondre à l'hypothèse selon laquelle les organisations locales participent à la maîtrise urbaine, car elles sont en mesure : de mobiliser des acteurs puissants qui leur sont favorables et de s'affranchir des demandes de ceux qui leur sont opposés. En outre, elle permet d'identifier des dysfonctionnements dans la coordination des différents acteurs.

La chronique du projet de modernisation de la desserte en eau des maraîchers a permis de recueillir trois types de récits complémentaires qui éclairent l'ensemble des points de vue des protagonistes. Les chroniques des autres dispositifs sont moins complètes. Elles ont donc été interprétées avec plus de prudence. En effet, je n'ai pu recueillir les témoignages de première main des représentants des pouvoirs publics et des organismes d'aide au développement. Les représentants de la municipalité que j'ai tenté d'interroger demeuraient très évasifs ou connaissaient peu les dossiers. Il est rare qu'un dispositif ait fait l'objet d'un suivi par une personne particulière dans l'administration communale. C'était souvent leur prédécesseur ou un collègue qui avait suivi le dossier. Quant au représentant des agences de l'État ou des organismes d'aide au développement, ils sont souvent en poste à Dakar ou dans leurs pays d'origine. L'ancienneté de certains projets et la rotation des chefs de projet ne m'ont pas permis d'identifier de personnes clés et d'obtenir des entretiens. De ce fait, je me suis contenté d'information de seconde main : rapport, diagnostic, plan, descriptif technique de projet, brochure de présentation, etc. Toutefois, cela n'est pas si handicapant, car à la

différence des acteurs associatifs de quartier ou des habitants, les institutions publiques ou de l'aide au développement ont des orientations stratégiques précises, leurs modes d'action obéissent à des procédures relativement codifiées. Ces éléments sont explicités dans les documents qu'elles publient. De ce fait, leurs représentants sont des acteurs moins autonomes, ils seraient plutôt des agents qui appliquent les règles et les orientations de leur institution. Lorsqu'un agent s'écarte de ces règles, il est réticent à le rendre public et à en informer les chercheurs. Les écarts à ces règles sont aisément détectables dans les témoignages des habitants et des responsables associatifs. Malgré tout, l'absence de témoignage direct rend l'interprétation des actions de ces agents plus délicates. En dépit de ces limites, les informations recueillies permettent déjà d'en dire beaucoup sur les interactions entre les acteurs de la maîtrise de l'urbanisation et en particulier sur les stratégies employées par des acteurs de peu de pouvoir (les habitants et leurs organisations) pour compenser leur faiblesse structurelle.

2. Axe 2 : Comprendre les disparités des mobilisations collectives des habitants dans les quartiers agricoles

Si la maîtrise de l'urbanisation est affaire de projets et de dispositifs officiels, la littérature et le terrain m'ont montré qu'elle est aussi affaire d'actions collectives autonomes. En effet, sans le soutien des habitants et leur participation active, les associations ne seraient qu'une coquille vide. Par ailleurs, une large part de la maîtrise relève de la pratique quotidienne ou de l'intervention ponctuelle de "collectifs" autour d'enjeux partagés, qui ne dépendent pas nécessairement d'aides extérieures. Ainsi, pour comprendre l'inégale maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis, il convient aussi d'analyser le caractère plus ou moins propice aux actions collectives de certains contextes infra-locaux. Pourquoi certains quartiers sont-ils le théâtre d'actions collectives des habitants ? Pour répondre à cette question, je me suis intéressé à la relation dialectique entre la capacité collective de mener des opérations de maîtrise de l'urbanisation (les ressources territoriales de mobilisation) et l'intention partagée d'agir sur certains aspects du quartier (les motifs de mobilisation).

2.1. Les motifs de mobilisation

Dans un premier temps, j'ai recueilli les différentes représentations que se construisent les habitants de leur cadre de vie pour identifier des préoccupations communes, des intérêts partagés ou des éléments perçus négativement suffisamment importants pour susciter un

mouvement collectif. Ainsi, dans cette optique, les quartiers faisant l'objet de discours homogènes seraient plus susceptibles de faire l'objet d'actions collectives.

La représentation du quartier par ses habitants se construit progressivement par l'expérience vécue au quotidien du paysage de leur quartier et par leurs interactions sociales. Ainsi, dans un premier temps, ils se construisent une image mentale de celui-ci, un « *espace cognitif* » (Cauvin, 1999) ou « *espace mental* » (Guérin & Kongress, 1985 cités par ; Vilain-Carlotti, 2015, p. 122) associant objets concrets et valeurs subjectives. La représentation n'est pas une photographie exacte de la réalité, elle en est l'interprétation subjective (Lévy & Lussault, 2003). En effet, l'espace concret est « *transformé, trié, par des filtres comme le filtre personnel ou le filtre culturel* » (Cauvin, 1999). La représentation de l'espace ordinaire se construit donc initialement par la perception sensorielle du paysage, la captation d'information sur celui-ci « *à partir d'expériences personnelles et interpersonnelles, et d'information reçues et transmises* » (Lévy & Lussault, 2003, p. 791), le filtrage des sensations et des informations qui produisent une image cognitive associant des qualités particulières aux éléments concrets en fonction de l'expérience subjective et sociale de l'individu (Guérin *et al.*, 1985, p. 5-9). Les informations que reçoit un sujet de la réalité par le biais de ses sens (sa perception) ou de ses interactions avec d'autres sujets sont filtrées par ses caractéristiques personnelles, sociales et culturelles. Certains éléments sont oubliés, d'autres, surreprésentés en fonction de la valeur positive ou négative qui leur est accordée (*cf.* Figure 5. p.70).

Figure 5. Processus de formation d'une représentation

Espace réel	→	**Réception d'informations :** perceptions sensorielles, interactions sociales	→	**Filtres de l'information :** Filtres socioculturels, filtres personnels	→	**Représentation mentale de l'espace** *Image mentale constituée d'objets spatialisés et associés à des attributs subjectifs*

Sources : schéma inspiré des articles et ouvrage cité dans le texte (Bailly, 1977 ; Cauvin, 1999 ; Guérin et al., 1985)

De ce fait, les représentations sont à la fois individuelles en ce qu'elles témoignent du parcours de vie, de la vision du monde d'une personne, et collectives ou sociales en ce qu'elles intègrent des connaissances et des attitudes communes et partagées entre les membres

d'un même groupe social (Lévy & Lussault, 2003, p. 791). L'analyse des représentations permet à la fois de qualifier le positionnement d'une personne par rapport à l'objet étudié (son degré de connaissance et les qualités qu'il y associe), mais aussi de comprendre comment cette représentation s'est construite (les éléments qu'il a perçus, filtrés et les interactions sociales qui l'ont influencée). Une représentation de l'agriculture urbaine, par exemple, correspond à l'image construite par un individu des éléments agricoles qu'il a perçus directement (le paysage agricole urbain) ou que lui ont transmis les médias ou d'autres personnes, associés à des attributs subjectifs, c'est-à-dire une évaluation ou un jugement sur leurs qualités (esthétique, pratique, utile, agréable).

Bailly (1977) insiste sur l'importance de la familiarité de l'individu à l'espace dans la constitution d'une représentation. L'évaluation d'un espace, c'est-à-dire les qualités reconnues à un espace, ne dépend pas de sa configuration objective, mais de la familiarité de l'individu avec cette configuration. Par familiarité, il entend à la fois l'intensité de la fréquentation d'un espace par l'individu, son habitude de cet espace, et la compréhension de la logique sous-jacente à son paysage (les raisons de la présence de tel ou tel élément, les relations entre ces éléments). Ainsi, il distingue deux idéaux-types de rapports à l'espace entre lesquels se déroule un gradient de familiarité : « *Si le paysage est le milieu de vie de l'individu, l'aspect social devient plus élaboré. S'il s'agit d'un paysage non vécu, la relation est différente : c'est la perception sensible de l'environnement* » (Bailly, 1977, p. 22). Il montre que la compréhension joue un rôle important dans l'évaluation du sujet, elle conditionne l'acceptation ou le rejet de certains éléments perçus : « *l'expérience, la culture, l'éducation font que l'homme trouve ou ne trouve pas, dans l'assemblage des éléments urbains, le fonctionnement logique qu'il attend.* […] *Dans une ville ou un bâtiment, l'originalité tient beaucoup moins à la nature des éléments qui les composent qu'à leur organisation. Si celle-ci apparaît logique à l'individu, elle est acceptée, l'adaptation au paysage, au milieu, au fonctionnement crée ce schéma logique. Il y a compréhension ou rejet de l'objet suivant les expériences précédentes du "percepteur"* » (Bailly, 1977, p. 36). Ainsi, l'analyse des représentations recueillies permet de distinguer les habitants très familiarisés évoquant et évaluant principalement les effets de l'agriculture sur le collectif des habitants : l'aspect social de l'agriculture urbaine (son utilité, sa réponse à des besoins socio-économiques) ; de ceux peu familiarisés qui insisteraient plutôt sur la perception sensorielle et évalueraient alors son esthétisme (sa beauté, sa laideur). Bailly insiste aussi sur l'importance des interactions sociales dans ce processus : « *les groupes les plus solidaires définissent précisément leurs*

territoires, car ils sont au fait des problèmes communautaires. Ces rapports entre les membres du groupe renforcent la familiarité avec l'aire et favorisent la sensation d'identité, de sécurité » (Bailly, 1977, p. 91). Les interactions entre habitants d'un même espace permettent de diffuser et de construire des représentations communes. De ce fait, ces interactions produisent un alignement des représentations : ici une évaluation commune de l'agriculture ou de la qualité de vie dans le quartier.

À ce titre, de nombreux facteurs propres au profil socio-économique de l'individu ou à son parcours résidentiel entrent en considération, ainsi que ses motivations et activités dans cet espace (Cauvin, 1999). Les processus d'alignement des représentations, c'est-à-dire d'une construction collective, sont peu étudiés en géographie. Bailly évoque rapidement les interactions sociales comme une variable de construction des représentations (Bailly, 1977, p. 24), Cauvin, Audas, Vilain-Carlotti insistent plutôt sur les facteurs liés aux activités et pratiques quotidiennes individuelles et aux filtres socioculturels de construction des représentations de l'espace (Audas, 2010 ; Cauvin, 1999 ; Vilain-Carlotti, 2015). Or, les représentations, si elles évoluent au gré des interactions avec l'environnement matériel, évoluent aussi, et peut-être plus rapidement par les interactions avec l'environnement social. Une représentation sociale se construit dans l'interaction entre des groupes différents (Abric, 2016). De même, la diffusion des représentations dépend aussi étroitement des canaux et médias de diffusion (Raffestin, 1980), la configuration de l'espace et des réseaux de diffusion d'informations facilite ou au contraire freine les rencontres et les échanges inter-individuels et inter-groupes. De ce fait, l'analyse des représentations permet d'appréhender, dans une certaine mesure, l'intensité des interactions sociales et d'identifier des individus ou des groupes isolés.

Une évaluation commune des effets de l'agriculture sur le cadre de vie où la situation des habitants résulte d'un processus d'attribution collective ou d'alignement des représentations. Un processus d'attribution collective est un processus de prise de conscience par un individu qu'il partage avec d'autres un même vécu[19]. C'est par ce biais que se construit une "cause commune" qui favorise l'adhésion et la participation effective des individus aux actions collectives. Snow explique les motivations individuelles de l'engagement (non pas la simple adhésion, mais la participation aux actions collectives) dans un mouvement collectif

19 L'attribution collective est définie par Van Campenhoudt de la façon suivante : « *le fait de rattacher subjectivement sa situation personnelle (par exemple de femme discriminée par rapport aux hommes de même niveau de compétence dans une entreprise, de chômeur, de patient victime d'une épidémie, de riverain d'une décharge toxique…) à une situation collective (par exemple la discrimination sexuelle, le partage du travail, la politique de santé, les risques écologiques…).* » (Van Campenhoudt, 2010, p. 33-34).

comme le résultat d'un processus d'alignement du cadre (*frame alignement process*) entre le mouvement et l'individu (Snow *et al.*, 1986). Le cadre (*frame*) est le schéma d'interprétation par lequel un individu localise, perçoit, identifie et catégorise les comportements ou les évènements (Goffman, 1974, p. 21). Le cadre permet d'interpréter (donner un sens au réel) afin que l'individu ou le collectif organise son expérience et oriente ses actions (traduction personnelle de Snow *et al.*, 1986, p. 464)[20]. J'utiliserai aussi le terme de représentation plutôt que cadre, plus familier aux géographes, au sens de construction d'un « s*chéma pertinent du réel* » tel que le définit le Géographe Bailly (1992, p. 373) à partir des travaux de psychologie sociale de Piaget (1926). Par alignement du cadre ou des représentations, Snow entend « *le processus par lequel un certain nombre d'intérêts, de valeurs et de croyances d'un individu et les activités, les objectifs et l'idéologie d'une organisation collective deviennent compatibles et complémentaires* » (traduction personnelle de Snow *et al.*, 1986, p. 464) [21].

Toutefois, il faut se méfier d'une interprétation trop rapide de représentations similaires. Témoignent-elles réellement d'une construction collective ou sont-elles fortuites ?

L'étude les interactions entre les individus et le rôle de celles-ci dans la construction de leur représentation, permet de distinguer les groupes fortuits ou abstraits, des groupes réels. Certains individus auraient une évaluation similaire parce qu'ils ont certains facteurs structurants en commun : un espace de vie, des motivations, un profil social similaire ; d'autres formeraient réellement des groupes dans lesquels ils co-construiraient une évaluation commune par leurs interactions. Ces groupes constituent alors des acteurs au sens fort du terme. Ce sont des « *groupes réels* » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1994, p. 4), des « *groupes stratégiques* » (Crozier & Friedberg, 1977, p. 51) dans la mesure où, ils posséderaient « *une capacité suffisante d'interaction ou si l'on veut de coopération qui permet le développement d'une action commune* » (Crozier & Friedberg, 1977, p. 51). La comparaison du contenu des représentations et des interactions sociales des individus permettrait de déterminer « *s'ils ont ou non une existence "réelle", autrement dit si les acteurs ayant une position commune partagent ou non des formes particulières d'interaction ou de concertation (de façon informelle - réseau, affiliation, allégeance - ou formelle - institution, appartenance, organisation)* » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1994, p. 4). Comme l'expliquent Crozier et Friedberg, « *l'existence d'un groupe capable de volonté et*

20 « *By rendering events or occurrences meaningful, frames function to organize experience and guide action, whether individual or collective* »

21 « *By frame alignment, we refer to the linkage of individual and social movement organizations (SMO) interpretative orientations, such that some set of individual interests, values and beliefs and SMO activities, goals, and ideology are congruent and complementary* »

d'action ne va absolument pas de soi, elle doit être prouvée » (Crozier & Friedberg, 1977, p. 50-51). Le degré d'interaction entre les membres est décisif pour qu'un groupe développe une action commune.

Ainsi, le recueil des représentations et l'analyse des processus d'attribution collective et des interactions sociales permettent d'identifier : (1) les enjeux qui motiveraient leurs engagements dans des actions collectives et (2) les catégories d'habitants plus susceptibles que d'autres de se mobiliser.

2.2. Les ressources de mobilisation

Si ces différents travaux permettent de comprendre les motivations collectivement partagées et les sources de frictions entre les différents groupes d'acteurs ainsi que la construction de ces groupes, ils sont insuffisants pour comprendre pourquoi certaines situations constituent un terreau fertile aux actions collectives tandis que d'autres sont totalement stériles. Je me suis donc penché dans un second temps, sur les ressources territoriales des mobilisations, à partir d'une approche spécifique des mouvements sociaux, "le processus politique". Cette école de sociologie s'attache à comprendre les conditions d'émergence d'actions collectives organisées (McAdam *et al.*, 1996). Elle fait écho à de nombreux travaux de géographes sur la dimension spatiale des mobilisations (Bonny *et al.*, 2011 ; Keerle, 2011 ; Melé, 2011 ; Ripoll, 2006).

Rompant avec une approche des mobilisations collectives s'intéressant uniquement aux raisons psychologiques des mobilisations (sentiment de privation ou d'injustice) – le pourquoi des mobilisations – certains sociologues (McAdam *et al.*, 1996) font le constat empirique que ce n'est pas seulement parce qu'ils ont des raisons de se mobiliser que certains groupes se mobilisent. Ce courant de la sociologie des mouvements sociaux est appelé "la mobilisation des ressources". Il se concentre alors sur les moyens et ressources dont disposent certains groupes leur permettant de réaliser des actions collectives. Pour ce faire, ils définissent les mouvements sociaux comme « *des décideurs collectifs rationnels qui mobilisent leurs partisans et promeuvent leur cause à l'aide des meilleures stratégies disponibles sous la contrainte de ressources matérielles et cognitives limitées* » (Kitschelt, 1986, p. 57 ; traduit par Revillard, 2003). Cette définition large d'une mobilisation rompt avec une approche postulant de carences d'organisation ou de rationalité dans les mobilisations collectives. Elle permet d'intégrer différentes formes d'actions collectives, qu'elles soient impulsées par une institution publique ou par une association locale. Elle évite, par ailleurs de distinguer les

actions d'expression d'une contestation, des actions collectives entreprises pour aménager, entretenir, réguler l'usage d'une portion de l'espace urbain. Ainsi, en se concentrant sur les conditions d'émergence et de réalisation d'actions collectives, cette approche ne réduit pas les mouvements sociaux aux plus radicaux, ceux qui proposent un modèle alternatif d'organisation de la société, selon la définition de Touraine (1978). Elle intègre aussi ceux qui, plus prosaïquement, compensent les carences municipales en matière de gestion et d'aménagement. Ainsi, dans cette optique il « n*'y a pas de différence de nature entre les actions politiques institutionnalisées et les mouvements sociaux.* [L'action collective fait partie] *des conduites politiques "normales" d'une société. En conséquence, mouvements sociaux et action collective doivent être compris comme des conduites rationnelles au même titre que les actions institutionnalisées.* » (Lapeyronnie, 1989, p. 244-245). Or, les mouvements locaux urbains au Sénégal semblent partager un double rôle de contestation, mais aussi de gestion quotidienne du quartier (Ndiaye, 2005 ; Niang, 2007). Ainsi, considérer les actions collectives d'associations locales plus ou moins structurées comme des mobilisations permet de mieux décrire ce qu'il est coutume d'appeler "l'informel" ou le "spontané" en postulant d'un certain degré d'organisation, de coordination de ces phénomènes, plutôt que d'une anomie totale et d'une irrationalité.

Ces mouvements locaux ne doivent pas être *a priori* assimilés à des actions collectives de défense d'intérêts communs. Ils sont indexés à la structuration sociale dans laquelle ils naissent et peuvent de ce fait accentuer des inégalités, des phénomènes d'appauvrissement, ou être instrumentalisés au bénéfice des groupes sociaux dominants. Les catégories sociales dominées ne bénéficient pas forcément des services de ces organisations intermédiaires, car « *l'innovation organisationnelle peut donc aussi recouvrir un processus d'exclusion »* (Chauveau *et al.*, 2001, p. 161). En effet, dans un contexte d'accroissement des inégalités, de faible redistribution par l'État, d'instabilité de l'environnement économique, social et politique qui accroît le recours à des formes de clientélisme politique, la présence de plusieurs registres de normes de légitimité et leur constante négociation, certains auteurs constatent une « *surpolitisation* » des relations sociales, c'est-à-dire l'omniprésence de « *la compétition pour le pouvoir et l'accès aux ressources stratégiques rares* » (Chauveau *et al.*, 2001 ; Lévy, 2001) dans la sphère privée. Cette compétition qui teinte toute interaction sociale n'est pas forcément visible derrière l'apparent consensus communautaire affiché face aux chercheurs ou aux bailleurs de fonds (Olivier de Sardan, 1993).

Cette approche portée initialement par des sociologues travaillant sur des mouvements associatifs structurés aux États-Unis dans les années 1970 est généralisée par le courant du "processus politique" qui s'intéresse aux conditions de base de l'émergence d'un mouvement collectif dans des situations où les collectifs sont encore peu structurés. Elle fait directement écho à la question de l'émergence de groupes d'intérêts promouvant l'agriculture urbaine auprès des autres acteurs de la gouvernance posée par Duvernoy, Jarrige, Moustier et Serrano en conclusion de leur travail sur la reconnaissance de l'agriculture urbaine (Duvernoy *et al.*, 2005). Le modèle de la mobilisation des ressources est alors complété avec deux éléments d'explication aux mobilisations : les opportunités politiques et le processus d'alignement des représentations (McAdam *et al.*, 1996 ; McSween, 2010). Le modèle des processus politiques intègre donc trois approches pour expliquer l'émergence de mobilisations collectives :

1. un processus d'alignement des représentations ou de construction d'une attribution collective : la création et la diffusion d'un discours argumentatif pertinent pour que des individus participent à des actions collectives.
2. Des ressources organisationnelles : un minimum d'organisation structuré pour recruter des membres, diffuser des informations pratiques, sensibiliser le grand public, stocker du matériel commun et organiser concrètement des actions collectives ;
3. les opportunités politiques : un contexte de gouvernement favorisant les mobilisations.

2.3. La dimension spatiale des mobilisations

Quelques auteurs montrent l'importance de la dimension spatiale des phénomènes de mobilisation collective. Le contrôle de classes sociales "fautrices de troubles" passe souvent par la suppression de certains lieux de sociabilité. C'est une vieille méthode de contrôle social en particulier dans les quartiers ouvriers dans les villes industrielles européennes (Védrine, 2014). Cet espace disciplinaire décrit par Foucault (Foucault, 2008 [1975]) fait écho aux critiques de Lefebvre (dans le Droit à la ville) sur les opérations d'aménagement et la désappropriation de l'espace (Lefebvre, 1968). Dans une perspective plus positive, les travaux portant sur la dimension spatiale des mobilisations montrent l'importance des lieux de sociabilité dans l'émergence d'actions collectives. Des auteurs comme Tilly, McAdam ou Morris (McAdam *et al.*, 1996 ; Tilly, 2000) insistent sur l'importance des lieux de la vie quotidienne dans la structuration des mouvements sociaux, comme le lieu de travail ou le

quartier de résidence, les institutions locales (paroisse, université, locaux associatifs et syndicaux), ou dans une étude plus récente, les foyers de migrants (Choukri, 2008). Tilly évoque explicitement la dimension spatiale des mouvements contestataires dans le titre de son article « *Spaces of Contention* » (Tilly, 2000).

La dimension spatiale des mobilisations n'est pas seulement à chercher dans celles qui auraient pour enjeu des localités ou des localisations, mais aussi dans l'utilisation qui peut être faite de l'espace pour réussir une action, ou dans la configuration de l'espace qui favoriserait des mouvements collectifs (Ripoll, 2006). Qu'ils soient géographes ou sociologues, les auteurs montrent que l'espace est présent en tant que cadre, enjeu, moyen et résultat des actions collectives organisées (Choukri, 2009 ; Ripoll, 2006).

Ce travail de thèse portant sur des quartiers, j'ai utilisé le concept de contexte de micro-mobilisation qui fait explicitement référence à des configurations socio-spatiales à échelle infra-locale (McAdam *et al.*, 1996) dans lesquelles un petit groupe dispose d'un minimum de ressources organisationnelles (salles de réunion, planning de rencontre, outils et matériaux pour diffuser des informations, règle d'organisation du travail et de prise de décision, etc.) et s'inscrit dans un processus d'attribution collective. Le **contexte de micro-mobilisation** peut donc être appréhendé par le géographe comme une configuration socio-spatiale ou un territoire qui en favoriserait l'émergence à travers des collectifs (associations, collectifs de fait) diffusant des raisons communes de se mobiliser et organisant les actions à mener. En approfondissant la question des ressources, l'approche des contextes de micro-mobilisation complète les grilles de lecture centrées sur les représentations ou préoccupations contradictoires des différents acteurs du territoire plus classiquement utilisée par les géographes (Di Méo & Buléon, 2005 ; Gumuchian *et al.*, 2003 ; Keerle, 2011 ; Subra, 2016). Le contexte de micro-mobilisation a été peu employé pour analyser les mouvements sociaux en Afrique (McSween, 2010). Si elle est très largement issue de la science politique, elle permettrait d'opérationnaliser l'analyse géographique de la dimension territoriale de la participation des citoyens et notamment les notions d' « *espace de coopération* », de « *matrice de mutualisation des moyens* », de « *périmètres de solidarité* », « *cadre de construction identitaire* » proposées par Bussi sans qu'il les ait conceptualisées (Bussi, 2007, p. 16).

2.4. Le recueil des données

Comprendre pourquoi certaines catégories d'habitants des quartiers agricoles sont plus engagées que d'autres dans des actions collectives suppose donc de recueillir d'une part, les représentations qu'ils se font de leur quartier, ainsi qu'un ensemble de variables qui, par hypothèse, pourrait expliquer comment ces représentations se sont construites ; et d'autre part, des éléments sur les ressources associatives présentes dans le quartier.

Pour ce faire, je me suis appuyé sur une enquête par questionnaire (*cf.* documents en annexe) auprès d'un échantillon de 61 habitants (12 entretiens exploratoires en 2013 et 48 questionnaires semi-directifs en 2015) des quartiers agricoles complétés par le recensement des associations et le diagnostic de la dynamique associative réalisé par les agents de l'Agence de Développement Communal dans le cadre des plans de Développement de Quartier (ADC Saint-Louis, 2000, 2010).

Le recueil des matériaux de recherche a été réalisé en deux temps. Dans un premier temps, en début de thèse, j'ai repris contact avec quelques maraîchers de Khor, que j'avais interrogés en Master. J'ai alors réalisé en 2013 un premier terrain exploratoire auprès des habitants. 12 entretiens semi-directifs ont été menés dans les quartiers de Khor et de Khar Yallah auprès d'hommes de différents profils : agriculteurs, responsables associatifs et non-agriculteurs. L'objectif était de cerner les éléments récurrents qui pouvaient apparaître dans leurs discours, afin de construire un questionnaire directif pour un terrain suivant. Je n'avais alors pas de traducteur pour combler mes lacunes dans les langues vernaculaires (wolof ou poular). Ce premier terrain de thèse a également été l'occasion de redécouvrir les quartiers agricoles que j'avais parcourus deux ans auparavant et de reprendre contact avec les autorités municipales. Ces 12 entretiens montraient une forte homogénéité de discours et d'échantillon : je n'avais interrogé que des hommes de Khor liés à l'agriculture et parlant couramment le français. J'ai aussi profité de ce séjour pour collecter des documents officiels sur la planification de l'aménagement et les projets de développement dans ces quartiers. Si ce premier terrain m'apportait des éléments pour analyser les projets de développement, les entretiens étaient trop partiels pour décrire les représentations de l'agriculture par les habitants de ces quartiers. Par ailleurs, en évoquant l'agriculture dès le début des entretiens, je focalisais l'attention de mes interlocuteurs sur cet objet, ce qui occasionnait un biais dans le recueil. Dans leurs discours, tout semblait se rapporter à l'agriculture. J'ai tout de même utilisé ces entretiens, car j'ai découvert deux ans plus tard que même en éliminant ce biais, des

personnes au profil similaire continuaient d'évoquer l'agriculture de manière centrale dans leur discours.

J'ai donc préparé un deuxième séjour sur le terrain en 2014, dans le but d'interroger un échantillon d'habitants plus diversifié à partir d'une grille d'entretien plus fermée. Malheureusement, cette mission, originellement prévue sur quatre mois, a été interrompue brutalement par l'apparition de l'épidémie d'Ebola dans la sous-région. La présence d'un cas suspect à Dakar m'a contraint à rentrer prématurément au bout d'un mois de séjour. Cette mission a néanmoins pu être menée en 2015, sur une période plus courte (deux mois). J'y ai réalisé 48 entretiens semi-directifs secondé par M. Mor Fall, un interprète français/wolof, pour interroger les personnes moins à l'aise avec le français. Malheureusement, Mor ne parlait pas le poular, aussi cette enquête souffre d'une faiblesse à ce niveau : je n'ai que très peu interrogé d'éleveurs Peulhs, population par ailleurs très mal considérée par les pouvoirs publics et les habitants. J'ai donc reproduit malgré moi un mécanisme d'invisibilisation de cette population.

Pour étudier la construction de la représentation du quartier, j'ai mis en parallèle les éléments de description et d'évaluation du cadre de vie présents dans le discours des habitants (leur représentation du quartier), avec des variables décrivant leur situation personnelle, leur familiarité aux paysages et à la population du quartier agricole et leurs interactions sociales locales (*cf.* questionnaire en annexe). Ces variables sont par hypothèse des ''facteurs de production'' du discours dont il convient de tester la pertinence :

- le profil individuel (sexe, niveau de qualification, statut familial, sources de revenus),
- la trajectoire résidentielle (ancienneté dans le quartier et types de quartiers de résidence actuelle et antérieure),
- l'espace de vie (fréquentation des quartiers périurbains, fréquentation en dehors des quartiers périurbains),
- la vie sociale locale (implication associative, les personnes fréquentées dans le quartier),
- le rapport à l'agriculture (implication dans la pratique d'une activité agricole, distance aux lieux cultivés, système(s) de production dans l'espace de vie).

Le guide d'entretien utilisé permettait de recueillir de manière directive les variables explicatives, et de manière plus ouverte, une description du quartier, c'est-à-dire le discours

sur le quartier. Ces entretiens duraient de 15 minutes à une heure environ et étaient menés sur le site même où je rencontrai la personne. De cette façon, le paysage alentour fournissait un support au discours, il était bien plus commenté que si j'avais mené les entretiens dans une pièce chez l'habitant. L'ordre des questions est fondamental pour que les réponses soient les moins biaisées possible (Fenneteau, 2015). Pour favoriser au maximum le recueil d'informations, Fenneteau conseille de commencer par des questions simples et peu intimes (relevant le moins des opinions ou de la vie privée), et de progressivement amener des questions plus compliquées, qui nécessitent une plus grande réflexion de la part du sujet. Il suggère de conclure l'entretien par des questions plus intimes et plus simples. Un bon entretien selon lui, doit donc aller de la question la moins personnelle vers la plus intime, et que la difficulté doit être progressive au début de l'entretien et régressive vers la fin de l'entretien. Cela afin de ne pas induire, encore une fois, des réponses superficielles ou machinales du fait de la lassitude de l'interviewé. J'ai donc structuré mes entretiens en trois temps :

1. Des questions précises, simples, factuelles et touchant peu à l'intimité du sujet sur la trajectoire résidentielle (adresses successives et dates d'emménagement), les sources de revenus et lieux de travail, la sociabilité dans le quartier (famille et amis dans le quartier, fréquentation de jardiniers, implication associative).
2. Des questions ouvertes, plus compliquées et insistant progressivement sur les opinions du sujet :
   - 2.1. une question libre sur les sujets d'intérêt lors des réunions associatives,
   - 2.2. des questions ouvertes visant à obtenir un discours de description du quartier,
   - 2.3. des questions ouvertes visant à obtenir un discours sur les différents projets de développement en cours dans le quartier.
3. La conclusion de l'entretien comprenait des questions factuelles, très simples, fermées, mais plus personnelles : nom, prénom, âge, sexe, situation matrimoniale et nombre d'enfants.

Les temps 1. et 3. de l'entretien semi-directif, permettent de recueillir des informations sur la familiarité de la personne interrogée avec le quartier, son identité sociale et les interactions qu'elle a avec la société du quartier.

Le regard porté par les habitants sur leur quartier est recueilli par le biais de l'analyse du discours produit lors du temps 2. de l'entretien. Ce discours contient une description de certains éléments et évènements concrets associée à une évaluation de ces objets par le sujet interrogé. Le quartier est ainsi décrit par la personne interrogée sous la forme d'un discours voulu le plus spontané et ouvert possible. Pour ce faire, j'ai demandé dans un premier temps aux personnes de décrire leur quartier. Puis, afin de les encourager à exprimer les qualités qu'ils y associaient, je leur ai demandé de me décrire les éléments et lieux qu'ils appréciaient et n'appréciaient pas :

1. Comment décririez-vous votre quartier à quelqu'un qui ne le connaît pas ?
2. Qu'est-ce que vous appréciez dans ce quartier ?
3. Quels sont les endroits que vous préférez dans ce quartier ? Pourquoi ?
4. Quels sont les endroits où vous n'aimez pas aller ? Pourquoi ?
5. Si vous étiez le maire de Saint-Louis que proposeriez-vous comme changement dans ce quartier ?

Afin de ne pas influencer mes interlocuteurs lors de cette étape, je mentionnais peu les termes évoquant l'agriculture ou l'élevage dans l'étape précédente. C'est ainsi que les questions portant sur leurs relations avec des agriculteurs étaient noyées parmi d'autres questions sur leurs relations sociales locales.

Ces questions relatives à la description du quartier n'ont pas pour objectif de fournir des groupes de réponses bien distincts à analyser indépendamment. Elles sont surtout, à la manière de la conduite d'un entretien non directif, une façon d'introduire le sujet de la description du quartier, et de relancer la personne interrogée sur ce sujet. Ainsi, certains interviewés ont eu des réponses très vagues à la première question et ont profité de la deuxième ou de la cinquième pour décrire de façon plus approfondie leur quartier. De même, la question n°3 (quels sont les endroits que vous préférez dans ce quartier ? Pourquoi ?) a souvent donné lieu à des comparaisons avec des lieux, des phénomènes et des objets non appréciés.

Les questions portant sur leur implication dans la vie associative locale visaient à recueillir la fréquence de leur participation à des évènements organisés par les associations, la diversité de leurs engagements associatifs, les sujets d'intérêts et les freins à leur participation. Ces témoignages personnels sur la vie associative locale ont fourni un angle de vue

complémentaire par rapport aux diagnostics territoriaux que proposent les agents de l'ADC. Cela permet de croiser les sources.

De ce fait, la méthode d'échantillonnage choisie visait à illustrer la diversité des situations personnelles. En effet, les mobilisations collectives peuvent être le fait d'un petit nombre de personnes dont l'impact est disproportionné par rapport à leur effectif. Par ailleurs, vérifier l'existence d'un processus d'attribution collective dans le quartier agricole, processus qui est influencé par le temps passé dans le quartier et les interactions sociales, implique donc d'interroger des personnes dont l'ancienneté et l'investissement dans les réseaux locaux de sociabilité sont diversifiés. J'ai de ce fait opté pour un échantillonnage qualitatif par « *diversification* » ou « *contraste inter-groupe* » afin d'avoir un éventail de situations variées au regard de mes hypothèses (Pires, 1997, p. 64). Dans cette optique, « *il est surtout important de choisir des individus les plus divers possible. L'échantillon est donc constitué à partir des critères de diversification en fonction de variables qui, par hypothèse, sont stratégiques pour obtenir des exemples de la plus grande diversité possible des attitudes supposées à l'égard du thème de l'étude* » (Michelat, 1975, p. 236).

Tableau 4. Composition de l'échantillon des enquêtés en 2015

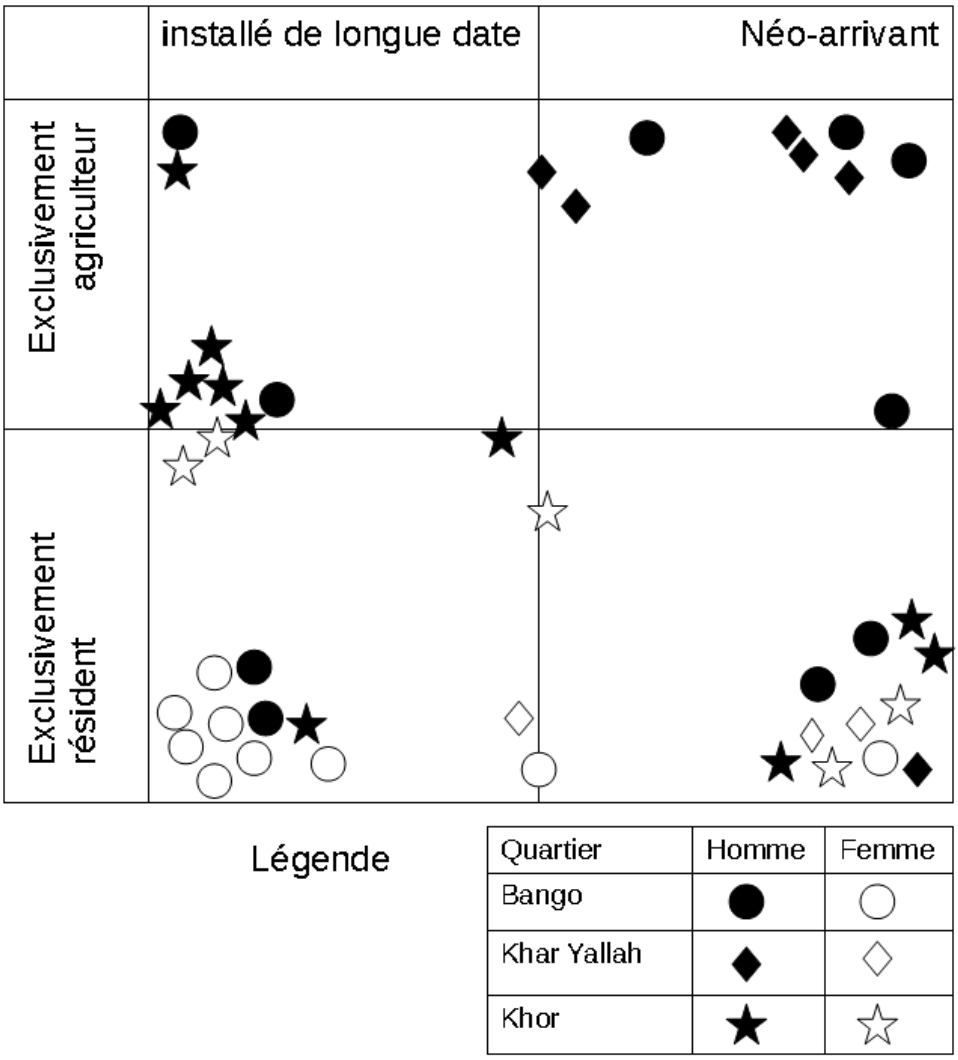
Thèmes	variable	modalité	effectif
identité sociale	Sexe:	Masculin	29
		Feminin	19
	qualification	Faible	31
		Moyenne	9
		Forte	8
	statut familial	jeune	6
		jeune parent	3
		adulte célibataire	3
		adulte	28
		âgé	8
	revenu	agriculture	10
		aide familiale	7
		aucun	2
		commerçant	11
		'débrouille"	3
		indépendant	2
		pêche	1
		pension	3
		salarié	9
trajectoire résidentielle	ancienneté	natif	10
		ancien	11
		néo	27
	trajectoire	PP*	12
		UP*	22
		UU*	5
		VP*	9

Thèmes	variable	modalité	effectif
espaces de vie	périurbain	restreint	35
		large	13
	hors périurbain	aucun	14
		local	20
		local étendu	6
		étendu	7
		rural	1
Vie sociale	association	oui	21
		non	27
	sociabilite	forte	33
		faible	15
Implication dans l'agriculture	implication	aucune	7
		faible	5
		moyenne	12
		forte	14
		très forte	10
	distance	très proche	13
		proche	15
		loin	20
	paysage	maraîchage	13
		mixte	6
		verger	29

* PP : du périurbain vers le périurbain, UP : de l'urbain vers le périurbain, UU : de l'urbain vers l'urbain, VP : du rural vers le périurbain.

L'échantillon n'est ici pas préétabli. Sa diversité est d'abord évaluée en temps réel, lors de l'enquête, en retenant des critères visibles : sexe, âge, localisation de l'entretien, qualité de l'habitat, activité professionnelle. À la fin de chaque entretien, j'inscrivais sur un graphique les caractéristiques (*cf.* Figure 6. p.84) de la personne interrogée pour appréhender visuellement l'évolution de l'échantillon et choisir ma prochaine « cible ».

Figure 6. Graphique d'évaluation en cours d'enquête de la diversité de l'échantillon



Source : carnet de terrain personnel (2015)

La diversité est ensuite évaluée plus en détail *a posteriori* à partir des données recueillies et non directement visibles (ancienneté de fréquentation, implication associative, réseau local de sociabilité), afin d'en cerner les limites et de définir le degré de généralisation possible des résultats.

Cet échantillonnage n'est pas représentatif, au sens statistique, de l'ensemble de la population des quartiers agricoles. Si l'objectif de cette recherche était de dresser le panorama le plus exhaustif possible des discours tenus par les habitants de ces quartiers, il ne serait pas atteint, il sert surtout à modéliser le processus de construction des représentations du quartier.

En effet, ma méthode d'échantillonnage laisse de côté une large part des habitants. Je me suis concentré sur les personnes rencontrées à proximité de l'aqueduc des maraîchers,

élément structurant l'implantation des principales activités agricoles du quartier : les vergers et les jardins maraîchers. J'ai réalisé mes entretiens dans la journée, entre 10 h et 16 h, avec l'aide d'un interprète parlant le wolof. De ce fait, ces conditions d'enquête ne m'ont pas permis d'interroger (1) les personnes absentes du quartier pendant la journée, (2) qui fréquentent des lieux éloignés de l'aqueduc ou qui (3) ne parlent ni le français ni le wolof. Par ailleurs, cette population n'est pas recensée par les acteurs institutionnels. En l'absence de recensement détaillé à l'échelon du quartier, il est difficile de mesurer les limites externes de cet échantillonnage. Cependant, pour avoir parcouru et observé l'ensemble de ces quartiers, je peux tout de même énoncer quelques-unes de ses limites externes. Certaines catégories d'espaces et de population n'ont pas du tout été enquêté : (1) les résidents des lotissements cossus de Bango-élevage, de Khor-Église et de cité Vauvert[22] et (2) les éleveurs extensifs de Bango-Sud. Avec l'interprète, nous avons souvent été confrontés à des refus par des personnes prétextant ne pas comprendre le wolof ou le français. Nous avions entamé un entretien à Synthiane avec un éleveur Peulh, qui a été rapidement interrompu par une personne du voisinage interdisant à notre interlocuteur de nous répondre.

Les discours relevés par cette enquête ne forment pas un panorama exhaustif des discours de la population des quartiers agricoles. Les résultats ne sont donc pas généralisables à l'ensemble de la population des quartiers agricoles, mais seulement à la population qui n'est ni éleveur Peulh, ni riche résident de lotissements cossus. Toutefois, l'absence de questionnaire administré de manière systématique a pu être palliée, en partie, par l'observation. Or, l'objectif de ce travail précis était de comprendre comment se construit la représentation du quartier. À ce titre, les éléments dont je dispose apparaissent suffisants, car l'échantillon a une forte diversité interne de critères d'explication (*cf.* Tableau 4. p.83).

L'ensemble des discours ont été retranscrits puis codés en fonction des thèmes principaux évoqués. Ils ont ensuite été classés en plusieurs types de discours en fonctions des co-occurrences de certains thèmes. Puis ce classement des discours a été comparé avec les variables explicatives pour comprendre quels sont les facteurs intervenants dans la construction du discours. *In fine*, cette analyse a permis de distinguer les discours qui semblent principalement construits à partir des interactions sociales et donc témoigneraient d'un processus d'attribution collective (peu dépendant des caractéristiques socio-économiques et très dépendant des variables d'ancienneté et de sociabilité dans le quartier), des discours construits à partir des seules perceptions individuelles ou des caractéristiques socio-

22 Les maisons de ces zones sont fermées et leurs habitants sont souvent absents pendant la journée.

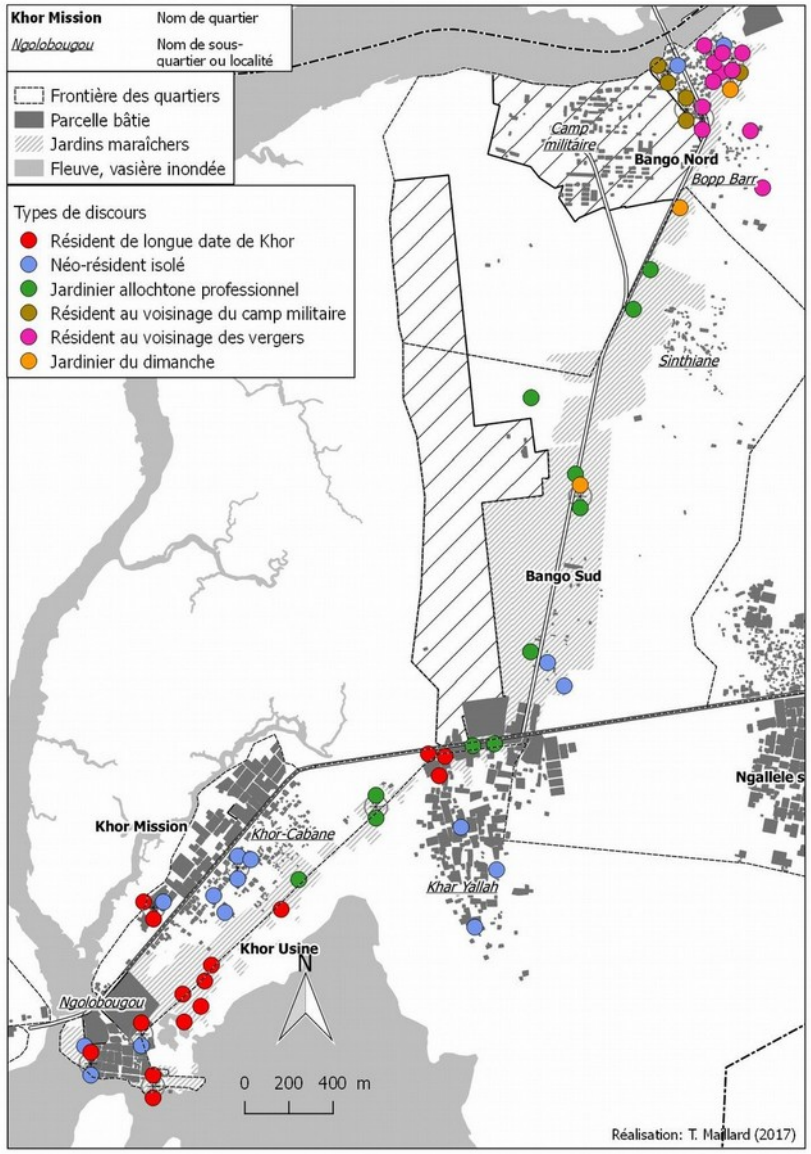
économiques (très dépendant des caractéristiques socio-économiques et peu dépendant des variables d'ancienneté et de sociabilité) (*cf.* Tableau 5. p.87). La cartographie des discours a permis d'appréhender le degré d'homogénéité des représentations dans les quartiers agricoles (*cf.* Carte 4. p.87). La comparaison entre la typologie de discours et leur cartographie a permis d'identifier des aires de diffusion de certaines représentations, des zones anomiques et l'influence du paysage sur la représentation du quartier. Cette analyse est détaillée dans le chapitre 8 de la thèse.

Ce travail sur la construction des représentations du quartier est ensuite mis en perspective avec l'analyse des ressources associatives locales. Le recensement des associations mené par l'agence de développement communale lors de l'élaboration des plans de Développement de Quartier est complété par le répertoire des actions collectives réalisé depuis une vingtaine d'années, ainsi que par les témoignages des habitants interrogés sur leur implication dans des actions collectives de maîtrise de l'urbanisation dans leur quartier. Croiser ces informations permet ainsi de mesurer la quantité d'associations à vocation de maîtrise de l'urbanisation et l'ampleur de leur réalisation, mais aussi de comprendre leur degré de coopération, et ce qui freine l'engagement des habitants dans des actions collectives qu'elles organisent. Les questions sur l'implication des habitants dans des actions collectives sont suffisamment ouvertes pour obtenir des informations sur des micro-mobilisation mêmes ponctuelles et non organisées par une association officielle (opération de nettoyage d'une rue organisé par un collectif de fait de riverain, par exemple).

Tableau 5. Analyse des relations entre type de discours et variables explicatives

Type de discours	**Ancienneté**	**Sociabilité**	**caractéristiques socio-économiques**	**Explications**
Résident de longue date impliqué dans l'agriculture	Forte ++	Forte ++	Hétérogènes	Diffusion d'un **discours commun**
Néo-résident isolé	Faible -	Faible -	Homogène	Discours lié aux **perceptions individuelles**
Jardinier allochtone professionnel	Faible -	Entre-soi +	Homogène	Diffusion d'un **discours commun** dans l'**entre-soi**
Résident au voisinage du camp militaire	Hétérogène	Faible -	Hétérogène	Discours lié aux **perceptions individuelles**
Résident au voisinage des vergers	Hétérogène	Limitée au voisinage immédiat	Homogène	Discours lié aux **caractéristiques socio-économiques**
Jardinier du dimanche	Faible -	Très faible --	Homogène	Discours lié aux **perceptions individuelles**

Carte 4. Les types de discours recueillis en 2015



Conclusion de partie

Dans des quartiers délaissés par les pouvoirs publics, où les associations locales d'habitants sont souvent à l'initiative des actions bien plus que la municipalité, comprendre les modalités de maîtrise de l'urbanisation suppose d'adopter une démarche particulière. Celle-ci ne peut se contenter de mettre en lumière l'écart entre le projet urbain planifié par les pouvoirs publics et leurs réalisations concrètes. Il faut approfondir cela en mettant en évidence la coexistence de plusieurs projets urbains, de plusieurs récits politiques de la ville. Il y a bien sûr le récit de l'État et de la municipalité, explicité dans le plan directeur d'urbanisme, mais il y a aussi le récit des habitants. Ces différents projets s'affrontent et se négocient au sein du réseau des acteurs du gouvernement urbain. L'intérêt que porte cette recherche aux projets des habitants se justifie pragmatiquement parce que ces projets "d'en bas" sont portés par des acteurs concrètement partie prenante de la maîtrise urbaine, mais aussi parce que, dans l'optique du Droit à la ville, ces projets portent sur les « *aspects de* [leur] *environnement social ou matériel déjà existant ou créer jugés essentiels à* [leur] *existence et à* [leur] *subsistance* » (Harvey, 2014, p. 144). Cela suppose donc de s'intéresser à cet intérêt local porté par les collectifs de quartier, car il peut s'opposer aux orientations de la planification institutionnelle. Les divergences peuvent ainsi constituer une source de conflits entre les acteurs ou de négociations. Par ailleurs, cet intérêt local peut aussi ne pas être partagé par tous au sein d'un même quartier et donc fragiliser les mobilisations, car une des sources de pouvoir des collectifs d'habitant est leur capacité à construire ou à s'appuyer sur une cause commune pour mobiliser les habitants. Ainsi, tant à l'échelle municipale qu'à l'intérieur même des quartiers agricoles, les représentations et intérêts de chacun viennent structurer des alliances ou des conflits entre acteurs.

Toutefois, dans un contexte caractérisé par un gouvernement urbain opéré par des assemblages hétéroclites d'acteurs aux pouvoirs inégaux, mais liés par des rapports peu hiérarchisés, il faut compléter l'analyse des représentations et intérêts des acteurs en présence par une analyse de leurs ressources et de leurs stratégies. Par quels moyens les organisations locales arrivent-elles à accompagner les évolutions de l'espace urbain et à en atténuer les effets qu'elles perçoivent comme négatifs sur le cadre de vie ? Pour répondre à cette question, cette thèse expliquera l'inégale maîtrise de l'urbanisation observable dans les quartiers agricoles de Saint-Louis. Dans un contexte de sous-encadrement et de sous-investissement des pouvoirs publics, ces disparités s'expliqueraient par une inégale capacité des organisations

locales à mener des opérations de maîtrise de l'urbanisation (aménagement de l'espace, gestion quotidienne de l'espace public, régulation des usages). Répondre à cette question suppose d'articuler deux axes de recherche.

Le premier porte sur la capacité des organisations locales à mobiliser les autres acteurs du gouvernement de la ville et à s'affranchir de leurs demandes à travers l'analyse des interactions entre les protagonistes de quatre dispositifs relevant de la maîtrise urbaine.

Le second analyse la propension de la population des différentes zones à se mobiliser pour participer à des actions collectives et à soutenir les projets initiés par les organisations locales. C'est par la comparaison entre des caractéristiques individuelles (le parcours résidentiel, le statut social, le discours, le degré d'engagement dans des activités collectives d'intérêt local) avec des caractéristiques plus territoriales (la dynamique associative, les conflits entre habitants, le degré de socialisation des habitants caractérisé par la diffusion de représentations partagées), que j'établirai *in fine* une typologie de territoires plus ou moins propices aux mobilisations collectives.

L'analyse conjointe des informations recueillies dans ces deux axes de recherche permet de rendre compte des modalités de maîtrise de l'urbanisation dans des quartiers délaissés par les pouvoirs publics. Les résultats donnent à comprendre les rapports de pouvoir qui produisent concrètement la ville. Des rapports qui se manifestent à l'échelle municipale entre les acteurs officiels du gouvernement urbain, mais aussi à l'échelle des quartiers agricoles, par des jeux de coopération ou de conflits entre leurs habitants de plus en plus incités à prendre une part active à l'aménagement et la gestion de leurs espaces de vie. C'est à travers l'analyse des capacités des associations locales à mobiliser tant les acteurs surplombants que les habitants que je tente ici de faire le lien entre ces deux échelles de maîtrise de l'urbanisation.

Partie 2
Jeux de pouvoir à l'échelle municipale

Les quartiers agricoles dans le gouvernement de la ville

Introduction de partie

Cette seconde partie de thèse présente les résultats de l'analyse des jeux de pouvoir entre les différents acteurs institutionnels de la ville à propos des quartiers agricoles. Il s'agira ici de rendre compte des modalités concrètes de maîtrise du territoire, des « *formes concrètes* […] *de la "gouvernance réelle" »* (Chauveau *et al.*, 2001, p. 154), et de montrer comment les organisations de quartier tirent parti du mode de gouvernement de la commune pour compenser une position de pouvoir *a priori* défavorable.

Il convient cependant de démarrer en dressant le portrait des dynamiques d'urbanisation qui s'y manifeste afin de bien comprendre les enjeux en matière de maîtrise de l'urbanisation que ces acteurs sont amenés à prendre en compte lors de leurs interventions. Cela fera l'objet du chapitre 3. Les chapitres suivants porteront plus spécifiquement sur différents aspects de ces interactions.

Le chapitre suivant (Chapitre 4.) détaillera les différents projets de ville qui se confrontent dans les quartiers agricoles. Cela permettra de rendre compte de la structuration des jeux d'acteurs en fonction de leurs objectifs et des antagonismes que les opposent. Une fois identifiés les différents acteurs en jeux et leurs positionnements, l'analyse détaillée de plusieurs dispositifs d'aménagement et de gestion de l'espace urbain permet de comprendre les effets concrets de ces antagonismes sur la mise en œuvre d'une politique de maîtrise de l'urbanisation.

Les principaux effets observables relèvent de l'incohérence des programmes d'action de chaque intervenant et de l'absence de coordination entre les secteurs d'interventions. Le chapitre 5 détaillera les manifestations de ces problèmes. Le chapitre 6 détaillera les effets d'une controverse entre les habitants eux-mêmes, afin d'approfondir un cas particulier de

dispositifs de maîtrise de l'urbanisation, les projets menés sans intervention d'acteur public. Ces deux chapitres permettent, en outre, de comprendre les stratégies employées par certains collectifs d'habitants pour ponctuellement compenser leur position subalterne afin de peser sur le devenir de leur quartier.

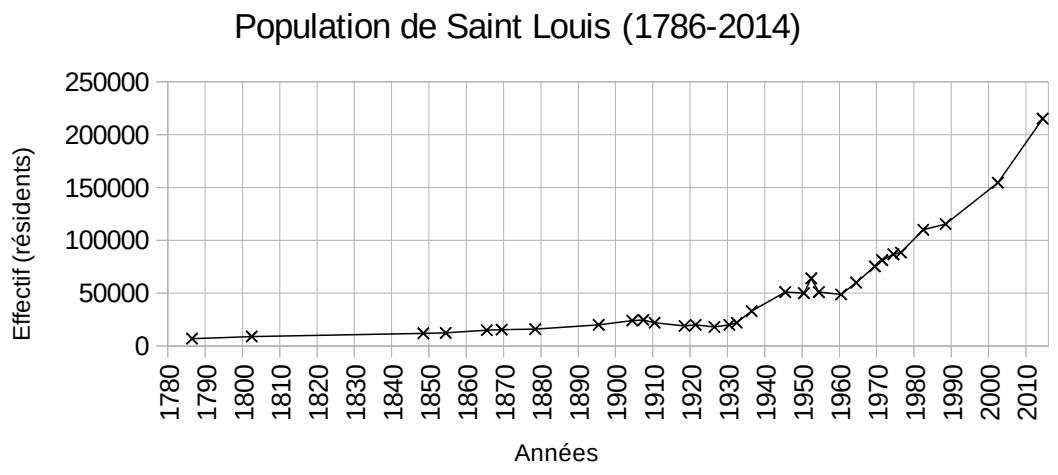
Si, les dysfonctionnements détaillés dans les chapitres précédents ont des effets concrets sur la qualité du cadre de vie et d'activité des habitants, ils amènent aussi les acteurs associatifs de la ville à modifier leurs pratiques, à valoriser certains modes de fonctionnement au détriment d'autres, et plus largement à modifier leur évaluation de la légitimité des acteurs publics. Le dernier chapitre (Chapitre 7) de cette partie abordera les leçons que tirent les acteurs associatifs de leur expérience de participation à la maîtrise de l'urbanisation, afin de rendre compte des modalités d'action qu'ils tendent à privilégier.

Chapitre 3. Les quartiers agricoles de Saint-Louis dans la dynamique d'urbanisation

En 1958 débute une nouvelle vie pour la commune de Saint-Louis. L'ancienne capitale nationale est rétrogradée au rang de capital de région et Dakar prend la tête de la nouvelle République du Sénégal indépendante de la France en 1960. Sur les 51 000 habitants qu'elle comptait en 1954, n'en reste plus que 48 840 en 1960. Les fonctionnaires de l'État et leurs familles ainsi que les administrateurs et négociants français ont plié bagage pour Dakar, Nouakchott ou l'ancienne métropole.

Passé le choc du transfert, la ville renoue avec la croissance de sa population. Entre 1960 et 1985, sa population est multipliée par 2,5 avec une croissance de 4,8 % à 6 % par an (Bonnardel, 1992). Ce croît démographique est nourri par l'accroissement naturel des citadins, mais aussi par l'attractivité de la capitale de la région éponyme. En 1976, elle accueille ainsi 16 % de la population de la vaste et peu dense région du fleuve. Elle constitue un pôle d'attraction pour l'exode rural : « *l'élan démographique est exceptionnel à la suite de la sécheresse des années 70 avec l'apport renouvelé de vagues successives de migrants ruraux* » (Wade & Diop, 2000, p. 18). En 2002, elle est une ville de 154 555 habitants, et en 2014, de 215 275 habitants (RGP, ANSD, 2002 et 2014) soit plus de 5000 nouveaux habitants chaque année.

Figure 7. Population de Saint Louis (1786-2014)



Sources : (ANSD [Sénégal], 2014 ; Bonnardel, 1992 ; Sarr, 2000)

À l'apport de migrants ruraux s'ajoutent aussi des migrations internes à la ville : les habitants des quartiers centraux saturés recherchent des terrains à bâtir en périphérie, « *motivés par l'inconfort de leurs conditions d'habitation* » (Wade & Diop, 2000, p. 20) ou « *refoulés des quartiers centraux* » (Sarr, 2000, p. 73).

Cet important mouvement de desserrement du peuplement des quartiers centraux résulte non seulement de la densité importante de ses quartiers, mais aussi de l'évolution des structures des ménages (au sens de l'ensemble des personnes résidant dans un même logement). Dans une enquête biographique sur la pauvreté chronique, Ndoye (2011) montre l'importance des évolutions des structures de solidarité familiale et leurs impacts sur le logement et la composition des ménages.

Le ménage traditionnel agricole rural regroupe dans la même résidence, la maison parentale, la famille élargie et parfois des personnes dépendantes apparentées ou non (parents éloignés, enfants confiés, saisonniers, journaliers, tâcherons). Cette structure de maisonnée tend à se moderniser en milieu urbain – et plus marginalement en milieu rural. Ndoye note que la plupart des chefs de ménage urbains « *tentent de perpétuer les solidarités traditionnelles malgré les difficultés induites par la crise économique. On note ainsi la volonté de la part de nombre d'acteurs à vouloir porter à bras le corps leurs parents moins nantis. Ils essayent de leur procurer une vie décente malgré les difficultés de la crise* » (Ndoye, 2011, p. 166). Si Ndoye insiste sur une conjoncture de crise, les rythmes de vie et modes d'organisations propres au cadre urbain sont des facteurs structuraux d'évolution de la composition familiale. Toutefois, s'ils « *essayent de se maintenir en préservant le bien commun légué par les parents (domicile familial, héritage, etc.)* […] *les velléités d'individualisation se font de plus en plus sentir. Nombreux sont ceux qui préfèrent aller se mettre à l'écart pour éviter de porter des dizaines de personnes inactives, pour certains apparentés, mais pour d'autres non. Même s'il existe un désir d'intégrer tous les membres ou, à défaut, à en intégrer le maximum, les contraintes inhérentes à la vie urbaine se posent comme des obstacles. »* (Ndoye, 2011, p. 177). Cette prise de distance avec la maisonnée parentale, la « grande maison de famille », se traduit par deux stratégies :

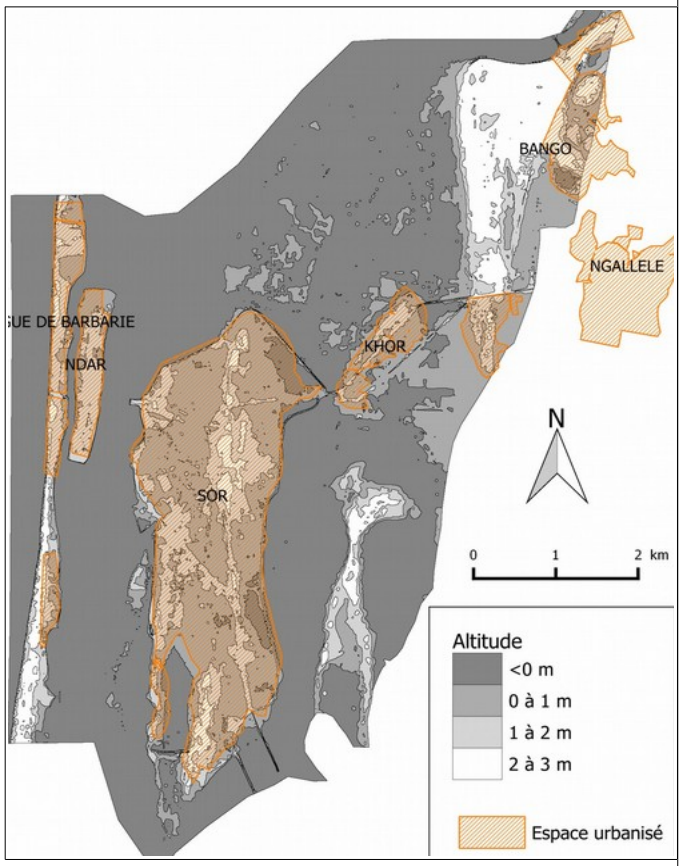
- Le développement de « *ménages à cohabitation satellite* » (Ndoye, 2011, p. 179), la maisonnée s'organise autour du domicile parental qui héberge les ascendants et les jeunes qui ne sont pas autonomes, tandis que les couples qui disposent d'un revenu louent des chambres dans le voisinage. Les dépenses quotidiennes demeurent

mutualisées et les repas sont souvent préparés et pris en commun dans la maison parentale.

- Plus radicalement, certains ménages nucléaires (couple avec ou sans enfants) quittent la maison parentale, car ils ne veulent ou ne peuvent plus assumer la charge des parents inactifs : « *Soumis à des difficultés importantes pour prendre en charge des familles larges, les jeunes couples finissent par prétexter l'exiguïté de la maison pour aller louer une chambre à côté, ou simplement d'acheter un terrain quitte à rejoindre une maison en chantier qui comporte l'avantage de ne pas être soumis à la dépendance des autres inactifs* » (Ndoye, 2011, p. 178).

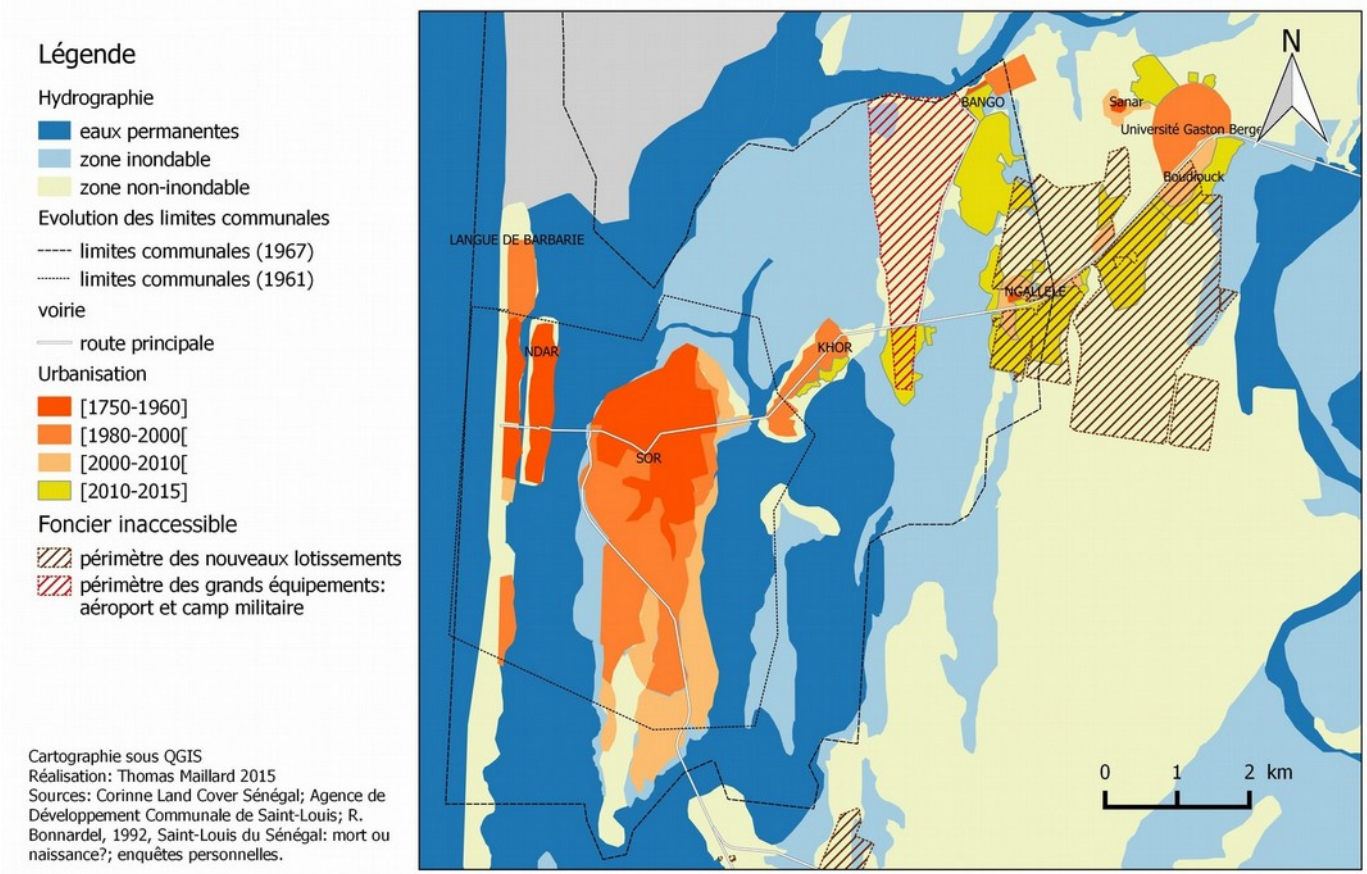
Ces phénomènes de nucléarisation des ménages auquel s'ajoute l'augmentation des divorces viennent alimenter un mouvement centrifuge déjà observé dans les années 1980 (Sarr, 2000, p. 73). Wade et Diop estiment que ce « *desserrement volontaire* » (Wade & Diop, 2000, p. 20) est un moteur important de création des quartiers périphériques à Saint-Louis. Les résidents des quartiers apparus depuis les années 1980 sont pour beaucoup issus des quartiers centraux. Ces stratégies résidentielles visent à mettre de la distance avec la grande maisonnée parentale, mais surtout avec tout le réseau de dépendants qui gravite dans le voisinage. Elle concerne essentiellement des personnes en capacité d'assumer les dépenses de leur ménage, qui disposent donc d'une source de revenus. Toutefois, il s'agit surtout de mettre la bonne distance pour profiter des avantages de la vie citadine et pour ne pas donner l'impression d'abandonner ses parents, une injonction sociale encore forte. Les migrations internes à la commune qui conduisent à la création des faubourgs sont une réponse à ces deux contraintes : résider ni trop proche ni trop loin.

Carte 5. Saint-Louis, une ville amphibie



Réalisé par Thomas MAILLARD avec QGIS à partir du modèle numérique d'élévation (précision 5 mètres) fourni par l'ANAT (Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire).

Carte 6. Urbanisation par saturation successive des îlots du site de Saint Louis (1750-2015) et saturation foncière



Carte réalisée avec le concours d'Al Hassane Loum (géomaticien à l'Agence de Développement Communal de Saint-Louis).

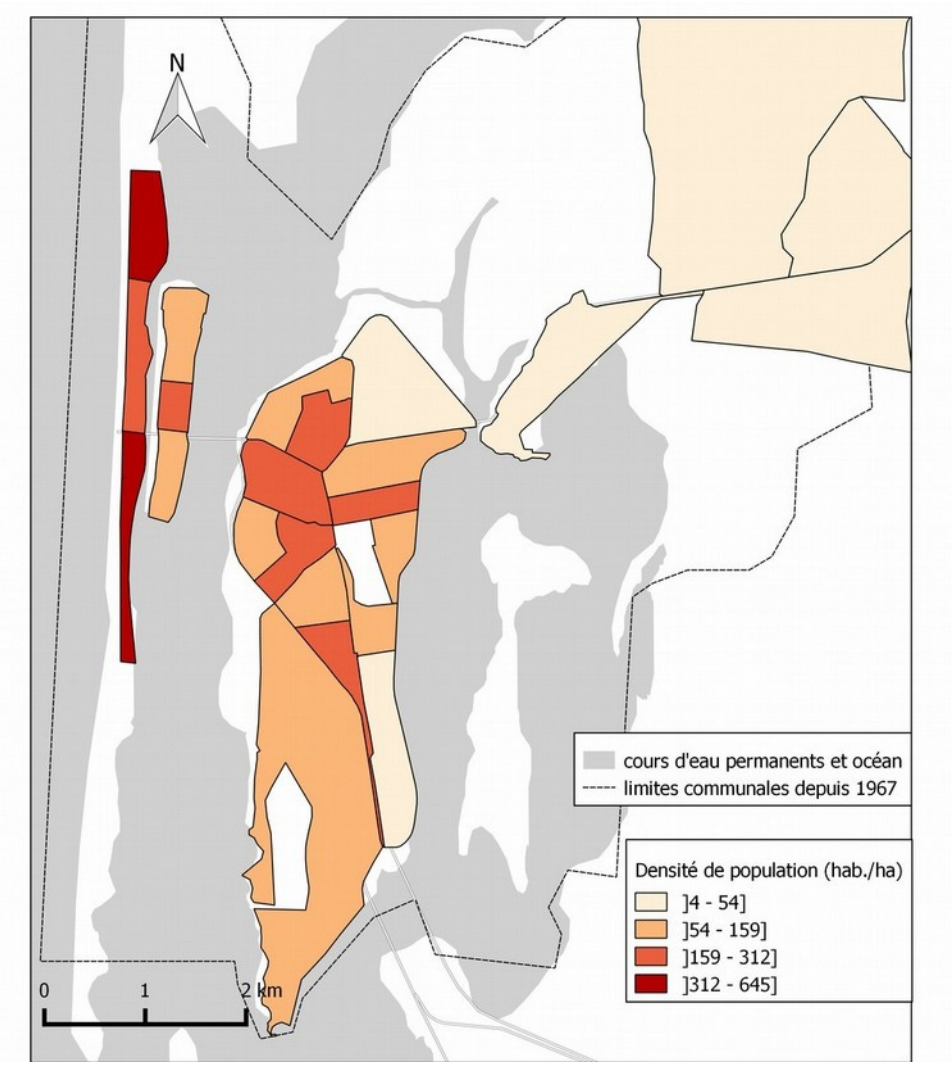
Or, le site lagunaire de la commune contraint fortement son extension : 20 % de la surface communale est constituée de vasières saisonnièrement inondées et du lit mineur du fleuve Sénégal. La commune forme un archipel d'îlots sableux émergant au maximum à 2,5 mètres d'altitude entrecoupés des différents bras du fleuve Sénégal et de vasières ponctuellement endiguées et remblayées pour former des polders (cf. Carte 5. p.95). L'extension de la ville suit des séquences successives d'endiguement, de remblayage et de saturation des différents îlots (*cf.*Carte 6. p.95) :

- la saturation de l'île de Ndar en 1840 provoque la création de Ndar Toute sur la langue de Barbarie en 1849 et le remblai du nord de l'île en 1852.
- Un nouveau lotissement sur la langue de Barbarie (bas Ndar Tout) en 1886 et colonisation de l'île de Sor à l'est avec le lotissement de Bouet ville en 1899.
- Plusieurs lotissements se succèdent dans le nord de Sor de 1914 à 1941 avant le premier plan d'aménagement de la ville en 1942.
- Le sud de Sor fait l'objet de plusieurs plans de lotissement entre 1952 et 1965, qui rendent rapidement caduc le plan de 1942. Ces lotissements ne sont pas suffisamment rapides pour accueillir la croissance de la population et les pourtours des zones loties de Sor sont investis par un habitat illégal situé dans les vasières inondables. Le vaste quartier de Pikine, au sud de Sor accueille ainsi les déguerpis d'opérations de restructuration, des familles de la langue de Barbarie sinistrées par le raz-de-marée de 1926 et de nombreux migrants ruraux à partir de 1961, qui louent des parcelles de 225 m² pour cultiver et progressivement y construisent habitations, atelier et locaux commerciaux.
- En 1975, un second plan d'urbanisme (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, SDAU) envisage l'urbanisation d'un village situé à l'est de la ville dans une vaste zone continentale sèche : Ngallèle. Ce projet ambitieux prévoit la création de 2000 parcelles de logement ainsi que l'implantation de nombreux équipements d'importance communale. Il devait permettre d'encadrer l'étalement de la commune. Mais « *le retard accusé dans l'aménagement de Ngallèle a eu pour conséquence le développement anarchique de Pikine et l'occupation des parties inondables de Sor (cité Niakh) qui a nécessité la construction d'une route digue* » (Consultants Associés, 2008, p. 15). En 1985, dix ans après, seules 839 parcelles sont tracées. Bonnardel constate que « *seules ont été réalisées, jusqu'ici, la délimitation des parcelles avec*

piquetage, et la construction d'un château d'eau. Le projet en est donc resté à l'état d'ébauche… » (Bonnardel, 1992, p. 176).

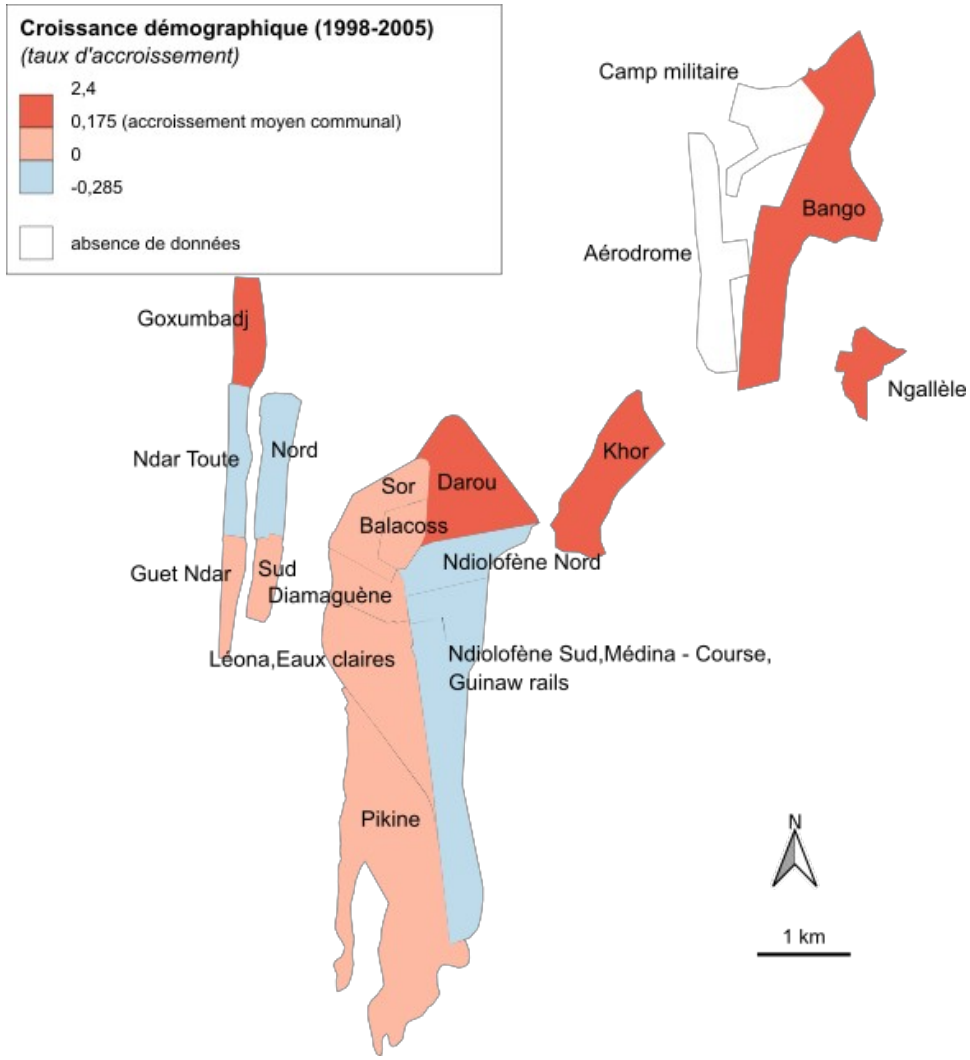
- En 1994, la digue entourant l'ensemble de l'île de Sor est terminée. Hormis les quartiers anciens, Sor forme alors une vaste cuvette entourée de digues. Les pourtours des quartiers lotis sont remblayés progressivement avec des ordures et bâtis en dehors des règles d'urbanisme (Coly & Sall, 2015). Comme le signale Diakhaté, en 2007 : « *jusqu'à aujourd'hui, les populations anticipent généralement sur l'occupation des terres et contraignent par le fait accompli l'autorité politique à entériner des situations d'occupation foncière peu orthodoxes* » (Diakhate, 2007, p. 114).

Carte 7. Densité de la population à Saint-Louis (2002)



Carte réalisée par Thomas MAILLARD avec QGIS (2015)
Sources : ANSD, RGP, 2002

Carte 8. Saint Louis, une croissance démographique inégalement répartie



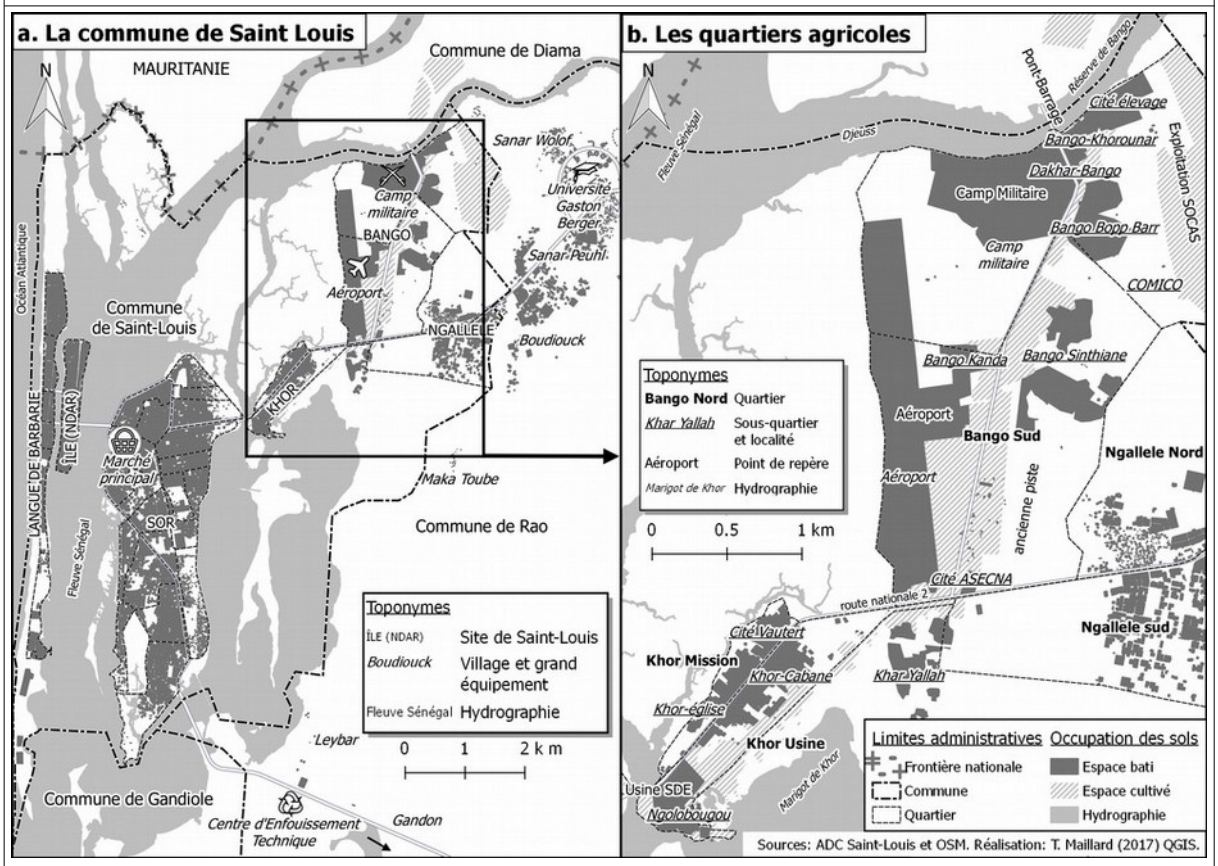
Carte réalisée par T. Maillard avec l'application Magrit (http://magrit.cnrs.fr)
Sources : ANSD, RGP, 1998, 2005

La Commune de Saint-Louis forme donc un ensemble hétérogène, tant sur le plan du statut foncier que des modes de production, de quartiers situés sur quatre grands sites (*cf.* Carte 7. p.98) :

- La langue de Barbarie abritant à la fois le quartier extrêmement dense des pêcheurs (Guet Ndar), des vieux lotissements coloniaux (Ndar Tout) et des lotissements de 1974 (Goxumbajj), qui se sont progressivement densifiés par l'accroissement naturel et le desserrement de Guet Ndar. Actuellement, seul Goxumbajj présente un accroissement démographique important : +22 % entre 1998 et 2005 (ANSD, 2005).
- L'île de Ndar, site originel du comptoir colonial, est largement composée d'habitations anciennes protégées par les normes architecturales de protection du patrimoine. Les logements y sont saturés et les infrastructures et équipements vétustes. Ce site abrite toujours de nombreuses administrations et services d'envergure communale et régionale (hôpital régional, mairie, agence de développement communal). La croissance démographique sur ce site est inférieure à la croissance générale de la commune, voire négative selon les périodes.
- Les anciens faubourgs de Sor, qui rassemblent aujourd'hui la majorité de la population saint-louisienne (62 % en 2002), sont constitués « *de lotissements réalisés au coup par coup et d'occupations spontanées de zones en attente d'aménagements officiels. L'espace constitué est un ensemble incohérent et inarticulé, caractéristique d'une mise en œuvre sans plan de développement pré-établi* » (Sarr, 2000, p. 69). Ce site abrite des services et équipements importants : le marché principal, le commissariat central et de nombreux services régionaux et agences déconcentrées (Direction Régionale du Développement Rural, Agence Régional de Développement). La population de Sor a globalement une croissance inférieure à la moyenne communale, ce qui montre que les grandes phases de peuplement et d'urbanisation y sont terminées. Seul le quartier de Darou, en cours de viabilisation connaît une croissance supérieure à la moyenne (+18 % entre 1998 et 2005).
- Les anciens villages de la périphérie continentale (Khor, Bango et Ngallèle), fronts d'urbanisation plus récents, se caractérisent par un mitage de villages, de lotissements officiels, de zones d'habitats non réglementaires et d'activités agricoles. Des équipements d'intérêt communal ou régional y sont implantés : aéroport et camp d'instruction militaire à Bango, usine de traitement des eaux, gendarmerie et abattoir

municipal à Khor, direction de la région médicale à Ngallèle. Mais le niveau d'équipements et de service à la population y est faible. Ces trois localités accueillent les plus importants taux d'accroissement démographique. Ils constituent les principaux fronts d'urbanisation, comme le montrent les données des derniers recensements, sur la période 1998-2005 (*cf.* Carte 8. p.98). Ngallèle accuse le plus fort taux de croissance de la commune (+240 %), puis viennent Khor (+106 %) et Bango (+24 %), pour un taux général d'accroissement sur la période de 17,5 % (2,5 % par an selon l'ANSD).

Carte 9. La commune de Saint-Louis et ses quartiers agricoles



Notons que la commune rurale de Gandon qui ceinture la ville accueille aussi des lotissements récents autour de l'Université Gaston Berger dans les villages de Sanar et Boudiouck (*cf. Carte 9.* p.100). Cette zone ne fait pas partie du périmètre communal, mais s'inscrit dans des dynamiques d'urbanisation liées. Elle a été planifiée dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1975. En effet, avant la troisième phase de décentralisation, les communes urbaines avaient un droit de regard sur l'aménagement des communes rurales limitrophes. Toutefois, depuis la loi sur la décentralisation de 1996, « *la*

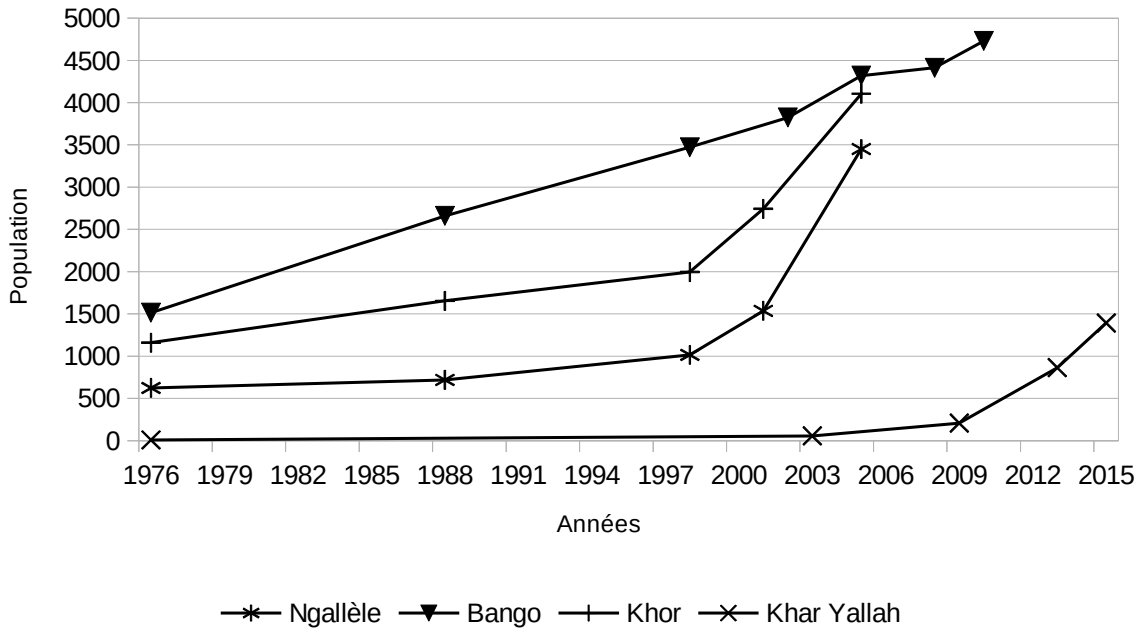
gestion des terres périurbaines dites "rurales" n'est plus une exclusivité des communes urbaines ; la communauté rurale de Gandon peut, désormais, légalement s'opposer à l'extension de Saint-Louis sur son territoire » (Diakhate, 2007, p. 114). Cette évolution réglementaire impose donc à une municipalité urbaine comme Saint-Louis, de négocier un schéma d'aménagement à échelle d'agglomération avec les communes limitrophes.

La saturation des îlots les plus anciens (*cf.* Carte 7. p.98) conduit donc à un transfert de l'étalement urbain dans les périphéries continentales à l'est du territoire communal. Ils sont décrits dans le plan directeur d'urbanisme comme « *la zone d'extension préférentielle de Saint-Louis* » (Consultants Associés, 2008, p. 44).

