
Dépossessions foncières, conflits de légalité et instrumentalisation du droit au Sénégal. Essai de caractérisation de la conflictualité foncière rurale et péri-urbaine

Land dispossession, conflicts of legality and instrumentalization of law in Senegal. Attempt to characterize rural and peri-urban land conflict

Philippe Lavigne Delville et Daouda Diagne

Les auteurs remercient Ibrahima Ka, Kader Fanta Ngom et les évaluateurs de la revue pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce texte.

Introduction

¹ « L'essentiel des alertes que je reçois au quotidien sur les risques de conflits, vient à plus de 90 %, du foncier¹, affirmait le Président Macky Sall le lundi 30 septembre 2019, à l'occasion du 31e Congrès des notaires d'Afrique. Sous la présidence d'Abdoulaye Wade (2000-2012), le Sénégal a connu une vague de spéculation foncière, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Une série de « grands accaparements fonciers » par des investisseurs étrangers portant sur des milliers ou des dizaines de milliers d'hectares, largement soutenus sinon impulsés par le pouvoir central, a défrayé la chronique et suscité des conflits et de fortes mobilisations (Fall, 2017 ; Gagné, 2019 ; Benegiamo, 2020). Appuyées par des organisations nationales, et parfois internationales, ces mobilisations ont obligé le pouvoir à reculer, en tous cas partiellement. Au croisement du reflux des grands investissements à l'échelle internationale et de ces mobilisations, cette vague s'est globalement éteinte depuis l'arrivée au pouvoir de Macky Sall, en 2012.

- ² Mais la fin, ou à tout le moins le ralentissement, des « grands accaparements » ne signifie pas que le foncier n'est plus objet de tensions. Les quelques cas hautement médiatisés n'étaient que la partie émergée de l'iceberg. L'accaparement des terres rurales par les élites urbaines et la spéculation en péri-urbain se développaient pendant ce temps, et Abdoulaye Wade les avait même explicitement encouragés, en incitant l'administration à octroyer aux cadres de l'Etat des terres dans le monde rural (Touré, Seck, Planchon *et al.*, 2013) et en promouvant une promotion immobilière privée spéculative. Prévoyant d'ambitieux projets d'infrastructures, le Plan Sénégal Emergent (PSE) du Président Macky Sall suppose que des surfaces importantes passent sous le contrôle de l'Etat et/ou d'investisseurs, avec des risques accrus de dépossessions. De nouveaux conflits à base foncière ont émergé au cours de la dernière décennie, en particulier dans le triangle Dakar/Mbour/Thiès où se concentre l'essentiel de la population et des projets urbains et industriels. A partir de quatre cas significatifs, qui ont fait la une de la presse sénégalaise ces dernières années, cet article montre que, s'ils se cristallisent autour de projets étatiques et privés d'investissement, ces conflits sont favorisés par des causes structurelles, plus anciennes. Il montre que, plus qu'une opposition entre légalité étatique et légitimité coutumière, souvent mise en avant dans les recherches foncières, on observe une compétition entre autorités étatiques et communales pour l'octroi de droits fonciers, et donc une concurrence entre différentes normes légales et entre différentes autorités publiques. Le droit est manipulé et instrumentalisé, des deux côtés, avec des actes officiels qui peuvent être en marge de la légalité, voire clairement illégaux.
- ³ Les rapports entre pouvoir, autorité dans l'accès à la terre (Sikor et Lund, 2009), le rôle des élites et de l'administration dans l'accumulation foncière en Afrique (Piermay, 1992), l'importance des évictions foncières (Ocheje, 2007), de même que l'exacerbation de la compétition foncière dans le capitalisme contemporain (Aveline-Dubach, Le Corre, Denis *et al.*, 2010) ont largement été mis en avant. Tout en prenant acte de ces apports, cet article discute plus précisément la façon dont le cadre légal – ici, la Loi sur le domaine national (LDN) – structure cette compétition, et dont il est mobilisé, manipulé, instrumentalisé, par les uns et les autres. Promulguée en 1964 dans le contexte de l'Indépendance et dans la perspective du « socialisme africain », la LDN voulait conforter les droits des exploitants au détriment des détenteurs coutumiers et limiter le développement de la propriété privée, en n'accordant que des droits d'usage sur le « domaine national » (qui regroupe toutes les terres non immatriculées) et en n'autorisant l'immatriculation de nouvelles terres (c'est-à-dire leur transformation en propriété privée légalement reconnue) qu'au nom de l'Etat et pour cause d'utilité publique (l'Etat pouvant ensuite octroyer des baux à des acteurs privés). Elle donne aux communes² un pouvoir foncier étendu, à travers « l'affectation » de droits d'usage à ceux qui en font la demande, et en matière de lotissement. Bien que mise en cause depuis le tournant libéral des années 1980, et malgré plusieurs tentatives (Touré, Seck, Planchon *et al.*, 2013 ; Lavigne Delville, Diagne et Richebourg, 2021), la LDN n'a pas été réformée. Elle continue à régir l'essentiel des terres rurales et demeure le cadre au sein duquel se déploient les stratégies d'appropriation foncière et de contrôle politique de l'accès à la terre.
- ⁴ A partir de quatre conflits emblématiques, révélateurs de configurations différentes, nous identifions les points clés qui suscitent les conflits, mettant en avant la forte politisation du foncier et l'informalisation de l'administration foncière depuis les

années 2000. Nous montrons en particulier comment des vides juridiques anciens, et le non-respect des règles de conversion du statut juridique des terres, expliquent la majorité des conflits, bien plus que l'informalité des terres rurales mises en avant par les discours officiels. Dépassant le constat d'une compétition féroce pour la terre alimentée par la pluralité des normes, nous montrons la façon dont le cadre légal est à la fois utilisé et instrumentalisé à leur profit par les acteurs influents de ces conflits, politiciens, cadres de l'administration foncière, entrepreneurs. Cette mobilisation, au service d'intérêts privés et du développement de la propriété privée, d'un cadre légal conçu à l'origine pour en bloquer le développement, apparaît ainsi une clé d'analyse fondamentale de ces conflits.

