

## **Agriculture péri-urbaine et enjeux fonciers : études de cas au Sénégal et au Bénin**

L'urbanisation compte parmi les fortes pressions qui s'exercent sur les terres agricoles en Afrique de l'Ouest, car c'est principalement à leurs dépens qu'a lieu l'extension rapide des centres urbains. Un phénomène qui laisse peu de marge de manœuvre aux agriculteurs et appelle la définition de politiques foncières concertées.

*Version intégrale de l'article de Cécile Broutin, antenne sénégalaise du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret), broutin@gret.org, rédigé avec la contribution d'Anne Floquet, Cebedes-xudodo, uniho@intnet.bj, Roch Mongbo, Cebedes-xudodo, rmongbo@intnet.bj, Pape Seck, Enda-Graf Sahel, graf@enda.sn, Rigobert Tossou, Université nationale du Bénin, ctossou2000@yahoo.fr, Honorat Edja, Laboratoire d'Analyse régionale et d'Expertise sociale (Lares), Bénin, lares@intnet.bj.*

La vitesse d'urbanisation que connaissent tous les pays de l'Afrique de l'Ouest se traduit par une extension rapide des centres urbains, le plus le plus souvent aux dépens des terres agricoles. Les dynamiques agricoles et foncières à Abomey-Bohicon et Parakou au Bénin et autour de Mboro et Thiès au Sénégal ont été analysées dans le cadre du programme de recherche Ecocité<sup>1</sup>. L'importance des activités agricoles et agroalimentaires, notamment pour les familles les plus pauvres, et le difficile arbitrage entre des formes différentes et conflictuelles d'occupation et d'utilisation des espaces nécessitent de doter les collectivités de nouveaux outils dynamiques de gestion, de favoriser le dialogue inter-collectivités et inter-acteurs ainsi que la définition concertée de règles spécifiques dans le cadre de nouvelles politiques foncières.

### **Activités agricoles et agroalimentaires : alimentation et sources de revenu, notamment pour les familles les plus pauvres**

Les activités menées à l'intérieur et en périphérie des villes sont variées (maraîchage, élevage, cultures vivrières, plantations). Les travaux mettent en évidence l'importance de leur rôle socio-économique à travers la création de revenus et de centaines, voire de milliers d'emplois, selon les filières, notamment pour les petits producteurs et pour les familles urbaines pauvres (autoconsommation, transformation, commercialisation). La contribution de ces activités à l'approvisionnement de la ville proche, en produits frais ou prêts à consommer, répondant aux préférences alimentaires, ne semble pas déterminante en volume en raison de la provenance de produits vivriers de zones rurales éloignées et de circuits de commercialisation des produits vers d'autres centres urbains également lointains. Leur rôle dans le nettoyage des espaces non bâtis (Abomey-Bohicon) et parfois l'enfouissement d'ordures avant mise en culture passe souvent inaperçu. Finalement les fonctions de ces activités sont peu connues et reconnues.

---

<sup>1</sup> Gestion durable et concertée des espaces agricoles et naturels à la périphérie des villes, [www.ecocite.org](http://www.ecocite.org)

**Une faible résistance à l'avancée de la ville et un certain consensus autour de la priorité donnée au bâti**

L'enjeu financier du changement de statut du foncier et la pression des urbains à la recherche de parcelles d'habitation font que les élus (urbains comme ruraux) privilégient la réalisation de lotissements, souvent par anticipation. Ces mutations foncières sont réalisées sans prendre en compte la valorisation actuelle des terres et son importance pour ceux qui les exploitent. Elles s'effectuent sans souci de préservation d'un couvert végétal utile à l'équilibre des écosystèmes et à la qualité de la vie ni d'anticipation sur la gestion des déchets liquides et solides produits par une population en croissance rapide. Les exploitants anticipent en vendant leur terre (Bénin) ou négocient (souvent mal) leur expropriation (Sénégal). Ils vont donc dans certains cas essayer de s'implanter ailleurs (dans un contexte où l'insertion d'allochtones dans de nouveaux terroirs est souvent difficile et amène donc par exemple à Parakou les producteurs « expulsés » à préférer défricher des forêts pour poursuivre la culture d'igname), et pour d'autres, grossir le nombre des sans emplois et des pauvres dans les villes (Thiès).

Finalement, les « perdants » sont principalement des petits producteurs (hommes et femmes) qui ont peu de capacités financières et peu d'alternatives de revenus ou d'emplois hors agriculture et qui sont peu (ou mal) représentés dans les conseils municipaux.

La protection de certaines terres de l'urbanisation par l'élaboration de plans d'aménagement qui prévoient des terrains non constructibles, réservés à l'agriculture, voire à l'élevage (notamment dans des zones périphériques plus lointaines mais également dans des zones interstitielles où les modes de valorisation pourraient être spécifiques : maraîchage, horticulture pour éviter les nuisances olfactives ou sonores) est pour l'instant rarement envisagée (même dans les bas-fonds). Nos travaux tendent en effet à conclure que finalement peu d'acteurs (au niveau local) défendent cela (ni les agriculteurs, ni les urbains, ni les élus) notamment parce que le lotissement semble la seule voie pour la viabilisation et l'accès aux services (eau, électricité, etc.) pour les habitants qui souhaitent rester et une source de recettes fiscales pour les collectivités et de revenus intéressante pour les élus qui récupèrent des parcelles ou pour les agriculteurs qui anticipent en vendant leurs terres. L'amélioration de la voirie et des transports liée à l'urbanisation permet d'envisager un approvisionnement en produits alimentaires (même frais) par des zones plus éloignées. La préservation des espaces agricoles ne semble donc pas non plus un enjeu important pour les consommateurs urbains et les élus.