Tableau 6. Croissance démographique des quartiers orientaux de Saint-Louis pour les années disponibles

Quartier	Population (habitants)											
	1976	1988	1998	2001	2002	2003	2005	2008	2009	2010	2013	2015
Ngallèle	624	719	1015	1536			3451					
Bango	1515	2661	3473		3825		4320	4413		4731		
Khor	1159	1654	1996	2744			4106					
Khar Yallah	8*					56*			208*		864*	1392*

** Estimations calculées à partir du nombre de logements et d'une taille moyenne des ménages de 8 personnes correspondant à la taille moyenne des ménages du quartier de Khor dans lequel la localité de Khar Yallah est incluse.*

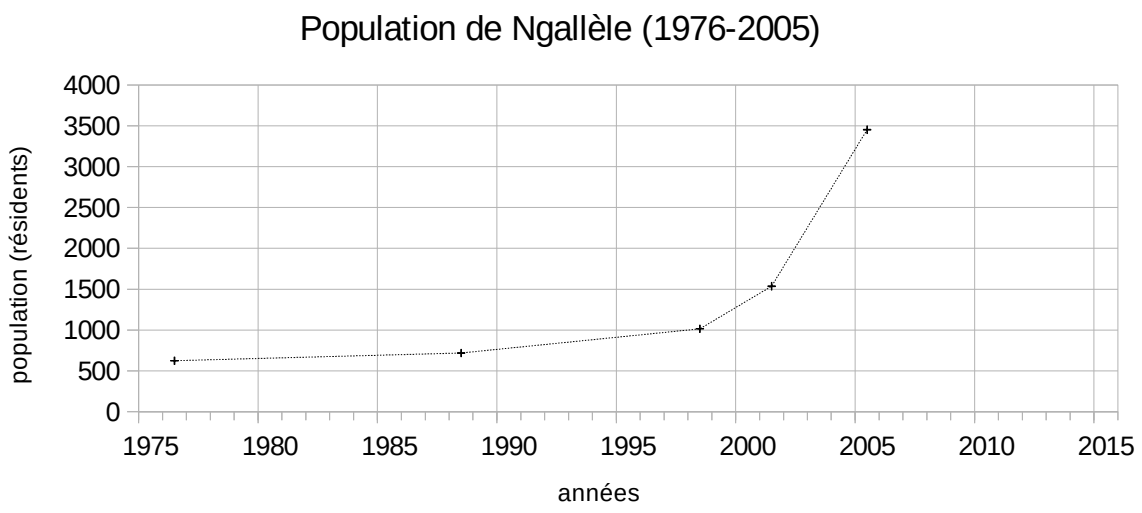


Sources : pour 1976 et 1988 (Bonnardel, 1992 ; Sarr, 2000) ; pour 1998 (Agence de Développement Municipal, Diagnostic urbain Saint Louis, 1998 cité par Daye Sow, 2005, p. 125) *; pour 2001 et 2002* (Consultants Associés, 2008, p. 40) *; pour 2005* (ANSD Sénégal, 2005)) *; pour 2008 (ADC Saint-Louis, 2010b)) ;* les données de 2010 proviennent d'un document de travail de l'ANSD.

Le quartier de Ngallèle a été programmé dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisation (SDAU) de 1975. Il s'agit d'un quartier totalement planifié et loti. Sa croissance démarre cependant, à partir de la fin des années 1990 (cf. Tableau 7. p.103). Les lotissements encerclent l'ancien village. Les activités agraires y ont quasiment disparu.

Tableau 7. Croissance démographique à Ngallèle

	Recensement de la population					Accroissement (habitants par ans en moyenne)			
Rec.	**1976**	**1988**	**1998**	**2001**	**2005**	**1976-1988**	**1988-1998**	**1998-2001**	**2001-2005**
Pop.	624	719	1015	1536	3451	7,92	29,60	173,67	478,75



Sources : (ADC Saint-Louis, 2010 ; ANSD Sénégal, 2005 ; Consultants Associés, 2008 ; Sarr, 2000), les données de 2010 proviennent d'un document de travail de l'ANSD.

Le site de Ngallèle est aujourd'hui entièrement maillé de parcelles officiellement reconnues par le cadastre et faisant l'objet de titres de propriété (*cf.* Carte 6. p.95). La moitié de ces parcelles ont été affectées à de grandes coopératives d'habitat regroupant les salariés d'entreprises publiques et parapubliques : Coopérative d'habitat de l'Université Gaston Berger, de l'ASECNA (agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar), de la SDE (Société de distribution des eaux), de la Poste, etc. (Wade & Diop, 2000, p. 30). De ce fait, dans un département où seuls 7,5 % de la population est salariée (ANSD Sénégal, 2005), ces terrains sont inaccessibles à la majorité des saint-louisiens soucieux de s'établir hors des quartiers du centre-ville. Les auteurs du Plan directeur d'urbanisme estiment que seuls 15 % des saint-louisiens peuvent accéder à un habitat de promoteurs privés (habitat planifié ou de standing), 50 % à l'autoconstruction sur les lotissements de types ZAC ou parcelles assainies, et pour les 35 % les plus pauvres, ne reste que l'autoconstruction sur les rares lotissements dits « administratifs » (seuls les frais de bornage sont demandés) réalisés par l'État ou la collectivité locale ou l'occupation irrégulière de zones non loties (Consultants Associés 2008, p. 52). Ce fait est connu de beaucoup de saint-louisiens et est bien résumé par un habitant de Khar Yallah :

> *Tu sais maintenant à Ngallèle et à Boudiouck* [village au sud de l'université] *c'est l'État qui a tout pris. Il a fait des coopératives* [d'habitat]. *Les gens qui n'ont pas les moyens ne peuvent pas entrer dans les coopératives. Tu sais, ici, au Sénégal, c'est comme ça. Si tu n'es pas fonctionnaire, c'est impossible d'avoir une maison d'État !* (KD, Khar Yallah, entretient réalisé en 2013).

À la saturation concrète s'ajoute donc une saturation invisible du périmètre communal résultant de l'appropriation d'une vaste portion du territoire par une minorité d'habitants salariés *via* les coopératives d'habitat (cf.Carte 6., p.95).

De ce fait, la majorité des saint-louisiens en est réduite à rechercher des terres dans la commune rurale de Gandon qui ceinture Saint-Louis. Wade et Diop montrent qu'à partir de 1995, les requêtes foncières sont multipliées par trois et la majorité (71 %) des demandes de terrains faites à la communauté rurale de Gandon proviennent de résidents de la commune de Saint-Louis (Wade & Diop, 2000, p. 41). Ces Saint-Louisiens sont majoritairement des personnes issues de catégories socioprofessionnelles sensibles à la crise du logement et de membres de coopératives immobilières (cadres moyens, ouvriers, artisans et commerçants) tandis que les demandes provenant de résidents de Gandon et d'agriculteurs ou d'éleveurs diminuent (Wade & Diop, 2000, p. 44).

Cependant, la distance entre la commune rurale de Gandon et le centre-ville (10 kilomètres entre l'Université et le marché de Sor), le manque de terrains viabilisés ainsi que la saturation rapide des parcelles les plus proches de la route nationale encouragent les saint-louisiens à s'installer plutôt dans les zones situées entre Ngallèle et Sor. **Les dynamiques actuelles d'urbanisation sont de ce fait principalement concentrées sur trois quartiers de la commune : Khor, Khar Yallah[23] et Bango.** Ces trois quartiers concentrent les dernières zones encore disponibles : des espaces interstitiels *non aedificandi* (zones inondables et servitudes des grands équipements urbains). Ces mêmes zones sont mises en valeur par les agriculteurs de la ville.

1. Les quartiers agricoles : fronts d'urbanisation

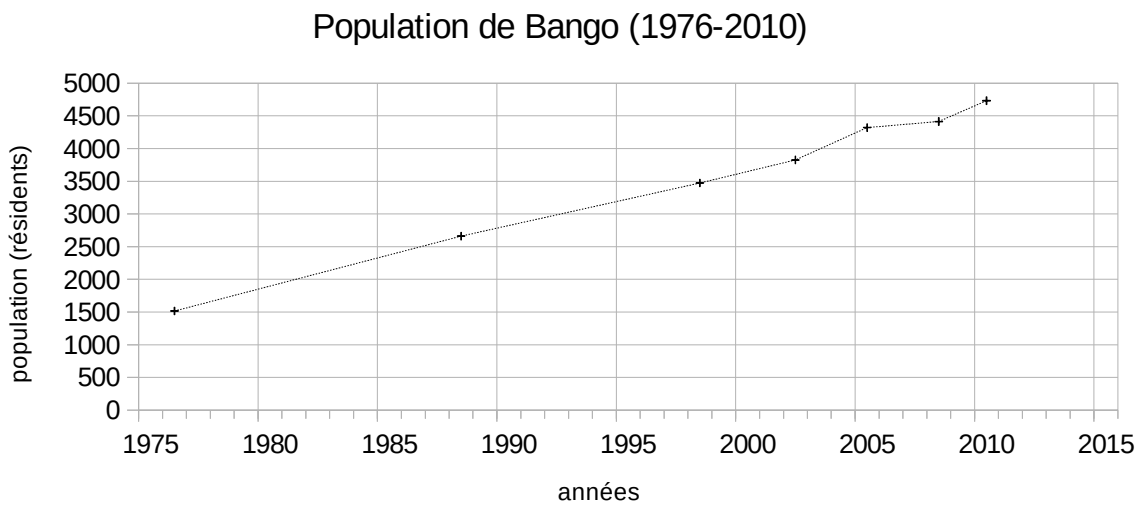
Du fait de la saturation des quartiers centraux et de l'inaccessibilité du foncier dans les nouveaux lotissements périphériques à Ngallèle, les quartiers périphériques agricoles

23 Je reviendrai en détail dessus, mais Khar Yallah n'est pas officiellement un quartier de la commune. Cependant, il constitue un noyau d'urbanisation important distinct des centres de Khor et de Bango. Par ailleurs, il est bien identifié par les habitants et présente une morphologie particulière. De ce fait, bien que non officielle, cette zone tend à devenir un quartier distinct dans la ville.

constituent des fronts d'urbanisation importants dans la commune de Saint Louis à partir de 2000.

Tableau 8. Croissance démographique à Bango

	Recensement de la population							Accroissement (habitants par ans en moyenne)					
Rec.	**1976**	**1988**	**1998**	**2002**	**2005**	**2008**	**2010**	**1976-1988**	**1988-1998**	**1998-2002**	**2002-2005**	**2005-2008**	**2008-2010**
Pop.	1515	2661	3473	3825	4320	4413	4731	95,5	81,2	88	165	31	159

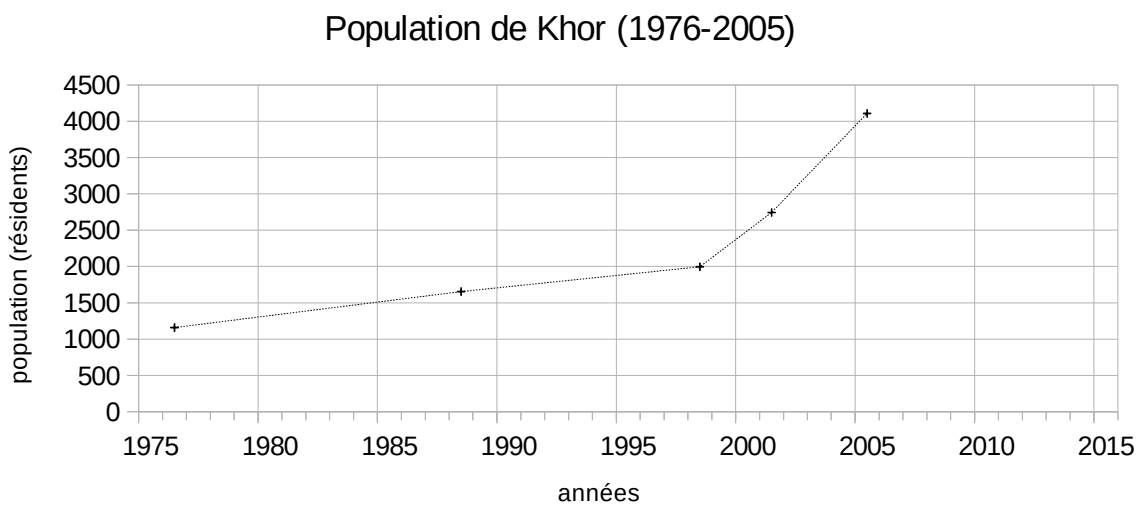


Sources : (ADC Saint-Louis, 2010b ; ANSD Sénégal, 2005 ; Consultants Associés, 2008 ; Sarr, 2000), les données de 2010 proviennent d'un document de travail de l'ANSD.

Le quartier de Bango semble s'inscrire dans une croissance régulière, avec 1515 habitants en 1976 et 4730 en 2010 (*cf. Tableau 8.* p.105). Les microvariations de la croissance pourraient correspondre à des phases de mise en vente (hors du marché officiel) de terrains constructibles, renforcés par la saturation foncière dans d'autres quartiers périphériques (Ngallèle ou Khor-Église), même si les données disponibles sont trop imprécises pour valider ces hypothèses. En effet, les sources principales de dénombrement de la population sont parfois contradictoires. Lorsque les services municipaux avancent des chiffres, il est difficile de savoir s'il s'agit de projections ou de données de recensements réalisés par l'ANSD.

Tableau 9. Croissance démographique à Khor

	Recensement de la population					Accroissement (habitants par ans en moyenne)			
Rec.	**1976**	**1988**	**1998**	**2001**	**2005**	**1976-1988**	**1988-1998**	**1998-2001**	**2001-2005**
Pop.	1159	1654	1996	2744	4106	41,25	34,2	249,33	340,5

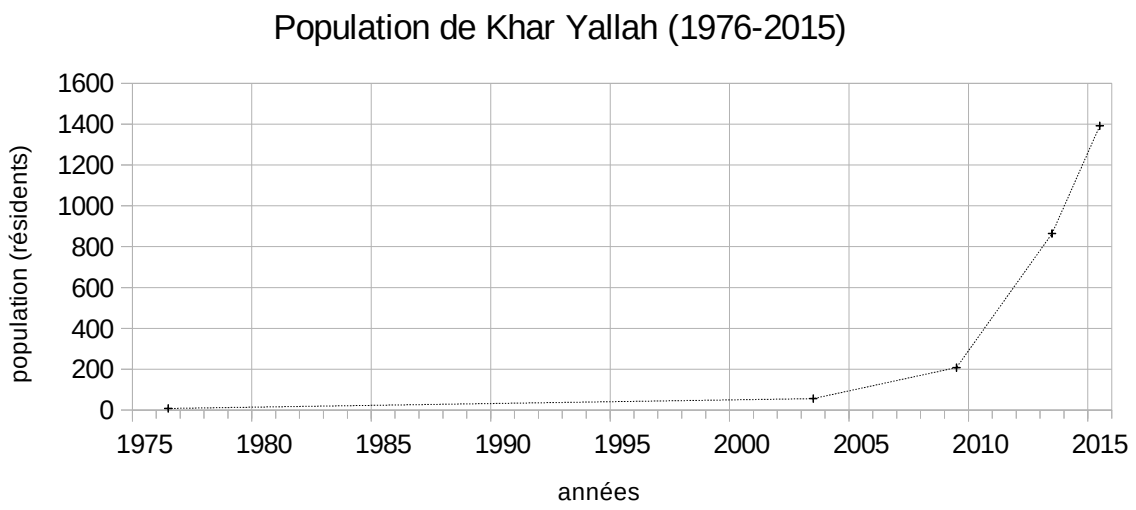


Sources : (ADC Saint-Louis, 2010 ; ANSD Sénégal, 2005 ; Consultants Associés, 2008 ; Sarr, 2000), les données de 2010 proviennent d'un document de travail de l'ANSD.

La population du quartier de Khor présente une croissance régulière et faible jusqu'à la fin des années 1990. La population s'accroît très fortement à partir du début des années 2000 avec le retour et l'installation de nombreux "enfants" du quartier qui travaillaient en Mauritanie avant le conflit Sénégalo-Mauritanien de 1989, suivi de l'implantation de plusieurs lotissements officiels au nord du quartier (cité Vauvert, et Khor mission) et non-officiel au Sud (Khor-Cabane).

Tableau 10. Croissance démographique à Khar Yallah

	Recensement de la population					Accroissement (habitants par ans en moyenne)			
Rec.	**1976**	**2003**	**2009**	**2013**	**2015**	**1976-2003**	**2003-2009**	**2009-2013**	**2013-2015**
Pop. (est.)	8*	56*	208*	864*	1392*	1,78	25,33	164	264



Sources : Entretiens avec le chef de quartier (2013) et photographie aérienne (Digital Globe 2003-2015).

* Estimations calculées à partir du nombre de logements observable sur des photographies aériennes et d'une taille moyenne des ménages de 8 personnes correspondant à la taille moyenne des ménages du quartier de Khor dans lequel la localité de Khar Yallah est incluse.

Enfin, Khar Yallah excroissance orientale de Khor a été créé en 1961 par l'installation d'une famille de maraîchers. Pendant longtemps, cette localité située au sud de l'aéroport de Saint-Louis abritait moins d'une dizaine d'habitations en dur et de campement d'éleveurs. Toutefois, à partir de 2011, les chantiers de construction bourgeonnent et la croissance de la population est exponentielle. En l'absence de recensements disponibles sur cette zone (le dernier recensement détaillé date de 2005, et les recensements antérieurs ne distinguant pas Khar Yallah du reste de Khor), la croissance démographique ne peut qu'être estimée en fonction du nombre de logements construits et de la taille moyenne des ménages dans le quartier.

L'urbanisation de ces différents quartiers périphériques n'est pas régulière, elle se manifeste par une installation massive et rapide d'habitants pendant quelques années. Dans un

quartier légalement loti et viabilisé comme Ngallèle, la date de fin de la procédure de mise en lotissement amorce le mouvement. Dans les quartiers agricoles, les nouvelles constructions s'étendent principalement sur des terrains non viabilisés et non enregistrés au cadastre. Pour autant, l'urbanisation semble se produire selon les mêmes rythmes. À partir de la fin des années 1990, en parallèle de l'émergence des lotissements de Ngallèle, Khor commence à accueillir de nouveaux habitants dans une vaste zone inondable (Khor-Cabane). Bango reçoit un surplus de population à partir du début des années 2000. Enfin, la relative saturation de ces espaces transfère l'extension urbaine à Khar Yallah à partir de 2011. Ces accroissements de population rapide et massif dans des espaces où les transactions foncières ne sont que peu régulées par les pouvoirs publics soulèvent de nombreux enjeux en matière de maîtrise de l'urbanisation : répartition des terres, surveillance des transactions foncières, viabilisation des terrains, dessin et construction d'un réseau viaire, création d'espaces et d'équipements publics, branchement aux différents réseaux techniques.

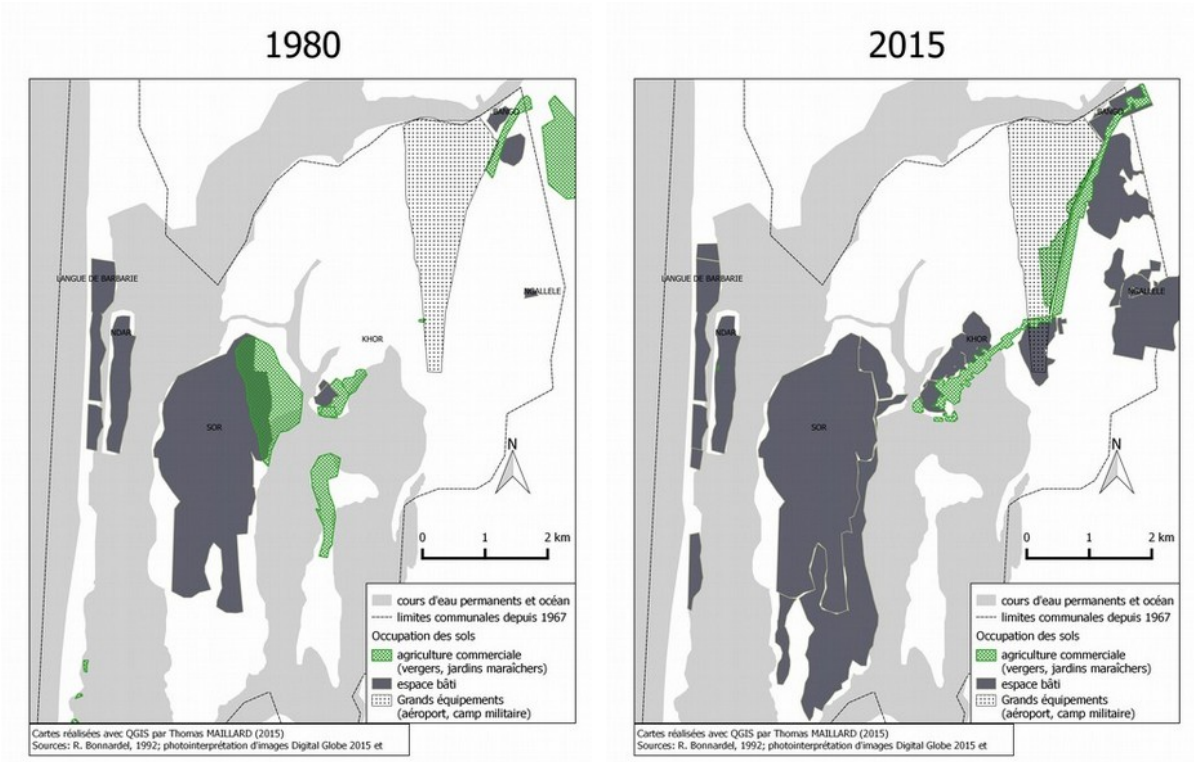
2. Les quartiers agricoles : équipements encombrants et espace de production agricole

Initialement situés dans la périphérie rurale de la commune de Saint-Louis (avant leur intégration au périmètre communal en 1967), les quartiers de Khor et Bango, étaient voués à accueillir des équipements majeurs encombrants et sources de nuisances[24], ainsi que l'ensemble de l'infrastructure d'approvisionnement en eau potable de la commune[25]. Ce sont alors des quartiers peu peuplés et principalement voués à des activités primaires de pêche dans la retenue de Bango, d'élevage extensif, d'horticulture maraîchère et de fruiticulture. La présence de vastes servitudes d'équipements publics sécurise l'accès à la terre des activités agraires. En effet, la majeure partie de la surface de ces quartiers est *non aedificandi* soit parce que les terrains sont inscrites dans des périmètres fonciers inconstructibles (zones inondables) soit dans des dépendances d'équipements (titre foncier de l'aéroport ou du camp militaire). Seuls les activités agricoles ou les campements temporaires y sont autorisés. La concentration des activités agricoles dans ces deux quartiers est aussi une conséquence de l'étalement de la commune dans ces anciens faubourgs cultivés à Sor.

24 À Bango : l'aérodrome en 1921, devenu aéroport en 1951, le camp de formation militaire en 1943 ; à Khor : l'abattoir municipal, une caserne de gendarmerie, un vaste atelier des travaux publics.

25 Retenue d'eau douce, pont barrage et station de pompage à Bango, usine de traitement à Khor reliés par un aqueduc de 6 kilomètres.

Carte 10. Itinérance de l'agriculture commerciale saint-louisienne (1980-2015)



Sources : Bonnardel (1992, p. 192), images digital Globe (2003-2015) et enquêtes personnelles.

La commune de Saint Louis accueille depuis sa création une périphérie agricole entretenant des liens étroits avec la population urbaine. Cette agriculture est itinérante au gré de l'extension des surfaces bâties (*cf.* Carte 10. p.109). Les parcelles aménagées pour les cultures maraîchères sont progressivement bâties et les nouveaux espaces maraîchers sont repoussés en périphérie. Les quartiers de Pikine, de Darou ou de Ndiolofène sur l'île de Sor gardent peu de traces de leur ancien paysage de maraîchage et d'arboriculture fruitière. Seules la forme des parcelles et la rare présence de vieux cocotiers en témoignent. Ainsi, sur Sor avant les années 1940, le lotissement agricole des terrains a constitué une première étape d'urbanisation, « *mais l'accroissement rapide de la population a très vite disqualifié cette fonction nourricière (maraîchage) primatiale* » (Sarr, 2000, p. 69).

Avec la suppression du tarif « maraîcher » de l'eau[26] et les besoins en terrains constructibles, les producteurs ont progressivement migré dans les quartiers de Khor, de

26 Les personnes enregistrées comme maraîchers auprès de la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) bénéficiaient d'un tarif privilégié jusqu'à la dissolution de cette société en 1995 (loi n° 95-10 du 7 avril 1995 portant réforme du sous-secteur de l'Hydraulique Urbaine) et la privatisation du secteur de la distribution.

Bango et vers les terres extracommunales[27]. Par ailleurs, la salinisation consécutive à la mise en place du barrage anti-sel de Diama (1986), en amont, a obéré toute tentative d'irrigation des cultures avec l'eau du fleuve. De ce fait, les exploitations qui dépendaient du réseau d'eau potable de la ville (à Sor et sur la langue de Barbarie), et celles qui dépendaient du fleuve (sur l'île de Djouck au sud de Khor) ont disparu. Quelques micro-exploitations vivrières en fond de cour persistent dans les quartiers denses.

La localisation actuelle des activités agricoles commerciales dépend principalement de l'accès à une eau douce bon marché. La majorité des agriculteurs s'approvisionnent par le biais d'un aqueduc indépendant du réseau d'eau potable de la ville et géré par les maraîchers (*cf.* Carte 11. p.113). L'aqueduc Bango-Khor construit en 1947 a été rétrocédé au groupement d'intérêt économique des maraîchers (GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor succédant à une coopérative créée en 1970) en 1986. Géré de façon mutualiste, il permet la desserte en eau douce à moindre prix des jardins alentour. Une partie des troupeaux de Bango s'y abreuve aussi. Cet aqueduc à ciel ouvert fournit également de l'eau pour les tâches ménagères dans les habitations du voisinage. De ce fait, le GIE des maraîchers fournit indirectement de l'eau aux éleveurs et aux résidents. Par ailleurs, à la suite d'un arrangement oral entre le directeur de l'usine de traitement des eaux de Khor et le conseil de quartier, l'usine renvoie dans l'aqueduc les eaux de lessivage des cuves pour qu'elles servent à l'irrigation des jardins maraîchers en aval.

La dune à l'est de Bango surplombe une nappe d'eau douce accessible par des puits de faible profondeur. Cette dune accueille un vaste terrain aménagé pour le maraîchage industriel. En bordure de ce terrain, un chapelet de petits jardins maraîchers a été défriché depuis 2003, irrigués grâce à des puits. Enfin, au nord de Bango, dans le marais formé par la retenue d'eau douce, hors des limites communales (dans la commune de Diama), la coopérative des riziculteurs de Bango exploite 100 hectares de rizière. À la différence du jardinage inscrit dans la trame urbaine, l'espace rizicole est dissocié de l'espace de résidence.

L'ancienneté des activités agraires dans ces quartiers a modelé un réseau de relations étroites entre les filières de production et le système urbain. Ces activités entretiennent de nombreuses interactions entre elles et avec l'ensemble de l'écosystème et des réseaux

27 Les terres extracommunales sont inscrites dans les terroirs ruraux des communes alentours. La catégorie de « terroir rural » désigne les terres agricoles situées dans les communes dites rurales. La gestion des terroirs ruraux est particulière du fait de leur statut foncier. Elles sont principalement inscrites dans le domaine national et ne peuvent faire l'objet de vente et de titre de propriété sans une procédure de déclaration d'intérêt public. Les terres sont attribuées sur demande par le conseil communautaire et l'attribution est soumise à une obligation de mise en valeur.

économiques de la commune. Elles s'inscrivent dans un vaste système agraire urbain constitué de sous-systèmes de production étroitement imbriqués et dépendant du territoire urbain dans lequel ils s'inscrivent (*cf.* Figure 8. p.111).

Figure 8. Le maraîchage un élément clé du système agri-urbain de Saint Louis

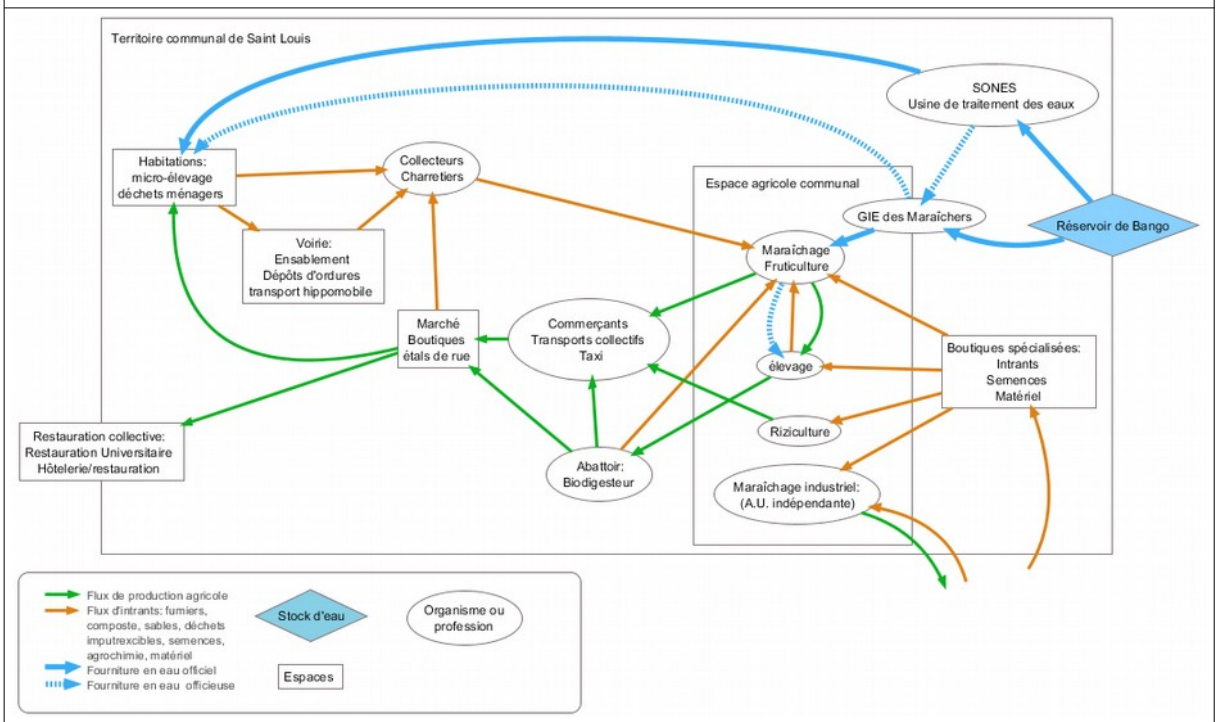


Schéma réalisé par T. MAILLARD (2017)

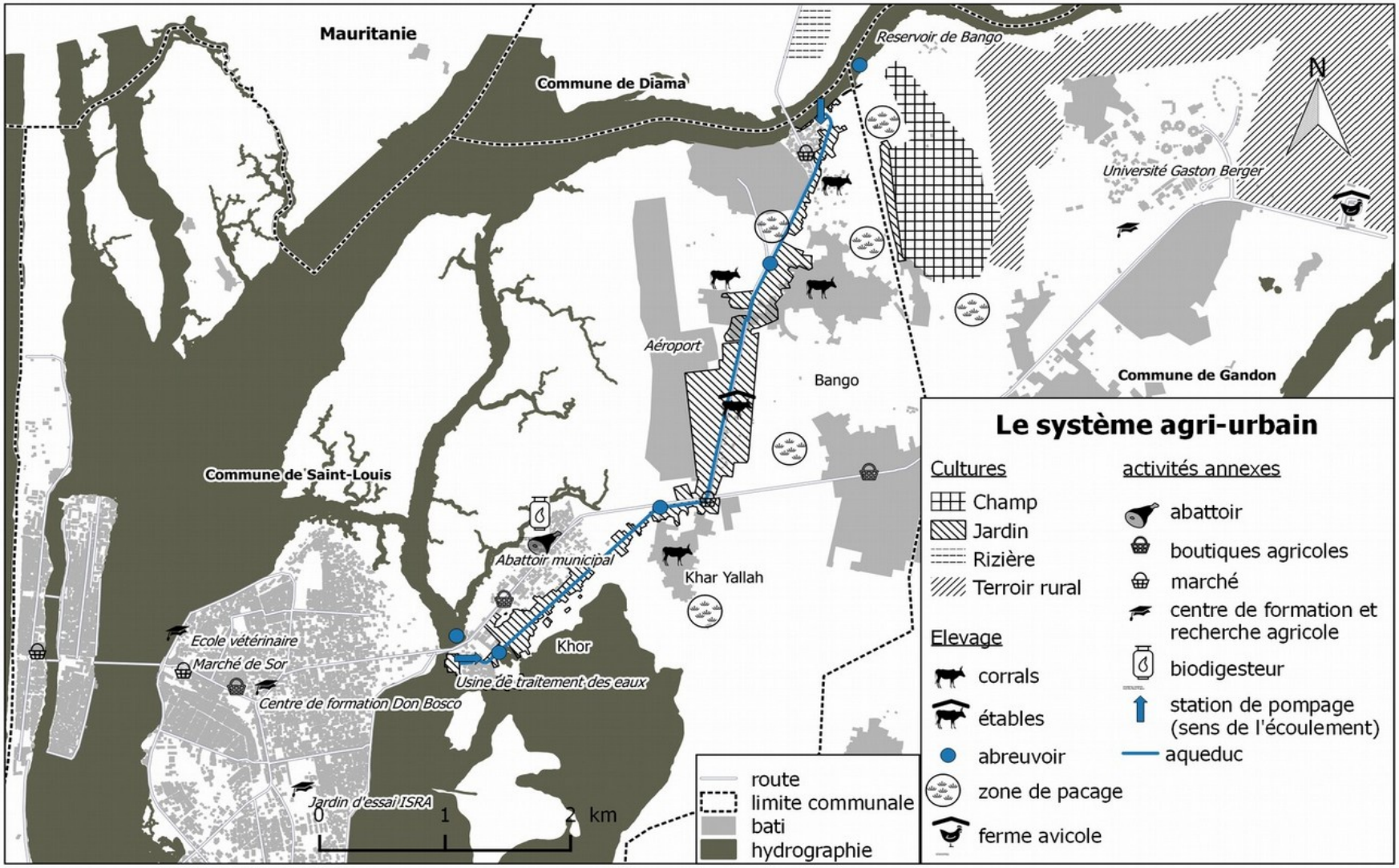
Hormis le maraîchage industriel qui fournit essentiellement un marché national ou international, la riziculture, les différentes formes d'élevage et l'horticulture (maraîchère ou fruiticultrice) alimentent essentiellement l'autoconsommation et le commerce local. Le bétail est abattu dans l'abattoir municipal situé à Khor. La commercialisation des produits de l'agriculture urbaine est réalisée par des commerçantes, femmes de producteurs ou non, principalement au marché de Sor, dans quelques marchés secondaires, et sur des étals temporaires dispersés dans les différents quartiers de la commune. Pour garantir la fraîcheur des produits, les commerçantes effectuent plusieurs allers-retours en taxi ou en bus chaque jour entre les lieux de production et les lieux de vente. Certains agriculteurs ont même passé des contrats pour approvisionner des organismes de restauration collective (hôtels ou restaurant universitaire). Aux flux de produits qui convergent vers le centre-ville s'ajoutent les flux d'intrants qui suivent le chemin inverse. Plusieurs boutiques spécialisées en semences, produits phytosanitaires, matériels et outillages agricoles sont implantées en centre-ville, et le long de la route nationale (à Khor et à Ngallèle). Mais les principaux intrants proviennent de

l'exploitation des déchets urbains. Des charretiers approvisionnent quotidiennement les zones maraîchères en sables, terreau, déchets compostables, fumures animales et déchets imputrescibles (utilisés comme matériaux de remblais) qu'ils collectent dans les rues, places de marché et dépôts d'ordures de la commune. L'importance du microélevage domestique (mouton, poulet, pigeon, porc, etc.) dans le centre-ville, de la circulation de véhicules hippomobiles ou asinomobiles, ainsi que les dysfonctionnements de la collecte municipale des déchets ménagers favorisent cette activité de recyclage. Les déchets produits par la ville de Saint-Louis sont facilement exploitables par les cultivateurs, de par leur composition majoritairement de sable (50 %) et de matières organiques (39 %) (ADC Saint-Louis, 1999, 2005, p. 129). Le maraîchage consomme aussi les sous-produits (engrais liquide et compost) d'un méthaniseur (biodigesteur) installé en 2013 pour traiter les déchets de l'abattoir à Khor.

Le système serait incomplet, si j'oubliais d'évoquer les centres de formations et de recherche en agriculture présents sur ce territoire : le centre de formation professionnelle Don Bosco, l'école vétérinaire ou le jardin d'essai de l'Institut sénégalais de Recherche Agronomique (ISRA) à Sor, ainsi que le département d'agronomie de l'Université Gaston Berger dans la commune de Gandon.

En l'absence d'étude précise des filières agricoles de Saint-Louis, il est difficile de quantifier les composantes et externalités de ce système agri-urbain. Il forme un réseau de lieux de fourniture, de production, de stockage, de commercialisation, imbriqués dans la trame du bâti urbain et relié par de nombreuses circulations. Ces lieux sont entretenus et animés par un ensemble d'acteurs divers : producteurs, éleveurs, commerçants, charretier, transporteurs, etc. parfois regroupés en associations ou groupements d'intérêt économique. Le paysage produit par l'agriculture urbaine n'est pas seulement celui des lieux de production, c'est aussi l'ensemble des lieux utilisés par les filières agricoles qui va façonner les spécificités des quartiers agricoles et dépasse les limites de ces quartiers (*cf.* Carte 11. p.113).

Carte 11. Un système agri-urbain imbriqué dans la trame urbaine à Saint-Louis



Carte réalisée par T. Maillard (2017) avec QGIS

Sources : Service de cartographie de l'ADC (Saint-Louis), Images Digital Globe (2003, 2009, 2013, 2015), OSM (2017), observations personnelles.

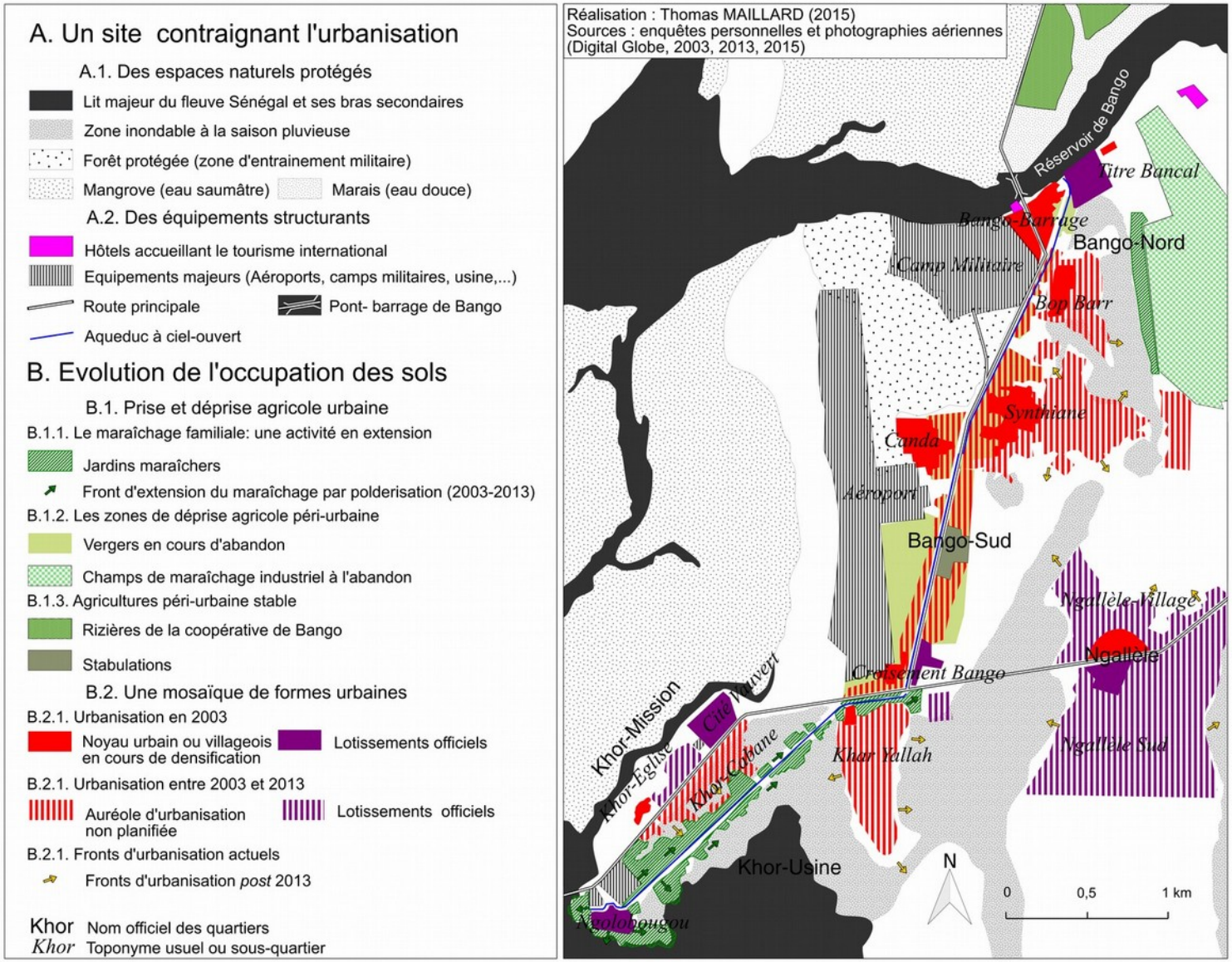
Avec la saturation des sites originels de la commune, l'épuisement du foncier disponible dans la périphérie rurale et à Ngallèle, et le transfert de l'étalement urbain dans les quartiers de Khor et Bango, ces zones initialement vouées à accueillir des équipements encombrants et des activités agraires tendent à adopter aussi une fonction résidentielle. L'imbrication d'activités agraires, d'équipements sources de nuisances ou vulnérables à la pollution (l'adduction en eau potable) et de nouveaux espaces résidentiels est source de problèmes de cohabitation. D'une part, cela a un impact sur la disponibilité locale de ressources fondamentales comme l'eau ou la terre. D'autre part, les systèmes agraires produisent des pratiques et des paysages inhabituels pour de nouveaux résidents issus du centre-ville : divagation du bétail, stockage de matière fertilisante, utilisation d'ordures non putrescibles comme matériaux de remblai, boues de curage des équipements hydrauliques. Le lotissement de vastes pacages et leur enclosure contraint les déplacements du bétail. Le passage répété des troupeaux dans des rues étroites ou les dégradations qu'ils occasionnent dans des jardins privés, les amoncellements d'ordures aux portes des jardins maraîchers, les odeurs de fumiers, sont autant de potentielles sources de conflits de voisinage entre éleveurs, agriculteurs autochtones et nouveaux résidents.

Le croquis de synthèse de l'urbanisation des quartiers agricoles de Saint Louis (*cf.* Carte 12. p.115)[28] retrace l'urbanisation progressive de cette zone depuis 2003. Les lotissements officiellement planifiés (symbolisés en violet) et accompagnés par des politiques de viabilisation (branchements aux réseaux techniques, raccordement au réseau viaire, construction d'équipements primaire) y sont rares. La majeure partie de l'extension du bâti prend la forme de zones non planifiées (symbolisés en rouge). Ainsi, à l'instar du déphasage observable dans les anciens faubourgs de Sor, la viabilisation des zones résidentielles par le biais d'investissement public n'est pas d'actualité. Une large part de l'aménagement de ces zones est alors déléguée *de facto* aux habitants eux-mêmes.

L'évolution des activités agricoles dans ces quartiers est contrastée. Alors qu'à Bango, on observe une déprise générale des différentes formes d'activités agraires, à Khor-Usine, le maraîchage semble au contraire gagner du terrain en parallèle de l'extension des surfaces bâties.

28 Ce croquis a été réalisé à partir de l'interprétation des photographies aériennes disponibles de Digital Globe entre 2003 et 2013 ainsi que d'observations sur le terrain entre 2011 et 2015. L'urbanisation de ces quartiers est antérieure à 2003, mais je ne disposai pas d'images ou de carte précise antérieures à cette date. Aussi, 2003 constitue le point de départ de mon analyse.

Carte 12. Croquis de synthèse : dynamiques d'urbanisation (2003-2015) dans les quartiers agricoles

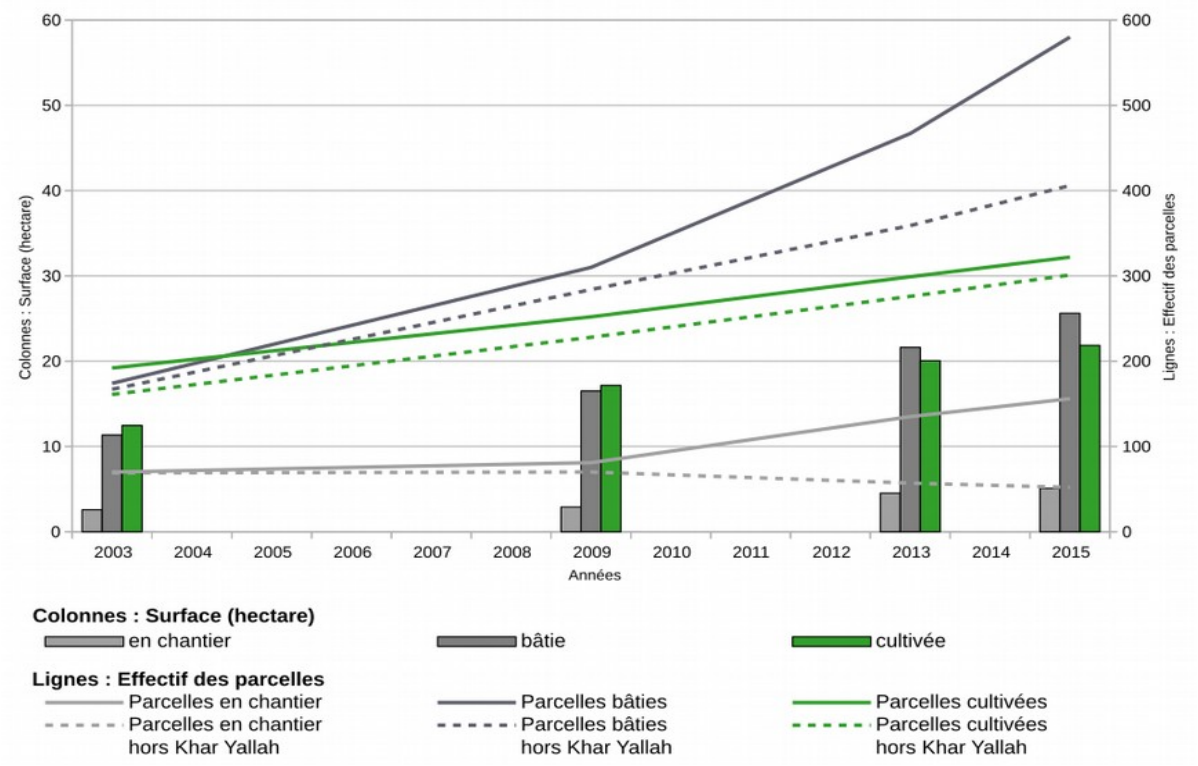


2.1. À Khor-Usine, une urbanisation sans déprise agricole

Le quartier de Khor-Usine est décrit, au début des années 1990, comme un « v*illage de jardiniers* » (Bonnardel, 1992, p. 175), dont les jardins constituent « *la plus importante zone maraîchère de Saint-Louis, au total une trentaine d'hectares* » (Bonnardel, 1992, p. 188). Depuis lors, l'espace maraîcher s'est rétracté jusqu'à ne couvrir plus qu'une dizaine d'hectares en 2003. Il s'est ensuite progressivement étendu le long de l'aqueduc pour couvrir en 2015 une surface de 21 hectares.

Tableau 11. Évolution de l'occupation des sols dans le quartier de Khor-Usine (2003-2015)

Année	surface (ha)			Effectif des parcelles					
	en chantier	bâtie	cultivée	Parcelles en chantier		Parcelles bâties		Parcelles cultivées	
				Khor-Usine	Khar Yallah	Khor-Usine	Khar Yallah	Khor-Usine	Khar Yallah
2003	2,5775	11,338	12,4589	69	1	167	7	161	31
2009	2,905	16,5022	17,1556	70	11	284	26	228	24
2013	4,52	21,6179	20,0557	57	78	359	108	276	23
2015	5,088	25,6105	21,8481	52	104	406	174	301	21



Sources : Analyse de photographies aériennes de Digital Globe (2003, 2009, 2013, 2015)

Malgré tout, en 2003, le quartier demeure marqué par la présence du maraîchage, à tel point que jusqu'en 2009, la surface cultivée reste supérieure à la surface des parcelles bâties (*cf.* Tableau 11. p.116). C'est à partir de 2013 seulement que la tendance s'inverse. Le nombre de parcelles et les surfaces cultivées continuent de croître, mais à un rythme moins soutenu

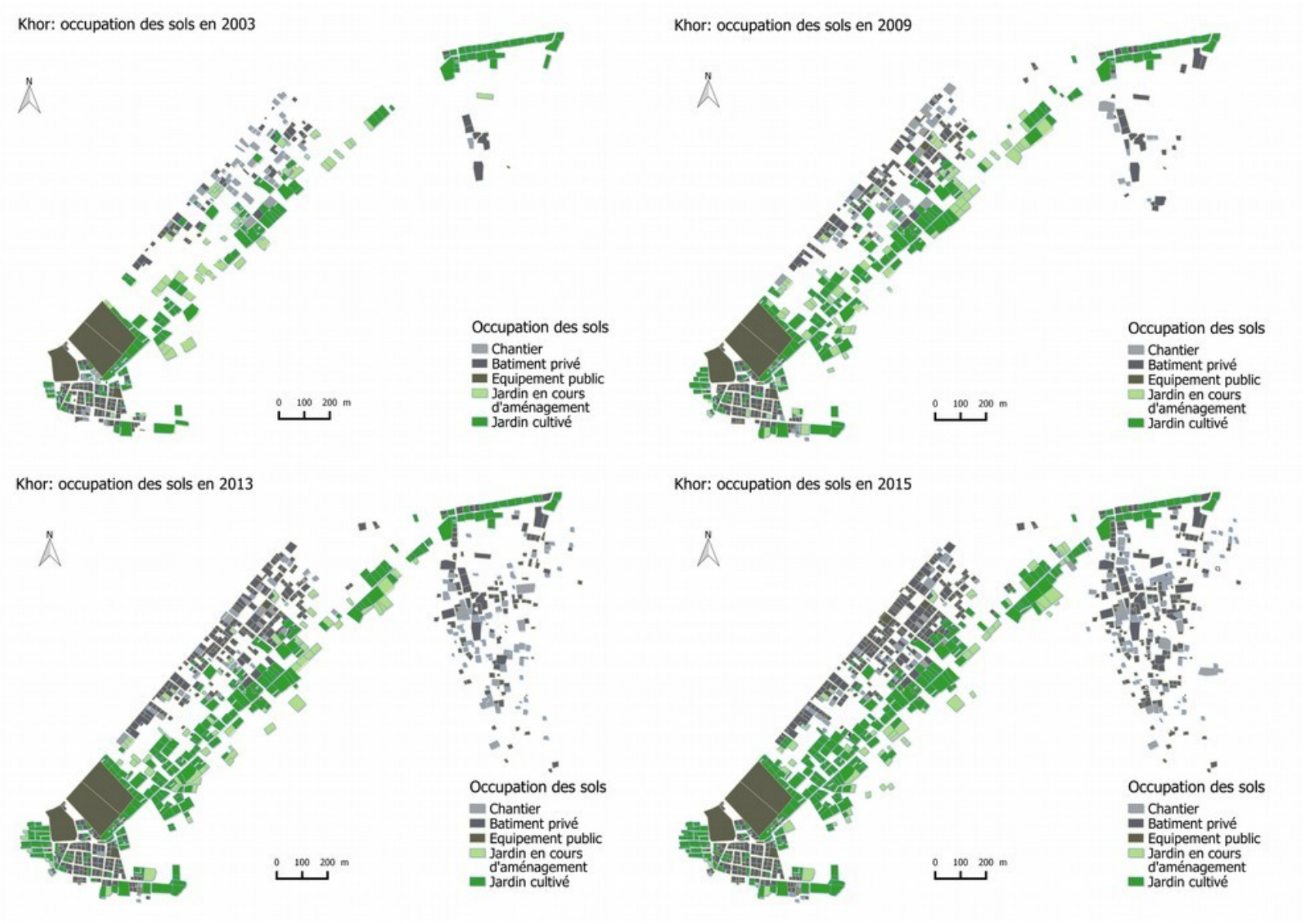
que le bâti. Cette croissance du bâti est particulièrement alimentée depuis 2011 par l'urbanisation de Khar Yallah, la localité la plus à l'est du quartier. En effet, si la croissance du nombre de parcelles bâties est régulière en dehors de Khar Yallah avec en moyenne 20 nouveaux bâtiments chaque année (ligne pointillée grise foncée), à Khar Yallah, cette croissance est exponentielle (ligne continue grise foncée).

Par ailleurs, si l'urbanisation de Khor (hors Khar Yallah) semble ralentir, avec une diminution des nouveaux chantiers de construction[29] depuis 2009, la localité de Khar Yallah prend le relai avec plus d'une dizaine de nouveaux chantiers chaque année. Seul Khar Yallah fait état d'une diminution du nombre de jardins cultivés (10 jardins de moins entre 2003 et 2015). La planche cartographique de l'évolution de l'occupation des sols (*cf.* Carte 13. p.118) permet de lire cette extension de l'urbanisation vers l'est du quartier : entre 2003 et 2009, le noyau originel à l'ouest du quartier (Ngolobougou) est saturé, l'urbanisation se manifeste principalement au centre (Khor-Cabane). À partir de 2013, la partie centrale est très largement urbanisée et c'est la partie orientale (Khar Yallah) qui prend le relai. Les jardins cultivés s'étendent en auréole autour de Ngolobougou et en doigt de gant le long de l'aqueduc.

Ainsi, dans ce quartier, agriculture et bâti occupent des espaces distincts et ne se concurrencent pas. En effet, les jardins maraîchers sont construits dans les zones les plus difficilement constructibles, car très vulnérables aux inondations.

29 Les chantiers sont identifiés par photointerprétation et vérifiés lors de visite de terrain.

Carte 13. Évolution de l'occupation des sols dans le quartier de Khor-Usine (2003-2015)



Sources : images Digital Globe (2003, 2009, 2013, 2015), (Agence de Développement Communal [Saint-Louis] 2000).
Réalisation : Thomas MAILLARD (2011, 2015) avec le logiciel QGIS

2.2. À Bango : déprise des activités agraires originelles et émergence de l'élevage intensif

Bango est le quartier le plus étendu de la commune et accueille la plus grande diversité d'activités agricoles (ADC Saint-Louis, 2010b, p. 42-43). Je n'ai pu y faire ce travail précis de photo-interprétation et de comparaison diachronique en raison de l'étendue du quartier et des zones arborées qui masquent l'occupation des sols. Il est cependant possible d'affirmer que Bango est le siège d'une déprise globale des activités agraires, car de nombreux vergers sont abandonnés et selon résidents les plus âgés, le cheptel parcourant le quartier a fortement diminué. Toutefois, à l'exception notable de l'élevage extensif, cette déprise n'est pas imputable directement à l'urbanisation.

Le quartier de Bango est initialement un vaste espace de pacage parsemé de campements pour l'élevage extensif périurbain pratiqué par des Peuhls. En 1886, un groupe de pêcheurs crée un premier noyau villageois au nord (actuel site du camp militaire et de Bango-Barrage). Après l'incorporation de Bango dans le périmètre communal en 1967, le noyau villageois, appelé alors Bango Civil (par opposition au camp militaire), est déplacé au niveau du barrage (construit en 1937). La route principale du quartier sépare une zone occupée par ces deux grands équipements à l'ouest et à l'est, des noyaux résidentiels et agricoles.

L'élevage extensif a progressivement reculé avec l'urbanisation des terres de pacage. Le cheptel a diminué, mais des campements avec des corrals dans le tissu urbanisé sont encore observables. L'élevage intensif en stabulation (ovin, bovin et avicole) est arrivé plus récemment. Les exploitants ne sont pas Peuhls, ce sont souvent des investisseurs étrangers au quartier qui développent un élevage orienté vers la consommation des citadins. Cette activité prend la forme de vastes hangars agricoles implantés dans des parcelles encloses de murs.

L'aqueduc qui longe la route principale, à l'instar de ce qui est observable dans le quartier de Khor-Usine, structure l'implantation des jardins maraîchers et des vergers depuis sa construction en 1947 : 162 exploitations y sont recensées en 2009 (GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor, 2009). Toutefois, cette activité tend à diminuer progressivement, l'exploitation des vergers est progressivement abandonnée et certains changent de destination pour devenir des parcelles résidentielles bâties ou des vastes hangars d'élevage. Les raisons de cette déprise des vergers sont complexes. Elles sont à la fois liées aux difficultés d'accès à l'eau qui se sont aggravées depuis 2011 et à un mode de faire-valoir très précaire pour les

exploitants qui facilite le changement de destination des parcelles par les propriétaires. Ainsi, la bande de vergers de part et d'autre de l'aqueduc est le théâtre d'une déprise agricole et d'une urbanisation diffuse.

La limite nord-est du quartier est constituée d'un vaste titre foncier, à cheval sur Saint-Louis et la commune limitrophe (Gandon), propriété de la famille Bancal. Le "titre Bancal" était initialement dédié à différentes activités agricoles (élevage intensif et maraîchage industriel). Aujourd'hui, ce titre accueille un complexe hôtelier (le *ranch de Bango*), un lotissement de grand standing (la *cité élevage*) accueillant principalement des émigrés occidentaux et un vaste terrain agricole. Ce terrain de maraîchage industriel a longtemps été exploité par la société de conserves alimentaires du Sénégal (SOCAS[30]). La SOCAS employait beaucoup de résidents du quartier comme journaliers agricoles et dans des emplois de gardiennage et d'entretien du matériel. En 2015, il y avait une timide reprise d'activité sur un tiers du terrain par un investisseur privé résidant dans la commune pour la production de pomme de terre. Enfin, une grappe d'une trentaine de petits jardins maraîchers s'est développée le long de la bordure occidentale du terrain depuis 2010. Ces jardins sont des exploitations familiales qui puisent l'eau dans la nappe par des céanes[31]. Ils sont difficilement perceptibles, car défrichés progressivement dans un fourré arbustif et entourés de broussailles épineuses pour les protéger du bétail.

L'urbanisation du quartier se manifeste par le lotissement légal de zones limitées (cité ASECNA, cité Élevage), la densification du noyau de peuplement originel (Bango Barrage ex-Bango Civil), une extension aréolaire autour des anciens campements d'élevage extensif peuhls (Bango Kanda, Bopp Barr, Synthiane, *cf. Figure 9.* p.121) et de manière plus diffuse dans les vergers.

30 La SOCAS produit principalement du concentré de tomate en conserve (http://www.socas-senegal.com). La libéralisation des importations en 1994 semble avoir contraint la SOCAS à réduire ses activités face à la concurrence des conserves importées.

31 Céane ou Séane (*n.f. usuel* du Wolof *Seyann*) : « *Large trou creusé dans le sol pour atteindre une nappe d'eau superficielle dans le but d'arroser des cultures ou d'abreuver des animaux.* » (Daff & N'Diaye-Correard, 2006, p.

Figure 9. Extension aréolaire autour de deux sites d'élevage extensif (2002-2013)

Bopp Bar (Bango-Nord)	
Juillet 2002	Mars 2013
Synthiane (Bango-Sud)	
Juillet 2002 *Source : Digital Globe (2002 et 2013)*	Mars 2013

Toutefois, hormis pour l'élevage extensif, la déprise agricole semble plutôt liée à des difficultés propres au système d'exploitation qu'à une concurrence foncière. L'espace bâti remplace l'espace agraire une fois seulement que les cultures ont été abandonnées. Par ailleurs, un élevage intensif très intégré au marché urbain se développe en parallèle des espaces résidentiels.

Conclusion du chapitre : des quartiers agricoles en mutation

Les quartiers agricoles de Saint-Louis sont des espaces en mutation depuis une vingtaine d'années. La présence ancienne d'équipements encombrants a favorisé l'installation d'activités agricoles en fournissant une certaine sécurité foncière aux exploitants et un accès à l'eau bon marché, car la présence de vastes périmètres fonciers *non aedificandi* sur le pourtour des infrastructures majeures a en quelque sorte sanctuarisé les terrains cultivables. Seules les activités agraires et les constructions temporaires (campements d'éleveurs par exemple) y sont autorisées. Par ailleurs, la présence de l'aqueduc à ciel ouvert permet un accès à une eau douce bon marché. Ce contexte favorable a permis la concentration de maraîchers repoussés par l'urbanisation de Sor et le maintien de l'élevage périurbain dans la zone depuis les années 1940. Un système agri-urbain s'y perpétue depuis lors.

Toutefois, avec la saturation des quartiers centraux, l'accroissement des vulnérabilités aux inondations et à l'érosion côtière de la partie occidentale de la ville, un mouvement de desserrement de la population s'observe vers les périphéries orientales plus continentales. Ce mouvement se heurte alors à l'inaccessibilité des terres rurales alentour et des vastes périmètres de lotissements inabordables. Les citadins issus des quartiers denses de la commune se concentrent dans les quartiers agricoles (ou pêcheur à Bango-Barrage) encore peu densément bâtis. Les plus pauvres occupent illégalement les terres (vasières inondables ou zone *non aedificandi* autour de l'aéroport), tandis que les plus riches s'installent dans quelques lotissements réguliers (Khor-mission, Cité Vauvert, Bango-élevage, etc.). Les noyaux de peuplement semi-ruraux préexistants se densifient rapidement et s'étendent de manière aréolaire à partir de la fin des années 1990.

Ainsi, ces périphéries urbaines peu densément peuplées et longtemps organisées autour de la cohabitation entre des équipements majeurs et des activités du secteur primaire (pêche, maraîchage et élevage extensif), se densifie rapidement et accueille de plus en plus d'usages résidentiels des sols. La planification de l'urbanisation de cette zone est désormais obsolète et peine à suivre la rapidité de l'étalement du bâti illégal. La gestion et l'aménagement de cette zone sont rendus particulièrement difficiles par les potentiels problèmes de cohabitation entre des agricultures urbaines qui modèlent encore fortement le paysage, des nouveaux résidents peu habitués à côtoyer des activités agricoles et des équipements d'envergure nationale, sources de contraintes fortes en matière d'occupation des sols, de nuisances, de pollution. La

rapidité de cet étalement urbain et des mutations qu'il provoque a pris de court les organes publics de planification et de gestion de l'espace urbain.

Chapitre 4. Deux projets de ville qui s'opposent dans les quartiers agricoles : ambition métropolitaine contre développement participatif

Face aux mutations présentées dans le chapitre précédent, les interventions de maîtrise de l'urbanisation s'inscrivent dans des projets plus vastes pour la ville. L'analyse des documents de planification produits par les acteurs de la ville permet de distinguer deux types de projets antagonistes. Le projet porté par les institutions publiques – municipalité et agences sous tutelles de l'État – témoigne d'une ambition métropolitaine qui se heurte sur de nombreux points aux projets portés par les représentants des habitants – conseils de quartier. L'analyse de ces deux récits argumentés permet ainsi d'identifier les principaux points sur lesquels achoppent les jeux de pouvoir qui traversent les relations entre ces deux échelons assurant la maîtrise de l'urbanisation. L'ambition métropolitaine de la municipalité semble s'opposer frontalement à la conception du quartier comme cadre de la vie quotidienne porté par les conseils de quartier.

1. La planification publique : les quartiers agricoles comme réserve foncière dans le cadre d'une ambition métropolitaine

Le projet de ville porté par la municipalité et les agences sous tutelles de l'État transparaît dans les éléments présents dans les différents documents de planification et les discours. Le Plan Directeur d'Urbanisme de 2008, le discours du maire lors des Ateliers de Maîtrise d'œuvre urbaine en 2010 et les différentes interventions des agences d'État témoignent tous d'une volonté sous-jacente de renforcer l'inscription de Saint-Louis comme métropole régionale dans l'armature urbaine du Sénégal à travers un ambitieux projet d'infrastructure de transport dans les quartiers agricoles.

1.1. Le plan directeur d'urbanisme (2008 – horizon 2025)

Le PDU de Saint-Louis a été approuvé par le décret n° 2009-82 du 26 janvier 2009 (Consultants Associés, 2008) s'il est précis concernant le centre-ville insulaire de la commune, il l'est beaucoup moins concernant la périphérie continentale. Il fait table rase de

l'existant, les quartiers périphériques sont appelés « *villages traditionnels* » et il ne dénombre d'activités agricoles qu'à Ngallèle et Bango sur l'ancienne exploitation de la SOCAS. Aux endroits mêmes où elle est en voie de disparition. Les jardins maraîchers et vergers de Khor sont occultés de la description. Le paragraphe décrivant les quartiers périphériques de la ville en témoigne :

> *« Le secteur de Sor et la périphérie (Ngallèle) constituent la zone d'extension préférentielle de Saint-Louis. Cette zone concentre les deux tiers de la population urbaine. […] Les* ***villages traditionnels*** *rattachés à la Commune sont constitués de Khor-Usine, Khor-Église, Ngallèle et Dakhar Bango.* […] *Les deux villages de Khor, localisés dans une zone marécageuse abritent l'usine des eaux et quelques grands services administratifs et la cité Vauver.* […] *Le village de Dakhar Bango, relié à la RN2 par la route d'accès de l'aéroport et du camp militaire, est isolé de la ville. Il fonctionne toujours comme un* ***village*** *autonome, dont* ***les activités sont orientées vers l'horticulture****. »* (p.44). L'agriculture « *dominée par l'horticulture, occupe environ 600 actifs des villages de Bango et Ngallèle* ***principalement*** » (Consultants Associés, 2008, p. 51).

Il planifie une intervention importante dans les centres anciens des quartiers périphériques : *« l'ensemble de ces villages compris dans le PDU, devront être restructurés et intégrés de manière cohérente dans le parti d'aménagement* » (Consultants Associés, 2008, p. 44). La restructuration consiste à élargir les rues afin qu'elles correspondent aux normes (10 mètres de large minimum), à libérer de l'espace pour les équipements manquants et à délivrer des titres de propriété aux habitants.

a. Une méconnaissance de l'agriculture urbaine

Malgré l'arrêt de la production, l'ex-exploitation agro-industrielle de la SOCAS est présentée comme une des potentialités du site de Saint-Louis : « *la présence d'une agriculture périurbaine qui contribue à l'alimentation de la ville en fruits et légumes* » (Consultants Associés, 2008, p. 47). Or, la SOCAS produisait des légumes destinés à l'ensemble du marché intérieur sénégalais ainsi qu'à l'exportation. Pour autant, il ne présente pas cette zone comme un des pôles économiques de la commune. Les axes de développement d'activités économiques retenus concernent seulement le tourisme, la pêche (avec la mise en place d'une zone industrialo-portuaire), et la structuration des activités informelles d'artisanat, de commerce et de transport collectif (Consultants Associés, 2008, p. 52). L'agriculture irriguée en amont de la commune, à l'extérieur de ses frontières administratives (dans son hinterland), est mentionnée comme un facteur de développement de l'emploi urbain

(commerce d'intrants et assistance technique) (Consultants Associés, 2008, p. 49). Notons tout de même que « *les zones de production agricoles de Dakhar Bango estimée à 681 ha environ seront préservées »* (Consultants Associés, 2008, p. 61).

Outre la faible connaissance de l'agriculture urbaine par les rédacteurs du PDU, les enjeux agricoles pèsent peu face aux besoins d'extension des surfaces dédiées aux logements. Le PDU anticipe une croissance démographique de 4 % par an, ce qui nécessiterait, selon les estimations, 900 hectares de terrains viabilisés. Il prévoit aussi l'extension de la piste de l'aéroport qui passerait de 1900 mètres à 3000 mètres et l'élargissement de l'ensemble de la parcelle afin d'y construire les infrastructures. Cette extension engloberait la presque totalité du quartier de Bango et nécessiterait le détournement de la route nationale 2 qui traverserait le cœur du quartier de résidence des maraîchers de Khor. Ce plan exclut de fait l'agriculture de la ville.

b. La requalification des quartiers agricoles en espaces résidentiels et servitudes d'équipements

Le PDU planifie la requalification totale des quartiers de Khor, Khar Yallah et Bango (*cf.Carte 14.* p.128) du fait de l'extension de l'aéroport à Bango[32] et de la transformation de Khor en un « *lotissement de grand standing* » (p.79). Les activités agricoles préexistantes n'apparaissent pas dans la réglementation de l'urbanisme. Les zones cultivées dans le marigot de Khor deviennent des « *zones vertes* » assimilées à des sites naturels dont le classement en tant qu'« *espace paysager à protéger* » sera demandé au ministère de l'Environnement.

32 L'extension de l'aéroport est programmée par le ministère des Transports aériens.

Encadré 2. Extrait du règlement d'urbanisme concernant les « zones vertes » (Consultants Associés, 2008, p. 93)

2.7 secteur espace vert et aménagements paysagers

Art. 42 Les sites naturels (bois, forêts, parcs suburbains, coupures vertes, plan d'eau) seront classés comme espaces paysagers à protéger après avis des ministères compétents.

Art.43 : Sont interdits dans les secteurs d'espaces verts et aménagements paysagers :

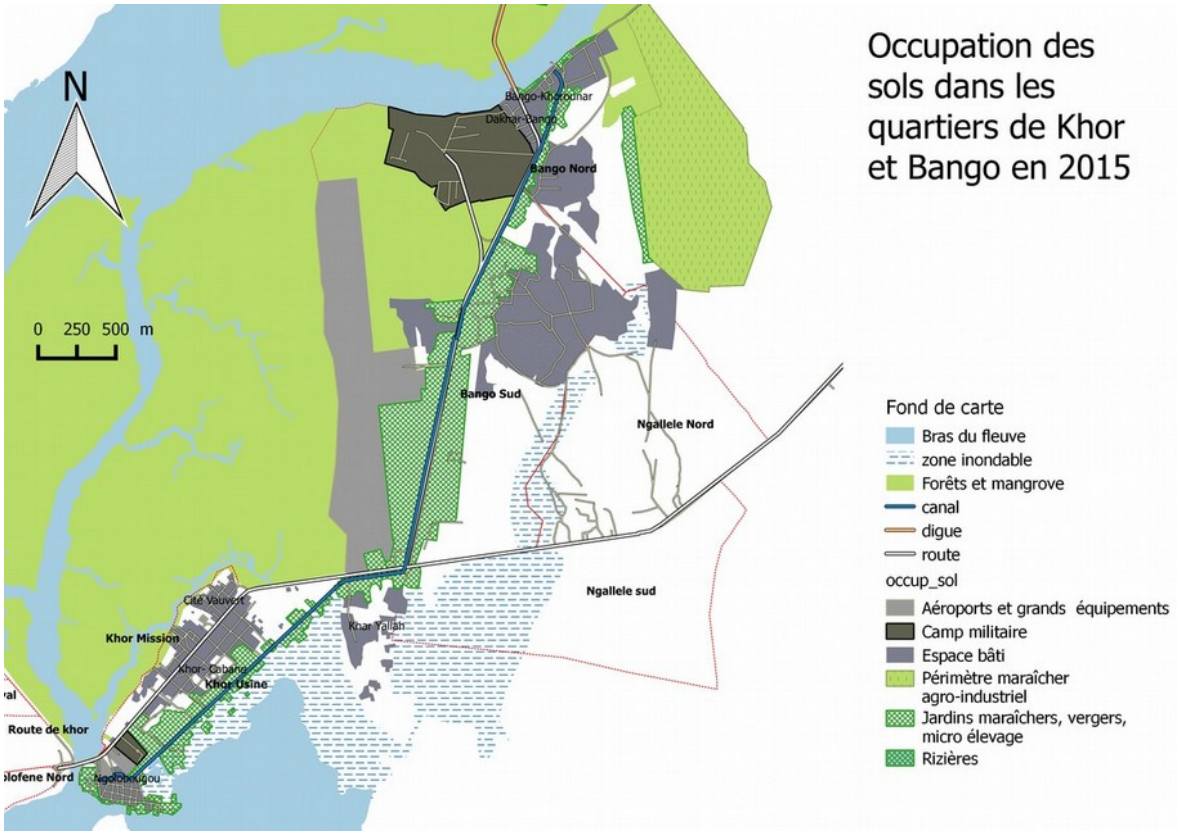
- constructions à usage d'habitation de toutes catégories ;
- dépôts de déchets solides et liquides ;
- l'exploitation de carrière ;
- la coupe d'arbres.

Art.44 : Sont autorisés

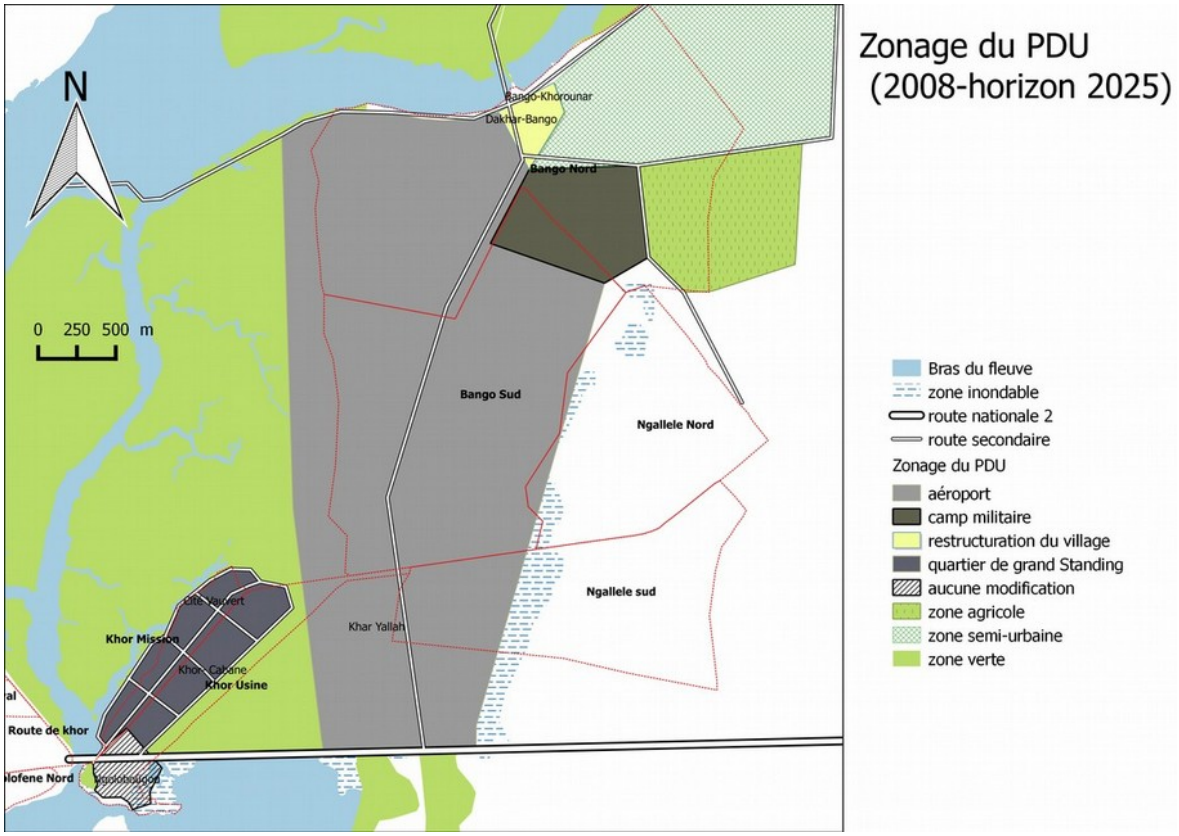
- Les activités liées au tourisme (camping, canotage, tourisme écologique) sans préjudice à l'environnement ;
- les parcours sportifs.

Le règlement d'urbanisme qui s'imposera sur ces sites interdit toute pratique du maraîchage (*cf.* Encadré 2. p.127). Seule demeure la possibilité de s'installer dans la zone « *semi-urbaine* » et la zone agricole au nord-est de Bango qui ne fait l'objet d'aucun règlement particulier. Ces zones sont actuellement occupées par les rizières du village périphérique de Sanar et les titres fonciers détenus par le principal propriétaire foncier de la commune, M. Bancal. Ces derniers comprennent le périmètre de maraîchage industriel (anciennement exploité par la SOCAS), un hôtel et un lotissement de standing. De ce fait, les exploitants agricoles n'auront plus la maîtrise foncière de leurs parcelles. L'absence de réglementation associée à la zone semi-urbaine donne une totale liberté au propriétaire foncier en matière de règlement d'urbanisme.

Carte 14. Comparaison entre l'occupation des sols actuelle (2015) et le projet du PDU à horizon 2025 pour les quartiers de Khor et Bango



Source : Image Digital Globe 2015 et enquêtes personnelles

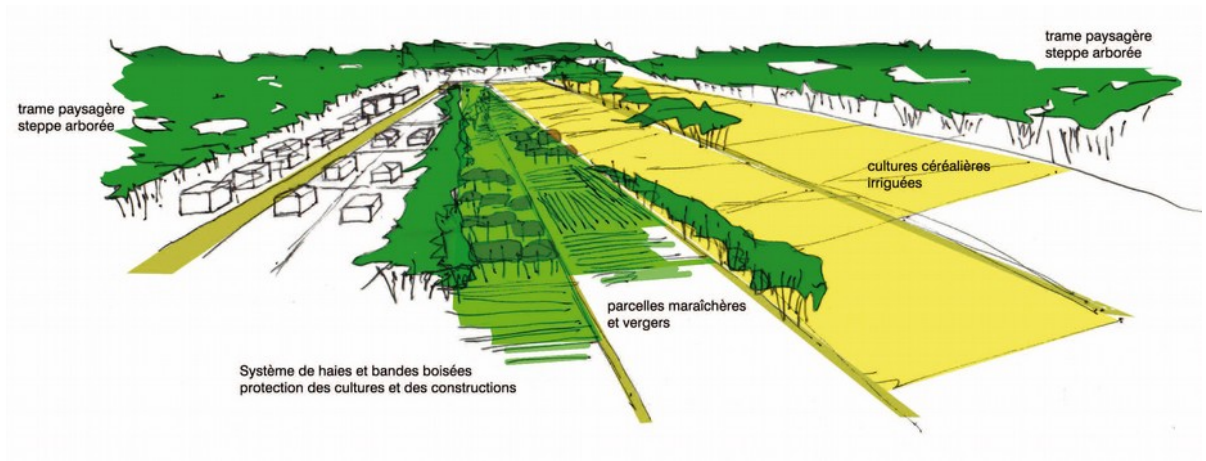


Source : PDU Saint-Louis : Horizon 2025, 2008

1.2. Les ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine (2010) : vaste champ des possibles, mais conclusions réductrices

Lors des ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine, de nombreux professionnels de l'urbanisme sénégalais et étrangers sont invités par la commune à livrer leurs expériences et leurs projets d'aménagement dans l'optique de renforcer le caractère métropolitain de la commune. Le titre de ces ateliers en témoigne : Saint-Louis 2030, nouvelle métropole africaine. Les experts y participant sont répartis en quatre groupes proposant chacun leurs visions de la planification. Dans l'ensemble, ils proposent de densifier l'habitat en centre-ville, afin de freiner l'étalement urbain et de réserver les espaces périphériques aux grandes infrastructures de circulation, à la pêche et à l'agriculture (*cf.* Encadré 3. p.129).

Encadré 3. Exemples de proposition d'aménagement de zone agricole



Équipe A : Un projet de développement agricole intégré et spécifique à l'échelle du territoire intercommunal

L'espace libre s'étendant de Ngallèle à Gandon, communes reliées par un archipel de villages (Maka Toubé, Ndiobene Toube Peul, Niobene Toub), devient le support de développement d'une agriculture raisonnée et diversifiée, axée sur les cultures irriguées (le maraîchage, les cultures fruitières, le blé comme alternative céréalière).

De plus, complété d'une extension urbaine maîtrisée des pôles villageois (l'archipel des villages) et d'une valorisation d'espaces naturels (zones humides, steppe arborée…), ce développement agricole participe à la mise en place d'un projet plus global porteur, à la fois, de ressources économiques, mais qui assure aussi une résistance à une pression foncière probable sur ces espaces proches des territoires urbains de Saint-Louis.

Ce projet économique et environnemental répond ainsi à un triple objectif ; celui d'alimenter les populations locales en produits vivriers, de contribuer à l'enrichissement du territoire via l'exportation d'une partie de la production agricole (plateforme de distribution de Gandon), tout en proposant un cadre de vie de qualité pour l'arrière-pays de Saint-Louis. Enfin, le renforcement maîtrisé des structures villageoises se traduit par la coexistence de petites

exploitations, organisées autour d'un système de haies protégeant des méfaits du vent (érosion…), et utilisant les ressources des sols argilocalcaires pour la construction. (Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, 2010, p. 34)	
Équipe B : reconnaissance du rôle agricole et alimentaire de Khor et Bango	
« *Khor : le château d'eau* *En plus de* ***son activité maraîchère****, Khor assure la gestion et la distribution de l'eau et constitue à ce titre par sa situation médiane un élément fondamental de la ville archipel.* »	« *Bango : le jardin* *Bango renforce* ***sa capacité à alimenter en produits frais les marchés de l'archipel****. L'agriculture (jardins, vergers, maraîchages…) devient ainsi* ***une fonction urbaine à part entière****, à laquelle pourrait être ajoutée la pisciculture dans les eaux du Sénégal.* »
(Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, 2010, p. 43)	

Dans ses conclusions, le jury présidé par le maire met en avant le développement de la pêche, des axes de transports routiers, l'accessibilité au logement, la création d'un réseau de marchés et la délocalisation des services publics sur l'île de Sor. Ainsi, si le traitement des quartiers agricoles est considérablement plus approfondi dans ces ateliers que dans le PDU, les quartiers périphériques et leurs agricultures demeurent les grands absents du discours municipal qui persiste dans les orientations du PDU.

De plus, il insiste sur les difficultés de la municipalité à agir sur l'aménagement par ses propres moyens. Le moyen privilégié étant de construire un plan cohérent afin de plaider sa cause auprès de l'État et des agences en charge de l'urbanisation. L'intégration de la « *société civile* » et des « *opérateurs économiques* » est aussi évoquée à travers la constitution d'un « *comité d'investisseurs associant les opérateurs privés* », ce que Harvey dénomme l'entrepreneurialisme urbain (Harvey, 2008). Enfin, les habitants sont sommés de se prendre plus en charge : « *En parallèle, il faut également* ***sensibiliser*** *les populations pour qu'elles* ***se responsabilisent*** *dans la résolution des* ***dysfonctionnements courants****, notamment la propreté et la collecte des déchets, et démultiplier les actions* ***d'information*** *et de* ***sensibilisation*** *dans les écoles* » (Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, 2010).

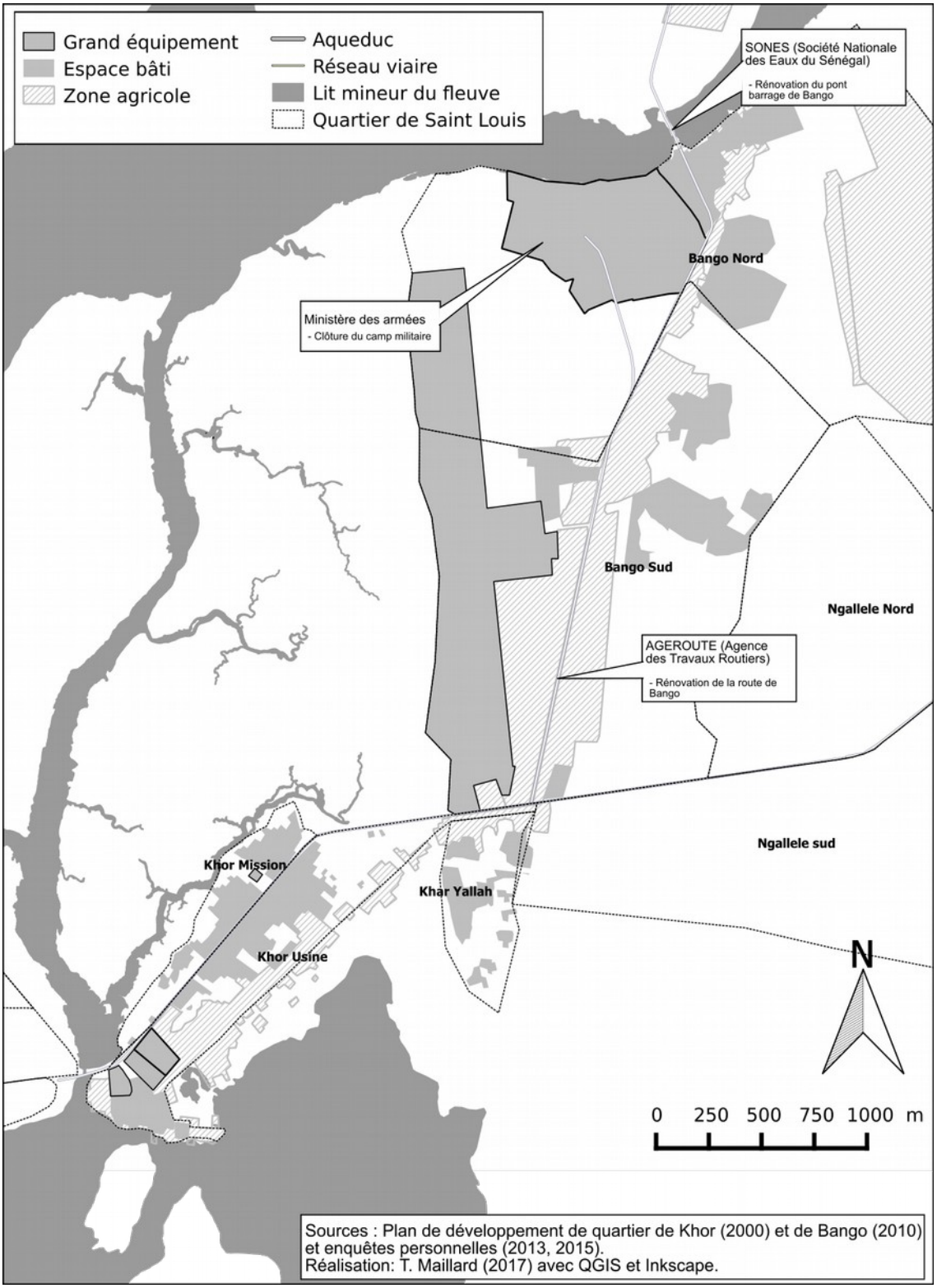
Ainsi, malgré l'objectif affiché de ses ateliers, ils ne modifient pas fondamentalement la démarche municipale de planification. Les axes de développement économique, le regard porté sur les périphéries, ainsi que la mise en accusation des habitants face aux déficits de gestion publique des ordures ménagères demeurent inchangés par rapport au PDU.

Ces conclusions révèlent les difficultés d'une municipalité à maîtriser l'urbanisation, son impuissance à assurer sa compétence de gestion des déchets solides, de propreté des

espaces publics et à penser l'agriculture comme une composante légitime de la ville. La seule marge de manœuvre qui semble s'offrir à elle est la sensibilisation des habitants et opérateurs privés, afin qu'ils assurent eux-mêmes l'exécution des missions municipales. Le maire conclut son allocution par une critique de la passivité des acteurs du territoire : « l*es acteurs du territoire ne doivent donc pas se réfugier derrière des alibis de recherche de financement de projets, de responsabilités historiques de l'État, d'échéances électorales de court terme ou de stratégies partisanes ou corporatistes* » (Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, 2010). Ce discours constitue une critique forte de la logique de développement participatif précédente et marque l'avènement d'une nouvelle logique, celle de l'entrepreneurialisme urbain.

1.3. Les interventions des agences déconcentrées de l'État : Améliorer la connectivité des infrastructures majeures

Carte 15. Les agences déconcentrées : des interventions portant sur les équipements majeurs



Les agences déconcentrées de l'État interviennent seulement sur les grandes infrastructures présentes dans les quartiers périphériques (*cf.* Carte 15. p.132). La présence d'équipements d'envergure nationale (le camp militaire et l'aéroport) ou municipale (le réservoir d'eau douce de la commune) occasionne des interventions régulières pour de grands travaux publics : construction d'un mur d'enceinte autour du camp militaire en 2003 par le ministère des Armées, bitumage (en 2005) puis réfection et élargissement de la route principale en 2012 par l'AGEROUTE, rénovation du pont barrage et curage du réservoir en 2014 par la SONES (Société National des Eaux du Sénégal). Ces grands travaux d'intérêt public ont un impact marginal, voire négatif, sur la qualité de vie des habitants du quartier de Bango. La clôture du camp militaire a réduit la fréquentation du marché de Bango par les militaires, une clientèle appréciable pour les commerçants et artisans du marché. Les travaux de réfection de la route ne touchaient que la portion desservant l'aéroport et le camp militaire et non la portion traversant Bango-Barrage. Par ailleurs, l'élargissement de la route et l'élagage des arbres ont occasionné la destruction des jardins installés sur l'emprise et l'expulsion des jardiniers. Enfin, la rénovation du pont-barrage et le curage du réservoir ont eu des effets contrastés. En raison d'un dysfonctionnement des vannes du pont-barrage de Bango, le réservoir n'était plus vidangé et curé depuis 2009, occasionnant un début d'eutrophisation, l'étouffement par des roseaux (le typha) et le développement de cas de bilharziose[33]. La disparition des poissons dans le réservoir a poussé les pêcheurs du quartier à se reconvertir dans la contrebande transfrontalière de sucre avec la Mauritanie ou à s'y expatrier. Avec les travaux de rénovation, la pêche pourrait se redévelopper et l'épidémie de bilharziose décroître. Toutefois, conséquence directe du curage, la crépine de la motopompe alimentant l'aqueduc des maraîchers a été bouchée et brisée par des débris, provoquant un arrêt de l'approvisionnement en eau de l'aqueduc de plusieurs mois en 2015[34].

Ainsi, les travaux menés par les agences étatiques visent à améliorer la connectivité entre les grandes infrastructures et l'espace urbain. Cela se fait sans considération pour le cadre de vie des habitants et les activités locales. À travers ces interventions sectorielles et très cloisonnées, les quartiers agricoles sont appréhendés par les agences comme des servitudes d'équipements majeurs et non comme un espace résidentiel habité.