Spéculation foncière et instrumentalisation du changement de statut des terres : quatre cas

- 5 Les quatre cas analysés ci-dessous traduisent chacun des revendications contradictoires sur la terre, entre différents acteurs, et des conflits entre sources de droit et de légitimité dans le contrôle de la terre. Leur présentation s'appuie principalement sur une analyse de la presse, tant écrite qu'audio-visuelle³. Celle-ci rend en effet fréquemment compte des conflits fonciers et de leurs rebondissements. Les articles sont plus ou moins approfondis, la presse sénégalaise n'échappe pas à la fragilité financière et à l'instrumentalisation politique (Wittmann, 2006 ; Paye, 2013 ; Fall, 2019). Pour autant, la multiplication des articles sur un même cas par différents journaux, et leur succession dans le temps, permettent de mettre au jour les principaux ressorts des conflits et leurs rebondissements. Les télévisions locales et les réseaux sociaux donnent aussi accès à la parole des protagonistes.
- 6 Ces quatre cas ont été choisis ici parce qu'ils sont bien documentés, dans la durée - même si des questions demeurent non résolues - mais surtout parce qu'ils sont significatifs de mécanismes que l'on retrouve dans d'autres conflits, traités de façon moins détaillée par les médias⁴. L'article se fonde sur l'analyse d'un corpus d'environ 400 articles de presse sur les 10 dernières années - dont une quarantaine consacrée aux quatre cas d'étude - , d'une cinquantaine de reportages vidéo, en français et en wolof, et d'une vingtaine d'entretiens avec des personnes-ressources (cadres de l'administration foncière, chercheurs, consultants, responsables d'OSC).

Le « Titre Bertin » 1975/R : instrumentalisation politique d'un titre foncier colonial

- 7 Ce cas illustre les conflits entre droit du propriétaire légal et droits des occupants installés sur des titres fonciers de la période coloniale, et la façon dont la résolution de ces conflits donne l'opportunité à l'Etat d'enrichir des alliés politiques, au détriment du maintien de son patrimoine foncier comme des droits des populations. Ce titre foncier porte sur un terrain de près de 2500 ha situé à Bambilor, une commune du département de Rufisque dans la région de Dakar, objet de multiples convoitises, de la part de politiciens et de promoteurs fonciers (Cissé, 2016). Le titre a été octroyé fin XIX^e à un avocat français⁵, en paiement « en nature » d'une intervention dans un conflit de succession, avant d'être revendu et d'arriver entre les mains du Général Bertin, un proche du Président Léopold Sédar Senghor. De 1968 à 1974, le général a exploité une

ferme d'une centaine d'hectares dans laquelle il cultivait le sisal et pratiquait l'embouche bovine. Plusieurs villages étaient installés sur la partie non exploitée. Les terres abandonnées après la faillite de l'entreprise ont été occupées par les villageois. Tout l'espace a en pratique été approprié et transmis par les familles des villages concernés, qui ont obtenu des affectations de la part de la commune, et en ont aussi vendu une partie à des acheteurs urbains qui y ont installé vergers et poulaillers.

- 8 Le contentieux sur le domaine débute en 1994 lorsque l'héritier du général vient prendre possession de ses terres. Les occupants installés depuis deux décennies ou plus s'opposent aux bulldozers envoyés pour les déguerpis. Face à l'impossibilité d'expulser les centaines de familles habitant et cultivant sur le site, le président Abdoulaye Wade décide d'exproprier les héritiers Bertin pour cause d'utilité publique à un coût pour l'Etat de 7 milliards de FCFA (10,7 millions €), ce qui sera fait tout début 2011. Mais contrairement aux promesses, le passage du terrain dans le domaine privé de l'Etat n'a pas signifié sa rétrocession intégrale aux acteurs locaux. Seules les terres occupées par les habitations et leur immédiat environnant ont été laissées aux habitants et aux propriétaires de vergers. Une partie importante des terrains agricoles, y compris des vergers et des poulaillers, a été cédée par l'Etat, par dizaines d'hectares, à des entrepreneurs et hommes politiques proches du pouvoir, qui les ont ensuite revendus à des sociétés publiques (Caisse des Dépôts et Consignation) et à des coopératives d'habitat comme la Coopérative militaire de construction (Comico)⁶. Le barème très avantageux de cession des terrains de l'Etat, rarement actualisé, a permis à ces nouveaux acquéreurs d'acheter ces terrains à 1000 Fcfa/m² (1,5 €) et de les revendre 6 à 7 fois plus⁷. Les populations ont fait l'objet de plusieurs déguerpissements sur les terres concernées par les lotissements lancés par les promoteurs. En réaction, le collectif "And saam sa momell" (« préserve ton bien » en wolof) a vu le jour en 2010 pour s'opposer à ces cessions de terre. Selon le collectif, au total, plus de 400 habitations ont été détruites et 1042 vergers, poulaillers et fermes sont menacés. En 2013, la volonté de la Comico de construire sur 100 ha, puis celle de la Caisse de Dépôt et de Consignation d'effectivement prendre possession des 150 hectares qu'elle avait acquis, aux fins d'y construire des logements sociaux, a remis le feu aux poudres.
- 9 Loin de permettre de rétrocéder les terres aux habitants et exploitants, comme ceux-ci l'avaient espéré, le passage des 2500 ha du domaine des particuliers vers le domaine privé de l'Etat, via l'expropriation, a en fait permis une allocation d'une partie importante des terres (au moins 18 %) au profit de projets de lotissement. Seuls 7 % ont fait l'objet d'un titre foncier en faveur des villages. Mais l'opération a aussi permis l'enrichissement d'intermédiaires ayant bénéficié de la vente par l'Etat à un tarif certes légal, mais largement en dessous du prix du marché, au détriment des détenteurs coutumiers et des personnes ayant acheté des terres localement et créé des vergers, mais aussi de l'Etat.