Les travaux en cours nous amènent à expérimenter de nouveaux outils et à formuler des pistes de réflexion sur la gestion de ces dynamiques péri-urbaines.

**De nouveaux outils et démarches d'aide à la prise de décision et à la concertation au niveau local**

Les outils classiques de gestion foncière et domaniale ne sont pas capables de prendre en compte les différents phénomènes et dynamiques observées. Dans le cadre du projet Ecocité, nous expérimentons des outils d'analyse, de visualisation et de restitution spatiales de ces processus en utilisant notamment les systèmes d'information géographique (SIG). L'objectif serait d'aider les collectivités à élaborer un Registre foncier urbain à des fins de gestion urbaine et fiscale et de compléter cette base de données géographiques en cartographiant des enjeux territoriaux plus larges dans un système de coordonnées commun. Nous faisons l'hypothèse que la mise à disposition des informations cartographiées peut faciliter le dialogue, l'anticipation ou le règlement des conflits et finalement une gestion plus concertée et durable de l'expansion urbaine. Elle a permis par exemple d'aider la commune de Thiès et la communauté rurale de Fandène qui l'entoure à définir les limites de leurs territoires respectifs et de

**Grain de sel n°36 – septembre-novembre 2006**

s'accorder sur la nécessité de préserver certains espaces (en attendant que cela se traduise par des actes). Au Bénin, les activités agricoles sont prises en compte dans les plans de développement communaux. Cependant en dehors des contraintes techniques réelles (capacités de gestion de SIG), de telles démarches présentent des difficultés économiques et politiques d'accès à l'information géographique (disponibilité et coûts de fonds de plan récents et compatibles avec les enjeux spatiaux locaux, mise à disposition et partage de supports existants parfois difficiles).

**Des exploitants peu organisés, des fédérations, des organisations paysannes (OP) et des services de l'État en charge du développement agricole qui s'intéressent peu à ces questions**

Notamment au Sénégal où le découpage administratif repose sur des communes (urbaines) et des communautés rurales qui les encerclent, les organisations paysannes semblent peu s'intéresser à la promotion de cette agriculture péri-urbaine et les agriculteurs ont peu de pouvoir face à la commune voisine qui grignote les espaces à sa périphérie. On note d'une manière générale l'absence de cadre de discussion et un certain cloisonnement entre les acteurs économiques des filières et les services de l'État liés au développement agricole et ceux concernés par le développement urbain.

Au Bénin les collectivités englobent des espaces urbains et ruraux mais là aussi les agriculteurs semblent avoir des difficultés à défendre leurs intérêts face à des élus et à des associations pour qui la mutation foncière présente plus d'intérêts que la préservation d'activités agricoles qui seraient faciles à déplacer.

Dans tous les cas, la concertation entre acteurs urbains et ruraux ne peut se limiter au niveau de la collectivité locale concernée. Elle doit notamment impliquer les habitants des collectivités voisines pour la recherche de nouveaux espaces agricoles pour les « déguerpis », pour la gestion des enjeux environnementaux (eaux de ruissellement à Abomey Bohicon, bas fonds maraîchers au Sénégal, assainissement et gestions des ordures ménagères dans tous les sites étudiés). L'État doit également participer à ces discussions, notamment en raison son droit de préemption utilisé pour de grands aménagements (zone d'aménagement concerté à Thiès) ou infrastructures (aéroport à Parakou), avec une indemnisation souvent faible des exploitants.

**Une nécessaire régulation de l'État et la formulation concertée de nouvelles règles**

La production de connaissances et l'élaboration de nouveaux outils peuvent favoriser la concertation au niveau local. Cependant les pratiques et les phénomènes observés nécessitent également des formes de régulation spécifiques, à définir dans le cadre de nouvelles politiques publiques foncières construites avec l'implication et la participation des différents acteurs.

Il s'agit notamment de définir des règles au niveau national pour veiller à ce que les exploitants ne soient pas spoliés et obtiennent une bonne indemnisation ou puissent récupérer une partie du produit des ventes ou du changement de statut de la terre qu'ils valorisent. Les études montrent en effet que, sans cela, ce sont surtout les élus et quelques riches urbains, souvent proches, qui récupèrent l'essentiel des gains. Le groupe de travail foncier mis en place au Sénégal suite à la LOASP (loi d'orientation agro-sylvo-pastorale) prévoit des réflexions spécifiques sur la question du foncier péri-urbain.

Une intervention de l'État semble également nécessaire pour inciter les collectivités locales à prendre en compte l'agriculture dans les plans d'aménagement (sources de revenus et/ou auto-consommation, notamment pour les familles les plus pauvres), pour veiller à une plus grande équité dans l'accès aux services de base entre urbains et ruraux et pour animer des débats inter-collectivités et interministériels sur le devenir et la préservation de certains espaces agrico-

## **Grain de sel n°36 – septembre-novembre 2006**

les et naturels. La réflexion, portée par l'État dans le cadre d'une large concertation associant élus et OP, sur la protection de la zone des Niayes au Sénégal semble aller dans ce sens. Enfin il est nécessaire de mettre en place des dispositifs d'insertion dans d'autres terroirs ou d'insertion professionnelle dans des activités en milieu urbain pour les agriculteurs qui perdent leurs terres.