33 Pour une description plus complète de cette maladie parasitaire et de ses conditions de développement et de transmission dans les aménagements hydrauliques (Handschumacher *et al.*, 1992).

34 cf. article de Ndaractu du 2 novembre 2015. Danger dans les champs maraîchers de Bango : l'eau ne coule plus, la conduite centrale est tombée en panne (https://ndaractu.net/danger-dans-les-champs-maraichers-de-bango-leau-ne-coule-plus-la-conduite-centrale-est-tombee-en-panne/).

1.4. Une planification publique qui dénie les fonctions agricoles et résidentielles de ces quartiers

L'analyse des interventions des agences sectorielles de l'État et des documents de planification communale témoigne de la marginalisation et de l'absence d'anticipation des mutations actuelles dans les quartiers agricoles. Ils demeurent appréhendés comme des servitudes de la ville centre. Les agences de l'État inscrivent leurs interventions dans le strict périmètre de compétence qui leur est attribué et dans des agendas qui leur sont propres. À ce titre, elles n'envisagent les quartiers agricoles que comme un espace supportant des infrastructures majeures qu'il convient de mieux connecter au centre urbain. La présence d'espaces de production agricole ou de résidence n'entre pas en ligne de compte dans leurs interventions. Ainsi, des agences compétentes dans le domaine du cadre de vie et de l'habitat n'interviennent que marginalement. L'ONAS qui est chargée de la construction et du fonctionnement des réseaux d'évacuation des eaux usées et pluviales n'intervient pas encore. Son agenda est focalisé sur les quartiers de la langue de Barbarie et de Sor pas encore raccordés. La SONES n'a raccordé à l'eau potable que les résidences les plus anciennes et les lotissements officiels. L'extension de l'aérodrome de Saint-Louis est emblématique de cette marginalisation. Ce chantier, validé par la municipalité par son intégration dans le PDU de 2008 et inscrit dans le programme du ministère des Transports aériens (contrat de réhabilitation signé en novembre 2017[35]), constituera un bouleversement majeur pour le quartier de Bango. Une logique de métropolisation, visant à mieux insérer la ville de Saint-Louis dans le réseau de villes sénégalais par des infrastructures de transport comme l'aérodrome, fait fi de la qualité du cadre de vie des habitants et de leur volonté de pérenniser leur lieu de résidence et leurs activités agricoles.

Ainsi, le déphasage et l'inertie des politiques de planifications observés et dénoncés par Cheikh Sarr (Sarr, 2000) dans les années 1980-1990 semblent aujourd'hui s'effacer au profit d'une planification métropolitaine ambitieuse. Un appel à révision du PDU, paru en 2016[36],

35 NDARINFO, (2017, novembre 19), Réhabilitation de l'aéroport de Saint-Louis. https://www.ndarinfo.com/Rehabilitation-de-l-aeroport-de-Saint-Louis-le-contrat-commercial-signe_a20330.html

36 Cet appel à révision n'est pas justifié par l'absence d'intégration des spécificités des quartiers, mais par le besoin d'intégrer dans la planification de la commune les vulnérabilités aux changements climatiques et le cadre de réflexion de la « ville durable » : « *le document ne prenait pas suffisamment en compte de nouveaux paradigmes urbains comme les problèmes liés au changement climatique et les enjeux fonciers. Par conséquent, les options et les prévisions en matière d'aménagement urbain ont été généralement rendues caduques ou inadaptées par les occupations irrégulières et les difficultés à opérationnaliser certaines propositions d'aménagement* » (Ville de Saint-Louis, 2016, p. 1). S'inscrire dans cette démarche permet à la ville d'accéder à des appuis financiers et techniques de la part de l'État, de la Banque Mondiale et du Fonds Nordique de Développement (l'agence de coopération internationale de la Finlande).

montre cependant qu'il s'avère actuellement dépassé par la réalité de l'urbanisation dans les quartiers agricoles. En outre, il témoigne de l'absence de reconnaissance de l'agriculture urbaine par l'autorité municipale. En conclusion, les quartiers agricoles restent des espaces mal connus, en marge des politiques urbaines, dont les spécificités agricoles ne sont pas reconnues comme des axes de développement. Ils demeurent perçus comme des réserves foncières pour accueillir le trop-plein d'habitants de l'archipel saint-louisien et des servitudes d'infrastructures majeures. Le déphasage est aujourd'hui particulièrement important entre les ambitions métropolitaines de la municipalité et les préoccupations des habitants reléguées en queue des priorités des acteurs institutionnels.

2. La planification participative à l'échelle du quartier : le quartier agricole comme espace de la vie quotidienne

En parallèle du projet de ville planifié par la municipalité avec l'appui des agences sous tutelles de l'État, les conseils de quartier ont eux aussi produit leur propre projet pour leur quartier dans des plans de Développement de Quartier construits de façon participative à partir d'un diagnostic réalisé par l'ADC et les représentants des associations du quartier , appellées aussi Organisations Communautaires de Base (OCB). Ce diagnostic est ensuite traduit en projets de développement, c'est-à-dire en actions planifiées visant l'amélioration de « *l'environnement, l'aménagement de l'espace, le développement économique et social* ». Le conseil de quartier devient la structure privilégiée pour initier des actions, prendre des décisions, rechercher des appuis techniques et financiers pour les projets de développement à l'échelle du quartier.

Les premiers plans de développement de quartiers (PDQ) marquent la reconnaissance officielle des associations infra-locales en tant que partie prenante de la planification et de la gestion urbaine. Ils visent à :

> *améliorer des conditions et du cadre de vie des populations vivant en milieu urbain défavorisé, et ceci avec leur participation active. Pour ce faire, deux axes ont été définis :*
>
> - *participer à l'identification et à la résolution des besoins communautaires dans les quartiers défavorisés de Saint-Louis ;*
> - *favoriser le développement des dynamiques locales en vue de l'autoprise en charge par les populations de leurs propres besoins.*

Ils valorisent la participation des habitants : « *aucune action n'est menée sans que la demande ou l'expression du besoin n'émane de l'un de ces acteurs* [la population ou de la municipalité] » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 7). Ces PDQ mettent en avant la concertation et la mobilisation des habitants dans une approche territoriale plutôt que sectorielle.

Pour ce faire, les agents de l'ADC ont réalisé pour chacun des quartiers un diagnostic participatif du quartier puis une réunion avec les représentants des OCB afin de définir les préoccupations prioritaires de développement et de les traduire en programme d'actions réalisables par le Conseil de Quartier (CdQ). L'ADC assure ensuite un suivi de ces projets et des formations au montage de projet et à la gestion associative. Toutefois, elle n'est pas responsable de leur réalisation qui dépend directement « *des initiatives du Conseil de quartier*

et de son degré de dynamisme » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 83). Le rôle de ces conseils est ambigu et leur périmètre de compétences est imprécis. En outre, ils ne constituent pas une représentation démocratiquement élue des habitants. Pourtant, ils ont vocation à participer activement à la maîtrise de leur quartier et à représenter les habitants auprès de la municipalité et des bailleurs de l'aide au développement. Il constitue à la fois une source de légitimité pour la municipalité qui peut s'enorgueillir d'une politique de développement participatif et un fusible en cas d'échec puisque les conseils sont responsables de la réussite de leurs propres projets.

Ces documents témoignent donc des représentations des habitants les plus actifs dans les OCB sur leur quartier. Elles sont filtrées par les rédacteurs des PDQ en fonction de leurs propres représentations et du format de ce type de document. Les PDQ témoignent, par ailleurs, des modalités d'action privilégiées par les agents municipaux. C'est leur vision de la répartition des rôles entre municipalité et conseil de quartier, et des capacités d'action de ces conseils qu'ils rédigent. Ce sont des documents riches d'informations sur l'interaction entre les conseils et l'autorité municipale.

La comparaison entre les PDQ de Khor (ADC Saint-Louis, 2000b) et de Bango (ADC Saint-Louis, 2010b) permet d'observer l'évolution des normes de production de ce type de travail. Entre 2000 et 2010, trois mandatures municipales ont alterné, les agents municipaux ont changé et les bailleurs de fonds des PDQ se sont succédés. Par ailleurs, le PDQ de Bango a été réalisé après la publication du Plan Directeur d'Urbanisme en 2008. La comparaison entre les PDQ et le PDU permet de comprendre comment s'articulent ces différents programmes d'aménagements.

Les deux PDQ insistent particulièrement sur les préoccupations des habitants en matière de qualité du cadre de vie soulevant les préoccupations en matière de salubrité, d'accessibilité des services ou de développement d'activité sources de revenues. Ils constatent par ailleurs, l'importance de l'activité agricole dans ces quartiers et du potentiel de croissance économique qu'elle constitue. À la différence du PDU, ils décrivent avec précision les différentes formes d'agriculture et les contraintes auxquelles elles font face.

À Khor, l'agent municipal note la très forte intrication des activités agricoles dans la vie économique des habitants et son rôle dans la gestion du cadre de vie. Ce quartier périphérique n'attire pas les saint-louisiens, car il est inondable. Il dispose de peu d'équipements de base et est en marge des réseaux de transport. De ce fait « *Khor est assez*

mal connu des saint-louisiens et perçu comme un quartier périphérique voire villageois » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 20). Pourtant, la population native y est très attachée et présente un taux de satisfaction résidentiel important. Cet attachement s'explique par des raisons familiales et professionnelles, mais aussi par « *la possibilité de disposer d'un verger* » (p.20).

La présence d'activités agricoles agit sur le niveau de vie des habitants. C'est un des quartiers où le taux d'occupation des actifs est le plus élevé de la ville. Si l'agriculture est minoritaire dans les sources de revenus des habitants (seulement 9 %), par rapport à l'artisanat, les services à domicile, le commerce et l'administration, elle constitue une source de revenus secondaire importante ou, parfois, une simple source d'approvisionnement alimentaire d'appoint pour les ménages. De plus, le maraîchage constitue la principale source de capital de départ (20 % des entreprises) pour les entreprises du quartier, bien plus que l'aviculture (13 %) ou le commerce (13 %). De ce fait, le développement du maraîchage est décrit comme un des axes majeurs de développement du quartier : « *des améliorations pourraient être apportées en s'appuyant sur un des potentiels du quartier : le maraîchage. En effet, le développement de la filière permettrait d'accroître les revenus des ménages qui sont nombreux à être concernés par cette activité. Les axes d'appui restent encore à définir, mais le quartier est conscient de ce potentiel* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 68).

L'agriculture joue aussi un rôle majeur dans la qualité de vie par le retraitement des ordures ménagères. En effet, Khor est le seul quartier périphérique de la commune dont la population ne se plaint pas de l'absence de collecte des ordures ménagères en 2000. La population n'y est « *pas très demandeuse d'un système de collecte organisé, seuls 57 % des ménages seraient prêts à contribuer financièrement à la mise en place d'un tel système* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 27). Les ordures produites par les habitants sont directement réutilisées pour remblayer les terrains inondables et renforcer les digues. La matière organique est compostée par les maraîchers. Malgré, l'irrégularité de cette situation, l'agent municipal suggère « *la mise en place d'un système de collecte communautaire* [qui] *demanderait donc à être adaptée aux spécificités de ce quartier* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 27).

Enfin, le groupement des maraîchers gère une infrastructure stratégique pour le quartier : l'aqueduc Bango-Khor. Cette infrastructure qui constitue la frontière sud du quartier, outre sa fonction d'approvisionnement en eau bon marché pour les maraîchers et les riverains, sert aussi de digue de protection contre les inondations. Celles-ci sont perçues à l'unanimité des participants au diagnostic comme le problème majeur du quartier. En effet, ce diagnostic a été réalisé un an après l'inondation catastrophique de 1999, où le canal a cédé occasionnant

environ 1500 sinistrés (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 30 ; DRDR & PAM, 1999). La réfection du canal est donc présentée comme le projet prioritaire pour le quartier dans la mesure où il agirait à la fois sur la réduction de la vulnérabilité aux inondations et sur l'expansion de la filière maraîchère. Toutefois, comme le note l'agent de l'ADC, un conseil de quartier n'est pas en mesure de régler ce problème, il ne peut proposer que des palliatifs temporaires.

> « [La question des inondations] *est intimement liée à celle de l'aménagement et de la gestion de l'espace urbain puisque les solutions exigent des travaux lourds : aménagement de digues, d'un réseau d'évacuation des eaux pluviales et des remblayages. Ce type d'action dépasse le champ d'action du Conseil de Quartier et relève des pouvoirs publics. Néanmoins, il s'agit d'un problème que les populations vivent de façon aiguë du fait de ses implications multiples sur plusieurs dimensions de leur vie quotidienne : sur la santé, sur la scolarité avec le retard de l'ouverture des classes, sur les conditions de logement avec la détérioration de l'habitat et le déplacement de populations, sur l'activité économique et donc le revenu à travers les remontées de sel et la diminution de la production maraîchère. Il s'agit donc d'un problème éminemment transversal. Dans l'attente de solutions idoines à même d'éradiquer le problème, le quartier propose des palliatifs comme la mise en place d'un système de pompage, le remblayage des rues ou la réhabilitation de l'aqueduc. D'ores et déjà, la rue du Poste de Nutrition Communautaire a été remblayée avec succès avec l'appui du sous-programme 2. Preuve que les populations ne se situent pas dans une logique attentiste de fatalité, mais cherchent à se donner les moyens d'agir » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 67).*

En conclusion, l'agent rappelle que Khor s'inscrit aussi dans les préoccupations communales d'urbanisation, et de ce fait ce quartier peu dense (851 habitants au kilomètre carré) est « *l'un des quartiers de Saint-Louis qui offre encore de l'espace disponible* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 22).

Dans les suggestions de l'agent en charge de la rédaction du PDQ, Khor est présenté comme un quartier disposant d'un potentiel local important lié à l'agriculture et à la mobilisation de ses habitants. Il note aussi les spécificités de ce quartier qui impliquent que les interventions municipales soient adaptées. Le potentiel, les spécificités et la nécessaire adaptation des interventions publiques résument les recommandations de l'agent à sa hiérarchie.

Le PDQ de Bango a été réalisé 10 ans plus tard par un autre agent de l'ADC. Celui-ci insiste plutôt sur le déficit massif en matière d'équipements et d'infrastructures du quartier. Il relève l'importance de l'élevage et l'arboriculture : « *La végétation est luxuriante grâce à sa zone hydromorphe. Pendant la saison des pluies, un tapis herbacé apparaît sur le sol et sert*

de pâturage au bétail. Les ressources végétales sont composées de manguiers, de cocotiers, de filaos, d'eucalyptus, d'acacias, de prosopis, de sapotiers, de domaines maraîchers, etc. » (ADC Saint-Louis, 2010b, p. 16). Cependant, il fait remarquer que les habitants sont peu impliqués dans l'agriculture malgré un potentiel de développement important : les sols et l'hydrographie du quartier constituent « *une réelle potentialité en termes d'aménagement urbain, d'activité rizicole et horticole* » (ADC Saint-Louis, 2010b, p. 15). Il précise que le périmètre rizicole attire surtout des résidents d'autres quartiers. Les vergers le long de l'aqueduc concernent des personnes « *habitants hors du quartier et qui emploient une main-d'œuvre originaire du sud du pays et de l'étranger* » et le périmètre de maraîchage agro-industriel situé à l'est du quartier n'offre que des emplois temporaires de journalier qui ont peu d'effets sur le chômage. Ce périmètre agro-industriel est en cours d'abandon, la Société de Conserverie du Sénégal (SOCAS) ne l'exploite plus. En dépit de ces constats, l'agent de l'ADC insiste sur le projet de pôle agricole inscrit dans le PDU (Consultants Associés, 2008), sans noter l'inadéquation de ce projet avec la réalité de l'agriculture à Bango : « *il est attendu du quartier de Bango, le renforcement de sa capacité à approvisionner les populations en produits agricoles frais issus des vergers, des jardins et des périmètres maraîchers. L'agriculture devient par conséquent une fonction urbaine à part entière* » (ADC Saint-Louis, 2010b, p. 42).

Le tourisme est présenté comme un axe majeur de développement pour le quartier : « l*a modernisation de l'aéroport, l'implantation d'autre réceptifs tels que les hôtels de standing, la valorisation des sites naturels sont autant d'actions à envisager pour développer l'activité touristique dans le quartie*r » (ADC Saint-Louis, 2010b, p. 43). Toutefois, il ne met pas en évidence l'impact de ces projets sur la vie quotidienne des habitants. L'extension de l'aéroport conduirait à l'expulsion de nombreux résidents et à la réaffectation de surfaces cultivables riveraines de l'aéroport actuel (vergers et jardins maraîchers).

En dépit du faible dynamisme de l'agriculture de Bango, l'agent insiste sur son potentiel. Cela témoigne du renversement des logiques de mise en place des PDQ. À Khor, le PDQ vise à renforcer les actions existantes dans le quartier et faire émerger les préoccupations des habitants. À Bango, le PDQ propose un projet de territoire en rupture avec la situation réelle dans le quartier. Il se fait l'écho de la vision normative de la municipalité (Bango = un pôle agricole dans le PDU de 2008) que contredisent toutes ses observations de terrain.

3. La remise en cause de la logique de développement par la base

Le diagnostic de ces deux quartiers montre l'évolution des logiques de travail des agents de l'ADC. En 2000, l'agent insiste sur l'importance d'adapter les politiques municipales aux spécificités du quartier, en particulier en matière de gestion des déchets. En 2010, le PDU est paru, et l'agent qui travaille sur Bango se voit contraint d'intégrer dans le plan de développement du quartier la planification du PDU. Ce n'est plus la politique municipale qui s'adapte aux spécificités des quartiers, mais le quartier qui doit rentrer dans les rangs. Cela occasionne de fortes distorsions entre la situation constatée dans le diagnostic et les axes de développement proposés. Les cas de l'agriculture et du tourisme sont emblématiques. La logique de développement par la base qui avait prévalu à la création des conseils de quartier à la fin des années 1990 est remise en cause par le plan directeur d'urbanisme de 2008.

a. Les habitants : acteurs ou exécutants ?

Cette évolution de la logique de planification est particulièrement perceptible dans les modalités d'actions qui sont proposées aux conseils de quartier par les agents de l'ADC qui se sont succédé.

Tableau 12. Registre d'actions proposées aux Conseils de Quartier par l'ADC

	Khor en 2000	**Bango en 2010**
Plaider sa cause auprès des pouvoirs publics	38 %	34 %
Médiatiser un problème	4 %	0 %
Élaborer un projet d'aménagement	8 %	15 %
Élaborer et réaliser un projet de construction ou de réhabilitation	30 %	10,5 %
Entretenir le quartier	0 %	6,5 %
Créer ou réorganiser des associations	12 %	23,5 %
Sensibiliser la population	8 %	10,5 %

Sources : Les orientations stratégiques des plans de Développement de Quartier de Khor et Bango (ADC Saint-Louis, 2000b, 2010b)

Le principal mode d'action proposé au conseil de quartier est la rédaction et la publication de plaidoyer auprès d'instances supérieures (municipalité et services déconcentrés de l'État), qui concerne principalement l'extension des réseaux d'assainissement et d'adduction en eau potable et électricité et la viabilisation des terrains. Ce sont des travaux lourds que les conseils de quartier ne sont pas en mesure de supporter financièrement. Pour le reste des actions, la stratégie de l'ADC est de favoriser la mobilisation des habitants à travers des OCB structurées afin qu'elles prennent en charge les autres tâches de la gestion urbaine. Pour ces autres tâches, la distinction est importante entre les quartiers.

À Khor, les modalités d'action que l'agent de l'ADC propose au conseil de quartier sont étroitement liées à son admiration pour la mobilisation et l'implication des habitants. Les considérations très positives sur l'action collective des habitants émaillent le PDQ (*cf.* Encadré 4. p.142).

Encadré 4. Extraits du PDQ de Khor

« *Ces événements* [succession d'inondations de 1994 à 1999] *ont renforcé la* ***solidarité*** *du quartier. Les* ***valeurs*** *qui peuvent en être retenues sont la* ***dignité****, le* ***courage*** *et* ***l'abnégation*** *de sa population face à ces événements* » (p.9).

« *cet isolement a permis de cultiver une* ***forte identité de quartier****, des spécificités culturelles bien vivantes et une* ***vie communautaire riche*** » (p.20)

Un modèle d'approche communautaire :

« L*es moyens à mettre en œuvre : la mobilisation des populations est à quasi-égalité avec l'action des autorités. Preuve que* ***l'approche communautaire est bien développée*** *dans le quartier.* » (p.30)

« *Le* ***réflexe communautaire*** *y est encore plus développé que dans les autres parties de la ville, du fait de son isolement géographique, de sa spécificité ethnique et de sa faible population. 73 % des ménages affirment qu'au moins un de ses membres appartient à une structure associative.* » (p.43)

Il note donc que le tissu associatif est bien organisé et très mobilisé. C'est pourquoi il leur suggère de prendre en charge l'élaboration et la réalisation de nombreuses actions de construction ou de réhabilitation d'équipements et d'infrastructures existants (30 % des actions). De nombreuses références à l'expertise locale (dans 34 % des actions proposées), au suivi, à la surveillance et au contrôle par les habitants (16 %), et à la maintenance (4 %) comme contribution locale aux projets témoignent de cela. La prise en charge par les habitants de l'équipement du quartier concerne des chantiers ambitieux comme la rénovation des digues, le remblayage de la voirie et des terrains constructibles, la construction d'un poste de santé. Prenant acte de la bonne marche des OCB existantes, il ne leur est proposé de créer ou

de réorganiser des associations que de façon minoritaire (12 % des actions) pour assurer la gestion des services ou équipements futurs (mutuelle de santé, comité de surveillance de l'électrification, etc.).

À Bango, l'agent porte un regard très dévalorisant sur les organisations communautaires existantes et sur les logiques de fonctionnement collectif local (*cf.* Encadré 5. p.143). Les associations sont peu mobilisatrices et se font concurrence, car pour leurs membres, « *les buts recherchés tendent vers la satisfaction de besoins personnels plutôt que de la structure. Les membres des associations entretiennent pour l'essentiel des relations instrumentales, voire opportunistes très prononcées avec la structure* » (p.41). Lorsqu'il évoque la gestion du foncier ou la régulation des constructions, le choix des mots est particulièrement dévalorisant : la population doit être « *éclairée* », elle doit se départir des « *méthodes traditionnelles* », elle mérite une « *attention particulière* », elle n'a pas la « *culture* », ce qui influe « *négativement* », les constructions sont « *spontanées et anarchiques* », ce qui constitue un « *frein* ». Ce discours est renforcé par une description du paysage du quartier chargé de référence à l'absence de civilisation ou de modernité : « *des arbres* ***touffus*** *abritant des* ***vipères*** *et des animaux* ***sauvages*** » (p.29).

Encadré 5. Extrait du PDQ de Bango

« Pour être **éclairées** sur le régime foncier et la gestion des terres, les populations doivent **se départir des méthodes traditionnelles** puisque l'on ne pas faire valoir un droit coutumier sur des titres privés de l'État et les titres privés.

La question foncière mérite donc **une attention particulière de la part des autorités** et une solution doit être trouvée par une étude foncière exhaustive et l'élaboration d'un plan de restructuration » (p.27)

« Il faut **déplorer** le fait que les populations **n'ont pas la culture** de la demande de permis de construire. Ce qui influe **négativement** sur l'habitat. Les occupations **spontanées** et **anarchiques** sont aussi un **frein** au développement et à l'amélioration de l'habitat qui **pourtant** présente tous les atouts pour être un quartier attractif et vivable » (p.28).

Les principales actions proposées à cette population ne sont pas la prise en charge totale des projets (10,5 % des actions proposées) de développement, mais plutôt l'amélioration de leur milieu associatif par la création et la structuration des OCB (23,5 % des actions). Les références à l'expertise locale sont rares (15 % des actions) et il n'est jamais proposé aux habitants de prendre en charge le suivi, la surveillance et le contrôle des projets. Enfin, Bango fait face à deux nuisances environnementales résultant d'un défaut de service public : dépôts d'ordures sauvages et envahissement de la réserve d'eau douce par des plantes aquatiques.

Pour résoudre ces problèmes, la main-d'œuvre locale est sollicitée plutôt que les services municipaux ou nationaux. Ainsi, ces habitants sont présentés comme incapables de prendre en charge leur développement et ils sont rétrogradés au rang d'exécutants de projets décidés par les instances supérieures (*cf.* Tableau 13. p.144) en attendant qu'ils se structurent en associations efficaces.

Tableau 13. Les habitants : acteurs en 2000, exécutants en 2010

Contribution des habitants	**Khor en 2000**	**Bango en 2010**
Main d'œuvre	12 % des actions	27 % des actions
Expertise locale et main d'œuvre	26 % des actions	8,5 % des actions

Sources : Les orientations stratégiques des plans de Développement de Quartier de Khor et Bango (ADC Saint-Louis, 2000b, 2010b)

b. Sensibiliser : de l'information des habitants à leur mise en accusation

Les actions de sensibilisation proposées aux conseils de quartier constituent aussi des clés de lecture de l'évolution de ces logiques. La sensibilisation constitue un leitmotiv des actions des développeurs. C'est un terme ambigu qui signifie à la fois rendre perceptible un phénomène, faire prendre conscience d'un problème pour mobiliser un groupe, mais il s'agit souvent de persuader par l'affect et non par la raison – sensibiliser, c'est « *rendre plus facile à émouvoir* » (Dendien *et al.*, 2001) – de modifier un comportement jugé déviant. La sensibilisation peut ainsi s'apparenter à de l'endoctrinement. Les deux PDQ observés présentent des divergences importantes sur ce point.

À Khor, la sensibilisation concerne la prévention de certaines maladies, la publicité pour une mutuelle d'épargne et de crédit locale et la formation des maraîchers à l'agriculture biologique. Les comportements des habitants ne sont pas jugés négativement. La sensibilisation sert essentiellement à informer et former les résidents, afin que leurs initiatives soient plus facilement mises en œuvre.

À Bango, la sensibilisation concerne des questions de salubrité (adhérer au Groupement de collecte des déchets, ne plus jeter les eaux usées dans la rue ou le fleuve, ne plus jeter les ordures dans l'aqueduc), de modernisation foncière (« se départir » des méthodes coutumières de gestion des terres) et de développement durable (préserver les ressources naturelles pour développer le tourisme). Les contributeurs au PDQ (agent de l'ADC et représentants d'OCB) portent un regard très négatif sur les comportements des habitants de Bango et souhaitent les

voir changer. Ils adoptent une posture accusatrice. Il est significatif de noter que pour lutter contre des conditions de vie précaires, conséquence du sous-équipement, la première action proposée est systématiquement la modification des comportements des habitants. Vient ensuite la réalisation de plaidoyers par le conseil de quartier auprès des instances supérieures compétentes pour obtenir les services et infrastructures nécessaires. Ainsi, les défauts d'assainissement semblent principalement imputés aux comportements de la population plutôt qu'à des insuffisances de services publics de la responsabilité de la municipalité. La population est invitée à s'inscrire dans une posture d'assujettissement au clientélisme sans laquelle elle ne peut accéder aux services et équipements et s'émanciper de l'exclusion à laquelle l'enclavement de son quartier la condamne.

Conclusion de chapitre : la coexistence de deux projets contradictoires sur le territoire

La tentative de coopération entre la municipalité et la population pour l'élaboration de plans de Développement de Quartier qu'illustre le PDQ de Khor en 2000 a été remplacée par des PDQ où la participation est factice, comme celui de Bango. Ils n'offrent aucune marge de manœuvre en matière de planification aux habitants, ceux-ci demeurent les exécutants d'une planification décidée par la mairie. Pourtant, dans les faits, l'étalement urbain non régulé par la municipalité se poursuit en dépit des tentatives de planification. La comparaison des deux PDQ met en évidence le glissement d'une politique d'accompagnement du développement participatif, vers un discours interventionniste de reprise en main de la planification centralisée au niveau de l'autorité municipale après 2008. Cette analyse est renforcée par le regard dévalorisant porté par l'agent municipal sur la population de Bango. À la suite de la publication du PDU en 2008, associer les habitants à l'élaboration des projets pour leurs quartiers ne semble plus d'actualité. Le contenu du PDU ainsi que les conclusions des Ateliers de Saint-Louis viennent confirmer ces discordances. Les contradictions entre le PDU et les PDQ attestent de l'absence de prise en compte des PDQ déjà réalisés malgré le vœu affiché de « r*enforcer la politique d'appui et de concertation avec les populations organisées des quartiers* » (Consultants Associés, 2008, p. 59). Dans les faits, ce glissement se manifeste surtout par le retrait de la municipalité dans l'accompagnement des actions des conseils de quartier. Au vu du déphasage observé dans la régularisation des équipements par les pouvoirs publics, de larges pans de la gestion urbaine dans ces quartiers sont à la charge de leurs habitants qui doivent s'organiser pour planifier, aménager et entretenir ces espaces.

Il est intéressant de noter combien l'agriculture peine à être perçue par les édiles et certains habitants de Bango comme une activité légitime dans la ville. Les PDQ (ADC Saint-Louis, 2000b, 2010b), les ateliers d'assistance à la maîtrise d'œuvre (Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, 2010) et un plaidoyer (Ndiaye, 2013), démontrent ses rôles économique, environnemental et social. Pourtant, l'agriculture et en particulier la petite agriculture de jardins, l'horticulture, est repoussée dans les marges les plus éloignées du centre-ville, voire tout bonnement exclues, dans la planification (Consultants Associés, 2008). L'agriculture n'a de valeur et de place que dans l'hinterland et sous la forme de grands périmètres encadrés par des sociétés privées (SOCAS, GDS) ou publiques (SAED). Persistance d'une vision très centralisée du développement agricole colonial matinée de

privatisation moderne. Dans une ville abritant un GIE agricole qui est sûrement l'un des plus grands du pays par l'effectif de ses membres : 325 cotisants en 2009 (GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor, 2009), cela ne peut que surprendre.

L'agriculture urbaine à Saint-Louis souffre donc d'un double handicap : celui de n'être pas reconnue et soutenue par les pouvoirs publics et celui d'être implantée dans des espaces eux-mêmes marginalisés dans la ville. Ces handicaps qui lui offrent cependant une certaine marge de liberté quant aux normes urbanistiques, écologiques et sanitaires, qu'elle n'aurait pas si elle se trouvait sous le feu des projecteurs institutionnels. La réciproque est aussi vrai, en l'absence de soutiens publics et d'une politique agricole municipale qui aménagerait et sécuriserait le foncier agricole, les pratiques agricoles ne peuvent se perpétuer sans prendre quelques libertés avec les normes urbaines (l'utilisation des ordures comme matériaux de remblai).

La comparaison de ces deux types d'ambition pour les quartiers agricoles met en évidence une fracture importante entre, d'une part, un projet métropolitain porté par les institutions publiques qui dénie à ces quartiers leurs fonctions agricoles et résidentielles et, d'autre part, un projet d'amélioration du cadre de vie. Le premier, les envisage comme des servitudes d'infrastructure métropolitaine et des réserves foncières. Tandis, que le second, met l'accent sur les activités quotidiennes des habitants et l'atténuation des contraintes qu'ils subissent par la mise en place de structures de collecte de déchets, le raccordement aux différents réseaux techniques urbains (eau potable, électricité, assainissement), l'implantation de services (école, poste de santé, etc.) et le développement d'activités économiques pour la main-d'œuvre locale (extension de l'agriculture, formation professionnelle, développement d'activités touristiques).

La coexistence de deux ambitions contradictoires sur un même territoire, toutes deux autant légitimes au regard des institutions puisque s'inscrivant dans des procédures officielles, interroge quant à la mise en œuvre des programmes d'interventions et les controverses qui risquent d'apparaître. Il convient donc d'analyser de manière plus détaillée comment s'effectue concrètement la maîtrise urbaine et en particulier comment se coordonnent les différents acteurs et comment sont arbitrés leurs antagonismes.

Chapitre 5. La coordination des programmes d'aménagement et de gestion des quartiers agricoles

Si la comparaison des différents documents de planification montrait des incohérences entre planification municipale et planification de quartier, ces incohérences se manifestent aussi dans la mise en œuvre des dispositifs d'aménagement et de gestion des quartiers. Chacun de ses dispositifs repose sur un assemblage d'acteurs composites et peu coordonnés.

L'accès aux différents réseaux techniques et services d'assainissement et de santé est inégal dans la commune. Les quartiers agricoles souffraient en 2000 d'un déficit important d'équipements dans ces domaines. Les initiatives des associations locales sont des exemples illustrant les conflits qui se produisent entre programmes de quartier, intervention d'ONG et de partenaires extérieurs et planification municipale. La description de différents dispositifs d'aménagement et de gestion urbaine à l'échelon des quartiers et impliquant des acteurs divers permet de mettre en évidence les problèmes de coordination interacteurs sur trois plans. D'une part, nous analyserons la cohérence et les frictions entre les différents programmes d'interventions qui coexistent sur un même territoire et dans un même pas de temps. D'autre part, nous présenterons les rivalités liées à la répartition des compétences et des rôles de chaque intervenant et entre chaque échelon de souveraineté.

1. Programmation de l'aménagement ou succession d'opportunités ?

Avant d'entrer dans le détail de la mise en œuvre de projets d'aménagement ou de gestion, le premier niveau de la coordination est celui de la définition et de l'application d'un programme d'action cohérent articulant dans le temps et l'espace les interventions en fonction d'une certaine hiérarchie des priorités définit par la planification et d'un ordre de succession des différents projets lié aux ressources disponibles et à leur dépendance réciproque. Ainsi, si la planification met l'accent sur l'équipement scolaire des quartiers, construire une école dans une zone inondable avant d'avoir construit une digue ou remblayé les terrains apparaîtrait incohérent même si la construction de l'école est évaluée comme prioritaire par rapport à la protection de la zone vis-à-vis des inondations.

Nous avons présenté précédemment les incohérences entre le plan communal réalisé en 2008 et les différents plans de quartiers réalisés en 2000 et 2010. Ces incohérences relèvent d'une inadéquation entre les objectifs. Le Plan communal conçoit les quartiers agricoles comme des espaces servants. De ce fait, il vise à rénover les équipements majeurs et à améliorer leur accès au centre-ville, parfois au détriment du cadre de vie des habitants. À l'inverse, les plans de quartier conçoivent les quartiers agricoles comme des lieux de résidence et de production agricole. Ils visent donc à améliorer le cadre de vie et les conditions d'exercice des activités économiques locales. Ces plans antagonistes se traduisent par une identification, une hiérarchisation et une programmation des interventions contradictoires. Comment la coexistence de deux niveaux de planification contradictoire se traduit-elle sur les interventions concrètes ?

La comparaison entre les programmes d'action hiérarchisés définis par les habitants dans leurs plans de Développement de Quartier et l'agenda des réalisations concrètes met en évidence un premier niveau de dysfonctionnement de la coordination de la programmation et invite à s'interroger sur les conditions de réussite ou d'échec de certains projets. Avec 15 ans de recul, il est possible de faire un bilan de la mise en place du conseil de quartier de Khor et de l'avancement de son programme de développement (ADC Saint-Louis, 2000b). Le conseil de Quartier de Bango est trop récent pour cela puisqu'il date de 2010.

Le programme d'action participatif élaboré dans le plan de développement du quartier de Khor s'appuie sur l'évaluation par les participants des priorités. Lors de son élaboration, il leur a été demandé d'identifier les trois problèmes qui leur semblaient prioritaires. Les scores obtenus permettent d'identifier trois catégories de problèmes : ceux qui font consensus, car ils touchent l'ensemble des catégories d'habitant, les problèmes catégoriels qui touchent qu'une catégorie sociale ou spatiale précise des habitants (les agriculteurs, les femmes, les habitants du sous-quartier de Khor-Cabane), et les problèmes non prioritaires (identifié comme prioritaire par un seul participant maximum). Chacun d'eux a ensuite fait l'objet d'un programme d'action, un ensemble de projets dont la difficulté a été évaluée et classé sur 3 niveaux. Les projets faciles ne nécessitant qu'une faible intervention de main d'œuvre locale, les projets de difficulté moyenne nécessitant l'aide d'un organisme extérieur au quartier et un suivi sur le long terme, et enfin, les projets difficiles nécessitant des appuis techniques et financiers extérieurs importants et une coordination entre plusieurs acteurs. Seuls les projets relevant de l'aménagement et de la gestion de l'espace urbain ont été analysés ici.

Pour réaliser le bilan de ces actions (*cf.* Tableau 14. p.150), j'ai comparé les projets réellement effectués avec la programmation du plan de développement. Certains projets qui ont été réalisés dans cet intervalle de temps ne s'inscrivaient pas dans la programmation du quartier. Je les ai donc classés comme « non prioritaires » et j'ai évalué leur difficulté de réalisation en recherchant des projets similaires dans le plan de développement. Le niveau d'avancement des projets a ensuite été évalué en fonction des objectifs définis dans le plan de Développement de Quartier. Les projets considérés comme des échecs sont ceux qui n'ont pas encore été réalisés ou ceux qui n'ont pas abouti. Les projets insuffisamment réalisés ont été considérés arbitrairement comme des demi-échecs (0,5 point d'échec) et des demi-réussites (0,5 point de réussite). Ces évaluations s'appuient sur les entretiens que j'ai menés avec les habitants des quartiers.

Tableau 14. Bilan synthétique des l'avancement des projets d'aménagement du programme de développement de Khor entre 2000 et 2015

			Échec	**Réussite**
		total	**12**	**11**
Difficulté	**Forte**	**11**	**8**	*3*
	moyenne	**8**	*2,5*	**5,5**
	faible	**3**	*1*	*2*
Classement participatif	**Non-prioritair**	**8**	*4*	*4*
	Catégoriel	**3**	*1,5*	*1,5*
	consensuel	**11**	**6**	*5*

Source : Plan de développement du quartier de Khor (ADC Saint-Louis, 2000 b), synthèse du bilan (cf. Tableau 15. p.151).

Lecture : Sur 11 projets de difficulté élevée, seule 3 ont été réalisés en 2015. Sur 11 projets qui font consensus parmi les habitants, seul 5 ont été réalisé en 2015.

Tableau 15. Bilan de l'avancement des réalisations du plan de développement du quartier de Khor (2000-2015)

date	Réalisation effective	niveau de réalisation				Classement participatif			Difficulté		
		non réalisé	échec	insuffisant	réalisé	Non-prioritaire	catégoriel	consensuel	faible	moyenne	forte
2000	création d'une bibliothèque				x			x		x	
2001	réhabilitation de l'école				x			x		x	
	remblaiement de 4 rues			x				x			x
	création de 2 bornes fontaines			x		x					x
2002	rénovation de la digue			x				x		x	
	construction d'une salle polyvalente				x		x			x	
	centre de compostage			x		x				x	
2003	potager scolaire				x	x			x		
2004											
2005											
2006											
2007											
2008	rénovation de l'aqueduc			x			x			x	
	Mini-égout de Khor		x			x					x
2009	modernisation de l'aqueduc		x				x				x
2010	poste de santé				x			x			x
2011											
2012	biodigesteur				x	x					x
2013											
2014											
2015	case des tous petits				x			x	x		
	replantation de la mangrove				x	x				x	
	ceinture verte de protection de la digue	x						x	x		
	station de pompage	x						x		x	
	digue de protection	x						x			x
	création d'une retenue d'eau douce	x						x			x
	évacuation des eaux pluviales	x						x			x
	adduction eau potable	x				x					x
	électrification	x				x					x

Source : Plan de développement du quartier de Khor (ADC Saint-Louis, 2000 b)

Sur 15 années d'exercice, le bilan du plan de Développement de Quartier de Khor est mitigé avec seulement 11 projets aboutis sur 23 programmés. Le caractère consensuel du projet ne semble pas jouer un rôle dans la réussite ou l'échec de celui-ci. Les taux sont sensiblement les mêmes que le projet soit consensuel, catégoriel ou non prioritaire.

Les projets initiés par le conseil de quartier et réalisés ne sont pas forcément ceux qui étaient évalués comme prioritaires par l'ensemble des habitants au départ. Le plan de développement a en effet été réalisé au lendemain de deux inondations saisonnières catastrophiques (1998 et 1999), lors desquelles le muret-digue protégeant le sud du quartier a été rompu. La lutte contre les inondations par la réhabilitation de la digue, le remblayage des terrains, l'installation de pompes et de réseau de drainage des eaux pluviales constitue donc une priorité pour l'ensemble des habitants. Ainsi en parallèle des grands chantiers consensuels : réduction de la vulnérabilité du quartier aux risques hydriques (inondation, salinité des nappes), construction d'un poste de santé et rénovation des équipements scolaires ; le conseil de quartier accompagne des projets qui étaient non prioritaires en 2000 (8 sur 22). Certains le sont devenus avec le temps. La demande de raccordement aux réseaux d'eau potable et d'électricité était marginale en 2000. Les noyaux de peuplement étaient globalement bien raccordés, mais avec l'extension du quartier dans les zones non viabilisées de Khor-Cabane et Khar Yallah, la demande s'est accrue. Sur le même principe, la réduction des nuisances créées par la présence de l'abattoir communal dans une zone faiblement peuplée du quartier (Khor-mission) était peu prioritaire en 2000. Avec la densification du bâti autour de cet équipement industriel, la création d'un centre de traitement par méthanisation des déchets d'abattoir en 2012 (biodigesteur ou méthaniseur) était devenue une nécessité. Toutefois, la construction d'un centre de compostage en 2002, d'un potager scolaire en 2003 ou la replantation de la mangrove en 2015 correspondent plutôt à la saisie d'opportunités de partenariat qui se sont présentées.

Le niveau de difficulté apparaît comme un facteur déterminant d'échec des projets puisque le taux d'échec des projets difficiles est de 8 sur 11. à l'inverse, les projets de difficulté moyenne ont un taux de réussite important : 5,5 sur 8. Ces données révèlent le seuil qualitatif important entre ces deux types de projets.

Les projets moyennement difficiles nécessitent une forte implication des habitants dans leur mise en œuvre et le soutien d'un partenaire technique ou financier. Ce ne sont pas des projets de grande envergure, mais ils ne peuvent être réalisés de manière totalement autonome par les habitants. Il s'agit principalement de la construction ou la réhabilitation d'un bâtiment

(bibliothèque en 2000, école en 2001, digue, salle polyvalente, centre de compostage en 2002, aqueduc en 2008) ou d'organiser une journée de travail collectif (digue et aqueduc en 2008, replantation de la mangrove en 2015). Ces projets relèvent directement des prérogatives du conseil de quartier. Il s'agit d'équipements communautaires qui ne nécessitent pas l'accord préalable de la municipalité. Une association locale appuyée par un partenaire extérieur peut réaliser ces projets sans qu'il y ait besoins d'une coordination à l'échelon municipal.

La mise en œuvre des projets difficiles relève d'une logique bien plus complexe. Ils sont d'envergure plus grande et nécessitent donc des appuis techniques et financiers plus importants de la part de partenaires de coopération ou d'agences publiques. Ils relèvent par ailleurs souvent du périmètre de compétences d'acteurs institutionnels municipaux et nationaux. De ce fait, ces projets mobilisent des acteurs pluriels et nécessite donc une coordination importante.

Projet	**Acteur public**
Remblayage des rues (2001), construction d'une digue de protection (non réalisé), création d'une retenue d'eau douce dans le marigot de Khor (non réalisé)	Service du cadastre, municipalité, Service des travaux publics, SONNES, services de l'hydraulique
Raccordement au réseau d'eau potable (non réalisé), création de bornes-fontaines (2001)	SONES, municipalité
Création d'un réseau d'assainissement non conventionnel (échec en 2008), création d'un réseau d'évacuation des eaux pluviales (non réalisé)	ONAS, municipalité, sapeurs pompiers
Modernisation du système d'adduction en eau des maraîchers (échec en 2009)	Municipalité, SONES, services de l'hydraulique,
Construction d'un poste de santé (2010)	Municipalité, district sanitaire, ministère de la Santé
Création d'un centre de retraitement des déchets (2002 et 2012)	Municipalité,
Électrification du quartier (non réalisé)	SENELEC, service du cadastre, municipalité

2. Le statut juridique de l'assainissement semi-collectif à Khor (2008)

Le diagnostic sur Khor en 2000 note l'absence de réseau d'évacuation des eaux usées. C'est une préoccupation des habitants, mais elle est peu appuyée, car elle est au dernier rang de leur hiérarchisation des problèmes. En effet, situé à proximité du fleuve et majoritairement en surplomb du lit mineur, les habitants ont pris l'habitude d'évacuer les eaux pluviales et usées dans le fleuve par écoulement gravitaire, contrairement à d'autres quartiers situés dans des cuvettes derrière les digues. Ils disposent par ailleurs de fosses dans les habitations. De ce fait, l'évacuation des eaux usées est peu perçue comme problématique par les habitants qui en évaluent mal les enjeux sanitaires et écologiques.

> *Oui, en fait à Khor le problème… Comme il y a le marigot à côté, les gens déversaient l'eau à côté. Pendant l'hivernage, on a installé des tuyaux, facilement on pouvait éliminer l'eau. On n'avait pas tellement de problèmes par rapport aux autres. Des quartiers comme Diamaguène, comme Léona, comme Pikine. Facilement, l'eau vient là-bas et elle ne peut pas bouger. Ce n'était pas le cas ici. Normalement si les choses sont bien faites, quand il pleut la nuit, quand on se réveille, il n'y a que quelques endroits où on voit l'eau. Il y avait moins de problèmes, par rapport aux autres !* (entretien avec MD, président de la commission éducation du conseil de quartier de Khor, 2013)

À la suite d'un appel à projets du ministère français des Affaires étrangères et de la Mission d'Appui à l'Action Internationale des Organisations Non Gouvernementales (MAAIONG) intitulé « *Renforcement des organisations de la société civile du Sud pour un meilleur accès pour tous à l'assainissement et pour la préservation de la ressource en eau* » en 2008, l'ONG ENDA soumet un projet « *d'appui à l'assainissement semi-collectif dans les quartiers défavorisés de neuf villes d'Afrique francophone* » (ENDA Europe & ENDA RUP, 2008). Le quartier de Khor est une des cibles du projet. ENDA propose d'y étendre une expérience d'installation de mini-égout déjà réalisé dans la région de Dakar depuis 1995 et en cours dans le quartier de Darou (mis en exploitation en 2011). Le projet est aussi soutenu par le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement à travers son Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire (PEPAM).

Il s'agit d'une installation de réseau d'évacuation et de traitement des eaux usées légères (sans travaux de terrassement lourd), rapide (20 mois) et simple à mettre en œuvre et à entretenir (nécessite peu de compétences techniques). Les eaux usées sont collectées dans les habitations où elles sont prétraitées pour éliminer les matières solides (tamis, dégraisseur,

décanteur), puis acheminées par des tuyaux de faible diamètre (110 mm) pour être traitées dans des stations d'épuration légères et extensives (lagunage ou fosses en condominium branché sur un filtre à gravier nu) avant d'être évacuées dans le fleuve ou valorisées dans l'agriculture (réinjectées dans l'aqueduc des maraîchers à Khor). Pour l'exploitation de cet ouvrage, ENDA envisage de créer des GIE *ad hoc* dont les membres seraient assistés par des agents de l'ONAS (agence déconcentrée en charge de l'assainissement) et des services techniques municipaux. Le financement du fonctionnement de ces ouvrages est assuré par les cotisations mensuelles des usagers, une subvention municipale et une participation de l'ONAS pour les gros travaux et le salaire d'un ouvrier permanent.

Le conseil de quartier de Khor n'a pas participé à l'élaboration et au suivi de ce projet. Je m'appuie donc mon enquête auprès des habitants et surtout sur les rapports produits par plusieurs institutions : une discussion avec un responsable de l'ONAS à Saint-Louis mené par une collègue[37], les rapports d'activité d'ENDA et un rapport d'évaluation des micro-égouts au Sénégal (Ily, 2013) réalisé pour des bailleurs publics français (AFD, agence de l'eau Seine Normandie et SIAAP[38]) par le PS-Eau (Programme Solidarité Eau : une association de promotion de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en voie de développement).

Les membres du conseil et les habitants ont été informés par ENDA de la nature du projet, en particulier de la possibilité de valoriser l'eau traitée pour l'irrigation des jardins : « *normalement on devait traiter l'eau et même la réutiliser dans un ou deux jardins* » déclare TS, maraîcher à Khor-Usine (2013). Le président du conseil de quartier mentionne que « t*outes les eaux après un certain passage devaient être relâchées dans le canal pour servir à la maçonnerie, le linge ou l'arrosage du maraîchage* » (2013). Toutefois, il s'insurge contre les méthodes de l'ONG suggérant que le projet aurait dû être mené en concertation avec le conseil dès le début.

> *Ils* [les agents d'ENDA] *sont venus, ils sont passés par-dessus la tête du conseil de quartier, ils se sont cassé les dents. Le conseil de quartier, c'est la porte pour le développement dans le quartier. Il ne faut pas essayer de faire sans le conseil de quartier !* […] *C'est toujours comme ça, quand on ne veut pas être contrôlé, on passe par-dessus la tête des gens !* (entretien avec KD, président du conseil de quartier, 2013)

D'après le témoignage des habitants, les travaux commencés à Ngolobougou semblent avoir été interrompus au bout de quelques mois.

37 Alice Furtado doctorante en Géographie travaillant sur le paludisme à Saint Louis.

38 AFD : Agence Française pour le Développement (agence française de coopération bilatérale) ; SIAAP : Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne.

Il y avait aussi un projet d'assainissement pour le quartier de Khor. Les tuyaux sont installés un peu partout dans les rues. On avait choisi quelques rues tests. […] *Il y avait le matériel, il y avait les tuyaux, les regards sont installés. Mais jusqu'à présent, ça n'a pas marché.* […] *Ce n'est pas l'ONAS, je crois que c'est ENDA aussi. Pas l'ONAS. C'était les quartiers de Khor et de Diaminar. Je crois que pour Diaminar ça a marché. Mais pour Khor, jusqu'à présent…* (entretien avec TS, maraîcher à Khor-Usine, 2013)

Assainissement c'est zéro. (entretien avec MD, président de la commission éducation, 2013)

Donc, ce projet a débuté, mais tout reste à faire. Parce que… C'est un projet ENDA, est-ce qu'ils n'ont pas mangé l'argent ? Je ne sais pas. En tous cas, ce n'est pas allé jusqu'au bout. Ce sont les financements qui freinent. (entretien avec KD, président du conseil de quartier, 2013)

La raison de l'abandon des travaux semble résider dans les problèmes d'exploitation de l'équipement une fois celui-ci terminé. En effet, ENDA se heurte au refus de l'ONAS de prendre en charge le réseau de microégout. La mise en place de ce type d'infrastructure à Darou a mis en lumière ce problème. Sur les 1000 branchements recensés officiellement dans ce quartier par l'ANSD en 2011 (ANSD Sénégal, 2013), le rapport d'évaluation du PS-Eau n'en compte que 500 opérationnels (Ily, 2013, p. 9). Si, d'après le rapport de l'ANSD, ces résultats exceptionnels sont mis sur le compte du « *dynamisme de l'ONAS à améliorer la propreté de la ville de Saint-Louis* » (ANSD Sénégal, 2013, p. 114), le transfert de propriété de l'infrastructure à l'ONAS pose problème. En effet, le consultant note dans son rapport que « *l'ONAS refuse d'intégrer des réseaux qu'il considère mal conçus et pour lesquels il n'a pas été associé, dans un contexte de faibles moyens* » (Ily, 2013, p. 37). En effet, cet équipement pose plusieurs problèmes à l'ONAS. Il n'a pas été conçu pour être intégré au réseau conventionnel qu'elle gère[39], il ne s'intègre pas à la planification de l'assainissement, et parce qu'il présente des malfaçons. En effet, Darou a été construit majoritairement sur des remblais d'ordures. Le sol de ce quartier est mouvant et par endroit les tuyaux installés par ENDA ont été abîmés ou déplacés. De ce fait, la pente nécessaire à l'écoulement gravitaire des eaux usées n'est plus assurée, selon un responsable de l'ONAS. Le consultant note aussi de nombreux problèmes de gestion et d'entretien : non-recouvrement des cotisations, branchements clandestins, absence d'entretien préventif et insuffisance de l'entretien curatif, etc. (Ily, 2013). Par ailleurs, l'ONAS a repris de fait l'exploitation « *avec réticence, et sans moyens spécifiques* » (Ily, 2013, p. 37) de cette infrastructure, car les GIE d'exploitation n'ont pas été créés. Or, la création des GIE d'exploitation, des associations de quartier devait être

39 Entre autres raisons, parce que les diamètres sont incompatibles.

encadrées et initiées par la municipalité, mais dans l'ensemble des expériences sénégalaises, « *les collectivités, invoquant le code des collectivités, ne considèrent pas l'assainissement des eaux usées domestiques comme relevant de leurs compétences* » (Ily, 2013, p. 36). Face aux difficultés rencontrées dans l'exploitation du réseau de Darou, le projet d'assainissement autonome par micro-égout de Khor est abandonné.

Ce projet est une illustration des problèmes de coordination entre les différents acteurs intervenants dans le domaine de l'assainissement liquide. L'ONAS est l'agence compétente pour assurer la construction et l'exploitation des réseaux d'assainissement liquide collectif au Sénégal. Face aux difficultés qu'elle éprouve pour déployer rapidement son réseau sur l'ensemble de la commune, son ministère de tutelle soutient en parallèle une solution intermédiaire non conventionnelle proposée par l'ONG ENDA et financée par la coopération française. Si, ce bricolage permet d'améliorer rapidement le taux de couverture communal, dans les faits, il se traduit localement par de nombreux dysfonctionnements. En effet, l'exploitation de cet équipement supposait la collaboration avec l'agence compétente et la municipalité. Or, d'une part l'ONAS n'a pas été impliqué dans le projet en amont et refuse de prendre la responsabilité de l'exploitation d'un équipement qu'elle n'a pas construit et d'autre part, la municipalité refuse de participer à l'exploitation de cet équipement, arguant que l'assainissement liquide collectif ne relève pas de sa compétence. L'échec du projet d'assainissement non conventionnel résulte de l'absence de coopération entre ENDA et les acteurs institutionnels aggravés par l'ambiguïté de la répartition des compétences. L'assainissement collectif non conventionnel n'entre dans aucun périmètre de compétence et les associations de quartier ne peuvent assumer seules l'exploitation de ce type d'équipement. Le ministère de l'Assainissement, en appuyant la mise en œuvre de ces projets ponctuels non conventionnels, fragilise l'action planifiée à long terme de sa propre agence : l'ONAS.

3. Conflit de souveraineté sur la planification des équipements de base : le cas du poste de santé de Khor (2010)

En 2000, le diagnostic du quartier de Khor signalait les difficultés d'accès à des structures sanitaires pour la population (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 31). Celle-ci ne disposait que du poste de santé de la gendarmerie dans le quartier et éprouvait des difficultés à se rendre au poste de santé de Sor à trois kilomètres, la structure publique civile dont elle dépendait : en raison du déficit en moyens de transport. De ce fait, l'insuffisance de structures

de santé apparaît au deuxième rang des préoccupations de la population. Toutefois, la faible population du quartier est peu favorable à un soutien municipal pour l'implantation d'un poste de santé sur place. Ainsi, l'agent municipal chargé du diagnostic et de l'élaboration du plan de développement note que « *la création d'une infirmerie est suggérée comme solution idéale. Cependant, la faible densité* [de population] *du quartier rend peu probable la réalisation de ce projet. En conséquence, c'est plus sur l'accessibilité des services existants qu'il s'agit d'agir. Sur ce point, on retrouve le problème général de la déficience des transports* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 48). Il propose donc deux programmes d'action : la création d'une permanence de personnel de santé du quartier mobilisable en cas de besoins, associé à la création d'un système de transport communautaire, en attendant la création d'une infirmerie.

Le comité de santé du quartier prend en charge le dossier de création d'un poste de santé avec l'appui de la commission santé du conseil de quartier dès son installation en 2000. Le projet qu'ils montent est retenu par un bailleur dakarois en 2009. Mais au moment de le mettre en œuvre, la municipalité intervient pour que le poste soit implanté dans une zone de la ville plus prioritaire (peut-être Ngallèle). Selon le président du conseil de quartier de Khor, grâce au soutien du bailleur, ils ont fait échec à cette tentative d'accaparement du projet par la municipalité.

> *Je sais que nous nous sommes battus, nous, le conseil de quartier, pour mettre le poste de santé. La maternité. C'est la mairie qui est venue le récupérer. Ils n'ont rien fait de ça* [ils n'ont pas participé, ils ne nous ont pas aidés]. *C'est nous qui avons tout fait avec des relations à Dakar. C'est après* [seulement], *qu'ils sont venus nous voir. Ils ont même voulu délocaliser ça pour le mettre ailleurs, à Ngallèle, je crois. Heureusement que nous avions des appuis solides à Dakar. C'est-à-dire* [cela démontre] *que Khor n'est pas considéré. Celui qui se bat pour avoir quelque chose, vous prenez le train en marche et vous voulez le dévier de sa trajectoire initiale. Qu'est-ce que c'est que ces histoires-là !* (Président du conseil de quartier de Khor, 2013)

Face à cette indocilité, explique le trésorier du comité local de santé, la mairie refuse d'accorder la subvention qu'elle alloue pour le démarrage des postes de santé. En effet, à l'instar des GIE CETOM, les structures de bases doivent être en grande partie autofinancées. Les frais de fonctionnement des postes de santé de quartier sont censés être financés grâce aux recettes des consultations. Ainsi, pendant deux ans, l'infirmière-chef de poste a dû utiliser les branchements de son logement de fonction et payer elle-même les factures avant que le comité de santé ne trouve un arrangement avec la municipalité en 2012, à la veille des élections municipales de 2013.

La chronique de ce projet témoigne des relations conflictuelles entre la municipalité et un conseil de quartier, alimenté par l'imprécision de la répartition des compétences entre services municipaux et certains conseils de quartier. Un projet de quartier validé par l'ADC en 2000 apparaît finalement incompatible avec les priorités d'implantation des structures de santé planifiées par la mairie en 2010. Ainsi, la mairie se trouve débordée par les initiatives des conseils de quartier qu'elle avait suscité et validé auparavant. Elle ne peut se dédire sans se décrédibiliser. De ce fait, les associations locales jouent opportunément de ce dilemme municipal pour obtenir le soutien d'un partenaire influent et ainsi, compenser leurs positions subalternes par rapport à la municipalité.

4. Conflit de compétences et de normes environnementales : l'installation du GIE CETOM de Khor (2002-2015)

Le programme de gestion partagée des déchets à Saint-Louis (programme CETOM) a fait l'objet de nombreuses publications scientifiques (Daye Sow, 2005 ; Diallo, 2012 ; Ndiaye, 2005 ; Niang, 2007). Il a servi d'exemple de réussite d'une gestion partagée de l'espace urbain.

Rappelons quelques-unes de ces caractéristiques. Face aux difficultés rencontrées par la régie municipale pour collecter les déchets dans les nouveaux quartiers urbanisés, l'AGETIP est intervenue en 1990 par « *un dispositif qui consistait à recruter des jeunes chômeurs dans les quartiers afin de procéder au nettoyage des artères de la ville contre rémunération et avantages en nature (denrées de première nécessité)* »[40] (Diallo, 2012, p. 243). Suite à l'échec de ce dispositif[41], la collecte des déchets est déléguée à une société italienne en 1995. Malheureusement, cette société reproduit les ségrégations de la régie municipale et encaisse une redevance que le budget municipal ne peut couvrir. De ce fait, à partir de 1994, la municipalité met en place le projet CETOM avec un appui important du Partenariat Lille/Saint Louis (pour le financement et la maîtrise d'ouvrage). En 1994, les premiers tests d'implantation de GIE CETOM concernent quatre quartiers (Bango, Eaux-Claires/Diaminar, Médina Course, Diamaguène) jugés particulièrement défavorisés à la suite d'un diagnostic

40 Ce dispositif est un exemple de programme de travaux à haute intensité de main d'œuvre (THIMO) promu par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et mis en place par l'Organisation Internationnale du Travail (OIT) pour conjurer le chômage des jeunes et prévenir les effets déstabilisateurs des plans d'ajustement structurel.

41 L'échec découle d'une rémunération trop faible des collecteurs et de problèmes de coordination avec la régie municipale.

réalisé par la Mairie et le partenariat au début des années 1990. En 1999, la réussite de ces tests permet à la municipalité d'envisager l'extension du projet à l'ensemble de la commune dans son plan global de Nettoiement (ADC Saint-Louis, 1999). Sur les sept autres GIE programmés, cinq seront réalisés (Guet-Ndar, Goxu-Mbacc, Ndar-Tout, Ndioloffène et Léona) (Ndiaye, 2005). La gestion des déchets est partagée entre :

- la régie municipale qui assure la collecte dans les grandes artères carrossables et l'évacuation des ordures vers la décharge municipale, puis le Centre d'Enfouissement Technique (CET) financé en 2005 par la Coopération Technique Belge,
- des GIE-CETOM de précollecte dans chaque quartier qui rassemblent les déchets collectés sur des sites relais. Les abonnements payés par les usagés aux GIE-CETOM devraient permettre de rémunérer les employés et de créer des emplois, tandis que les dépenses en matériel de collecte sont assurées par une subvention municipale. Les sites relais sont aussi prévus comme des lieux de recyclage à travers la production de compost ou le traitement du plastique.

Comme le souligne Ndiaye (2005), le recyclage des déchets urbains en compost et matériaux de remblai n'est pas une invention du dispositif CETOM. Il préexiste, en effet, dans les quartiers construits dans des zones inondables comme Darou[42] (Coly & Sall, 2015) et dans les espaces maraîchers (Maillard, 2011, 2012). Khor est à la fois inondable et maraîcher. Il est, à ce titre, un quartier emblématique du recyclage des ordures ménagères et de leur transformation en ressources. En effet, les ordures sont gérées localement par les habitants qui les trient, les stockent sur les parcelles en cours de remblayage avant de les enfouir ou de les composter dans leurs jardins. De surcroît, avant la construction du CET en 2005, les ordures collectées par la régie municipale étaient partiellement commercialisées par les agents municipaux aux habitants pour remblayer leurs terrains. Ce fonctionnement illégal permettait de réduire les tonnages d'ordures collectés par la régie municipale et constituait un complément de revenu pour les agents municipaux.

Se pose alors, dans ce quartier précisément, le problème de l'encadrement et de l'institutionnalisation d'une pratique ancienne, déjà organisée et ne suscitant pas de plaintes

42 Coly et Sall montrent comment la conquête des espaces inondés de la commune s'effectue par des remblayages à l'aide d'ordure des espaces protégés par les différentes digues à travers l'exemple du quartier de Darou entre 2004 et 2012. Il s'agit de pratiques de poldérisation réalisées individuellement par les propriétaires des parcelles à l'abri des digues (Coly & Sall, 2015). À la différence de Darou, à Khor, cette pratique est plus ancienne et plus collectivement organisée.

des habitants. En effet, les diagnostics de quartier montrent qu'à la différence d'autres quartiers de la commune[43], la collecte et l'évacuation des ordures ménagères ne sont pas des préoccupations des habitants de Khor en 2000 (ADC Saint-Louis, 2000b). De ce fait, le GIE CETOM de ce quartier apparaîtra plus tardivement, en 2002, *via* un dispositif annexe du CETOM mis en œuvre par l'ONG ENDA.

Dans le cadre du projet CETOM, ENDA prend en charge la création et la formation du personnel de site relais chargé du compostage des ordures putrescibles. Khor et Bango apparaissent particulièrement adaptés à ce type d'équipements, du fait d'une clientèle potentielle d'agriculteurs. La vente du compost doit permettre d'assurer un revenu au GIE CETOM.

À Khor, le GIE de collecte créé par ENDA est, dès le départ, associé au centre de compostage en 2004-2005. Ce GIE n'est pas inclus dans le projet CETOM par la municipalité, mais son équipement en matériel de collecte est assuré par ENDA. À ce titre, il ne bénéficie pas de la subvention municipale de 150 000 francs CFA par mois, car elle n'est pas budgétée dans le programme initial. Seuls les neuf autres GIE CETOM bénéficient de cette subvention dédiée à l'achat et l'entretien de l'équipement. Le conseil de quartier de Khor l'interprète comme une marque de défiance de la municipalité.

> [le centre de compostage] *nous a valu un embargo de plusieurs années !* […] *parce que tous les CETOM mis en place par l'ADC bénéficiaient automatiquement d'une subvention de 150 000 francs par mois pour l'alimentation des… [*chevaux]. *Nous comme notre CETOM a été installé par ENDA, nous avons été privés de ça. Ça fait moins d'une année seulement que nous avons commencé à percevoir cette aide !* (président du conseil de quartier de Khor en 2013)

Par ailleurs, le choix de la localisation par ENDA du centre de compostage pourrait aussi expliquer pourquoi le GIE CETOM n'est pas soutenu par la mairie. L'implantation, au milieu des habitations, d'un site de traitement des déchets est en contradiction avec les normes sanitaires d'urbanisation.

> *On ne peut pas faire de compostage dans un quartier.* […] *personne ne l'aurait accepté. Ce n'est pas NORMAL ! Les ordures, NORMALEMENT, on les déplace. Mais on ne les déplace pas pour les amener dans un autre quartier !* […] L*es autorités ne vont jamais l'accepter !* […] *Même les saint-louisiens qui*

43 La collecte des ordures ménagères est une préoccupation importante des habitants à Médina course, Balacoss, Ndar Tout, Goxumbaaj, Diamaguène, Darou, Bango selon leurs plans de développement respectifs (ADC Saint-Louis, 2000a, 2001, 2003, 2004, 2010b, 2010c, 2010a)

> *y habitent ne l'auraient pas accepté !* […] *Je ne peux pas l'accepter. Les ordures ménagères ne peuvent pas être transformées dans un quartier. Ce n'est pas NORMAL ! Ils avaient mal étudié le projet !* […] *J'aurais été d'accord si ç'avait été à quelques kilomètres de Khor. Mais ici dans le quartier, une unité de compostage au milieu des maisons, ce n'est pas NORMAL !* (entretien avec TS, maraîcher de Khor-Usine, 2013)

Toutefois, les discours des membres du conseil de quartiers sont contradictoires quant au maître d'œuvre de ce projet. Le président du conseil et le président du GIE CETOM et de la commission environnement soutiennent que le projet était uniquement porté par ENDA, tandis que le président de la commission éducation en attribue l'initiative à la commune : « *la commune avait décidé de centraliser toutes les ordures de la commune au niveau de Khor, d'y faire un centre de compostage* […] *Mais ça n'a pas tenu !* » (entretien avec MD, président de la commission éducation, 2013).

Aux dires des maraîchers interrogés en 2013, la commercialisation de compost ne fonctionnait pas, car ils refusaient d'acheter des sacs de compost au GIE dans la mesure où ils produisaient déjà leur propre compost.

> *C'est intéressant parce que ça a été financé par ENDA avec Baba Diarra* [le délégué de quartier]. *Ils ont réalisé le projet. L'objectif c'était d'aider les gens sur le compostage. Le projet était très bien fait, mais ça ne collait pas à la réalité du milieu. À Khor, en faisant le maraîchage, on apprend à faire le compostage nous-mêmes. Nous on récupère les ordures pour remblayer le fleuve. Les ordures qui ne se détériorent pas, on en a besoin pour bloquer le sel. Le sable, on en a besoin pour le mettre au-dessus de ce qui ne se détériore pas et le fumier au-dessus encore. Donc si tu achètes une charge d'ordure à 1000 ou 1500 FCFA, tu utilises tout ce qu'il y a dedans. Donc si tu peux acheter ça et le préparer pour toi-même, si un projet vient pour te préparer ça et te le vendre, ce que je peux faire moi-même, je ne vais pas l'acheter !* […] *C'est à ça que l'ONG n'a pas réfléchi, parce qu'il pensait que coûte que coûte, après avoir installé le compostage, ça marcherait, parce que c'est une zone de maraîchage. Elle n'avait pas réalisé que les gens en auraient plus besoin qu'eux et qu'ils le faisaient mieux qu'eux. (*entretien avec MS, maraîcher de Khor-Usine, 2013)

L'échec initial de l'institutionnalisation d'un GIE CETOM à Khor semble donc résulter d'une discordance entre les normes sanitaires et procédurales défendues par la municipalité et les actions engagées par l'ONG ENDA en marge du Plan Global de Nettoiement (ADC Saint-Louis, 1999). Cependant, le GIE CETOM de Khor fonctionne tout de même depuis 2004. Il se

finance par les adhésions des habitants et la commercialisation locale des ordures, mais demeure en conflit avec la régie municipale.

Avec la création du Centre d'Enfouissement Technique en 2005, l'application des normes sanitaires et environnementales se durcit. La Coopération Technique Belge conditionne son aide à une collecte des déchets dans la ville irréprochable et à l'interdiction de la vente des ordures. À cette période, un responsable municipal du service de l'hygiène effectue une visite dans le quartier de Khor et, constatant les irrégularités, rappelle aux agents de la régie et aux GIE CETOM que le commerce d'ordure à des fins de remblayage est interdit sous peine d'amende. Plusieurs maraîchers interrogés en 2013 se rappellent cette visite et déplorent l'absence de reconnaissance par la municipalité de leur travail de recyclage, son mépris, l'absence de concertation et la rigidité des normes imposées par la mairie.

> *Elle* [la responsable du service de l'hygiène] *est venue ici, mais elle ne sait pas ce qui se passe ici. Elle vient prendre des décisions comme ça ! C'est trop facile ! Mais elle a agi sans savoir les conséquences de ses actes ! Elle peut interdire comme ça sans savoir ce qu'il se passe ! Mais si elle avait discuté avec des gens bien informés, on aurait peut-être eu la chance de ne pas aller jusqu'à l'interdiction pure et simple des charretiers, du fumier, etc.* […]*Elle est venue nous voir, mais elle ne nous a posé aucune question !* […] *Elle nous a demandé quels produits nous utilisons, si nous nous lavons les mains après usage, si nous avons des toilettes, elle a demandé tout ça ! Mais elle n'a pas expliqué que le fumier ou le terreau sont dangereux et qu'elle allait l'interdire !* (entretien avec TS, maraîcher de Khor-Usine, 2013)

L'argumentaire de maraîchers et édiles de Khor concernant l'utilisation d'ordure comme matériaux de remblai mérite d'être rappelé, afin de comprendre pourquoi ils insistent sur la singularité de leur quartier pour appeler à un assouplissement des normes environnementales urbaines. Ils estiment que l'usage d'ordures plastiques est un « *mal nécessaire* » dans leur quartier, car sans elles, ils ne pourraient cultiver et donc nourrir la commune et fournir des emplois. Il s'agit, à travers ce discours commun, d'une stratégie d'instrumentalisation du social et de l'économique pour préserver leur système de production. Selon eux, l'utilisation d'ordure est une réponse aux changements des conditions édaphiques et hydrologiques depuis 1986. D'une part, la construction du barrage anti-sel de Diama a provoqué une forte augmentation de la salinité dans la lagune de Saint-Louis. D'autre part, le marais de Khor constituait initialement une vaste réserve d'eau douce fermée par deux ponts barrages (le pont de Khor en amont, et celui de Leybar au sud de la ville en aval) destinée à alimenter l'Usine de traitement des eaux avant la construction de l'aqueduc en 1947. Les conditions de culture

étaient alors idéales sur les îlots du marais. Cependant, cette réserve a été abandonnée au profit de celle de Bango et les barrages ont été ouverts. Le marais de Khor est devenu une vasière dont le taux de salinité bride l'agriculture. Les ordures plastiques, qui forment une couche isolante entre la terre cultivée et le sol de la vasière salée, ont progressivement remplacé le sable, les gravats et les branchages initialement utilisés. De ce fait, tant que les pouvoirs publics ne rétabliront pas la réserve d'eau douce en réparant les deux ponts barrages, ils seront obligés de remblayer avec des ordures plastiques. Ce projet de rétablissement de la réserve d'eau douce a été formalisé dans le plan de Développement de Quartier de Khor, comme un facteur important d'expansion de la filière maraîchère (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 77). Toutefois, sa mise en œuvre nécessiterait des moyens importants et l'intervention d'agences sous tutelles de l'État comme la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), l'agence de promotion du réseau hydrographique national (APRHN) ou l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS). Les implications d'un tel projet en termes d'entretien du plan d'eau et de gestion des ouvrages hydrauliques sont trop importantes pour qu'un simple conseil de quartier puisse les porter. Aussi, en l'absence de volonté ministérielle ou municipale, un tel projet n'est pas à l'agenda.

En 2010, le président du GIE des maraîchers discute avec le maire de la possibilité pour les habitants de Khor de récupérer, avant enfouissement, le sable et les boues de curage des ouvrages hydrauliques municipaux. Mais la discussion n'aboutit à aucune réalisation concrète.

> [en 2010] *je lui ai parlé. Il* [le maire] *m'a dit que, si ce ne sont pas des ordures, mais du terreau qu'on enlevait dans les canaux, ou le sable-là que les gens balayaient dans le marché, il pouvait nous les donner, parce que nous ça peut nous faire du bien. Mais malheureusement, ils* [les services municipaux] *sont allés tout enfouir là-bas. Ce qui n'a pas de résultat positif, parce qu'aujourd'hui, si tu donnes ça aux maraîchers, nous allons étendre notre exploitation. Ça va diminuer les chômeurs et les volumes* [de déchets à traiter]. *Et les rendements vont augmenter. Mais malheureusement, ils ont fait un système d'enfouissement… On ne comprend pas ! On ne comprend pas ! Je ne sais pas pourquoi. Là maintenant on attend parce qu'il est en fin de mandat.* (entretien avec BK, ancien président du GIE des maraîchers)

Plusieurs opérations visant à améliorer l'image du quartier auprès de la mairie et à consolider le fonctionnement du GIE CETOM sont entreprises par le GIE des maraîchers et le GIE CETOM.

En 2012, le GIE des maraîchers organise des réunions d'information sur les risques environnementaux et sanitaires liés à l'enfouissement de plastique lors des opérations de remblayage des parcelles et propose une solution alternative aux maraîchers. Elle consiste à utiliser des blocs de terre argileuse extraits de la vasière. Cette solution demeure peu employée, car elle n'isole pas des remontées de sel aussi efficacement que les déchets plastiques.

C'est dans ces conditions que le bureau de la fédération communale des GIE CETOM de Saint Louis et prend contact avec le partenariat Lille/Saint Louis, partenaire initial de la mairie pour le projet CETOM. Un partenaire reconnu et écouté de la municipalité. Comme le président du GIE CETOM de Khor est aussi le président de la commission environnement du quartier, il est en charge du dossier des nuisances causées par les déchets de l'abattoir municipal. Avec le partenariat, il développe un projet de construction d'un méthaniseur (biodigesteur) pour le traitement de ces déchets. Ce projet vise à éliminer les nuisances sanitaires, produire du gaz et des résidus utilisables comme fertilisants commercialisés par le GIE CETOM. Il démarre en 2012 et les premières bouteilles de gaz et sacs de terreaux sont commercialisés en 2015 avec succès.

Preuve d'une amélioration des relations avec la mairie, à la veille des élections municipales de 2013, le GIE CETOM de Khor finit par obtenir sa subvention municipale mensuelle. Dans la foulée de ces opérations, la commission environnement du conseil de quartier mobilise les habitants pour faire aboutir le projet de reboisement de la mangrove porté par le Partenariat Lille/Saint-Louis. C'est le seul quartier qui participe activement à ce projet par le reboisement de 10 hectares au nord de Khor.

Toutefois, un conflit latent entre le GIE CETOM de Khor et les services municipaux de l'hygiène demeure. Il se manifeste par plusieurs escarmouches entre agents municipaux et agents du GIE CETOM. Par exemple, en 2015, des agents municipaux confisquent la charrette du GIE CETOM, qu'il accuse de vendre des ordures pour le remblai. Un 'commando' du GIE récupère la charrette en entrant par effraction dans les locaux municipaux durant la nuit.

Ces tensions récurrentes s'inscrivent dans une dynamique conflictuelle plus large à l'échelle de la commune entre les GIE CETOM et la mairie. Cette dynamique est alimentée par les retards de versement des subventions et la saturation des sites relais depuis 2014. Ces sites relais ne sont plus évacués et deviennent de vastes décharges pérennes. Les riverains

demandent leur fermeture, leur assainissement et s'en prennent aux agents des GIE CETOM qui y déversent les ordures de leur quartier. Ainsi, en octobre 2015, l'ensemble des GIE se sont mis en grève contre la fermeture des deux principaux sites relais à Pikine et Diaminar. L'insuffisance de tri, de recyclage, d'équipements de stockage des ordures ménagères et les difficultés d'articulation entre services municipaux et collecteurs de quartier noté en 1994 semblaient réglées par le projet CETOM pour de nombreux observateurs avant 2013 (Daye Sow, 2005 ; Diallo, 2012 ; Ndiaye, 2005 ; Niang, 2007). La grève de 2015 démontre que cette organisation n'a fait que compenser le problème initial pendant quelques années. Un encadrement plus étroit de la collecte informelle par le projet de CETOM a contrarié les activités de tri et de recyclage, sans pour autant réduire la présence de décharges.

***

La chronique du GIE CETOM de Khor apparaît comme une succession d'actions tactiques visant à assurer son financement et à pérenniser un rôle de fournisseur pour les habitants et les maraîchers de Khor en dépit des règles de salubrité imposées par la mairie et ses bailleurs de fonds. Par différentes actions, le GIE CETOM de Khor a su mobiliser des partenaires extérieurs pour assurer son équipement (ENDA en 2004, Le Partenariat en 2012) et son financement (le Partenariat en 2012, la municipalité en 2013), sans, pour autant, subir le contrôle municipal. Les contradictions entre ces partenaires ont opportunément facilité ce programme. Le GIE a donc développé progressivement un service autonome de collecte, de tri et de commercialisation des déchets, qui s'enrichit en 2015 d'un service de vente des produits et sous-produit du traitement des déchets de l'abattoir par un méthaniseur. En contrepartie de cette autonomie, il est en conflit avec les services municipaux de façon récurrente. Cette organisation locale constitue un cas particulier de développement intégré d'une filière de traitement des déchets en marge du circuit conventionnel. Toutefois, en prenant en charge de façon indépendante ce service urbain, hors du contrôle municipal, se pose la question du respect de la réglementation environnementale, dont la municipalité est censée être la garante. En l'absence d'autre solution technique efficace, les habitants s'estiment en droit de continuer d'utiliser les ordures plastiques comme matériaux de remblai. Toutefois, dernier avatar du conflit entre ces acteurs, le 17 février 2018 le conseil municipal de Saint-Louis vote la délocalisation de l'abattoir dans un village périphérique (Fass-Ngom) dans le cadre d'un projet du ministère de l'Élevage[44]. Il menace ainsi la pérennité de la

44 DIAGNE, M. K., (2018, février 20), Commune de Saint-Louis : 2 milliards 130 millions de francs CFA pour le budget, *Le Soleil*. http://www.lesoleil.sn/component/k2/item/75958-commune-de-saint-louis-2-milliards-130-millions-de-fcfa-pour-le-budget.html

principale source de financement du GIE CETOM de Khor et d'un projet phare du Partenariat Lille/Saint Louis.

Conclusion de chapitre : aux sources des dysfonctionnements, la coordination des interventions

Chacune de ces interventions soulève un problème de concurrence entre échelons de gouvernance. Niang avait montré dans sa thèse que les concurrences sont fortes entre les différentes institutions publiques et partenaires : collectivités territoriales et agences déconcentrées (Niang, 2007). L'échec du projet de réseau d'assainissement non conventionnel à Khor porté par l'ONG ENDA témoigne de l'absence de concertation entre l'ONAS, les services techniques municipaux et l'ONG. Ces analyses montrent que dans le cas des quartiers agricoles, ce problème est aussi particulièrement sensible entre la municipalité et les conseils de quartier. En effet, en installant des conseils de quartier, la municipalité a pu obtenir des financements provenant des organismes d'aide au développement à travers le Programme d'Appui au Développement des Quartiers (PRADEQ) en 1995. Or, en offrant un cadre légal d'intervention sur le quartier aux associations locales, la municipalité a créé ses propres concurrents officiels. Ces exemples montrent l'ambiguïté des instruments de participation prônés par les bailleurs internationaux. La municipalité se trouve face à un dilemme : elle ne peut s'opposer ouvertement aux conseils de quartiers pour mettre en œuvre son projet de ville, car elle risquerait de perdre les financements internationaux. Les conflits portant sur l'implantation d'un poste de santé à Khor ou sur la mise en place du GIE CETOM en témoignent. Si les institutions publiques ont des périmètres de compétences clairement définis par la réglementation, les fonctions des conseils de quartier et des intervenants extérieurs sont variables. De ce fait, les différents conflits révélés par ces projets mettent en évidence un problème central de coordination entre les acteurs intervenants. Les pouvoirs publics et les structures communautaires appuyées par les ONG sont en compétition dans le cadre de l'implantation des structures de santé et de la gestion des ordures ménagères. Cette absence de coordination est plus marquée dans le cas du réseau d'assainissement collectif non conventionnel, puisque son exploitation aurait dû être effectuée par une collaboration entre la mairie, l'ONAS et une association de quartier. Plutôt que de favoriser les collaborations entre acteurs différents, ce mode de fonctionnement semble plutôt encourager les conflits.

Compétences	**Protagonistes en compétition**
Planification de l'implantation des structures de santé de quartier	Municipalité *vs* Conseil de quartier
Gestion des ordures ménagères	GIE CETOM *vs* Municipalité (services techniques municipaux)
Réseau d'assainissement non conventionnel	ENDA, Municipalité, Conseil de quartier, ONAS

Cette analyse révèle une certaine schizophrénie des pouvoirs publics qui, d'une main favoriseraient le développement participatif local à travers la constitution de conseils de quartier et de l'autre, centraliseraient la planification et tenterait d'appliquer rigoureusement les normes d'urbanisme. Ce dédoublement se manifeste particulièrement dans l'incohérence entre les différents échelons de gouvernance : les objectifs d'aménagement des quartiers inscrits dans les PDQ sont souvent contradictoires avec les objectifs d'aménagement du PDU. L'autorité municipale semble osciller constamment entre un blanc-seing total laissé aux initiatives des conseils de quartier à condition qu'ils trouvent des partenaires pour les appuyer *;* et des interventions punitives ou des tentatives d'accaparement de ces projets : chantage aux subventions concernant le GIE CETOM de Khor ou le poste de santé, accaparement du projet de poste de santé à Khor. La seule alternance des équipes municipales ne peut expliquer ce double discours, car cette double logique d'action semble traverser les différentes mandatures. Il semble plus précis d'y voir les effets d'une dépendance municipale aux appuis de partenaires extérieurs dont les logiques d'actions sont différentes et parfois contradictoires. Ce n'est pas tant l'équipe municipale qui impose une conception du développement, que ses multiples partenaires qui conditionnent leur aide au respect de leurs propres normes d'action. De ce fait, chaque intervention est menée dans la logique du partenaire impliqué, une logique qui parfois se heurte à celle du partenaire précédent.

- Le projet de création d'un centre de recyclage par l'ONG ENDA Tiers Monde localisé à Khor, entrait en concurrence, quelques années plus tard, avec la mise en place du centre d'enfouissement technique financé par la Coopération Technique belge.
- La mise en œuvre de réseau d'assainissement non conventionnel par l'ONG ENDA, s'est heurtée aux logiques de fonctionnement de l'ONAS.

L'arbitrage de ces conflits de compétences n'est pas le fait d'une instance publique garante de l'intérêt général, mais du bailleur de fonds. Ce type de négociation montre que dans certaines configurations, un conseil de quartier dispose d'autant de pouvoir que la municipalité dont il dépend. Étrange situation que celle d'une municipalité qui se trouve souvent en position contestataire lors de projet d'aménagement. Dans un contexte où, les institutions publiques sont dépassées par l'ampleur de l'urbanisation, les différents acteurs de l'aide au développement proposent leurs propres modèles dans les zones les plus en marges. La ville se décline en autant de modèles qu'il y a d'acteurs, suscitant de nombreuses contradictions et incompatibilités.

Chapitre 6. L'arbitrage des controverses entre les habitants

La mise en œuvre de projet d'aménagement et de gestion de quartiers agricoles s'accompagne souvent de controverses entre les bénéficiaires de ces projets : les habitants. Dans ce type de situation, les partenaires de coopération semblent incapables de se constituer comme médiateur. Le cas du projet de modernisation de l'adduction en eau des maraîchers de Bango-Khor illustre ce type de situation. La place de l'agriculture urbaine au sein des quartiers agricoles est discutée dans le GIE des maraîchers et au sein des différents conseils de quartier. L'approvisionnement en eau des riverains de l'aqueduc est un enjeu de controverses entre les maraîchers. En 2011, les dissensions sont devenues particulièrement sensibles lors de la présentation par le bureau du GIE d'un projet de modernisation de la desserte en eau de grande envergure (plus de cent millions de francs CFA). Ce projet constitue une innovation importante dans la conduite de l'aménagement d'un quartier à Saint-Louis dans la mesure où le bureau du GIE court-circuite les pouvoirs publics en montant un partenariat directement avec une agence de coopération bilatérale (USAID). Par son ampleur, ce projet illustre aussi les dysfonctionnements liés à l'absence de coordination entre les acteurs de la planification.

1. Les prémices du projet de modernisation de l'adduction en eau, surnommé « le projet de tuyauterie »

Saint-Louis, ville amphibie, ne peut être aménagée sans tenir compte de l'eau. Il s'agit d'abord d'assurer aux habitants et aux différentes activités économiques (commerce, artisanat, construction, élevage, agriculture) une desserte en eau potable. Mais l'eau, ce sont aussi les inondations saisonnières dues à la stagnation des eaux pluviales, à la remontée des nappes phréatiques et à la crue du fleuve. À ces différents titres, l'eau est un enjeu majeur de gestion de l'espace urbain.

Dans les quartiers agricoles, toutes les zones ne sont pas raccordées au réseau d'eau potable. Certaines ne disposent que de bornes-fontaines (Synthiane, Khar Yallah, Khor-Cabane, Khor-Église). De ce fait, l'aqueduc des maraîchers sert aussi dans les travaux de construction, pour certaines taches ménagères (lessives, ménage, vaisselle) et pour abreuver les troupeaux des éleveurs. Cette utilisation gratuite est tolérée par les maraîchers dans la

mesure où, leur GIE n'a pas les moyens de le contrôler. De plus, nombre d'entre eux résident dans le quartier et leurs familles profitent donc de cet usage partagé. De surcroît, à Khor, cet aqueduc constitue une digue permettant d'atténuer les effets des inondations saisonnières (prégnance de maladies liées à l'eau, retard dans la rentrée scolaire, détérioration de l'habitat, difficultés de déplacement, diminution des revenus du maraîchage). La présence de cet équipement, géré par les maraîchers, mais dont l'usage est partagé entre les différentes catégories d'habitants représente un élément de compensation du déficit en équipements du quartier. À ce titre, l'aqueduc constitue un bien commun pour les habitants des quartiers agricoles.

À Khor, il est donc au centre de nombreuses préoccupations dans le Plan de Développement de Quartier puisqu'il contribue à atténuer trois problèmes majeurs :

- en 1re position : les effets de l'inondation saisonnière du quartier,
- en 11e position : les difficultés d'expansion de la filière maraîchère,
- en 13e position : l'incomplétude du réseau de distribution d'eau potable (ADC Saint-Louis, 2000b).

De ce fait, la rénovation de l'aqueduc est perçue comme un enjeu majeur de développement du quartier de Khor. Cette idée est très présente chez les habitants de Ngolobougou qui répondent tous que « *régler le problème du canal* [l'aqueduc]*, c'est régler les problèmes du quartier* », quel que soit leur degré d'ancienneté dans le quartier ou d'implication dans le maraîchage.

L'agent municipal chargé du diagnostic note :

> *Cette question est intimement liée à celle de l'aménagement et de la gestion de l'espace urbain puisque les solutions exigent des travaux lourds : l'aménagement des digues, d'un réseau d'évacuation des eaux pluviales et des remblayages. Ce type d'action dépasse le champ d'action du conseil de quartier et relève des pouvoirs publics. […] Dans l'attente de solution idoine à même d'éradiquer le problème, le quartier propose des palliatifs comme la mise en place d'un système de pompage, le remblayage des rues ou la réhabilitation de l'aqueduc. (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 67)*

Ce paragraphe met en lumière les limitations de l'action des conseils de quartier concernant les travaux de réaménagement lourd de lutte contre les inondations. Ceux-ci demeurent à la charge de l'État et de la municipalité du fait de leur coût élevé. Toutefois, la rénovation de l'aqueduc constitue un « *palliatif* » proposé par les habitants face à l'absence

d'action d'envergure de la municipalité. La rénovation de l'aqueduc constitue pourtant, le seul projet de développement économique identifié dans le plan de développement du quartier, ce qui montre bien l'importance de l'activité maraîchère pour les membres des associations de Khor.

À l'inverse, à Bango, l'aqueduc constitue un enjeu de faible importance pour les représentants des OCB (ADC Saint-Louis, 2010b), car il est inscrit au dernier rang des problèmes. Seules les nuisances sur le cadre vie des riverains liées au manque d'entretien sont mentionnées. Il n'est pas perçu comme un enjeu de développement important en comparaison des autres problèmes du quartier en matière d'équipement, de santé, et d'assainissement. Cela montre la faiblesse de la représentation des maraîchers à Bango.