Scac Afrique : affairisme immobilier et spoliation des épargnants

- 10 Ce conflit illustre l'affairisme immobilier en cours depuis la libéralisation du secteur au tournant des années 2000 et la concurrence entre projets de lotissement communaux et privés. La course à l'immobilier et la flambée du prix des terrains dans la région de Dakar, depuis le tournant des années 2000, ont incité des investisseurs à proposer des modalités d'accès à la propriété aux familles de la classe moyenne, aboutissant à

plusieurs scandales retentissants, dont celui de Scac Afrique. Qualifié par la presse « d'escroc qui crie à l'injustice »⁸, le fondateur de Scac Afrique a lancé son entreprise en 2009, sans expérience, à son retour au Sénégal. Près de 7000 sénégalais ont souscrit à l'offre de cette entreprise qui promettait des terrains voire des villas dans plusieurs villes du Sénégal sans apport personnel, sans garantie et à des prix accessibles⁹. Le scandale éclate en 2012, lorsqu'il est révélé que Scac Afrique ne possédait pas les terrains qu'il avait déjà vendus¹⁰. Les clients ruinés se regroupent dans un collectif de victimes et tentent de se faire rembourser : les 700 membres disent avoir versé plus de 2 milliards de FCFA (3 millions €) à Scac Afrique. Le Directeur adjoint est emprisonné. En fuite, le Directeur accuse l'Etat d'avoir bloqué ses dossiers et empêché que l'attribution des terres à son entreprise soit finalisée, ce qui lui aurait permis de tenir ses engagements. Le collectif en appelle en 2017 au chef de l'Etat. Dans son message à la Nation du 31 décembre 2017, le président Macky Sall s'engage à attribuer 6000 parcelles aux victimes de Namora, autre scandale immobilier retentissant éclaté en 2009¹¹, mais ne parle pas de Scac Afrique. La presse reparle sporadiquement d'une situation qui reste bloquée¹².

¹¹ Le cas du village de Mbomboyé éclaire les mécanismes de cette affaire. En 2009, la commune de Notto Diobass, où ce village est situé, avait attribué à Scac Afrique 130 hectares de terres pour l'aménagement d'un ambitieux projet immobilier prévoyant la construction de 2 500 villas, de supermarchés, de lieux de culte, de terrains de sport, etc¹³. Ayant des difficultés d'accès au logement, les habitants du village avaient en vain protesté contre cet octroi de terres à un promoteur¹⁴. En décembre 2011, la Direction régionale de l'urbanisme et de l'habitat constate que le projet immobilier n'a pas eu les autorisations nécessaires, ordonne l'arrêt des travaux et déclare la nullité des ventes et locations de lots d'habitation conclues sur le site concerné. En 2012, à la suite des contestations, la commune désaffecte 80 ha sur les 130, et en lotit 40 ha à destination des habitants de Mbomboyé. Les victimes de Scac Afrique réclament en vain qu'on leur attribue les hectares restant, en échange des cotisations qu'elles ont versées au promoteur¹⁵. Scac Afrique affirme (en 2014, en 2020) que son dossier de demande de bail auprès de l'Etat a été fait en bonne et due forme pour les 50 ha restants, et que le projet de décret, déposé en janvier 2015, n'attend que la signature du président de la République¹⁶ pour débloquer l'aménagement des parcelles prévues à Notto.

¹² Le fait que le projet de lotissement lancé parallèlement par le maire ait abouti suscite la colère du collectif des victimes, qui réclame à nouveau en janvier 2019 que les 43 ha restant à Scac Afrique leur soient affectés. Ce à quoi Scac Afrique répond que, la demande de bail auprès de l'Etat étant en cours de signature, une désaffectation n'est plus possible¹⁷.

¹³ Scac Afrique a donc vendu du rêve à des milliers de citoyens, leur promettant des terrains à un prix peu réaliste¹⁸ alors qu'il ne les possédait pas encore¹⁹. Il a mis en chantier des lotissements non légaux sur la base d'affectations par la commune, en espérant les faire régulariser sous forme de titre foncier accordé par l'Etat. Il se défend en accusant les services de l'Etat d'avoir délibérément obstrué les demandes de régularisation qui lui auraient permis de délivrer les parcelles promises. La cavalerie financière de l'opération est clairement frauduleuse. Mais la thèse de l'instrumentalisation politique ne peut être totalement écartée : les demandes d'immatriculation et de bail sont l'objet d'un traitement très centralisé et politisé. Le fondateur de Scac Afrique, rentré au Sénégal en 2009, était un soutien de Wade, qui

serait d'après certains articles actionnaire de la société²⁰. Le maire de Notto, devenu entretemps ministre du Tourisme, a engagé parallèlement sa commune dans le programme « 100 000 logements » de l'actuel président de la République, Macky Sall, et prévoit de mobiliser des centaines d'hectares pour construire 6500 villas et sept immeubles²¹. Ce nouveau projet, inscrit dans les programmes présidentiels, a naturellement la faveur du pouvoir politique actuel et a été autorisé sans difficultés.

- ¹⁴ L'impasse est totale pour les victimes, d'autant plus que l'Etat, sur ce cas, a jusqu'ici refusé de prendre en charge des indemnisations (contrairement au cas voisin de l'entreprise Namora). Le collectif a fait une manifestation en avril 2021, réclamant un arbitrage du chef de l'Etat. Le procès qu'il a intenté à SCAC Afrique a débuté en mai 2021²², la presse n'en parle plus depuis.

Déclassement de forêt classée, lotissement illégal et accusations de collusions entre promoteur et conseillers communaux à Boukhou (Diass)

- ¹⁵ Ce cas illustre la façon dont le déclassement de forêts classées est utilisé pour répondre aux besoins en terres pour l'immobilier, ainsi que la concurrence entre projets de lotissement. Un litige foncier oppose la population et les autorités locales du village de Boukhou, dans la commune de Diass (département de Mbour, région de Thiès) autour d'un projet de lotissement. Soumise à une forte pression foncière, le village a vu une bonne partie de la forêt classée qui le jouxte déclassée et affectée à l'Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) dans le cadre de la Zone économique spéciale intégrée (ZESI) de Diass, sur 718 ha, créée dans la mouvance du nouvel aéroport, l'Aéroport International Blaise Diagne (AIBD), qui a été inauguré en 2017.
- ¹⁶ Les habitants réclamaient l'espace de forêt classée restant entre la ZESI et le village pour faire un lotissement qui leur soit destiné. Mais en juin 2016, un promoteur immobilier annonce un projet de lotissement de 55 ha (logements de luxe, centres de formation, stade, etc.) dans cette zone²³, affirmant que celle-ci lui a été affectée par l'Etat et qu'il a tous les documents administratifs nécessaires²⁴. Réunis dans le « Collectif pour la Défense des Intérêts de Boukhou (Diass, Thiès) », les habitants refusent ce projet qui ne leur est pas destiné et dénoncent la volonté du maire de Diass « d'octroyer illégalement » ces 55 ha à un promoteur immobilier « qui est un repris de justice pour avoir été condamné en 2014 concernant une affaire d'escroquerie foncière, falsification et usage de faux documents »²⁵. Cet ancien militaire reconverti en agent immobilier avait effectivement été condamné en 2014, pour escroquerie foncière, sur un terrain situé à Dakar²⁶. Le projet aurait été autorisé par délibération du Conseil municipal de Diass en août 2015. Mais plusieurs conseillers municipaux soutiennent que ce point n'a pas été à l'ordre du jour de ce conseil municipal en question. De plus, la délibération porte en partie sur un terrain de 32 ha objet d'un titre foncier appartenant à l'Etat et sur lequel la municipalité n'a donc pas de prérogative.
- ¹⁷ Le Collectif dénonce ainsi des irrégularités et des faux en écriture publique : « tous ces éléments laissent penser à un deal entre les autorités administratives et locales pour s'enrichir illicitemente sur le dos des populations »²⁷. Le Collectif a réussi à faire arrêter les travaux de terrassement du site en août 2016, alors que le promoteur mettait déjà en vente des parcelles. Cependant, toujours selon le collectif, « en juillet 2017, la mairie

de Diass a fait recours aux services du ministre du Renouveau urbain, de l'Habitat et du Cadre de vie pour reprendre les travaux »²⁸. En février 2020, « le Chef du Bureau des Domaines de Mbour a commencé à distribuer des lettres de notification d'attribution de parcelles du plan de lotissement Boukhou »²⁹. Le collectif, qui n'a pas pu obtenir le procès-verbal de la commission d'attribution des parcelles (censée être présidée par le maire)³⁰, s'insurge de l'absence de transparence sur la décision d'attribution des parcelles.

- ¹⁸ Du fait du peu de terres disponibles dans cette zone, les forêts classées, ou ce qu'il en reste, sont les lieux privilégiés de l'expansion urbaine et des projets industriels. La forêt classée de Diass, qui comptait une superficie de 1 860 ha en 1939, a ainsi été progressivement déclassée : selon le collectif, 907 ha ont été déclassés en 2001 en vue de la construction de l'aéroport international Blaise Diagne, puis 650 ha pour la zone économique spéciale intégrée en 2007, et enfin, 110 ha en 2010, au profit de la SCI « la Nouvelle ville ». Ce dernier décret aurait été remplacé par Abdoulaye Wade entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2012 par un décret déclarant d'utilité publique la réalisation d'un programme immobilier à Diass, et prescrivant l'immatriculation au nom de l'Etat d'un terrain du domaine national d'une superficie de 110 ha.
- ¹⁹ Le déclassement des 110 ha restant rendait possible l'immatriculation de ce terrain au nom de l'Etat, puis sa cession à un promoteur pour des projets ambitieux, source de fortes rentes. Les habitants de Boukhou contestent les projets immobiliers de luxe qui ne les concernent pas, et revendiquent une priorité dans l'attribution des parcelles des lotissements réalisés sur le territoire de leur village, même s'il s'agit d'une ancienne forêt classée. Ce cas illustre ainsi l'imbroglio juridique créé par la concurrence entre l'Etat et la commune, qui veulent tous deux prendre le contrôle des terrains issus des déclassements successifs de la forêt classée, et en contrôler le lotissement, en choisissant le promoteur et en contrôlant la vente ou l'affectation des parcelles qui en sont issues. Il montre aussi les pratiques frauduleuses de certains élus, qui manipulent les règles d'affectation des terres et en affectent parfois sur des titres fonciers, et les complicités des agents de l'administration foncière, qui peuvent légaliser a posteriori des lotissements, en général en échanges de lots dedans.

Ndingler, conflits de limites territoriales et passage d'une affectation sur le domaine national au titre foncier

- ²⁰ Le conflit opposant les habitants de Ndingler³¹, dans la commune de Ndiaganiao, à la compagnie Sedima a été fortement médiatisé depuis 2020. A l'origine du conflit se trouve l'affectation par le conseil de la commune voisine de Sindia de 300 ha de terres, situées sur le village de Djilakh, à Babacar Ngom, un agro-industriel, propriétaire de la plus importante batterie de production de poulets et d'œufs du pays, la Sedima. Sans avoir réalisé une enquête préalable approfondie³², la commune lui accorde ces 300 ha par délibération en décembre 2012. L'entreprise commence à défricher la zone en 2013. Elle engage alors une demande de bail, puis de titre foncier, auprès de l'Etat. Le décret prescrivant l'immatriculation de 224 ha est signé en avril 2015, et le titre foncier n° 2247/MB est établi en 2019.
- ²¹ Mais, lors du démarrage des travaux, les habitants de Ndingler contestent. Pour eux, le Conseil municipal de Sindia a outrepassé ses prérogatives et ses limites. En effet, même