1.1. Les difficultés du GIE des maraîchers et le soutien initial de la municipalité

Avec l'essor de la population de maraîcher[45] et l'usure de l'aqueduc, il est sous-dimensionné par rapport à la demande à la fin des années 1990. Le groupement fait face à des difficultés dans sa mission d'entretien de cette infrastructure vétuste. La fourniture en eau est irrégulière et les différents équipements nécessitent des rénovations lourdes[46]. À la dégradation de la structure même de l'aqueduc et du matériel de pompage s'ajoutent les difficultés de gestion du GIE des maraîchers. Celui-ci n'a pas suffisamment de trésoreries pour assurer l'entretien de ses équipements du fait d'une mauvaise gestion des cotisations et de la comptabilité. Cette infrastructure initialement gérée par la SONEES est devenue obsolète en 1986, lorsqu'elle a été remplacée par un aqueduc enterré. Elle a alors été cédée au GIE des maraîchers par le président Abdou Diouf. Selon certains maraîchers, l'aqueduc constitue un « *cadeau empoisonné* », car si l'État leur a rétrocédé gratuitement cet équipement, il ne leur a pas donné les moyens de l'entretenir. Un équipement d'une telle envergure nécessiterait des investissements que les maraîchers sont incapables d'effectuer. Seule une agence publique comme son ancien gestionnaire en a les capacités financières et techniques[47].

45 La population de maraîchers progresse régulièrement : une vingtaine de famille au départ dans les années 1950, 206 exploitants en 1997 (DRDR Saint-Louis, 1997 ; République du Sénégal & Ministère de l'agriculture et de l'élevage, 2000), et 325 en 2009 (GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor, 2009).

46 La motopompe en amont est régulièrement en panne et la structure même de l'aqueduc fissurée et dégradée par l'inondation de 1999.

47 La gestion de l'eau à la décolonisation a dans un premier temps été en charge d'une filiale de la Compagnie Générale des Eaux. En 1971, la gestion a été nationalisée avec la création de la SONEES en charge du patrimoine, de la distribution et de l'assainissement. La SONEES a été privatisée en 1983, période à laquelle l'aqueduc a été rétrocédé au GIE des maraîchers. Puis en 1995, elle a été éclatée en trois entités : deux

Les problèmes de gestion du GIE s'aggravent au début des années 2000. En deux ans, une équipe de direction accumule 5 millions de francs d'impayés de facture d'électricité pour la motopompe qui alimente le canal. La SENELEC (Société nationale d'électricité du Sénégal, société privée en charge de l'électrification urbaine[48]) interrompt la fourniture d'électricité et l'aqueduc n'est plus approvisionné. Face à l'irrégularité du rythme d'approvisionnement et aux pénuries d'eau, les maraîchers, membres du conseil de quartier de Khor, entament des négociations avec l'usine de traitement des eaux afin qu'elle déverse les eaux impropres à la consommation (eaux de vidange et de lessivage des cuves, eaux insuffisamment traitées, surproduction) dans la partie aval de l'aqueduc. Cette négociation est entamée par l'entremise d'un des contremaîtres de l'usine, qui réside depuis peu à Khor-Ngolobougou. Elle aboutit en 2002 à un arrangement oral entériné par la municipalité qui débloque les Fonds de Développement Local pour que le canal soit rallongé afin d'atteindre les orifices d'évacuation de l'usine de traitement des eaux. Les habitants de Khor participe à heuteur de 20 % du montant des travaux (Niang, 2007, p. 225). Cette solution partielle, appelée « *le retour* » par les maraîchers, ne permet de desservir que les jardins sur le dernier kilomètre de l'aqueduc. Cette solution ne règle ni les problèmes de Bango et de Khar Yallah ni le délabrement des équipements du GIE. En 2008, la municipalité avec l'appui financier de l'association internationale des maires francophones (AIMF) entreprend la rénovation de l'ensemble de la structure du canal.

Toutefois, les problèmes de gestion du GIE persistent et en 2009 un nouveau bureau est élu. Un ancien employé d'une grande société d'encadrement agricole sénégalaise (la SAED) en assure la présidence. Il entreprend de régler les problèmes de gestion du GIE. Pour ce faire, il en rénove les statuts, recense les jardiniers bénéficiant des services du canal, contractualise les cotisations en fonction des surfaces cultivées, de l'équipement de pompage et de l'ancienneté des exploitations et adopte une gestion budgétaire plus rigoureuse. Il équipe le groupement d'une motopompe fonctionnant au gazole pour remplir le canal et entame le règlement du litige avec la SENELEC. L'opposition à ce bureau, quant à elle, commence à se

agences nationales, la SONES responsable du patrimoine hydraulique, l'ONAS chargé de l'assainissement ; et une société privée, la Sénégalaise des eaux (SDE) dédiée à l'exploitation et à la distribution de l'eau potable, une filiale d'ERANOV spécialiste des délégations de service public en Côte d'Ivoire, au Sénégal, en RDC et au Mali. Le capital d'ERANOV est détenu à 60 % par le fonds d'investissement panafricain Emerging Capital Partners (ECP) et à 40 % par Bouygues.

48 La SENELEC est issue de la nationalisation de la Compagnie des Eaux et Électricité de l'Ouest Africain en 1983 malgré un bref épisode de privatisation entre 1999 et 2000 (Consortium Hydro-Québec Elyo), elle demeure dans le portefeuille de l'État sénégalais. Toutefois, elle bénéficie de l'appui technique et financier de la France et du leader mondial de la production d'électricité : Électricité De France. L'électrification rurale est à la charge d'une agence nationale : l'agence sénégalaise d'électrification rurale.

structurer autour de certains gros maraîchers de Bango qui disposent de motopompes et ne souhaitent pas voir leurs cotisations augmenter.

1.2. Le projet de modernisation

Le bureau du GIE cherche une solution durable au problème. Par l'intermédiaire d'un maraîcher qui a été contacté par une agence de consultance en développement basée à Dakar, il décide de monter un projet global de modernisation des activités et de la desserte en eau du GIE qu'ils proposeront à l'agence de coopération bilatérale du congrès des États-Unis : USAID.

Ce projet ambitieux est exclusivement monté par le cabinet de consultance et le président du GIE. Il bouleverse radicalement la conduite des exploitations maraîchères, la gestion du GIE et les relations entre le GIE et les habitants des quartiers sur trois aspects :

- Remplacer l'aqueduc à ciel ouvert par un aqueduc fermé, privant les habitants des quartiers qu'il traverse d'un accès gratuit à une eau de moindre qualité utilisée pour abreuver le bétail et pour les travaux ménagers. L'aqueduc fermé permettrait aussi d'installer des compteurs afin de suivre les consommations de chaque maraîcher.
- Professionnaliser la gestion du GIE avec la construction de bureaux et la création de trois emplois salariés.
- Créer une coopérative d'achat et de commercialisation afin d'améliorer le revenu des maraîchers qui, jusqu'à maintenant, commercialisent individuellement leurs productions. Ils pâtissent de leur concurrence interne et ne bénéficient pas d'économie d'échelle sur leurs achats d'intrants.

Le projet est validé par USAID qui décide de le financer intégralement à fonds perdu (113 millions de francs CFA). Le bureau du GIE entreprend donc d'informer les membres sur ce projet par le biais de réunions dans les 6 zones du GIE (une zone correspondant globalement à un kilomètre de linéaire du canal). Il réalise aussi une enquête rapide pour recueillir l'avis des riverains.

En 2012, pour le lancement du projet, une représentante de l'USAID se rend à Saint-Louis pour rencontrer le GIE et visiter les lieux à l'occasion de l'Assemblée Générale du Groupement à Khor. Un groupe de maraîchers prend la parole et s'oppose violemment au

projet. D'après différents protagonistes enquêtés[49], le bureau du GIE décide alors d'éloigner la représentante de l'USAID en lui faisant visiter la station de pompage à Bango. Le groupe d'opposants les suit en taxi, une altercation éclate et la police doit s'interposer.

Face à ces événements, la représentante de l'USAID se rétracte et le projet est annulé. Cette annulation marque le début d'une nouvelle crise dans le GIE des maraîchers. Le bureau démissionne. Sous l'égide de la municipalité, une commission transitoire est nommée, mais se montre incapable de gérer ces problèmes. Depuis 2012, aucune élection de bureau n'a eu lieu, les caisses sont vides et l'adduction en eau est de nouveau irrégulière et insuffisante. De nombreux jardins ne sont plus cultivés à Bango et certains sont rachetés et remplacés par des logements. Les maraîchers de Khor se désolidarisent progressivement de leurs confrères de Bango et refusent de cotiser pour participer au règlement de la dette auprès de la SENELEC arguant que les responsables actuels du GIE ne sont pas légitimement élus et qu'ils ont saboté le projet de modernisation. Le « retour » de l'usine de la SDE leur permet de maintenir leur activité agricole malgré les déboires du GIE. Cependant, depuis 2015, l'arrangement provisoire trouvé avec l'usine est menacé, car la direction de l'usine a changé et des travaux de rénovation permettent désormais de retraiter les eaux impropres à la consommation. De plus, une association anonyme publie un article sur le site d'actualité de la ville de Saint-Louis (NdarInfo) en 2014 dénonçant les risques liés à l'utilisation de ces eaux pour l'arrosage des jardins maraîchers[50].

2. Une controverse de légitimité entre différents groupes intéressés par le projet

L'analyse des entretiens menés dans les quartiers agricoles à propos de ce projet révèle une opposition entre trois groupes de responsables associatifs. Dans les discours, leurs oppositions se structurent autour de deux axes (*cf.* Tableau 16. p.176) : d'une part, sur les normes d'élaboration et de prise de décision et, d'autre part, un conflit sur les enjeux ou les résultats du projet. Ces éléments font partie de l'implicite de leur discours et méritent une analyse plus approfondie.

49 Le déroulement de ces événements m'a été raconté à la fois par le président du GIE en exercice à l'époque, le président actuel, deux membres de l'opposition et le président du conseil de quartier de Bango qui a eu vent de l'intervention de la police

50 Ndarinfo : 16 janvier 2014 : Une association met en garde contre l'utilisation des eaux de lavage (http://www.ndarinfo.com/Saint-Louis-une-association-met-en-garde-contre-l-utilisation-des-eaux-de-lavage_a7555.html)

Tableau 16. Structuration des oppositions dans le cadre du projet de tuyauterie

		Opposition sur les normes d'élaboration et de prise de décision		
		Légitimité de compétence des experts techniques	Légitimité de la concertation	Légitimité de la "proximité au terrain", du local
Opposition sur les résultats du projet	Un projet améliorant les performances économiques du maraîchage	Groupe 1 : 2 entretiens Le président du conseil de quartier de Khor et l'ex-président du GIE des maraîchers (en exercice lors du projet)		
	Un projet qui vise à développer tout le quartier		Groupe 2 : 8 entretiens Huit maraîchers résidents à Khor, dont cinq membres actifs d'associations locales.	
	Un projet qui vise à privatiser l'aqueduc			Groupe 3 : 4 entretiens Quatre maraîchers de Khar Yallah et Bango, dont deux agents d'entretien de l'aqueduc et de recouvrement des redevances pour le GIE.

2.1. Le conflit de procédure : une opposition de normes d'élaboration et de prise de décision

Trois conceptions de la façon de concevoir et de décider d'un projet s'affrontent. La première est centrée sur l'autorité exclusive de l'expert, celui qui a les compétences techniques pour élaborer le projet. La deuxième insiste sur la concertation et sur le travail d'information des bénéficiaires que nécessite un projet qui modifie de manière importante les conditions de travail des maraîchers. La troisième disqualifie les experts extérieurs et promeut de manière exclusive l'avis d'acteurs de "terrain" qui partagent les conditions de vie et de travail des maraîchers.

a. Groupe 1 : Une valorisation de l'expertise technique

Le Groupe 1 est constitué de deux personnes : un seul maraîcher non résident, président en exercice lors du projet et un résident, président du conseil de quartier de Khor. L'ancien président du GIE fait le récit de son mandat. Il oppose systématiquement la mauvaise gestion qu'il a découverte à sa prise de fonction, à ses actions visant à promouvoir une gestion plus rigoureuse. Il évoque ses actions à la première personne mettant en avant son action personnelle, ce qui traduit un sentiment très fort d'appropriation du GIE.

Description de la gestion antérieure	*Ses réactions*
• J'avais trouvé que le GIE était vraiment en **faillite** • Les jardiniers avaient des **difficultés** pour avoir de l'eau • Ils [l'ancien bureau] ne savaient pas le nombre de jardiniers, ils **tergiversaient**, ils ne **voulaient pas être clairs** • Il n'y avait **pas de procédure** [pour la gestion financière] • L'ancien bureau avait fait une **dette** par **tricherie**	• J'ai **organisé** un système de gestion de l'eau • J'ai **procédé** à un recensement des membres • J'ai mis en place des **procédures** de décaissement pour la **transparence** • J'ai mis un peu de **rigueur**

Il oppose aussi systématiquement l'incompétence et le comportement individualiste des membres avec ses propres compétences et son désintéressement et celles des partenaires extérieurs qu'il a mobilisés.

Qualificatif attribué aux membres du GIE	*Qualificatifs attribués à lui-même*
• **L'indiscipline** • Ils n'ont pas compris comme ils sont habitués à un travail **archaïque**, ce n'est pas facile de les faire **changer** • Malheureusement comme on travaille avec 70 % **d'illettrés** qui **ne comprennent pas** le développement • L'échec est dû au **manque de connaissance** des membres • Si tu **ne connais pas** le développement, tu **ne**	• J'ai organisé, j'ai mis un peu de **rigueur** • J'ai **réglé** le problème de son exploitation, avec ma petite **expérience** et je lui ai dit que je n'avais fait que mon devoir • J'ai fait la **publicité** du GIE auprès des partenaires en développement • Quand je suis venu en 2009, j'ai pu **régler** tous les problèmes parce que tout le monde cultivait. • Tout le **travail** que je faisais comme président,

peux pas mener ce genre de projet • C'est la **jalousie** et le **manque d'éducation**, **l'ignorance** • Un **esprit borné de paysans** • ils ne sont **pas très avertis** • C'est un problème de **coordination**, de **sensibilisation** et un peu de **discipline** • S'ils avaient **su**, ils se seraient **battus** pour que je reste… aujourd'hui, ils me **regrettent**.	c'est du **bénévolat** • Dans le développement, il faut **savoir défendre** les dossiers !

Qualificatif attribué à ses opposants	*Qualificatifs attribués à ses partenaires*
• Il y avait des gens **mal intentionnés** • mes successeurs sont des **prédateurs**, ils voulaient me **nuire** • C'est de la **jalousie** envers moi, un problème de **méchanceté** • Ils sont de **mauvaise foi** • Ils se sont **détruits** eux-mêmes • Ils **désinforment** et ils **calomnient** • C'est incompréhensible !	• Leur objectif c'était de **réduire la pauvreté** et d'améliorer la situation des maraîchers. Ils finançaient à fonds **perdu.** • Nous avons **travaillé** pour monter ce projet : les consultants sont venus. On est allé **sur le terrain**, visiter la station de pompage, on a discuté. Ils nous ont convoqués à Dakar pour monter le projet. On a **travaillé** avec eux. Dieu a fait que le projet était **bien ficelé**, il a été **retenu** parmi beaucoup de dossiers. • Ils le faisaient seulement pour nous **aider** • J'avais discuté avec un **hydraulicien** qui nous avait fait une **simulation** des coûts

L'ex-président du GIE s'estime légitime de prendre la meilleure décision par les résultats qu'il a obtenus et par les compétences de ses partenaires. Il décrit ses partenaires comme des experts travailleurs et désintéressés (« financer à **fonds perdu** », « pour **lutter contre la pauvreté** », « **seulement** pour nous aider ») dans différents domaines du développement. Lui-même met en évidence son expérience en tant qu'administrateur retraité dans une grande agence d'encadrement agricole sénégalaise et son désintéressement (bénévolat, ne faire que son devoir). Il oppose cela à l'ignorance des membres du GIE (illettrés, paysans, archaïque) et à la malhonnêteté et l'individualisme supposé de ses opposants (mauvaise foi, méchanceté, jalousie). La description qu'il fait des protagonistes du projet lui permet de justifier son échec sans interroger le processus d'élaboration et de

décision du projet qui s'appuie non pas sur la participation des intéressés (des ignorants), mais sur son autorité et l'expertise des partenaires extérieurs (désintéressés et efficaces).

b. Groupe 2 : une valorisation de la concertation

Dans une moindre mesure, les membres du groupe 2 utilisent les mêmes arguments, mais de façon moins approfondie. Pour eux, l'échec du projet est dû à des conflits portés par les intérêts particuliers d'un nombre restreint de membres du GIE au détriment de l'intérêt général.

ID	*Raisons avérées de l'échec*
4	« Ce sont **les bergers** qui ont **bloqué** ça. On a même été au tribunal contre un gars de Khor. Le problème ce sont les bergers peuhls qui utilisaient le canal pour abreuver le bétail à Bango et à Khor. Ils étaient **contre**. Beaucoup de jardiniers de Khor étaient contre. À Bango, c'était encore pire, car il n'y a que des Peuhls avec des bœufs. Ils **ne payent pas** de redevances. Ça a été très dur. »
35	« C'est très grave parce que l'échec est causé par **3-4 personnes**. Je leur ai dit que ces gens les avaient trompés ! […] Aujourd'hui, tout le monde est pour ce projet, mais à l'époque 2 ou 3 personnes ont crié "le projet n'aura pas lieu !", ils ont **manipulé** la réunion ! […] On avait commencé à traiter du projet quand 3 gars de Khor sont venus tout **saboter**. Je ne peux pas comprendre ça. Ils avaient **un problème personnel** avec le président. Mais cela ne devrait pas apparaître dans une réunion. Ils ont **détruit l'intérêt général à cause d'un problème personnel**. On s'en fout, nous, on aimait **tous** ce projet ! »
ID	« Ils étaient **contre** le président. Ils n'avaient **pas l'habitude de payer** l'eau, ils ne voulaient pas payer alors ils ont fait circuler des **rumeurs contre le président** ! »
TS	« Je pense que ce sont surtout des **problèmes personnels**. Ils étaient **contre le président**, à chaque fois qu'il proposait quelque chose, ils étaient **contre** ! » « Ils ont dit "le président veut nous duper !", "il veut vendre le canal !". C'était un **petit groupe** à Khor, mais surtout à Bango !

MS	« mais le projet de tuyauterie avec les américains, ça n'a pas marché. À cause **des responsables** [agent d'entretien et de recouvrement des redevances] ? On ne peut pas l'expliquer, on ne peut pas être d'accord. Voilà ce que ça fait quand on n'est pas d'accord. Les **responsables** n'étaient pas d'accord. » « Certains ont essayé **d'intoxiquer** le maximum de gars qu'ils pouvaient pour faire **annuler** le projet. Ce n'est pas bon. On redoute tellement cet état d'esprit là, qu'on a décidé de faire un groupement. Moi, j'ai dit qu'il faut que ces choses-là s'arrêtent. Avec cet esprit-là, on ne va pas repartir [décoller, progresser, se développer]. On ne peut pas être tous toujours d'accord, **mais pour ce qui est bon, on doit être d'accord**. » « Actuellement notre problème c'est que lorsque l'on pompe à Bango, il y a tellement de **gros maraîchers**, de grands jardins là-bas, avec des motopompes dans le canal. Si la demande est plus forte que l'offre. Il faut des maraîchers qui **surveillent** les branchements, qui **surveillent** que les gens ne prennent pas **trop**, etc. Si toutefois, nous avions un tuyau, il n'y aurait pas ce problème. Les gens, c'est après avoir interdit le projet qu'ils ont réfléchi, ils ont réalisé que c'était une grande erreur. »

Ces discours abordent de façon superficielle la question de la participation des membres du GIE à la décision du projet. D'après l'entretien 35, un maraîcher de Khor estime que, si le projet avait été mis au vote, il aurait été adopté malgré l'opposition d'une minorité. MS approfondit cela en avançant l'idée que le blocage et l'échec du projet auraient pu être évités en faisant participer les membres à son élaboration, ce qui aurait conduit à l'adapter aux besoins spécifiques de chaque zone.

ID	*Participation des membres*
35	« On aurait dû **en parler en assemblée et voter**. La **majorité** aurait gagné. Ils ont oublié de faire ça. »
MS	« Mais si l'on avait un projet de tuyau qui **n'arrange pas tout le monde** de Khor à Bango, on pouvait toujours faire le tuyau **seulement** de Bango à Khar Yallah. À Khar Yallah, on aurait **gardé** le canal jusqu'à Khor. »

Dans ce récit type de projet, la critique porte principalement sur un groupe restreint et identifiable d'opposants qui cherche à favoriser leur intérêt personnel au détriment de l'intérêt collectif. Il valorise principalement l'égalité de moyen et de droit des différents membres qui bien informés (et pas « intoxiqué » ou « désinformés »), voteront pour la meilleure solution. L'efficacité d'un programme tient à sa soumission au suffrage des bénéficiaires. Maraîchers actifs et informés dans le GIE, ils s'estiment en mesure de participer à l'amélioration du projet soumis par les experts, et à la décision la plus juste, c'est-à-dire celle qui arrange le collectif.

Le sacrifice des privilèges de quelques-uns (ceux qui ne payent pas, ceux qui ont des griefs personnels contre le président, etc.) étant nécessaire à la bonne marche du GIE.

S'ils soutiennent le projet par ailleurs, leurs critiques s'adressent aussi au président du GIE qu'ils accusent de ne pas avoir pris la peine de l'expliquer et de le défendre auprès des bénéficiaires. Il lui reproche aussi d'avoir ignorés les ajustements proposés par les membres du GIE pour mieux l'adapter au contexte local (mis en place d'abreuvoirs, maintien de certaines potions ouvertes pour les résidents ou création de fontaine). Ainsi, tout en reconnaissant ses qualités générales, ils jugent qu'une meilleure prise en compte de "l'expertise" des utilisateurs l'aurait amélioré et aurait suscité une meilleure adhésion.

ID	*Critique de l'absence de concertation*
MD	« Quand on est président aussi, il faut savoir négocier. Son problème c'était un problème de communication. Il ne communiquait pas et quand les gens étaient devant lui, il ne savait pas leur parler. »
IK	« Le président c'est un gars bien, je le connais, mais il est trop têtu, il ne veut pas discuter avec les gens »
KD	« Le président à l'époque, il n'a pas vraiment su expliquer aux gens »

Ces différents récits leur permettent de justifier de l'échec d'un projet qu'ils soutenaient, sans remettre en cause leur conception de la bonne façon de mettre en œuvre un projet de développement forgée par leurs expériences associatives. Ils sont membres actifs d'associations et de commissions au conseil de quartier. À ce titre, ils ont suivi des formations à la gestion de projets de développement similaires. De plus, MD et IK sont enseignants et KD a travaillé dans la promotion de l'agriculture biologique. L'efficacité d'un programme tient, selon eux, beaucoup au temps passé à convaincre les bénéficiaires, à faire œuvre de pédagogie auprès d'eux. Cette conception ne remet pas en cause la prééminence des experts qui élaborent le « bon » projet. Toutefois, ils réclament des ajustements afin de ménager les bénéficiaires et promeuvent une posture pédagogie comme source de mobilisation. Ils valorisent fortement la communication des experts vers les habitants à travers des événements comme les réunions de sensibilisations.

c. Groupe 3 : la valorisation de la "proximité au terrain"

Face à ces premiers groupes, le groupe 3 s'oppose au président du GIE (groupe 1) sur le thème de l'expertise. Ils dévalorisent les compétences de celui-ci en prétextant de son

inexpérience de terrain, en contestant son désintéressement et en critiquant son refus de la concertation avec les membres du GIE.

ID	*Critique des compétences du président*	*Critique de l'absence de concertation*	*Intéressement du président*
13	« Avant lui, le président, quand le moteur était en panne, il allait le relancer » « En tant que président, il aurait dû savoir comment alimenter le canal, mais **il ne savait pas**. Ce n'est pas un **cultivateur**, c'est un **bureaucrate**. Il ne connaît pas le **travail du jardin**. Il faut donner la présidence à un **vrai jardinier** et un étudiant qui a des **compétences pratiques** pour régler ce problème. Il n'a fait les choses que sur le papier, mais pas en pratique. Ici, on ne fait que des papiers ».		« Je crois qu'ils ne faisaient ça que pour de **l'argent**. » « Mais les Africains tu sais, quand ils sont présidents, chacun veut fait **son propre intérêt**. Il voulait une voiture, un salaire en tant que président. Il voulait seulement avoir une maison et une voiture ».
40	« le projet était **mal ficelé** » « Même un grand agronome connaîtra moins bien Bango que moi, ça fait 34 ans que je suis ici. Je **connais** bien cette terre ». « Je connais l'ancien patron à la SAED de l'ancien président, lui-même était **contre** le projet. L'ancien président, il travaillait dans **l'administration** et à la retraite il a voulu diriger le GIE alors qu'il **n'y connaît rien**. On ne peut pas suivre un type que n'a pas **appris** ! avant de faire quoi que se soit, il faut bien apprendre se qu'il se passe ici ! Il ne connaissait pas le **milieu ».**	« Il a rédigé son projet **sans informer** les membres de son bureau. » « C'est un **abus de pouvoir**, il est **seulement le mandataire** des jardiniers ! » « Il avait formé son propre GIE pour faire passer le projet **sans informer** les membres du canal »	« il a demandé une **voiture** pour lui » « il a fait recruter un de ses **parents** » « Quand on a vu les détails du projet, on a réalisé que ce n'était **que pour lui**. Il voulait devenir le directeur de l'aqueduc. […] C'est un **abus de pouvoir** ! »

AK	« il a de beaux projets, mais il ne **discute** pas »	« le problème de tuyauterie, il l'a fait **clandestinement**, les maraîchers ne connaissaient pas ce projet avant la venue du partenaire » « On a essayé de causer **ensemble** pour refaire le dossier sans les trucs cachés, sans les trucs dont les maraîchers ne veulent pas ! mais lui, il a **refusé** ! Il ne **voulait rien changer** ! Il est trop **têtu** ! »	« On a découvert le fond du dossier : des **4 × 4**, des **salaires**, des… Ils avaient **caché** quelque chose de louche là-dedans. Ils ont voulu **s'approprier** le canal !
OD	« Il n'était pas **sérieux** » « Comment tu peux demander un salaire et une voiture alors que les **vrais maraîchers** ils se fatiguent sous le soleil ! »	« il n'a pas demandé notre **avis** »	« Il ne cherchait **que son intérêt** ! Comment tu peux demander un **salaire** et une **voiture** alors que les vrais maraîchers ils se fatiguent sous le soleil ! »

Ces différents discours comportent de nombreux points communs. Tout d'abord une remise en cause des compétences du président perçu comme un allochtone éloigné de la vie et des préoccupations des « vrais maraîchers », et un administratif ou un bureaucrate qui n'a aucune compétence pratique. Ensuite, une critique de la prise de décision qui n'a pas intégré les membres du GIE. Enfin, une critique qui porte sur les avantages individuels dont les promoteurs auraient bénéficié (salaire, voiture de fonction, etc.).

2.2. Une opposition sur les enjeux du projet

Les oppositions se structurent aussi autour de trois conceptions différentes de l'intérêt général.

a. Groupe 1 : une valorisation de la performance économique

La première conception de l'intérêt général est portée par l'ancien président du GIE et le président du conseil de quartier de Khor. Selon eux, la performance du maraîchage prime sur toute autre considération : si le maraîchage est performant, les bénéfices ruisselleront sur l'ensemble de la population du quartier. Il mobilise un vocabulaire inscrit dans le champ

lexical de l'efficacité, de la fiabilité, de la rigueur qui s'oppose à la situation présente d'indiscipline, d'archaïsme, d'approximation du travail des maraîchers. Ils préconisent alors une gestion plus rigoureuse du GIE qui passerait par une gestion privée du canal, car le contrôle des consommations serait plus rigoureux. La couverture du canal qui exclurait de fait les prélèvements des autres habitants, ainsi que la mise en place de compteurs pour ajuster les consommations et les redevances de chacun en constitueraient les outils de contrôle.

ID	*Objectifs*
BK	Pour régler ce problème, il faut avoir les mains libres. Pour moi, les seules perspectives du GIE seraient de mettre un **privé** ! Une **gestion privée**, un **partenariat privé**. Quelqu'un qui a les moyens de **rénover** la station et de se charger de la **gestion**. Il distribue l'eau aux maraîchers et facture. Seul un privé peut **organiser** ça. Il facture au **coût réel**. […] un privé prendra des gardiens pour surveiller et des agents de recouvrement. Comme c'est un GIE dominé par **l'indiscipline**, il lui faudra **agir juridiquement** contre les mauvais payeurs.
KD	Moi, ce que je préconise, c'est une **privatisation**. Une **gestion privée** avec des textes revisités pour **organiser** réellement **la production**. Pour que les gens qui ne cotisent pas soient écartés ! Si on gère d'une **main de fer** pendant 6 mois 1 an, les choses rentreront dans **l'ordre**.

Cette volonté d'optimiser le fonctionnement du GIE et de rompre l'usage partagé du canal s'inscrit dans une valorisation de l'efficacité et de la performance des procédures de productions relevée dans les discours de nombreux techniciens de l'encadrement agricole, notamment en Afrique (ORSTOM & Centre national de la recherche scientifique et technologique de Haute-Volta, 1979). Les expériences professionnelles antérieures similaires de ces deux personnes pourraient expliquer leur recours à cette conception particulière de l'intérêt général. Ils ont une culture commune : BK était administrateur dans une société d'encadrement agricole et KD a une formation de technicien agricole et a dirigé plusieurs projets d'hydrauliques agricoles pendant 13 ans[51]. De plus, la similitude de leurs argumentaires tendrait à faire penser qu'ils ont eu des discussions fréquentes à propos de ce projet ou du moins qu'ils partagent un même réseau de relations.

b. Groupe 2 : une valorisation du rôle économique de l'agriculture dans le quartier

Les jardiniers et membres d'association de Khor qui soutiennent le projet ont des arguments moins approfondis et se contentent d'expliquer que ce projet, en améliorant les

51 Le regard dévalorisant que portent les techniciens agricoles sur les paysans en Afrique francophone ainsi que l'inadéquation des enjeux a été abondamment décrit lors du colloque de l'ORSTOM à Ouagadougou en 1979 : Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale : logique paysanne et rationalité technique (ORSTOM & Centre national de la recherche scientifique et technologique de Haute-Volta, 1979).

conditions de travail des maraîchers, améliorerait la situation économique du quartier dans sa globalité. Toutefois, comme le précisent certains, l'interdiction faite aux habitants de puiser de l'eau dans le canal pour les tâches ménagères aurait mérité d'être assouplie afin que le projet profite pleinement à l'ensemble des habitants et pas seulement aux seules familles des maraîchers.

c. Groupes 3 : une critique de la privatisation de l'aqueduc

Les opposants au projet ont construit leur argumentaire en réaction à la privatisation de l'aqueduc par les maraîchers et à la professionnalisation de la gestion de cet équipement. Leurs discours traduisent aussi une crainte du bouleversement des interdépendances actuelles entre les résidents, les éleveurs et les maraîchers.

ID	Usage partagé du canal
13	« *Ce projet, c'est une mauvaise chose parce que les chèvres y boivent, les lézards, les animaux sauvages et les animaux domestiques, les poules, les chevaux, les ânes et les chiens.* ***Tous boivent au canal****. Ce projet n'aurait pas amélioré la vie des gens qui habitent ici. Avec le tuyau, les jardiniers, les animaux ou les femmes qui ne peuvent pas payer n'auraient pas les moyens de prendre de l'eau.* »
40	« *Nous avons refusé ce projet parce que les bœufs et les chèvres où vont-ils aller boire ? Les gens du village, où vont-ils aller faire le linge, se laver ? Quand le canal coule,* ***tout le monde*** *s'y lave. Il y en a* ***beaucoup****. Le linge, la vaisselle aussi. Quand je dis à la voisine que l'eau va arriver demain, elle me répond : "enfin, que je lave mes draps !"* » « *Les oiseaux, les ânes, les bœufs qui* ***boivent*** *sur le canal, on ne doit pas leur interdire. Les gens qui ont des difficultés à Bango non plus.* ***Les gens d'ici vivent grâce au canal****.* » « *Sans le canal, il n'y aurait personne ici. Les* ***premiers*** *Peuhls qui venaient ici avec leurs troupeaux, ils se sont fixés parce qu'ils ont vu le canal, on ne peut pas leur* ***enlever*** *ça !* »
AK	« *On ne voulait pas de ce projet parce que… tu sais… on a hérité de ce canal à ciel ouvert. Il y a des animaux qui viennent boire même* ***les gars du quartier viennent prendre de l'eau****. Ils voulaient les* ***priver*** *de tout ça. Ils disaient que l'on ferait une économie pour* ***récupérer toute l'eau pour les jardiniers****. Ça, ce n'est pas sérieux* ! »

Ces discours assez similaires dans leur contenu montrent l'importance qu'ils donnent dans leur argumentaire au partage des eaux du canal avec les riverains et en particulier les éleveurs peuhls de Bango. Ils craignent par ailleurs que certains maraîchers s'enrichissent à leur détriment, ce qui bouleverserait l'équilibre social en place. Ils valorisent non pas la seule

performance de l'agriculture, mais plus largement les interdépendances construites au cours du temps entre les agriculteurs et les résidents des quartiers.

***

Comme toute controverse, celle-ci se traduit par une montée en généralité des arguments de justification visant à mettre en avant une conception de l'intérêt général (Boltanski & Thévenot, 1991). Toutefois, ces arguments difficilement récusables cachent des groupes de protagonistes alliés en fonction d'intérêts plus personnels, ceux que Bierschenk et Olivier de Sardan appellent les « *groupes stratégiques* » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1994) ou Crozier et Friedberg des « *groupes réels* » (Crozier & Friedberg, 1977), c'est-à-dire « *un groupe capable de volonté et d'action* » qui se structure autour de la possession « *d'un atout commun qu'on peut utiliser (l'opportunité) et la possession d'une capacité suffisante d'interaction ou si l'on veut de coopération qui permet le développement d'une action commune, donc l'utilisation de l'opportunité présente* » (Crozier & Friedberg, 1977, p. 50-51). Le discours de justification, s'il est intéressant pour distinguer des protagonistes qui semblent alliés, ne permet pas de comprendre pourquoi ils sont alliés. Quelles opportunités et quels intérêts personnels défendent-ils en tentant de mobiliser les autres par leur arguments ?

2.3. Une controverse qui cache des oppositions d'intérêts catégoriels

La comparaison des différents récits de ce projet met en évidence l'opposition entre les promoteurs du projet (groupes 1 et 2) et leurs opposants (groupe 3) qui ont bâti leur discours de et leurs positions sur des conceptions de l'intérêt général antagonistes. Les discours sont similaires au sein de chacun de ces groupes, mais, derrière ces conceptions de l'intérêt général se cachent des intérêts personnels multiples et dénoncés par chacun des deux camps.

a. Des arguments mobilisateurs antagonistes

Le camp des promoteurs du projet (groupe 1 et 2) est constitué des instigateurs du projet et de responsables associatifs impliqués, qui perçoivent ce projet comme un progrès pour la conduite de leurs activités agricoles. Les membres du bureau sont les principaux promoteurs du projet dans la mesure où, ils ont construit un argumentaire complet qui est repris partiellement par les autres membres de leur camp. Cette argumentation est pertinente, car elle permet de mobiliser à la fois des responsables associatifs locaux, les maraîchers du GIE et le

bailleur de fonds étranger. Les responsables associatifs y voient un progrès économique ou environnemental général pour le quartier. À Khor, c'est l'argument de l'amélioration de la régularité de l'adduction en eau pour l'arrosage qui est repris par les responsables associatifs. À Bango, c'est surtout la réduction des nuisances liées au mauvais entretien du canal (mauvaises odeurs, risque sanitaire, rejets d'ordures dans le canal) qui sont évoquées. Les maraîchers espèrent une amélioration de la desserte en eau et surtout une plus grande justice dans sa répartition et dans les cotisations.

Les opposants (groupe 3) fondent leur discours sur l'inaccessibilité de l'aqueduc pour les habitants, les éleveurs et les animaux sauvages et sur les privilèges dont bénéficierait le promoteur du projet. En effet, comme le projet impliquait de remplacer le GIE actuel par un nouveau GIE plus petit, mais avec des salariés, les dirigeants bénéficieraient de privilège de deux ordres :

- des privilèges en nature financés par une augmentation des cotisations : voiture de fonction, salaires, local de bureau,
- des privilèges de prestige : les promoteurs s'appropriaient symboliquement le canal en se désignant « membres fondateurs » du nouveau GIE.

Ces deux privilèges apparaissent insupportables pour les maraîchers qui ont des difficultés à pérenniser leur exploitation (difficultés accrues encore par les pénuries d'eau récentes) et ils refusent de payer pour que les dirigeants du GIE vivent dans le confort.

AK	« Le bureau mange l'argent des maraîchers. Ils veulent des salaires, des voitures alors que les maraîchers se fatiguent dans le jardin ! »

Les maraîchers plus âgés refusent ces privilèges qui constituent une rupture dans l'équilibre des relations sociales. Le président aurait vu sa situation s'améliorer rapidement bouleversant de ce fait les équilibres en place. Ils sont particulièrement touchés par l'appropriation symbolique du canal par ces nouveaux dirigeants.

AK	« On a hérité de ce canal à ciel ouvert » « Les membres fondateurs de ce canal-là […] Ce sont nos pères, le papa de Sankaré, mon père, Cheilkhou et d'autres gars qui sont à Khor et Bango. Ce sont eux qui ont créé le GIE. Ils sont allés voir le président de la République Abdou Diouf, qui leur a confié ce canal-là. C'est eux qui sont les membres fondateurs pas le président ou le vice-président ou le secrétaire général ou le trésorier ! Ça, c'est faux ! Ils ont voulu se le récupérer ! »

À cet argument s'ajoute celui de l'inefficacité des promoteurs du projet par rapport aux directions antérieures. Cet argument est plus complexe, car il découle d'une lente dégradation de la gestion du GIE, difficilement perceptible par les maraîchers. Dans les années 1990, les présidents successifs étaient des riches propriétaires de jardin à Bango. Peu impliqués dans le GIE, ils se contentaient souvent de réinjecter ponctuellement de l'argent sur leurs fonds propres pour racheter du carburant pour la motopompe ou pour colmater une fissure du canal. Ce mode de fonctionnement n'a pas permis au GIE de faire des provisions pour anticiper l'amortissement de leurs équipements. Il s'en est suivi, une dégradation lente et imperceptible des infrastructures. Autre conséquence de ce fonctionnement, les membres ont pris l'habitude de payer de faibles cotisations qui ne couvrent pas l'ensemble des besoins et charges d'entretien du GIE, et de voir le président régler rapidement les problèmes.

MS	« *La façon dont on gérait les problèmes avant, c'était une participation forfaitaire qui permettait seulement de pomper l'eau. Il n'y avait rien d'autre [pas d'investissement ou de provision pour charges]. On se limitait seulement à pouvoir pomper l'eau. C'est pourquoi, aujourd'hui, on n'a pas les moyens pour autre chose. Pour les premiers responsables du canal, c'était leur seule responsabilité : l'essentiel était de donner aux maraîchers de l'eau. Quand le président est un millionnaire, si on a une difficulté, on lui dit et il fait sortir l'argent !* »

En 2009, le président élu n'a pas les moyens de régler les problèmes sur ses fonds propres et décide de gérer la comptabilité de façon plus rigoureuse. En conséquence, lorsqu'un problème apparaît, il ne peut le régler instantanément et est perçu par ces détracteurs comme un incompétent.

13	« *À l'époque, le propriétaire du jardin où je travaillai c'était un docteur. Il était le responsable du GIE. Quand le moteur était en panne, il allait relancer ça.* [le président qui lui a succédé] *il aurait dû savoir comment alimenter le canal. Mais il ne savait pas* […] *Ce n'est pas un cultivateur, c'est un bureaucrate* […]. *Il faut donner ce travail à un vrai jardinier et un étudiant* [quelqu'un qui a fait des études techniques] *qui a des compétences pratiques pour régler ce problème facilement* ».

La fermeture de l'accès au canal pour les riverains et les éleveurs a été surtout pertinente pour mobiliser les femmes riveraines du canal confrontées à des difficultés économiques et qui y prélèvent l'eau pour les tâches ménagères.

Quant à l'argument de l'abreuvoir pour la faune sauvage, il est à se demander, s'il n'est pas directement destiné à certains représentants d'ONG ou à la présence que quelques visiteurs européens sensibles à l'écologie.

b. Des opposants qui défendent leur position dans le GIE

Au vu de la très forte similitude des discours portés par les principaux opposants au projet, il apparaît que ce groupe est organisé, interagit régulièrement et partage des intérêts personnels similaires. Il s'agit donc d'un véritable « *groupe stratégique* » très coordonné. De plus, au regard de l'efficacité de ce discours auprès des différentes catégories d'intéressés, ce groupeest proche des habitants et des maraîchers et connaît bien leurs préoccupations.

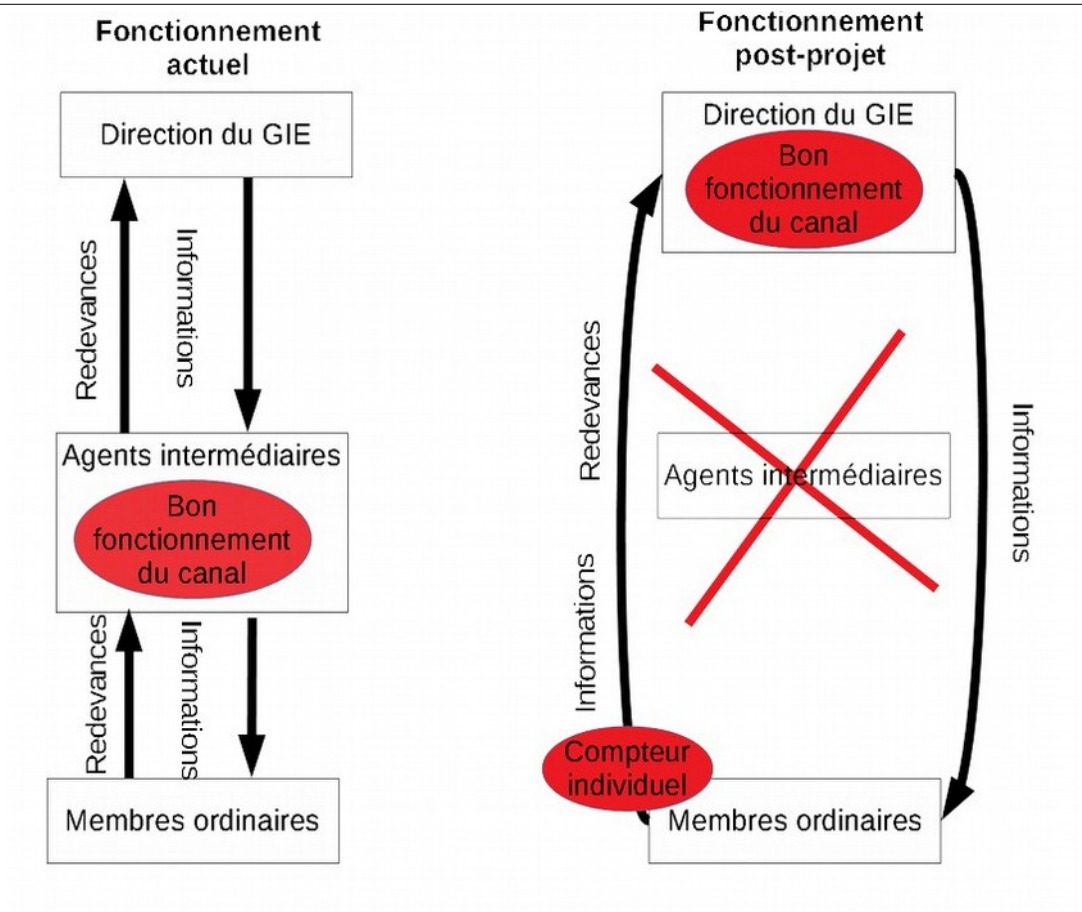
Les opposants dont le discours est le plus approfondi sont trois responsables de l'entretien du canal et du recouvrement des redevances qui ont été écartés de ces postes par la direction du GIE en place à l'époque. Ils sont désignés dans l'organigramme du GIE comme les « surveillants » ou les responsables de secteur. Ils se sont alliés avec certains propriétaires de grands jardins à Bango qui refusent de voir leurs cotisations augmenter ou la quantité d'eau qu'il prélève diminuer. Les promoteurs du projet les décrivent avec animosité :

MS	« Le projet n'a pas marché à cause de qui ? Des **responsables**. Les **responsables** n'étaient pas d'accord et certains ont essayé d'intoxiquer le maximum de gars pour faire annuler le projet. Ils leur disaient que si le projet marche, ça va les embêter. » « Le problème c'est qu'il y a tellement de **gros maraîchers** à Bango avec des motopompes dans le canal et donc la demande est plus forte que l'offre. Il faut des maraîchers qui surveillent les branchements, qui surveillent que les gens ne prennent pas trop ! »
BK	« Une **minorité** est allée faire de l'intoxication au niveau de certains en disant : "On va vous facturer 50 000 francs" « Dans leur **groupe** [les opposants], il y avait un autre **gars** qui devait payer 10 000 francs parce qu'il a une motopompe. Avec l'ancien bureau, il refusait de payer ! Je suis venu pour établir un contrat, il a refusé. Il a un jardin à Bango. J'ai même dû porter plainte. En plus, c'était lui le **responsable de la station de pompage**, il achetait le gazole. Au début, il donnait des justificatifs, mais après il a refusé ! […] Ils étaient contre moi parce que j'ai mis un peu de rigueur. Les gens qui **magouillaient**, ils ne pouvaient plus le faire ! »
4	« On a été au tribunal contre un gars. »
35	« Ceux qui ont tout fait pour que le projet n'ait pas lieu ont eu tort. On ne les voit plus. Il y avait quelques jeunes derrière eux. Ils n'ont pas pensé au futur. Les **meneurs** sont des retraités. […] Les vieux ont récupéré ces jeunes-là, ils les ont influencés, ils ont mal parlé [calomnié] »
ID	« C'était des gens qui étaient personnellement contre le président. Ils ne voulaient pas payer parce qu'ils n'avaient pas l'habitude de payer. Ils ont fait croire que le bureau du GIE "mangeait l'argent des maraîchers". C'était **cinq personnes en charge du recouvrement des redevances des membres** »

Ces responsables de secteur se sont constitués en groupe de pression pour défendre leurs intérêts catégoriels : le contrôle du recouvrement des cotisations. Ils constituent des intermédiaires dans l'organigramme entre la direction (le bureau) et les membres ordinaires indispensables au bon fonctionnement du GIE. Ce contrôle leur assure un pouvoir important sur les membres dont ils peuvent moduler ou temporiser le règlement des redevances, s'assurant ainsi un moyen de pression par la menace ou par la conciliation. De plus, cette position pourrait permettre de détourner une partie des cotisations ou de s'en exonérer. Enfin, ils sont plutôt appréciés par les jeunes maraîchers qui s'installent, car ils les accueillent et leur offrent souvent aides et conseils. Cette position privilégiée des responsables de secteur est renforcée par le contexte topographique du GIE : une longue surface étroite (6 km sur 200 m), difficile à parcourir[52], avec une forte dispersion et un isolement des maraîchers allochtones.

52 La difficulté de circuler entre les différentes zones maraîchères s'explique par l'irrégularité et la rareté des transports collectifs, inaccessibilité de certaines zones agricoles éloignées des routes, l'enclavement des lieux de réunion.

Figure 10. Évolution du rôle des agents d'entretien de l'aqueduc envisagé par le projet de modernisation



Avec la nouvelle présidence du GIE en 2009, cette position est fragilisée par les procédures de contrôle (*cf.* Figure 10. p.191). En sus, le projet leur aurait ôté ce rôle et cette position privilégiée d'intermédiaire en les remplaçant par des compteurs automatiques permettant de mesurer plus rigoureusement les consommations de chacun. L'un de ces opposants justifie ainsi les actions qu'ils ont menées pour faire échouer le projet.

40	« Si on fait un tuyau alors ils vont mettre des compteurs ! Après cela, est-ce que je vais pouvoir décider de ce que je paye ? Ils vont augmenter les tarifs et tu ne pourras pas prévoir ce que tu payeras ! » « Quand on a su cela, on a fait une descente dans la réunion avec l'américaine. On a dit qu'on n'était pas d'accord : "on est 400 membres et on ne veut pas de ça !" Ils ont été surpris et ils ont annulé la réunion. Mais, le président, il est têtu alors il a amené la femme jusqu'à la station de pompage. Nous on a décidé de suivre en taxi et on a refait une manifestation. C'est ça qui a fait tomber le projet. On était seulement 6 personnes. Ce sont les chefs de secteurs comme moi qui ont fait ça. On était pris de court par le temps alors on n'a pas pu réunir trop de monde, on a fait ce qu'on a pu ! »

Le témoignage d'un maraîcher soutenant le projet démontre bien l'effet de surprise de cet événement.

35	« Ils ont manipulé la réunion ! On avait commencé à traiter du projet quand trois gars de Khor sont venus tout saboter. Je ne peux pas comprendre ça. Ils avaient un problème personnel avec le président. Mais cela ne devrait pas apparaître dans une réunion. Ils ont détruit l'intérêt général à cause d'un problème personnel. On s'en fout nous, on aimait tous, ce projet ! »

Le représentant du bailleur de fonds a gelé le projet en constatant l'absence de consensus au sein du GIE. Cette action est particulièrement efficace puisque ce groupe met en scène son opposition. Ce faisant, il brise l'image d'une communauté consensuelle et met en doute le caractère participatif et inclusif de la démarche, délégitimant la direction du GIE aux yeux du bailleur.

c. Un conflit organisationnel avant tout

Le déroulement de ce conflit n'est pas sans rappeler le cas d'école des sociétés de monopole présenté par Crozier (1993). À l'instar des observations faites à la SEITA, ce conflit met en scène trois groupes avec des stratégies contrastées :

Les **maraîchers ordinaires** sont relativement apathiques. Ils sont dans une situation défavorable, car ils ne contrôlent aucun élément important dans le système agricole (ni propriétaire du terrain ni responsable de l'adduction en eau) et ont peu de capacité de coopération (isolés). Ils sont concentrés sur l'entretien de leurs jardins et n'assistent que rarement aux réunions du groupement. Ce sont pour beaucoup des jeunes ou des personnes maîtrisant mal le français, peu à l'aise en réunion, et dont le revenu dépend entièrement du maraîchage. Ils sont exclusivement en relation avec les maraîchers du voisinage proche de leur propre parcelle.

Les **responsables de secteurs** vivent aussi du jardinage. Ils ont une situation favorable, car ils contrôlent l'adduction en eau, les cotisations et ont une forte capacité de coopération. Ils sont présents quotidiennement sur le canal, où ils forment, aident et accueillent les nouveaux. Ils connaissent bien les maraîchers de leur secteur et sont appréciés pour leurs connaissances agronomiques et leurs dons ponctuels. Ils sont méprisants envers les dirigeants : des « jardiniers du dimanche » (qui ont une autre source de revenue) et les propriétaires absentéistes qui ne connaissent pas la vie des « vrais maraîchers ». Ils ont une

position structurelle de pouvoir dans le réseau des maraîchers, car ils sont l'intermédiaire incontournable entre le bureau et les maraîchers. Ce sont eux qui récupèrent les cotisations, surveillent le bon déroulement des tours d'eau et transmettent aux membres les informations du bureau. Le bureau doit les ménager. C'est un groupe très soudé et plutôt conservateur sur un plan stratégique, ils ont tendance à défendre leur situation.

Les **dirigeants**, les **membres du bureau** dépendent des responsables de secteurs pour faire appliquer leurs décisions, ils se trouvent dans une position défavorable. Les bureaux sont souvent restreints et dirigés par un propriétaire absentéiste qui se contente de dons personnels ponctuels pour assurer le fonctionnement de la pompe principale et s'éviter les récriminations des maraîchers. Les équipes durent rarement plus d'un mandat et certaines démissionnent en cours de mandature face aux difficultés du travail. Lorsque les dirigeants laissent faire les responsables de secteur, il n'y a pas d'opposition. Mais, lorsqu'ils tentent de bouleverser les relations en place par une stratégie offensive qui menace les responsables de secteurs, ceux-ci se révoltent et poussent l'équipe à la démission.

Conclusion de chapitre : des controverses locales difficilement arbitrables

L'encadrement du secteur agricole urbain n'est à la charge d'aucune institution publique : la municipalité se chargeant des domaines plus traditionnellement urbains (habitat, assainissement, voirie, etc.), tandis que les services d'encadrement agricole (chambre d'agriculture, direction régionale du développement rural) se concentrent sur l'espace rural. La charge du montage du projet relève alors des associations locales sans appui public, y compris sur le territoire communal. Toutefois, ce projet concentre à lui seul l'ensemble des sources de dysfonctionnement présentées précédemment :

- un problème de coordination entre les acteurs dû à l'absence de dispositif permettant la coordination inter-quartier et d'encadrement des activités agricoles,
- la nécessité de recourir à la coopération internationale pour pallier à l'absence de politique agricole municipale,
- un conflit de légitimité entre les différents groupes intéressés par le projet.

Toutefois, là où le partenaire de coopération tranchait plutôt en faveur des habitants dans les projets précédents, dans ce cas-ci, la controverse divise les habitants eux-mêmes. Le

bailleur refuse alors de trancher et décide d'abandonner le projet. Malgré plusieurs tentatives des initiateurs du projet pour rallier leurs opposants par le recours à des médiateurs reconnus comme légitimes par tous les partis (le maire, l'imam de Khor, les délégués de quartiers), ceux-ci sont systématiquement récusés.

Chapitre 7. Légitimité du local, illégitimité de l'État

Dans le jeu d'acteurs qui produit les politiques de planification et la gestion de l'espace urbain, les associations de quartier apparaissent à première vue subalternes. D'une part, leurs ressources techniques et financières sont insuffisantes ou inadaptées pour mettre en œuvre des dispositifs complexes et chers : réseaux techniques, infrastructure de protection des risques, viabilisation des terrains, organisme de gestion des ordures. D'autre part, elles peinent à inscrire leurs préoccupations dans les agendas institutionnels, car les quartiers périphériques sont peu prioritaires au regard des enjeux du centre-ville (saturation, vulnérabilité hydrique, manque de service de base). De plus, leurs normes de fonctionnement ne correspondent pas forcément à celles portées par les agences publiques (« recyclage » des déchets comme matériaux de remblai, habitat non réglementaire). De ce fait, la municipalité s'oppose régulièrement aux projets initiés par les associations locales, en particulier lorsqu'ils devancent la planification et ne se conforment pas aux normes réglementaires d'urbanisme, comme l'ont montré les cas du poste de santé ou du GIE CETOM. Les pouvoirs publics peuvent aussi ignorer les revendications locales lorsque celles-ci ne relèvent pas de leurs compétences propres, comme lors de la mise en place d'un réseau d'assainissement non conventionnel (mini-égout de Khor) ou de la modernisation de l'adduction en eau des maraîchers.

Dans ce jeu d'acteurs caractérisé par une forte asymétrie des pouvoirs entre associations locales et puissance publique, les premières ont recours à l'appui d'acteurs extérieurs – les partenaires de coopération – pour faire aboutir leurs projets malgré l'opposition ou l'absence d'investissement public. Ce fonctionnement est étroitement lié à un mode de gouvernement dans lequel aucun acteur ne dispose du monopole de l'action légitime (Bako-Arifari & Le Meur, 2001 ; Chauveau *et al.*, 2001). Dans cette optique, le gouvernement urbain présente des caractéristiques semblables à ce qui a été observé en milieu rural.

> *En dépit de l'apparente hégémonie de l'État, le pouvoir étatique est fondé sur bien d'autres sources que le monopole de la contrainte légitime. Malgré l'apparente unité de l'autorité villageoise vis-à-vis de l'extérieur, le « pouvoir villageois » résulte de compromis entre des foyers d'autorité multiples. En l'occurrence, il s'agit d'une problématique de l'empilement et de la coexistence plus ou moins pacifique de sources variées de légitimité (traditionnelles, néo-traditionnelles, patrimoniales, charismatiques,*

bureaucratiques, clientélistes, militantes, démocratiques, etc.). (Chauveau *et al.*, 2001, p.247)

Ainsi, dans ce contexte, il n'y a ni système de référence unique (définition de la légitimité par Weber, 1919), ni domination tacitement acceptée (définition de la légitimité par Bourdieu, 1984), la légitimité des différents acteurs de la planification urbain est mise à l'épreuve et renégociée lors dans chaque dispositif ou projet. Elle relève plus d'une évaluation réciproque entre des acteurs interagissant, que d'un attribut fixé pour l'éternité à tel ou tel acteur (Maillard, 2018). Ainsi, les associations locales doivent arguer du bien-fondé de leurs projets et donc de leur légitimité à parler et à agir sur le territoire. Une association doit donc faire reconnaître aux différents acteurs de la planification et de la gestion du territoire urbain « *la validité de tout ou partie des principes au nom desquels* [elle] *agit* » (Hatzfeld, 2013). Elle doit donc construire sa légitimité en tenant compte des normes, principes et valeurs soutenus par l'acteur dont elle veut obtenir le soutien. Dans l'ensemble des projets étudiés, les associations d'habitants mettent en avant des discours et des actions de légitimation de soi, visant à justifier du bien fondé de leurs projets et de leurs actions. Elles renforcent aussi leur statut de partie prenante (Leroy & Salles, 2013) incontournable par des discours disqualifiant la légitimité de leurs opposants. Face à la diversité des partenaires de coopération et à la pluralité des normes, dont ils sont les porteurs, les stratégies de légitimation des associations locales sont contingentes. L'association locale mobilise des arguments et mène des actions qu'elle évalue comme susceptible de renforcer sa légitimité aux yeux de tel ou tel partenaire, produisant une double discours (Chauveau *et al.*, 2001).

1. Stratégies de légitimation des associations locales

Ainsi, dans le cadre du projet d'implantation d'un poste de santé à Khor, le comité de santé s'oppose à la municipalité au sujet de la localisation. Afin d'obtenir le soutien du partenaire (l'ONG Plan International), le comité de santé met en avant plusieurs arguments en s'appuyant sur le diagnostic de l'ADC.

- **L'utilité du projet :** le diagnostic du quartier (2000) insiste sur l'absence d'infrastructure de santé dans le quartier et les difficultés d'accès aux structures de la ville. Il renforce cet argument par la mise en exergue des spécificités sanitaires de ce quartier : une zone particulièrement exposée aux maladies hydriques. En conséquence,

« *la création d'une infirmerie est suggérée comme solution idéale* » (ADC Saint-Louis, 2000b, p. 68).

- **Le caractère consensuel du projet :** il constitue un des projets prioritaires émanant du diagnostic participatif du quartier. L'insuffisance de structure de santé dans le quartier constitue le deuxième problème dans la hiérarchisation réalisée par les habitants.

- **Les incohérences de la planification municipale :** la municipalité s'oppose au projet, alors même qu'elle l'a validé en l'inscrivant dans le plan de développement du quartier. Ils omettent de rappeler que la municipalité n'était pas totalement favorable à la création d'un poste de santé à Khor, puisqu'elle écrivait dans le PDQ que « *la faible densité du quartier rend peu probable la réalisation de ce projet* » (*cf.* Chapitre 5. 3 p.157).

- **Le « vol » du projet par la municipalité :** le président du conseil de quartier et un représentant du comité de santé mettent en avant le caractère injuste et inacceptable de la récupération des acquis du comité de santé par la municipalité. « *Je sais que nous nous sommes battus, nous, le conseil de quartier pour mettre le poste de santé, la maternité. La mairie est venue le récupérer. Ils n'ont rien fait de ça* [ils n'ont pas contribué, ils ne nous ont pas aidés]. *C'est nous qui avons tout fait avec des relations à Dakar. C'est après* [seulement]*, qu'ils sont venus nous voir* […] *pour le mettre ailleurs.* […] *C'est-à-dire* [cela démontre] *que Khor n'est pas considéré. Celui qui se bat pour avoir quelque chose, vous prenez le train en marche et vous voulez dévier sa trajectoire initiale. Qu'est-ce que c'est que ces histoires-là* ! » (Président du conseil de quartier de Khor, 2013).

La stratégie de légitimation s'appuie donc sur un argumentaire mettant en avant l'utilité sanitaire, le caractère consensuel d'un projet émanant de la base et validé par la municipalité ainsi que la qualité du travail menée par les habitants pour le réaliser. Pour renforcer cela, des discours visant à disqualifier la position de la municipalité sont utilisés : incohérence des différents dispositifs de planification et l'opportunisme de la municipalité.

Dans le cadre des différents projets menés pour gérer la collecte et le traitement des déchets ménagers à Khor, l'opposition entre associations de quartier et municipalité se structure autour des périmètres de compétences et des normes environnementales. Le conseil de quartier de Khor en créant le GIE CETOM en marge du plan de nettoiement communal

remet en cause l'ordre dans lequel la municipalité planifie l'implantation des GIE CETOM dans les différents quartiers de la commune. Devancer l'action municipale permet, par ailleurs, de préserver un mode de collecte et de recyclage des déchets lié au mode de production des terres agricoles et résidentiel et incompatible avec la réglementation environnementale et sanitaire. Afin de sauvegarder l'autonomie de ce dispositif d'entretien de l'espace public vernaculaire, le GIE CETOM et le conseil de quartier s'allient successivement à deux partenaires de coopération : l'ONG ENDA, puis l'association en charge de la coopération bilatérale entre Saint-Louis et Lille (le Partenariat). Pour ce faire, le président du GIE CETOM et de la commission environnement du conseil de quartier, en lien avec la direction du GIE des maraîchers construit un discours et réalise une succession d'actions pour justifier du bien-fondé de son mode de fonctionnement aux yeux de ces partenaires. Cette justification s'appuie sur des arguments relevant du développement durable et de la bonne gouvernance :

- **l'efficacité économique :** le développement d'un GIE CETOM permettra de créer des emplois qui s'autofinanceront grâce à la valorisation des déchets en ressources commercialisables. Ils mettent en avant les effets positifs multiples du projet de biodigesteur puisque celui-ci contribuera à réduire une nuisance importante (les ordures de l'abattoir), produira des ressources pour le maraîchage (lixiviats et compost), favorisera l'accès à une source de gaz bon marché pour les résidents du quartier.

- **La réduction des nuisances environnementales :** la mise en place de structure de traitement des déchets réduira les nuisances liées à la présence de dépôts d'ordures. La production de gaz permettra par ailleurs de réduire l'utilisation de bois pour la cuisine et donc protégera la mangrove du quartier. Cette argumentation est renforcée par une action collective secondaire : l'opération de replantation de la mangrove en 2015. Le succès de cette opération interroge puisqu'elle a nécessité une forte main d'œuvre bénévole des habitants, alors même qu'elle ne correspond à aucune de leurs préoccupations dans le PDQ de 2000. Ce sont, par ailleurs, principalement des habitants éloignés de la mangrove qui y ont contribué. Cette opération "désintéressée" puisqu'elle ne correspond pas aux préoccupations des habitants, peut être interprétée comme une façon de montrer sa bonne volonté au bailleur, une contrepartie pour son aide dans l'édification du biodigesteur et une forme de compensation des nuisances produites par le remblayage des parcelles avec des déchets plastiques. En outre, elle ne

s'oppose pas au PDU puisque cette zone est planifiée comme une zone naturelle protégée.

- **Leur légitimité auprès des habitants :** les responsables associatifs omettent d'évoquer l'utilisation des déchets non putrescibles (plastiques) comme matériaux de remblai, ils insistent plutôt sur les formations qu'ils proposent pour faire changer cette habitude incompatible avec le développement durable. À ce titre, ils mettent en avant leur capacité à sensibiliser les habitants. En tant que membre à part entière de la communauté, ils seraient plus écoutés par les habitants qu'un expert extérieur.
- **L'illégitimité de la mairie :** La disqualification des actions municipales porte sur trois aspects. D'abord, les représentants associatifs évoquent le caractère **autoritaire** et **méprisant** des interventions municipales. Ensuite, ils insistent particulièrement sur **l'injustice** qu'ils subissent en tant que contribuables de la commune déplorant leur exclusion du bénéfice des prestations et actions des pouvoirs publics en comparaison avec leurs concitoyens du centre-ville. Enfin, ils reprochent à la municipalité sa **méconnaissance** des spécificités de leur territoire, qui se manifeste par des solutions standards inadaptées, alors que leurs propres projets intègrent mieux les différentes particularités du quartier et produisent des externalités positives dans de nombreux domaines : réduction de la pauvreté, protection de la mangrove, développement du maraîchage.

Ces deux exemples illustrent la stratégie des structures associatives locales pour améliorer leur pouvoir dans le jeu d'acteur de la planification et de la gestion de l'espace urbain. Face à l'opposition ou le peu d'investissement des autorités publiques, ils font le choix de s'adjoindre des alliés de poids : les partenaires de coopération. Pour ce faire, ils réalisent un ensemble d'actions visant à prouver leur légitimité aux yeux de ce partenaire. Cette légitimation passe par des discours argumentés pertinents soutenus par des actions exemplaires. Ils mobilisent des principes valorisés par le partenaire : développement durable, bonne gouvernance. Pour renforcer cette stratégie, ils construisent aussi des discours de délégitimation de la municipalité. Toutefois, leur planification s'arrête aux frontières du quartier et ne s'articule pas avec les autres échelles de la ville.

Au-delà du caractère contingent des argumentaires, plusieurs éléments récurrents transparaissent dans les discours des responsables associatifs locaux. Ces éléments structurent un référentiel de légitimité propre aux acteurs locaux : le travail bénévole assuré par les

habitants pour compenser les défaillances de l'action publique, les injustices ressenties en tant que contribuables exclues des investissements municipaux et l'expertise locale (connaissance des besoins de la population, des modes de fonctionnement interne, mais aussi capacité à faire accepter le projet à la population). Ils se présentent donc comme un partenaire efficace, une partie prenante incontournable.

Pour les partenaires en développement, le respect des principes de développement durable et de bonne gouvernance prime souvent face à la légitimité des acteurs publics et notamment leur périmètre réglementaire de compétences. Ainsi, la planification municipale et la collaboration avec les agences publiques sectorielles peuvent être niées dans certains cas de figure, sous prétexte de répondre à une demande communautaire. Ce mécanisme participe de l'hybridation des normes de production de la ville.

2. Les nouveaux quartiers : une cible pour le clientélisme électoral

Un deuxième mécanisme participe de cette délégitimisation de l'action publique. Les enquêtes auprès de la population et des représentants associatifs font ressortir un sentiment global de défiance qui se manifeste de plusieurs façons. Ils ont le sentiment que les élus agissent par opportunisme en investissant dans les quartiers les plus peuplés à la veille des élections. Selon certains, les décisions municipales sont aussi arbitraires que contradictoires : elles semblent favoriser la responsabilisation des habitants, mais tentent de freiner les projets portés par les associations.

L'absence d'intervention des pouvoirs publics (municipaux ou étatiques) dans les quartiers agricoles et en soutien à l'agriculture nourrit un sentiment d'injustice de la part des habitants et des membres actifs des associations locales. Ceux-ci mettent en avant l'inégalité de traitement entre les différents citoyens et les différents territoires et critiquent l'absence de réciprocité entre leurs contributions et l'assistance qu'ils attendent des pouvoirs publics.

> *« Il nous manque aussi la reconnaissance de l'État et de la commune parce qu'on entend toujours des financements, des milliards et des milliards qu'ils ont mis dans l'agriculture, mais pas pour nous. Si l'on est reconnu, on est suivi. Là où, nous savons que nous sommes limités, l'État devrait venir nous aider, nous pousser.* […]*On fait partie de la population ! On se débrouille, on fait des contributions à l'État et à la commune, alors pourquoi on n'est pas accompagné ? »*
> *(MS, maraîcher de Khor)*

« Comme je vous le disais : “‘nous sommes connus, mais nous ne sommes pas reconnus !”’. C’est ce que nous voulons changer ! Nous voulons qu’on nous donne nos droits et qu’on nous respecte aussi. Parce que tout le monde sait qu’à Saint-Louis, il y a le quartier de Khor, de Bango, de Khar Yallah qui cultivent. Mais, on cultive là-bas, mais si nous avons un problème, ce problème-là, si nous ne pouvons pas le régler nous-mêmes, nous sommes foutus ! L’État ne nous aide pas. Normalement, l’État devrait nous reconnaître. Et même si l’État ne nous aide pas, il devrait venir nous conseiller ! […]*Nos droits ! L’État est là, L’État est là pour tout le monde. Mais il y a des GIE qui sont à quelques kilomètres de Saint-Louis, mais parfois quand tu regardes la télé, tu vois des émissions où il y a des agents de l’État qui viennent les visiter, parfois il y a les ministres qui viennent les voir. Bon, peut-être pas des ministres. On n’a pas focalisé notre temps pour la visite d’un ministre, mais l’État doit nous envoyer des conseillers.* » (TS, maraîcher à Khor)

« Le maire de Saint Louis a une maison à Bango, mais il n’a rien fait pour nous. Ce sont les gens de Khor, Bango et Ngallèle qui l’ont élu, mais il n’a rien fait pour nous. Ce n’est pas bon. Le maire, c’est pour tout le peuple. Le maire représente le président, si l’on ne voit pas le maire, on ne voit pas le président. La maire doit aider la population, mais il n’a rien fait d’important ici. » (Entretien 11, retraitée de Bango)

« Les ordures, l’enlèvement des ordures ménagères. Bango doit être inscrit au même titre que les autres quartiers dans le programme de la mairie. On ne peut pas laisser comme ça, des populations qui payent des impôts, à la merci de GIE qui ne fonctionnent pas correctement. Il faut que la mairie prenne ça en charge » (Entretien 23, président du conseil de quartier de Bango).

Comme nous l’avons vu dans les exemples précédents, les associations de Khor ont une capacité importante à construire des projets séduisants pour des partenaires de coopération, mais les zones où les associations sont moins structurées, moins formées à rechercher des partenaires et à la production de projets compatibles avec les principes prônés par la coopération sont une cible pour le clientélisme électoral. Cette situation se retrouve principalement à Khar Yallah et à Bango Synthiane, deux localités d’urbanisation récente et illégale. À la différence de Khor, elles ne disposent pas d’un dense tissu associatif porté par des responsables en capacité de rechercher des partenaires en dehors de la sphère étatique. Il n’y a souvent qu’une seule association de développement dans ces zones rassemblant des personnes peu expérimentées. Les recherches d’aide passent alors par d’autres circuits que le celui de la coopération internationale. Ce sont les réseaux des militants politiques qui sont favorisés. Les réalisations sont ponctuelles et peu pérennes, mais permettent d’obtenir des suffrages lors des élections.

« [les politiciens] *viennent pour donner un soutien financier et ensuite on vote pour eux pour les élections* »
(entretien 22, membre de l'association de développement de Bango Synthiane, 2015)

« *C'est un député qui habite en centre-ville. C'est lui qui a financé la borne-fontaine. C'est un bon gars ! C'est un politicien, mais quand même, il est bien. Quand on l'a invité, il est venu, on lui a dit notre problème et il nous a dit : "'moi, je n'ai rien, mais tout de même, votre souci est mon souci !"' Quand il est parti, un an, deux ans même pas, il nous a amené ici, une borne-fontaine. Avant, les gens allaient jusqu'à Khor pour avoir de l'eau.* »
(AK, président de l'association de développement de Khar Yallah, 2013)

Le président du conseil de quartier de Bango (entretien 23) émet l'hypothèse que ce clientélisme des politiciens fragilise toutes velléités de mobilisation bénévole des habitants dans son quartier.

« *Les gens ne sont plus motivés à faire des activités où ils ne trouvent pas leur compte. Je le disais au maire : "'il n'y a que les politiciens qui peuvent mobiliser les gens. Parce que les gens sont tellement habitués à être mobilisés à coup de billets de banque quand les politiciens viennent. Et maintenant, si quelqu'un comme moi qui ne peux pas donner de billets les appelle, ils ne viennent pas"'. Ils ont l'habitude des motivations pécuniaires, il manque l'esprit civique.* »

Cette stratégie est peu utilisée à Khor et un représentant associatif déplore que les habitants de ce quartier soient peu introduits dans le milieu partisan.

« [Les gens d'ici] *si c'étaient des vrais militants politiques, les problèmes d'un million seraient rapidement réglés. Mais malheureusement, il n'y a pas de politiciens ici, c'est le problème.* »
(MD, responsable associatif à Khor, 2013)

3. La construction de nouveaux modes de fonctionnement

La diffusion de certains modes d'organisation allochtones constitue un dernier effet de ce mode de gouvernement. Les membres actifs des associations locales ont tiré des leçons sur les logiques de fonctionnement les plus efficaces.

Dans un contexte de compétition entre les différents territoires, la mobilisation des pouvoirs publics et des partenaires en développement passe par un travail de communication important. Les responsabilités de la municipalité envers son territoire ne sont mises en œuvre

qu'envers ceux qui le demandent, en particulier dans les zones qui présentent peu de poids électoral.

> *« C'est un quartier qui n'est pas trop peuplé. Il n'a pas un poids électoral aussi écrasant que les autres. C'est un quartier où les gens passent sur la nationale à 100 à l'heure sans prendre le temps de regarder. Donc il y a beaucoup de facteurs qui font que la mairie, si elle n'est pas secouée, elle ne s'intéressera pas à ce qui s'y* passe. […] *C'*est *ça, c'est mon combat. Khor est tellement proche de Saint-Louis et tellement loin de Saint-Louis ! Moi je veux que Khor soit dans les préoccupations centrales de la municipalité. Si ma politique n'aboutit pas, je vais passer à l'activisme ! convoquer les télévisions, faire des matchs. Beaucoup d'autres façons de faire. Surtout, d'autres outils permettant d'attirer l'attention. Ce n'est pas méchant, mais c'est la seule façon d'attirer l'attention. »* (KD, président du conseil de quartier de Khor)

> *« Nous aussi, on doit se faire entendre. Est-ce qu'on l'a fait ? Ce n'est pas la responsabilité de tous les maraîchers de le faire, c'est au président et à son entourage. C'est eux qui doivent communiquer sur les maraîchers, si ce n'est pas fait, ça pose des problèmes ! C'est pourquoi je dis que c'est une responsabilité partagée. C'est à nous de communiquer et à l'État et la Commune de nous aider, parce que dans tous les cas, l'État et la commune, ils savent que nous sommes là. »* (MS, maraîcher de Khor)

> *« C'est pour toutes ces raisons-là que nous nous sommes réunis, nous avons discuté, discuté. Nous en avons conclu, qu'il nous fallait faire quelque chose. Et la chose la mieux indiquée était de nous regrouper pour faire entendre notre voix. C'est ce que nous essayerons de faire. »* (TS, maraîcher de Khor)

De ce fait, le choix du président d'une association est fondamental, car il doit avoir les qualités d'un bon porte-parole. Ainsi, un maraîcher déplore que les anciens présidents du GIE des maraîchers ne s'investissent pas dans la recherche de partenaires extérieurs préférant résoudre temporairement les problèmes sur leurs fonds propres. De cette expérience, il tire la leçon suivante :

> *« Ces patrons-là et ces millionnaires, ils ne vont pas solliciter l'État, c'est ça le problème. C'est ça notre grand problème. À chaque fois qu'on désigne un bureau, on désigne comme responsable quelqu'un qui a de l'argent, il a des noms, on pense qu'avec ce gars-là, ça va marcher. C'est pourquoi il y a des retards, parce que ce ne sont pas des gars qui vont solliciter L'État pour qu'il vienne nous aider. Si j'ai de l'argent, je ne vais pas demander à L'État de m'aider, L'État va dire : "mais toi, tu as de l'argent, selon ton impôt tu nous dois tant, donc toi, tu n'as pas de problèmes !". Une personne comme ça, elle ne peut pas nous faire connaître.* […] *Quand le président c'est un millionnaire, si l'on a des difficultés, on lui dit, on est en panne, il fait sortir quelque chose.*

Donc avec ce genre de responsables on n'est pas connu. On perd du temps avec ce genre de responsable. Même le président actuel, c'est un professeur de géographie, donc il n'a pas beaucoup de temps pour ces choses, il ne veut pas aller mendier ou demander parce que c'est déshonorant. » (MS, maraîcher de Khor)

La communication doit aussi être faite auprès des bénéficiaires des projets. La circulation de l'information est très valorisée par les habitants de Khor.

« Quand on est président aussi, il faut savoir négocier. Son problème c'était un problème de communication. Il ne communiquait pas et quand les gens étaient devant lui, il ne savait pas leur parler. »
(MD, instituteur à Khor)

« Le président c'est un gars bien, je le connais, mais il est trop têtu, il ne veut pas discuter avec les gens »
(IK, retraité à Khor)

« Le président à l'époque, il n'a pas vraiment su expliquer aux gens »
(KD, président du conseil de quartier de Khor)

Les modes de fonctionnements des organisations associatives font aussi l'objet d'un retour d'expérience : les services collectifs assumés par les associations locales et le conseil de quartier doivent être professionnalisés. Ils ne peuvent être confiés à des bénévoles, pour plusieurs raisons : d'une part le risque que les bénévoles se servent dans la trésorerie et d'autre part, parce que ce travail est trop compliqué et doit être fait à temps plein méritant ainsi, une plus grande reconnaissance. La professionnalisation de ces organismes communautaires de base passe par l'emploi de salariés : « *Je dis toujours que dans toute chose où il y a une cotisation, il ne doit pas y avoir de bénévoles ! Le bénévolat, non ! S'il y a cotisation, il y a financement, alors pas de bénévolat, on paye ! Il faut payer les gens, le bénévolat, c'est ce qui amène les problèmes ! On paye les gens.* » (MS, maraîcher de Khor).

Face à l'échec de certains projets dû directement à l'absence d'arbitrage lors de conflits interpersonnels internes aux quartiers, certains responsables associatifs se font adeptes d'une privatisation de certains équipements.

« *Moi, ce que je préconise, c'est une privatisation. Une gestion privée avec des textes revisités pour organiser réellement la production. Pour que les gens qui ne cotisent pas soient écartés ! Si l'on gère d'une main de fer pendant 6 mois 1 an, les choses rentreront dans l'ordre.* »
(BK, ex-président du GIE des maraîchers)

« *Pour moi, les seules perspectives du GIE seraient de mettre un privé ! Une gestion privée, un partenariat privé. Quelqu'un qui a les moyens de rénover la*

station et de se charger de la gestion. Il distribue l'eau aux maraîchers et facture. Seul un privé peut organiser ça. Il facture au coût réel. […] un privé prendra des gardiens pour surveiller et des agents de recouvrement. Comme c'est un GIE dominé par l'indiscipline, il lui faudra agir juridiquement contre les mauvais payeurs. » (KD, président du conseil de quartier de Khor)

Enfin, certains sont critiques vis-à-vis des intervenants extérieurs. Ils remettent en cause les compétences des ONG à la suite des échecs des projets d'ENDA (centre de compostage et réseau d'assainissement non conventionnel) et font l'hypothèse de détournement de fonds.

« Donc ce projet a débuté, mais tout reste à faire. Parce que… c'est un projet ENDA. Est-ce qu'ils n'ont pas mangé l'argent ? Je ne sais pas. En tout cas, ça reste, ce n'est pas allé jusqu'au bout ».
(KD, président du conseil de quartier de Khor)

Par ailleurs, ils critiquent la conditionnalité organisationnelle des aides, vécue comme une ingérence dans les affaires locales.

« *Quand on aide les gens, il faut leur donner l'indépendance de s'organiser* [il faut les laisser choisir leur mode d'organisation] »
(MS, maraîcher de Khor)

« Il y a beaucoup d'ONG qui ne nous aident pas. Elles nous connaissent, mais elles savent que nous ne travaillons pas en communautés. C'est pourquoi elles nous ignorent. Si, nous formions une communauté, automatiquement, si nous frappions à leur porte, ils nous diraient d'entrer »
(TS, maraîcher de Khor).

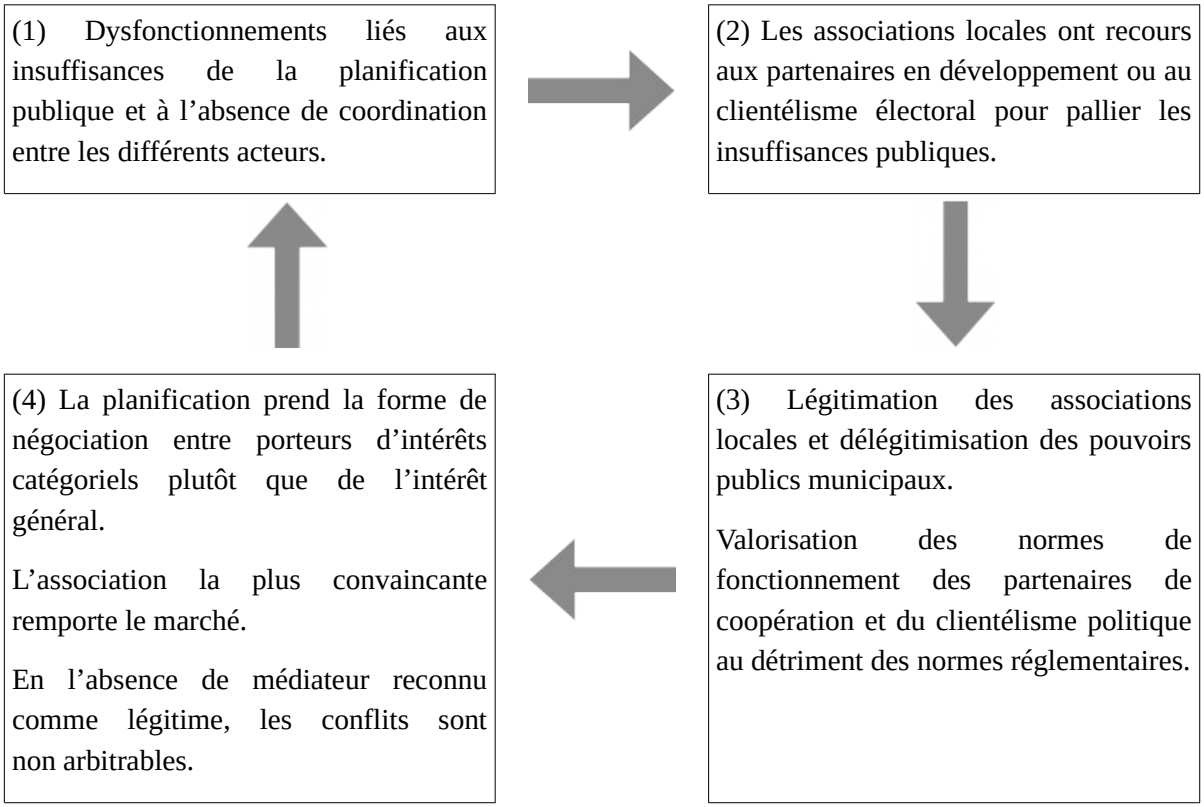
À travers cette stratégie, les associations locales réussissent à mettre en œuvre des projets d'aménagement et de gestion de leur quartier qui répondent aux préoccupations des habitants en matière de qualité du cadre de vie. Elle permet ainsi de faire reconnaître *de facto* les fonctions résidentielle et agricole du quartier. Ainsi, si ces fonctions sont niées dans la planification communale et dans les actions des différentes agences de l'État, le recours au partenaire de coopération ou au clientélisme électoral permet de les réintégrer. L'agriculture urbaine apparaît ainsi comme un objet très valorisé par la coopération internationale puisque tous les projets d'assainissement liquide (mini-égout) et solide (GIE CETOM) intègrent un volet agricole. La présence d'agriculture dans un quartier apparaît donc pour les associations locales comme un facteur favorisant l'obtention de soutien extérieur. Elles construisent donc des projets répondant à la fois aux attentes des habitants et aux principes et normes valorisés par les organismes de coopération.

Ces stratégies ont permis aux acteurs locaux de compenser dans une certaine mesure l'insuffisance des investissements publics et l'opposition de la municipalité à certains de leurs projets. Cependant, elles ont participé à rendre illégitimes la municipalité et, plus largement, les institutions publiques. Ainsi, les conflits entre les différents acteurs finissent par être arbitrés par les bailleurs.

Conclusion de chapitre : Des dispositifs qui révèlent un processus de délégitimation des acteurs publics

Dans un contexte sénégalais où la production de la ville passe « *d'un chef d'orchestre tout puissant à une multitude d'acteurs* » (Piermay & Sarr, 2007, p. 13), la planification semble donc être le résultat de négociations parfois conflictuelles entre des porteurs d'intérêts catégoriels, plutôt que le résultat d'un gouvernement au nom de l'intérêt public du ressort de la réglementation, des collectivités territoriales ou de l'État. L'analyse détaillée des interactions entre les différents protagonistes de la production de la ville met en évidence un cercle vicieux (*cf.* Figure 11. p.207) entre dysfonctionnement et délégitimation de la norme réglementaire et des acteurs publics (Chauveau *et al.*, 2001, p. 154). Ces analyses rejoignent les conclusions générales de Michel Leclerc-Olive (Leclerc-Olive, 2003) et, pour le contexte africain anglophone plus spécifiquement, de Sylvy Jaglin (Jaglin, 2006).

Figure 11. Le cercle vicieux de la délégitimisation de l'État



Considérons les différents dispositifs analysés non pas comme de simples transferts techniques et financiers, mais aussi comme « *une tentative de transfert de structures et de modes d'organisation (ou transfert de technologies sociales)* » (Olivier de Sardan, 1993, p. 6). Il apparaît alors que ce mode de gouvernament de la ville favorise : une inégale intervention de l'État dans le territoire communal source d'injustices spatiales durement ressenties, une compétition entre quartiers et des mécanismes conflictuels qui mettent en échec les projets en l'absence de régulation publique. Les responsables associatifs locaux en tirent des leçons qui témoignent d'une diffusion d'un régime de vérité libéral : défiance envers les interventions des pouvoirs publics, valorisation des opérateurs privés à but lucratif, privatisation des équipements collectifs. Le discours du maire accompagne ce glissement vers la privatisation en promouvant la création d'un comité d'investisseur privé (Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, 2010). Toutefois, cette pensée n'est pas unanime, car les responsables associatifs valorisent plutôt la participation et l'expertise des habitants et critiquent les interventions non concertées des ONG.

Conclusion de Partie

Les quartiers agricoles, à l'origine occupés par des équipements encombrants et différentes activités primaires qui cohabitent de manière relativement harmonieuse sont, depuis une vingtaine d'années, le théâtre d'un fort étalement urbain caractérisé par une extension de l'espace résidentiel. Les autorités publiques peinent à anticiper cette mutation. Les quartiers agricoles demeurent gérés par les agences d'État comme des espaces de servitude des équipements dont elles ont la charge et cela au détriment de la qualité du cadre de vie des résidents. Si la municipalité acquiert de nombreuses compétences en matière d'aménagement et de gestion de l'espace urbaine à la faveur de la décentralisation en 1996, son action se caractérise par des décalages importants entre l'urbanisation réelle de l'aire communale et ses interventions. Celles-ci se concentrent, en effet, sur l'amélioration des quartiers centraux densément peuplés et vulnérables aux risques d'inondation et d'érosion côtière. Les quartiers agricoles sont ainsi perçus par les autorités municipales comme des réserves foncières destinées à accueillir les mouvements de desserrement de la population du centre-ville et les équipements métropolitains. Les activités agraires qui y sont menées ne sont pas perçues comme un axe de développement économique par la municipalité. La création de lotissement à Ngallèle, en interdisant l'accès des plus pauvres au foncier, n'a fait que renforcer l'urbanisation informelle des quartiers agricole. Sous l'impulsion de partenaire de coopération, la municipalité favorise la création de conseils de quartier à partir de 1995. Ces structures qui fédèrent les différentes associations d'un quartier se voient attribuer officiellement un rôle d'animation et de coordination des projets de développement du quartier défini par une méthode participative. Le système de gouvernement qui se met en place reconnaît *de facto* le rôle des associations locales qui, en dehors de la sphère publique, régulaient l'urbanisation. La planification et la gestion des quartiers prennent alors la forme d'un ensemble peu coordonné de projets mis en œuvre par des assemblages composites d'acteurs : associations locales, agences de l'État, services municipaux et partenaires de coopération.

La réussite de ce nouveau mode de gouvernement est mitigée. Le conseil de quartier de Khor, un des premiers mis en place, met en œuvre de nombreux projets entre 2000 et 2015, tandis que le conseil de Bango, institutionnalisé tardivement en 2010, peine à assurer sa fonction. L'objectif d'intégrer les habitants à la planification de leur quartier semble faire long feu, puisque, ce ne sont pas tant les projets qui répondent à des préoccupations largement

partagées par les habitants qui aboutissent que des projets simples à mettre en œuvre. À Khor, les projets les plus difficiles, ceux dans lesquels doivent interagir de nombreux acteurs différents, aboutissent souvent à des échecs faute de coordination et de régulation entre des acteurs pluriels. Il s'ensuit des tensions débouchant parfois sur des conflits entre acteurs.

Les problèmes de répartition des compétences trouvent leur origine dans des vides juridiques ou des chevauchements de compétences entre plusieurs acteurs qui entrent alors en concurrence. Ainsi, si l'assainissement liquide collectif est à la charge de l'ONAS, une agence d'État, et l'assainissement individuel à la charge des ONG, des entreprises locales de curage des fosses septiques ou de GIE de quartier, qu'en est-il des réseaux collectifs non conventionnels (mini-égouts) mis en place par l'ONG ENDA ? L'absence de coordination entre l'ONG et l'ONAS et l'absence de préparation de l'exploitation de ces réseaux expliquent l'échec de ce projet à Khor. L'ONAS refuse de récupérer la charge de l'exploitation d'un réseau qu'elle n'a pas conçu et qui ne correspond pas à ses normes techniques.

À l'inverse, la planification de l'implantation des équipements sociaux de base (école, poste de santé) relève de la municipalité, mais est aussi inscrite dans les plans de Développement de Quartier portés par les associations locales. Le projet retenu est celui qui à la faveur du bailleur de fonds. C'est ainsi que le comité de santé de Khor obtient le soutien de l'ONG Plan International pour construire un poste de santé à Khor malgré la volonté municipale d'implanter cette structure dans un quartier plus densément peuplé. Dans ce cas, c'est la motivation des membres du comité de santé qui semble avoir prévalu sur la planification sanitaire municipale.