- si le terrain est plus proche de Djilakh, environ 75 des 300 ha affectés à la Sedima relèveraient en fait des terres de leur village. Un collectif de 40 familles et un Comité de suivi foncier et d'assistance aux populations de Ndingler est créé.
- 22 L'ancien chef de village de Ndingler, à la tête de la contestation, affirme qu'il n'y a jamais eu de négociations avec l'entrepreneur : « nous nous sommes toujours opposés à ce projet. Un jour, vers 2016, Babacar Ngom accompagné de son fils et du chroniqueur de lutte Khadim Samb étaient venus ici, c'était une matinée. Ils nous ont promis de l'électricité, de l'eau et la construction d'une route pour désenclaver notre localité ainsi que de l'emploi pour lutter contre la pauvreté si nous acceptons la réalisation du projet », a soutenu l'octogénaire³³. Selon lui, il y a même eu tentative de corruption : Babacar Ngom aurait envoyé son fils avec 2 millions de FCFA pour obtenir le consentement du village (idem).
- 23 Le 29 novembre 2019, la gendarmerie intervient, à la demande de l'entrepreneur, pour expulser les villageois de Ndingler qui continuaient à réclamer cette zone. Celui-ci se vante même d'avoir payé la gendarmerie pour protéger son terrain³⁴. En mars 2020, l'ONG Forum Civil (antenne sénégalaise de Transparency International) commence à médiatiser le conflit, qu'elle qualifie de « cas typique de corruption foncière active »³⁵. La tension remonte en début de saison des pluies 2020, lorsque les paysans de Ndingler cherchent à cultiver leurs champs. Le ministre de l'Intérieur tente une médiation le 18 juillet, largement relayée par la presse. « Suite aux concertations, une solution provisoire a été proposée, afin de permettre aux agriculteurs de démarrer leurs travaux champêtres, en ce début d'hivernage. M. Babacar Ngom a mis à la disposition des populations une partie des terres de son titre foncier, représentant une centaine d'hectares »³⁶. Ce compromis temporaire gèle la situation sans la régler. La médiation du ministre de l'Intérieur ne satisfait pas les populations de Ndingler qui continuent de réclamer la restitution définitive de leurs terres³⁷.
- 24 Le conflit resurgit le 3 mai 2021, lorsque les jeunes de Ndingler s'affrontent avec les gardes de la Sedima, faisant trois blessés. Le préfet gèle immédiatement le site. Le lendemain, des jeunes de Djilakh font une conférence de presse affirmant que ces terres appartiennent à leur village et menacent les habitants de Ndingler³⁸. La confusion s'accroît lorsque des habitants de Djilakh commencent à réclamer eux aussi la restitution des terres, en juillet 2020³⁹, puis en mai 2021, quand, en conférence de presse à Dakar, des ressortissants de Djilakh, réunis au sein du collectif pour la défense des intérêts de leur village, récusent le titre foncier obtenu par Babacar Ngom⁴⁰. Revendication aussitôt contestée par d'autres habitants qui affirment que le village était d'accord et que les détenteurs fonciers ont reçu des indemnisations...
- 25 En juin 2021, le journaliste Abdoulaye Cissé publie un reportage vidéo « Ndengler au-delà de la passion » où un ancien conseiller rural de Ndiaganiao affirme que le site avait fait l'objet d'un litige en 2008, et qu'un consensus avait été trouvé, attribuant les terrains en question à Djilakh⁴¹. Or s'il y a bien trace d'un accord, c'est selon d'autres acteurs sur les limites entre les communes de Sindia et Ndiaganiao, au moment du dernier découpage administratif⁴², ce qui ne dit rien du contrôle coutumier des terres, les territoires administratifs ne correspondant pas aux territoires fonciers coutumiers⁴³. Les tensions remontent au début de la saison des pluies 2021, avec un nouveau blocage de l'exploitation du site. Les médiations pour inciter Babacar Ngom à renoncer aux 75 ha litigieux - comme le PDG de la SENICO dans une affaire semblable⁴⁴ - n'ont pas abouties.
- 26 Ce cas est exemplaire par le fait qu'il concentre de multiples dimensions, au-delà de la confrontation entre légitimité et légalité, mise en avant par différents observateurs⁴⁵ :

la question des limites des villages et des communes, relancée à chaque redécoupage administratif⁴⁶ ; la question des décisions d'affectations de terre, de leurs modalités et de leurs enjeux (pour certains interlocuteurs, les élus de Sindia étaient pressés de conclure l'accord, pour toucher des « frais de bornage » utilisés en réalité pour financer la campagne électorale des municipales) ; le fait que l'administration foncière accepte d'immatriculer un terrain sans déclaration préalable d'utilité publique ou suite à une enquête dont les populations n'ont pas été informées – ce qui aurait supposé des enquêtes locales permettant de révéler le conflit –, puisque le terrain ait été cédé par l'Etat, de façon là aussi discutable à l'homme d'affaire. En effet, comme le souligne Alla Kane⁴⁷, l'immatriculation d'un terrain du domaine national ne peut se faire que pour cause d'utilité publique, et toute vente d'un terrain du domaine privé de l'Etat à usage agricole doit être autorisée par une loi (art. 41, code du domaine de l'Etat). Seuls les baux à usage commercial et industriels peuvent être vendus. En fait, d'après un agent de l'administration foncière, le bail mentionne « usage agro-industriel », mention non légale, mais qui a permis de justifier la vente du terrain. Le fait que le directeur de la Sedima soit un ami de Macky Sall et un soutien financier de sa campagne de 2021⁴⁸ n'est sans doute pas pour rien dans la relative rapidité de l'obtention du titre foncier, ni dans la ronde des parlementaires et des ministres venant tenter une médiation.

Rente de l'urbanisation, politisation et instrumentalisation des textes : des facteurs structurels de conflits

²⁷ Les quatre conflits étudiés ici reposent sur ces mécanismes différents. Dans le cas du Titre Bertin à Bambilor, il s'agit de la vente à bas prix par l'Etat de portions du titre foncier, occupées et appropriées par les villages, à des alliés politiques, qui les ont revendues à des promoteurs. Dans l'affaire Scac Afrique, le promoteur a vendu des maisons, sur la base d'une simple délibération communale, sans posséder les terrains où les construire et l'affairisme immobilier qui a spolié des centaines de familles traduit les liens politiques complexes entre promoteurs privés et Etat. A Boukhou, c'est une concurrence entre projets étatiques et projets communaux de lotissements de luxe, sur des forêts déclassées que les villageois réclament pour les besoins d'expansion du village. Le conflit de Ndingler, quant à lui, résulte de l'obtention, par un proche du pouvoir, d'un titre foncier sur un terrain contesté, suite à une délibération communale sur un terrain qui ne relève apparemment pas de son territoire.

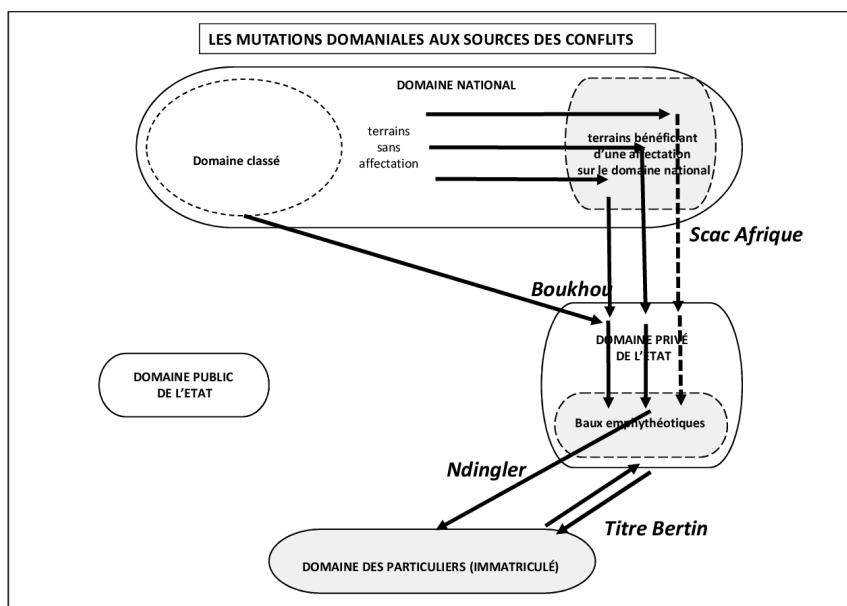
Les modalités de changement de statut juridique des terres, au cœur des conflits

²⁸ Au-delà de leur contexte et de leur histoire spécifique, ces quatre conflits permettent d'identifier les principaux facteurs qui, de façon structurelle, produisent et reproduisent les conflits en créant des opportunités de manipulation de la pluralité des normes et de malversations, lesquelles aboutissent à des dépossessions, légales ou non. La spéculation foncière et l'instrumentalisation de la loi ne sont pas une spécificité du Sénégal, mais ces conflits y prennent une forme particulière, du fait de la Loi sur le domaine national. En effet, avec elle, ce pays a en partie rompu avec le legs colonial qui organise un dualisme juridique entre les terrains immatriculés et les autres, auquel

l'accès au droit écrit est en pratique interdit⁴⁹. Sans remettre en cause l'immatriculation foncière, la loi sur le domaine national en limite le développement, et institue une catégorie juridique originale, « détenue par l'Etat » et non pas contrôlés directement par lui, qui regroupe les terrains non immatriculés. Il en confie la gestion aux communes et permet aux membres de ces communes – et en pratique aussi à des acteurs externes – de disposer d'un document légal, « l'affectation ».

- ²⁹ Même si elle porte officiellement sur de simples droits d'usage – les droits coutumiers sont censé être abolis –, l'affectation sert en pratique à attester une « propriété » locale, et aussi à légaliser des achats de terrains ou de lots d'habitation, achats officiellement illégaux mais fréquents et qui suivent des procédures largement institutionnalisées. Dès lors, le « légitime » aux yeux des acteurs locaux englobe l'ensemble des droits détenus par les acteurs selon les normes locales, qu'ils proviennent d'héritage ou d'achats, qu'ils soient « coutumiers » et « informels » ou objets d'affectations par les communes, et donc légaux et « formels ». Inversement, les menaces sur les droits légitimes – du point de vue local – proviennent ainsi de deux sources différentes de légalité : celle de l'immatriculation, qui aboutit à la création de titres fonciers au nom de l'Etat puis à des baux détenus par les investisseurs, sur les terres possédées, mais aussi parfois celle de la Loi sur le domaine national qui autorise en pratique⁵⁰ les élus communaux à octroyer des terrains à des investisseurs externes, au détriment des habitants, par exemple pour de l'agrobusiness (Ndingler) ou des lotissements auxquels les habitants n'auront pas accès (Boukhout, Mbomboyé).

Figure 1 : Les mutations domaniales au cœur des conflits étudiés



Structure du schéma d'après Caverivière et Débène (1988)

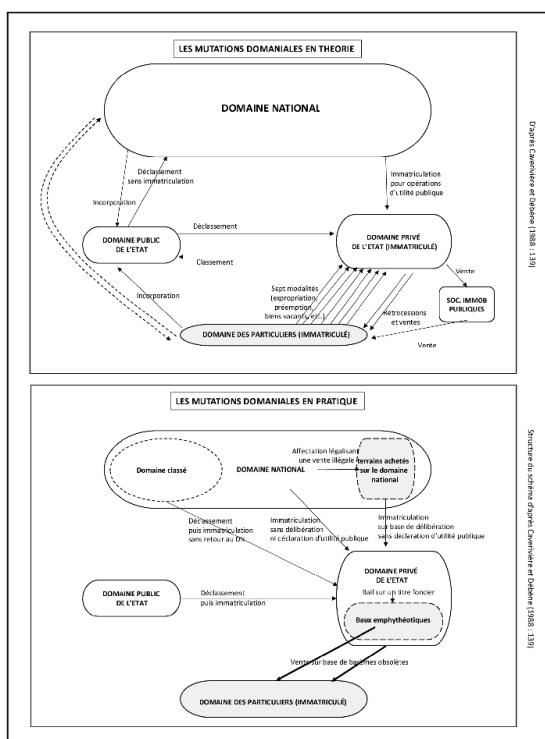
Source : auteurs, sur la base du schéma des mutations domaniales de Caverivière et Debene (1988, p. 139)

- ³⁰ Dans chacun des cas étudiés ici, on trouve au cœur du conflit un changement de statut juridique des terres (ce que les juristes appellent une « mutation domaniale ») entre domaine national, domaine public et domaine privé de l'Etat, domaine des particuliers.

Le schéma des mutations domaniales proposé par M.Caverivière et M.Debène (1988 : 139) dans leur étude du droit foncier sénégalais permet de l'illustrer (fig.1).

- 31 Alors que les investisseurs arguent de la supériorité juridique de leurs droits, dérivés d'une immatriculation, les habitants les contestent au nom de droits historiques sur la zone ou du fait qu'ils disposent de documents légaux - des affectations par les communes - sur des terres héritées ou achetées, et mettent en avant le besoin de préserver l'avenir des jeunes du village et leur accès aux terres et au logement. Ces conflits se révèlent souvent lorsque, face au démarrage de travaux ou à des ordres de déguerpissement, les habitants découvrent que leurs terres ont été, à leur insu, immatriculées dans le domaine privé de l'Etat⁵¹.
- 32 A Boukhou, le conflit oppose principalement les habitants du village à la mairie de Diass, qui a octroyé des terres issues du déclassement à un promoteur pour un projet dont ils ne bénéficieront pas. Mais les trois autres conflits examinés opposent des occupants du domaine national – bénéficiant ou non d'une affectation – à un ou des détenteurs de bail ou de titre octroyés par l'Etat, sur la base ou non d'affectation préalable par la commune. Alors que, dans la logique du « socialisme africain » promu à l'Indépendance par le président Léopold Senghor et son premier ministre Mamadou Dia, la loi sur le domaine national encadrait fortement les « mutations domaniales », et concentrait celles qui existaient vers le domaine privé de l'Etat (ce que montre clairement la figure 2, A), les pratiques actuelles (fig. 2, B) font de l'immatriculation au nom de l'Etat une étape vers différents types de droits privés, au détriment principalement du domaine national.