Ces conflits de compétences entre acteurs publics et acteurs communautaires semblent arbitrés par le bailleur au nom de ses propres normes (développement durable, bonne gouvernance, projets communautaires) qui viennent s'imposer celles des pouvoirs publics : normes techniques pour l'assainissement non conventionnel, normes de planification pour le poste de santé.

En conséquence, les associations de quartier développent des stratégies visant à se rendre plus légitimes aux yeux des partenaires de coopération. Dans le cadre du projet de construction d'un poste de santé, c'est le caractère communautaire d'un projet « émanent de la base » et l'efficacité du comité de santé qui l'ont rendu plus légitime que la municipalité aux yeux du partenaire. La mise en place du GIE de collecte des déchets ménagers de Khor

illustre mieux encore cette stratégie. Elle se manifeste par un discours des responsables associatifs justifiant le bien-fondé de leur projet au nom de principes valorisés par les partenaires de coopération qu'ils sollicitent. Cette stratégie permet au quartier de Khor d'obtenir des appuis que les pouvoirs publics lui refusent et de mettre en œuvre le projet de développement que ses habitants ont élaboré. Le mode de gestion des déchets à Khor est particulièrement bien intégré au quartier puisqu'il produit de nombreuses externalités positives. S'il propose un mode de fonctionnement plus intégré que le format conventionnel des GIE CETOM promu par la municipalité dans son plan de salubrité urbaine (1999), il ne réspecte cependant pas à la réglementation environnementale et sanitaire. L'intérêt catégoriel des habitants de Khor prend le pas sur les objectifs de protection de l'environnement porté par la réglementation sénégalaise. Par ailleurs, ce mode de fonctionnement participe à discréditer la municipalité, puisque pour renforcer leur légitimité aux yeux du bailleur, les associations locales produisent des discours disqualifiant de l'autorité publique.

Jeter le discrédit sur l'autorité publique devient particulièrement problématique lorsqu'un projet d'aménagement fait l'objet d'une controverse entre les « bénéficiaires » eux-mêmes. C'est le cas du projet de modernisation de l'adduction en eau de maraîchers de l'aqueduc Bango Khor. Ce projet a été abandonné en 2012. La faiblesse de la concertation explique certaines oppositions au projet, qui ont pris corps dans un groupe d'opposants menacés par le projet. La modernisation aurait fragilisé une position stratégique qu'ils occupent dans le GIE. Ainsi, la construction de discours faisant référence à des principes généraux relevant du développement durable ou de la bonne gouvernance n'est que la partie émergée de l'iceberg des controverses qui secouent ces différents projets d'aménagement et de gestion de l'espace urbain. L'analyse approfondie du projet de modernisation de l'adduction en eau montre l'importance des conflits d'intérêts catégoriels. Dans cette situation, ni le GIE ni le bailleur ne sont pas en mesure d'assurer la médiation entre ces différents porteurs d'intérêts. La légitimité de la municipalité étant déjà discréditée, elle ne peut proposer son arbitrage. Elle refuse en outre d'assumer ce rôle, car le projet s'oppose à sa propre planification projetant la disparition de l'aqueduc dans le PDU.

Ainsi, la comparaison et l'analyse de quatre projets majeurs d'aménagement et de gestion des quartiers agricoles permettent de comprendre comment sont gouvernés ces espaces en marge de la planification urbaine. D'une part, il n'y a pas de planification dans ces espaces. Les projets s'entrechoquent, les acteurs s'opposent et malgré la volonté affichée de construire des programmes de développement de quartier participatifs, dans les faits, les

réalisations dépendent surtout de la capacité des associations locales à saisir les opportunités de financement qui passent à leur portée et d'éviter que d'autres les saisissent à leur place. Plutôt qu'une coordination assurant la coopération entre les différents acteurs de la gouvernance urbaine, il s'agit plutôt d'une compétition généralisée entre territoire et entre acteurs.

D'autre part, les antagonismes qui émergent nécessairement entre différents acteurs et groupes d'habitants porteurs d'intérêts catégoriels ne peuvent être arbitrés. Aucun acteur n'est reconnu comme légitime pour effectuer la médiation de manière juste. La municipalité est perçue comme inefficace, opportuniste et partiale. La décision finale semble alors tranchée par le partenaire technique et financier principal au nom de ses propres normes et valeurs, en fonction de la connaissance souvent partielle qu'il s'est faite du milieu dans lequel il intervient.

Ce mode de maîtrise de l'urbanisation peu coordonné conduit à discréditer les institutions publiques nationales et à valoriser, en contrepartie, les interventions d'acteurs extérieurs, la privatisation de certains services et la mise en concurrence des territoires au sein même de la ville. Par ailleurs, en l'absence d'acteur reconnu comme légitime pour arbitrer les conflits qui émergent nécessairement de ce type de fonctionnement, les projets les plus ambitieux de maîtrise de l'urbanisation échouent. Cela favorise alors assujettissement des habitants au clientélisme électoral ou aux intervenants de l'aide internationale au développement, lui-même facteur d'incohérence et de dysfonctionnement comme nous venons de le montrer. C'est par cet ensemble de mécanisme que se fragilise « *du même coup la maîtrise locale, la cohérence et l'efficacité des politiques publiques* » (Piveteau, 2005, p. 91).

Partie 3
Des quartiers agricoles inégalement propices aux mobilisations

Les quartiers agricoles comme contextes de micro-mobilisations

Introduction de partie

La partie précédente interroge les jeux de pouvoir entre les différents acteurs de la planification et de la gestion de l'espace urbain. Elle a permis de mettre en évidence le rôle central des associations locales dans l'initiation et la mise en œuvre de programmes d'interventions visant à améliorer le cadre de vie et d'activité des résidents. Les associations locales contrebalancent la faiblesse ou l'opposition des intervenants publics grâce au recours stratégique à l'appui d'acteurs exogènes (partenaires de coopération publique étrangers ou ONG). Centrer l'analyse sur les interactions entre acteurs institutionnels permet de comprendre le contenu des dispositifs d'aménagement et de gestion, ainsi que leurs réussites ou échecs relatifs. Toutefois une question demeure sans réponses. Pourquoi, le quartier de Khor semble produire plus de projets que Bango ? Comment expliquer une telle disparité ?

La partie précédente suggère quelques pistes de réponse. Le conseil de quartier de Khor a été institutionnalisé plus précocement que celui de Bango. Il a été mis en place lors d'une courte période où la municipalité, avec l'appui de l'association le Partenariat, soutenait la planification participative à l'échelon du quartier. Les associations ont de ce fait bénéficié de formation à la recherche de partenaires, à la construction de projet de développement et d'une légitimité ancienne aux yeux des partenaires. Toutefois, si le conseil de quartier de Khor a été un des premiers à être institutionnalisé dans le cadre du PRADEQ, c'est parce que l'Agence de Développement Communal et le Partenariat Lille/Saint-Louis ont jugé que le terrain était favorable pour les premières expérimentations de plan de Développement de Quartier. Le diagnostic de quartier ne tarit pas d'éloges sur le dynamisme des associations locales et sur la forte implication des habitants : 73 % des habitants de Khor seraient membres d'une

association en 2000 (ADC Saint-Louis, 2000, p. 43). À l'inverse, Bango semble souffrir d'une faible mobilisation collective. L'ADC note que « *l'association offre plutôt une couverture aux besoins individuels et ne constitue pas toujours un espace organique de promotion de la collectivité* » (ADC Saint-Louis, 2010, p. 41). Leurs actions sont cloisonnées et elles peinent à coopérer pour mettre en œuvre un programme d'action collective.

Il est apparu au cours de l'analyse des projets de développement que la participation des habitants à la mise en œuvre des projets est particulièrement sollicitée par les partenaires. La réussite de ces projets est souvent fonction de la mobilisation – bénévole – des habitants des quartiers. Ils doivent intervenir lors des réunions de diagnostics participatifs, s'engagent à participer aux actions programmées dans le plan de Développement de Quartier, ils offrent leurs forces de travail pour la construction ou la rénovation d'équipements, participent aux financements sur leurs deniers propres, etc. Ainsi, les habitants des quartiers agricoles, qu'ils y résident ou y travaillent, sont des acteurs à part entière de ces projets.

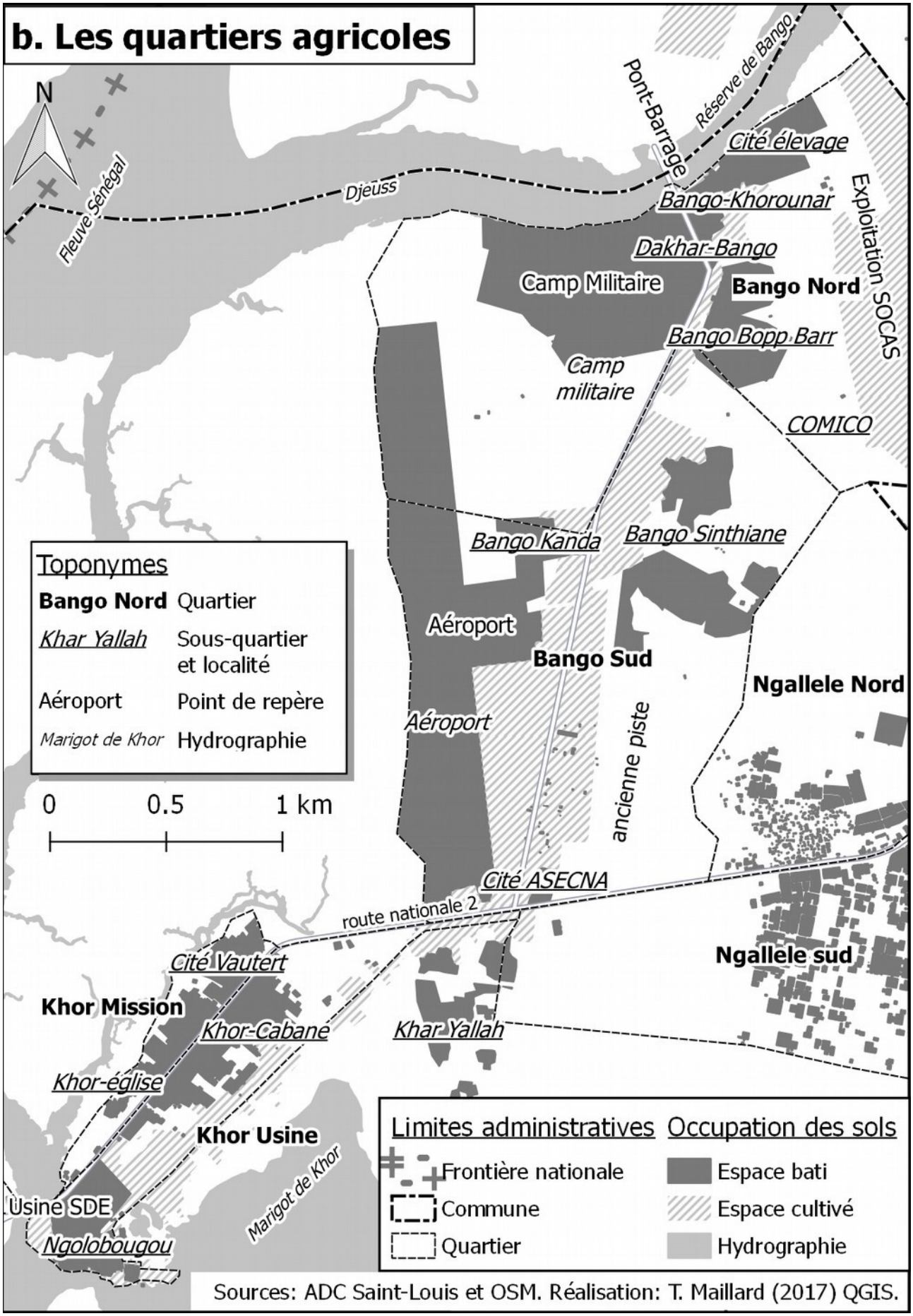
De ce fait, la réussite d'un projet dépend souvent de la capacité de ses initiateurs à convaincre les habitants d'y participer concrètement, de se mobiliser pour le mettre en œuvre. Pour résumer, si cette première approche par les chroniques de dispositifs permettait d'identifier les leviers et les freins présents dans les interactions entre les protagonistes officiels des différents projets étudiés, elle ne donnait que peu d'informations sur les conditions d'engagement des habitants dans la mise en œuvre de ces actions. Pourquoi certaines catégories d'habitants sont-elles plus actives que d'autres ? Au nom de quels motifs s'engagent-ils ? Avec quelles ressources ?

Ainsi, dans un contexte où les investissements publics sont faibles en termes de main-d'œuvre et de financement, et où priorité est donnée aux équipements métropolitains plutôt qu'au cadre de vie des résidents, la réussite des projets locaux passe par la mobilisation de la main-d'œuvre bénévole des habitants, ainsi que leur participation financière (*cf.* réhabilitation de l'aqueduc en 2008, replantation de la mangrove en 2015). Par ailleurs, au vu des désaccords observés entre différentes catégories de "bénéficiaires" des projets, la réussite d'un projet découle aussi de l'importance donnée à la concertation et à la négociation entre les différentes catégories d'habitants. En l'absence d'acteurs reconnus comme légitimes pour arbitrer le débat, l'absence de consensus entre les bénéficiaires aboutit fréquemment à un échec du projet (*cf.* le projet de modernisation de l'adduction en eau des maraîchers en 2009). Partant, la réussite d'une politique de planification et de gestion locale passe par la

mobilisation des ressources des habitants et par la capacité à susciter leur adhésion et leur implication dans les différents projets.

Cette dernière partie de thèse traite de la mobilisation des habitants au sein de leur quartier en interrogeant les facteurs tant territoriaux qu'individuels qui font de certains territoires des contextes plus favorables à la mobilisation collective que d'autres.

Carte 16. Les quartiers agricoles de Saint-Louis



Chapitre 8. Comprendre la construction des discours et la diffusion des représentations

Cette dernière partie s'appuiera donc sur une analyse détaillée des ressources et représentations des habitants dans chacun des quartiers. Il ne s'agit pas de juxtaposer les monographies, mais plutôt d'analyser en profondeur chacun des territoires pour, par leur comparaison, en comprendre les disparités de mobilisation. Mettre en évidence les facteurs de mobilisation permettra, ainsi d'entreprendre une réflexion sur ce que peut être un territoire de mobilisation. Cette analyse s'appuie principalement sur des entretiens menés en 2013 et en 2015 avec les habitants. L'analyse thématique a mis en évidence six types de discours sur le quartier agricole (*cf.* Tableau 17. et Tableau 18.p.216-217).

Tableau 17. Types de discours et thèmes principaux

Type	Composition thématique récurrente du type de discours
Néo-résidents isolés E = 16 personnes	Discours très **hétérogène** → insiste sur la description d'un paysage proche qui contraste avec les expériences résidentielles antérieures : - ordures, inondations à Khor (9) - paysage arboré et élevage à Bango et Khar Yallah (7) → Le jardin non mentionné (7) ou seulement comme un lieu d'approvisionnement (9) **Remarque :** les trois néo-résidents de Ngolobougou ont un discours qui tend à se rapprocher de celui des "*résidents de longue date de Khor*".
Jardiniers du dimanche E = 3 personnes	Discours homogènes: → insiste sur le caractère naturel du paysage (verdure, absence de pollution, faune sauvage) et ses qualités esthétiques qui contrastent avec leur cadre de vie citadin antérieur. **Remarque :** le plus ancien insiste particulièrement sur ses difficultés de cohabitations avec le voisinage (cambriolage, divagation du bétail). Son discours est particulièrement négatif.
Jardiniers allochtones professionnels E = 11 personnes	Discours très homogène : → Difficultés professionnelles quotidiennes des agriculteurs (11) **Remarque :** les trois plus anciens tendent à présenter l'agriculture non plus comme une source de revenus pour eux-mêmes, mais comme un facteur de développement économique pour l'ensemble du quartier. À ce titre, leur discours tend à se rapprocher de celui des "*résidents au voisinage des vergers*".

Tableau 18. Types de discours et thèmes principaux (suite)

Type	Composition thématique récurrente du type de discours
Résidents au voisinage du camp militaire E = 5 personnes	Discours homogène: → ne mentionnent pas l'agriculture, mais insistent sur les difficultés des pêcheurs (3) → Insiste sur le chômage et les difficultés économiques des habitants du quartier, l'expatriation des hommes (5)
Résidents au voisinage des vergers E = 11 personnes	Discours homogène : → l'agriculture comme source d'emplois et de revenus pour le quartier (9) → Évoque les vergers sources d'ombre et de fraîcheur (7) et l'aqueduc comme source de nuisances (11) → Insiste sur le chômage et les difficultés économiques des habitants du quartier l'expatriation des hommes (8)
Résidents de longue date de Khor E= 15 personnes	Discours homogènes → L'agriculture comme élément fondamental de la qualité de vie dans le quartier (15) → Les difficultés d'accès à l'eau pour les maraîchers (13) → Le maraîchage comme source de travail et de revenus pour le quartier (14)

La comparaison de ces discours avec les caractéristiques socio-économiques, le degré de sociabilité et l'ancienneté de fréquentation du quartier permet de comprendre comment ils se construisent (*cf.* Tableau 19. p.221). Il s'agit de distinguer ici, ceux qui découlent de la perception individuelle du quartier de ceux qui sont construits par les interactions sociales et témoigneraient donc de la diffusion d'une représentation commune. Les premiers seraient hétérogènes, car très dépendants des caractéristiques socio-économiques et de la localisation de l'individu, tandis que les seconds seraient plutôt homogènes, car liés à un fort degré de sociabilité dans le quartier. Les types de discours recueillis présentent trois trajectoires de construction : ceux qui découlent exclusivement de la perception individuelle, ceux qui découlent d'une expérience similaire échangée dans le cadre d'une sociabilité limitée, et enfin celui qui découle d'interactions entre des catégories d'habitants différents.

Tout d'abord, deux types de discours découlent directement de la perception individuelle du quartier : les néo-résidents isolés et les jardiniers du dimanche. Ils ont peu de points communs et insistent plutôt sur les singularités du paysage proche du lieu de résidence. Les éléments évoqués sont principalement des objets et phénomènes visibles qui contrastent fortement avec le cadre de vie antérieur : la présence d'objets évoquant la nature (arbres, animaux), le mauvais entretien de la voirie, les dépôts d'ordures. Ces discours découlent directement du paysage perçu et sont marqués par une certaine incompréhension et une

défiance pour un environnement tant physique que social qui n'est pas familier. Toutefois, pour les nouveaux résidents les plus anciens, cette représentation du quartier évolue. Soit elle se dégrade et l'individu s'enferme dans son espace domestique, soit elle s'améliore et son discours tend à ressembler de plus en plus à celui des autres résidents du voisinage. Il est ainsi possible d'identifier un processus de familiarisation caractérisé par une sociabilité plus forte.

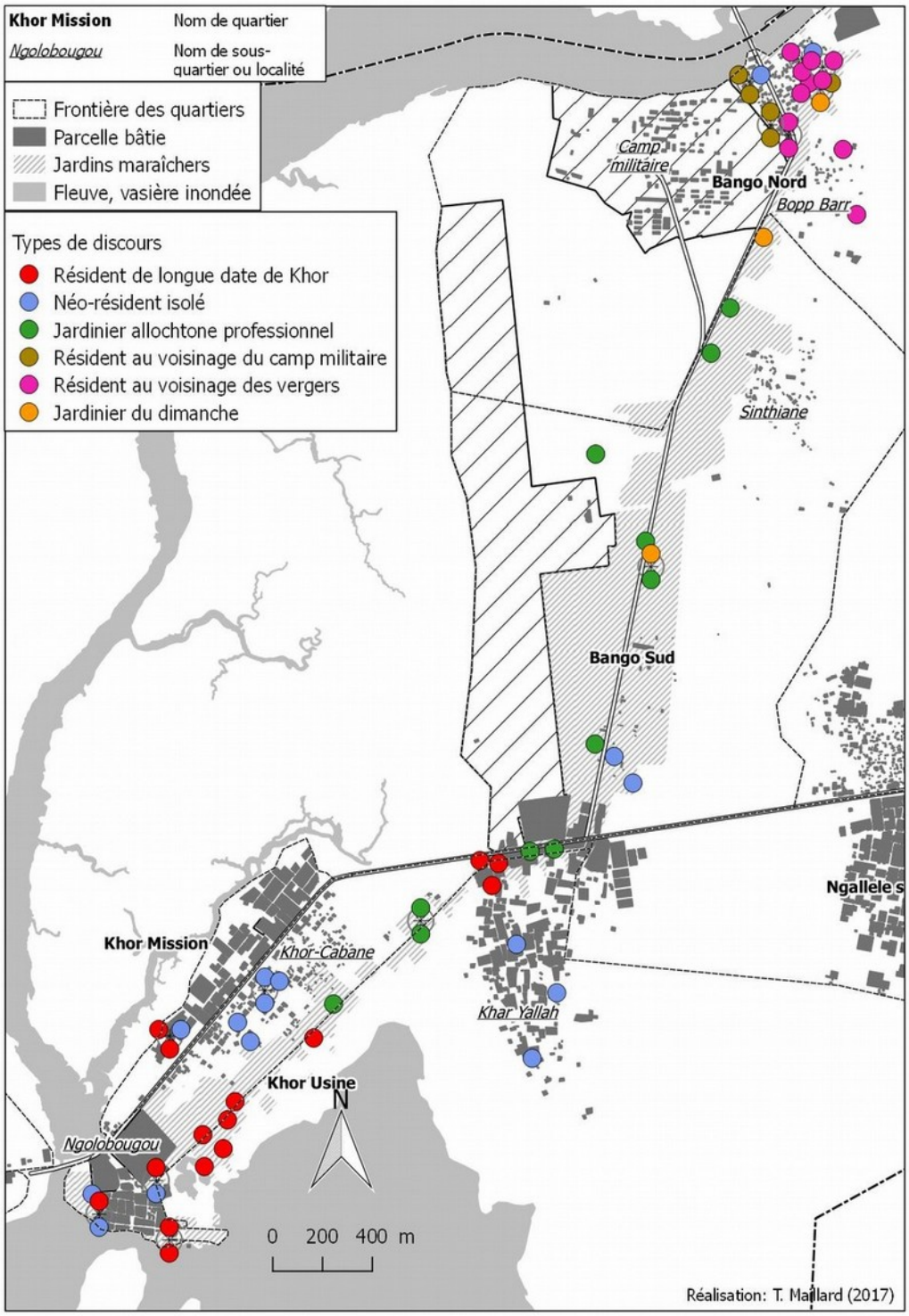
Ensuite, Trois types de discours découle d'expériences similaires échangées dans le cadre d'une sociabilité limitée : les jardiniers allochtones professionnels, les résidents au voisinage du camp militaire et ceux au voisinage des vergers à Bango. Chacune de ces catégories présente des contenus très homogènes. Ils sont caractérisés par l'accent mis sur les difficultés socio-économiques et évoquent très peu le paysage visible. Les jardiniers insistent sur les pénuries d'eau pour l'irrigation, les deux autres décrivent surtout le chômage, l'absence d'activité et l'enclavement du quartier par rapport au centre-ville. Ces discours s'expliquent par l'homogénéité des caractéristiques socio-économiques de leurs porteurs, ce sont toutes des personnes en situation économique précaire. Ils se diffusent à travers des interactions sociales de voisinage proche (discussion sur le pas de la porte entre voisins) et un entre-soi dans le cas des jardiniers.

Enfin, un dernier type de discours semble principalement découler d'interactions sociales entre des catégories d'habitants différents : les résidents de longue date de Khor. Son contenu est très homogène malgré des caractéristiques socio-économiques hétérogènes. L'accent est mis sur le rôle fondamental du maraîchage dans l'identité et la qualité de vie dans le quartier. Les caractéristiques du quartier évaluées positivement sont systématiquement rapportées au maraîchage. Ce type de discours est construit par une expérience commune et ancienne du quartier de Khor et diffusé à travers un dense réseau de sociabilité. Il s'agit là, d'un cas de construction d'un discours commun, d'un processus d'attribution collective revendiquant la pérennisation du maraîchage et irriguant toutes les catégories sociales.

La cartographie des individus porteurs de ces différents types de discours donne la possibilité d'appréhender l'homogénéité de la répartition spatiale des représentations et des catégories sociales d'habitants (*cf.* Carte 17. p.220). Les caractéristiques de chacun des groupes permettent en outre de comprendre les formes de sociabilité dans ces différents espaces. Ainsi, au sud-ouest, le quartier de Khor semble marqué par une forte sociabilité entre les habitants de longue date quelle que soit leur catégorie sociale (en rouge) et un relatif isolement des néo-résidents (en bleu clair) et des jardiniers allochtones (en vert). Cette zone constitue une aire importante de diffusion d'une représentation commune. À l'opposé, le

quartier de Bango-Nord se caractérise par la coprésence de quatre types de discours bien distincts qui se diffusent dans les limites restreintes du voisinage immédiat. L'espace situé entre ces deux pôles se caractérise par la superposition de discours très hétérogènes portés principalement par des personnes isolées (les jardiniers du dimanche en jaune, les néo-résidents en bleu clair) ou interagissant seulement avec des individus de la même catégorie sociale (les jardiniers allochtones en vert).

Carte 17. Types de discours recueillis lors des entretiens menés en 2013 et 2015



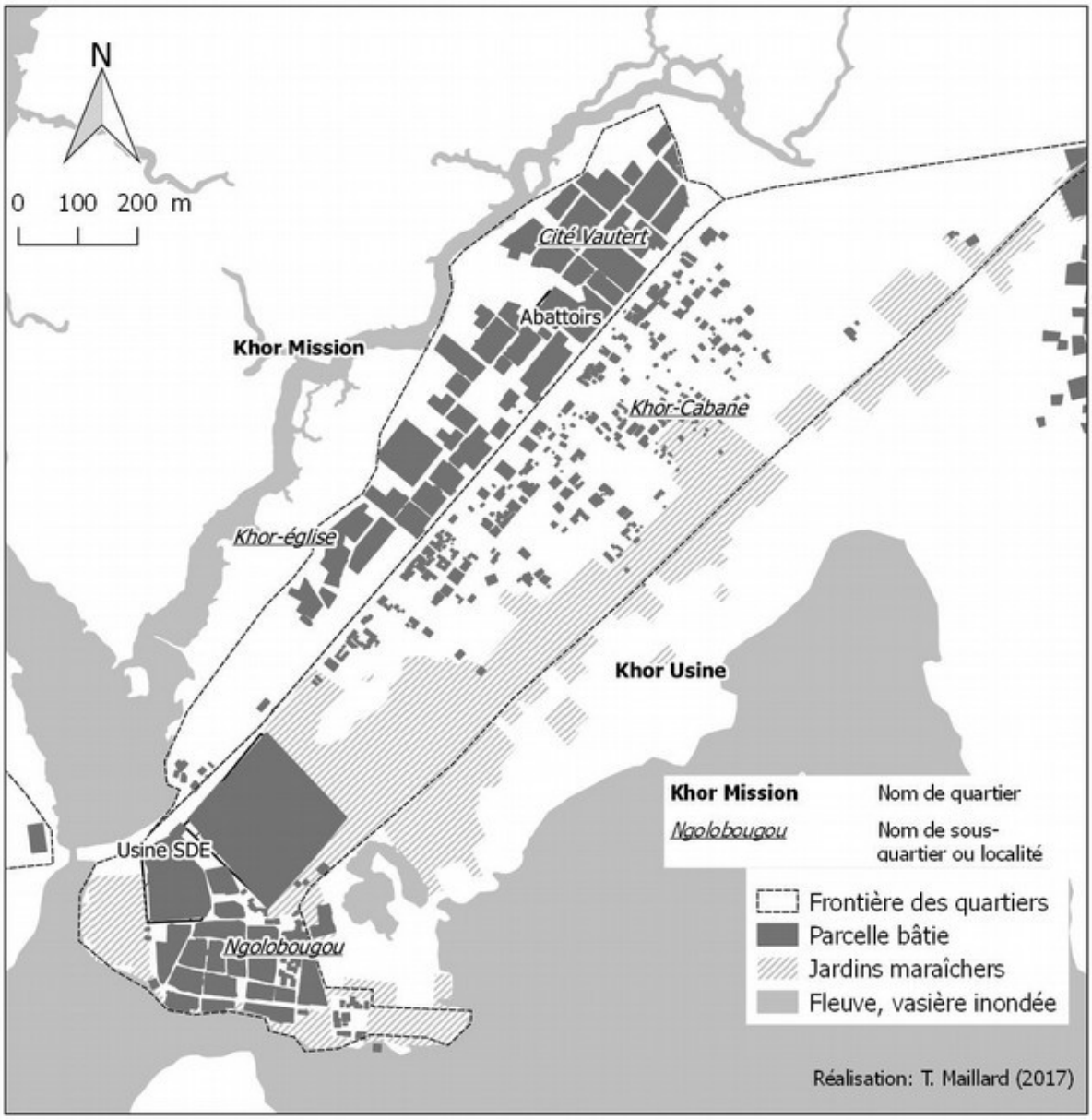
◄ *Typologie des discours tenus sur le quartier par les 61 personnes habitant dans un quartier agricole interrogées en 2013 et 2015. La localisation des points correspond à l'habitation lorsque ces personnes sont résidentes, au lieu de travail lorsqu'elles ne sont pas résidentes ou au lieu d'entretien lorsque l'adresse de résidence n'a pas pu être déterminée avec précision.*

Tableau 19. Analyse des relations entre type de discours et variables explicatives

Type de discours	**Date d'installation**	**Sociabilité**	**caractéristiques socio-économiques**	**Explications**
Résident de longue date de Khor	Variable [1959-2012] Q2 = 1998	Forte	**Hétérogènes** **[commerçant, fonctionnaire, agriculteurs, cadre retraité de la fonction publique]**	Diffusion d'un **discours commun** à travers les différentes couches de la société
Néo-résident isolé	Faible [1970-2015] Q2 = 2008	**Variable** **Moyenne à Khor, faible à Bango**	Homogène [sans emploi, artisans, commerçants, retraités]	Discours lié aux **perceptions individuelles**
Jardinier allochtone professionnel	Faible [1989-2015] Q2=2009	**Entre-soi**	Homogène [Ouvriers agricoles]	Diffusion d'un **discours catégoriel** dans l'**entre-soi**
Résident au voisinage du camp militaire	Variable [1967-2006] Q2 = 1989	**Limitée au voisinage immédiat**	Homogène [sans emploi, commerçants, artisans, pêcheurs]	Diffusion d'un **discours catégoriel** dans le **voisinage immédiat**
Résident au voisinage des vergers	Variable [1950-2012] Q2 = 1986	**Limitée au voisinage immédiat**	Homogène [sans emploi, artisans, commerçants, retraités]	
Jardinier du dimanche	Faible [2010-2015] Q2 = 2010	**Très faible voire nulle**	Homogène [Chef d'entreprise ou cadre à la retraite]	Discours lié aux **perceptions individuelles**

Chapitre 9. Le quartier de Khor : un territoire propice aux mobilisations structurées par l'agriculture

Carte 18. Carte de localisation des différents toponymes de Khor



Sources : ADC Saint-Louis et OSM

Le quartier de Khor, situé sur une étroite dune exondée le long de la route nationale, présente une urbanisation relativement maîtrisée. Cela s'explique par la rareté des terrains constructibles et de l'implication des notables dans le respect du parcellaire qu'ils ont établi

dans les années 1960. L'agriculture et le bâti occupent des espaces distincts et ne se concurrencent pas, car les jardins maraîchers investissent les zones les plus difficilement constructibles, très vulnérables aux inondations.

Khor est officiellement subdivisé en deux quartiers administratifs, Khor-Mission au nord de la route Nationale, et Khor-Usine au Sud.

Dans le premier, deux noyaux résidentiels préexistent en 2003. Le noyau villageois ancien de Khor-Église contraste avec le lotissement de standing de "cité Vauvert". Entre 2003 et 2013, "cité Vauvert" se densifie progressivement tandis qu'un nouveau lotissement apparaît autour de l'abattoir reliant les deux noyaux initiaux. Cette zone accueille depuis 2010 le poste de santé du quartier. Les quelques jardins de case qui subsistaient en 2003 dans le noyau villageois de Khor-Église ont disparu du fait de l'augmentation de la salinité de la nappe consécutive à la construction du barrage anti-sel de Diama en amont (en 1986).

Un relief plus plat et l'absence de mangroves à défricher à Khor-Usine y ont favorisé le développement du maraîchage. Deux noyaux résidentiels y préexistent également en 2003. Ngolobougou[53], bâti autour de l'Usine de traitement des eaux, est un lotissement officiellement reconnu depuis 1961, il se densifie progressivement. Khor-Cabane, au sud-est de la route, est bâti dans une zone inondable, son occupation n'est pas reconnue par le cadastre. L'urbanisation y est plus diffuse en 2003, mais elle évolue rapidement entre 2003 et 2013. Le parcellaire suit un plan en damier établi par les notables locaux dans les années 1960, suivant les normes urbanistiques en vigueur. Le bâti progresse de la route – les parcelles y sont situées sur les contreforts de la digue-route et bénéficient d'une moindre exposition aux inondations – vers l'aqueduc. Les parcelles les moins exposées aux inondations sont bâties plus rapidement. Khor-Cabane forme donc un damier dont les dents creuses sont progressivement occupées. AU sud, l'aqueduc forme une digue, qui structure l'extension des jardins maraîchers. Khor est le seul quartier agricole de Saint-Louis qui ne connaît pas de déprise agricole en 2015. Les surfaces cultivées s'étendent par poldérisation des zones inondables : en auréole autour de Ngolobougou et en doigt de gant le long du canal vers le nord-est.

Khor-Usine accueille un maraîchage commercial intensif en faire-valoir direct constitué de petites exploitations familiales : 114 exploitations en 2009 (GIE des maraîchers de

53 Le noyau de peuplement de Ngolobougou est ordinairement appelé Khor-Usine par les habitants. Pour éviter toute confusion entre l'entité administrative (le quartier de Khor – Usine) et cette localité, j'ai fait le choix de reprendre l'ancien nom de cette zone, Ngolobougou, qui n'est aujourd'hui employé que par les plus anciens résidents.

l'aqueduc Bango-Khor, 2009). La plupart des exploitants résident dans le quartier (Ngolobougou, Khor-Cabane et Khar Yallah). Les jardins dépassent rarement 300 m². Ils sont construits par remblai (micropolder) de la vasière inondable (le marigot de Khor) et irrigués grâce à l'aqueduc. Ces exploitations entretiennent des liens fonctionnels étroits avec l'espace urbain (Maillard, 2011). Les légumes produits à Khor approvisionnent le marché de Sor et sont spécifiquement orientés vers les habitudes de consommation citadines et des variétés difficiles à conserver (salades, légumes fragiles, herbes aromatiques). Sur certaines variétés, les maraîchers locaux sont en concurrence directe avec les grandes exploitations rurales alentours (oignons dans le Gandiolais, tomates dans la vallée du fleuve, pomme de terre à Bango). En conséquence, ils ont développé une production de contre-saison et commercialisent leurs productions à contretemps des productions rurales. Cette technique est rendue possible par l'aqueduc qui permet l'irrigation indépendamment des saisons climatiques. Par ailleurs, le maraîchage débarrasse l'espace urbain de différents types de déchets : les déchets non compostables[54] servent de matériaux de remblai, tandis que le sable, les déjections animales du microélevage urbain (mouton pour la Tabaski[55], petite aviculture, âne et chevaux pour le transport, etc.) ainsi que les déchets putrescibles rentrent dans la fabrication de terreau riche en matière organique. Le maraîchage à Khor induit donc une activité intense de transport et de commercialisation de ses produits et de ses intrants : en octobre 2015, entre 9 h et 13 h, j'ai pu observer le passage de deux charrettes véhiculant des sacs de terreau et les allers-retours de 18 commerçantes[56].

Le maraîchage de Khor produit un paysage singulier fait de jardins peu arborés enclos de palissades aveugles qui s'étendent progressivement dans le marigot. Au seuil de ces jardins se trouvent souvent deux ou trois tas de terreau et de fumiers. Les sols en cours de remblayage sont recouverts de déchets plastiques partiellement enfouis sous du sable et du terreau. Les chemins d'accès à ces jardins sont soit remblayés avec des déchets, soit pavés de pneus, semblables à des "pas japonais" (*cf*. Figure 12. p.225).

54 plastiques, bois, fer-blanc

55 *Tabaski est la dénomination de la fête musulmane de l'Aïd-el-Kébir* dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest. Lors de cette fête, les familles sacrifient un ou plusieurs moutons. Le prix de vente des moutons fait l'objet d'une forte spéculation durant le mois qui précède cette fête et de nombreuses familles préfèrent anticiper en achetant un mouton qu'elles l'élèvent dans la cour de leur maison plusieurs mois avant la fête.

56 Octobre correspond à la fin de la saison pluvieuse, la période de l'année la moins propice au maraîchage à Khor du fait de l'inondation des jardins. Durant la saison sèche, la production est beaucoup plus importante et les flux de produits et d'intrants plus intenses.

Figure 12. Micropolder et "pas japonais" à Khor-Cabane

Photographie de T. Maillard, août 2013 à Khor Cabane

Cette photographie illustre les aménagements réalisés par les maraîchers de Khor pour cultiver sur des micropolders dans la vasière. Le chemin de pneus permet d'accéder au jardin en arrière-plan sans se mouiller les pieds. Devant le jardin, on peut distinguer deux étapes de remblayage de la vasière. Au centre, des rangées de poteaux bornent une extension. Le remblayage avec des ordures a été entamé à gauche.

Ngolobougou constitue le cœur originel du quartier de Khor-Usine. Les premières implantations de logement datent de la fin des années 1940, une époque où le maraîchage dominait. Les parcelles cultivées sont aménagées autour de l'usine de traitement des eaux ou le long de l'aqueduc d'approvisionnement en eau douce de cette usine (*cf*. Figure 13. p.226). Les maraîchers s'approvisionnent en eau directement dans l'aqueduc à ciel ouvert. Progressivement, les parcelles cultivées sont remplacées par des logements et de nouveaux jardins sont aménagés sur le pourtour du quartier. Le faible espace exondé disponible pousse les habitants à remblayer des parcelles dans le marigot pour créer leur jardin. Au fil des héritages, les jardins des parents sont fragmentés entre les enfants qui y bâtissent alors leur propre maison familiale et remblayent plus loin un jardin maraîcher. À quelques exceptions près, chaque famille résidant dans cette zone cultive plusieurs jardins.

Figure 13. Khor-Usine, 1952, un noyau villageois et agricole autour de l'Usine

Source : Anonyme (1952), Archives nationales d'outre-mer, vue aérienne oblique vers l'ouest

1. Un aménagement de l'espace ancien et localement encadré

En 1962, le cœur du quartier est loti, les terrains y font donc l'objet de titres de propriété. Deux zones d'extension sont prévues à Khor cabane (non enregistrés au cadastre) et au sud-est de Ngolobougou (enregistrée au cadastre) où, chaque famille du quartier disposerait de parcelles. Les jardins sont situés en périphérie de la zone immatriculée.

Deux événements viennent bouleverser cette planification. Le conflit sénégalo-mauritanien de 1990 provoque le retour de nombreux expatriés dans le quartier. Ils sont accueillis sur les parcelles familiales et entreprennent de remblayer des parcelles pour les cultiver et bâtir un logement.

Ensuite, l'inondation de 1994 détruit le mur de protection de la zone inoccupée à l'est de Ngolobougou et de nombreuses maisons de Khor-Église. La zone d'extension de Khor-Cabane accueille alors une partie des familles de Khor-Église et des réfugiés de Mauritanie. Les projets de la zone sud-est de Ngolobougou sont abandonnés, car elle est redevenue inondable. Ces terrains, devenus inconstructibles à la suite de l'inondation, servent de réserve foncière pour des équipements d'intérêt collectifs. Aujourd'hui, le remblayage d'une parcelle pour un projet de garderie/école maternelle ("case des tout-petits") y est en cours de réalisation.

La croissance démographique consécutive à ces événements conduit à l'extension du finage cultivé dans le marigot de Khor au sud et le long de l'aqueduc. Cette zone est alors morcelée en parcelles réparties entre les différentes familles de Ngolobougou par le conseil des notables, constitué des chefs des familles résidentes.

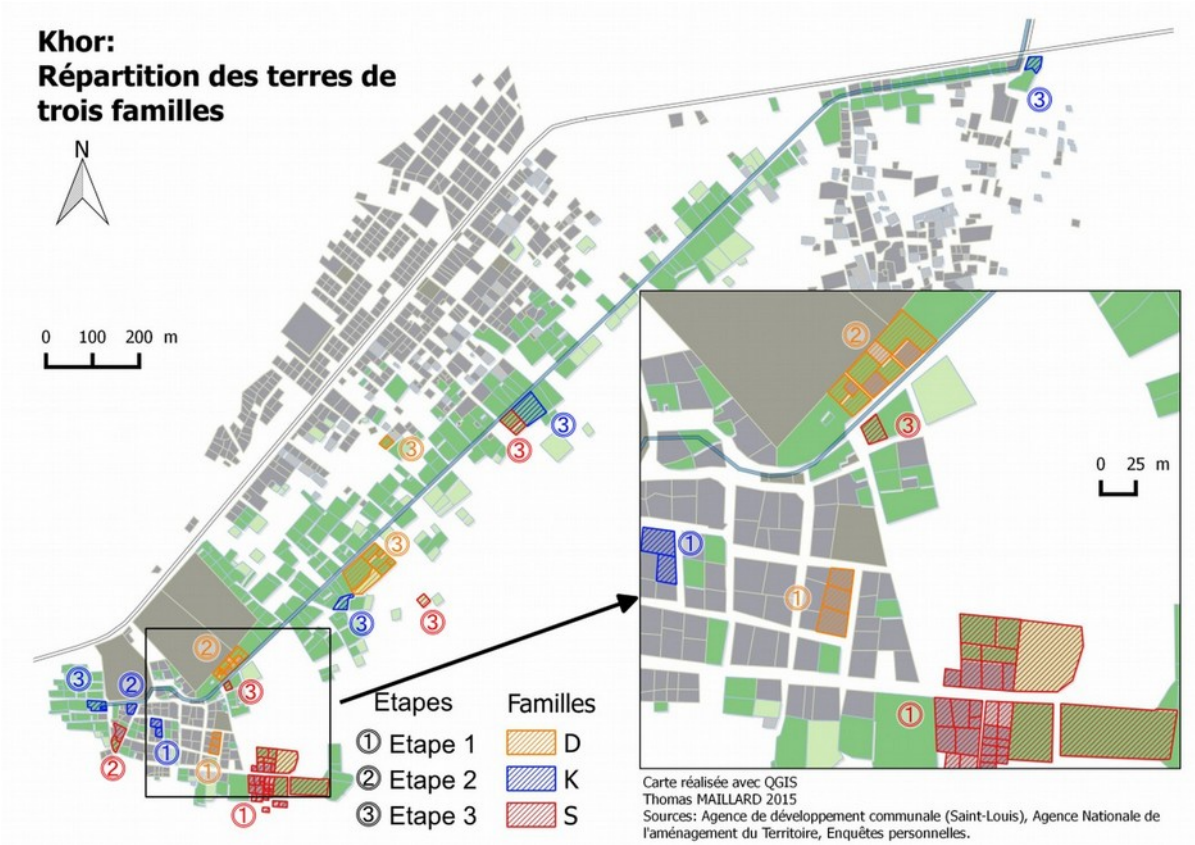
Figure 14. Planche photographique : séquences de fabrication du foncier à Khor

1. Bornage et remblayage dans le marigot *T. Maillard, septembre 2013 (Khor Cabane)*	*2. Aménagement progressif du jardin* *T. Maillard, octobre 2015 (Khor Cabane)*
3. Culture du jardin entièrement aménagé *T. Maillard, août 2013 (Ngolobougou)*	4. Construction des fondations d'un logement *T. Maillard, septembre 2013 (Ngolobougou)*

Les familles résidant à Ngolobougou perpétuent ce mode de fabrication de terrains (*cf.*Figure 14. p.227) : bornage et remblayage du marigot, aménagement et culture d'un jardin, construction du logement sur le jardin et remblai d'une parcelle cultivable plus loin. Cette pratique correspond à une stratégie d'appropriation foncière (Maillard, 2011, 2012). De plus, cultiver un jardin pendant au moins une dizaine d'années est une technique qui permet au remblai de se stabiliser avant la construction. Cette pratique permet aux maraîchers de

perpétuer leur activité, puisqu'ils prévoient de léguer logements et terres cultivables à leurs enfants. Le quartier s'agrandit par la succession de ces micropolders cultivés. Les habitants disposent ainsi d'un vaste espace d'extension dans le marigot[57]. Le maraîchage et le logement ne sont pas des utilisations des sols rivales, mais complémentaires, car le jardin constitue une étape préliminaire à l'édification d'un bâtiment. Ainsi, les jardins maraîchers et l'habitation forment un tout inséparable qui caractérise un mode d'habiter propre aux maraîchers de Khor.

Carte 19. Khor-Usine, répartition des terres de trois familles



La carte Carte 19. (p.228) illustre les étapes de l'appropriation progressive du finage par trois familles anciennes de Ngolobougou. La Famille Koné (K) est la première installée à Ngolobougou[58], aux alentours des années 1920. Les terrains de la famille Koné sont figurés en bleu. Les terrains les plus anciens (① et ②) appartenant à la famille sont situés à l'ouest à proximité de l'Usine. Ils sont aujourd'hui entièrement bâtis, certains arrières petits enfants de

57 Cette extension n'est pas sans poser de nombreux problèmes écologiques. L'utilisation de déchets non putrescibles (Objets en plastique ou en métal, sac plastique, pierres) conduit à une pollution chimique et une imperméabilisation des sols. La poldérisation de la vasière réduit la surface du lit majeur et peut occasionner un encaissement du lit mineur et une augmentation du débit lors des crues.

58 Le nom du quartier *Ngolobougou* signifie en bambara « la maison de Ngolo », il fait référence au premier résident de ce quartier : Ngolo Koné.

Ngolo y résident. Les trois terrains ③ situés le long de l'aqueduc et à Khar Yallah sont cultivés et appartiennent chacun à un des arrières petits fils de Ngolo.

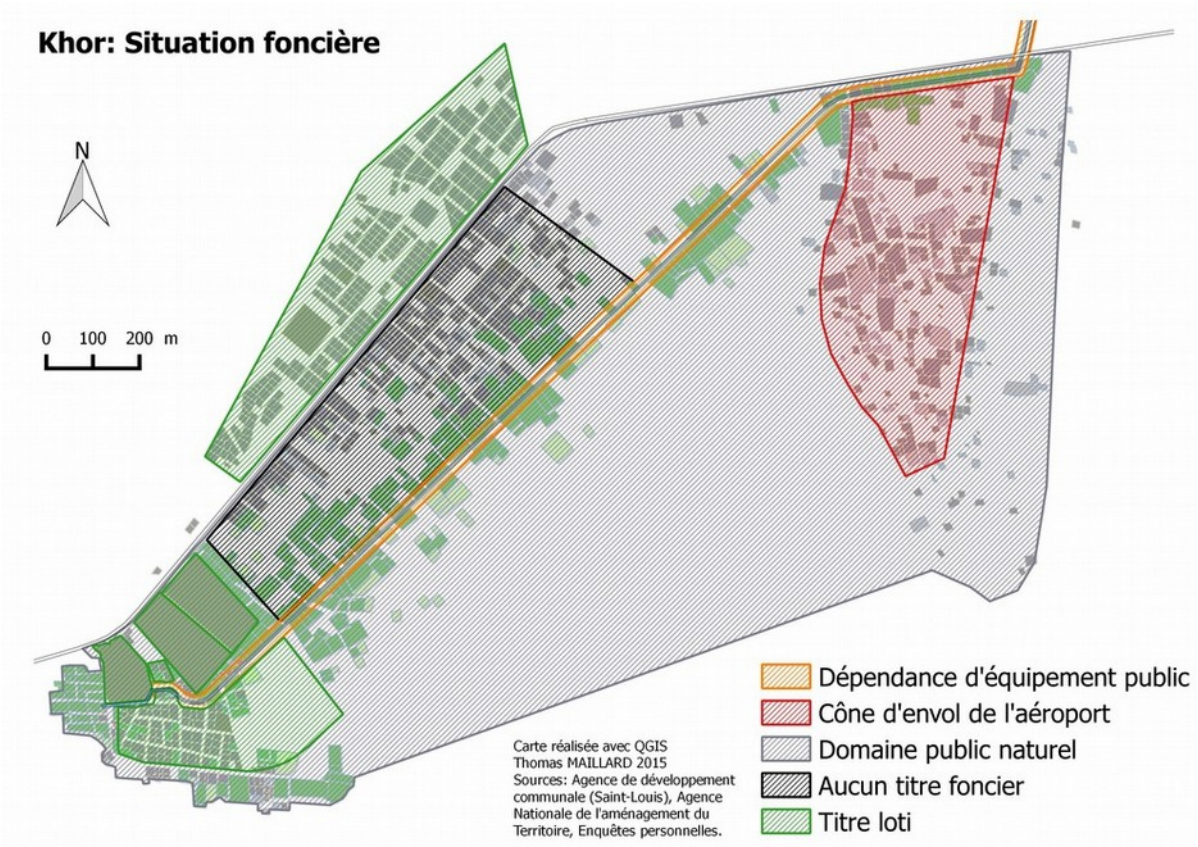
La Famille Sankaré (S) est arrivée dans les années 1920 sur l'île au sud de Khor. Le grand-père, un marabout réputé, aurait islamisé les Bambaras résidant à Khor-Mission[59]. Outre, une école coranique, ils y pratiquaient le maraîchage. Avec l'augmentation de la salinité consécutive à la construction du barrage anti-sel de Diama, la famille s'est installée à Ngolobougou. Son patrimoine est constitué d'un important bloc ① très morcelé au sud-est de Ngolobougou et de petits jardins dispersés dans le quartier ②. Le bloc principal appartenait au grand-père. Le père, entrepreneur dans le bâtiment en Mauritanie, l'a divisé entre les nombreux enfants qu'il a eus de ses deux femmes[60]. Lors du conflit sénégalo-mauritanien, le père et ses fils sont rentrés à Khor. Ils ont progressivement bâti sur le terrain et certains cultivent des jardins ③ qu'ils ont achetés le long du canal à Khor-Cabane. En tant que lignée maraboutique, ils hébergent aussi la maison de l'imam du quartier et son école coranique. L'un des enfants, Mamadou Sankaré (né en 1963) est devenu aveugle peu après son retour de Mauritanie. Ne pouvant plus exercer ses activités de chef de chantier, il a obtenu des notables du quartier le prêt d'un petit jardin dans la dépendance de l'aqueduc : une bande de 30 mètres autour de l'aqueduc initialement prévue pour la circulation et l'entretien de l'équipement (*cf.* Carte 20. p.230). En 2015, avec l'aide de son fils, il était en train de remblayer un terrain, qu'il a acheté en 2013 dans la zone inondable.

La famille Diarra (D) est arrivée à Khor dans les années 1930. Leurs terrains, figurés en jaune, forment trois îlots morcelés auxquels s'ajoute un terrain isolé à Khor Cabane. Le terrain d'origine ① de la famille est situé au cœur de Khor-Usine. Il a été bâti par le père des propriétaires actuelles, qui l'a subdivisé en trois pour ses filles. Les fils ont hérité du jardin ② situé au nord, au bord de l'aqueduc. Il est subdivisé en quatre parcelles sur lesquelles ils bâtissent progressivement leurs maisons. Les deux terrains ③ situés plus à l'est à Khor-Cabane appartiennent à deux des fils. Ce sont leurs jardins. Le plus grand appartient à un des fils qui travaillait en Mauritanie avant le conflit. Il l'a loué, puis acheté et progressivement agrandi depuis son retour au début des années 1990. Le plus petit terrain appartient au fils cadet qui est instituteur et passe peu de temps dans son jardin.

59 Le quartier de Khor-Mission fondé en 1879 était une mission protestante et une colonie agricole accueillant des rescapés de la traite négrière. C'est un des premiers « villages de libérés » en territoire français (Agence de Développement Communal [Saint-Louis], 2000).

60 L'une vivait 'en ville ' à Pikine, l'autre à Khor.

Carte 20. Situation foncière dans les quartiers de Khor-Mission, Khor-Usine et Khar Yallah



La constitution d'un patrimoine foncier *via* la fabrication de terrains suit la séquence générale décrite plus haut :

- ① le terrain aménagé et bâti par le premier membre de la famille arrivé sur place. Ce terrain est aujourd'hui bâti et morcelé entre les descendants (principalement féminins, mais pas toujours).
- ② le jardin aménagé par le premier membre de la famille arrivé sur place. Ce terrain est souvent morcelé et fait l'objet de construction par les descendants masculins principalement.
- ③ les nouveaux jardins sont acquis et aménagés par les descendants masculins.

L'histoire du patrimoine foncier de ces trois familles[61] illustre les étapes d'expansion de Ngolobougou. Toutefois, au fur et à mesure que les habitants prennent conscience des limites de leur espace d'extension potentiel, les modalités d'appropriation changent.

61 Deux de ces trois familles de notables de Khor avaient déjà été enquêtées par Régine Bonnardel dans les années 1980 (Bonnardel, 1992, p. 188). Ce qui a permit de compléter les témoignages que j'ai recueillit.

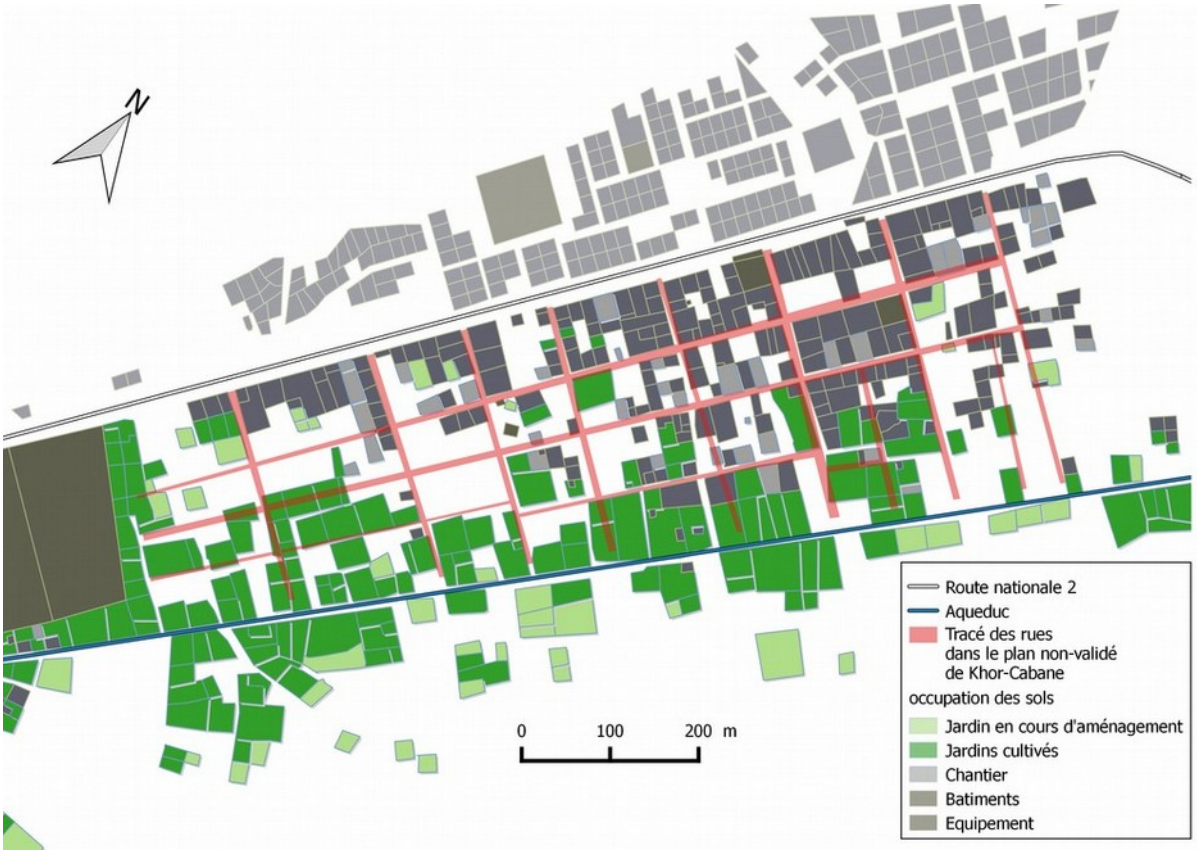
Dans les années 1940, les terrains sont donnés aux personnes qui sont en mesure de les remblayer et de les cultiver, comme la famille Diarra qui cultivait initialement un terrain à Balacoss, mais résidait à Khor. Un étranger au quartier pouvait s'y installer gratuitement, en témoigne le cas de la famille Sy[62] qui réside en centre-ville et a obtenu des notables un terrain à cultiver à Ngolobougou en 1949 sans contrepartie. Les terrains déjà aménagés font l'objet de prêts et dans quelques rares cas, l'usage du terrain peut être acheté moyennant le coût de la peine (le remboursement des aménagements réalisés par le vendeur). Mais à partir des années 1990[63], la location se développe auprès des personnes étrangères au quartier puis auprès des résidents. Enfin, plus récemment, depuis une dizaine d'années, les terrains font l'objet de ventes. Il est difficile d'obtenir le prix exact en vigueur aujourd'hui, mais il semble que ceux proposés par les acquéreurs potentiels de terrain à Khor-Usine soient très élevés. Ainsi en 2004, un jardin remblayé de 300 m² à Ngolobougou s'est vendu à un allochtone pour un million de francs CFA[64] (*cf.* entretien n° 31). Pour comparaison, en 2000, les parcelles officielles du lotissement de Cité Vauvert se vendaient 60 000 francs (400 m²), et celles de Khor-Église à un million (300 m²).

62 Régine Bonnardel avait aussi mené des entretiens auprès de la famille Sy. Le témoignage du père recueillit par Mme Bonnardel et celui du fils que j'ai recueillit sont convergeant.

63 Cette augmentation est consécutive à l'ouverture de l'Université Gaston Berger en périphérie de Saint Louis. En effet, le personnel de cette nouvelle université cherchait à se loger.

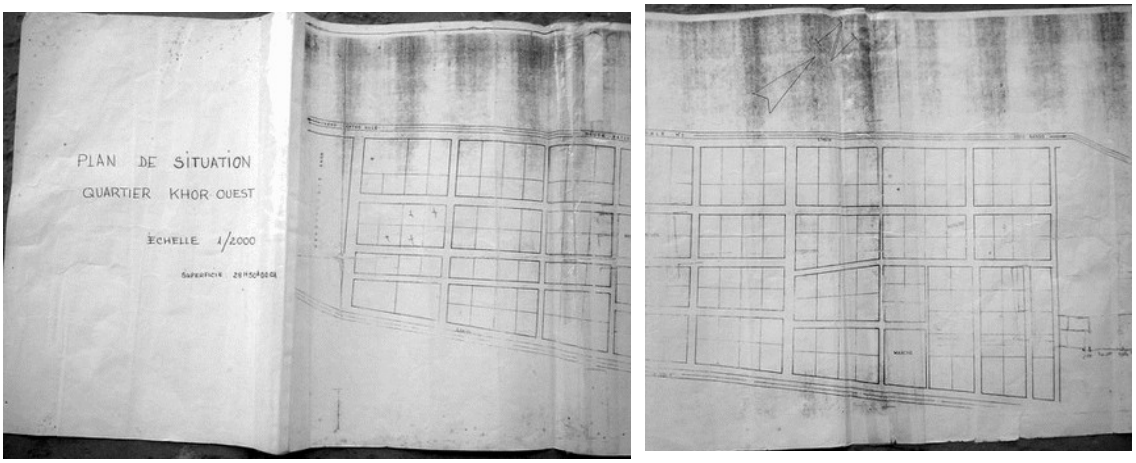
64 Un million de francs CFFA = 1524 euros, soit environ 12 mois de SMIC au Sénégal.

Carte 21. Khor-Cabane : Une trame foncière informelle s'inspirant des normes géométriques officielles du lotissement



Sources : plan de situation, quartier Khor-Ouest (Figure 15.p.232).

Figure 15. Schéma d'aménagement de Khor-Cabane



Source : document non daté, disponible chez le délégué de quartier de Khor-Usine. Schéma non validé par le cadastre.

Cette zone fait l'objet d'un fort encadrement foncier malgré son absence d'inscription au cadastre. La trame en damier conçue par les chefs des premières familles s'aligne sur les normes géométriques de l'urbanisme officiel des lotissements (*cf.Carte 21.* et Figure 15.

p.232). Les transactions foncières sont encadrées : chaque installation ou transaction se fait en concertation avec les notables et le voisinage. Une trame viaire régulière et un alignement sont relativement bien respectés afin d'éviter les « *rénovations destructrices* » (entretien avec le président du conseil de quartier de Khor) de l'État. Cette expression « *rénovations destructrices* » fait référence aux opérations brutales de restructuration réalisées par l'État ou les municipalités, lors desquelles les bâtiments qui empiètent sur l'emprise de la voirie sont détruits au bulldozer.

L'occupation de cette zone est illicite, mais présente cependant une trame urbaine relativement contrôlée, obéissant à un schéma d'aménagement créé par les habitants qui s'inspirent des normes géométriques légales. Des espaces publics et des équipements communs sont prévus dans le plan : réseau viaire hiérarchisé, place, marché, écoles, mosquées, daara (école coranique), etc. Les conflits fonciers sont rares, bien que la maîtrise d'ouvrage de l'urbanisation du quartier s'effectue indépendamment des procédures légales.

Par son imbrication dans l'espace de résidence, les activités maraîchères modèlent la morphologie du quartier et fournissent de nombreux services aux habitants de Khor-Usine et plus particulièrement de Ngolobougou. En premier lieu, les habitants du quartier disposent de terrains plus vastes qu'en centre-ville. En effet, le plan actuel du quartier est un palimpseste des anciennes parcelles maraîchères, de sorte que le module de base des terrains et la largeur des rues correspondent au dessin ancien des premières parcelles cultivées. En conséquence, les lots font au minimum 25 mètres sur 20 mètres (500 mètres carrés), soit près du double des surfaces disponible dans les lotissements du centre-ville (en moyenne 225 m²).

Figure 16. L'aqueduc des maraîchers comme axe de circulation

▲Un maraîcher et un éleveur marchant sur l'aqueduc
◄ Commerçante en chemin pour s'approvisionner dans les jardins de Khor-Cabane

▲ L'aqueduc des maraîchers et le chemin qui le longe en saison sèche entre Ngolobougou et Khor-Cabane.

▲ *L'aqueduc au niveau de Ngolobougou en saison humide*

Outre son rôle de production foncière, le maraîchage fournit aussi des services en matière de voirie et de protection contre les crues. L'aqueduc des maraîchers sert de digue, qui protège le sous-quartier de Khor-Cabane de la crue. De plus, le canal et le chemin qui le longe sont empruntés quotidiennement pour relier Ngolobougou, où se concentrent la plupart des services[65], à Khor-Cabane ou Khar Yallah (*cf.* Figure 16. p.234). Les écoliers empruntent ce chemin matin, midi et soir. Avec les bords de la route nationale, c'est le seul chemin praticable en période pluvieuse. Mais, le trajet sur l'aqueduc est plus sécurisé que la route nationale et plus agréable, car ombragée par les arbres des jardins. Le muret du canal fait office de banc public, car ilpermet de s'asseoir et de discuter avec les maraîchers aux alentours et les passants. Les enfants semblent apprécier l'aspect ludique de ce trajet : cueillir des fruits et grimper aux arbres, marcher en équilibre sur le rebord en béton du canal, jouer avec l'eau ou observer les animaux qui vivent à proximité (varans, crabes, grenouilles, rats palmistes, hérons, etc.). Les maraîchers qui l'empruntent élaguent régulièrement les branches des arbustes qui gênent le passage, mais ce chemin demeure accidenté (tas de fumier, fossés de

65 L'école élémentaire, la salle de réunion et l'habitation du délégué de quartier sont concentrées à Ngolobougou.

drainage, zone boueuse, sillons des roues de charrette ou de brouette). De ce fait, les plus agiles marchent systématiquement sur l'étroit rebord de l'aqueduc, un muret de béton d'un mètre de haut et de vingt centimètres de large. Le chemin étant alors réservé aux charrettes et brouettes. En conséquence, les personnes âgées et celles peu habituées à marcher en équilibre sur le haut d'un muret répugnent à emprunter cet itinéraire.

Enfin, les jardins étant principalement situés dans les zones les plus inondables du quartier, les chemins qui les desservent sont régulièrement remblayés par les maraîchers. Ils densifient ainsi la trame viaire du quartier, multipliant les itinéraires possibles et rendant accessibles certaines zones enclavées.

Cependant, l'omniprésence des ordures y freine les usages récréatifs. Les jardins demeurent des lieux de travail et rares sont les résidents qui s'y promènent[66]. L'aqueduc est peu accessible aux néo-résidents du quartier, qui sont mal à l'aise dans ce paysage peu familier et nécessitant une certaine agilité.

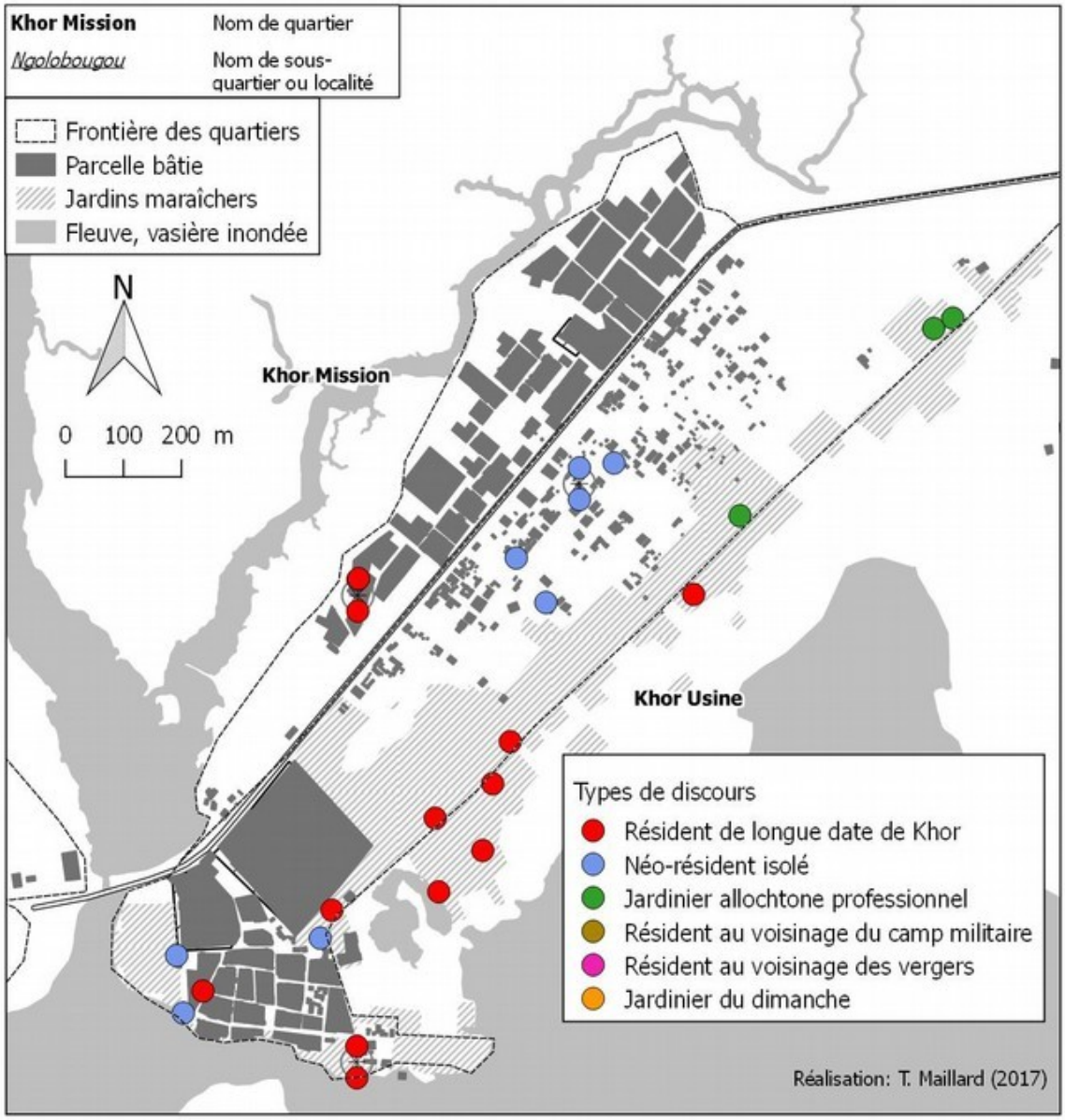
L'agriculture est donc omniprésente dans le paysage et la vie quotidienne des habitants de Khor et constitue un élément récurrent dans leur évaluation de la qualité de vie. L'analyse des discours et des ressources de mobilisation présentes dans le quartier permet de comprendre le niveau de maîtrise de l'urbanisation observable dans ce quartier.

2. Paysage agricole urbain et qualité de vie : une relation controversée et un motif de mobilisation

L'omniprésence de l'agriculture dans le paysage et la vie quotidienne des habitants en font un élément récurrent dans leur évaluation de la qualité de vie. Deux types de discours transparaissent dans les 26 entretiens menés à Khor. Ils correspondent à deux catégories d'habitants différentes : d'une part, les résidents de longue date qui dépendent de l'agriculture (19 entretiens) et de l'autre, les résidents récemment installés ou qui entretiennent peu de liens avec celle-ci (7 entretiens).

66 J'y ai pourtant croisé un artiste-plasticien du centre-ville de Saint-Louis qui m'expliquait se promener sur l'aqueduc pour trouver « *l'inspiration au milieu de la nature* ».

Carte 22. Types de discours des habitants de Khor



Sources : ADC Saint-Louis et OSM

2.1. Les résidents de longue date de Khor-Usine : une agriculture source de qualité de vie et motif de mobilisation collective

Les résidents de longue date évoquent des effets positifs plus larges que les emplois et les revenus générés et distribués. L'agriculture est alors présentée comme un élément distinctif du reste de la ville, spontanément évoquée en premier pour décrire le quartier lors des entretiens. Ces discours sont très homogènes et contiennent plusieurs énoncés décrivant le rapport des habitants au jardinage ainsi que ses effets sur la société et l'économie locale.

C'est un quartier où « *il y a beaucoup de jardiniers* » (entretiens 30 et 32), « *les gens* […] s*ont presque tous des jardiniers* » (entretien 31), « *tout le monde est jardinier* » (entretien 32), « l*es hommes cultivent et les femmes vont au marché* » (entretien 33), « *la majorité* […] *vit du jardin* » (entretien 35). Cette description semble fortement associée au sous-quartier de Ngolobougou à Khor. Elle se diffuse cependant au-delà des frontières de Ngolobougou), puisque quatre personnes[67] travaillant dans l'agriculture dans d'autres sous quartiers emploient les mêmes termes pour décrire Khor. Ainsi, un gardien-jardinier de Bango-Nord, résidant à Khor-Église indique qu'à « *Khor, tout le monde travaille au jardin. Les jardins, les jardins, il n'y a pas d'autres activités à Khor. Les femmes vont au marché et les hommes dans les jardins.* […] *Seulement les jardins. Les gens ne font que cultiver* » (entretien 4). La prédominance du jardinage semble contribuer à l'identité des habitants du quartier de Khor et permet de l'identifier dans la commune de Saint Louis. Un maraîcher de Khor estime même que « *s'il y a des problèmes dans les jardins de Khor, tu en entendras parler* [jusqu'] *au marché* » (entretien 35).

Dans un contexte marqué par la difficulté de trouver des emplois ou d'obtenir des commandes pour les artisans, le maraîchage est présenté comme une source de revenus primordiale pour les familles. Ainsi, si de nombreux habitants sont formés à d'autres métiers, ils pratiquent plus ou moins intensément le maraîchage : « i*l y a des maçons, chez les jeunes, mais les vieux, les grands, ils sont tous au jardin. Il y a même des élèves qui gagnent leur vie au jardin. J'ai un ami ingénieur à la SONATEL, il travaille aussi au jardin. Un inspecteur académique aussi* » (entretien 4).

L'importance du travail féminin

L'importance du travail féminin associé à l'agriculture est mentionnée en complément de ces informations. Certaines personnes mettent en avant son caractère exceptionnel par rapport au reste de la ville. Ainsi, une femme de maraîcher insiste sur le fait que dans son quartier, « *les femmes* ***mêmes*** *travaillent* » (entretien 30). Un inspecteur d'académie à la retraite explique qu'il « *y a une activité pour les femmes aussi. Les femmes sont totalement impliquées, parce que, généralement, ce sont les femmes qui sont là, le soir, pour récolter les légumes et le matin pour les vendre au marché* » (entretien avec IK). Ce sujet transcende les frontières de Ngolobougou et constitue un élément distinctif supplémentaire. Un jardinier de Bango (entretien 40) insiste ainsi sur l'avantage comparatif que le travail des femmes fournit

67 Deux gardiens-jardiniers de Bango, un ancien gardien-jardinier et un éleveur avicole (entretiens 4, 13, 19 et 40)

aux jardiniers de Khor dans le domaine de la commercialisation : « *à Khor, ils réussissent mieux que nous, parce que leurs femmes vendent leurs légumes. Il n'y a pas d'intermédiaire. Tout le bénéfice est pour leur propre famille. Moi, je perds la commission de la commerçante* ». Selon lui, les relations économiques au sein de la famille s'en trouvent inversées. Si habituellement, ce sont les hommes qui donnent aux femmes de l'argent pour les dépenses domestiques, à Khor « *ce sont les femmes qui donnent aux hommes l'argent qui leur reste après toutes les courses* ». Les spécificités économiques de l'agriculture à Khor influenceraient donc les relations au sein de la famille.

Un quartier monofonctionnel

Toutefois en complément du discours valorisant l'agriculture, certains déplorent l'uniformité des sources de revenus disponibles dans le quartier. Ainsi, d'après un néo-résident, les jeunes « *sont **obligés** d'aller aux champs. À part les jardins, il n'y a rien, ici* » (entretien 33). Un maçon, natif du quartier, qui a dû reprendre une activité de maraîchage en l'absence de commandes est déçu de ne plus pratiquer son métier premier (entretien 35). Pourtant, en réaction à l'image dévalorisante de l'agriculture par rapport à d'autres métiers, d'autres développent un discours plus pragmatique pour convaincre de l'honorabilité de cette activité. L'agriculture offre des revenus équivalents voir supérieurs aux emplois de bureaux. Ainsi, telle commerçante, femme de maraîchers, explique qu'« *il y a beaucoup de jardiniers ici, mais pas assez de bureaucrates* [employés de bureau]*, mais, Mashallah* [Dieu soit loué]*, les gens gagnent bien leur vie dans les jardins. Ils ont d'aussi belles maisons que des bureaucrates* » (entretien 32). Un fonctionnaire à la retraite, qui est fier de montrer sa maison, estime même que les jardiniers du quartier ont pu en construire d'aussi belles que la sienne (entretien avec IK, inspecteur d'académie à la retraite, 2013). Certains encore, citent de nombreux exemples de cadres, qui partagent leur temps entre l'entretien d'un jardin et leur emploi salarié. Pour l'inspecteur d'académie à la retraite, le maraîchage atténuerait les différences sociales dans le quartier.

Un attachement affectif au maraîchage

Les hommes de Khor insistent aussi sur l'attachement qu'ils ressentent vis-à-vis de leur jardin et de leur activité. Les plus anciens habitants utilisent des synonymes du verbe *aimer* pour décrire leur rapport au jardin. Le jardin constitue un lien entre les générations.

> *Nous sommes tellement attachés à la terre que nous enlever nos terres, c'est nous enlever nos vies. […] même chez les jeunes générations. Parce que le jardinier est souvent accompagné par son fils, et celui-ci a l'amour du jardin. L'amour du jardin se transmet par l'apprentissage des parents. Certains se sont progressivement détachés de la terre, dans les jeunes générations, du fait du modernisme. Par exemple moi, je n'ai pas de jardin, mais j'ai l'amour du jardin. (Entretien avec IK, inspecteur d'académie à la retraite)*

Le travail du jardin constitue une norme sociale implicite véhiculée par l'éducation des parents et partagée par l'ensemble des familles. C'est un élément de reconnaissance et de distinction important chez les habitants, et un outil pour éduquer leurs enfants à une éthique valorisant le travail et l'autonomie financière[68].

> *On est né avec* [le maraîchage]*, on a grandi avec, parce que notre père et notre grand-père étaient des cultivateurs et des éleveurs donc* ***automatiquement****, ça faisait partie de notre éducation, on ne voyait pas ça comme un travail pour le vieux* [le père de famille]*, mais comme quelque chose de* ***normal****. C'est dans notre éducation. Ça sert à nous apprendre à travailler, pour gagner quelque chose. (entretien avec MS, maraîcher)*

Un facteur de paix sociale

Pour des personnes qui résident ou ont résidé ailleurs, l'activité agricole expliquerait la bonne entente entre les habitants du quartier et l'absence de querelles. Leurs autres expériences résidentielles leur fournissent des points de comparaison. Le maraîchage, en fournissant une activité quotidienne et un revenu suffisant à l'ensemble des habitants du quartier, enrayerait toutes les querelles de voisinage résultant, selon eux, de la jalousie ou de l'oisiveté. Ainsi, un jeune résident originaire de Kaolack constate qu'« *ici c'est calme parce que les gens travaillent. Quand ils rentrent, ils sont trop fatigués pour faire la pagaïe* » (entretien 33). D'après un maraîcher qui a longtemps vécu dans le centre-ville de Nouakchott (Mauritanie) le fait que « *tout le monde travaille* [induit qu'] *on n'a pas le temps de parler des problèmes* [de calomnier] *des autres. Certaines choses* [critiquables] *se passent et je ne suis pas au courant, car je travaille. On ne se fatigue pas entre nous* [on ne se querelle pas, on ne sollicite pas les autres, on ne quémande pas d'argent]. » (entretien 35). Un maraîcher qui

68 J'ai travaillé en master 2 sur les motivations individuelles des agriculteurs de Khor à pérenniser leur activité. J'avais alors montré que les maraîchers partageaient le même souci de perpétuer cette activité, mais que leurs motivations étaient diverses et pas toujours explicitées (Maillard, 2012, p. 63). Le maraîchage constitue pour eux un moyen efficace d'atteindre des aspirations personnelles : être un modèle de modernité pour les autres, perpétuer l'héritage de ses ancêtres, ne pas dépendre de ses enfants en vieillissant, etc. Les maraîchers partagent pourtant le même souci d'être reconnus comme bons maraîchers, c'est-à-dire avoir une exploitation florissante, un jardin bien entretenu, connaître les techniques, etc.

réside en centre-ville fait le parallèle entre les querelles fréquentes dans son quartier de résidence et l'absence de querelles graves à Ngolobougou : « *Ici, ils ne te créent pas de problèmes, il y a la paix avec tout le monde.* […] *Ici, on n'a vraiment pas de problèmes avec les gens. Tout le monde est occupé. La personne qui te crée des problèmes, c'est celle qui a le temps de s'occuper des problèmes des autres* [de mettre son nez dans les affaires des autres], *mais ici tout le monde travaille. Comme on a le même travail, on s'épargne. Il n'y a pas de problèmes entre nous.* » (entretien avec TS).

MS, un autre maraîcher qui a longtemps vécu à Nouakchott (Mauritanie), approfondit ce raisonnement. Il fait un lien entre la présence du maraîchage, la bonne moralité et la bonne entente des habitants. Il compare la situation de Khor à celles d'autres quartiers de la commune qui ont une mauvaise réputation à ses yeux. Les habitants y sont pauvres, ils recherchent constamment de l'argent, n'ont pas le temps s'occuper de leur famille et vivent dans des logements exigus, dans la « *promiscuité* ». De ce fait, les comportements déviants (prostitution, drogue, délinquance) s'y développeraient plus facilement qu'à Khor, car ces conditions de vie « *déforme*[nt] *beaucoup de choses* […] *ce sont des choses qui détruisent la famille, mais aussi l'être humain* » (entretien avec MS, maraîcher). À l'inverse, à Khor les habitants vivent dans un milieu plus favorable, car ils ont de bons revenus grâce au maraîchage, ils se connaissent tous, travaillent à proximité de leur famille et vivent dans des habitations spacieuses, car construites sur d'anciennes parcelles maraîchères.

Une préoccupation partagée : la pérennité du maraîchage

De ce fait, la bonne santé économique du maraîchage est présentée comme un enjeu essentiel pour la qualité de vie dans le quartier par l'ensemble de ces résidents de longue date. Régler les problèmes d'approvisionnement en eau que rencontrent les maraîchers est la première préoccupation des intéressés, quelle que soit leur ancienneté dans le quartier ou leur rapport avec le maraîchage. Les maraîchers confondent l'intérêt du maraîchage avec celui du quartier : « *si on arrêtait le maraîchage* […] *dans cet environnement et ce cadre où nous sommes* [dans le contexte actuel], *ce serait une grande catastrophe parce qu'actuellement, c'est notre seule source de vie et de revenu.* […] *on peut dire que 80 % des jeunes du quartier ont leur métier, mais ils sont revenus au jardin parce que le métier ne marche pas bien* [il y a trop de chômage]. *Si tu regardes ce qui marche bien dans le quartier, tu ne trouveras pas grand-chose d'autre que le jardin.* » (entretien avec MS, maraîcher). L'imbrication de leurs intérêts et de l'intérêt général du quartier est aussi exprimée par d'autres résidents. Un patron-

menuisier, frère de plusieurs maraîchers, témoignait de sa solidarité avec les maraîchers en règle générale lors d'un entretien. En effet, si le maraîchage était en crise, il serait contraint de prendre en charge l'ensemble des dépenses de sa famille élargie. Pour illustrer cette interdépendance, il me présentait les maraîchers et les autres habitants du quartier comme formant « *les maillons d'une même chaîne* ».

Ces discours ont en commun de présenter l'agriculture comme un élément fondamental de l'identité de leur quartier. Ils approfondissent plus ou moins les différents bienfaits de cette activité, mais renvoient tous à une même conception d'un rapport étroit entre agriculture et territoire.

2.2. Les néo-résidents de Khor : entre gêne et familiarisation avec l'agriculture

Les discours des néo-résidents sur le quartier sont beaucoup plus hétérogènes. À l'inverse des discours des résidents de longue date très homogène quelle que soit la catégorie sociale, ceux des néo-résidents dépendent plus étroitement de la situation particulière de chacun d'eux et du degré de socialisation dans le quartier. Les plus récemment installés font généralement preuve d'une gêne face à un paysage qu'ils ne comprennent pas, tandis que des néo-résidents arrivés plus précocement, ou installés plus près du cœur du quartier (Ngolobougou) et entretenant des relations avec les personnes de leur voisinage semblent s'inscrire dans un processus de familiarisation qui les amènent à porter un regard plus compréhensif sur ce qu'ils appréhendaient initialement comme des sources de nuisances.

Les résidents en voie de socialisation à Ngolobougou

Le maraîchage sur micropolder est une des activités agricoles qui, potentiellement, produit le plus de nuisances sur le cadre de vie, car les jardins sont étroitement imbriqués dans l'espace résidentiel. Les dépôts d'ordures, les tas de fumiers et de terreau, ainsi que la circulation des charrettes pourraient être perçus comme des nuisances importantes par les habitants. Par ailleurs, les jardins sont peu arborés et n'offrent pas beaucoup d'intérêts esthétiques. Pourtant, les nouveaux arrivants à Ngolobougou évoquent peu ses nuisances. Ainsi dans l'entretien 30, une commerçante native de Ngolobougou déplore les dépôts d'ordures à proximité de sa maison. Après avoir suivi son mari à Mbour, sa famille est revenue vivre à Khor depuis un an. Elle redécouvre donc un quartier qu'elle avait quitté 15 ans auparavant, à 21 ans. Un autre résident installé depuis moins de 10 ans, non impliqué dans

l'agriculture, témoigne de la gêne occasionnée par la présence de déchets. Toutefois, il fait montre d'une attitude compréhensive : « *L'air est pur, mais il y a beaucoup de déchets, ce que je n'apprécie pas. Mais on n'y peut rien parce que les ordures, ce sont les jardiniers qui le mettent. Ils en ont besoin pour cultiver, c'est leur gagne-pain, on doit faire avec* » (entretien 31, contremaître à l'usine SDE de Khor, habitant depuis 13 ans). Cette personne qui n'est pas originaire du quartier a par ailleurs servi d'intermédiaire entre le conseil de quartier et la direction de l'usine de traitement des eaux. À l'instar des maraîchers, la présence d'ordure dans le paysage est considérée comme un « *mal nécessaire* » (entretien avec MS, maraîchers). Cette attitude compréhensive tend à démontrer une familiarisation rapide. En outre, un des résidents les plus récemment installés (entretien 33, installé depuis 3 ans) fait montre d'une connaissance précise de la filière maraîchère. Il décrit à la fois les difficultés d'accès à l'eau pour l'irrigation, et les tensions entre les commerçantes et la police municipale au marché central. Son travail ponctuel de journalier agricole dans les jardins lui donne non seulement accès à de nombreuses informations sur le quartier, mais semble aussi faciliter son intégration. Les similitudes entre les discours des anciens et des nouveaux résidents montrent donc bien que l'intégration dans le quartier de Ngolobougou est rapide. L'isolement et les faibles interactions avec le voisinage semblent plus déterminants pour expliquer l'hétérogénéité de ces discours que la simple ancienneté de résidence.

Ainsi, une commerçante native de Khor-Église n'en parle pas du tout (entretien 28). L'ensemble de sa description du quartier est centrée sur l'espace domestique et ses trajets professionnels : les problèmes d'accès à l'eau courante, la mauvaise qualité des habitations, l'absence d'éclairage public et les inondations qui gênent la circulation dans le quartier et l'accès aux transports en commun et donc au marché central de Saint Louis. Une situation économique fragile et l'absence d'activités agricoles dans son voisinage immédiat peuvent aussi expliquer qu'elle omette de mentionner l'agriculture dans sa description du quartier.

Les résidents les plus isolés à Khor-Cabane

L'isolement est particulièrement fort pour les néo-résidents installés à Khor-Cabane et se traduit par des discours très hétérogènes. C'est le cas de trois néo-résidents (entretiens 26, 27 et 34), originaires de quartiers denses de la commune. Ils sont venus à Khor-Cabane en raison de la disponibilité de logement bon marché et de terrains constructibles. Une coiffeuse de Diawling (entretien 26) emménage tout juste dans une grande maison payée par un mari qui travaille en Italie. Un commerçant de Pikine (entretien 27) n'a pas encore d'enfants et

loge dans une chambre que lui prête son grand frère depuis plus d'un an. Ils illustrent bien le mouvement de desserrement actuel du centre-ville, puisque tous les deux ont quitté le domicile parental, afin de construire leur propre maison pour fonder leur foyer en périphérie. Enfin, une retraitée de Ndar Nord (entretien 34) a dû quitter le logement de fonction de son mari au moment où il a pris sa retraite, cinq ans auparavant. Ils ont alors acquis un terrain et fait construire une grande maison. Ces personnes entretiennent un rapport distant à l'agriculture malgré la proximité des zones cultivées (moins de 150 mètres). Elles fréquentent peu leur voisinage, car ils gardent l'essentiel de leurs ancrages familiaux et professionnels dans leur quartier de résidence antérieur. Khor-cabane constitue donc pour eux un quartier-dortoir.

La coiffeuse (entretien 26) n'a pas eu le temps de se familiariser avec ce milieu de vie. Elle est installée depuis moins d'un an dans une maison située à 100 mètres d'un jardin maraîcher. Les lieux qu'elle fréquente au quotidien n'incluent pas d'espaces cultivés. En effet, elle partage son temps entre l'entretien de sa maison, le travail et les visites chez des amis dans le quartier où elle vivait auparavant en centre-ville. Elle raconte : « *je reste surtout à la maison pour m'occuper des enfants* […] *Je ne connais pas encore bien le quartier. Je vais surtout voir mes amis et ma famille à Diawling et Diamaguène* [quartier du centre-ville, lieu de résidence antérieur] ». Sa description du quartier se concentre sur le pas de sa porte. Un terrain en face de chez elle accueille un dépôt d'ordures et fait l'objet de ses seules critiques.

Les deux autres évoquent le maraîchage à travers le paysage qu'il produit et la possibilité de s'y approvisionner. La distance et la visibilité des jardins semblent ici jouer un rôle important dans le discours. Pour le commerçant de Pikine (entretien 27), les jardins sont situés dans une partie du quartier qu'il n'apprécie pas : « *Au fond, là où il y a de l'eau qui reste* [stagne]*, les moustiques se développent. Vers le canal, au fond quoi ! Je n'aime pas y aller* […] *Il y a des moustiques avec les jardins, les arbres* ». Cette zone du quartier ne correspond pas à ce qu'il recherchait en venant s'installer à Khor, « *le calme, la tranquillité, l'absence de pollution et de bruits* ». Il lui préfère plutôt, la rive nord de Khor, à cité Vauvert : « *Je préfère le Nord de cité Vauvert. Au bord du fleuve avec les arbres, c'est vraiment sympa. J'y vais quand j'ai le temps* [dès que je peux]*, tout seul pour me détendre* ». Pour autant, les jardins sont précocement cités dans sa description du quartier comme des lieux où il se rend « *seulement pour acheter de la menthe* ». Si les jardins et leurs cortèges de nuisance font partie de son environnement, il fait montre d'une appropriation sélective du quartier de Khor en ne fréquentant que son lieu de résidence et le lieu qui correspond le plus à ses aspirations.

Cette appropriation sélective se lit aussi dans le toponyme qu'il indique. Plutôt que de désigner son sous-quartier par son toponyme commun : Khor-Cabane, il prend pour point de repère un équipement situé de l'autre côté de la route, à proximité de cité Vauvert : l'abattoir municipal appelé SERAS[69].