Figure 2 : Les mutations domaniales, en théorie et en pratiques



- 33 Nous proposons ci-dessous un cadre analytique permettant de rendre compte de ces modalités de mutations domaniales et de leur rôle dans les conflits, au carrefour de

trois grands facteurs : 1/ une situation structurelle de pluralité des normes incomplètement régulée ; 2/ des vides juridiques et un non-respect quasi-systématique du droit en particulier sur les conversions de statut juridique des terres ; et enfin 3/ une forte politisation des dossiers fonciers, où la proximité au pouvoir est une condition pour que les dossiers avancent.

Titre versus affectation :de possibles superpositions de droits

³⁴ En théorie, on l'a vu, les espaces relevant du domaine national, du domaine de l'Etat et de la propriété privée sont bien définis sur le papier. Les conditions et modalités de passage d'un régime juridique à un autre sont-elles-aussi spécifiées (Caverivière et Debene, 1988, pp. 137 ss). La loi sur le domaine national limite fortement le périmètre de l'appropriation privée et protège les terres rurales du marché et de la spéculation : les ruraux n'ont qu'un droit d'usage, non cessible ; les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat et pour cause d'utilité publique. En pratique, cependant, les frontières entre domaine national et domaine privé de l'Etat, et même celles avec les terres immatriculées au nom des particuliers, sont largement plus floues (Faye, 2008), d'autant qu'elles ne sont pas cartographiées et que les élus communaux n'ont souvent pas connaissance des titres fonciers existants sur leur territoire de leur commune. Il peut donc y avoir superposition de droits sur un même espace (plusieurs affectations, une affectation et un titre foncier, y compris parfois plusieurs titres fonciers). Certains conflits (comme le titre Bertin ci-dessus, mais il en existe d'autres) mettent en jeu des détenteurs de titres fonciers coloniaux pratiquement oubliés sur des terres qui sont occupées et habitées, parfois de longue date, gérées en pratique comme si elles relevaient du domaine national et qui ont été objet d'affectations.

Vides juridiques et non-respect du droit dans les conversions de statut juridique des terres

³⁵ Mais les conflits ne découlent pas seulement de la coexistence du domaine national et du domaine de l'Etat. Ils sont aussi le produit d'un « inachèvement juridique » (Ouattara, 2010) et de vides juridiques anciens, que l'Etat n'a jamais cru bon de combler. Du côté des vides juridiques, seuls les « membres de la communauté rurale » peuvent en théorie bénéficier d'affectation de droits d'usage, mais qui est membre n'a jamais été défini. Bien plus, le terme n'a pas été revu lors de la transformation des communautés rurales en commune, dont on peut être citoyen, résident, électeur, mais où la notion de « membre » n'a pas de sens. Plus grave, l'absence de support cartographique – pourtant prévu dans la loi de 1964 - empêche les communes de maîtriser le territoire qu'elles gèrent et la localisation des affectations réalisées, ce qui a une lourde responsabilité dans la confusion actuelle⁵². Du côté des titres fonciers, l'absence de prescription extinctive⁵³ rend quasiment impossible de solder des immatriculations anciennes, ne laissant d'autre possibilité qu'une coûteuse expropriation par l'Etat pour indemniser le détenteur du titre. Les vides juridiques concernent aussi la rareté des actualisations du barème de cession de terres du domaine privé de l'Etat, qui permet aux bénéficiaires d'acheter des terrains de l'Etat à un prix dérisoire et de bénéficier ainsi d'une rente

énorme : malgré la flambée des prix de la terre, le barème de 1987 n'a été revu qu'en 2010, et pas depuis.

- 36 A côté de ces vides juridiques, on observe de nombreuses pratiques en marge de la loi, ou carrément illégales, mais largement routinisées. Une affectation doit prendre en compte la capacité du demandeur à exploiter le terrain avec l'aide de sa famille, sans recours à de la main-d'œuvre salariée : ce n'est clairement pas le cas de l'agrobusiness ou de promoteurs qui ne devrait donc pas pouvoir bénéficier d'affectation. Formellement, toute transaction est interdite sur le domaine national, et tout achat de terre est illégal. Cet interdit est contourné par des « cessions de peines et soins » censées ne compenser que les investissements réalisés, et par une affectation par la commune du terrain acheté au nom du nouveau détenteur de la parcelle, ce qui revient à légaliser une vente illégale. Il arrive que des décisions d'affectations soient faites sans délibération en conseil municipal (Boukhou), ou dépassant leur ressort territorial (Ndingler).
- 37 De leur côté, les investisseurs urbains cherchent fréquemment à transformer leur affectation en bail de longue durée voire en titre foncier, auprès de l'administration foncière, comme dans le cas de Ndingler. Celle-ci enclenche l'immatriculation au nom de l'Etat, sans respect de la clause d'utilité publique normalement nécessaire (hors projets de lotissements en zones urbaines⁵⁴) ou sur base d'enquêtes biaisées et sans réelle discussion de ce caractère d'utilité (Faye, 2008, p. 9)⁵⁵. L'administration foncière (le service des impôts et domaines) instruit fréquemment les demandes qui leur arrivent sans l'accord des communes, et même souvent sans les informer. Bien qu'elle suive des procédures largement admises, la délivrance de baux sur des terres agricoles est ainsi fréquemment doublement discutable. L'accès réservé aux membres de la commune, l'interdiction des ventes et l'immatriculation réservée au nom de l'Etat pour cause d'utilité publique - sont les trois verrous censés protéger le domaine national des spoliations d'une part, et limiter l'expansion de la propriété privée d'autre part. Ils ont été levés en pratique sans que de nouvelles régulations aient été mises en place. Les titres ainsi obtenus étant inattaquables ou presque, celui qui a réussi à en obtenir un, frauduleusement ou même selon les procédures habituelles mais aux dépens des occupants légitimes, gagne quasi systématiquement devant les tribunaux. L'inopposabilité du titre foncier devient ainsi une prime au coup de force légalisé, comme à Bambilor (titre Bertin) et Ndingler.