La retraitée originaire du quartier Nord décrit la beauté des jardins le long du canal et leur utilité pour approvisionner la ville en fruits. Elle voit ce paysage de sa terrasse, mais ne se rend jamais dans l'espace agricole : il constitue un décor distant. Sa description du quartier se concentre plutôt sur l'espace domestique : les inondations dans la rue devant sa porte et les difficultés de circulations qu'elles occasionnent, les problèmes de collecte de déchet et les défauts d'alignement des bâtiments sur certaines portions de la rue.

Ces trois discours n'ont aucun point commun avec ceux des résidents les plus anciens du quartier. Ils se concentrent principalement sur l'aspect esthétique du paysage. Du fait de leurs faibles interactions avec les autres habitants du quartier, et en particulier avec des maraîchers, aucun processus d'alignement des représentations ou de familiarisation n'est perceptible dans leur discours à la différence des néo-résidents de Ngolobougou plus socialisés décrit plus haut. Ils ne conçoivent pas (encore) l'agriculture comme un élément fondamental de l'identité et de la qualité de vie dans le quartier.

2.3. L'agriculture : un motif de mobilisation pour les résidents

Le maraîchage fait l'objet de représentations collectivement partagées à Ngolobougou. Les intérêts des maraîchers sont souvent confondus avec l'intérêt général de la population du quartier. Cette imbrication entre intérêt du maraîchage et intérêt du quartier est particulièrement remarquable chez les plus anciens résidents, car ils sont impliqués directement ou indirectement dans le maraîchage. De ce fait, l'intérêt pour le maraîchage est aussi un intérêt personnel ou familial. Cependant, cette convergence d'intérêts est aussi observable chez des résidents plus récents et moins impliqués. Elle est particulièrement forte à Ngolobougou, mais se distend progressivement, à mesure que l'on s'éloigne de ce cœur de quartier. Les jardins sont alors de plus en plus perçus comme un simple élément du paysage. Cette spatialisation tendrait à prouver que Ngolobougou constituerait un pôle par lequel se diffuse une représentation partagée. L'intérêt porté par les différentes catégories d'habitants à la bonne santé des exploitations maraîchères semble dessiner une trajectoire de socialisation

69 La SERAS (Société d'Exploitation des Ressources Animales du Sénégal) était l'ancienne société d'exploitation de l'abattoir. Il s'agit aujourd'hui de la SOGAS (Société de Gestion des Abattoirs du Sénégal).

dans le quartier. Les néo-résidents du quartier témoignent d'un sentiment d'attribution collective plus fort pour le maraîchage, lorsque leurs interactions avec les autres habitants du quartier sont plus fréquentent. Une spatialisation de ces trajectoires se dessine. Ainsi, les trois néo-résidents de Khor-Cabane (26, 27 et 34) sont plutôt inscrits dans des réseaux de sociabilités en centre-ville et le quartier agricole de résidence est peu investi socialement. À l'inverse, à Ngolobougou, les trois néo-résidents (30, 31 et 33) évoquent le maraîchage avec plus de précision et ses nuisances avec plus d'indulgence, ce qui témoigne d'une intégration plus grande aux réseaux de sociabilité locaux.

Du fait de ce fort sentiment d'attribution collective, le maraîchage est un motif de mobilisation pour les résidents. Les différentes actions collectives menées pour améliorer l'approvisionnement en eau des maraîchers en témoignent. Ainsi, à la suite des dégâts causés par la crue de 1999, les habitants entreprennent des réparations sur l'aqueduc. En 2002, cinquante habitants du quartier participent aux travaux de réfection de l'aqueduc porté par la mairie et l'AIMF, et contribuent à hauteur de 20 % du montant des travaux[70] (Niang, 2007, p. 225).

Figure 17. Mobilisation des habitants lors du projet de réfection de l'aqueduc (2002)

►

Source : Description du projet par la PSEAU (https://www.pseau.org/outils/actions/action_resultat.php?ac[]=396&tout=1)

Le contremaître de l'usine de traitement des eaux de Khor qui réside dans le quartier (entretien 31) sert d'intermédiaire entre le directeur de l'usine et les différents organismes du quartier pour négocier un arrangement oral. L'usine accepte d'injecter à l'aval de l'aqueduc, les eaux insuffisamment traitées et les eaux de lessivage des cuves afin que les maraîchers de Khor puissent les utiliser pour l'irrigation de leurs jardins. En 2015, un groupement de promotion des femmes de Ngolobougou mobilise des maraîchers pour qu'ils les aident à développer une exploitation horticole collective féminine. La mobilisation des habitants touche aussi des projets sans liens directs avec le maraîchage, puisqu'en 2002 et habitants ont contribué à hauteur de 25 % du budget total de la réhabilitation de la salle polyvalente du quartier[71] (Niang, 2007, p. 225). Toutefois, si une volonté commune d'agir est nécessaire pour

70 Sur les 589 554 FCFA du budget, les habitants ont fourni 147 388 FCFA en nature et en espèce.

71 Ils ont contribué de 481 373 FCFA au budget de 1 925 489 FCFA.

mettre en œuvre des actions collectives, elle n'est pas suffisante. Il faut aussi des ressources de mobilisation.

3. De fortes ressources de mobilisations

Tant sur le plan individuel que collectif, le territoire de Khor-Usine fait état de nombreuses ressources de mobilisation.

Le dense tissu associatif est souligné par les auteurs du diagnostic de quartier, dès 2000 (ADC Saint-Louis, 2000). Il y a 24 associations à Khor soit environ 87 habitants par association. La forte interconnaissance et le maillage de relations matrimoniales entre les vieilles familles du quartier viennent renforcer ce dynamisme. Outre les organisations statutaires du quartier (ASC, GIE CETOM, comité de santé, association de développement, groupement de promotion féminin, etc.), un dense tissu de collectifs structure les relations entre habitants. Ce sont principalement des groupes de personnes du même sexe et de la même tranche d'âge qui se retrouvent tous les dimanches autour d'un thé. Ces événements permettent la diffusion d'informations, de construction d'argumentaires, de débats, d'élaboration de projets qui irriguent toutes les couches de la société khorienne et expliquent en grande partie pourquoi le discours sur le quartier est aussi homogène. Seuls les résidents les plus récents, les moins présents sur place et les plus éloignés du cœur du quartier élaborent un discours très différent sur Khor. En outre, les leaders associatifs locaux sont engagés dans plusieurs associations et de ce fait, celles-ci travaillent de concert.

Au niveau individuel, les leaders associatifs ont un haut niveau d'instruction (baccalauréat ou études supérieures) ce qui facilite le dialogue avec les instances publiques. Ils sont, par ailleurs, impliqués au niveau municipal dans les fédérations d'association de quartier. Ainsi, le responsable du comité de santé du quartier, un enseignant natif de Khor, dirige la fédération des associations sportives et culturelles de la commune. Le président du GIE CETOM, un maraîcher, est membre du bureau de la fédération des GIE CETOM. Un menuisier natif de Khor et issu d'une ancienne famille de maraîchers dirige le syndicat des artisans de Saint-Louis. Le président du conseil de quartier est trésorier de la fédération des conseils de quartier de Saint-Louis. Enfin, deux habitants issus de vieilles familles de maraîchers de Ngolobougou étaient conseillers municipaux en 2013. Pour le quartier le moins peuplé de la commune, cette représentation politique est exceptionnelle. Ces leaders ont ainsi bénéficié de formations à la conduite de projet de développements dès 2000. Les intérêts du

maraîchage sont bien représentés tant au niveau infra-local que municipal puisque la majorité des responsables associatifs sont issus de familles d'agriculteurs.

Ngolobougou en tant que cœur historique de Khor-Usine concentre la majorité de ces leaders et accueille la majeure partie des infrastructures communautaires. La place publique centrale, la salle polyvalente, et différentes placettes le long de l'aqueduc constituent autant de lieux de réunions et de discussions animés, rarement observables dans d'autres quartiers de la ville.

Le maraîchage fournit plus spécifiquement des ressources pour les mobilisations des habitants. En tout premier lieu, notons les ressources financières procurées aux familles de maraîchers. Un jardin cultivé à plein-temps produit au minimum un revenu mensuel de cent mille francs CFA selon les estimations que j'ai pu faire en croisant les informations recueillies auprès des maraîchers. À cela s'ajoute, un approvisionnement alimentaire qui réduit le budget dédié par les ménages à l'achat de légumes et d'herbes aromatiques. Les témoignages des habitants quant au lien entre forte implication dans les activités collectives du quartier et faibles préoccupations financières découlant du revenu dégagé par le maraîchage militent pour cet argument.

En second lieu, notons l'importance des apports des maraîchers en outils permettant de lutter contre certains risques environnementaux. Lors des épisodes de crue catastrophique, en particulier en 1999, les maraîchers avaient installé leurs motopompes dans le quartier pour accélérer l'évacuation des eaux et construisaient des digues de fortune avec des sacs de sable. De cette façon, ils anticipaient et renforçaient l'intervention des pompiers. L'utilisation d'outils maraîchers est visible aussi, de manière plus quotidienne, durant la saison pluvieuse. Les zones inondées par la pluie ou la crue sont asséchées plus rapidement qu'ailleurs dans la ville, grâce au travail des maraîchers qui creusent des fossés de drainage dans les rues dès la fin des épisodes pluvieux munis de leurs outils agricoles (bêches, brouettes). Pour appuyer ce propos, le président du conseil de quartier explique que lors d'une visite d'un responsable des pompiers, celui-ci avait jugé que le quartier de Khor était beaucoup moins sinistré que le reste de la ville (entretien avec KD, 2013).

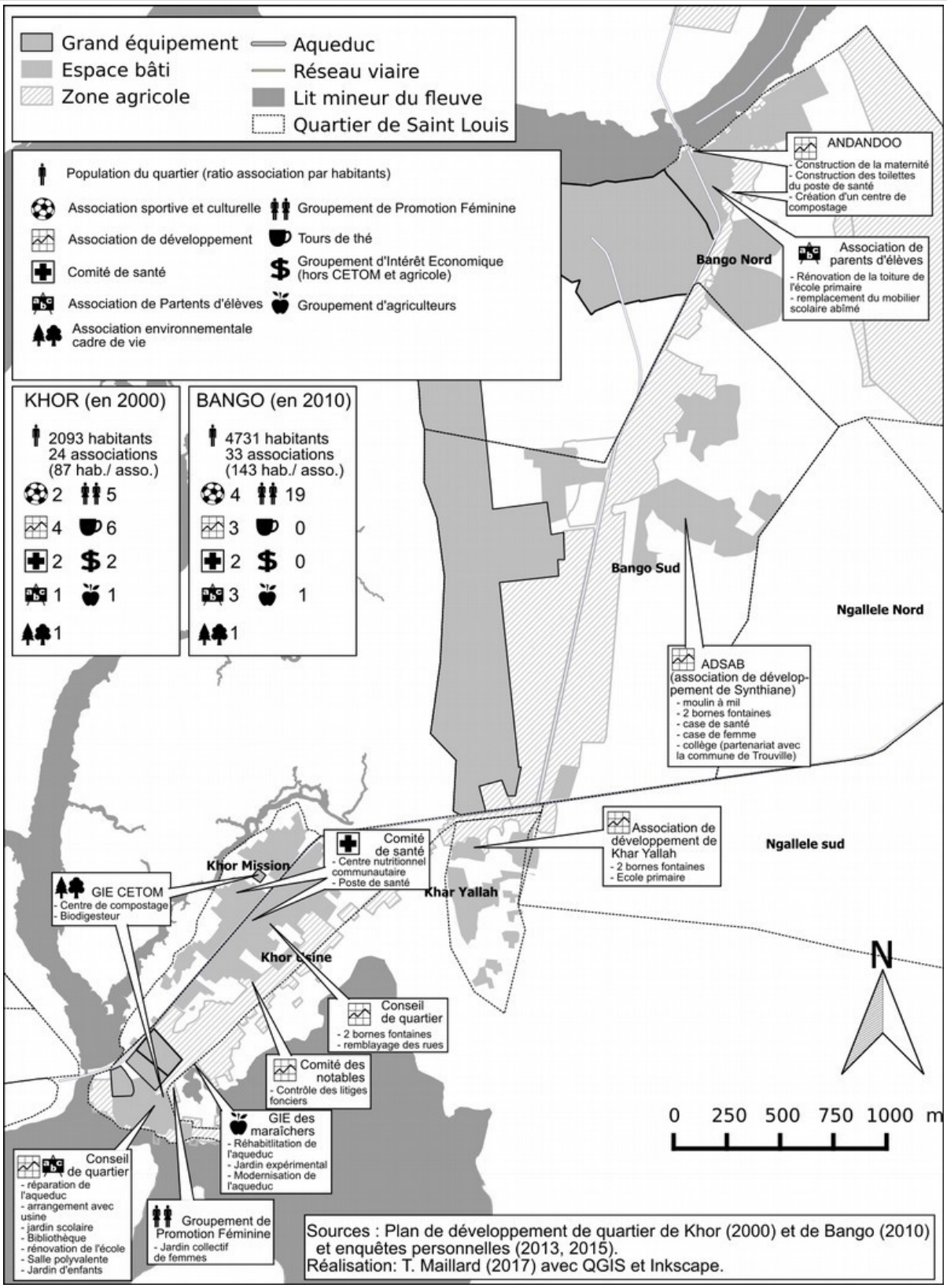
Enfin, les maraîchers sont inscrits dans de nombreuses associations qui fournissent des ressources organisationnelles importantes. Le Groupement d'Intérêt Économique des maraîchers et d'autres associations locales permettent des interactions régulières entre habitants de différents secteurs du quartier. Elles fournissent aussi des ressources

administratives non négligeables pour l'organisation régulière de réunions et la diffusion d'informations : édition de convocations, location de salles et de matériel. En outre, comme nous avons pu le voir dans la partie précédente, ces organisations constituent aussi des points de contact avec des organismes extérieurs au quartier. Elles permettent donc de faire connaître le quartier, de rendre publique leur revendication et de solliciter l'appui d'ONG et d'organismes publics extérieurs.

Toutefois, l'activité maraîchère peut aussi être un frein à la participation à des actions collectives. Les maraîchers les plus en difficulté économiquement participent peu aux réunions du GIE des maraîchers, sous prétexte d'y perdre un temps précieux. Ainsi, un jardinier de Khor-Cabane raconte qu'il ne va plus aux réunions depuis deux ans. Un autre, jardinier à Bango, mais résidant à Khor-mission, se justifie en expliquant que « *le jardin est jaloux* » de son temps.

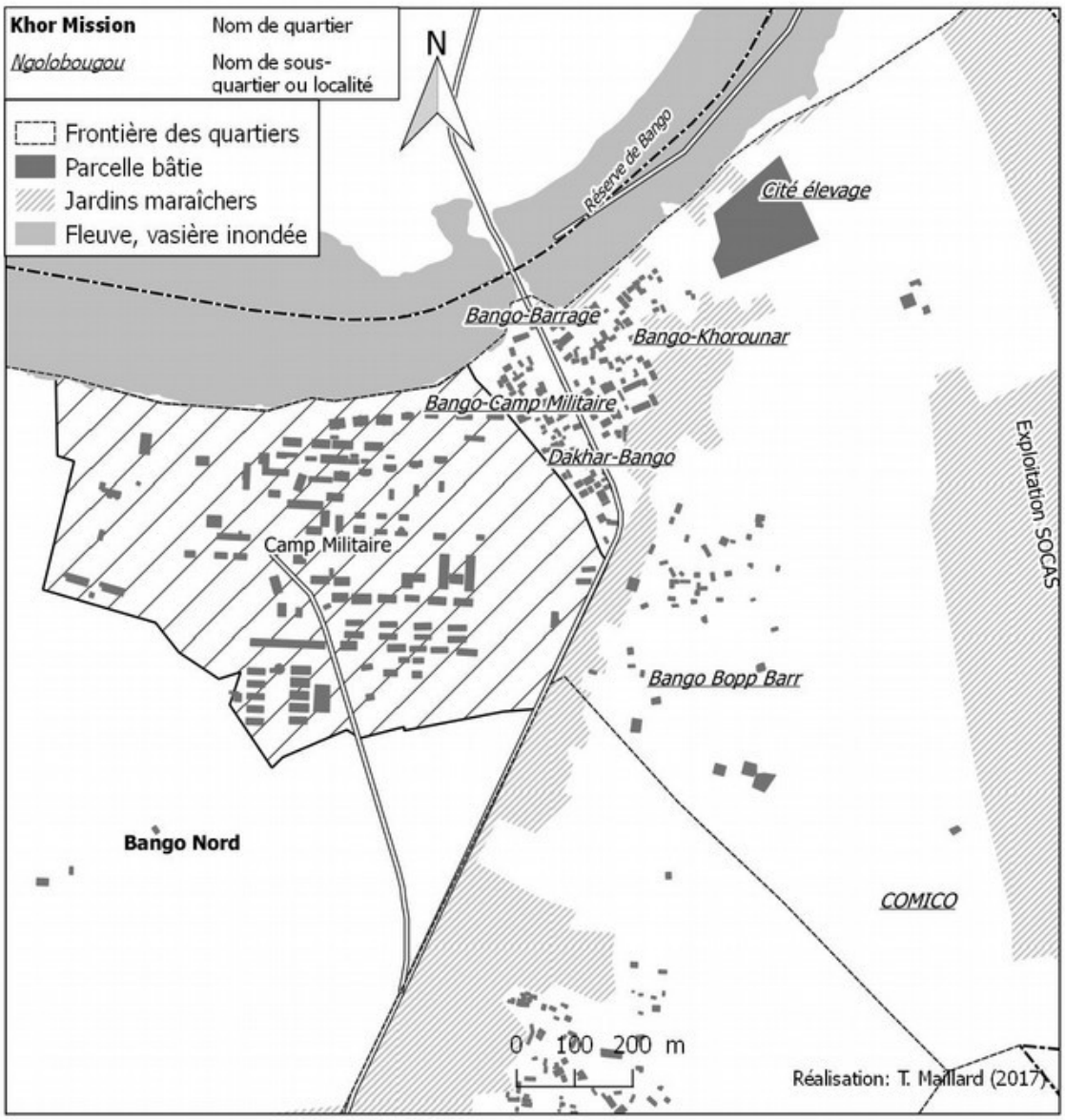
Une telle concentration de ressources pour les mobilisations permet de comprendre la quantité de projets réalisés par les habitants de ce quartier depuis la mise en place du conseil de quartier en 2000 (*cf.Carte 23.* p.250). Outre les nombreux projets intégrant le maraîchage, nombre d'entre eux n'y sont pas directement liés : Constitution d'une bibliothèque de quartier en 2000 avec une ONG française, remblaiement de quatre rues en 2001 et création de deux bornes-fontaines avec l'appui d'ENDA, réhabilitation de l'école par le PNUD en 2001, construction d'une salle polyvalente en 2002, formation professionnelle pour les groupements de promotion féminine en 2000 (transformation des fruits et légumes), 2001 (fonctionnement des mutuelles de crédit) et 2003 (formation à la teinture), remblayage d'une zone en prévision de la construction d'un jardin d'enfants en 2015. Fort d'un contexte propice aux mobilisations collectives, Khor apparaît depuis 2000 comme un exemple de dynamisme associatif local.

Carte 23. Disparité des interventions des associations locales dans les quartiers agricoles



Chapitre 10. Bango-Nord : un territoire propice aux micro-mobilisations de voisinage

Carte 24. Carte de localisation des toponymes de Bango-Nord



Sources : ADC Saint-Louis et OSM

À Bango-Nord, le premier noyau villageois signalé dans les archives date de 1886 (ADC Saint-Louis, 2010), le long des berges du fleuve et au sud du pont barrage, le noyau villageois originel de Bango-Barrage (ex Bango-Civile) s'est densifié. Il était à l'origine occupé par des pêcheurs, qui forment encore une part importante de la population. À

l'ouest, certains officiers et enseignants du camp militaire ont acheté des terrains et y résident. Il s'agit d'un titre foncier militaire inclus dans Bango-Barrage. La population originelle de ce quartier a progressivement cédé les terrains et vergers qu'elle occupait à de nouveaux résidents et à des investisseurs du centre-ville ou de Dakar. Les parcelles dédiées au logement se sont densifiées et le bâti s'est élevé de plusieurs niveaux. Des maisons en parpaings de deux ou trois niveaux ont remplacé les cases villageoises entourées de vergers des années 1970. La sédimentation de ses différents épisodes de peuplement dans un même espace restreint a produit une multiplication des toponymes. La zone est morcelée en sous-localités enchevêtrées : Dakhar-Bango inclut Bango camp, Bango Barrage et Bango Khorounar. Cité-Élevage et Bopp Barr sont deux noyaux plus isolés et plus individualisés. Cité-Élevage est un lotissement huppé à l'est, occupé principalement par des travailleurs migrants originaires d'Europe, tandis que Bopp Barr associe lotissement officiel de qualité médiocre et auréole de bâti illégal au sud-est (Wade & Diop, 2000).

La proximité des équipements majeurs a favorisé le raccordement du quartier aux différents réseaux, l'implantation de plusieurs services publics par l'État (école primaire en 1987, route bitumée en 2006, bureau de poste [n.d], centre de santé [n.d.]) et la construction d'échoppes qui forment aujourd'hui un marché le long de la route principale. Le quartier de Bango-Nord se caractérise par l'importance du bâti résidentiel (96 % des bâtiments en 2010) et donc la faiblesse des activités économiques sur place. Le chômage est un problème très souvent évoqué. L'aménagement du quartier n'est pas encadré par des institutions locales, en conséquence de quoi, les conflits fonciers sont nombreux (ADC Saint-Louis, 2010) et le quartier souffre de l'absence de système de collecte efficace des ordures (*cf.* Figure 18. photographies A, B et C p.253).

Le contexte socio-spatial propre à Bango-Nord semble peu favorable aux mobilisations. Au contraire de Khor, les discours des 18 habitants de Bango-Nord interrogés, laisse paraître une déconnexion importante de la pratique de l'agriculture. Certains résidents méconnaissent les activités agricoles de leur quartier, d'autres vivent au milieu des vergers sans en vivre eux-mêmes. De ce fait, l'activité agricole inscrite dans leur espace quotidien – les vergers – constitue surtout un cadre de vie, un paysage avec ces nuisances, plus qu'un élément central de leur vie quotidienne et de l'identité de leur quartier. À l'aune des deux problèmes majoritairement évoqués par les habitants – le chômage et les dépôts d'ordures – l'agriculture ne semble pas être une préoccupation commune dans le quartier. Le morcellement en sous-localités traduit par ailleurs une forte fragmentation sociale.

Figure 18. Planche photographique de Bango

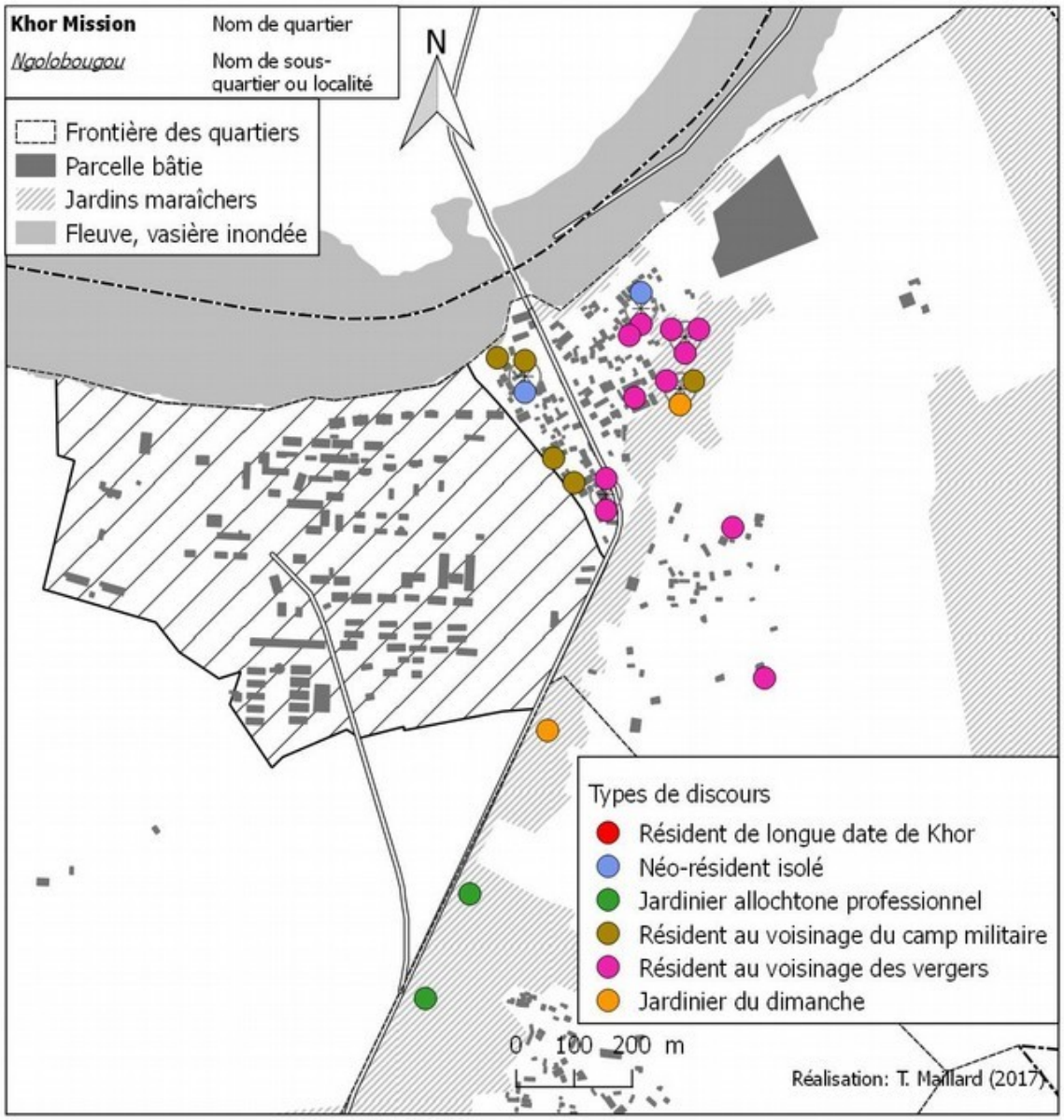
A. *Décharge sauvage le long de l'aqueduc derrière l'école primaire de Bango-Nord*

B. *Verger abandonné à Bango-Nord dont le bassin sert de dépôt d'ordures.*

C. *L'aqueduc au niveau de Bango-Nord : eau stagnante et dépôts d'ordures*

1. Des discours qui témoignent de la fragmentation socio-spatiale du quartier

Carte 25. Les types de discours des habitants de Bango-Nord



Sources : ADC Saint-Louis et OSM

1.1. L'absence de représentations partagées du quartier

Deux grands types de discours transparaissent dans les 18 entretiens menés dans ce quartier. Ceux-ci sont très liés au lieu de résidence des habitants :

- Bango au voisinage du camp militaire concerne sept personnes qui n'ont aucune conscience de la présence d'agriculture dans leur quartier, car ils résident trop loin,
- Bango au voisinage des vergers concerne onze personnes vivant à proximité des vergers,

Bango au voisinage du camp militaire

L'agriculture n'est mentionnée que par les personnes résidant à proximité des vergers (11 personnes sur 18). Les sept personnes n'évoquant pas l'agriculture résident dans la zone limitrophe du camp militaire, une zone séparée des vergers par la route principale. Cette route dessert le marché et les différents équipements publics (école, poste de santé, services postaux, mosquée). Bien délimitée, sa morphologie est homogène (aucun espace cultivé, peu d'arbres) et elle est peuplée principalement de familles de pêcheurs et de militaires. Malgré une faible distance aux vergers (entre 100 et 300 mètres), la route semble constituer une délimitation forte du quartier qui est renforcée par la faiblesse des interactions entre les habitants des deux rives de la route. La pêche dans la réserve d'eau de Bango, leur semble plus représentative du quartier. La méconnaissance de l'activité agricole par une large frange de la population de Bango-Nord est étayée par deux entretiens en particulier. Deux des plus anciens résidents (entretien 16, une femme née à Bango ; entretien 20, un homme résidant depuis 48 ans) de cette zone semblent n'avoir aucune connaissance du fonctionnement des vergers. Ils croient que l'eau du canal alimente encore le réseau d'eau potable de la commune : « l*e canal ? C'est sale et ça manque d'entretien. Pourtant,* ***il est nécessaire parce qu'il amène l'eau à l'usine de la SDE****. C'est l'eau que l'on boit.* » (entretien 16) ; « l*e canal est sale et il y a des maladies. Ce n'est pas nettoyé. Des gens font le linge.* ***Cette eau va à Saint Louis, elle devrait être propre****. Je n'utilise pas cette eau.* » (entretien 20). Or, le canal n'alimente plus l'usine de traitement des eaux depuis 1986.

L'absence d'un paysage agricole dans le voisinage du lieu de résidence, renforcée par l'absence d'interactions avec des cultivateurs et de fréquentations des espaces cultivés, induit à la fois la méconnaissance de cette activité, mais aussi la représentation des espaces cultivés comme « *en dehors* » du quartier (Aldhuy, 2008).

Bango au voisinage des vergers

Le principal élément ressortant de la description du quartier est l'importance du chômage résultant de l'absence d'emplois diversifiés sur place et de qualification des jeunes

hommes du quartier (16 entretiens sur 18). De ce fait, les activités agricoles, lorsqu'elles sont mentionnées, sont principalement mises en regard de l'important taux de chômage des jeunes. Dans cette zone, il semble que seules les personnes résidentes dans des habitations limitrophes de vergers ou pratiquant une activité agricole perçoivent cette activité comme un élément qui mérite d'être mentionné pour le décrire. Toutefois, ce sont surtout les activités agricoles situées à environ un kilomètre de leur espace quotidien qui sont perçues comme une source de revenus : le périmètre rizicole, l'exploitation de maraîchage industriel (l'ex-SOCAS) ou l'élevage intensif à Bango-Sud ; rarement les vergers qui entourent leurs habitations. D'une manière générale, leur rapport à la fonction économique de l'agriculture est souvent ambigu. En effet, d'après cette enquête, l'agriculture n'est pas perçue comme une solution assez ambitieuse pour régler les problèmes du quartier. Ce sont surtout les formes d'agriculture les plus éloignées des espaces de résidences qui sont valorisées : l'élevage intensif, la riziculture ou les emplois dans le maraîchage industriel. Ils préféreraient voir s'implanter des activités plus valorisées : une usine, de grands chantiers de travaux publics ou un centre de formation professionnelle en artisanat.

Le premier type de discours est neutre : l'agriculture est une des sources de revenu disponible dans le quartier. Cette description est faite par le président du conseil de quartier, instituteur, installé dans le quartier depuis sept ans. Il n'est pas impliqué dans l'agriculture, mais par sa fonction, il en connaît la mesure. Cette description s'inscrit dans le diagnostic précis et exhaustif qu'il dresse du quartier. Il est le seul résident à mentionner les différentes activités agricoles comme des éléments emblématiques (« *les* ***principales*** *activités ici* ») de l'économie du quartier. Toutefois, il ne les perçoit pas comme des axes de développement économique futur.

23	« À Bango, nous **n'**avons **pas** de réserves foncières. Il **n'**y a **aucune** place pour des projets d'aménagement agricole. […] Les **principales** activités ici, c'est l'agriculture, les pêcheurs, les agriculteurs avec les rizières, les jardins de l'aqueduc ».

Le second type insiste plutôt sur la pauvreté du quartier. L'agriculture est présentée comme une activité de survie. Elle n'est pas considérée comme un travail valorisant, tout au plus une solution temporaire pour atténuer les effets du chômage. Ils préféreraient obtenir des équipements de formation à des activités artisanales ou industrielles. Ce sont trois femmes et un homme âgés de 51 à 69 ans, nés dans le quartier ou installés depuis au moins 40 ans, qui fréquentent plusieurs jardiniers et résident tous dans un rayon 100 mètres les uns des autres à

proximité des vergers et de l'aqueduc dans Bango-Barrage. Ils discutent souvent au bord du canal du fait de leur proximité d'âge et de lieu de résidence.

9	« Ici, il n'y a pas d'emploi, à part, les jardins, l'agriculture et la pêche. Il faudrait une usine, mais **il n'y a rien**. C'est difficile. Il n'y a que de **petits** jardins, **pas de grands hectares** pour cultiver. »
11	« Il n'y a **que la pêche et les cultures** pour se nourrir, les seuls riches sont les étrangers. Ici, eux, ils **cultivent pour survivre** et leurs fils vont pêcher […] Il faudrait faire un centre de formation professionnelle pour les jeunes : garage, mécanicien, menuiserie métallique, bois, peinture, une chambre de métiers. Tout ce qu'il faut pour les enfants qui n'ont plus d'école. Les gens ne font **que le jardinage**, mais les filles ne font pas grand-chose. Elles abandonnent [les études] pour se marier vers 15 ans. Il faudrait aussi des métiers pour elles : teinture… »
12	« Il n'y a pas assez de travail ici. Mon fils a eu son BFM, mais il a abandonné les études pour devenir maçon. Actuellement, **il travaille en Mauritanie** avec son grand-frère. […] Il faudrait un projet pour réduire le chômage surtout. Il faut travailler pour avoir quelque chose et ne pas **mendier**. Il faut des projets pour que les jeunes travaillent. Derrière, il y a **des étrangers qui cultivent un très grand champ** [la SOCAS]. Ils e**mbauchent à la journée** pour 2000-3000 francs. »
13	« Les gens sont employés dans les jardins. Ils font des arbres fruitiers, mais ils n'en sont **que les gardiens**. Ils cultivent [des produits maraîchers] **un peu** aussi, mais ils ne sont **pas propriétaires**. […] **Les vrais jardiniers, vous n'en trouverez pas ici**. Ils sont à Khor. Ici, ce sont surtout **des jeunes qui n'ont pas de travail**. Ils n'ont **appris aucun métier**. Ce sont eux qui cultivent par ici. »

Le dernier type insiste sur le potentiel gisement d'emploi que constituerait l'agriculture dans le quartier, si elle faisait l'objet d'un appui extérieur en termes de formation ou d'aménagement. L'agriculture est vue comme une source développement. Ce discours est tenu par trois hommes et une femme de 34 à 53 ans, nés dans le quartier ou installés depuis plus de 30 ans et très intégrés dans les associations ou réseaux de voisinages. Ils sont tous les quatre en contact fréquent avec des agriculteurs et deux d'entre eux pratiquent l'élevage avicole à Bango-Sud ou à Ngallèle.

7	« Il faudrait faire des projets pour créer de l'emploi pour les jeunes. Ils cultivent le riz à Bango, mais les parcelles sont trop petites. **Il faudrait aménager cela pour donner du travail**. Les jeunes n'ont pas de travail, il y a trop de chômeurs, ici. »
8	« Dans notre association, nous discutons de sujets qui pourraient **faire avancer le pays**. Des sujets qui nous intéressent. En particulier des **projets pour l'agriculture**, pour obtenir des jardins à Bango pour les femmes. […] Cette rigole [l'aqueduc] est nécessaire pour que les jardiniers puissent travailler ».

18	« Il faudrait donner **des financements pour que les jeunes développent des activités d'élevage et d'agriculture.** […] Les rizières aussi, elles ne sont pas assez aménagées. Ce n'est pas encore exploitable, mais on a 70 hectares là-bas. **On pourrait donner beaucoup d'emplois**, même si ce ne sont pas des emplois de bureaux. Le taux de chômage à Bango est très élevé, mais **il y a des possibilités**. On pourrait **faire des choses avec ce que l'on a** ! »
19	« Ici, les jeunes n'aiment pas travailler. Ils préfèrent jouer au foot alors qu'**ils pourraient faire du maraîchage** dans les jardins. Il y a de l'eau, donc ce n'est pas un obstacle. […] Il faudrait créer une association pour **faire des formations à l'élevage, au jardinage… au travail,** quoi ! »

Sur le plan du cadre de vie du quartier, l'élément le plus mentionné (12 entretiens sur 18) est la présence de dépôts d'ordures. C'est le résultat des dysfonctionnements du groupement en charge de la collecte. Les activités agricoles n'en sont pas responsables. Les mentions d'effets de l'agriculture sur le cadre de vie sont plus clairsemées. Ainsi, pour les résidents proches de l'aqueduc, la présence de vergers et de l'aqueduc des maraîchers est mentionnée pour leurs impacts sur l'environnement proche de la maison.

Les arbres des vergers produisent une ambiance ombragée, fraîche, calme et agréable dans les vergers et les ruelles alentour. Ces espaces constituent des lieux de sociabilité valorisés pour discuter ou se détendre dans la journée.

7	« Si vous n'avez pas d'occupation [si vous n'avez rien à faire], vous allez dans un jardin **regarder les arbres** et **prendre le thé** »
11	« Au bord du canal, il y a la **tranquillité**. Avec mes amis, on **discute tranquillement**. Il y a des arbres qui font de **l'ombre**, de la **fraîcheur**. On parle de la vie et des choses importantes. »
12	« C'est un jardin de ma famille. Il appartient à ma badiane [tante paternelle]. Il y fait **frais** pour **prendre le thé** et **discuter avec l'association** ».
19	« Dans le jardin, c'est **paisible**. Il fait **frais** sous les manguiers quand il fait chaud. […] **J'aime** me promener et **passer du temps** dans mon jardin ».

Mais, cet espace de tranquillité à l'écart de la route principale est aussi un lieu d'isolement et d'activité hors du regard. Dans la journée, une résidente raconte qu' « i*l y a des gens qui ne s'intéressent à rien. Ils trainent, ils font des choses mauvaises, ils fument, ils boivent. Souvent, ils sont à côté de la rigole, du canal* [l'aqueduc] » (entretien 8). Le soir, les jardiniers sont rentrés chez eux et, en l'absence d'éclairage public, les alentours du canal deviennent des "lieux de drague" : « *La nuit, vers les jardins, on peut voir des couples qui se*

cachent. C'est un peu bizarre » (entretien 22). En retrait des zones résidentielles et relativement à l'abri des regards, ces lieux sont le théâtre d'activités jugées négativement.

Comme à Khor-Usine, la présence de l'aqueduc à proximité des habitations est présentée comme une source d'approvisionnement en eau pour les travaux ménagers et l'agriculture qui contribuerait à réduire les dépenses des ménages. Cependant, la qualité de l'eau y est très dégradée, car le canal voisine les dépôts d'ordures (*cf.* Figure 18. photographie B p.253). Les résidents de Bango-Barrage évoquent l'insalubrité de cette zone, dont ils font porter la responsabilité sur l'incurie des résidents alentours qui l'utilisent comme décharge sauvage.

8	« Pourtant, cette rigole [l'aqueduc] est **nécessaire** pour que les jardiniers puissent travailler. Moi, j'utilise aussi **l'eau pour arroser les arbres dans ma cour**. »
9	« Le canal est **sale**. Quand on le nettoie, trois jours après c'est sale. Des fois, nous formons un groupe pour nettoyer le canal. Nous [les femmes] nous occupons du petit déjeuner pour les hommes. Mais, deux heures ou trois jours après, tu vois des ordures. **Avant**, j'allais là-bas **faire la lessive**, ou **prendre de l'eau pour la cuisine**, etc., mais maintenant, il n'a aucune utilité, c'est un **dépotoir** ! Il n'y a **pas d'hygiène**. Alors, qu'**avant**, je l'utilisais **souvent !** Ça fait plus de deux ans qu'il est comme ça. Si j'étais le maire, je m'occuperais de ce canal et des ordures. »
11	« **J'apprécie** le canal, mais pas son eau. Il **arrose les jardins alentour**. Mais l'eau est **sale**, il y a une **mauvaise odeur**, surtout lorsque l'on maintient le barrage fermé. Les plantes **puent**. Ce n'est **pas agréable**. Il y a des **maladies**, des **puces** qui démangent. Depuis plus de dix ans, c'est comme ça. Quand ils remplissent le canal, ça **pue**. Il y a la **bilharziose**. Mais **maintenant**, **je n'utilise plus** cette eau. **Avant je l'utilisais (lessive, vaisselle)**. Je filtrais l'eau et eau de javel. Je la **buvais** aussi. Mais maintenant, je ne le fais plus. **Ce n'est pas sûr**. »
12	« **Avant** le canal était **propre**, mais **maintenant**, c'est un peu **pollué**. L'eau n'est plus évacuée au niveau du pont-barrage de la réserve [le réservoir de Bango]. Alors l'eau du canal est **très sale**. Les bords du canal sont rouges maintenant, regardez ! Il y a de **mauvaises odeurs**. On utilise l'eau du canal pour **faire les linges** tout de même. On met de l'**eau de javel**. On a des robinets, mais on ne peut pas faire tout avec parce que parfois **les factures sont un peu élevées**. Il y a aussi de la **bilharziose**. On organise des journées à l'école pour **donner des comprimés aux enfants**.
18	« Le canal, là, c'est un problème. On ne doit pas le laisser en rade parce que, même avant nous, il **servait à arroser les jardins**. Bango était connu pour ses fruits et son jardinage. Ce canal qui **servait d'arrosoir** commence à se tarir. Les jardiniers qui l'utilisent n'ont plus assez de moyens pour l'entretenir [à cause de cela] mon frère a perdu un peu dans le jardin, l'année passée. […] J'aime bien le canal pour son **utilité ».**

19	« Là-bas [au bord du canal], il y a des **moustiques** qui peuvent soulever 50 kilos. Le canal, il **manque d'entretien**, mais ça pourrait faire beaucoup de choses, parce qu'ils y font **la vaisselle**, **le ling**e, et ils **jettent les ordures dedans**. Beaucoup de familles n'utilisent pas cette eau-là. Mais il y en a qui l'utilise. **L'eau du canal est gratuite**. »

La diversité des thèmes abordés pour décrire le quartier au sein d'une population aux profils socio-économique homogène et spatialement concentrée témoigne de la faible diffusion d'une représentation commune de Bango-Nord. Il n'y a que le chômage des jeunes qui semblent toucher personnellement une large majorité des résidents. À l'ouest de la route, les familles de pêcheurs ignorent l'agriculture du quartier. Ils insistent plutôt sur l'état du réservoir d'eau de Bango qui met en péril leur source de revenus. Les femmes des officiers et enseignants du camp militaire se retrouvent entre voisines pour parler « *des affaires domestiques* » et méconnaissent les problèmes économiques de leurs voisins pêcheurs (entretien 15, femme au foyer, mariée à un enseignant au prytanée, installée à Bango depuis 15 ans). À l'est de la route, c'est l'ombrage fourni par les arbres, la présence de dépôts d'ordures et les nuisances de l'aqueduc et qui préoccupent les résidents.

1.2. Un faible sentiment d'appartenance collective

L'absence d'une représentation commune du quartier s'accompagne aussi d'un faible sentiment d'appartenance collective. Ce quartier apparaît fortement fragmenté socialement et spatialement. Si la plupart des habitants mentionnent pudiquement qu'il y a une bonne entente avec les voisins (15 entretiens sur 18), 11 d'entre eux décrivent des comportements dans l'espace public générateurs de tensions (fêtes bruyantes dans la rue, dépôts d'ordures). Certains dénoncent même ouvertement des problèmes relationnels avec leurs voisins : « *Les gens riches du quartier n'aident pas les pauvres. Pourtant, ils vivent côte à côte. Si les pauvres ont des problèmes et qu'ils vont les voir, ils ne les aident pas* » (entretien 14, femme au foyer en recherche d'emploi) ; « *chez toi, tu as la paix, mais si tu sors, tu vas avoir des querelles* » (entretien 19, aviculteur). Enfin, deux habitants insistent sur l'essor démographique récent du quartier et la présence grandissante de personnes inconnues.

La population du quartier est décrite comme cosmopolite avec souvent une connotation négative. Les pronoms personnels collectifs témoignant d'un sentiment d'appartenance (*nous* ou *on*) sont peu utilisés dans le discours. Les personnes interrogées préfèrent utiliser la troisième personne du pluriel ou des catégories d'habitants comme « *les gens* », « *les populations* », « *les jeunes* », « *les vieux* », témoignant aussi d'une prise de distance, d'un

sentiment d'extériorité par rapport à l'ensemble de la population du quartier. Les pronoms "n*ous"* ou "o*n"* sont réservés à des petits groupes localisés : « *mes amis et moi* », « *mes voisins* ». L'entretien 8 avec une commerçante de 53 ans installé à Bango depuis 30 ans illustre bien ce phénomène. Lorsqu'elle décrit le quartier, elle évoque différentes catégories d'habitants auxquelles elle n'appartient pas : « *des gens* » qui « *font des choses mauvaises* » ou « *les jardiniers* ». Elle fait souvent usage de la première personne du singulier pour désigner son rapport au quartier :

- les relations sociales : « *C'est calme, je n'ai aucun problème* »,
- le paysage : « *J'aime chaque parcelle de Bango* »,
- ses activités : « *J'utilise l'eau* ».

Elle convoque même la troisième personne du pluriel pour désigner l'association de femmes, à laquelle elle participe « *En particulier, des projets pour l'agriculture, pour obtenir des jardins à Bango pour* ***les femmes*** ».

Les entretiens 6 et 7 illustrent aussi cette distanciation.

	Troisième personne	Première personne
6	« Bango est un quartier avec tout le monde, les Wolofs, les Toucouleurs, les Sérères. Avec le camp militaire, il y a aussi toutes les nationalités : Sénégalais, Maliens, Guinéens, au prytanée militaire. Il y a toutes les nationalités. C'est une ville cosmopolite. » « Les gens s'entraident. Les gens s'occupent des autres ».	« **Je** vivais » « **Ma** maison » « **J'aime** aller chez mes amis, la nuit, **on** va vers le pont. »
7	« Un quartier calme avec **beaucoup d'analphabète** et **de jeunes** qui ont quitté l'école, beaucoup **de pêcheurs**. […] Mais **la nouvelle génération** s'intéresse à l'école. Maintenant, beaucoup **d'étudiants** habitent ici. À l'époque, **ils** ne faisaient que la pêche et le jardinage, mais maintenant, **ils** font des études. » « **Tout le monde** a ses activités, **chacun** fait son travail »	« **Je** ne suis dérangé par personne, c'est calme. » « la pluie et les fêtes qui **me** dérangent, car elles se déroulent devant **ma** maison »

Toutefois, les nouveaux résidents insistent sur l'accueil, l'hospitalité, l'entraide qu'ils constatent avec leurs voisins les plus proches. Ces comportements contrastent avec ce qu'ils ont connu dans leurs lieux de résidence antérieurs dans des centres-ville.

	À Bango	**En ville**
5	« J'apprécie la coopération. Les populations qui sont là sont très sympas. Très solidaires dans leurs relations avec les gens.	« C'est différent des quartiers où je vivais avant. Ici, les gens se connaissent, s'entraident, alors que là où j'habitais, les gens étaient enfermés chez eux. »
6	« Les gens s'entraident, il y a de l'hospitalité. Les gens s'occupent des autres ».	« Au Nord [quartier Nord], ce n'était pas comme ça. Par rapport à la ville, où chacun s'occupe seulement de son intérêt. »

L'absence de préoccupation commune et la fragmentation de la population de Bango sont aggravées par la faiblesse des structures de mobilisation.

2. La faiblesse du maillage associatif

L'absence de possibilités d'embauche sur place encourage beaucoup d'hommes à s'expatrier en Mauritanie pour travailler ou à s'employer en centre-ville. Cela ne favorise pas l'interconnaissance, les interactions entre habitants et le dynamisme des activités associatives. Les hommes sont rarement membres d'association : « *Je n'ai **plus le temps** pour être dans les associations, à cause du **travail** et des **déplacements*** » (entretien 7, maçon natif de Bango) ; « *Nous sommes dans des milieux où les gens ne sont **pas très motivés** pour faire **des activités bénévoles**. Ils ne sont pas motivés pour **travailler gratuitement**. S'ils ont des champs, ils disent que ce sont des **pertes de temps**. Personne ne leur remboursera une **journée de perdu**. C'est comme cela que les gens pensent.* » (entretien 23, président du conseil de quartier). À l'inverse, l'espace de vie des femmes de Bango semble restreint à l'habitation, au marché et aux services publics (école, poste de santé) bordant la rue principale, à quelques maisons de leurs voisinages et parfois, si elles sont commerçantes, au marché central de Saint-Louis à 14 kilomètres.

Les interactions entre résidents de Bango-Nord se font principalement entre voisins résidant dans la même rue ou le même îlot. Les représentations qu'ils se font de leur quartier sont de fait parcellaires à la fois sur les thèmes mentionnés, l'étendue décrite (quelques lieux autour de l'habitation), le sentiment d'appartenance à la population du quartier (quelques

voisins et amis à proximité). Seuls, les deux membres du conseil de quartier de Bango (entretiens 18 et 23) ont un discours qui évoque d'autres lieux, problèmes et activités que les alentours immédiats de leur logement ou de leur lieu de travail.

Les jeunes sont inscrits dans des associations sportives et culturelles qui se sont multipliées pour offrir une place de joueur de football à chacun. Cinq ASC se partagent Bango-Barrage et leurs activités consistent principalement en l'organisation d'entraînements et de compétitions de football.

Les femmes sont plus actives dans les associations. Elles sont membres d'une ou plusieurs petites mutuelles d'entraide (les *mbootay*). Ces associations féminines constituent la majorité des associations du quartier (19 sur 33). Ces mutuelles sont constituées de 20 à 50 membres et proposent des services de financement divers : épargne, tontines, loterie, garantie de prêt bancaire, caisse de solidarité pour les dépenses imprévues (cérémonies, maladies, décès). Elles sont fondées sur le voisinage, l'appartenance familiale (caisse de famille : *mbootay keur*), l'appartenance ethnique (ex. : association d'entraide des Haalpullar-Toucouleurs) ou la profession des maris (association des femmes de professeurs du prytanée). Les huit femmes interrogées dans ce quartier m'ont cité 10 mutuelles, ce qui montre bien la floraison des petits organismes de financement féminin dans un quartier marqué par le chômage. Trois de ces organismes ont reçu des appuis extérieurs : une organisation internationale (le PLAN), un investisseur étranger individuel et un candidat aux élections municipales. Ces mutuelles n'organisent pas de réunions régulières entre les femmes, elles ne se retrouvent que pour effectuer leurs versements. Les femmes présidentes d'associations ou de mutuelles ne participent pas aux réunions du conseil de quartier, alors qu'elles en sont membres de plein droit.

De ce fait, la majorité des associations de Bango n'ont aucun impact sur les politiques d'aménagement du quartier.

Ce paysage associatif se traduit donc principalement par des actions ponctuelles de faible envergure. Ainsi, pour faire face au problème principal qui touche leur cadre de vie, l'inefficacité de la collecte des déchets ménagers, les habitants organisent ponctuellement et de façon très localisée des opérations de nettoyage (les *set setal*). Ce sont des opérations réalisées par de petits groupes de voisins ou d'usagers d'un lieu, sans qu'une association ou le conseil de quartier y participe.

Le président du conseil de Bango insiste beaucoup sur la faible mobilisation des habitants au sein d'associations locales et leur faible participation aux actions collectives. Il pointe à la fois, la précarité et la pauvreté des habitants qui ne peuvent s'engager dans des activités bénévoles par manque de temps libre ou de revenus, et le manque d'esprit civique lié à une montée de « l'individualisme ». Il est particulièrement sensible au problème de gestion des ordures ménagères. Il estime que dans ce domaine le quartier de Bango est marginalisé par la municipalité qui ne fournit pas le même niveau de service que dans les autres quartiers de la commune. Enfin, les actions collectives et associations semblent être le résultat du dynamisme du président, bien plus que d'une mobilisation des membres.

23	« Ici, ils sont présents aux réunions, mais il est **difficile** de **les faire participer aux activités** [collectives]. C'est un problème lié à Bango. C'est un problème **d'engagement**, même au niveau des adultes, c'est général à Bango. C'est un quartier **difficile à mobiliser**. Si tu proposes du riz ou du sucre, là, ils sont mobilisés, **mais travailler gratos** pour le quartier… Il n'y a personne ! » « Nous sommes dans des milieux où les gens ne sont **pas très motivés** pour faire **des activités bénévoles**. Ils ne sont pas motivés pour **travailler gratuitement**. S'ils ont des champs, ils disent que ce sont des **pertes de temps**. Personne ne leur remboursera une **journée de perdu**. C'est comme cela que les gens pensent. » « Dernièrement, on a fait **une activité de restauration de la mangrove avec le partenariat**. On a fait des réunions de sensibilisation, mais le jour du repiquage, **il n'y avait personne**. On retrouve ce problème dans d'autres quartiers. Je ne sais pas pourquoi. Il faudrait un sociologue pour nous expliquer ça. C'est un constat. Les gens ne sont plus motivés à faire des activités où ils ne trouvent pas leur compte. Je le disais au maire : "il n'y a que les politiciens qui peuvent mobiliser les gens. Parce que les gens sont tellement **habitués à être mobilisés à coup de billet de banque** quand les politiciens viennent. Maintenant, si quelqu'un comme moi, qui ne peux pas donner de billets, les appelle, ils ne viennent pas". Ils ont l'habitude **des motivations pécuniaires**. Ils **manquent d'esprit civique**. » « Il y a **l'individualisme** qui apparaît. C'est comme partout, **la solidarité communautaire disparaît**. » « Bango a une particularité dans les élections au conseil [de quartier]. Il n'y a pratiquement que des femmes dans les associations comme conseillères, mais quand il faut choisir des postes, il n'y a que des hommes. Donc nous [les hommes], c'est presque par contrainte [contraint et forcé] que je me suis retrouvé dans le bureau. Ce n'était pas mon intention. » « Les parents d'élèves par exemple, c'est **le même bureau qui est là depuis 20 ans**. Ils n'ont pas changé. À chaque fois, on les reconduit. Ils sont grands-parents d'élèves maintenant. Le président, ce sont ses petits enfants les élèves. À chaque fois, il veut laisser [abandonner], mais les gens le reconduisent. Il est très dynamique et déterminé. » « Pourtant, actuellement, **les jeunes semblent s'organiser**. Ils n'hésitent pas à critiquer cette situation. Les grandes personnes qui ne font rien. **Ils critiquent,** mais ne prennent pas de postes.

	Ils ne veulent **pas prendre leurs responsabilités**. » « Bango est pratiquement entouré d'ordures. Les gens nettoient leur maison, les charretiers ramassent et versent ça derrière. Bango, fait partie de la commune depuis 1970. Donc **on devrait avoir les mêmes services que les autres quartiers**. On nous avait proposé un projet de centre de compostage, mais il a échoué. Il y avait un gars très actif avant. Mais il a eu un accident. Aidara de l'association ANDANDO. Si tu regardes derrière le mur de l'école, il y a des ordures partout. Une année, dans cette classe, on a dû faire sortir la classe dehors tellement l'odeur était insupportable. c'est un problème important ici ! On a beau s**ensibiliser les gens**… Mais [pour comprendre,] il faut aussi tenir compte du fait que les gens n'ont pas d'endroit où mettre les ordures. Ils ne peuvent tout de même pas garder cela chez eux ! Alors, ils vont les jeter ici. Mais ils se cachent. La nuit, ils sortent en cachette. On ne peut **pas contrôler** ça. Il n'y a pas de poubelles dans la rue. En ville et vers Pikine, il y a des poubelles, mais nous, à Bango, vraiment, nous sommes laissés à l'abandon. […] **Le maire doit s'occuper des ordures**, de l'enlèvement des ordures ménagères. **Bango doit être inscrit au même titre que les autres quartiers dans les programmes de la mairie.** On ne peut pas laisser **des populations qui payent des impôts,** comme ça, à la merci de GIE [de collecte des déchets] qui ne fonctionnent pas correctement. **Il faut que la mairie prenne ça en charge !** »

3. un contexte peu propice aux mobilisations d'envergure

À la lumière des éléments décrits précédemment, le faible degré de mobilisation des habitants de Bango et le caractère localisé et ponctuel des actions collectives concernant l'espace de vie sont le résultat d'un ensemble de facteurs.

Bango offre peu d'éléments permettant de structurer des actions collectives à l'échelle du quartier. La population est très hétérogène et dispose de peu de lieux et d'occasion d'interaction réunissant l'ensemble des habitants. Les hommes travaillent souvent en ville ou se sont expatriés. Ils ont peu de temps à accorder à des activités bénévoles consacrées au quartier. Tandis que, les femmes sont principalement au foyer quand elles n'exercent pas une activité commerciale. Elles se retrouvent ponctuellement entre voisines. Leurs engagements associatifs principaux concernent des groupements de financement permettant de pallier la faiblesse des revenus familiaux. Or, ces groupements ne constituent pas des espaces de discussion et d'échange concernant le quartier dans son ensemble.

De ce fait, les interactions sociales entre habitants sont rares et se déroulent principalement à l'échelle du voisinage immédiat. Il n'y a que peu d'occasions de fédérer en un même lieu un ensemble plus vaste et plus hétérogène d'habitants. Les tentatives de mobilisation plus large sont vouées à l'échec. Ainsi en 2015, le conseil de quartier en lien avec l'association "Le Partenariat" avait tenté d'organiser une journée de reboisement de la

mangrove. Personne n'est venu. Cette socialisation caractérisée par un fort entre-soi est illustrée par l'hétérogénéité des discours sur le quartier.

Sur un plan cognitif, les discours des habitants sur leur quartier montrent l'absence d'une représentation commune du quartier, l'absence d'alignement des représentations. Le sentiment d'appartenance à un collectif d'habitants de Bango-Nord est faible. La communauté de référence semble plutôt être celle des voisins proches, de la famille restreinte ou des amis. Les problèmes vécus au quotidien (dépôt d'ordure, chômage, difficultés d'accès à l'eau) ne sont rattachés subjectivement qu'à de petits groupes d'habitants et d'usagers de portions réduites de l'espace du quartier (une rue, un îlot de bâtiments, quelques confrères jardiniers). Le sentiment d'attribution collective ne dépasse pas l'horizon du voisinage immédiat. À cette faible attribution collective s'ajoute un fort sentiment d'impuissance face aux deux problèmes majeurs du quartier. Les solutions évoquées pour venir à bout du chômage ou des problèmes de collecte des déchets ne sont pas à la portée des associations locales et nécessiteraient l'intervention d'acteurs plus qualifiée.

À l'image d'autres éléments, les agricultures présentent dans le quartier sont peu mobilisatrices. Les vergers sont les principaux éléments inscrits dans l'espace de résidence. Ils constituent un paysage sans enjeux par rapport aux préoccupations des habitants. Seules les activités agricoles situées en périphérie du quartier (riziculture, maraîchage commercial ou élevage intensif) sont citées comme des leviers de développement. Toutefois, les discours des habitants témoignent de leur sentiment d'avoir peu de prises sur ces outils d'amélioration de leurs conditions de vie. L'aqueduc est le seul équipement lié à l'agriculture qui fasse l'objet d'actions collectives. Mais les opérations de nettoyage demeurent cantonnées à de petits groupes de voisins. Ainsi, dans un quartier peu favorable à la mobilisation, l'agriculture ne constitue pas un enjeu de mobilisation, car peu d'habitants sont impliqués. Par ailleurs, les lieux dédiés à l'agriculture ne constituent que très marginalement des ressources pour la mobilisation en n'offrant que de façon très localisée des lieux de sociabilité ombragés. Ce sont plus des lieux d'isolement ou d'entre-soi en retrait de l'axe routier principal et de son marché, que des lieux de rassemblement et de socialisation entre les différentes franges de la population du quartier comme à Khor.

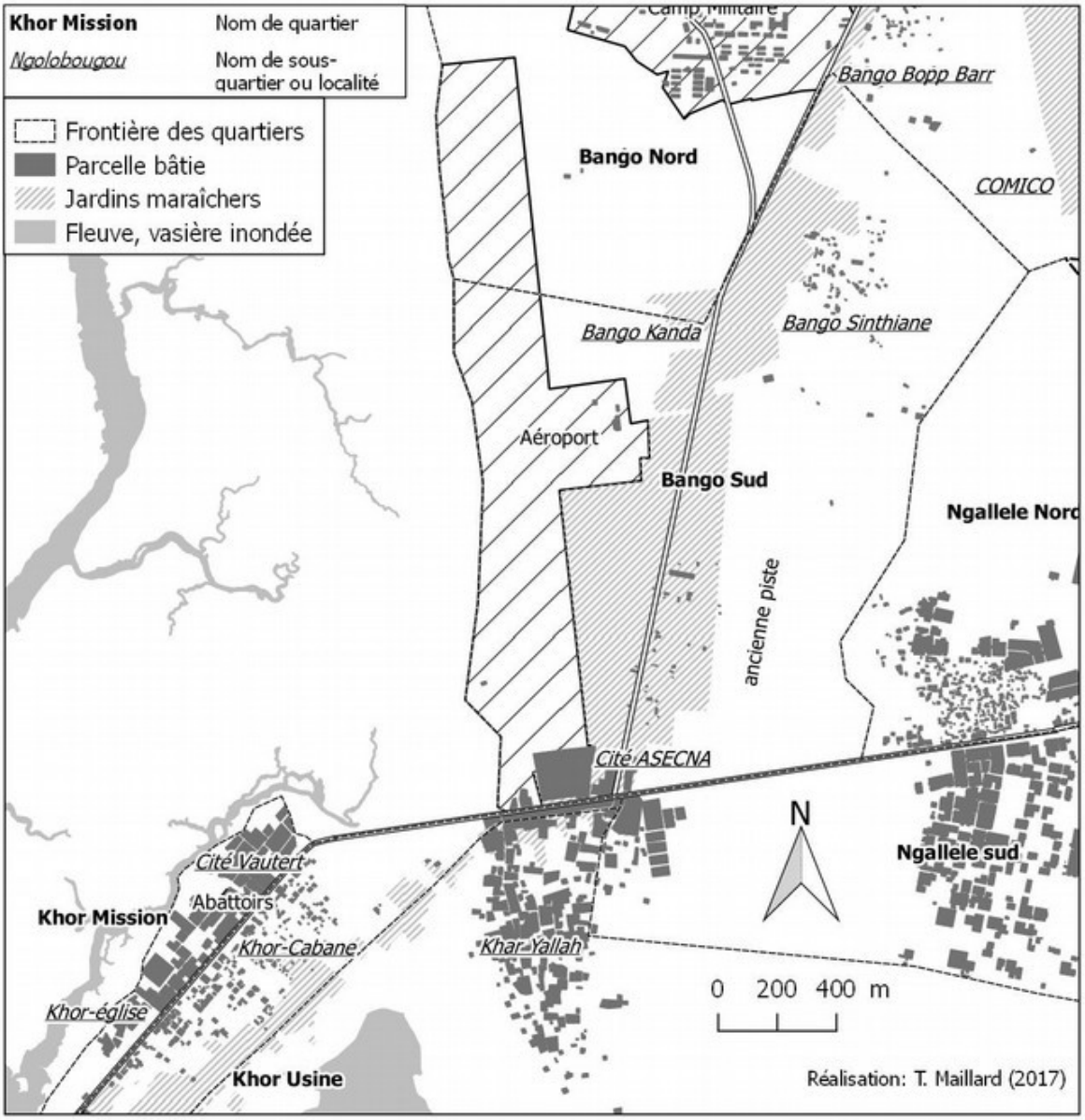
***

Ce quartier apparaît donc comme un terrain privilégié pour des actions collectives ponctuelles de voisinage, conséquence du faible nombre d'associations présentes au regard du

nombre d'habitants et surtout de la faible coopération entre ces associations. Les engagements des habitants sont exclusifs et peu dans des associations à vocations d'aménagement du territoire. Du fait de la précarité des situations économiques familiales, la majorité des associations de ce quartier sont des mutuelles de financement tournées vers les femmes, dont le but est d'offrir un outil d'épargne et de financement en cas de coup dur (60 % des associations en 2015). Les réalisations des associations sont rares et peu pérennes : un centre de compostage avait été mis en place en 1999, mais il a été abandonné. Récemment, le poste de santé a été rénové et a reçu des fournitures (2017), et l'association de parents d'élèves a financé la rénovation de l'école après les dégâts de l'hivernage 2015.

Chapitre 11. Des espaces intermédiaires entre anomie et mobilisations émergentes

Carte 26. Carte de localisation des toponymes dans les espaces intermédiaires

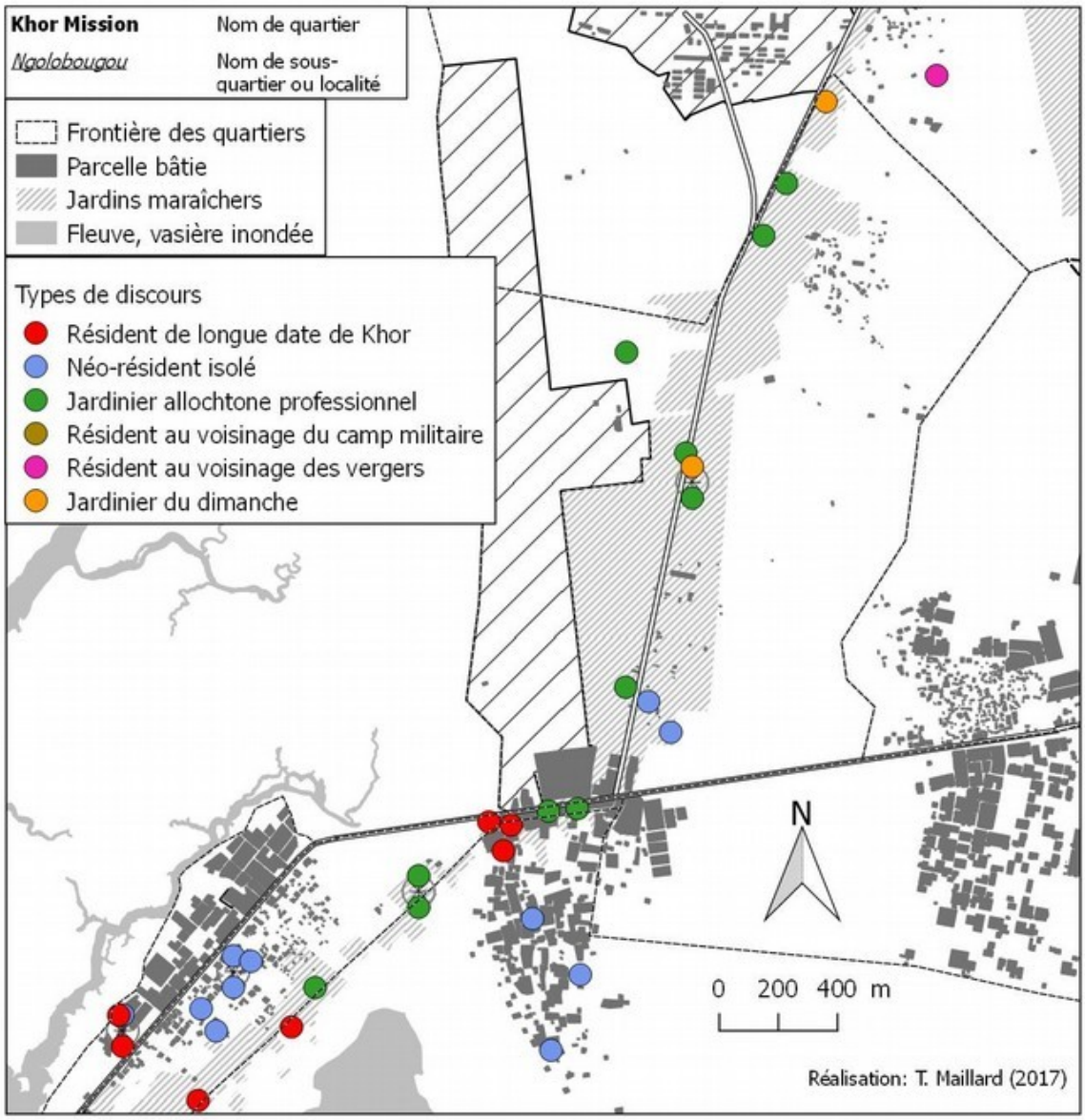


Sources : ADC Saint-Louis et OSM

Entre les deux pôles de peuplement relativement denses et anciens que constituent Bango-Nord et Khor-Usine, Bango-Sud et Khar Yallah forment des zones agri-urbaines dont le peuplement est plus disséminé et plus récent. Quelques noyaux anciens apparaissent, mais ils sont très réduits. Les espaces agricoles y sont moins présents dans les espaces de résidence.

Comme dans le précédent quartier, les discours des personnes interrogées dans ces zones sont très hétérogènes. Les résidents non-agriculteurs ne mentionnent pas l'agriculture ou avec une grande distanciation. Les agriculteurs interrogés sont tous allochtones et ne résident pas forcément sur place. Ils font preuve d'un très faible sentiment d'appartenance au quartier. Globalement, les préoccupations de ces habitants sont focalisées sur l'espace de résidence ou de travail personnel. Résidant dans des zones peu denses, ils ont peu de voisins et leurs lieux de vie dans le quartier sont limités et isolés. Ils témoignent majoritairement de la faiblesse de leurs degrés de sociabilité avec des habitants de catégories différentes. Cette configuration socio-spatiale a un impact important sur les mobilisations et l'encadrement de l'urbanisation.

Carte 27. Types de discours des habitants des espaces intermédiaires



Sources : ADC Saint-Louis et OSM

1. Une population très hétérogène

La diversité des discours des résidents témoigne de leur hétérogénéité. Quatre catégories de discours transparaissent dans les 17 entretiens menés dans cette zone.

- Les discours des jardiniers allochtones, des professionnels centrés sur les difficultés de l'exploitation des vergers (6 entretiens)

- Les discours des « jardiniers du dimanche » des néo-résidents du quartier qui ont investi dans l'achat d'un jardin pour y édifier une maison en prévision de leur retraite (3 entretiens)
- Les discours des résidents isolés, principalement des néo-résidents peu socialisés (5 entretiens) dont les situations sont proches de celles des résidents isolés de Khor (*cf.* Chapitre 9. 2.2 Les résidents plus isolés p.243).
- Les discours des résidents de longue date (3 entretiens), très proches des discours des résidents de longue date de Khor ou de Bango décrits dans les chapitres précédents (*cf.* discours décris pp. 237 et 255). Je ne détaillerai donc pas leurs discours.

1.1. Les jardiniers allochtones professionnels

Les jardiniers allochtones professionnels sont des hommes tirant leurs revenus du gardiennage et du maraîchage dans des vergers situés à Bango-Sud et Khar Yallah. Ils ne sont pas nés dans un quartier agricole de Saint Louis et sont souvent originaires d'autres régions du Sénégal ou de l'étranger (maliens, guinéens, gambiens).

Les huit personnes interrogées présentent quatre profils :

- quatre jardiniers originaires d'autres régions du Sénégal (entretiens 42, 44, 45 et 49) et installés depuis moins de 6 ans. Ceux qui sont plus récemment arrivés ne vivent pas sur place avec leur famille. Ils occupent des logements sommaires et économisent, pour envoyer de l'argent à leur famille ou se constituer un capital en vue d'un mariage. Le plus ancien réside avec sa famille dans une maison construite dans le verger qu'il cultive (entretien 44).
- Deux jeunes pères de famille (entretiens 50 et 51) résidents de Darou, un quartier de Sor. Ils viennent quotidiennement travailler dans un jardin à Khar Yallah. Le premier a succédé à son père, ancien jardinier de Ndiolofène qui s'est vu contraint par l'urbanisation de s'installer à Khar Yallah. Le second a une formation de comptable, mais ne trouvant pas d'emploi, et sur les conseils de plusieurs amis jardiniers, il tire son revenu du jardin à Khar Yallah et de la vente à domicile (le colportage) d'appareils électroniques.

- Un jardinier résidant dans un quartier de Sor (entretien 40) installé depuis 25 ans, qui vient quotidiennement travailler dans plusieurs jardins de Bango. Il est impliqué dans le groupement des maraîchers comme surveillant d'une portion de l'aqueduc[72].
- Un infirmier à la retraite qui travaillait en Mauritanie (entretien 43). Il a pratiqué le maraîchage pendant 4 ans comme gardien-jardinier à Bango-Sud, lorsque le conflit sénégalo-mauritanien l'a contraint à quitter Nouakchott et à chercher du travail à Saint-Louis en 1989.

Le mode de faire valoir indirect des vergers est peu lucratif pour un gardien. Les vergers sont souvent la propriété de personnes résidentes hors du quartier. Les propriétaires passent un contrat avec un gardien, parfois logé sur place avec sa famille. Le propriétaire tire profit de la vente des fruits, et en échange de son service, le gardien pratique un maraîchage en culture dérobée sous couvert des arbres fruitiers et en vent les produits pour son compte. Les propriétaires sont peu présents et peu intéressés à l'agriculture. La présence d'un gardien permet d'assurer leur droit de propriété sur ces terrains et d'anticiper le classement en terrains constructibles ou de s'assurer un dédommagement en cas d'expulsion : les arbres font l'objet d'un dédommagement contrairement aux cultures annuelles. Ces gardiens-jardiniers ne touchent pas forcément un salaire monétaire. Les entretiens 42, 44, 49 et 51 témoignent de la précarité des relations entre propriétaires et gardiens :

> *Je ne suis pas propriétaire du jardin. J'ai un salaire chaque mois. Le petit frère du propriétaire habite à l'Université.* (entretien 42, 2015)
>
> *Le terrain m'a été prêté par quelqu'un de Balacoss* [un quartier de Sor] *qui en est le propriétaire* (entretien 44, 2015)
>
> *Je ne suis pas le patron, je ne suis que le gardien. Je faisais un peu de maraîchage, mais avec le manque d'eau, j'ai arrêté. Je ne fais que nettoyer le jardin.* […] *Je suis gardien ici, mais parfois, je cultive pour moi. Ce que je cultive, ce n'est pas pour le proprio, mais pour moi. Le propriétaire me paye chaque mois comme gardien. Le propriétaire habite à Saint Louis, mais travaille à Dakar* (entretien 49, 2015).
>
> *C'est le jardin d'Ousmane Ngom, ici. Tu sais, l'ancien ministre de l'Intérieur d'Abdoulaye Wade. C'est son frère qui gère. Il ne me paye pas. Je ne gagne que ce que je cultive. Même les fruits des arbres sont pour lui. C'est la règle ici. Les fruits c'est pour le proprio. Certains jardiniers de Bango vendent les fruits* [pour eux-mêmes]. *Souvent, le proprio les vire à cause de ça. Certains*

72 Cette catégorie d'agents du GIE des maraîchers a été longuement détaillée dans le chapitre traitant du projet de modernisation de l'aqueduc (chapitre 7). Leurs fonctions et positions dans l'organigramme du GIE ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le point 2.3 de ce chapitre.

pensent que le frère d'Ousmane Ngom garde mon salaire pour lui. (entretien 51, 2015)

La description qu'ils font du quartier est centrée sur le jardin et les problèmes rencontrés dans son exploitation. Ils décrivent principalement les problèmes d'approvisionnement en eau pour l'irrigation, qui affectent directement leurs revenus. Ils sont rarement au fait d'informations qui n'ont pas trait au quartier dans son ensemble, car ils sortent peu de leurs jardins et ne fréquentent que d'autres jardiniers du voisinage proche. Certains avouent ne pas circuler dans le quartier et ne pas le connaître : « *je ne connais pas Khar Yallah. Je ne vais pas chez les gens, seulement les salutations par politesse* […] *Je n'y vais jamais* » (entretien 50). Ils se retrouvent la plupart du temps dans un jardin pour discuter et prendre le thé. Un espace y est aménagé avec un foyer et quelques sièges à l'ombre pour les recevoir. Seuls les deux gardiens qui résident à Darou y reçoivent régulièrement des amis du centre-ville qui ne sont pas jardiniers.

Pour le plus qualifié d'entre eux (entretien 51), le jardin est explicitement présenté comme un lieu permettant de se protéger des sollicitations sociales qu'il subirait, s'il travaillait en centre-ville : « *ici, c'est calme. Il y a le bruit de la route, mais ce que je veux dire par calme, c'est que personne ne vient te déranger pendant que tu travailles. Ce n'est pas comme en ville où des amis viennent te déranger* [te solliciter, quémander de l'argent] *ou te taquiner sur ton lieu de travail* » (51).

Certains fréquentent un autre lieu dans le quartier ou dans la périphérie de la ville pour se détendre après le travail : « *je vais chez mon ami qui a une dibiterie à Bango-Barrage, le soir* » (entretien 42), « *je vais chez mes amis à Bango-Barrage* » (entretien 45), « *il y a des amis ici. Des fois, je vais à côté regarder la télévision. Je vais aussi à Ngallèle ou Sanar, chez mes amis* » (entretien 49).

La fréquentation de lieux publics ou d'associations locales semble favoriser la description de quelques éléments n'ayant pas directement trait au jardinage.

Celui qui fréquente la dibiterie de Bango-Barrage relate les problèmes d'aménagement et d'équipement du quartier : « *à Bango, il y a un problème d'eau. Certains n'ont pas l'eau courante. Il y a des inondations et on devrait remblayer certaines zones pour la saison des pluies. Il n'y a pas assez de terrains de foot. C'est inondé. On manque de ce type d'activités* » (entretien 42). Par ailleurs, il travaille et réside dans une zone de Bango plus proche des noyaux résidentiels.

Le gardien qui réside depuis 20 ans (entretien 44) semble avoir des informations provenant d'autres résidents par l'intermédiaire de son épouse qui est membre d'une association de femmes de jardiniers (GIE Oumou Sow) du sud de Bango. Il évoque rapidement les difficultés financières de cette association. Il envisage aussi le maraîchage comme un facteur de développement pour le quartier, et plus seulement pour lui-même. En effet, régler les problèmes d'approvisionnement en eau n'est pas seulement un enjeu individuel, mais aussi un moyen de « *faire avancer le quartier et de débrouiller les problèmes* [car] *il est important ce canal. Il va jusqu'à Khor. Il y a des pères de famille et des employés qui font du jardinage* » (entretien 44).

Le discours des gardiens-jardiniers de Bango et de Khar Yallah témoigne de leur faible intégration dans le quartier et de l'entre-soi dans lequel ils vivent. Cette situation découle de l'isolement de leurs parcelles, de la précarité de leur situation, de leur faible ancrage social dans le quartier et du peu de temps qu'ils dédient à des activités non agricoles. De ce fait, leurs discours sont centrés sur la conduite de l'exploitation et évoquent rarement, ou de façon peu approfondie, des éléments n'y ayant pas directement trait.

Selon le temps qu'ils ont passé dans le quartier et leur proximité avec d'autres types d'habitants, leur discours évolue, et intègre des thèmes nouveaux : ils envisagent l'agriculture non plus comme un enjeu personnel, mais comme une amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de la population vivant de l'agriculture. L'ancienneté d'installation induit la production d'un discours plus long sur le quartier ponctué d'anecdotes illustrant et justifiant les jugements de la personne interrogée : les dégâts du bétail, l'augmentation du prix des terrains ou l'utilisation de l'aqueduc par les résidents (entretien 40), les pénuries d'eau et l'abandon du jardinage par de nombreux maraîchers allochtones au cours des dernières années (entretien 44). La comparaison entre les discours des anciens et des néo-arrivants permet de discerner une trajectoire de familiarisation avec le quartier. Ce discours évolue vers une prise en compte plus grande des autres résidents et des enjeux du quartier. De même, l'aqueduc n'est plus seulement synonyme de pénurie d'eau pour les maraîchers, il représente aussi une source d'approvisionnement en eau gratuite pour les résidents du quartier. Toutefois, cette montée en généralité reste limitée, car la sociabilité des jardiniers allochtones demeure caractérisée par l'entre-soi. Leurs implications associatives sont faibles et exclusivement centrées sur leur milieu professionnel :soit dans le groupement d'intérêt économique des maraîchers (entretien 40), soit dans une association locale regroupant plusieurs familles de jardiniers de Bango-Sud (entretien 44).

Le discours d'un gardien-jardinier qui travaille à Bango depuis 25 ans (entretien 40) témoigne bien de l'élargissement des thèmes abordés. En tant qu'agent du GIE, il fréquente de nombreux jardiniers le long de l'aqueduc, participe régulièrement aux réunions du groupement et discute avec des propriétaires de jardins. Il évoque les problèmes qu'il rencontre dans l'exercice de son travail de jardinier et dans ses activités au sein du GIE. Toutefois, son rapport aux résidents de Bango semble marqué par un jugement négatif, une incompréhension, voire un facteur de nuisance lorsqu'il s'agit d'éleveurs peuhls :

> *Les habitants de souches n'ont plus de terre, ils ne connaissent pas la terre. Ils ont tout vendu. Mais la richesse de Bango, c'est sa terre !* […] *Il n'y a que des Peuhls ici. Le problème avec eux c'est qu'ils laissent vagabonder leurs bêtes. Il faut s'en méfier, ce sont des personnes fausses. Leurs bêtes m'ont causé plus de 200 000 francs de dégâts en 1987. […] Les Peuhls sont trop dangereux.* […] *À Bango, ils* [les habitants] *sont sales, il y a trop d'ordures. (entretien 40, 2015)*

Il se sent étranger aux autres habitants et porte un jugement méprisant sur les résidents de longue date, car il ne comprend pas qu'ils aient « *dilapidé* » leurs terres au lieu de les exploiter. Selon lui, « *ici, il n'y a que des étrangers qui investissent. Les bangotins de souche n'ont plus de terres, ils ont vendu leurs terres. Il ne reste que leurs maisons* ». Pourtant « *la richesse de Bango, c'est la terre* […] *la richesse de Bango, c'est le canal. Sans le canal, les terrains ne vaudraient pas des millions comme ça* » et prédit que « *dans 20 ans, il n'y aura plus de jardins parce que les bâtiments se construisent petit à petit* ». Ce discours, très valorisant pour le maraîchage et les vergers de Bango, s'appuie aussi sur le sentiment que ces activités ont une fonction d'approvisionnement importante pour la ville : « e*ntre Bango et Khor, c'est eux qui nourrissent Saint-Louis* ».

Ainsi, à la différence de ce que l'on peut observer à Khor, l'ancienneté ne favorise pas nécessairement l'intégration des jardiniers allochtones à la population non agricole. Pour eux, le quartier agricole se résume à quelques jardins, unique espace de travail et parfois de résidence, quel que soit leur degré d'ancienneté. L'espace alentour n'est pas approprié, et ses habitants peuvent être source d'incompréhensions ou de nuisances. Leur sentiment d'appartenance à un collectif d'habitants se limite aux autres jardiniers du voisinage et de ce fait, leur difficulté à irriguer le jardin *via* l'aqueduc constitue l'unique préoccupation commune. Cet enfermement dans un entre-soi est favorisé par la localisation de leurs exploitations dans des zones peu densément peuplées, principalement occupées par des espaces agricoles, et par une pratique professionnelle qui laisse peu de temps libre.

1.2. Les « jardiniers du dimanche »

Trois néo-installés de Bango-Sud ont acheté un verger pour y construire une habitation en prévision de leur retraite ou comme lieu de résidence le week-end. Ils sont tous les trois en fin de carrière professionnelle : patron-pâtissier (entretien 5), fonctionnaire (entretien 41) ou ancien couturier de Dakar (entretien 46). Les « jardiniers du dimanche » perçoivent leur verger comme un refuge reposant, calme et un lieu de solitude, qui contraste fortement avec leurs lieux de vie habituels ou antérieurs : les quartiers très urbanisés, densément peuplés et pollués des centres-ville de Dakar ou Saint-Louis. Ils insistent sur le caractère verdoyant du paysage et la présence d'éléments naturels :

> *J'ai acheté le jardin pour avoir la verdure, pour me reposer. Ce n'est pas pour faire du jardinage, c'est seulement pour me reposer. À Dakar, il n'y a que du luxe, mais ici ce n'est pas pareil, c'est calme, ce n'est pas comme en ville.* (entretien 5)

> *Il y a tellement de vergers ! Tu es tranquille chez toi, no stress. Il y a la verdure, l'absence de pollution, je m'amuse avec les oiseaux.* […] *C'est mal éclairé et il y a des serpents.* (entretien 41)

> *C'est pas mal, à part le climat un peu chaud. Tu sors de la ville. C'est un autre paysage. J'aime ça. Tu entends les oiseaux. Il y a des arbres. Travailler la terre, c'est un autre environnement quoi ! Par rapport à Dakar. Je me sens plus léger, la vie est plus facile.* […] *La nature, le calme, la tranquillité, c'est reposant.* (entretien 46)

Pour le pâtissier (entretien 5), le verger semble correspondre au lieu idéal rêvé pour la retraite. Pour l'ancien couturier de Dakar (entretien 46), Bango suscite, de surcroît, un attachement affectif lié à des souvenirs d'enfance. Tous les deux parent leurs voisins des atouts d'une sociabilité villageoise idéalisée :

> *Les Bangorois sont sympas, ils coopèrent bien entre eux.* […] *La coopération. Les populations qui sont là sont très sympas. Très solidaires dans leurs relations avec les gens. C'est différent des quartiers où je vivais avant. Ici, les gens se connaissent, s'entraident, alors que là où j'habitais, les gens étaient enfermés chez eux.* […] *Il y a des gens ici, quand on démarre le thé, tout le monde vient. On fait une ambiance. On discute.* (entretien 5)

> *Quand j'étais jeune, on venait ici pour pêcher, chasser. Ce sont beaucoup de souvenirs d'enfance ici. Je voulais aller pêcher au bord du fleuve avec un ami. C'est un peu ce qui m'a décidé à revenir. J'ai abandonné beaucoup de choses à Dakar, mais je songeais à rentrer au bercail.* […] *la sociabilité est mieux qu'à Dakar, en ville. Ici, c'est l'idéal !* (entretien 46)

Avec le temps, ils commencent à prendre conscience de quelques éléments qui viennent gâcher cet idéal : les ordures à Bango-Barrage, « h*ygiène, il n'y a pas d'hygiène.* […] *Le seul truc qui me dérange, ce sont les ordures* » (entretien 5). De ce fait, le pâtissier ne fréquente que les lieux qui correspondent au paysage qu'il recherche : son verger et les bords du fleuve dans les zones les moins urbanisées.

L'ancien fonctionnaire passe plus de temps dans son verger. Ce lieu de retraite idéalisé commence pourtant à devenir un cauchemar. Le voisinage est perçu comme une source de nuisances et d'étrangeté. Il éprouve des difficultés à cohabiter avec les éleveurs et les maraîchers, car le bétail vient régulièrement paître dans son jardin, il soupçonne ses voisins de la cambrioler et les opérations de curage de l'aqueduc par les agents du GIE des maraîchers salissent l'entrée de sa propriété.

> *Ici, j'ai des problèmes avec les Peuhls, ils mettent leurs bêtes dans ton jardin quand tu n'es pas là et te détruisent tous tes arbres.* […] *Il y a des vols dans les maisons. Les enfants d'ici, ce sont des voleurs. J'ai perdu des écrans, des ordinateurs, des téléviseurs.*[…] *Certaines fois, les gens du canal nettoient et mettent toutes les saletés devant chez moi. Je me suis plaint, j'ai menacé de tout remettre dedans s'ils continuent. Je l'ai fait deux fois. Ce n'est pas normal, ils doivent mettre ça de l'autre côté. Pas devant chez moi !* (entretien 41)

Ces éléments ne l'encouragent pas à s'approprier l'espace alentour et lorsqu'il vient à Bango, il se confine dans son verger qu'il a entouré de hauts murs en parpaing. Il y vit seul, n'y reçoit que des amis français.

> *Je ne connais pas assez Bango, je ne rentre pas en profondeur dans le quartier. Je reste au bord de la grande route.* […] *Moi, je ne connais personne ici, bonjour, bonsoir, seulement.* […] *J'apprécie surtout mon jardin, mes amis viennent en vacances de France et on y fait le barbecue.* (entretien 41)

Pour ces trois personnes, le verger est exploité à des fins récréatives et fournit parfois un complément de revenu. Le pâtissier emploie un gardien-jardinier pour entretenir le jardin, le fonctionnaire retraité développe lentement un petit élevage de poulet et profite des fruits de ses arbres, et l'ancien couturier se fait aider par un gardien pour débroussailler le verger afin d'y développer de l'élevage de poulet et du maraîchage.

Les discours de ces « jardiniers du dimanche » se focalisent sur la dimension récréative du verger. Les alentours constituent un décor idéalisé qui contraste avec des centres-ville et une vie urbaine qu'ils fuient. Ils ont peu de relations avec les habitants du voisinage.

Toutefois, avec le temps, ils réalisent que ce décor est imparfait et le désenchantement est douloureux. Le pâtissier (entretien 5) sélectionne les lieux qu'il fréquente le week-end en fonction de leur adéquation avec ses aspirations à un paysage évoquant la nature et la ruralité : les berges du fleuve et son jardin, où il reçoit ses voisins autour d'un thé. Le fonctionnaire à la retraite (entretien 41) est un exemple particulièrement fort des effets de cette désillusion. L'espace vécu dans le quartier se réduit à son verger dans lequel il se barricade. Cette appropriation sélective du quartier témoigne de l'incomplétude ou d'une rupture dans le processus de familiarisation avec le quartier.

1.3. Les résidents isolés

La majeure partie des néo-résidents entretiennent peu de relations avec leurs voisins. Soit parce qu'ils résident dans les zones peu peuplées des quartiers agricoles[73], soit parce qu'ils gardent des ancrages forts dans leur ancien quartier de résidence[74]. Ils sont très semblables aux néo-résidents de Khor-Cabane peu familiarisés présentés précédemment (*cf.* Chapitre 9. 2.2 discours présentés p.243).

Leur description du quartier est courte, lapidaire et concentrée sur les environs immédiats du lieu de résidence. Les discours sont très hétérogènes dans le contenu : ils décrivent quelques spécificités de leur lieu de résidence sans évoquer d'éléments communs à l'ensemble des quartiers agricoles. La rareté des interactions avec d'autres habitants les empêche donc d'avoir une vue d'ensemble de leur quartier et un sentiment d'appartenance collective.

Parmi ces néo-résidents isolés, trois n'ont plus de liens avec leur ancien quartier de résidence et habitent dans des zones peu denses de quartiers agricoles[75]. Un maçon de Khar Yallah (entretien 36) a déménagé de la maison de ses parents pour construire sa propre habitation ; une femme au foyer (entretien 47) est partie de son village pour suivre son mari à Bango ; une retraitée (entretien 48) a accompagné un de ses enfants à Bango. Pour eux, l'agriculture constitue surtout un élément du paysage. Ces deux dernières évoquent rapidement et de manière plutôt positive le paysage arboré des vergers, qui lui rappelle à la première son village natal : « j*'aime bien, parce que ça me rappelle Diama. J'avais un jardin là-bas* » (entretien 47). À l'inverse, le maçon de Khar Yallah déplore la présence d'éleveurs et

73 N° 36 réside à Khar Yallah, n° 47 et n° 48 résidents à Bango ASECNA.

74 N° 10 réside à Bango-Barrage, mais ne fréquente que des amis, comme lui, originaires de Pikine.

75 Bango-ASECNA constitue un petit îlot de maisons très éloigné des noyaux de peuplement les plus anciens et le sud de Khar Yallah est encore principalement occupé par des habitations en cours de construction.

d'arbres dans le quartier. Ces éléments, à l'en croire, n'ont plus leur place dans une zone qui s'urbanise. Il rejette ce qu'il perçoit comme des "résidus" d'espace rural, symboles du retard de développement du quartier : « *il faudrait couper les arbres parce qu'on en a pas encore besoin. Le quartier n'est pas encore développé. Il faudrait déplacer les éleveurs peuhls de l'autre côté, parce qu'ils gênent* » (entretien 36).

Les discours des néo-résidents isolés n'ont aucun point commun avec les autres types de discours. Ils se concentrent principalement sur l'aspect esthétique du paysage. Du fait de leurs faibles interactions avec les autres habitants du quartier, et en particulier avec les maraîchers, aucun processus d'alignement des représentations n'est perceptible dans leur discours. Ils ne témoignent d'aucun sentiment d'appartenance à un collectif d'habitants, et l'agriculture est au mieux un beau décor, au pire une source de nuisance qui gâche le lieu où ils ont décidé de s'installer. Toutefois, leur attitude par rapport à l'agriculture ne fait pas l'objet d'une attribution collective. L'appropriation très limitée du quartier et leur gêne par rapport à certains aspects de l'agriculture, témoignent de leur isolement et de leurs difficultés à se familiariser avec le quartier. En effet, le paysage du quartier contraste à la fois avec le paysage urbain qu'ils connaissent bien, mais aussi avec les aspirations qu'ils avaient avant de s'installer.

2. Des espaces sociaux anomiques : trajectoire d'enfermement, d'appartenance et d'appropriation sélective

L'analyse des discours des personnes habitant dans ces zones témoigne d'une territorialisation très limitée et incomplète. Si l'on reprend le triptyque caractérisant la territorialisation : l'identification, l'appartenance et l'appropriation (Aldhuy, 2008), ces individus font preuve d'une territorialisation très sélective. L'appartenance à un collectif d'habitants d'un territoire est rare : les jardiniers allochtones se réfèrent à un petit groupe d'agriculteurs de leur voisinage ou à quelques amis ; les néo-résidents témoignent plutôt d'une absence de sentiments d'appartenance, d'un sentiment d'isolement ou d'une méfiance par rapport à leurs voisins. L'espace de vie dans le quartier est réduit à très peu de lieux en dehors du lieu de résidence ou du jardin. L'appropriation de l'espace du quartier est très sélective. Certains néo-arrivants s'enferment dans leur lieu de résidence (entretiens 44, 47 et 48) ou dans leur jardin (entretien 41, 50).

41	« Moi, je ne connais personne ici. Personne, bonjour, bonsoir, seulement. […] Je ne connais pas assez, je ne rentre pas en profondeur dans le quartier, je ne suis que sur le goudron [je reste au bord de la route principale] ».
44	« Il faut demander aux jeunes. Moi, je ne sors pas. Je reste dans le jardin toute la journée. Mes amis viennent parfois me rendre visite et je leur rends visite. Après le travail, je reste à la maison. Je ne sors pas, seulement le travail ».
47	« Il y a la paix et la tranquillité. Je suis tout le temps dans la maison, seulement. Je ne sors pas souvent. Je vais rarement vers les jardins. Je ne rentre pas dedans. Je discute avec les jardiniers et je me balade avec les enfants. Mais je ne les connais pas bien et j'y vais rarement. […] J'achète des fruits de temps en temps. »
48	« Je ne suis jamais allé à Bango. Je suis née à Saint Louis, mais je ne connais pas bien. […] C'est calme, on est ensemble [avec ma famille]. Tous les voisins sont là pour les cérémonies. Mais je ne vais pas causer là-bas, là-bas ou là-bas. Jamais. Je reste chez moi seulement. Je ne sors pas. »
50	« Je travaille dans le jardin toute la journée de 7 h à 19 h et je rentre à Darou. Je connais quelques personnes à Khor, mais avec le travail, je n'ai pas trop le temps d'aller les voir. Des fois, ils viennent ici prendre le thé. […] Je ne connais pas Khar Yallah. Je ne vais pas chez les gens. Seulement les salutations par politesse. Je connais seulement quelques personnes à Khor. […] J'aime mon lieu de travail. C'est ici que je gagne ma vie, j'y passe du temps. Les amis viennent discuter et prendre le thé. Je n'ai pas vu d'endroits qui me déplaisent à Khar Yallah, mais je n'y vais jamais. »

D'autres fréquentent seulement la mosquée ou la maison, le jardin ou la boutique d'un ami de longue date (entretiens 10, 34, 36, 42, 45, 49, 50 et 51).

10	« J'aime bien le jardin de mes amis. […] je leur file un coup de main de temps en temps ou on prend le thé et on discute. Tous les 2-3 jours, on se retrouve à 6-7 amis. C'est à Synthiane […] ce sont des amis de Pikine qui sont venus ».
36	« À l'entrée du quartier, vers le robinet, c'est plus peuplé qu'ici. Il y a de l'ambiance. On discute avec mes amis là-bas, dans une maison. Tous les jours après le travail. »
42	« Je ne sors pas. Je vais chez mon ami qui a une dibiterie à Bango-Barrage, le soir. Sinon les amis viennent ici. Ce sont des jardiniers. 4 ou 5, on prend le thé et on discute, parfois. »
45	« J'aime bien chez mes amis à Bango-Barrage »
49	« Il y a mes amis ici. Des fois, je vais à côté regarde la télévision. Je vais aussi à Ngallèle ou à Sanar chez mes amis. Près la prière, je vais là-bas avant de me coucher. Je ne vais jamais à Barrage, parfois à Kanda ».
51	« Mes amis et voisins de Daru viennent tous les jours prendre le thé dans le jardin. Ils m'aident parfois. Je connais des jardiniers à Bango-aéroport [ASECNA]. On s'entraide, on se dépanne en semence. Je leur prête ma pompe à insecticide aussi, on prend le thé parfois. […] J'aime bien le jardin d'Ousmane et le canal à Khor. Pendant l'hivernage, on va pêcher là-bas. »

D'autres enfin, ne fréquentent qu'un lieu de promenade qui correspond à leur aspiration en venant s'installer dans un quartier périphérique (entretien 37).

37	« À Khar Yallah, je vais au bord de la forêt au sud pour regarder les arbres. J'y passe du temps. »

Les plus anciens résidents témoignent d'une plus grande appropriation du quartier, mais expriment leurs difficultés à appartenir à un collectif d'habitants, du fait du renouvellement de la population. Ils déplorent le manque d'interconnaissance (entretien 39), mais apprécient parfois la diversification de la population, perçue comme un facteur de modernisation des « mentalités » (entretien 43).

39	« Maintenant, le village s'agrandit, chaque jour il y a de nouvelles personnes qui construisent. […] Maintenant, je constate que depuis ça a accéléré. Il y a des gens que je ne connais pas. Je suis perdu. »
43	« La population était restreinte, mais maintenant, Dieu merci, maintenant, il y a de nouveaux arrivants. Une ouverture, c'est bien pour les mentalités. »

Cette absence de lien peut aussi être valorisée par des néo-résidents qui cherchaient à s'isoler des sollicitations constantes qu'ils subissaient en centre-ville. Ils apprécient l'anonymat qu'offre l'installation dans un nouveau quartier (entretien 36, 37 et 51).

36	« La vie est calme, ici. Chacun s'occupe de soi. Il n'y a pas de mésentente. »
37	« Ici, chacun s'occupe de ses affaires, personne ne vient te déranger. Il y a la paix et la tranquillité ».
51	« Ici, c'est calme, je peux lire, apprendre et me concentrer. […]. Certes, il y a le bruit de la route, mais ce que je veux dire par calme, c'est que personne ne vient te déranger pendant que tu travailles. Ce n'est pas comme en ville où des amis viennent te déranger ou te taquiner sur ton lieu de travail ».

Les territorialités sont très morcelées au sein de cet espace intermédiaire. Les interactions sont rares et l'entre-soi prédomine. L'isolement subi, mais bien souvent recherché, obère les possibilités de régulation et d'action collective.

3. Khar Yallah, un cas typique d'urbanisation sans mobilisation locale

En l'absence de régulation et d'action collective des habitants de cet espace intermédiaire, la morphologie urbaine est très dépendante de la structure du parcellaire antérieure et des stratégies individuelles d'accès à la terre. Le long de l'aqueduc, le parcellaire des vergers dessine le plan. Dans les zones qui étaient principalement dédiées à l'élevage extensif, il n'y a aucun parcellaire antérieur. Le dessin des parcelles et du réseau viaire apparaît au coup par coup sans coordination ou respect d'une norme géométrique commune. La trame viaire avec ses rétrécissements brusques ou ses impasses formées par la construction d'une maison sur l'emprise de la rue, contraste fortement avec le plan en damier de l'ancien parcellaire horticole de Khor-Cabane ou des lotissements officiels. L'absence de propriétaire antérieur légalement enregistré ou désigné par la notabilité locale favorise les conflits fonciers au moment des transactions.

Les pouvoirs publics n'interviennent pas dans ces espaces. Comme, je l'ai présenté pour le cas de Bango Nord, seuls les gros travaux facilitant la circulation entre le centre-ville et les équipements d'intérêt national (aéroport ou Université) sont réalisés. Ils n'ont que peu d'impact sur le cadre de vie des habitants. La majorité des appropriations de ces zones ne sont pas reconnues légalement, car situées dans les servitudes de l'aéroport. Les habitants

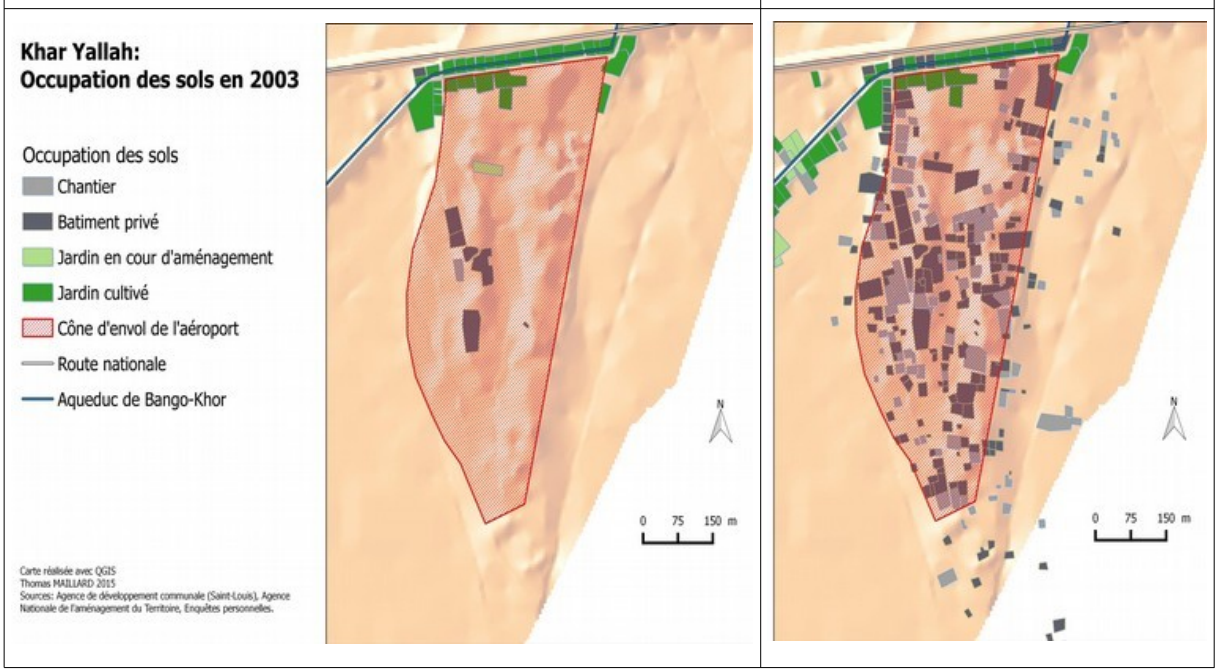
déplorent l'absence de raccordement aux différents réseaux urbains (eau, électricité, assainissement, éclairage public). De surcroît, ses zones ne sont pas encore constituées en quartiers reconnus par la municipalité. Bango-Sud dépend encore du conseil de quartier de Bango situé à Bango Barrage et créé en 2010 et Khar Yallah n'a pas d'existence légale. Ces zones n'ont donc que très peu bénéficié des politiques d'appui au développement local des années 1995-2010.

D'après la loi, le sous-quartier de Khar Yallah n'existe pas, car il est principalement bâti sur le titre foncier de l'aéroport de Saint-Louis (*cf.* Carte 20. p.230), cette zone *non aedificandi.* Dans la pratique, elle est sous la responsabilité du délégué de quartier de Khor-Usine. Toutefois, les activités agricoles et pastorales y sont tolérées, de même que les constructions temporaires et sur un seul niveau.

Selon les témoignages recueillis, la première installation d'un jardinier date de 1961. Ce quartier constitue une zone de transition entre les micropolders maraîchers de Khor et les vergers de Bango. Situés sur un relief dunaire abritant une nappe d'eau douce, les jardins bénéficient à la fois de l'aqueduc et de puits. Dans cette zone cohabitent des jardins maraîchers familiaux gourmands en eau et en matières fertilisantes et des vergers exploités en faire-valoir indirect : 44 exploitations en 2009 (GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor, 2009). Les jardins de Khar Yallah sont plus arborés que ceux de Khor. Ils sont enclos d'une palissade ou d'un mur de parpaing. Ne nécessitant pas de remblai, les jardins ne sont pas entourés de déchets plastiques comme à Khor.

Khar Yallah abrite aussi quatre ou cinq campements d'éleveurs extensifs peuhls (cf. photographie A. p.285) qui produisent du lait vendu en ville et plus rarement de la viande, ainsi que des stabulations pour un élevage intensif plus moderne. Cette activité d'élevage profitait auparavant de l'aqueduc pour l'abreuvage et de l'espace boisé peu anthropisé de la zone pour le pacage. L'urbanisation rapide du quartier en a radicalement modifié le paysage. Jusqu'en 2011, c'était un espace boisé ; c'est désormais une mosaïque de chantiers à divers degrés d'avancement (*cf. Carte 28.* p.284).

Carte 28. Évolution de l'occupation des sols à Khar Yallah entre 2003 et 2015



En 2011, il n'y avait encore que cinq maisons, quatre campements d'éleveurs et une quinzaine de vergers. En 2013, 152 constructions et chantiers étaient en cours d'après mon décompte. Cette flambée de constructions est principalement le fait de personnes de faibles revenus, originaires des quartiers saturés de Sor : petits commerçants, artisans ou employés de petites entreprises ou de GIE artisanaux. Ils ne sont pas membres des grandes coopératives d'habitat qui se sont approprié Ngallèle, et n'ont pas les moyens de racheter une parcelle à un coopérateur. La zone présente l'avantage d'être à l'abri des inondations saisonnières et constitue donc une opportunité intéressante pour des personnes résidant dans les zones vulnérables du centre-ville. À l'instar de ce qu'observe Piermay sur l'ensemble de la commune, les ventes de terrains sont le fait de courtiers peu scrupuleux (Piermay, 2007). Un membre de la famille du premier occupant du quartier qui fait office de chef de quartier décrivait beaucoup de conflits fonciers dans cette zone en 2013 : certains terrains sont vendus par plusieurs personnes à des personnes différentes, d'autres sont situés sur l'emprise d'une rue et donc *a priori* non constructible.

Figure 19. Planche photographique : Khar Yallah, un quartier en chantier

A. *Un corral dans un campement d'éleveurs imbriqué entre les nouvelles habitations*

B. *Étapes successives de chantier sur un même îlot : (1) bornage de pneus et empilement de parpaings, (2) fondation du mur d'enceinte, (3) mur d'enceinte en construction, (4) gros œuvre terminé.*

C. *Marquage des angles des terrains afin d'affirmer son occupation.*

D. *Batteries de voiture en l'absence de raccordement au réseau électrique.*

E. *Une des deux bornes-fontaines du quartier.*

F. *Stockage dans la cour de bidons d'eau potable remplis à la borne-fontaine.*

Photographie : T. Maillard (octobre 2015)

Conscient de l'illégalité et de la vulnérabilité de leur installation[76], les nouveaux occupants bornent les angles de parcelle (cf. Photographies B et C p.285) et construisent rapidement un mur d'enceinte afin d'affirmer leur occupation dans l'espoir d'une régularisation future et, le cas échéant, de recevoir un dédommagement en cas d'opérations d'expulsions. Les dédommagements doivent être précisés par le maître d'ouvrage d'une opération d'aménagement qui nécessite l'expulsion des occupants de l'emprise dans un document légal intitulé Plan d'Action de Réinstallation (PAR). Le montant des indemnisations est relativement élevé et dépend de grilles d'évaluation éditées par différents services nationaux (service des domaines, inspection des eaux et forêts) et par des estimations du maître d'ouvrage. Deux exemples de grilles de compensation dans la périphérie rurale de Saint-Louis (République du Sénégal Primature, 2013) et en milieu urbain dans la région de Dakar (APIX, 2016) permettent d'appréhender les montants espérés par les nouveaux résidents de Khar Yallah (*cf.* Tableau 20. p.286).

Tableau 20. Comparaison des dédommagements dans deux PAR

Éléments retenus	**Projet en milieu rural de 2013** Aménagements hydrauliques dans le delta du fleuve Sénégal	**Projet en milieu urbain de 2016** Train express régional — tronçon Dakar-Diamniadio
Terrains	1 500 000 francs CFA/hectares (coût estimé des aménagements agricoles : motopompe, terrassement et bassins maçonnés) ou un terrain de taille et de qualité équivalente ou supérieure + 100 000 francs CFA d'indemnité forfaitaire (frais de bornage et administratifs)	Dépend du statut d'occupation : Titre foncier = 100 % du prix du marché, ou 70 % si non viabilisés Bail = 70 % du prix du marché Occupation sans droits = aide à la réinstallation (40 % du prix du marché si le terrain est mis en valeur) Occupant illégal de l'emprise du chantier = aide au déménagement forfaitaire de 25 000 francs Les prix du marché sur la zone vont de 7000 (périphérie rurale) à 700 000 francs CFA/m² (Centre-ville de Dakar) supplément terres agricoles = 1 300 francs/m²

76 Khar Yallah signifie en wolof « *dans l'attente de Dieu* ». Ce nom est souvent utilisé au Sénégal pour désigner des fronts pionniers qui ne disposent d'aucune commodité. Ils sont nés du défrichement de zones inhabitées en grande périphérie urbaine. La création de ces Khar Yallah résulte parfois de conflits de voisinage qui poussent des familles à mettre de la distance avec leurs villages d'origine. Ce toponyme révèle aussi le désespoir des premiers occupants de terrains inhospitaliers. L'urbanisation d'un Khar Yallah constitue souvent un objet de fierté pour son fondateur. De nombreux Khar Yallah font aujourd'hui partie intégrante des espaces urbains.

Perte de revenus de location	150 000 francs CFA (forfaitaire)	6 mois de loyer sur la base des loyers de l'année précédente
Perte de revenus d'exploitation	2 ans de revenu	Artisans ou commerçants : 6 mois de revenu Agriculteur : 1 an de revenu
Perte d'équipements et d'infrastructures privée	Reconstruit par le maître d'œuvre	Indemnisation au coût de remplacement à neuf Habitation : de 44 000 à 153 000 francs/m² selon la qualité du bâti + équipements et clôtures, par exemple : bassin ou céane (50 000 f), case agricole (12 000 f), Fosse à compost (50 000 f), puits (150 000 à 250 000 f), clôture en paille (800 F/m) en parpaing (15 000 F/m)
Perte d'arbres	Dépend de l'essence et de l'âge (barème de l'inspection régionale des eaux et forêts) : un cocotier de plus de 10 ans : 35 000 francs CFA + 500 francs CFA/kg de fruits = environ 50 000 francs CFA un manguier greffé de plus de 4 ans : 40 000 + 250/kg = environ 77 000 francs CFA	*idem*
Matériaux de construction	Récupérable avant ou après la démolition	
Frais de déménagement	50 000 francs CFA	Frais d'inventaire, de déménagement, de réinstallation, de relogement selon la situation particulière : 1 000 000 francs pour le propriétaire d'une entreprise formelle, 150 000 francs/hectares pour un agriculteur, 25 000 francs/pièces pour un locataire

Sources : Les Plans d'action de réinstallation(APIX, 2016; République du Sénégal Primature, 2013).

Au vu de ces éléments, en cas d'expulsion, il semblerait que les occupants illégaux de Khar Yallah puissent espérer obtenir : soit un terrain équivalent, mais reconnu légalement, soit un dédommagement financier leur permettant d'acquérir et d'aménager un nouveau terrain. De ce fait, la mise en valeur d'un terrain illégalement acquis est une étape transitoire dans le cadre d'une stratégie d'accès à la propriété légale. Ainsi, à l'instar de ce qui peut s'observer dans l'agglomération abidjanaise (Dubresson & Yapi-Diahou, 1988; Yapi-Diahou *et al.*, 2013;

Yapi-Diahou & Adiko-Gnammon, 2016), ces politiques de compensation incitent à l'occupation illégale.

Cette zone ne fait l'objet d'aucun encadrement légal ou foncier et aucune organisation de notables ne semble s'impliquer dans sa régulation. Le caractère récent, rapide et massif des installations semble empêcher toute velléité d'encadrement par les habitants. La trame est chaotique, le réseau viaire présente de nombreuses incohérences : routes barrées par une construction, rétrécissement brusque de la voirie. Pour autant, certains commencent à s'organiser collectivement pour demander le raccordement du quartier aux réseaux d'eau et d'électricité.

4. Synthiane et Khar Yallah : deux exemples de mobilisations émergentes

Sous l'influence d'associations de développement, deux localités se distinguent par leurs réalisations collectives au sein de cet espace anomique : Synthiane et Khar Yallah.

Synthiane forme un noyau d'urbanisation récent autour d'anciens campements d'éleveurs. Ce quartier n'est pas raccordé aux réseaux urbains. D'après la documentation fournie par l'ADC, l'association de développement de cette localité (ADSAB : association de Développement de Synthiane à Bango) est très active. Depuis sa création en 2000, elle a mis en œuvre plusieurs projets d'équipement du quartier : acquisition d'un moulin à mil pour produire des aliments pour l'élevage, construction de deux bornes-fontaines, d'une case de santé, d'une case de femmes[77] et surtout l'édification d'un collège en 2006 avec l'appui de la coopération décentralisée avec la commune de Trouville (ADC Saint-Louis, 2010). Ce noyau d'urbanisation constitue le cœur du quartier de Bango-Sud et y structure les principales opérations collectives. Toutefois, ce type de structure semble peu pérenne. Elle tient beaucoup à l'investissement de quelques leaders associatifs locaux et à leur capacité à mobiliser des aides extérieures.

Khar Yallah bénéficie d'une situation particulière dans cet espace intermédiaire. Le rattachement de la frange nord du quartier à Khor-Usine ainsi que la présence ancienne de quelques maraîchers entretenant des relations étroites avec les habitants de Ngolobougou, lui a permis de profiter de son dynamisme. Malgré une urbanisation récente et très rapide, le nord du quartier accueille quelques équipements collectifs. Deux bornes-fontaines (*cf.*

77 La case de femmes est un espace de formations professionnelles et un lieu de réunion pour les associations de femmes.

photographies E et F p.285), une mosquée édifiée en 2013 et une école primaire en 2014 ont rapidement été construites sous l'impulsion d'une petite association de développement local et du premier jardinier (fondateur du quartier) qui s'est installé dans la zone à la fin des années 1960. Si les associations locales sont encore peu nombreuses et peu dynamiques, elles permettent d'accueillir et de proposer un cadre d'activités collectives aux nouveaux arrivants. Toutefois, les mobilisations locales sont faibles et demeurent très dépendantes du dynamisme individuel des quelques responsables associatifs autochtones. Ainsi, la famille du créateur du quartier est sollicitée pour faire du porte-à-porte et informer les habitants, comme le rapporte cet enquêté :

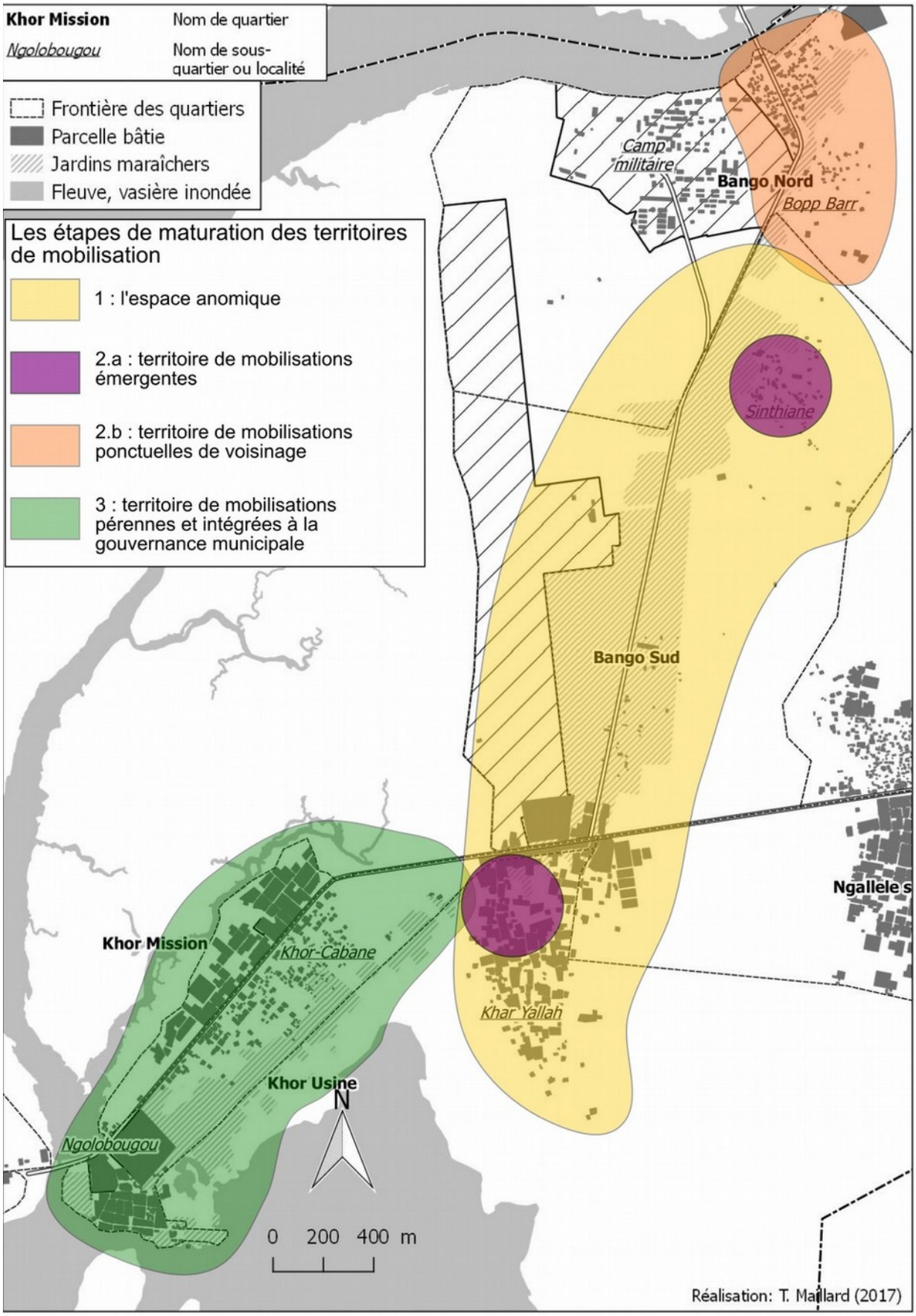
> Ici, on fait du porte-à-porte pour communiquer les infos aux habitants. […] Les gens ne respectent pas l'heure pour les réunions par exemple. C'est le grand défaut ici. C'est compliqué pour convoquer la population de Khar Yallah. C'est le défaut, parce que tout le monde vient d'un autre quartier, alors c'est compliqué. Mais c'est le début du quartier alors, ça va peut-être s'améliorer, quand les gens se connaîtront mieux. (entretien 39, neveux du fondateur du quartier).

Chapitre 12. Les quartiers agricoles : quatre étapes de maturation des territoires de mobilisation.

Les quartiers agricoles en marge des investissements publics et dominés par la politique actuelle de métropolisation ne sont pas égaux, quant à la mobilisation de leurs habitants en vue d'aménager et de gérer leur cadre de vie, mais les territoires les plus propices aux mobilisations semblent partager des caractéristiques communes. Les quatre types d'espaces décrits dans les chapitres précédents permettent de dresser le portrait d'un processus de maturation des territoires de mobilisation locaux. J'emprunte la notion de maturation à Valette (Valette, 2014, p. 156-157), car celle-ci permet d'appréhender les trajectoires plurielles de structuration de la mobilisation des habitants dans une optique plus large que les termes de légalisation ou d'institutionnalisation. Les différentes situations relevées dans ces quartiers s'inscrivent ainsi dans une trajectoire de maturation des contextes de mobilisation locaux qui dépasse la seule reconnaissance légale ou la légitimation en tant que partie prenante de la planification du quartier. La notion de maturation mobilisée ici permet de sortir d'une dichotomie entre planification légale et informalité, et entre bonne gouvernance et dysfonctionnement de la gouvernance. En effet, cette trajectoire ne peut s'expliquer sans une étude approfondie des conditions individuelles de l'engagement associatif des habitants, du déploiement de motifs communs de mobilisations à travers les réseaux de socialisation et des structures de mobilisation (association, leadership) présentes.

L'espace des quartiers agricoles de la commune de Saint-Louis peut se subdiviser en quatre types de zones qui se distinguent par le foisonnement des initiatives collectives qui y sont menées depuis une quinzaine d'années et les formes que prennent ces mobilisations. Ces cas illustrent les différentes étapes d'un processus de maturation des territoires de mobilisation (*cf.* Carte 29. p.291 et Tableau 21. p.292).

Carte 29. Les étapes de maturation des territoires de mobilisation



Sources : ADC et OSM

Tableau 21. Caractéristiques des étapes de maturation des territoires de mobilisation

Étapes	**1 : l'espace anomique**	**2.a : territoire de mobilisations émergentes**	**2.b : territoire de mobilisations ponctuelles de voisinage**	**3 : territoire de mobilisations pérennes, intégrées à la gouvernance municipale**
Cas d'étude	Bango Sud	Khar Yallah, Synthiane	Bango-Nord	Khor-Usine
Population	Très hétérogène en termes de revenus, d'ancienneté et d'activités	Plutôt modeste (petits commerçants, artisans, manœuvre) ou, mais hétérogène en termes d'ancienneté et d'activité	Très hétérogène en termes de revenus, d'ancienneté et d'activités	Plutôt homogène en termes d'ancienneté et d'activité. Nouveaux résidents minoritaires
Ancienneté du peuplement	Récent : depuis moins de 15 ans	Récent : depuis moins de 15 ans	Ancien : depuis plus d'un siècle	Ancien : depuis plus d'un siècle
Socialisation	Faible (entre-soit ou nulle)	Faible (entre-soit ou nulle)	De voisinage restreint	Forte caractérisée par une rapide socialisation des nouveaux venus
Préoccupation des habitants	Diverses, catégorielles et parfois conflictuelles	Diverses, catégorielles et parfois conflictuelles	Partagées localement : chômage et insalubrité	Commune : pérennité du maraîchage
Appropriation de l'espace	Sélectif (l'espace domestique et un lieu correspondant aux aspirations personnelles)	Sélectif (l'espace domestique et un lieu correspondant aux aspirations), mais étendu pour les leaders associatifs	Restreint au voisinage immédiat (îlot ou rue)	Étendu à l'ensemble du quartier sauf pour les néo-résidents
Ressources de mobilisation	Faible : quelques associations défendant des intérêts catégoriels	Faible : une association de développement dont l'activité dépend de l'investissement que quelques leaders.	Faible : nombreuses associations peu fédérées et en concurrences les unes avec les autres	Fortes : encadrement local et associations qui coopèrent entre elles sous la houlette d'un conseil de quartier
Opportunités politiques	Aucune	Saisie ponctuelle des ressources de la coopération internationale et du clientélisme électoral	Conseil de quartier récent (2010), inféodé aux objectifs de métropolisation depuis 2008	Conseil de quartier ancien (2000), ayant bénéficié de la politique de soutien au développement participatif (1995-2005)
Position dans la gouvernance urbaine	Subalterne par rapport aux objectifs de métropolisation	Subalterne par rapport aux objectifs de métropolisation	Subalterne par rapport aux objectifs de métropolisation	En capacité de négocier et de prendre des initiatives politiques en s'appuyant sur la coopération internationale

Bango Sud illustre bien le point de départ de cette maturation : **l'espace anomique**. Il se compose de nombreuses localités isolées habitées par une population récemment arrivée et peu socialisée. Les actions collectives concernant l'aménagement et la gestion du cadre de vie sont inexistantes. L'absence de préoccupations communes est renforcée par les conflits d'usage de l'espace (conflits lors des transactions foncières, conflits entre éleveurs et résidents). De ce fait, l'urbanisation de cette zone dépend étroitement des stratégies individuelles et est totalement inféodée aux ambitions métropolitaines de la municipalité.

Khar Yallah ou **Synthiane** illustrent l'étape suivante, celle des **territoires de mobilisations émergentes**. Très proches de l'étape précédente, ces deux localités se distinguent par la présence d'une association de développement active portée par quelques leaders associatifs locaux. De sorte que l'absence de mobilisation des habitants est temporairement compensée par l'investissement des leaders associatifs. Ceux-ci réussissent ponctuellement à capter des ressources provenant de la coopération internationale (le collège de Synthiane) ou du clientélisme électoral (les bornes-fontaines). Si les réalisations sont d'envergure, elles peinent à se perpétuer. Les associations ne sont pas reconnues comme actrices légitimes de l'aménagement auprès de la municipalité, car elles représentent des zones *non aedificandi* et ne mobilisent pas suffisamment les habitants pour prétendre être leur porte-parole.

Bango-Nord illustre une forme différente de mobilisation locale, celle du **territoire de mobilisations ponctuelles de voisinage**. La précarité des situations de la majorité des habitants et leur faible socialisation obèrent toutes tentatives de mobilisation commune des habitants autour d'enjeux collectivement partagés. Les actions collectives sont ponctuelles, localisées à l'échelle du voisinage immédiat et orientées vers l'entretien de l'espace public. Bango-Nord semble stagner à l'étape des *set setal* des années 1990. Des associations en compétition et centrées sur des objectifs de financement familial ne sont pas en mesure de porter des projets d'aménagement d'envergure. De ce fait, le conseil de quartier institué récemment peine à peser sur les décisions municipales et se retrouve en position subalterne face à la politique de métropolisation.

Face à ces trois quartiers, **Khor-Usine** constitue un **territoire de mobilisations pérennes et intégrées à la gouvernance urbaine**. Ce quartier a précocement bénéficié de conditions favorables aux mobilisations collectives grâce aux politiques de développement local à partir de 2000. Ces programmes sont venus appuyer les initiatives locales d'un territoire très favorable aux mobilisations, du fait de la forte interconnaissance entre les

habitants, des ressources de mobilisation dont ils disposent (nombreuses associations fédérées en un conseil de quartiers, leaders associatifs formés et intégrés aux institutions), d'une forte capacité à socialiser les nouveaux arrivants et à les mobiliser. La pérennité de l'agriculture du quartier est un enjeu central pour ses habitants majoritairement dépendant des revenus fournis par le maraîchage. Il en découle de nombreuses actions d'aménagement et de régulation du cadre de vie portées par le conseil de quartier avec l'appui de partenaires extérieurs publics ou privés. De ce fait, le conseil de quartier se trouve en capacité de négocier et de prendre des initiatives politiques malgré la planification municipale.

Conclusion de partie

La construction de territoires propices aux mobilisations collectives résulte de la conjonction d'un ensemble de facteurs internes au territoire local, mais aussi liés à l'environnement institutionnel et politique. Si la politique d'appui au développement local impulsée par la coopération décentralisée et la municipalité entre 1995 et 2005 a pu renforcer la capacité des leaders associatifs locaux à rechercher des appuis financiers et techniques pour mettre en œuvre leurs projets pour leur quartier, elle ne peut compenser les carences des structures locales de mobilisation préexistante. Sans un terreau local favorable, les aides institutionnelles ne font qu'arroser un sol stérile. En effet, la trajectoire de maturation des contextes locaux de mobilisation s'inscrit dans des temporalités plus longues que celles des projets de développement. La construction d'un sentiment d'appartenance à une communauté d'habitant et la définition de projets partagés au sein d'une population plurielle et en cours de renouvellement prennent du temps et nécessitent des lieux et des événements propices à la socialisation — la rencontre entre les différentes catégories d'habitants. De ces conditions initiales nécessaires, mais rarement rassemblées, peut alors émerger des associations locales aptes à tirer parti des aides de l'extérieur et à coopérer pour exercer, ponctuellement, un véritable « *pouvoir collectif sur les processus d'urbanisation* » (Harvey, 2011, p. 8). L'instauration des conseils de quartier dans toute la ville, entre 1995 et 2010, n'a pas toujours tenu compte des différents degrés de maturité des contextes. De ce fait, certains d'entre eux comme celui de Bango, demeurent des coquilles vides incapables de mettre en œuvre des projets d'envergure, car ils ne peuvent s'appuyer sur aucune structure de mobilisation locale. D'autres, comme celui de Khor, ont pu tirer parti des soutiens institutionnels pour peser ponctuellement sur les programmes municipaux grâce à des structures d'encadrement et de mobilisation endogènes et reconnues par les habitants.

Conclusion générale

Évidemment on pourrait fonder un orchestre, ou faire du théâtre dans la rue. Animer, comme on dit, le quartier. Souder ensemble les gens d'une rue ou d'un groupe de rues par autre chose qu'une simple connivence, mais une exigence ou un combat.
(Georges Perec, Espèces d'espaces 1974)

Khor est un quartier spécifique. On ne peut pas lui appliquer les normes ordinaires. Il faut bien étudier Khor avant de voir la politique qu'on doit y appliquer
(entretien avec Ibrahima, instituteur à la retraite à Ngolobougou, 2013)

Les quartiers agricoles et leurs habitants font-ils partie intégrante de la ville, lorsqu'ils sont en permanence dans une démarche de négociation et de résistance à une planification publique qui les malmène et leur oppose systématiquement d'autres formes d'utilisation de l'espace urbain considérées comme plus « citadines » ? Lorsque les institutions publiques se désintéressent du cadre de vie des habitants, que leur reste-t-il pour exister en ville, s'intégrer malgré tout au système urbain ? Comment maîtrisent-ils les processus d'urbanisation qui se manifestent dans leurs espaces de vie et d'activité pour préserver leurs spécificités?

Pour cela, ils doivent « faire quartier ».

La connivence entre les habitants ne suffit pas, comme le dit si bien Georges Perec, pour faire quartier, il faut une exigence, un combat commun. Il faut quelque chose qui mobilise. Par cette thèse, j'ai voulu mettre en lumière les modalités concrètes de maîtrise de l'urbanisation dans des quartiers en marge d'une ville du Sénégal et la contribution de l'agriculture urbaine à l'aménagement et la gestion de l'espace urbain. Les quartiers agricoles de la ville de Saint-Louis ont constitué des terrains pertinents pour mener cette réflexion. Si l'État préempte l'urbanisme officiel en vertu de ses prérogatives régaliennes, les réalisations ne sont pas à la hauteur des enjeux. Dès lors, de larges pans de l'urbanisme au Sénégal sont le résultat des actions collectives et coordonnées des habitants, j'ai essayé de mettre au cœur de ce travail les principaux intéressés et acteurs de l'urbanisation au quotidien : les habitants et leurs associations. Un travail d'analyse de l'évolution du mode de gouvernement de la ville, des interactions entre acteurs de la planification et de la gestion, des mécanismes d'articulation et de mobilisation permet de compléter les approches de l'urbanisation

sénégalaise centrées sur les procédures institutionnelles. Dans les quartiers agricoles de Saint-Louis, se manifestent, avec une acuité particulière, les grandes questions des fonctions de l'agriculture urbaine, de la dépendance aux financements extérieurs, de la diffusion mondiale des normes de gouvernance, de la coordination de protagonistes pluriels et de la maîtrise par les citadins de l'urbanisation dans leurs espaces de vie. L'échantillon des quartiers agricoles, par la diversité des situations locales qu'ils illustrent, permet d'apporter un éclairage sur ces enjeux.

Faire quartier dans une future métropole régionale

En dehors de l'agglomération macrocéphalique de Dakar, les villes secondaires du Sénégal se sont longtemps cantonnées à un rôle attentiste en raison de leur fragilité. La réforme de décentralisation de 1996 a souvent été analysée comme aggravant la situation. En effet, en élargissant le périmètre de compétence des communes sans leur donner les moyens de les assumer (Piveteau, 2005), le déphasage entre les aménagements concrets et la réalité de l'urbanisation semblait s'accroître (Sarr, 2000). La modestie des interventions officielles dans l'espace public au regard des enjeux contrastait alors avec l'importance des investissements privés peu régulés (Sarr, 2007). En se rétractant, l'État laissait alors place à l'action d'une société civile très organisée (Piermay & Sarr, 2007). À partir de 1995, Saint-Louis devient le terrain d'expérimentation d'une politique d'encadrement et de soutien des activités des associations de quartier à travers la constitution de conseils de quartier fédérant les actions des associations locales autour de programmes de développement de quartier (Daye Sow, 2005; Diallo, 2012; Niang, 2007). Les modalités de planification et de gestion de l'espace urbain évoluaient ainsi vers plus de participation et vers des politiques territoriales plutôt que sectorielles. Le conseil de quartier se positionnait au centre de dispositifs de développement local associant les pouvoirs publics, des partenaires de coopération assurant une large part des financements et de l'appui technique et les habitants cibles, mais aussi contributeurs des projets. Ces dispositifs de circonstance, assemblages composites d'acteurs pluriels porteurs de normes et d'intérêts parfois contradictoires, ne sont pas sans poser problème. Ainsi, à travers les exemples que nous avons développés dans cette thèse, nous avons pu montrer combien ces dispositifs étaient fragiles. L'absence de coordination et les périmètres de compétence imprécis ont conduit des projets ambitieux d'aménagement local à des échecs retentissants. De ce fait, la réussite de cette politique de développement locale est mitigée, puisque les projets effectivement mis en œuvre par les conseils de quartier sont, en premier lieu, les plus

faciles à mettre en œuvre, bien avant ceux qui correspondent aux préoccupations les plus aiguës des habitants. Toutefois, cette logique d'action a permis aux leaders associatifs des premiers conseils de quartier institués de se constituer un capital de compétences en matière de création de projets de développement et de marketing territorial. Ils se sont, par ailleurs, constitué un capital de relations sociales avec des courtiers professionnels locaux du développement et des représentants de partenaires de coopération internationale.

Cependant, cette politique de soutien au développement par la base a fragilisé la crédibilité de l'institution municipale, déjà discréditée aux yeux des habitants. Les dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre des projets d'aménagement et de gestion des quartiers contribuent à alimenter un cercle vicieux de décrédibilisation de l'autorité publique (Chauveau *et al.*, 2001). Les échecs résultant de la faiblesse de la coordination entre les acteurs à l'échelle municipale tendent à pousser les associations locales à recourir préférentiellement à des partenaires extérieurs et à l'aide ponctuelle de politiciens en période préélectorale. Les normes réglementaires et procédures officielles tendent à s'effacer au profit d'une valorisation des normes importées par les partenaires et du clientélisme politique. En l'absence d'un gouvernement garant de la défense de l'intérêt général et de la médiation entre des protagonistes en conflit, la maîtrise de l'urbanisation prend la forme d'un ensemble disparate d'arènes où s'affrontent des groupes porteurs d'intérêts catégoriels. À l'échelle municipale, les différents quartiers sont en compétition les uns avec les autres pour obtenir l'appui des bailleurs. Lorsque certains conflits apparaissent entre des groupes d'habitants porteurs d'intérêts contradictoires, il n'existe alors aucun médiateur reconnu comme légitime pour les arbitrer. C'est alors le bailleur qui choisit d'approfondir le débat pour arriver à un compromis ou de se retirer du projet. Plusieurs exemples montrent ainsi que les associations locales s'allient à des organismes de partenariat pour faire échec à l'opposition de la municipalité.

Cette situation semble s'aggraver à partir de 2008, quand la municipalité décide de mettre en œuvre un ambitieux plan d'aménagement communal visant à faire de Saint-Louis une métropole régionale. Cette politique passe par l'extension et la rénovation de l'aérodrome de la ville afin qu'il s'insère dans un réseau de transport aérien national planifié au niveau ministériel. La validation du Plan Directeur d'Urbanisme de la commune de Saint-Louis en 2009 entérine ce projet. Cet épisode marque un changement profond dans la nature de l'action municipale et les plans de développements participatifs des quartiers sont dès lors inféodés à l'ambition métropolitaine. Ce sont les quartiers agricoles qui sont les plus touchés par ces

bouleversements, car l'extension de l'aéroport s'oppose frontalement aux projets élaborés par les conseils de quartier. Ceux-ci semblent perçus par la municipalité et les agences décentralisées en charge des travaux publics comme des réserves foncières et des servitudes d'équipements métropolitains. Les programmes d'action de ces institutions nient l'existant en refusant de reconnaître les fonctions agricoles et résidentielles de ces quartiers, à l'heure où le PDU planifie un changement brutal de l'occupation des sols. L'extension de l'aéroport fera disparaître la majorité des foyers de peuplement de Bango, tandis que Khor sera transformé en un lotissement de standing entouré d'une zone naturelle protégée où l'agriculture est interdite. Plutôt que de gérer la cohabitation entre les différentes activités présentes sur ces lieux, le PDU fait table rase de l'existant. En niant les fonctions agricoles et résidentielles des quartiers de Bango et de Khor la puissance publique revient sur le devant de la scène non pas comme garante de l'intérêt général, mais par une action autoritaire dont les intérêts sont peu explicites.

Comment faire quartier dans un tel contexte ?

La dernière partie de cette thèse montre l'importance d'un ensemble de facteurs conditionnant l'émergence de mobilisations locales. Nous avons ainsi proposé d'appréhender les disparités de mobilisations locales observées entre les différentes zones étudiées comme les étapes d'une maturation des quartiers. Les noyaux de peuplement les plus récents forment des espaces anomiques peu propices à l'action collective des habitants et subissent de ce fait, l'initiative politique des acteurs publics. Ponctuellement, apparaissent au sein de ces zones des territoires de mobilisations émergentes, catalysées par une association locale de développement. Malgré la faible socialisation des habitants et l'absence de préoccupations communes, quelques leaders associatifs locaux (souvent des résidents de longue date) s'investissent pour obtenir des aides en vue de construire des équipements de base (adduction à l'eau, équipements scolaires …). Ces associations sont particulièrement ciblées par les personnalités politiques en période préélectorale. Les actions menées sont rares et peu pérennes, car elles tiennent principalement à l'investissement de quelques individus et ne sont pas reconnues par la municipalité, s'inscrivant donc souvent en porte-à-faux par rapport à la planification municipale. Dans les noyaux de peuplement les plus anciens, les mobilisations prennent deux formes différentes. Dans un premier cas de figure, ils peuvent constituer des territoires de mobilisations ponctuelles de faible envergure (comme à Bango Nord). Dans ce type de zone, la population est très hétérogène et la sociabilité ne dépasse que rarement le voisinage immédiat (un îlot, une rue). Les associations locales y sont nombreuses, mais en

concurrence les unes avec les autres. De ce fait, le Conseil de quartier peine à les fédérer autour d'objectifs communs et ce type de territoire ne dispose pas de moyen pour négocier avec les pouvoirs publics. Ainsi, les mobilisations locales ne concernent que de petites interventions ponctuelles et temporaires d'entretien de la salubrité de l'espace public (les *set setal*). Ce type de territoire est à la merci des agences de l'État qui bien souvent réalisent des travaux sans se soucier de leur impact sur le cadre de vie des habitants. Enfin, deuxième cas de figure, ces quartiers peuvent constituer des territoires de mobilisations pérennes et intégrés à la gouvernance urbaine, comme le quartier de Khor-Usine. La population y est plutôt homogène avec une minorité de nouveaux résidents. L'urbanisation y est encadrée par des institutions locales anciennes (conseil des notables du quartier) et la majorité des habitants est liée par une préoccupation commune qui soutient la plupart des projets et favorise la coopération entre les différentes associations (ici, la pérennisation du maraîchage et la lutte contre les inondations). Le quartier de Khor a par ailleurs bénéficié de la politique de soutien au développement local et ses leaders associatifs ont accumulé des capitaux utiles pour mobiliser des aides extérieures. Ce type de territoires est en capacité de négocier avec les pouvoirs publics en s'assurant l'appui d'acteurs puissants (partenaires de coopération, ONG) et en prenant l'initiative de projets d'aménagement et de gestion.

Ce travail montre pourtant la persistance d'une certaine asymétrie des pouvoirs entre les institutions publiques et les habitants. Les agences déconcentrées en charge de l'équipement demeurent des acteurs puissants dans les périphéries de la ville. Lorsqu'il y a concordance d'intérêts entre une municipalité aux ambitions métropolitaines et un gouvernement volontaire pour investir dans la construction d'équipements métropolitains, le cadre de vie des habitants pèse peu. La cohérence entre les interventions des agences déconcentrées et le plan directeur d'urbanisme témoigne de la persistance ou peut-être de la réémergence récente d'un État aménageur volontariste. Toutefois, ce type d'actions coordonnées semble restreint à certains secteurs clés. Si structurellement l'asymétrie des pouvoirs persiste, elle semble compensée ponctuellement par des tactiques d'associations locales qui, en s'alliant à des partenaires en développement, peuvent mettre en échec l'opposition municipale. Le renforcement du pouvoir des habitants dans la maîtrise de l'urbanisation est le résultat d'un long processus de maturation des quartiers en territoires de mobilisation, sachant que les conditions d'existence de tels territoires matures et aptes à négocier avec les autres acteurs de la gouvernance sont rares. Les quelques cas où les associations ont réellement influencé une politique d'aménagement pour leur quartier s'apparentent plus à des coups tactiques et

opportunistes qu'à un programme d'action planifié et cohérent. Ils ont d'ailleurs plus profité de l'apathie de la municipalité, qu'ils n'ont réellement influencé son action.

La ville de Saint-Louis rassemble des caractéristiques communes à de nombreux terrains urbains africains : essor démographique, étalement urbain peu régulé, décentralisation, raréfaction du financement public, dépendance importante aux financements extérieurs, politiques de métropolisation, injonction à participation des habitants, présence agricole. De ce fait, l'approche utilisée dans cette thèse pourrait être remobilisée dans d'autres contextes présentant des similitudes. Il apparaît utile d'assimiler chaque programme d'action à une mobilisation collective. Cette perspective postule qu'il « *n'y a pas de différence de nature entre les actions politiques institutionnalisées et les mouvements sociaux.* [L'action collective fait partie] *des conduites politiques "normales" d'une société. En conséquence mouvements sociaux et action collective doivent être compris comme des conduites rationnelles au même titre que les actions institutionnalisées* » (Lapeyronnie, 1989, p. 244-245). Les institutions publiques sont ainsi analysées comme des acteurs au même titre que les associations locales ou les groupes informels d'habitants. Ravaler la puissance publique au même rang que les autres acteurs permet de rendre compte de ce que Piermay et Sarr décrivent comme le « *passage d'un chef d'orchestre tout puissant* [l'État] *à une multitude d'acteurs »* (Piermay & Sarr, 2007, p. 13). La comparaison de différentes chroniques de projets d'aménagement et de gestion de l'espace urbain permet de comprendre les mécanismes de production de la ville sénégalaise à travers les « *interactions incessantes des acteurs de la ville* » (Piermay & Sarr, 2007, p. 24). Ainsi, pour comprendre comment la maîtrise de l'urbanisation s'effectue concrètement dans ce type de situation, il apparaît utile de mobiliser trois approches complémentaires. D'abord, une analyse de l'évolution des modes de gouvernement de l'espace urbain pour identifier les acteurs et leurs projets pour la portion d'espace urbain analyser. Ensuite, analyser les dispositifs d'aménagement et de gestion dans lesquels ils interagissent pour comprendre comment s'effectue concrètement la maîtrise de l'urbanisation. Enfin, au vu de l'importance des associations locales dans ces dispositifs et des disparités d'action collectives observées, il convient de comprendre comment se structurent les mobilisations des habitants. Cela suppose une enquête auprès des habitants, visant à mieux comprendre leurs conditions d'engagement dans des actions collectives.

Le rôle mobilisateur de l'agriculture urbaine

S'il n'y a pas de chapitre spécifiquement dédié à l'agriculture dans cette thèse en dehors des réflexions théoriques initiales, elle n'en constitue pas moins un élément récurrent dans ce travail. La contribution de l'agriculture aux mobilisations locales et à la réussite de certains dispositifs de maîtrise de l'urbanisation mérite d'être soulignée dans cette conclusion.

De nombreux observateurs notaient la fragilité des activités agricoles dans les pays des Suds (Moustier & Fall, 2004; Smit *et al.*, 1996) face à l'absence d'encadrement des transactions foncières par les pouvoirs publics. La faible reconnaissance de l'agriculture comme une utilisation légitime de l'espace urbain par les pouvoirs publics semblait alors pouvoir être compensée par le soutien d'organismes de coopération internationale sensibles au paradigme de la ville durable dont l'agriculture urbaine constitue un objet emblématique. Dans ce cadre, Duvernoy, Jarrige, Moustier, Serrano et Fleury s'interrogeaient sur les conditions d'« *émergence de groupes d'intérêt porteurs de "la défense de l'agriculture comme bien public"* » (Duvernoy *et al.*, 2005, p. 101) capable de peser dans la définition des politiques de planification. Ils posaient alors l'hypothèse que ces groupes se constitueraient autour d'intérêts convergeant et se mobiliseraient « *lorsqu'il y a concordance, même partielle, entre objectifs des non-agriculteurs et des agriculteurs, sur l'agriculture* » (Duvernoy *et al.*, 2005, p. 102). Ils insistent en particulier sur les réussites des démarches de gestion de la cohabitation de plusieurs activités sur un même espace, la recherche de « *moyen de partager l'espace urbain (conciliation de différents usages, multifonctionnalité et multi-usage…) plutôt que de revendiquer un espace pour l'agriculture urbaine* » évoquées par l'éditorial de Mbiba et Van Veenhuizen (Mbiba & Van Veenhuizen, 2001) dans le numéro de la revue du RUAF traitant de l'intégration de l'Agriculture urbaine à la planification.

Ce travail de recherche mené dans les quartiers agricoles de la commune de Saint-Louis apporte des précisions quant aux conditions d'émergence de mobilisation défendant l'agriculture urbaine et invite à élargir les hypothèses concernant la contribution de l'agriculture à la maîtrise de l'urbanisation par les habitants.

L'agriculture joue un rôle important dans la mobilisation de l'administration publique et des acteurs exogènes de la gouvernance urbaine. L'agriculture urbaine apparaît comme un argument pertinent de mobilisation de partenaires en développement (coopération internationale et ONG) puis qu'une part significative des projets menés dans les quartiers

étudiés dispose d'un volet agricole. L'intégration de l'agriculture à un projet d'aménagement ou de gestion apparaît pour le partenaire comme une garantie d'efficacité économique (financement de la gestion des ordures), ou d'amélioration du revenu des habitants (moulin à mil, modernisation de l'aqueduc, jardins expérimentaux, jardin collectif féminin, etc.). Les objectifs sociaux et écologiques plus secondaires n'en sont pas moins présents : transmissions intergénérationnelles et éducation (jardin scolaire), sécurisation alimentaire (modernisation de l'aqueduc, jardins féminins, etc.), économie d'eau et mise en place d'une unité de recyclage des déchets plus efficace. Ces projets témoignent du décloisonnement des projets impulsés par le conseil de quartier puisque l'agriculture est toujours appréhendée dans ses interactions avec les autres aspects de l'économie et de la vie quotidienne des habitants. Cependant, ces réussites ne semblent concerner que certains types bien particuliers de quartiers. Interroger les réussites des mobilisations autour de l'agriculture urbaine dans les autres contextes cités dans le chapitre 1 de cette thèse, permettrait d'affiner la définition des fonctions politiques de l'agriculture urbaine. Dans le même ordre d'idée, j'envisagerai aussi d'étudier les fonctions mobilisatrices et aménageuses d'autres activités comme la pêche artisanale qui produit bien souvent ses « quartiers de pêcheurs » (Diallo, 2012), où s'imbriquent le logement et les différents lieux d'activités (usine de paillette de glace, ateliers de fabrication de pirogue, criée, aller-venue des camions des mareyeurs, port, etc.).

L'administration publique semble peu préoccupée par l'avenir de l'agriculture urbaine, alors même quelque constitue un outil de réduction de la vulnérabilité de la ville et de sécurisation de l'approvisionnement alimentaire, en cas de crises agricoles en particulier. À cela deux explications. L'absence de service chargé de l'agriculture urbaine au niveau municipal peut expliquer la faible connaissance de cette activité. L'agriculture relève au Sénégal des services régionaux du développement rural qui interviennent rarement dans les communes urbaines. De ce fait, lorsque la municipalité élabore des programmes d'aménagements, elle ne dispose d'aucune donnée pour mesurer l'ampleur de cette activité et son impact sur la ville. En conséquence, elle est perçue comme une activité marginale dans l'économie communale. Par ailleurs, les équipes municipales peinent à imaginer des modes d'intégration de l'agriculture à l'espace urbain. Ainsi, dans un contexte marqué d'une part par une hausse de la vulnérabilité des habitants du centre-ville aux risques naturels liés à l'eau (inondation, érosion côtière), et une volonté gouvernementale et municipale de hausser la ville au rang de métropole régionale, la pérennité de l'agriculture est loin d'être prioritaire. Par conséquent, ce n'est pas tant l'agriculture en elle-même qui serait méprisée par les édiles, que

la méconnaissance de cette agriculture qui expliquerait qu'elle ne mobiliserait pas l'administration publique.

L'agriculture contribue à la maturation des territoires de mobilisation. Dans le quartier de Khor-Usine, un groupe d'intérêt s'est constitué autour de la défense du maraîchage émergeant d'une population d'habitants (agriculteurs ou non) très largement favorable à la pérennisation de cette activité. Ce territoire illustre bien une concordance des objectifs des agriculteurs et des non-agriculteurs, l'agriculture étant ici perçue comme un facteur de qualité de vie et une source d'externalités positives (morphologie urbaine, paysage, relations sociales, gestion des inondations, etc.). Si le maraîchage offre des raisons de se mobiliser, il fournit aussi des outils pour cela, participant ainsi d'une structure de mobilisation ancienne et bien structurée. Il y a plus d'un siècle, la nécessité d'organiser collectivement la répartition des terres et la desserte en eaux des espaces de culture s'est imposée dès les prémices de l'urbanisation de la zone. Les associations actuelles, en particulier le conseil des notables qui régule les transactions foncières, ou le GIE des maraîchers qui assure l'exploitation de l'aqueduc, en sont les héritières. L'ancienneté de la gestion collective du terroir du quartier pourrait expliquer l'efficacité actuelle des associations et du conseil de quartier. Par ailleurs, et c'est une question qui nécessiterait d'être approfondie, le quartier de Khor-Usine semble intégrer plus rapidement les nouveaux arrivants. Leurs perceptions du quartier s'alignent plus rapidement sur celle des anciens résidents qu'ailleurs. Les jardins maraîchers de Khor-Usine pourraient avoir un impact important sur la socialisation des nouveaux résidents, car les espaces agricoles (rue de desserte des jardins, muret de l'aqueduc comme « bancs publics », jardins maraîchers) et en particulier les jardins maraîchers sont des lieux d'échange entre des populations de différentes catégories : jardiniers professionnels, famille des jardiniers, commerçantes du marché, résidents (anciens et nouveaux) venant acheter de la menthe ou des condiments. Ces lieux agricoles constituent ainsi des espaces de discussion et de rencontre favorisant l'intégration des nouveaux arrivants et la diffusion des informations et argumentaires concernant les activités associatives et les mobilisations du quartier.

À l'opposé, il existe à Bango une fracture importante entre les agriculteurs, les éleveurs et les résidents non agriculteurs. L'élevage extensif traditionnel est en voie de disparition et l'urbanisation rapide des espaces de pacage est une source de conflits entre éleveurs et résidents. L'agriculture est récente et pratiquée par des personnes majoritairement étrangères au quartier. Les différentes catégories de population semblent très cloisonnées et l'agriculture ne leur offre pas de motif commun de mobilisation. De surcroît, les vergers n'offrent pas les

mêmes conditions de socialisation que les jardins de Khor, car ils ne sont pas des lieux de vente directe. Ils apparaissent plutôt peu accueillants pour le reste de la société locale : lieux d'isolement pour les nouveaux résidents et d'entre soi pour les jardiniers professionnels.

Ce détour par l'agriculture invite à approfondir le rôle des lieux dans la socialisation et la construction des mobilisations d'habitants sans toutefois tomber dans un déterminisme spatial outrancier. Les morphologies urbaines, la répartition des différents lieux accueillant du public, la présence de places publiques instituées comme telles ou improvisées dans des vacants urbains, pourraient jouer un rôle dans l'accueil de nouveaux résidents et la délibération politique. Cela d'autant plus, que coexistent au Sénégal de nombreux types de trames urbaines différentes, chacune témoignant autant qu'elle influence les formes de maîtrise collectives de l'urbanisation qui s'y déploient : damier monofonctionnel des nouveaux lotissements produits à la chaîne, damier des quartiers coloniaux, extensions chaotiques non maîtrisées des franges périurbaines, palimpseste aréolaire des anciens terroirs villageois, *pénc*-en-damier d'inspiration *soufi* et précoloniale (Diouf *et al.*, 2013), etc.

Perspectives pour l'analyse de la maîtrise de l'urbanisation dans les espaces urbains subalternes

Avec l'essor de la participation des habitants, la question des inégalités au sein même du champ politique local ouvre de nouvelles perspectives de recherche. Il s'agit du problème de l'asymétrie des pouvoirs entre les différentes catégories d'habitants eux-mêmes (Bako-Arifari & Le Meur, 2001; Olivier de Sardan, 1993). L'absence d'acteur reconnu comme légitime pour arbitrer les conflits qui apparaissent entre les différentes catégories d'habitants exacerbe les tensions qui peuvent donner lieu à des conflits relativement violents, comme celui qui a entouré le projet de modernisation de l'aqueduc, ou à des conflits plus larvés comme ceux qui ponctuent les relations entre éleveurs et néo-résidents. Les problèmes de cohabitation entre fonctions agricoles et résidentielles sont ainsi courants, montrant bien que la population locale ne fait pas toujours communauté. Dans cette perspective, ce travail montre le pouvoir dont disposent les maraîchers de Khor-Usine dans le quartier malgré des nuisances associées à leurs pratiques, parfois durement ressenties par les autres habitants. Ainsi, s'il y a souvent concordance d'intérêts entre les maraîchers et les habitants non-agriculteurs, une minorité de résidents souhaiterait que les ordures soient moins présentes dans le paysage. À un niveau plus général, le système technique employé par ces agriculteurs est une source d'externalités

environnementales négatives : irrigation avec des eaux impropres à la consommation, pollution des sols par les plastiques, utilisation excessive d'eau pour compenser la salinité des sols. La municipalité, et plus largement l'État, n'appliquent pas les réglementations sanitaires, environnementales et urbaines. Toutefois, il faut se garder d'en attribuer la responsabilité aux seuls maraîchers. En effet, ce système technique découle d'une adaptation à la dégradation des conditions du milieu (salinisation des sols et des eaux) consécutive à la construction du barrage anti-sel en amont, et à l'abandon par les agences publiques de l'entretien des ponts-barrages, qui faisaient du marigot de Khor une réserve d'eau douce cultivable.

La question de la maîtrise par les habitants eux-mêmes de l'urbanisation de leur espace de vie soulève des réflexions qui dépassent la seule analyse des mécanismes concrets de mise en œuvre de programmes d'aménagement et de gestion. Piermay et Sarr s'interrogeaient sur l'évolution de la société citadine sénégalaise et concluaient en insistant sur l'impermanence et l'hybridation des mécanismes de production de la ville :

> « *Que produisent ces interactions incessantes des acteurs de la ville ? De manière superficielle, on pourrait n'y voir qu'impuissance des acteurs locaux, de l'État en premier lieu. Mais au-delà, il y a des positionnements, des jeux, des assemblages, des recherches incessantes de solutions, des synthèses forcément hybrides et en même temps toujours partielles, remises en cause dès qu'elles émergent et remodelées dans de nouvelles interactions ; c'est en fait tout une société qui se construit dans ces frottements.* » *(Piermay & Sarr, 2007, p. 24)*

Dans les quartiers marginaux d'une ville secondaire comme Saint-Louis, au-delà de l'apparente inconstance des processus d'urbanisation, il semble que ce ne soit pas tant l'impuissance de l'État et de la municipalité qu'il faille relever que son incapacité à assurer son rôle de garant de l'intérêt général (Leclerc-Olive, 2003) à travers l'application de sa réglementation et la planification des services et équipements pour tous les citoyens. Les réformes de décentralisation successives ne semblent pas aller dans le sens d'un plus grand engagement de l'État et des collectivités (Piveteau, 2005). Pourtant, à travers cette thèse, nous montrons que des structures locales de mobilisation tendent à prendre en charge l'urbanisme et à construire progressivement des arènes démocratiques locales.

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

ABRIC, J.-C., (2016), *Pratiques sociales et représentations.*

ADC SAINT-LOUIS, (1999), *Plan global de nettoiement de Saint-Louis*, Agence de Développement Communale, Saint-Louis (Sénégal).

ADC SAINT-LOUIS, (2000a), *Plan de Développement du Quartier de Darou*.

ADC SAINT-LOUIS, (2000b), *Plan de Développement du Quartier de Khor*.

ADC SAINT-LOUIS, (2001), *Plan de Développement du Quartier de Diamaguène*.

ADC SAINT-LOUIS, (2003), *Plan de Développement du Quartier de Goxu Mbaaj*.

ADC SAINT-LOUIS, (2004), *Plan de Développement du Quartier de Ndar Tout*.

ADC SAINT-LOUIS, (2005), *Profil environnemental de la ville de Saint-Louis*, Commune de Saint-Louis, IAGU, ONU-Habitat, Saint-Louis (Sénégal), 220 p.

ADC SAINT-LOUIS, (2010a), *Plan de Développement du Quartier de Balacoss*.

ADC SAINT-LOUIS, (2010b), *Plan de Développement du Quartier de Bango*.

ADC SAINT-LOUIS, (2010c), *Plan de Développement du Quartier de Médina-Course, Péthiely, Guinaw-rail*.

AFD & SEDET, (2008), *Africapolis. Dynamiques de l'urbanisation, 1950-2020. Approche géo-statistique. Afrique de l'Ouest.*, AFD, SEDET, Paris, 124 p.

AFIGBO, A. E., (1987), Les répercussions sociales de la domination coloniale: les nouvelles structures sociales, In : A. A. BOAHEN et UNESCO (éd.), *Histoire générale de l'Afrique. 7: L'Afrique sous domination coloniale, 1880 - 1935*, Unesco [u.a.], Paris, p. 527-548.

ALDHUY, J., (2008), Au-delà du Territoire, la Territorialité?, In : *La notion d'acteur en géographie*, Université Toulouse-Le Mirail, Toulouse, p. 29-36.

ANSD SÉNÉGAL, (2005), *Situation économique et sociale de la région de Saint-Louis (2005)*, Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Service Régional de la Statistique et de la Démographie (SRSD) de Saint-Louis, Saint-Louis (Sénégal), 118 p.

ANSD SÉNÉGAL, (2013), *Situation économique et sociale de la région de Saint-Louis (2013)*, Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Service Régional de la Statistique et de la Démographie (SRSD) de Saint-Louis, Saint-Louis (Sénégal), 173 p.

ANSD SÉNÉGAL, (2014), *Situation économique et sociale de la région de Saint-Louis (2014)*, Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Service Régional de la Statistique et de la Démographie (SRSD) de Saint-Louis, Saint-Louis (Sénégal), 133 p.

APIX, Plan d'action de réinstalation (PAR), , Projet de train express Regional Dakar-Aibd Tronçon Dakar-Diamniadio 252 (2016).

ARNSTEIN, S. R., (1969), A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, p. 216-224.

ATELIER INTERNATIONAL DE MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE, (2010), *Saint-Louis 2030: Nouvelle métropole africaine. Cahier de Session* (Cahier de Session), Cahier de Session, Saint-Louis, 96 p.

AUBRY, C., RAMAMONJISOA, J., DABAT, M.-H., RAKOTOARISOA, J., RAKOTONDRAIBE, J. & RABEHARISOA, L., (2008), L'agriculture à Antananarivo (Madagascar) : une approche interdisciplinaire, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 16, n°1, p. 23-35.

AUDAS, N., (2010), Dossier Approche urbaines insolites, La dimension affective du rapport au lieu des individus: techniques d'enquêtes comparées, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 18, n°2, p. 195-201.

BA, A. & MOUSTIER, P., (2010), La perception de l'agriculture de proximité par les résidents de Dakar, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n°5, p. 913-936.

BAIL, C., (1996), Environmental Governance: Reducing risks in democratic societies, *Introduction paper, EEC, Future Studies Unit*.

BAILLY, A., (1977), *La perception de l'espace urbain : les concepts, les méthodes d'étude, leur utilisation dans la recherche urbanistique* (Thèse d'État), Paris, Université Paris IV.

BAILLY, A., (1992), Les représentations en géographie, In : *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, p. 369-382.

BAKO-ARIFARI, N. & LE MEUR, P.-Y., (2001), Les dynamiques locales face aux interventions de développement, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris, p. 263-277.

BAUTÈS, N. & COLLECTIF INVERSES, (2004), Informalité, In : *Hypergéo*, GDR Libergéo.

BAYAT, A., (1997a), *Street Politics: Poor People's Movements in Iran*, New York, 255 p.

BAYAT, A., (1997b), Un-civil society: The politics of the « informal people », *Third World Quarterly*, vol. 18, n°1, p. 53-72.

BEN ARROUS, M. & KI-ZERBO, L., (2009), *Etudes africaine de géographie par le bas/ African Studies in Geography from Below*, Dakar, 350 p.

BERRY-CHIKHAOUI, I., (2009), Les notions de citadinité et d'urbanité dans l'analyse des villes du Monde arabe, *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, n°18, p. 9-20.

BIAGOTTI, I. & QUANTIN, P., (2001), Les bailleurs de fonds, la conditionnalité et la promotion de la gouvernance en Afrique, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris, p. 325-346.

BIERSCHENK, T. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P., (1994), ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques..., *Bulletin de l'APAD*, n°7, .

BLAY-PALMER, A., SONNINO, R. & CUSTOT, J., (2016), A food politics of the possible? Growing sustainable food systems through networks of knowledge, *Agriculture and Human Values*, vol. 33, n°1, p. 27-43.

BOLTANSKI, L. & THÉVENOT, L., (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, [Paris].

BONNARDEL, R., (1992), *Saint-Louis du Sénégal: mort ou naissance?*, Editions L'Harmattan, 438 p.

BONNY, Y., OLLITRAULT, S., KEERLE, R. & LE CARO, Y., (2011), *Espaces de vie, espaces enjeux: entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Presses universitaires de Rennes, Rennes (France).

BOUJU, J., (2008), La malédiction, l'honneur et la spéculation, *Bulletin de l'APAD*, n°29-30, p. 71-91.

BOULIANNE, M., (1998), *Le potentiel des jardins communautaires pour le développement des collectivités locales: éléments pour l'analyse de l'intervention au Mexique et au Québec*, Université du Québec à Hull, Chaire de recherche en développement communautaire, Hull.

BOURDIEU, P., (1984), *Questions de sociologie*, Les Éd. de minuit, Paris, 277 p.

BRUNET, R., FERRAS, R. & THÉRY, H., (2005), *Les mots de la géographie : Dictionnaire critique*, La Documentation Française.

BÜHLER, E. A., DARLY, S. & MILIAN, J., (2015), Arènes et ressources du droit au village : les ressorts de l'émancipation dans les campagnes occidentales au 21ème siècle, *justice spatiale | spatial justice*, n°7, .

BUSSI, M., (2007), Pour une géographie de la démocratie, *L'Espace Politique*, vol. 1, n°1, .

CALAS, B., (1999), Les paradoxes des rapports villes-campagnes à travers l'analyse du ravitaillement kampalais, In : *Villes et campagnes dans les pays du Sud: Géographie des relations*, KARTHALA Editions, p. 87-103.

CAUVIN, C., (1999), Pour une approche de la cognition spatiale intra-urbaine, *Cybergeo : European Journal of Geography*.

CCIADL, PDM & CLUB DU SAHEL, (1997), *Etude ECOLOC de Saint-Louis*.

CHALÉARD, J.-L., (1998), Croissance urbaine et production vivrière, *Afrique Contemporaine*, n°185, p. 3-18.

CHAUVEAU, J.-P., LE PAPE, M. & OLIVIER DE SARDAN, J.-P., (2001), La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : IRD, Paris, p. 145-162.

CHOPLIN, A. & CIAVOLELLA, R., (2018), Gramsci et la città futura africaine, les citadins subalternes et leur initiative politique, In : T. FOUQUET et O. GOERG (éd.), *Citadinites subalternes en Afrique*, Karthala, Paris, p. 107-132.

CHOUKRI, H., (2008), Des mouvements sociaux « sur une tête d'épingle » : Le rôle de l'espace physique dans le processus contestataire ? partir de l'exemple des mobilisations dans les foyers de travailleurs migrants, *Politix*, vol. 84, n°4, p. 145.

CHOUKRI, H., (2009), Espace géographique et mouvements sociaux, In : *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, Paris.

CLAVAL, P., (1976), La géographie et les phénomènes de domination, *Espace géographique*, vol. 5, n°3, p. 145-154.

COLY, A. & SALL, F., (2015), Saint-Louis du Sénégal, les « aventuriers » de la terre, In : G. C. DELGADO RAMOS (éd.), *Inégalité et changement climatique : Perspectives du Sud*, CODESRIA, Dakar, p. 69-82.

COLY, A., SALL, F. & WEETS, G., (2013), *Changements climatiques et Vulnérabilité urbaine en Afrique. Sazint-Louis du Sénégal* (nº D5.8), CLUVA.

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

COSTES, L., (2010), Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?, Abstract, Resumen, *Espaces et sociétés*, n°140-141, p. 177-191.

COURTIN, F. & GUENGANT, J.-P., (2011), Un siècle de peuplement en Afrique de l'Ouest, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19, n°3, p. 256-265.

COUSSY, J., (2001), Greffes de normes étrangères et pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris, p. 279-300.

CROZIER, M., (1993), *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Ed. du Seuil, Paris.

CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., (1977), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris, 436 p.

CUMMINS, S. & MACINTYRE, S., (2002), A Systematic Study of an Urban Foodscape: The Price and Availability of Food in Greater Glasgow, *Urban Studies*, vol. 39, n°11, p. 2115-2130.

DAUVERGNE, S., (2010), Dynamique des agricultures periurbaines en afrique sub-saharienne et statuts fonciers le cas des villes d'Accra et Yaounde, ISDA, Montpellier : France.

DAYE SOW, M., (2005), *Les transformations urbaines dans les villes du sud : l'exemple de Saint-Louis du Sénégal* (thèse de Géographie), Toulouse-Le Mirail.

DE BON, H., PARROT, L. & MOUSTIER, P., (2010), Sustainable urban agriculture in developing countries. A review, *Agronomy for Sustainable Development*, vol. 30, n°1, p. 21-32.

DE ZEEUW, H., DUBELLING, M., WILBERS, J. & VAN VEENHUIZEN, R., (2007), Politiques municipales et agriculture urbaine, *Magazine Agriculture Urbaine*, n°16, p. 48.

DEMAILLY, K.-E., (2014), Les jardins partagés franciliens, scènes de participation citoyenne ?, *EchoGéo*, n°27, .

DENDIEN, J., CNRS - ATILF & UNIVERSITÉ DE LORRAINE, (2001), *Le Trésor de la Langue Française Informatisé*.

DI MÉO, G., (1991), *L'homme, la société, l'espace*, Paris.

DI MÉO, G. & BULÉON, P., (2005), *L'espace social: une lecture géographique des sociétés*, A. Colin, Paris, France, 303 p.

DIAKHATE, M. M., (2007), Des limites intraurbaines aux frontières de la ville de Saint-Louis. Contribution à la cartographie diachronique des évolutions spatiales de l'implantation coloniale française à nos jours, In : J.-L. PIERMAY et C. SARR (éd.), *La ville sénégalaise: une invention aux frontières du monde*, Karthala, Paris, p. 99-118.

DIALLO, A., (1995), *Initiatives municipales: développement des équipement collectifs dans la commune de Saint-Louis* (mémoire de maîtrise de géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis (Sénégal)).

DIALLO, C., (2012), *Les dynamiques locales de développement urbain au Sénégal: entre stratégies de reproduction des acteurs et construction d'une nouvelle gouvernementalité, étude de cas sur la ville de Saint-Louis* (Thèse de doctorat), Saint-Denis, Paris 8 Vincennes > Saint-Denis.

DIOP, M.-C. & BENOIST, J. (ÉD.), (2007), *L'Afrique des associations: entre culture et développement*, Ed. Karthala, Paris, 296 p.

DIOUF, M., FREDERICKS, R. & ROSS, E. (ÉD.), (2013), Les places publiques (pénc) et la configuration des communautés, In : *Les arts de la citoyenneté au Sénégal: espaces contestés et civilités urbaines*, Karthala, Paris, p. 159-190.

DONADIEU, P., (2003), La construction actuelle des villes-campagnes, *Histoire urbaine*, vol. 8, n°2, p. 157.

DOUCOURÉ, D. & FLEURY, A., (2004), La place de l'agriculture urbaine dans les dispositifs institutionnels de la planification, In : O. B. SMITH, L. J. A. MOUGEOT, P. MOUSTIER et A. FALL (éd.), *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : enjeux, concepts et méthodes*, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Paris, p. 45-78.

DRDR & PAM, (1999), Sélection des agriculteurs bénéficiaires du programme alimentaire d'aide d'urgence aux populations victimes des inondations.

DRDR SAINT-LOUIS, (1997), recensement préliminaire des horticulteurs, Saint-Louis.

DRECHSEL, P. & DONGUS, S., (2010), Dynamics and sustainability of urban agriculture: examples from sub-Saharan Africa, *Sustainability Science*, vol. 5, n°1, p. 69-78.

DUBELLING, M. & MERZTHAL, G., (2006), Sustainable urban agriculture requires the involvement of multiple stakeholders, In : R. VAN VEENHUIZEN (éd.), *Cities farming for the future: urban agriculture for green and productive cities*, PhilippinesRUAF, IIR, IDRC, , p. 19-40.

DUBRESSON, A. & JAGLIN, S., (2004), Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique Subsaharienne, In : *colloque international du PRUD*, Ministère des Affaires étrangères, Paris UNESCO, p. 195-201.

DUBRESSON, A., MOREAU, S., RAISON, J.-P. & STECK, J.-F., (2011), *L'Afrique subsaharienne : Une géographie du changement*, Armand Colin, Paris, 269 p.

DUBRESSON, A. & YAPI-DIAHOU, A., (1988), L'État, « le bas », les cours : exclusion sociale et petite production immobilière à Abidjan (Côte d'Ivoire), *Tiers-Monde*, vol. 29, n°116, p. 1083-1100.

DUCHEMIN, E., (2015), L'agriculture urbaine d'hier à aujourd'hui, en Ile de France, en France et dans le monde, In : *Agriculture urbaine. Vers une réconciliation ville-nature*, ParisLe Passager Clandestin.

DUVERNOY, I., JARRIGE, F., MOUSTIER, P. & SERRANO, J., (2005), Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ?, *Cahier de la multifonctionnalité*, n°8, p. 87-104.

DZIEDZICKI, J.-M., (2003), II. La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation, *Annuaire des collectivités locales*, vol. 23, n°1, p. 635-646.

DZIEDZICKI, J.-M., (2013), Au-delà du Nimby : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications, In : CENTRE DE RECHERCHES VILLE SOCIÉTÉ TERRITOIRE (TOURS) (éd.), *Conflits et territoires*, Presses universitaires François-Rabelais, Tours.

ENDA EUROPE & ENDA RUP, (2008), *Appui à l'assainissement semi-collectif des quartiers défavorisés de 9 villes d'Afrique francophone. En réponse à l'appel à propositions lancé par la MAAIONG / MAEE « Renforcement des organisations de la société civile du Sud pour un meilleur accès pour tous à l'assainissement et pour la préservation de la ressource en eau »*, ENDA, Dakar (Sénégal), Paris(France), 43 p.

FAO, (1996), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, FAO, Rome.

FAO, (1999), *Agriculture urbaine et périurbaine*, FAO, Rome.

FAO, (2010), *Développer des villes plus vertes*, FAO, Rome.

FAO, (2012), *Développer des villes plus vertes en Afrique*, FAO, Rome.

FAVREAU, L., FALL, A. S. & DOUCET, C., (2007), *L'Afrique qui se refait initiatives socioéconomiques des communautés et développement en Afrique noire*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

FENNETEAU, H., (2015), *L'enquête: entretien et questionnaire*, Dunod, Paris.

FOL, S. & PFLIEGER, G., (2010), La justice environnementale aux États-‑Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action, *justice spatiale | spatial justice*, n°2, .

FOUCAULT, M., (2004a), *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard : Seuil, Paris, 355 p.

FOUCAULT, M., (2004b), *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Seuil : Gallimard, Paris, 435 p.

FOUCAULT, M., (2008), *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 360 p.

FOUQUET, T. & GOERG, O. (ÉD.), (2018), *Citadinites subalternes en Afrique*, Karthala, Paris, 200 p.

FRANCK, A., (2007), *Produire pour la ville, produire la ville : étude de l'intégration des activités agricoles et des agriculteurs dans l'agglomération du Grand Khartoum (Soudan)* (Thèse de doctorat), Paris X Nanterre.

GEORGE, P. & VIERS, G. (ÉD.), (1974), *Dictionnaire de la géographie*, Presses universitaires de France, 1974, Paris, France, 451 p.

GERVAIS-LAMBONY, P., (2013), Chapitre 4 - Le fait urbain en Afrique du Sud : recomposer les structures héritées, donner le droit à la ville, In : *L'Afrique du Sud et les Etats voisins*, p. 73-90.

GERVAIS-LAMBONY, P., BÉNIT-GBAFFOU, C. & MUSSET, A., (2014), *La justice spatiale et la ville regards du Sud*, Éd. Karthala, Paris.

GIE DES MARAÎCHERS DE L'AQUEDUC BANGO-KHOR, (2009), *recensement interne du GIE des maraîchers de l'aqueduc Bango-Khor*, Saint-Louis (Sénégal).

GOERG, O., HUETZ DE LEMPS, X., PINOL, J.-L. & GOERG, O., (2012), *La ville coloniale: (XVe - XXe siècle)*, Éd. du Seuil, Paris, 442 p.

GOFFMAN, E., (1974), *Frame analysis: an essay on the organization of experience*, Northeastern University Press, Boston, 586 p.

GOMBERT-COURVOISIER, S., RIBEYRE, F., MEYER, A.-M., QUITTÉ, J.-M. & BALLESTA, O., (2014), Contribution des espaces verts et jardins dans la qualité de vie des citoyens, In : *Les jardins dans la ville entre nature et culture*, Presses universitaires de Rennes ; Société d'écologie humaine, Rennes; Aix-en-Provence, p. 167-180.

GUÉRIN, J.-P. & KONGRESS, (1985), Les représentations en actes, In : *Actes du colloque de Lescheraines*, Université de Grenoble 1, Institut de géographie alpine.

GUÈYE, N. F. D., SECK WONE, S. & SY, M., (2009), *Agriculteurs dans les villes ouest-africaines : enjeux fonciers et accès à l'eau*, Karthala, Paris, 191 p.

GUMUCHIAN, H., GRASSET, E., LAJARGE, R. & ROUX, E., (2003), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, Paris, 186 p.

HANDSCHUMACHER, P., HERVÉ, J.-P. & HÉBRARD, G., (1992), Des aménagements hydro-agricoles dans la vallée du fleuve Sénégal ou le risque de maladies hydriques en milieu sahélien, *Sécheresse*, vol. 3, n°4, p. 219-226.

HARVEY, D., (2008), *Géographie de la domination*, Les prairies ordinaires, Paris, France, 118 p.

HARVEY, D., (2011), *Le capitalisme contre le droit à la ville : néolibéralisme, urbanisation, résistances*, éds. Amsterdam, Paris, 93 p.

HARVEY, D., (2014), *Villes rebelles: du droit à la ville à la révolution urbaine*, Buchet Chastel, Paris, 296 p.

HASSENTEUFEL, P., (2008), *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, Paris.

HATZFELD, H., (2013), Légitimité, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris.

HUGON, P., (2008), *L'économie de l'Afrique*, La Découverte, Paris.

ILY, J.-M., (2013), *Choisir et mettre en oeuvre les services d'assainissement par mini-égouts - Rapport pays: SENEGAL* (Rapport d'évaluation), Rapport d'évaluation, PS-Eau, Paris, 66 p.

JACOBS, J., (1970), *The economy of cities*, Vintage Books, New York, 268 p.

JAGLIN, S., (1991), *Pouvoirs urbains et gestion partagée à Ouagadougou. Equipements et services de proximité dans les périphéries* (Thèse de doctorat), Saint Denis (France), Paris 8 Vincennes > Saint-Denis.

JAGLIN, S., (1998), La gestion urbaine en archipels en Afrique Australe, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80/81, p. 27-34.

JAGLIN, S., (2006), Décentralisation et gouvernance de la diversité : les services urbains en Afrique anglophone, p. 21-34.

JAGLIN, S., (2007), Décentralisation et gouvernance de la diversité : les services urbains en Afrique anglophone, In : *Gouverner les villes d'Afrique : Etat, gouvernement local et acteurs privés*Karthala/CEAN, , p. 21-34.

JAGLIN, S. & DUBRESSON, A. (ÉD.), (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire: décentralisations en questions*, Karthala, Paris, 308 p.

JODELET, D., (1984), Représentations sociales : phénomènes concepts et théorie, In : *Psychologie sociale*, PUF, Paris, p. 357-378.

KEERLE, R., (2011), Espaces, actions et cartographies : à propos de quelques mobilisations rennaises, In : *Espaces de vie, espaces enjeux: entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Presses universitaires de Rennes, Rennes (France), p. 301-320.

KITSCHELT, H. P., (1986), Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, *British Journal of Political Science*, vol. 16, n°01, p. 57.

LAPEYRONNIE, D., (1989), Changements et mobilisations politiques, *Social Science Information*, vol. 28, n°2, p. 243-264.

LE BERRE, M., (1992), Territoire, In : *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris.

LE BRIS, É., (1991), Crise urbaine et effets urbains de la crise : le cas de l'Afrique noire, *Espaces et sociétés*, n°65, p. 61-81.

LE BRIS, E., (1999), La construction municipale en Afrique: La laborieuse gestation d'un nouvel espace public, *Politique africaine*, vol. 74, n°2, p. 6-12.

LE BRIS, E., GIANNITRAPANI, H. & MAÎTRISER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE : COLLOQUE INTERNATIONAL, OUAGADOUGOU (BURKINA FASO), 1990/10/1-5, (1991a), *Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne* (ORSTOM.Laboratoire des Sciences Sociales, Bondy).

LE BRIS, E., OSMONT, A., OUATTARA, A., KINDA, F., SY, M., GOISLARD, C. & YAPI DIAHOU, A., (1991b), *Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest* (ORSTOM).

LE GALÈS, P. & THATCHER, M. (ÉD.), (1995), *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*, Harmattan, Paris, 272 p.

LE GALL, L., (2013), Quelle place pour l'activité agricole en ville? Le cas de Ouagadougou, entre sécurisation et relégation, *métropolitiques*.

LE ROY, É., (1996), La théorie des maîtrises foncières, In : *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Éd. Karthala, Paris, p. 59-76.

LEBEAU, R., (1969), *Les grands types de structures agraires dans le monde*, A. Colin, Paris, 182 p.

LECLERC-OLIVE, M., (2003), Mondialisations et décentralisations: complémentarité ou alternative? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local, In : A. OSMONT, C. GOLDBLUM et tiers monde GROUPEMENT D'INTÉRÊT SCIENTIFIQUE ÉCONOMIE MONDIALE (éd.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, Ed. Karthala : GEMDEV, Paris, France, p. 171-188.

LEFEBVRE, H., (1968), *Le Droit à la ville*, Anthropos, Paris.

LEROY, P. & SALLES, D., (2013), Stakeholder | partie prenante, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris.

LÉVY, J. & LUSSAULT, M., (2003), *Dictionnaire de la géographie*, Belin, Paris, 1033 p.

LÉVY, M., (2001), Lutte contre la pauvreth, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions « à la base », In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris, p. 85-100.

LORRAIN, D., (1998), Administrer, Gouverner, Réguler, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80/81, p. 85-92.

LUSSAULT, M., (1998), Image (de la ville) et politique (urbaine), *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 73, n°1, p. 45-53.

MAILLARD, T., (2011), *La pérennité de l'horticulture périurbaine à Saint-Louis au Sénégal* (Mémoire de Master 1 de Géographie sous la direction d'Eve-Anne Bühler et d'Alphonse Yapi-Diahou [non publié]), Saint-Denis, Paris VIII Vincennes – Saint-Denis.

MAILLARD, T., (2012), *Pérennité, urbanité et citadinité de l'agriculture urbaine à Saint-Louis (Sénégal)* (Mémoire de Master 2 de Géographie sous la direction d'Eve-Anne Bühler et d'Alphonse Yapi-Diahou [non publié]), Saint-Denis, Paris VIII Vincennes – Saint-Denis.

MAILLARD, T., (2015), La tuyauterie de la colère Comment analyser et quelles informations tirer d'un projet d'aménagement avorté à Saint Louis (Sénégal)?, In : *Journée d'étude de l'école doctorale des sciences sociales : les disciplines à l'épreuve de l'empirique*, Saint Denis, France.

MAILLARD, T., (2016), Vivre et cultiver sur des micro-polder à Saint-Louis (Sénégal): Khor, les derniers retranchements du maraîchage urbainPrésenté à 3e Rencontre des Jeunes Chercheurs en études Africaines (JCEA 2016), , Paris, France.

MAILLARD, T., (2018), Les sources de légitimité des associations de quartier, un outil d'analyse de la gouvernance urbaine à Saint- Louis (Sénégal)Présenté à Légitimités d'en haut, Légitimités d'en bas : Postures d'acteurs.

MARIE, J. & IDELMAN, E., (2010), La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?, *EchoGéo*, n°numéro 13, .

MBIBA, B. & VAN VEENHUIZEN, R., (2001), L'intégration de l'agriculture urbaine et périurbaine dans l'urbanisme. Editorial., *Magazine Agriculture Urbaine*, n°4, p. 1-6.

MCADAM, D., MCCARTHY, J. & ZALD, M. N., (1996), *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge, 426 p.

MCFARLANE, C., (2012), Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City, *Planning Theory & Practice*, vol. 13, n°1, p. 89-108.

MCSWEEN, N., (2010), *Repenser l'analyse des mouvements sociaux africains*, Innovation sociale et développement des communautés, Alliance de recherche université-communauté, Gatineau, Québec, 18 p.

MELÉ, P., (2011), Quels territoires pour l'action? Mobilisations locales et régimes de territorialité, In : *Espaces de vie, espaces enjeux: entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Presses universitaires de Rennes, Rennes (France), p. 291-300.

MÈVO GUÉZO KEDOWIDE, C., CISSE, G. & SEDOGO, M. P., (2010), Dynamique spatio temporelle de l'agriculture urbaine à Ouagadougou : Cas du Maraîchage comme une activité montante de stratégie de survie, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n°2, .

MICHELAT, G., (1975), Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie, *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n°2, p. 229.

MORANGE, M. & SPIRE, A., (2014), Le droit à la ville est-il soluble au Sud ?, *Métropolitiques*.

MOUSTIER, P., (2003), *L'agriculture de proximité : enjeux socio-économiques dans les pays du sud.*Communication présenté à la séance de l'académie d'agriculture du 17/12/2003, , Paris.

MOUSTIER, P. & FALL, A. S., (2004), Les dynamiques de l'agriculture urbaine : caractérisation et évaluation, In : *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : enjeux, concepts et méthodes*, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Paris, p. 175.

MOUSTIER, P. & PAGES, J., (1997), Le péri-urbain en Afrique : une agriculture en marge ?, *Économie rurale*, vol. 241, n°1, p. 48-55.

NAHMIAS, P. & LE CARO, Y., (2012), Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales, *Environnement Urbain / Urban Environment*, vol. 6, p. 1-16.

NDIAYE, S., (2005), *La coproduction de services collectifs urbains en Afrique de l'Ouest*, Université du Québec en Outaouais, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Gatineau, 25 p.

NDIAYE, S., (2013, avril), *L'expérience des maraîchers de la zone péri urbaine de Saint-Louis: une lecture à partir d'une perspective de développement économique local*Présenté à L'Agriculture à la croisée des enjeux de l'innovation technologique et de la compétitivité, , Foire Internationale de Saint-Louis.

NDOYE, T., (2011), Les mutations sociodémographiques, l'évolution des structures familiales et la pauvreté chronique au Sénégal, In : *Les dynamiques de la Pauvreté au Sénégal: Pauvreté chronique, pauvreté transitoire et vulnérabilité*, Chronic Poverty Research Centre, IFAN, ANSD, UNICEF, IRD, Ministère de la famille (Sénégal), Dakar, p. 159-188.

NIANG, D., (2007), *Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis* (thèse de Géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis).

NKAMBWE, M. & ARNBERG, W., (1996), Monitoring land use change in an African tribal village on the rural-urban fringe, *Applied Geography*, vol. 16, n°4, p. 305-317.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P., (1993), Le développement comme champ politique local, *Bulletin de l'APAD*, n°6, .

OLIVIER DE SARDAN, J.-P. & BIERSCHENK, T., (1993), Les courtiers locaux du développement, *Bulletin de l'APAD*, n°5, .

ORSTOM & CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE DE HAUTE-VOLTA (ÉD.), (1979), *Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale: logique paysanne et rationalité technique: actes du Colloque de Ouagadougou, 4-8 décembre 1978*, Editions de l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer, Paris, 600 p.

OSMONT, A., (1998), La « governance » : concept mou, politique ferme, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80/81, p. 19-26.

PADDEU, F., (2012), L'agriculture urbaine dans les quartiers défavorisés de la métropole New-Yorkaise: la justice alimentaire à l'épreuve de la justice sociale, *VertigO*, vol. 12, n°2, .

PAGES, J., (2002), Urban agriculture in Cameroon : an anti-politics machine in the making ?, *Geoforum*, n°33, p. 41-54.

PAQUOT, T., (2016), *Terre urbaine: cinq défis pour le devenir urbain de la planète*, La Découverte, Paris.

PEREC, G., (2000), *Espèces d'espaces*, Galilée, [Paris].

PEREIRA, E. M. & PERRIN, M., (2011), Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France – Brésil – International), *L'Information géographique*, vol. 75, n°1, p. 15.

PIAGET, J., (1926), *La représentation du monde chez l'enfant*, Paris.

PIERMAY, J.-L., (2007), Les intermédiaires, gestionnaires des frontières de la ville? L'exemple de Saint-Louis, In : J.-L. PIERMAY et C. SARR (éd.), *La ville sénégalaise: une invention aux frontières du monde*, Karthala, Paris, p. 119-135.

PIERMAY, J.-L. & SARR, C. (ÉD.), (2007), *La ville sénégalaise: une invention aux frontières du monde*, Karthala, Paris, 246 p.

PIRES, A., (1997), Échantillonnage et recherche qualitative: essai théorique et méthodologique, In : *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Gaëtan Morin, Montréal, p. 113-169.

PIVETEAU, A., (2005), Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique, *Tiers-Monde*, vol. 46, n°181, p. 71-93.

RADAELLI, C., (2000), Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 255-275.

RAFFESTIN, C., (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Librairies techniques, Paris, 249 p.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales, , Code des Collectivités locales (1996).

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, , Code des Collectivités locales (1996).

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL & 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).

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL PRIMATURE, Amendement n°1, , Plan d'Action de Réinstallation(PAR) Final - Lot 2 Terrassement - Delta Adducteurs 26 (2013).

REVILLARD, A., (2003), *La sociologie des mouvements sociaux : structures de mobilisations, opportunites politiques et processus de cadrage.*

REYNOLDS, K. & COHEN, N., (2016), *Beyond the kale: urban agriculture and social justice activism in New York City*, The University of Georgia Press, Athens, 189 p.

REY-VALETTE, H., CHIA, E., MATHÉ, S., MICHEL, L., NOUGARÈDES, B., SOULARD, C.-T., … GUIHENEUF, P.-Y., (2014), Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, *Géographie, économie, société*, vol. 16, n°1, p. 65-89.

REY-VALETTE, H., CHIA, E., SOULARD, C., MATHE, S., MICHEL, L., NOUGAREDES, B., … BARBE, E., (2010), Innovation et gouvernance territoriale: une analyse par les dispositifs, In : *Innovation et Sustainable Development in agriculture and food*, ISDA 2010, Montpellier, France, p. 10.

RIPOLL, F., (2006), Du « rôle de l'espace » aux théories de « l'acteur » (aller-retour): la géographie à l'épreuve des mouvements sociaux, In : *Penser et faire la géographie sociale: contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes (France), p. 193-210.

RIPOLL, F. & VESCHAMBRE, V., (2006), L'appropriation de l'espace : une problématique centrale pour la géographie sociale, In : *Penser et faire la géographie sociale: contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes (France)Presses Universitaires de Rennes, , p. 295-304.

ROBINEAU, O., (2013), *Vivre de l'agriculture dans la ville africaine : une géographie des arrangements entre acteurs à Bobo-Dioulasso, Burkina Faso* (Université Paul Valéry - Montpellier III).

ROBINEAU, O., TICHIT, J. & MAILLARD, T., (2014), S'intégrer pour se pérenniser : pratiques d'agriculteurs urbains dans trois villes du Sud, *Espaces et sociétés*, vol. 158, n°3, p. 83-100.

ROY, A., (2011), Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism: Rethinking subaltern urbanism, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n°2, p. 223-238.

SACHS, I. (ÉD.), (1996), *Quelles villes, pour quel développement?*, Presses universitaires de France, Paris, 323 p.

SALOMON-CAVIN, J. & NIWA, N., (2011), Introduction. Agriculture urbaine en Suisse: au-delà des paradoxes, *Urbia*, vol. 12, p. 1-10.

SARR, C., (2000), Déséquilibre spatiaux et déphasage des aménagements dans l'urbanisation de la ville de Saint-Louis (Sénégal), *AFRISOR (Afrique-Sociétés-Recherches). Revue des Sciences Sociales et Humaines*, n°1, p. 59-92.

SARR, C., (2007), Du « Lion » au « moodu » : la ville sénégalaise en entre deux, In : J.-L. PIERMAY et C. SARR (éd.), *La ville sénégalaise: une invention aux frontières du monde*, Karthala, Paris, p. 29-56.

SAUTTER, G., (1973), Recherches en cours sur les villes d'Afrique noire : thèmes et problèmes. Point de vue d'un géographe., *Cahiers d'études africaines*, vol. 13, n°51, p. 405-416.

SAWIO, C. J., (1995), Qui sont les agriculteurs de Dar Es Salam ?, In : *Faire campagne en ville l'agriculture urbaine en Afrique de l'Est*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, p. 31-56.

SEMMOUD, B., (2009), Appropriations et usages des espaces urbains en Algérie du Nord, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 53, n°148, p. 101-118.

SEWELL, W. H. J., (2001), Space in contentious politics, In : R. R. AMINZADE, J. A. GOLDSTONE, D. MCADAM, E. J. PERRY, W. H. SEWELL JR, S. TARROW et C. TILLY (éd.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 51-88.

SMIT, J., RATTA, A. & NASR, J., (1996), *Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities*, United Nations Development Programme, 332 p.

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.

SNOW, D. A., ROCHFORD JR., B., WORDEN, S. K. & BENFORD, R. D., (1986), Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation, *American Sociological Review*, vol. 51, n°4, p. 464-481.

STREN, R., (2004), Faire de nécessité vertu : du gouvernement local à la gouvernance locale et au-delà dans la gestion urbaine en Afrique, In : *colloque international du PRUD*, Ministère des Affaires étrangères, Paris UNESCO, p. 270-281.

SUBRA, P., (2016), *Géopolitique locale: territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, Malakoff.

TACOLI, C., (1998), Rural-urban interactions: a guide to the literature, *Environment and ubanization*, vol. 10, n°1, p. 147-166.

TEMPLE, L. & MOUSTIER, P., (2004), Les fonctions et contraintes de l'agriculture périurbaine de quelques villes africaines (Yaounde, Cotonou, Dakar), *Cahiers Agricultures*, vol. 13, n°1, p. 15-22.

THEYS, J., (2002), La Gouvernance, entre innovation et impuissance: Le cas de l'environnement, *Développement durable et territoires*, n°2, .

TILLY, C., (2000), Spaces of contention, *Mobilization: an international quarterly*, vol. 5, n°2, p. 135-159.

TOURAINE, A., (1978), *La voix et le regard*, Seuil, Paris, 309 p.

UNITED NATIONS, (2014), *World urbanizationProspects: The 2014 Revision* (Population database), Population database, United Nations Population Division, New York.

UNITED NATIONS, (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision* (Population database), Population database, United Nations Population Division, New York.

VALETTE, J.-F., (2014), *Mobility and Anchorages in colonias populares on the outskirts of Mexico-City. An approach to urban maturation.* (Theses, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

VAN CAMPENHOUDT, L., (2010), Pouvoir et réseau social : une matrice théorique, In : *Travail, inégalités et responsabilité. Actes du colloque organisé à l'occasion de la fondation du CIRTES-UCL*, PU Louvain, Louvain la Neuve, p. 5-42.

VÉDRINE, C., (2014), Des espaces disciplinaires aux espaces de jouissance: les transformations de Michelinville, *Espaces et sociétés*, vol. 158, n°3, p. 135-150.

VENNETIER, P., (1961), La vie agricole urbaine à Pointe-Noire (Congo), *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 14ème année, n°n°53 (janvier-mars), p. 60-84.

VIANEY, G., BACCONNIER-BAYLET, S. & DUVERNOY, I., (2006), L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ?, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. août, n°3, p. 355.

VIDAL, D., BÉNIT, C. & GERVAIS-LAMBONY, P., (2007), mobiliser, In : *Vies citadines*, Belin, Paris, France, p. 39-57.

VIDAL, R. & FLEURY, A., (2009), La place de l'agriculture dans la métropole verte, *Projet de paysage*.

VILAIN-CARLOTTI, P., (2015), *Perceptions et représentations du risque d'incendie de forêt en territoires méditerranéens : la construction socio-spatiale du risque en Corse et en Sardaigne* (Thèse de doctorat de Géographie), Saint Denis (France), Université Paris 8.

VILLE DE SAINT-LOUIS, (2016), Termes de références pour la réalisation d'une étude diagnostic et d'une stratégie pour une ville durable & la révision et l'extension du Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de Saint Louis, *Nordic Development Fund*. http://www.ndf.fi/sites/ndf.fi/files/attach/tdr_etudes_saint_louis_vf.pdf (page consultée le 09/06/16)

WADE, C. S. & 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, *AFRISOR (Afrique-Sociétés-Recherches). Revue des Sciences Sociales et Humaines*, n°1, p. 13-58.

WADE, S., (2009), Les associations urbaines et le pouvoir local dans les quartiers populaires, In : *Etudes africaine de géographie par le bas/ African Studies in Geography from Below*, DakarCODESRIA, , p. 297-342.

WEBER, M., (1919), *Le savant et le politique: La profession et la vocation de savant ; La profession et vocation de politique*, La Découverte, Paris.

WINTER, G., CHAUVEAU, J.-P., COURADE, G., COUSSY, J., LE PAPE, M. & LÉVY, M., (2001), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris.

WORLD BANK GROUP, (2017), *World development report 2017: Governance and the law*, World Bank, Washington, DC, 307 p.

YAPI-DIAHOU, A., (1994), *Les politiques urbaines en Côte d'Ivoire et leurs impacts sur l'habitat non planifié précaire. L'exemple de l'agglomération d'Abidjan* (Thèse d'Etat, Paris VIII Vincennes-Saint Denis, Saint Denis (France)).

YAPI-DIAHOU, A., (2000), *Baraques et pouvoirs dans l'agglomération abidjanaise*, Paris, 456 p.

YAPI-DIAHOU, A., (2001), Politique urbaine en Afrique: les normes en question, In : *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Karthala : Institut de recherche pour le développement, Paris, p. 225-241.

YAPI-DIAHOU, A. & ADIKO-GNAMMON, A., (2016), Sur les marges externes d'Abidjan, la quête de la ville, *Périphéries abidjanaises en mouvement*.

YAPI-DIAHOU, A., YASSI, G. A. & TCHAN, A. D. B., (2013), Les classes moyennes dans les périphéries d'Abidjan : la clientèle des promoteurs dans des espaces en recomposition, In : J.-L. CHALÉARD (éd.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Karthala, p. 115-132.

Tables des documents

Table des cartes

Carte 1. La commune de Saint-Louis et ses quartiers agricoles.....38
Carte 2. évaluation par les habitants de la qualité des raccordements aux réseaux techniques 47
Carte 3. Problèmes spécifiques aux nouveaux quartiers.....48
Carte 4. Les types de discours recueillis en 2015.....87
Carte 5. Saint-Louis, une ville amphibie.....95
Carte 6. Urbanisation par saturation successive des îlots du site de Saint Louis (1750-2015) et saturation foncière.....95
Carte 7. Densité de la population à Saint-Louis (2002).....98
Carte 8. Saint Louis, une croissance démographique inégalement répartie.....98
Carte 9. La commune de Saint-Louis et ses quartiers agricoles.....100
Carte 10. Itinérance de l'agriculture commerciale saint-louisienne (1980-2015).....109
Carte 11. Un système agri-urbain imbriqué dans la trame urbaine à Saint-Louis.....113
Carte 12. Croquis de synthèse : dynamiques d'urbanisation (2003-2015) dans les quartiers agricoles.....115
Carte 13. Évolution de l'occupation des sols dans le quartier de Khor-Usine (2003-2015)…118
Carte 14. Comparaison entre l'occupation des sols actuelle (2015) et le projet du PDU à horizon 2025 pour les quartiers de Khor et Bango.....128
Carte 15. Les agences déconcentrées : des interventions portant sur les équipements majeurs 132
Carte 16. Les quartiers agricoles de Saint-Louis.....215
Carte 17. Types de discours recueillis lors des entretiens menés en 2013 et 2015.....220
Carte 18. Carte de localisation des différents toponymes de Khor.....222
Carte 19. Khor-Usine, répartition des terres de trois familles.....228
Carte 20. Situation foncière dans les quartiers de Khor-Mission, Khor-Usine et Khar Yallah 230
Carte 21. Khor-Cabane : Une trame foncière informelle s'inspirant des normes géométriques officielles du lotissement.....232
Carte 22. Types de discours des habitants de Khor.....237
Carte 23. Disparité des interventions des associations locales dans les quartiers agricoles…250
Carte 24. Carte de localisation des toponymes de Bango-Nord.....251
Carte 25. Les types de discours des habitants de Bango-Nord.....254
Carte 26. Carte de localisation des toponymes dans les espaces intermédiaires.....268
Carte 27. Types de discours des habitants des espaces intermédiaires.....270
Carte 28. Évolution de l'occupation des sols à Khar Yallah entre 2003 et 2015.....284
Carte 29. Les étapes de maturation des territoires de mobilisation.....291

Table des figures

Figure 1. Évolution du budget municipal par habitant entre 1968 et 2005.....42
Figure 2. Investissements municipaux dans la section travaux, aménagements et équipements en 2011 et 2013.....43
Figure 3. Organigramme des institutions en charge de la gestion urbaine à Saint-Louis.....52
Figure 4. Des configurations d'acteurs diverses.....65
Figure 5. Processus de formation d'une représentation.....70
Figure 6. Graphique d'évaluation en cours d'enquête de la diversité de l'échantillon.....84
Figure 7. Population de Saint Louis (1786-2014).....92
Figure 8. Le maraîchage un élément clé du système agri-urbain de Saint Louis.....111
Figure 9. Extension aréolaire autour de deux sites d'élevage extensif (2002-2013).....121
Figure 10. Évolution du rôle des agents d'entretien de l'aqueduc envisagé par le projet de modernisation.....191
Figure 11. Le cercle vicieux de la délégitimisation de l'État.....207
Figure 12. Micropolder et "pas japonais" à Khor-Cabane.....225
Figure 13. Khor-Usine, 1952, un noyau villageois et agricole autour de l'Usine.....226
Figure 14. Planche photographique : séquences de fabrication du foncier à Khor.....227
Figure 16. L'aqueduc des maraîchers comme axe de circulation.....234
Figure 17. Mobilisation des habitants lors du projet de réfection de l'aqueduc (2002).....246
Figure 18. Planche photographique de Bango.....253
Figure 19. Planche photographique : Khar Yallah, un quartier en chantier.....285

Table des tableaux

Tableau 1. Répartition des domaines d'activités entre acteurs de la gestion urbaine.....53
Tableau 2. Échantillonnage de dispositifs de maîtrise de l'urbanisation.....66
Tableau 3. Matériaux recueillis par dispositifs.....67
Tableau 4. Composition de l'échantillon des enquêtés en 2015.....83
Tableau 5. Analyse des relations entre type de discours et variables explicatives.....87
Tableau 6. Croissance démographique des quartiers orientaux de Saint-Louis pour les années disponibles.....102
Tableau 7. Croissance démographique à Ngallèle.....103
Tableau 8. Croissance démographique à Bango.....105
Tableau 9. Croissance démographique à Khor.....106
Tableau 10. Croissance démographique à Khar Yallah.....107
Tableau 11. Évolution de l'occupation des sols dans le quartier de Khor-Usine (2003-2015) 116
Tableau 12. Registre d'actions proposées aux Conseils de Quartier par l'ADC.....141
Tableau 13. Les habitants : acteurs en 2000, exécutants en 2010.....144
Tableau 14. Bilan synthétique des l'avancement des projets d'aménagement du programme de développement de Khor entre 2000 et 2015.....150
Tableau 15. Bilan de l'avancement des réalisations du plan de développement du quartier de Khor (2000-2015).....151
Tableau 16. Structuration des oppositions dans le cadre du projet de tuyauterie.....176
Tableau 17. Types de discours et thèmes principaux.....216
Tableau 18. Types de discours et thèmes principaux (suite).....217
Tableau 19. Analyse des relations entre type de discours et variables explicatives.....221
Tableau 20. Comparaison des dédommagements dans deux PAR.....286
Tableau 21. Caractéristiques des étapes de maturation des territoires de mobilisation.....292

Table des encadrés

Encadré 1. Les présupposés normatifs de la « bonne gouvernance ».....32
Encadré 2. Extrait du règlement d'urbanisme concernant les « zones vertes » (Consultants Associés, 2008, p. 93).....127
Encadré 3. Exemples de proposition d'aménagement de zone agricole.....129
Encadré 4. Extraits du PDQ de Khor.....142
Encadré 5. Extrait du PDQ de Bango.....143

Annexes

Table des annexes

Annexe 1. Compte rendu de la réunion de restitution provisoire de mon travail à Khor.....326
Annexe 2. Entretiens semi-directifs réalisés lors de l'enquête exploratoire en 2013.....337
Annexe 3. Entretiens libres avec des représentants associatifs et des agents de l'administration communale ou des organismes d'aide au développement en 2013 et 2015.....337
Annexe 4. Échantillon de personnes enquêtées en 2015.....338
Annexe 5. Guide d'entretien, agriculteur-habitant (2013).....340
Annexe 6. Questionnaire habitant (2015).....345

Annexe 1. Compte rendu de la réunion de restitution provisoire de mon travail à Khor

Réunion du mercredi 11 septembre 2013 de 17h45 à 19h00

Présent (17 personnes) : Thomas Maillard, BK (ex-président du GIE), Deux inconnus, OD, TD, M (vice-président du GIE), AK, MN, IT, MS, AD (Délégué de quartier), ID, S, DC, TS, AT.

Prises de paroles : 7 personnes.

Personnes rencontrées auparavant : 13 personnes.

Personnes interviewées au préalable : 9 dont 2 seulement en 2011.

Compte-rendu rédigé le lendemain de la réunion

Contexte de la réunion :

Après 2 mois de terrain à Khor pendant lesquels, j'ai passé de nombreuses journées dans le quartier, eu de nombreuses discussions avec des habitants et des maraîchers et réalisé 12 entretiens semi-directifs avec des maraîchers et des membres d'associations locales, j'ai eu l'opportunité d'organiser une réunion pour restituer mon analyse aux habitants et maraîchers. J'avais réalisé une brochure de 30 pages présentant mon travail de Master 1 aux maraîchers. Cette brochure insistait sur deux points : l'importance et les atouts du maraîchage pour la ville de Saint-Louis, la dépendance des maraîchers à l'espace urbain et les vulnérabilités qui en découlent. Elle a été très bien reçue par les maraîchers à qui je l'ai montré et expliqué. Ils l'ont d'abord accueilli comme un élément de reconnaissance de leur activité, un écrit, une trace solide de leur vie actuelle, qu'ils pourront utiliser dans leurs négociations futures avec des partenaires ou la municipalité, qu'ils pourront montrer à leurs enfants plus tard et qui leur donne une visibilité internationale. Ensuite, certains l'ont compris comme un diagnostic du développement et des vulnérabilités de leur activité, ils ont alors envisagé de l'utiliser comme outils pour de nouveaux projets.

BK, l'ex-président du GIE des maraîchers a insisté pour organiser une réunion afin de débattre sur le contenu de cette brochure. Il faut savoir que BK est en conflit avec l'actuel bureau du GIE et qu'il refuse de leur fournir certains documents nécessaires au fonctionnement du GIE (recensement des membres, tarifs, études et projets), car le bureau actuel n'a pas été élu, il n'a pas organisé d' A.G. et il ne veut pas que ce bureau s'approprie son travail et réussisse là où lui a échoué. BK souhaiterait être de nouveau élu président, mais à l'unanimité pour avoir les mains libres et réaliser les projets de développement du GIE qu'il estime nécessaires et vitaux. Il joue un jeu dangereux, car il bloque le fonctionnement du GIE en espérant que les membres seront tellement découragés qu'ils se retourneront à l'unanimité vers lui : le sauveur providentiel. Le GIE des maraîchers est l'organisation mutualiste des maraîchers qui gère, entretient et distribue l'eau. Depuis la fin du mandat de BK, personne ne paye plus les redevances, le GIE ne fonctionne plus du tout et les pénuries d'eau sont très fréquentes. De nombreux maraîchers ont abandonné cette activité.

Organiser une réunion où je présentais mon travail est une façon pour BK de s e l'approprier un peu et de se présenter comme son instigateur. Toutefois, cela me met en porte-à-faux avec les membres du nouveau bureau. C'est pourquoi je les ai invités aussi à venir et j'ai insisté en introduction de ma présentation sur mon « indépendance » de chercheur.

Une semaine avant la réunion, j'ai prévenu le délégué de quartier AD de cette réunion, c'est lui qui fait la communication dans le quartier habituellement. J'ai prévenu 2 des 3 responsables des différents secteurs du canal (il y a 3 secteurs à Khor) afin qu'ils fassent passer le message aux maraîchers. J'ai prévenu personnellement certains maraîchers que je connais et en particulier un jeune qui ne va jamais aux réunions du GIE, car il ne s'y sent pas à sa place et un autre qui vient d'une partie du quartier très éloigné du lieu de réunion. J'ai aussi prévenu le président du conseil de quartier, l'agence de développement communal, un agronome de l'ISRA spécialisé dans le maraîchage biologique et le président actuel du GIE. Aucune de ses autorités n'est venue, le président du GIE s'est fait représenté par son jeune et inexpérimenté vice-président M.

Personnes présentes et configuration de la salle :

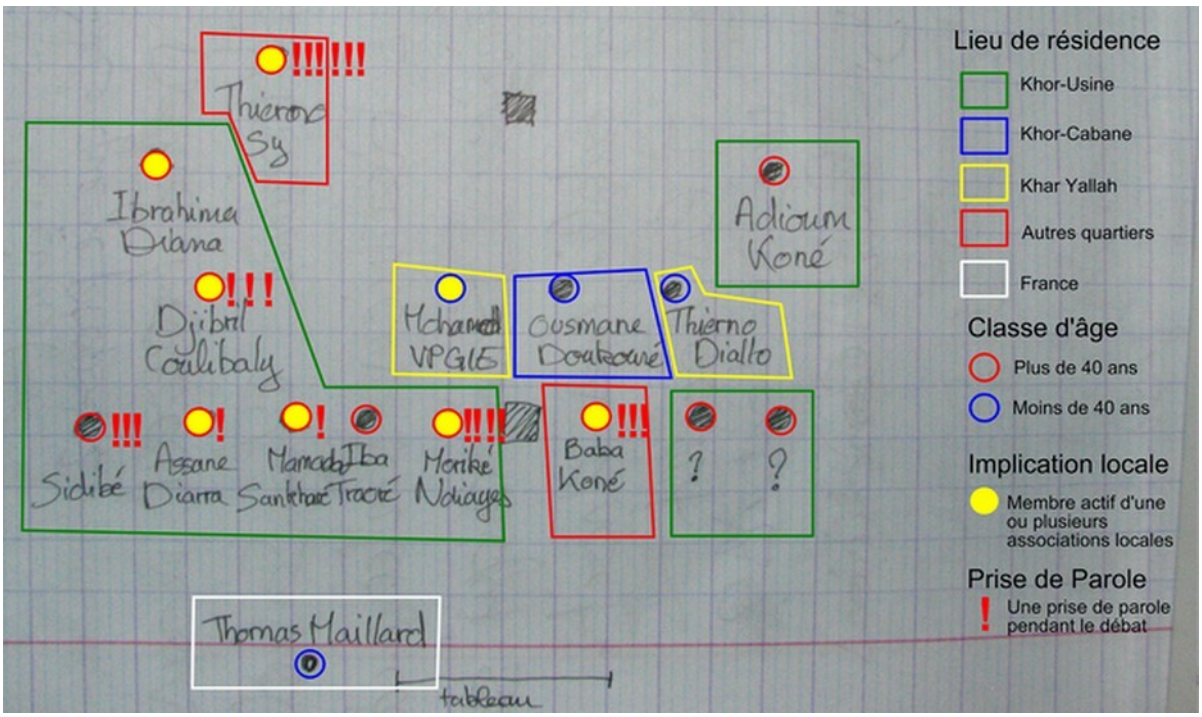
La réunion s'est déroulée dans la salle polyvalente de Khor, dans le sous-quartier de Khor-usine, c'est-à-dire à l'extrémité ouest du quartier. La réunion qui devait commencer à 16h00 a démarré à 17h45 juste après la prière. Il y avait 16 personnes, dont moi. Je pensais qu'il y en aurait beaucoup, beaucoup plus. Il n'y avait que 4 personnes que je ne connaissais pas personnellement dont le vice-président du GIE.

Nous avons commencé par installer la salle avec l'instituteur responsable de la salle polyvalente, MMD, qui ne pouvait pas rester à la réunion, car il avait une réunion de la fédération des ASC (association sportive et culturelle) du département qu'il préside. MN est venu rapidement nous donner un coup de main, il est jardinier, président du GIE CETOM (collecte, enlèvement, traitement des ordures ménagères) du quartier et il préside la commission environnement du conseil de quartier. C'est lui qui m'a aidé à installer la salle au départ de MMD. BK est arrivé sur cette entrefaite. Nous avons loué 20 chaises au Groupement d'Intérêt Féminin pour 1000 francs CFA (50 francs la chaise).

La salle installée, j'ai commencé à écrire sur le tableau les grandes idées. OD et TD, deux jeunes maraîchers pas très à l'aise en réunion sont arrivés à peu près à se moment-là. Le jeune vice-président du GIE est arrivé, je suis allé le saluer, il s'est installé au fond avec TD qu'il connaît bien. Ils se sont installés discrètement dans le fond d'une salle vide. À 17h30, il y avait 11 personnes, à 17h45 nous avons commencé. J'étais très déçu parce que je pensais qu'il y aurait beaucoup plus de monde. Comme à chaque réunion, il y a d'abord une petite prière avant de commencer la réunion, animée par AD, le délégué de quartier.

La salle polyvalente de Khor-usine avant la réunion : 17h06.

MN s'est levé et a demandé à ceux qui étaient au fond de bien vouloir se rapprocher. Dans la salle, il y avait 5 groupes en face de moi. Le groupe des « agents de développement » (c'est comme ça qu'ils se nomment eux-mêmes) impliqué dans les associations, le conseil de quartier, avec eux le délégué de quartier. Tous habitent le quartier depuis leur naissance sauf TS, ils sont de la même classe d'âge, ont grandi ensemble : AT, ID, DC, TS, S, AD, MS, IT (lui, il est moins impliqué, mais c'est un ami de MS) et MN. À leur gauche BK est séparé d'eux par un poteau (il est très impliqué, mais il n'habite plus dans le quartier depuis longtemps), mais il demeure au premier rang comme AD (délégué), S (Instituteur), MS (Maraîcher-Aveugle), IT (accompagnateur de MS) et MN (président du GIE CETOM et de la commission environnement du conseil de quartier). Deux maraîchers que je ne connais pas sont installés un peu en retrait, mais ils se rapprochent à la demande de MN. Au fond il y a les trois jeunes, dont le vice-président du GIE. Enfin, AK qui n'est pas jardinier, mais menuisier à Khor, vient au milieu de la réunion et s'installe dans un coin. Avant que MN ne demande à tout le monde de se rapprocher, les positions des gens étaient très significatives. Le groupe des « développeurs » est en terrain conquis, ils sont rassemblés, ils monopolisent la parole, ils se déplacent dans la salle, le délégué de quartier et MN se lèvent même pour parler. BK est légèrement en retrait de ce groupe, mais il n'hésite pas à prendre la parole et il est au premier rang. Les autres participants sont beaucoup plus discrets et mal à l'aise surtout ceux qui n'habitent pas à Khor-Usine, mais à Khor-Cabane et à Khar Yallah. Le vice-président du GIE qui vient de Khar Yallah essaye une fois de prendre la parole lors du débat, mais il est très vite coupé par un « agent de développement ». C'est comme cela que j'imaginais que cela se passerait. Une répartition spatiale par implication, par lieu de résidence, par affinité et par classe d'âge ; et surtout une monopolisation de la parole par les plus impliqués de Khor-Usine.



Positions "socio-spatiales" dans la salle pendant la réunion à 18h15 environ.

Il faut noter l'absence de femme, la rareté des maraîchers que je ne connais pas (seulement 2). Si je n'avais pas prévenu des maraîchers à Khor-Cabane et Khar Yallah, je pense qu'ils n'auraient pas eu l'information ou n'auraient pas osé venir, en effet seuls ceux que je connais personnellement pour avoir eu un entretien avec eux sont venus. Comme je m'y attendais aussi, les maraîchers qui ne parlent pas bien le français n'ont pas pris la parole.

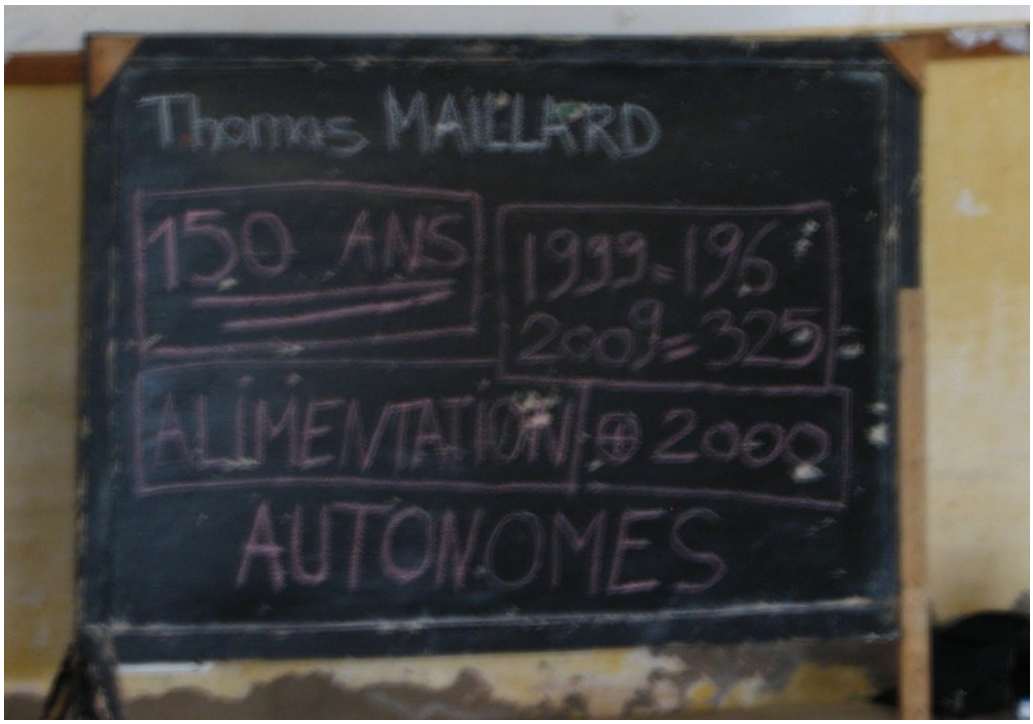
Déroulement de la réunion :

BK me présente à l'assemblée en wolof puis il me traduit en français. Il explique que je vais d'abord commencer par présenter mon travail et puis nous débattrons dans un deuxième temps. Je me lève, me présente puis je fais mon exposé.

Exposé

Mon exposé se déroule en 3 parties : une introduction où je me présente, je décris mon travail, je précise que je suis indépendant, une première partie sur l'importance du maraîchage pour la ville et une seconde sur la vulnérabilité de cette activité avec des exemples d'autres situations de maraîchers urbains dans le monde.

Importance du maraîchage pour la ville de Saint-Louis :



Le tableau présenté pour cette première partie

activité très ancienne (+ 150 ans) à Saint-Louis ==> patrimoine au même titre que les maisons coloniales du centre-ville.

Rôle dans l'approvisionnement de la ville et des régions alentour.

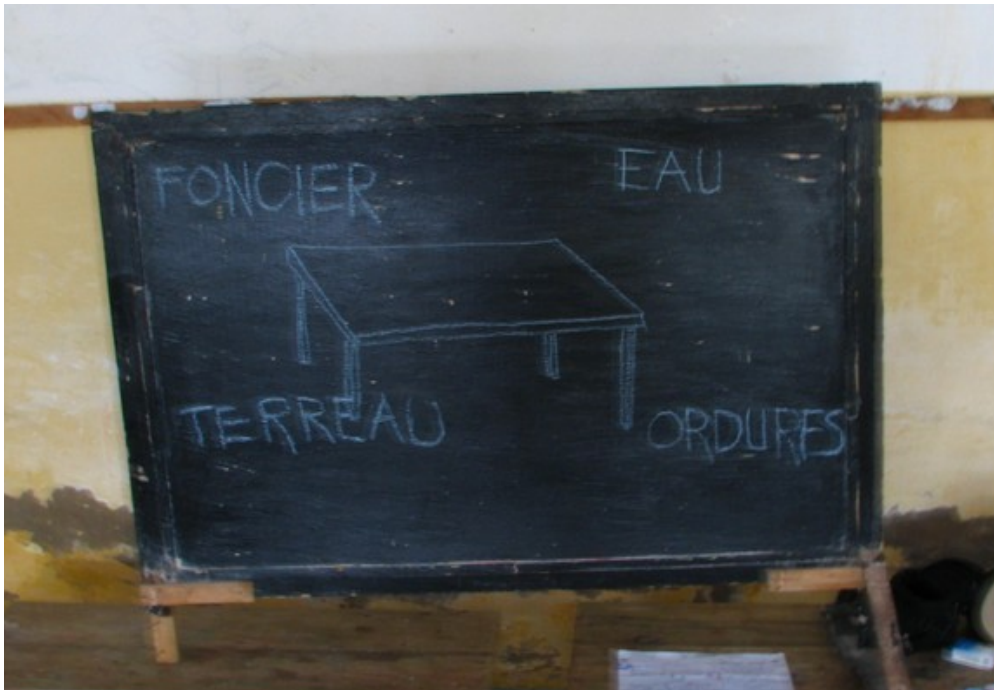
Une activité en très forte croissance entre 1999 et 2009 : +13 nouveaux maraîchers par ans à Khor et Bango. 1999 : 196 maraîchers, 2009 : 325 maraîchers.

Rôle économique : combien de personnes s'appauvriraient si le maraîchage disparaissait (famille, voisins, vendeuses, boutiquiers, charretiers, éleveurs, chauffeur de transports collectifs). ==> + de 2000 personnes s'appauvriraient, « vous faites vivre 1/100e des habitants de la commune ».

Indépendance et autonomie financière : « combien de personnes ont construit leur maison grâce au jardin ? » [Construire une maison et surtout la carreler totalement est un signe très fort de réussite sociale]

Mais : CRISE dont le symptôme est la pénurie récente d'eau pendant 3 mois. « Combien de personnes ont été découragées et ont abandonné ? », je vais vous proposer ma façon d'expliquer cette crise.

Les problèmes des maraîchers :



Le tableau présenté pour cette deuxième partie

Imaginons que le maraîchage est une table [dessinée sur le tableau], pour qu'elle tienne debout, il lui faut 4 pieds, si un seul de ces pieds n'est pas solide, la table vacille. Moi, je vois ces quatre pieds-là au maraîchage, ici : le terreau, les ordures, le foncier et l'eau.

Le terreau : pas de problèmes, des échanges avec les éleveurs périurbains, observation de gros tas de terreaux devant et dans chaque jardin.

Les ordures : problème, un conflit entre les normes sanitaires urbaines imposé à la commune et les besoins des maraîchers, les ordures « un mal nécessaire à Khor » ? Mais problème de paysage perçu par les élus, les services techniques, etc.

Le Foncier : Problème, mais pas urgent, quelques exemples de situations de maraîchers dans le monde (squat, locations de courte durée, risques d'expulsions, de confiscations, etc.). Le déplacement des jardins de Ndiolofène et Darou vers Khor et Bango met à l'abri les maraîchers, mais Khor se construit et à Khar Yallah les terrains deviennent très chers. « Vos enfants pourront-ils encore acheter un terrain pas trop loin du canal pour construire leur jardin ? »

L'eau : Le plus gros problème, situation critique. Des exemples dans le monde (utilisation d'eaux polluées par les industries ou des eaux usées avec les risques de maladies et d'empoisonnement) pour montrer que le canal est une chance énorme. Mais le GIE n'a pas les moyens technique et financier d'entretenir cet ouvrage. Avant la privatisation, la SONEES en était capable, car grosse entreprise nationale. Cercle vicieux de la dégradation du GIE : pas assez de moyens → dégradation de l'ouvrage → dégradation de la distribution → pénuries d'eau → refus de payer la redevance par de plus en plus de maraîchers → manque de moyens →, etc. Conséquence une dégradation constante du GIE qui abouti à la crise actuelle avec une très forte désolidarisation des maraîchers (défiance par rapport au bureau élu, refus et retard de paiement, disparition du sentiment d'appartenance au GIE et de responsabilité par rapport au canal)

Je dessine les deux pieds de la table qui sont très fragilisés : « la table qui représente votre activité de maraîchage à deux pieds très abîmés, elle ne tient plus du tout debout. C'est comme ça que j'explique les problèmes actuels »

« Et, voilà, ce que je voulais vous présenter, avez-vous des questions ou des corrections à apporter ? »

- ## Débats

Le débat tourne essentiellement autour de plusieurs thèmes : des précisions concernant la situation, des analyses personnelles de la situation, des propositions d'actions et des revendications et enfin des demandes de propositions de ma part. Je me retrouve sans préavis modérateur de ce débat alors que BK voulait le faire au début, mais il ne se manifeste pas et me laisse faire. Le voici retranscrit à partir de mes notes, il manque beaucoup de mes interventions.

- TS : Thomas, tu oublies peut-être une chose, avec l'augmentation du nombre de jardins, il y a moins d'eau disponible aussi.
- DC : Moi, ce que je vois dans cette brochure et dans la présentation que tu nous as faite c'est un diagnostic. Mais maintenant, il nous manque la suite, les propositions et suggestions.
  Il faut aussi que tu insistes plus sur l'impact du maraîchage sur l'emploi. Les maraîchers emploient des gens quelques heures par jour qu'ils payent presque 25000 F par mois. En plus, grâce aux jardins, ici, il n'y a pas d'expatriation.
  Il faut aussi que tu rappelles que c'est de l'agriculture Bio que nous faisons ici, il faut pérenniser cela.
  Autre chose, tu ne parles pas beaucoup de la station de pompage à Bango. Mais je pense que c'est le cœur du problème, il faudrait que cette station soit plus solide, et tout irait mieux, il y aurait de l'eau.
  Enfin, quand tu dis qu'il n'y a pas les ressources humaines, les techniciens pour gérer l'aqueduc et la station de pompage, je ne suis pas d'accord, ils sont là, ils sont membres du GIE.
- BK : C'est vrai que la station de pompage est au cœur du problème. Parce qu'actuellement, elle n'est pas suffisamment performante pour alimenter tous les maraîchers. À l'époque de la SONEES, il y avait 2 tuyaux qui amenaient l'eau aux pompes. Il n'y avait pas de problème pour alimenter la ville en eau potable et les maraîchers. Ils ont laissé un tuyau aux maraîchers et l'autre, ils ont fait les installations de la SDE. Aujourd'hui, le tuyau est surdimensionné par rapport à notre pompe. Elle a un débit de 300m^3, il nous faudrait au moins 500m^3 pour qu'il n'y ait pas de problèmes. [Il réexplique plusieurs fois ces données techniques pour être sûr que tout le monde comprend]
- Thomas Maillard : La motopompe est au cœur du problème, mais si le problème de son entretien et de son coût de fonctionnement n'est pas réglé, vous aurez beau avoir une nouvelle motopompe plus puissante dans 5 ans le problème se reproduira, non ?
- S : C'est vrai. Selon moi, il y a deux niveaux de problème. Il y a un problème de structure, la motopompe n'est pas suffisante, le canal non plus, certains ont des motopompes à Bango et ils prennent trop d'eau dans le canal. Et il y a un problème organisationnel, il n'y a pas d'organisation entre les maraîchers. Certains ne respectent pas les horaires de pompage de leur secteur, il y a des conflits et on n'arrive pas à s'entendre.

Avec tous ces problèmes, on devrait impliquer le gouvernement, nous sommes 350 maraîchers, ce n'est pas rien du tout.

- Thomas Maillard : C'est intéressant de présenter les choses comme ça, le problème de structure d'un côté et d'organisation de l'autre.
- TS : Non, vraiment c'est un problème de structure parce que s'il n'y avait pas ce problème d'eau, il y aurait plus de 1000 maraîchers. Avec tous ces gens qui n'ont pas d'emplois en ville, s'ils apprenaient qu'il y a de l'eau ici, il viendrait tous faire le maraîchage. [TS habite « en ville » et non à Khor même s'il y passe beaucoup de temps]
- AD [avec véhémence] : Le problème ne date pas d'aujourd'hui, déjà en 1985, ils auraient dû négocier avec Abdou Diouf [Président de la République à l'époque] pour avoir les tuyaux et les motopompes nécessaires. Il n'y avait pas encore tous ces maraîchers à l'époque, mais ils auraient du savoir que ça augmenterait.
  Il faut impliquer l'État dans ce problème, plus la commune, plus le GIE. Ça ne peut pas se faire autrement.
  Et puis aussi [il se lève très véhément et interpelle les gens en wolof, il explique quelque chose sur l'accès au fleuve puis se retourne vers moi, s'excuse d'avoir parlé en wolof et me traduit]. Nous devons récupérer l'accès au fleuve, c'est impensable, on est presque au bord du fleuve et on ne peut même pas obtenir l'eau du fleuve à cause des maisons. Tous les ans c'est le même problème, on essaie de négocier avec Mme (?) et ça ne marche pas.
  Vraiment la SDE [tout le monde dit : « NON pas la SDE ! »] euh ! Pardon ! La SONES doit travailler avec le bureau [du GIE].
- DC Coulibaly : Avec notre problème principal d'organisation, les gens ne peuvent pas s'approprier ce canal et ce GIE.
  Il faudrait impliquer le ministère de l'Agriculture.
- S : le problème central, vraiment, c'est l'eau.
- TS : Oui, le problème central c'est l'eau. Mais selon toi, Thomas, pourquoi on a ce problème d'organisation ?
- Thomas MAILLARD : Moi, je vous ai présenté ma vision des choses. Je pense que dès le départ le GIE n'avait pas les moyens de gérer et d'entretenir cet équipement. La situation s'est dégradée petit à petit, les équipements se sont abîmés, la pompe ne marchait pas tous les jours, etc. Certains maraîchers ont refusé de payer pour de l'eau qui ne venait pas tous les jours, et le GIE est devenu plus pauvre, et les équipements se sont dégradés, etc. C'est un cercle vicieux qui dure depuis 1986. Bon, de temps en temps, il y a des sursauts, en 2009, la réfection du canal a amélioré les choses pour quelques années, mais le problème demeure.
- BK : Le problème, c'est que nous ne sommes pas unis. Nous, les Khoriens, on doit être uni derrière le GIE pour l'améliorer. Mais il y a toujours des problèmes de clan, depuis 1970.
  Et puis, nous n'avons pas le même diamètre de tuyau, ou alors certains ont des motopompes. Il n'y a pas la même situation tout le long du canal.
  Si nous avions une bonne organisation, nous aurions l'appui de la Mairie. Ils ont un budget pour nous tous les ans, qui peut payer 500L de gazole par mois. C'est parce que nous sommes le plus grand GIE de la ville.

{TD et M le vice-président du GIE partent pour rentrer à Khar Yallah avant l'heure de la prière}

- BK : Je pense que la seule solution c’est un partenariat public/privé. Nous prenons un partenaire qui s’occupe de nous fournir l’eau et de gérer cet aqueduc. Nous nous ne faisons que payer l’eau tous les mois, 10 000 ou 15 000. Le partenaire s’occupe du reste.
- Thomas Maillard : Oui, mais le partenaire, il ne risque pas de vous faire payer trop cher ou de trouver un meilleur client et vous n’aurez plus accès au canal ?
- BK : Non, il y a un…
- MN :… cahier des charges, dans lequel on met nos conditions.
- BK : Je n’ai pas dit une privatisation, c’est seulement un partenariat.
  Depuis 1970, il y a des problèmes de bureau. Chaque bureau a des problèmes. Les gens votent et puis au bout de quelque temps, il y a un clan qui les monte contre le bureau pour en faire un autre, etc. C’est toujours comme ça.
  Avec le projet de tuyauterie, on aurait pu faire des champs dans tout Bango-là. Il y a des gens qui n’attendent que ça pour cultiver. D’autres sont fatigués à Bango, ils ont tous arrêté. Tu disais que c’est un GIE de 325 personnes, mais aujourd’hui, est-ce qu’il y en a même 150 qui cotisent ? Le GIE est mort là, il ne fonctionne plus du tout. Il n’y a pas d’eau depuis 1 an maintenant.
  Ce que je dis, c’est qu’il faut élire un bureau consensuel, pour relancer le projet de partenariat.
- S : Quand tu parlais de l’appauvrissement, tu dis qu’il y a 350 maraîchers, mais il faut multiplier ça par les 5 ou 6 personnes de leur famille qui vivent grâce au jardin. Ça fait combien ça ? Presque 2000 personnes. C’est un problème de l’État sénégalais. Quand ils ont lancé le Plan REVA pour soutenir l’agriculture. On le voit à la télévision. Nous aussi nous sommes concernés au même titre que les autres projets agricoles dont ils parlent à la télévision.
  Il faudrait que l’État vienne imposer une organisation ici, avec des policiers pour les fraudeurs du canal, les redevances, les périodes de pompage et de branchement, etc.
- TS : Le problème c’est que nous ne sommes pas reconnus !
- MS : Oui, nous ne sommes pas reconnus !
- DC : Si ! Il y a la reconnaissance juridique. Nous avons des documents ici.
  Non, la responsabilité incombe, maintenant, aux membres du GIE. C’est à nous de nous organiser pour obtenir ça.
- MN : Ce que tu disais là, sur la sécurité foncière, c’est important. Je n’y avais pas pensé avant, mais c’est vrai qu’à Khar Yallah, il y a beaucoup de maisons et maintenant le prix des terrains est très cher. Et puis toute cette zone-là, ça aurait pu devenir des terrains cultivés. Il y a du sable, pas de sel.
  La mairie et l’ADC savent très bien ce qu’il se passe ici, ils connaissent la situation. Pour eux, tant que nous ne sommes pas organisés, ils ne voudront pas nous soutenir.
- BK : Il n’y a pas de discipline et pas d’organisation, les gens ne payent pas. C’est pour ça que nous n’avons pas de partenaires. Ce n’est pas fiable pour un partenaire.
- TS : Notre travail maintenant, c’est de nous structurer pour être solide !

- MN : Cette semaine nous avons eu des réunions avec le partenariat, la Mairie connaît notre situation.
- TS : Ils oublient nos droits, là ! Ils doivent venir voir ce qu'il se passe ici ! C'est notre droit et leur devoir.
- MN : Il y a une association d'environnement qui va venir à Saint-Louis, mais est-ce qu'ils viendront visiter Khor ?
- Thomas Maillard : Une chose importante aussi, sans partenaire vous avez une grande liberté, une autonomie.
- TS : Les partenaires, ils ont toujours leurs conditions, mais c'est à nous de négocier pour garder notre liberté.

Analyse du débat

Tout d'abord, le débat commence par se focaliser sur les problèmes techniques du GIE puis arrive peu à peu les problèmes organisationnels. Ils sont abordés de façon très vague et personne n'accuse nommément une personne ou une catégorie de personne. BK fait sa campagne électorale, il connaît très bien les problèmes techniques et les solutions à y apporter, il est à l'aise et prend le temps d'expliquer les choses. Toutefois, il est totalement démuni face aux problèmes organisationnels et relationnels, son projet de partenariat vise à évacuer totalement ce problème. Certains se rangent à son avis à la fin de la séance. Si tout le monde semble avoir confiance en BK pour les aspects techniques, tout le monde semble démuni par rapport aux problèmes d'organisation et de relations. Ils refusent aussi mon explication de cercle vicieux. Il préfère trouver des responsables (cela est encore plus flagrant dans les entretiens en privés), la méchanceté des gens, la jalousie, la « négligence naturelle des Sénégalais », l'absence de l'État. Ils sont prêts à accepter une solution, un peu autoritaire, de partenariat où ils seraient seulement propriétaires du canal et clients d'un organisme d'exploitation. Ils semblent tous vouloir se débarrasser de cet encombrant problème au plus vite.

Il y a une certaine prise de conscience du besoin d'aller frapper plus haut, au niveau de l'État pour obtenir de l'aide. Certains semblent découvrir leur importance et leur légitimité en temps que GIE de 350 membres. Toutefois, demeure une incertitude : doivent-ils commencer par régler le problème d'organisation et la technique suivra ou l'inverse. Les avis sont partagés. Au début du débat, tout le monde insiste sur les problèmes techniques, puis la discussion s'amorce sur les problèmes relationnels et enfin elle se termine sur la solution proposée par BK.

Les récriminations par rapport à la mairie sont aussi nuancées, certains s'estiment lésés dans leurs droits, d'autres, ceux qui travaillent avec la mairie et l'ADC et les côtoient souvent (MN, BK), expliquent que la mairie est au courant, mais que pour le moment elle estime qu'ils ne sont pas fiables.

Ils parlent tous au nom d'un intérêt commun, personne ne parle au nom de son intérêt particulier. Toutefois, le territoire de cet intérêt varie : Khor-usine (BK : « Nous, le Khoriens » ; AD : l'accès au Fleuve ne concerne que Khor), les membres du GIE et leurs familles (S : « 350 maraîchers multipliés par les 5 ou 6 personnes de leurs familles »), la commune de Saint-Louis (emploi, alimentation, mise à disposition de vaste surface de jardins pour les chômeurs de la ville), et même parfois l'intérêt général du Sénégal (non-expatriation, le développement économique et agricole). Ce sont principalement DC, MN et BK qui élèvent à des intérêts plus généraux ce débat. Certains arguments relèvent de l'intérêt

du GIE, d'autre de l'intérêt du quartier, ils ne se recoupent pas totalement, car certains insistent sur les différences entre les différents membres du GIE dans les entretiens en privé.

Enfin, seules 7 personnes sur 17 ont pris part au débat. Je connaissais déjà plus ou moins leurs points de vue sur la question. Si ça avait été une réunion normale du GIE ou du quartier avec tout le monde, cette proportion aurait sûrement été beaucoup plus basse, car je pense que la plupart des « orateurs » du quartier étaient là. Ils sont assez intimidants pour les autres. Je n'ai pas osé faire un tour de parole de peur de brusquer certains et de forcer le déroulement « naturel » des choses (déjà bien entamé parce que j'étais l'acteur central de cette réunion)

Fin de la réunion :

Les deux maraîchers de Khar Yallah sont déjà partis, mais OD de Khor Cabane est resté jusqu'à l'appel à la prière.

L'appel à la prière de 19h00 coupe la réunion, chacun part par petits groupes, il n'y a pas de fin franche. Je range au retour de MN et rentre en taxi avec BK. Il m'explique que c'est toujours comme ça, certaines personnes ne prennent jamais la parole. Il développe passionnément sur son projet de partenariat et sur tous les avantages que tout le monde en retirerait.

Analyses complémentaires à prévoir

Comment cette réunion a été perçue par les participants et en particulier par ceux qui n'ont pas pris la parole : par TD de Khar Yallah, par le vice-président du GIE et par OD de Khor-Cabane ?

Comment les gens du quartier ont-ils été informés de la tenue de cette réunion ? Pourquoi certains n'ont pas été informés ? Pourquoi certains ne sont pas venus ?

Comment le bureau actuel du GIE a-t-il perçu cette réunion ?

Cette réunion a-t-elle un effet sur mes relations avec les maraîchers ? Avec les habitants du quartier ?

Annexe 2. Entretiens semi-directifs réalisés lors de l'enquête exploratoire en 2013

Habitants et agriculteurs :

ID	description	Résidence	Travail	date d'entretien	Implication associative	Sexe	Âge (approx.)
ak	Maraîcher et agent de surveillance du GIE	Khar Yallah	Khar Yallah	2013	oui	masculin	50
bk	Maraîcher, ex-président du GIE	Léona	Ngolobougou	2013	oui	masculin	60
ik	Retraité (Inspecteur d'académie)	Ngolobougou		2013	non	masculin	60
md	Instituteur et maraîcher	Ngolobougou	Ngolobougou	2013	oui	masculin	40
kd	Président du CdQ de Khor	Khor-Cabane	Khor-Cabane	2013	oui	masculin	45
ms	Maraîcher	Ngolobougou	Ngolobougou	2013	oui	masculin	50
ts	Maraîcher non-résident	Ngolobougou	Ngolobougou	2013	oui	masculin	45
mn	Maraîcher, président du GIE CETOM et commission environnement du CdQ	Ngolobougou	Ngolobougou	2013	oui	masculin	45
dc	Responsable associatif, artisan garagiste	Ngolobougou	Khor Eglise	2013	oui	masculin	40
a1	Jeune maraîcher	Cité Vauvert	Khor Cabane	2013	non	masculin	25
a2	Jeune maraîcher originaire du Mali	Cité Vauvert	Khor Cabane	2013	non	masculin	30
td	Jeune maraîcher	Khar Yallah	Khar Yallah	2013	oui	masculin	25
od	Jeune maraîcher	Khor Cabane	Khor Cabane	2013	non	masculin	35

Annexe 3. Entretiens libres avec des représentants associatifs et des agents de l'administration communale ou des organismes d'aide au développement en 2013 et 2015

Structure	**Fonction**	**Date de l'entretien**	**Projet évoqué**
ADC de Saint-Louis	• Directeur	2013	La place de l'agriculture urbaine dans la planification municipale
	• Directeur-adjoint	2013 et 2015	La place de l'agriculture urbaine dans la planification municipale La méthodologie de réalisation des plans de développement de quartier
Association « Le Partenariat »	• Chargé de mission « Mangrove »	2015	Chronique du projet de replantation de la mangrove à Khor et Bango. Chronique du projet de construction d'un méthaniseur à l'abattoir de Khor.
Conseil de quartier de Khor	• Président	2013	Les chroniques des différents projets sur Khor en particulier la modernisation de l'aqueduc et le GIE CETOM
Conseil de quartier de Bango	• Président	2015	Les chroniques des différents projets sur Bango + questionnaire habitant.
Conseil de quartier du quartier Nord	• Président	2013	Le fonctionnement des conseils de quartier : les difficultés rencontrées dans l'exercice de la fonction de président et les interactions avec la municipalité.
Associations des femmes de Khor	• Présidente	2015	Chronique du projet de jardin collectif pour les femmes de Khor La place des femmes dans le conseil de quartier de Khor
Mutuelle de femmes à Khor	• Présidente	2015	Fonctionnement concret des mutuelles féminines

Annexe 4. Échantillon de personnes enquêtées en 2015

ID	Date d'entretien	Localité de résidence actuelle	Localité de résidence antérieure	Date d'installation	ancienneté	Source de revenus principale	Source de revenue secondaire	Localité de travail	Implication associative	Âge	Sexe
4	10/10/2015	Khor-église		1967	48	maraîchage	Bûcheron, charbonnier	Bango-Nord	Non	45	Masculin
5	10/10/2015	Nord	Dakar	1995	20	pâtissier		Sanar (UGB)	Non	47	Masculin
6	10/10/2015	Bango-Nord	Nord	2002	13	salarié		Bango	Oui	32	Masculin
7	10/10/2015	Bango-Barrage		1980	35	maçon	maçon	Bango	Non	35	Masculin
8	12/10/2015	Bango-Barrage	Dagana	1985	30	commerce		Bango-Nord	Oui	53	Féminin
9	12/10/2015	Bango-Barrage		1950	65	aide familiale	Ex-commerce (fruits)	Sud	Oui	65	Féminin
10	12/10/2015	Bango-Barrage	Pikine Bas Sénégal	2011	4	maçon	pêcheur	Bango	Non	20	Masculin
11	12/10/2015	Bango-Khorounar		1957	58	aide familiale	Ex-commerce	Bango-Barrage	Oui	58	Féminin
12	13/10/2015	Bango-Khorounar	Bango-Elevage	1966	49	commerce	Approvisionnement	Marché Sor	Oui	51	Féminin
13	13/10/2015	Bango-Khorounar	Santyaba	1975	40	aide familiale		Bango-Barrage	Non	69	Masculin
14	14/10/2015	Bango-Barrage	Mauritanie	2006	9	ménagère		Bango	Oui	38	Féminin
15	14/10/2015	Bango-Barrage	Kaolack	2000	15	ménagère	achat	Bango-Nord	Oui	35	Féminin
16	14/10/2015	Bango-Barrage		1972	43	pêcheur		Mauritanie	Non	42	Masculin
17	14/10/2015	Cité Adama Diallo	Bango	2012	3	salarié		SOCAS	Non	58	Masculin
18	15/10/2015	Bango-Barrage	Mauritanie	1971	44	salarié	Élevage (poulet, vache, chèvre, moutons)	Ross Bethio	Oui	53	Masculin
19	15/10/2015	Bango-Barrage	Dakar	1981	34	éleveur	élevage (poulet)	Bango	Non	34	Masculin
20	15/10/2015	Bango-Barrage	Dakar	1967	48	commerce		Bango-Nord	Oui	65	Féminin
21	15/10/2015	Bango-Barrage	Baocal (Dagana)	1989	26	commerce		Marché Khar Yallah	Oui	47	Féminin
22	16/10/2015	Bango-Bopp Barr		1992	23	menuisier	journalier agricole	Bango-route	Oui	23	Masculin
23	16/09/2015	Bango-Barrage	Fouta	2008	7	salarié		Bango-Barrage	Non	45	Masculin
24	19/10/2015	Khor-Cabane	Khor-église	1985	30	commerce		Khor-Cabane (bord de route)	Oui	46	Féminin

ID	Date d'entretien	Localité de résidence actuelle	Localité de résidence antérieure	Date d'installation	ancienneté	Source de revenus principale	Source de revenue secondaire	Localité de travail	Implication associative	Âge	Sexe
25	19/10/2015	Khor-Cabane	Khor-église	1985	30	commerce		Khor-Cabane (bord de route)	Oui	65	Féminin
26	19/10/2015	Khor-Cabane	Diawling	2015	0	coiffeuse		Diawling	Non	31	Féminin
27	19/10/2015	Khor-CERAS	Pikine	2014	1	commerce		Pikine	Non	35	Masculin
28	20/10/2015	Khor-église	Ndiawdoun Bambara	1970	45	commerce		Khor-mission	Non	44	Féminin
29	20/10/2015	Khor-église		1959	56	aide familiale			Oui	56	Masculin
30	21/10/2015	Khor-Usine	Mbour	2014	1	commerce		Marché Sor	Non	36	Féminin
31	21/10/2015	Khor-Usine	Lampsar	2002	13	salarié		Khor-Usine	Non	59	Masculin
32	21/10/2015	Khor-Usine		1967	48	commerce		Khor-Usine	Oui	48	Féminin
33	21/10/2015	Khor-Usine	Kaolack	2012	3	journalier	Manoeuvre (chantier SDE – 6-9h)	Khor-Usine	Non	22	Masculin
34	22/10/2015	Khor-Cabane	Nord (camp militaire)	2010	5	pension de retraite (veuve)			Non	65	Féminin
35	22/10/2015	Khor-Usine	Nouackshott (Mauritanie)	1998	17	maraîchage	Conducteur de travaux	Khor-Cabane	Non	56	Masculin
36	23/10/2015	Khar Yallah	Ngallèle (logement social)	2005	10	maçon	maçon	Khar Yallah	Oui	22	Masculin
37	23/10/2015	Khar Yallah	Léona	2011	4	Parents (commerce Sor)		Ngallèle	Non	18	Féminin
38	23/10/2015	Khar Yallah	Ndieben (Gando)	1995	20	commerce	Commerce (Bétail)	Marché Sor	Non	60	Féminin
39	23/10/2015	Khar Yallah	Pikine	2012	3	salarié	petits travaux (bâtiments, jardins)	Ndiawdoun	Oui	24	Masculin
40	26/10/2015	Pikine	Pikine	1990	25	maraîchage		Bango	Oui	49	Masculin
41	27/10/2015	Bango	Sud	2000	15	pension de retraite	commerce (poulet)	Bango	Non	59	Masculin
42	27/10/2015	Bango	Diourbel	2009	6	maraîchage		Bango	Oui	41	Masculin
43	27/10/2015	Bango Kanda	Mauritanie	1989	26	pension de retraite		Bango Kanda	Non	75	Masculin
44	27/10/2015	Bango-aéroport	Ndiakhal (Bambey)	1995	20	maraîchage		Bango-Sud	Oui	51	Masculin
45	27/10/2015	Bango-Sud	Casamance	2015	0	maraîchage		Bango-Sud	Non	25	Masculin
46	27/10/2015	HLM cité Lamine Guèye	Dakar	2015	0	économies prsonnelles		Bango	Non	63	Masculin
47	30/10/2015	Bango ASECNA	Diama	2011	4	ménagère	agent de santé communautaire	Bango ASECNA	Oui	26	Féminin
48	30/10/2015	Bango ASECNA	Saint-Louis	2006	9	pension de retraite			Non	77	Féminin
49	30/10/2015	Bango ASECNA	Dakar	2009	6	maraîchage	gardien (jardin)	Bango ASECNA	Non	35	Masculin
50	30/10/2015	Darou Médina Marmial		2011	4	maraîchage	Potier	Khar Yallah	N/A	22	Masculin
51	30/10/2015	Darou Médina Marmial		2015	0	maraîchage	Commerce (matériel électronique)	Khar Yallah	Non	30	Masculin

Annexe 5. Guide d'entretien, agriculteur-habitant (2013)

Bonjour, je m'appelle Thomas Maillard, je suis étudiant en thèse de Géographie à l'Université Paris 8 en France. Je travaille sur le rôle des jardiniers/agriculteurs/maraîchers dans la ville de Saint-Louis. Je m'intéresse particulièrement aux relations qu'entretiennent les agriculteurs avec les autres habitants de la ville, leur implication dans la construction et la gestion des équipements urbains (eau, assainissement, déchets, etc.), et enfin sur le regard que portent les autres habitants et les élus sur leur activité.

Si vous pouvez m'accorder un peu de temps, j'aimerais que nous en discutions.

Cette discussion est anonyme, si vous acceptez que je l'enregistre, il n'y aura personne d'autre que moi qui l'écoutera et je l'effacerai une fois analysée.

→ Est-ce que vous m'autorisez à enregistrer notre discussion ?

Espace de vie

1. D'où êtes-vous originaire ?
2. Depuis combien de temps êtes-vous installé à Saint-Louis ?
3. Dans quel quartier résidez-vous ?
4. Passez-vous beaucoup de temps à [quartier agricole] ?
5. Combien d'heures dans la journée passez-vous dans le jardin aux travaux de culture ?
6. Sinon que faites-vous d'autre dans le jardin ?
7. Lorsque vous n'êtes pas au jardin, avez-vous d'autres activités dans ce quartier ?
8. Dans quels autres quartiers de la ville passez-vous le plus de temps ?
9. Pour quelle raison ou quelle activité vous rendez-vous dans ces quartiers ?
10. Y a-t-il des quartiers de la ville où vous n'avez jamais mis les pieds ?
11. Pour quelle raison ?

Espace social

1. Connaissez-vous beaucoup de monde à [quartier agricole] ?
2. Avez-vous des parents à [quartier agricole] ?
3. Vous aident-ils à pratiquer votre activité agricole ?
4. S'ils ont des problèmes les aidez-vous ?
5. Avez-vous des amis proches à [quartier agricole] ?
6. Comment vous êtes-vous rencontré ?
7. Depuis combien de temps les connaissez-vous ?
8. Quelle est leur activité ?
9. Y a-t-il des événements collectifs (fêtes, cérémonies, rencontres sportives, etc.) dans le quartier ? Y participez-vous ?
10. Pourquoi ?
11. Pensez-vous pouvoir compter sur quelqu'un du quartier si vous aviez un problème ?

12. Lorsque vous venez à [quartier agricole], allez-vous les voire ?
13. Travaillez-vous avec eux ?
14. Pourquoi ?
15. Que pense-t-il de votre activité agricole ?
16. Que pense-t-il de la qualité de votre jardin ? De vos produits ?
17. Quels sont les principaux avantages du quartier de [quartier] pour l'activité agricole ?
18. Quelles sont les principales difficultés que rencontre un agriculteur à [quartier] ?
19. Et vous, comment faites-vous pour remédier à ces difficultés, pour les atténuer ?

Agriculture

1. Racontez-moi comment vous avez commencé à cultiver dans ce quartier.
2. Pourquoi cultivez-vous la terre ?
3. Avez-vous un autre métier ?
4. Pourriez-vous vous passer de l'activité agricole ?
5. Commercialisez-vous tout ce que vous produisez ?
6. À qui sont destinés les produits que vous ne commercialisez pas ?
7. Cultivez-vous en contre-saison, pendant l'hivernage ? Pourquoi ?
8. Selon vous, vos enfants ont-ils intérêt à pratiquer le jardinage comme vous ?
9. Espérez-vous qu'ils continueront après vous ? Pourquoi ?

Organisation

1. Que pensent-t-ils des activités du [organisation] ?
2. Et vous, qu'en pensez-vous ?
3. Êtes-vous nombreux à penser cela ?
4. Êtes-vous un membre du [organisation] ? Avez-vous la carte de membre ?
5. Occupez-vous une fonction en particulier dans le [organisation] ?
6. Pourquoi avez-vous adhéré au [organisation] ?/Pourquoi n'adhérez-vous pas ?
7. Selon vous pourquoi les gens adhèrent au [organisation] ?
8. Assistez-vous souvent aux réunions ? Combien de fois dans l'année, à quelle période ?
9. Selon vous, qui est la personne la plus respectée du [organisation] ? Pourquoi ?
10. Estimez-vous que ces réunions sont utiles ?
11. Pourquoi ?
12. Êtes-vous nombreux à penser cela ?
13. Quelles sont les activités du [organisation] qui vous semble les plus utiles ?
14. À quel moment le [organisation] connaît-il le plus de difficultés ?
15. Selon vous, comment pourrait-on régler ces difficultés ?

16. Quels sont les principaux défauts du [organisation] ?
17. Selon vous que doit faire un membre pour aider le [organisation] ?
18. Les habitant de [quartier] sont-ils nombreux dans le [organisation] ?
19. Que pensent-ils des activités du [organisation] ?
20. Si vous étiez le président du [organisation] que proposeriez-vous de changer ?
21. Quel reproche faites-vous au [organisation] ?
22. Dans le cadre des activités du [organisation] avez-vous des contacts avec des ONG, la mairie, la DRDR, la chambre d'agriculture, etc. ?
23. Pourquoi ?
24. Selon vous, ces structures tiennent-elles comptent de vos besoins ?
25. Selon vous ces structures sont-elles à l'écoute des besoins des agriculteurs ?
26. Connaissez-vous personnellement des membres de ses structures ?
27. Le [organisation] est-il en conflit avec l'une de ces structures ?
28. Le [organisation] est-il bien soutenu par l'une de ses structures ?
29. Sur quoi pensez-vous qu'il devrait aider les jardiniers ?

Conflits

1. Avez-vous déjà eu des malentendus ou des conflits avec d'autres agriculteurs ?
2. À quel propos ?
3. Comment cela s'est-il résolu ?
4. Avez-vous déjà eu des malentendus ou des conflits avec des résidents du quartier, du voisinage ?
5. À quel propos ?
6. Comment cela s'est-il résolu ?
7. Selon vous, comment sont les relations entre le [organisation] et le conseil de quartier ?
8. Pourquoi ?
9. Y a-t-il des conflits entre les agriculteurs du quartier ?
10. Pourquoi ?
11. Y a-t-il fréquemment des conflits entre des agriculteurs et des gens qui résident dans le quartier ?
12. Pourquoi ?
13. Comment ces conflits sont-ils résolus ?

Espace vécu

1. Certaines personnes disent que dans ce quartier la vie est dure, qu'en pensez-vous ?
2. Certaines personnes voudraient que ce quartier soit mieux assaini et protégé des inondations, qu'en pensez-vous ?

3. Certaines personnes trouvent que l'on ne demande pas assez leur avis aux habitants du quartier, qu'en pensez-vous ?
4. Si vous deviez moderniser le quartier, que feriez-vous ?
5. Certains habitants du quartier ont-ils de mauvais comportements ? Lesquels ?
6. Pourquoi font-ils cela selon vous ?
7. Selon vous, la présence des jardiniers dans ce quartier est-elle une bonne chose ?
8. Pourquoi ?
9. Selon vous, le [organisation] des jardiniers joue-t-il un rôle positif dans le quartier ?
10. Pourquoi ?
11. Pose-t-il des problèmes ? Lesquels ?
12. Pourquoi ?
13. Selon vous, comment pourrait-on régler ces problèmes ?
14. Si vous deviez changer de lieu de résidence, où choisiriez-vous d'habiter ?
15. Pourquoi ?
16. Pensez-vous que vos enfants sont en sécurité dans ce quartier ?
17. Pourquoi ?
18. Est-ce que c'est un bon endroit pour élever des enfants ?
19. Pourquoi ?
20. Aimeriez-vous que vos enfants habitent aussi dans ce quartier ?
21. Pourquoi ?
22. Y a-t-il des gens qui dégradent le quartier ?
23. Que font-ils ?
24. Selon vous, pourquoi font-ils ça ?
25. Si vous deviez changer de lieu de résidence, dans quels quartiers vous ne voudriez surtout pas habiter ?
26. Pourquoi ?
27. Pourquoi pensez-vous que le quartier de [quartier] est lieu agréable ?
28. Comment pourrait-on améliorer le quartier ?
29. Pourquoi appréciez-vous les gens qui habitent dans ce quartier ?
30. Quels sont les projets du quartier qui sont tombés à l'eau ?
31. Pourquoi ?
32. Avez-vous connaissance des projets du conseil de quartier ?
33. Pensez-vous que ce soit de bons projets ?
34. Pourquoi ?
35. Connaissez-vous des notables du quartier ?
36. Quelles sont leurs fonctions ?

37. Pourquoi ont-ils ces fonctions ?
38. Certains habitants sont-ils particulièrement respectés dans ce quartier ? Pourquoi ?

Profil social

Nom Prénom :	
Activité principale/activité secondaire :	.../...
Âge :	
Sexe :	
Nombre de personnes à charge :	
Lieu de l'entretien (quartier, fonction) :	

Annexe 6. Questionnaire habitant (2015)

ID du questionnaire	
Lieu de recueil :	Date et heure de recueil :

Quartier de résidence
Sous-quartier de résidence
Date d'installation

Lieux de résidence antérieurs et dates d'emménagement :

Sources de revenus et lieux de ses activités :

Sociabilité dans le quartier :
• Les membres de famille résident-ils dans le quartier ? Combien ? Quelles sont leurs activités ? Sinon où résident-ils ? • Avez-vous des amis dans le quartier ? Combien ? Que font-ils ? Les voyez-vous souvent ? Sinon où résident-ils ? • Connaissez-vous des jardiniers du quartier ? Combien ? Les voyez-vous souvent ? • Êtes-vous déjà entré dans un jardin du quartier ? Souvent ? Pourquoi y êtes-vous allez ?

Implication associative :
• Êtes-vous membres d'associations ? Lesquels ? • Participez-vous aux réunions de ces associations ? • Avez-vous une fonction dans le conseil de quartier ? • Lors de ces réunions, quels sont les sujets qui vous intéressent le plus ? Ceux qui ne vous intéressent pas ?

Discours sur le quartier :
• Décrivez-moi le quartier de… ? • Qu'appréciez-vous dans ce quartier? • Quels sont les endroits que vous préférez ? Pourquoi? • Les endroits que vous n'aimez pas fréquenter? • Si vous étiez le maire de Saint-Louis que proposeriez-vous comme changements ?

<u>Témoignage sur les projets :</u>
1. Projet de modernisation de l'aqueduc des maraîchers :
• Avez-vous entendu parler du projet de tuyauterie? • Comment en avez-vous entendu parler? • Est-ce une bonne chose pour le quartier? • Pourquoi est-ce une bonne ou mauvaise chose? • Pourquoi ce projet a-t-il échoué?
Autre Projet :
• Avez-vous entendu parler du projet de… ? • Comment en avez-vous entendu parler? • Une bonne chose pour le quartier? • Pourquoi est-ce une bonne ou mauvaise chose? • Pourquoi ce projet a-t-il échoué ?

Nom :	Prénom :	Âge :
Sexe :	Situation matrimoniale :	Nombre d'enfants :

Table des matières

Sommaire.....4
Remerciements.....5
Introduction générale.....7
Étudier les modalités de maîtrise de l'urbanisation en marge des institutions publiques.....8
Les étapes de la thèse.....11
Partie 1 Étudier la maîtrise de l'urbanisation au Sénégal.....13
Introduction de partie.....13
Chapitre 1. La maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles de Saint-Louis.....14
1. De la fonction politique de l'agriculture urbaine à la compréhension de la maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers agricoles.....14
1.1. Les fonctions politiques de l'agriculture urbaine.....16
1.2. Vers une approche territoriale de l'agriculture urbaine.....19
1.3. L'étude de la production des quartiers agricoles.....23
2. La maîtrise de l'urbanisation.....24
3. Les quartiers agricoles dans la planification à Saint-Louis.....38
3.1. Une planification publique en déphasage avec la réalité de l'urbanisation.....39
3.2. Le développement participatif.....49
3.3. Une pluralité d'intervenants dans la maîtrise de l'urbanisation.....51
Conclusion du chapitre.....55
Chapitre 2. Étudier la maîtrise de l'urbanisation dans des quartiers délaissés par l'administration.....57
1. Axe 1 : Comprendre les jeux de pouvoir entre les acteurs institutionnels du gouvernement de la commune.....58
1.1. Identifier les acteurs de la maîtrise urbaine.....61
1.2. Comprendre les interactions entre acteurs.....62
1.3. Le recueil des données.....67
2. Axe 2 : Comprendre les disparités des mobilisations collectives des habitants dans les quartiers agricoles.....69
2.1. Les motifs de mobilisation.....69
2.2. Les ressources de mobilisation.....74

2.3. La dimension spatiale des mobilisations.....76
2.4. Le recueil des données.....78
Conclusion de partie.....88
Partie 2 Jeux de pouvoir à l'échelle municipale.....90
Introduction de partie.....90
Chapitre 3. Les quartiers agricoles de Saint-Louis dans la dynamique d'urbanisation.....92
1. Les quartiers agricoles : fronts d'urbanisation.....104
2. Les quartiers agricoles : équipements encombrants et espace de production agricole.....108
2.1. À Khor-Usine, une urbanisation sans déprise agricole.....116
2.2. À Bango : déprise des activités agraires originelles et émergence de l'élevage intensif.....119
Conclusion du chapitre : des quartiers agricoles en mutation.....122
Chapitre 4. Deux projets de ville qui s'opposent dans les quartiers agricoles : ambition métropolitaine contre développement participatif….124
1. La planification publique : les quartiers agricoles comme réserve foncière dans le cadre d'une ambition métropolitaine.....124
1.1. Le plan directeur d'urbanisme (2008 – horizon 2025).....124
a. Une méconnaissance de l'agriculture urbaine.....125
b. La requalification des quartiers agricoles en espaces résidentiels et servitudes d'équipements.....126
1.2. Les ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine (2010) : vaste champ des possibles, mais conclusions réductrices.....129
1.3. Les interventions des agences déconcentrées de l'État : Améliorer la connectivité des infrastructures majeures.....132
1.4. Une planification publique qui dénie les fonctions agricoles et résidentielles de ces quartiers.....134
2. La planification participative à l'échelle du quartier : le quartier agricole comme espace de la vie quotidienne.....136
3. La remise en cause de la logique de développement par la base.....141
a. Les habitants : acteurs ou exécutants ?.....141
b. Sensibiliser : de l'information des habitants à leur mise en accusation.144
Conclusion de chapitre : la coexistence de deux projets contradictoires sur le territoire.....146
Chapitre 5. La coordination des programmes d'aménagement et de gestion des quartiers agricoles.....148
1. Programmation de l'aménagement ou succession d'opportunités ?.....148

2. Le statut juridique de l'assainissement semi-collectif à Khor (2008).....154

3. Conflit de souveraineté sur la planification des équipements de base : le cas du poste de santé de Khor (2010).....157

4. Conflit de compétences et de normes environnementales : l'installation du GIE CETOM de Khor (2002-2015).....159

Conclusion de chapitre : aux sources des dysfonctionnements, la coordination des interventions.....167

Chapitre 6. L'arbitrage des controverses entre les habitants.....170

1. Les prémices du projet de modernisation de l'adduction en eau, surnommé « le projet de tuyauterie ».....170

1.1. Les difficultés du GIE des maraîchers et le soutien initial de la municipalité.....172

1.2. Le projet de modernisation.....174

2. Une controverse de légitimité entre différents groupes intéressés par le projet....175

2.1. Le conflit de procédure : une opposition de normes d'élaboration et de prise de décision.....176

a. Groupe 1 : Une valorisation de l'expertise technique.....177

b. Groupe 2 : une valorisation de la concertation.....179

c. Groupe 3 : la valorisation de la "proximité au terrain".....181

2.2. Une opposition sur les enjeux du projet.....183

a. Groupe 1 : une valorisation de la performance économique.....183

b. Groupe 2 : une valorisation du rôle économique de l'agriculture dans le quartier.....184

c. Groupes 3 : une critique de la privatisation de l'aqueduc.....185

2.3. Une controverse qui cache des oppositions d'intérêts catégoriels.....186

a. Des arguments mobilisateurs antagonistes.....186

b. Des opposants qui défendent leur position dans le GIE.....189

c. Un conflit organisationnel avant tout.....192

Conclusion de chapitre : des controverses locales difficilement arbitrables.....193

Chapitre 7. Légitimité du local, illégitimité de l'État.....195

1. Stratégies de légitimation des associations locales.....196

2. Les nouveaux quartiers : une cible pour le clientélisme électoral.....200

3. La construction de nouveaux modes de fonctionnement.....202

Conclusion de chapitre : Des dispositifs qui révèlent un processus de délégitimation des acteurs publics.....206

Conclusion de Partie.....208

Partie 3 Des quartiers agricoles inégalement propices aux mobilisations.212

Introduction de partie.....212

Chapitre 8. Comprendre la construction des discours et la diffusion des représentations.....216

Chapitre 9. Le quartier de Khor : un territoire propice aux mobilisations structurées par l'agriculture.....222

1. Un aménagement de l'espace ancien et localement encadré.....226

2. Paysage agricole urbain et qualité de vie : une relation controversée et un motif de mobilisation.....236

2.1. Les résidents de longue date de Khor-Usine : une agriculture source de qualité de vie et motif de mobilisation collective.....237

L'importance du travail féminin.....238

Un quartier monofonctionnel.....239

Un attachement affectif au maraîchage.....239

Un facteur de paix sociale.....240

Une préoccupation partagée : la pérennité du maraîchage.....241

2.2. Les néo-résidents de Khor : entre gêne et familiarisation avec l'agriculture.....242

Les résidents en voie de socialisation à Ngolobougou.....242

Les résidents les plus isolés à Khor-Cabane.....243

2.3. L'agriculture : un motif de mobilisation pour les résidents.....245

3. De fortes ressources de mobilisations.....247

Chapitre 10. Bango-Nord : un territoire propice aux micro-mobilisations de voisinage.....251

1. Des discours qui témoignent de la fragmentation socio-spatiale du quartier.....254

1.1. L'absence de représentations partagées du quartier.....254

Bango au voisinage du camp militaire.....255

Bango au voisinage des vergers.....255

1.2. Un faible sentiment d'appartenance collective.....260

2. La faiblesse du maillage associatif.....262

3. un contexte peu propice aux mobilisations d'envergure.....265

Chapitre 11. Des espaces intermédiaires entre anomie et mobilisations émergentes.....268

1. Une population très hétérogène.....270

1.1. Les jardiniers allochtones professionnels.....271

1.2. Les « jardiniers du dimanche ».....276

1.3. Les résidents isolés.....278

2. Des espaces sociaux anomiques : trajectoire d'enfermement, d'appartenance et d'appropriation sélective.....279

3. Khar Yallah, un cas typique d'urbanisation sans mobilisation locale.....282

4. Synthiane et Khar Yallah : deux exemples de mobilisations émergentes.....288
Chapitre 12. Les quartiers agricoles : quatre étapes de maturation des territoires de mobilisation.....290
Conclusion de partie.....295
Conclusion générale.....296
Faire quartier dans une future métropole régionale.....297
Le rôle mobilisateur de l'agriculture urbaine.....302
Perspectives pour l'analyse de la maîtrise de l'urbanisation dans les espaces urbains subalternes.....305
Bibliographie et sources.....308
Tables des documents.....322
Table des cartes.....322
Table des figures.....323
Table des tableaux.....324
Table des encadrés.....324
Annexes.....325
Table des annexes.....325
Résumé.....352
Abstract :.....352

Résumé

Cette thèse traite des modalités de maîtrise de l'urbanisation dans la ceinture agricole de la ville de Saint-Louis (Sénégal). Ce travail s'appuie sur la comparaison d'espaces agri-urbains disparates par la qualité de leurs aménagements et de leur gestion. Comme d'autres périphéries urbaines africaines, ces quartiers font face à une urbanisation rapide et peu encadrée par l'administration. En effet, ils sont considérés comme des réserves foncières et des servitudes d'équipements métropolitains par les pouvoirs publics. Cette situation menace la qualité du cadre de vie et la cohabitation entre fonctions agricole et résidentielle. Par l'analyse des interactions entre les acteurs du gouvernement de la ville, nous mettons en avant le rôle clé des organisations locales d'habitants dans la prise en charge de l'aménagement, de la gestion quotidienne et de la régulation des usages au sein de ces quartiers.

L'analyse s'articule autour de deux axes. Il s'agit, d'une part, d'étudier les jeux de pouvoir entre les organisations d'habitants, les administrations publiques et les organismes de l'aide internationale au développement à travers l'analyse croisée de quatre projets d'aménagement et de gestion. Cela permet de rendre compte des interactions concrètes entre ces différents acteurs et de leurs stratégies propres. D'autre part, nous analysons la capacité des associations locales à mobiliser les habitants pour qu'ils participent à la maîtrise de l'urbanisation dans leur quartier. Nous montrons ainsi les différentes étapes de la maturation politique de ces quartiers, à travers l'analyse des ressources et motifs individuels et territoriaux de mobilisation.

Mots clés : Sénégal – gouvernement urbain – mobilisation collective – quartier agricole – agriculture urbaine – maîtrise de l'urbanisation

Abstract :

This doctoral thesis deals with the modalities of urbanization control in the neighbourhoods of the agricultural belt of the city of Saint-Louis (Senegal). This work is based on the comparison of agri-urban areas with contrasting qualities of development and management. Like other African urban peripheries, these neighbourhoods are facing rapid urbanization unsupervised by the administration. Indeed, they are considered as land reserves and easements of metropolitan facilities by the public authorities. This situation is threatening the quality of the living environment and the cohabitation between agricultural and residential functions. By analysing the interactions between the stakeholders in urban governance, we highlight the key role of local community organisations in taking over the planning, daily management and regulation of uses in these districts.

The analysis is structured around two axes. On the one hand, we study power interplays between local organizations, public administrations and international development assistance agencies. We thus report on the concrete interactions between these different stakeholders and their respective strategies through a cross-analysis of four local development and management projects. On the other hand, we analyse the capacity of local associations to mobilise inhabitants to participate in the control of urbanisation in their neighbourhood. We thus show the different stages of maturation of the political process in these areas, through the analysis of the individual and territorial motives and resources of mobilization.

Keywords : Senegal – urban governance – collective mobilization – agricultural neighbourhood – urban agriculture – urbanization control