Politisation et abus de pouvoir : les procédures au service du pouvoir et de ses alliés

- 38 Ces vides juridiques anciens et ces pratiques illégales entérinées ou mise en œuvre de façon routinière par l'administration foncière témoignent d'une absence de volonté de l'Etat de traiter ces sources de conflits et de spoliation. Ils favorisent en effet les stratégies d'accumulation foncière des élites politiques et de distribution clientéliste de terrains ou de situations de rente à leurs alliés. Ils permettent une gestion politisée du foncier, illustrée de façon claire par le cas du titre Bertin, où les intermédiaires ayant acheté les terrains à l'Etat ont bénéficié d'un enrichissement rapide, ou à contrario celui de Scac Afrique : selon son directeur⁵⁶, réputé proche du président Wade⁵⁷, ses démarches pour obtenir un bail sur les terres négociées à Mbomboyé ont été bloquées après l'arrivée au pouvoir de Macky Sall, alors que le maire de la commune concernée,

également ministre du Tourisme, a eu rapidement 400 ha dans le même village pour sa propre opération immobilière, inscrite dans le Plan Sénégal Emergent du Président⁵⁸.

- 39 Ces vides et pratiques permettent également un enrichissement des agents de l'Etat : tous les témoignages convergent pour confirmer que tant les agents de l'administration territoriale (préfets, gouverneurs) que de l'administration foncière bénéficient de parcelles dans les lotissements réalisés, en échange de leur contribution à l'avancée du dossier. Ces vides juridiques sont exploités de la même façon par les élus locaux et les techniciens communaux qui, à leur niveau, utilisent également leurs prérogatives foncières sur le domaine national au service de leur position politique et de leur enrichissement personnel, en accordant préférentiellement les affectations aux acteurs externes, en affectant les parcelles loties à leur clientèle et en vendant une partie, etc.
- 40 Loin de l'opposition entre administration centrale et élus locaux, mise en avant dans les joutes oratoires sur le foncier⁵⁹, ce qui se joue est un jeu complexe d'alliances et de concurrences pour le pouvoir d'affecter les terres et pour les bénéfices à en tirer. L'ensemble de la gouvernance foncière, étatique comme communale, repose sur un mélange de pratiques formelles et informelles, légales et illégales. Tandis qu'un ancien directeur du cadastre mis en cause par la justice pour malversations sur le foncier pouvait déclarer en 2015 « *tous ceux qui sont passés à la tête de cette direction du Cadastre sont devenus milliardaires* »⁶⁰, le maire de Yenne, commune littorale de la banlieue de Dakar, expliquait en 2016 que « *la voie la plus rapide pour s'enrichir, c'est de disposer de l'assiette foncière* »⁶¹. Bref, la « *promotion de la confusion* » (Piermay, 1987) est une stratégie partagée, et « *la confusion et la non-application des réglementations foncières ne sont donc pas simplement des accidents ou des imperfections regrettables, et elles ne jouent pas un rôle négatif pour tout le monde* » (Mathieu, 1996, p. 56).

Conclusion

- 41 Si la phase des « grands accaparements » semble largement révolue, l'alternance politique en 2012 et l'arrivée au pouvoir de Macky Sall n'ont pas fondamentalement changé la donne de la conflictualité foncière, qui résulte largement de facteurs structurels liés au cadre légal et à la façon dont les autorités et les agents de l'administration le mobilisent et l'instrumentalisent dans leurs logiques d'accumulation et de clientélisme politique, tant au niveau communal que national. La conflictualité a plutôt changé de visage, se cristallisant autour de nouveaux enjeux : les grands investissements de l'Etat, les opérations immobilières. Les discours du pouvoir sur l'ampleur – réelle – des conflits fonciers occulte la responsabilité de l'Etat dans cette conflictualité. Si le pouvoir semble prêt à traiter les cas des conflits entre titres anciens et occupants par une (coûteuse) expropriation au nom de l'Etat comme pour le titre Bertin, ou à compenser certaines victimes de malversations par des attributions de terre ailleurs (au risque d'y créer de nouveaux conflits), les facteurs structurels identifiés dans cet article et les « *subtilités juridiques des vols de terre* » (Alden Wily, 2012) demeurent, et sont mis au service des nouvelles élites et de leurs alliés.
- 42 Bien plus, les grands projets d'aménagement (autoroute, aéroport, train express régional, nouveaux ports, etc.), même faits de façon légale, sont eux-mêmes causes de dépossessions foncières, à plusieurs titres : les droits existants sur les emprises des projets sont diversement pris en compte selon les projets et leurs financements ; les

indemnisations sur le domaine national sont largement en deçà du préjudice subi, d'autres acteurs arrivent à se glisser dans les listes d'ayants droit ; les surfaces appropriées par l'Etat dépassent souvent largement les besoins, permettant d'accorder des terres à une clientèle politique⁶² ; les limites précises des zones expropriées sont mal définies autorisant des extensions arbitraires ; et enfin, les projets d'aménagement suscitent une forte spéculation foncière à leur périphérie, poussant les habitants à vendre leurs terres, par aveuglement sur les montants proposés ou par peur d'une future expulsion sans dédommagement.

- 43 La loi sur les Zones économiques spéciales de 2017 inquiète par rapport aux risques de dépossession foncière, car elle renforce la possibilité pour l'Etat de prendre possession de zones considérées comme stratégiques, avec peu de garanties sur les procédures et aucune disposition visant à un traitement équitable des habitants et occupants des zones concernées (Faye, Seck, Ba *et al.*, 2022). La création de nouveaux « pôles urbains » au Lac Rose, au nord-est de Dakar, et à Daga Kholpa, au sud-est, dans des zones déjà fortement urbanisées, est également déjà source de tensions. La conflictualité foncière au Sénégal a de beaux jours devant elle.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDEN WILY L., 2012, Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes, *Journal of Peasant Studies* vol. 39/°3-4, p. 751-775.
- AVELINE-DUBACH N., LE CORRE T., DENIS E., NAPOLEONE C., 2010, Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville, in ADISSON F., BARLES S., BLANC N., COUTARD O., FROUILLOU L., RASSAT F. (dir.), *Pour la recherche urbaine*, Paris, CNRS Editions, p. 313-336.
- BENEGIAMO M., 2020, Gouverner les frontières du développement : le retour de la question foncière et la « gestion » des investissements au Sénégal, *Critique internationale* vol. 89/°4, p. 29-51. 10.3917/crui.089.0032.
- CAVERIVIÈRE M., DEBENE M., 1988, *Le droit foncier sénégalais*, Paris, Berger-Levrault.
- CISSÉ A., 2016, *Enjeux fonciers dans le périurbain dakaroise : cas du titre foncier 1975 R de Bamylor*, Master II, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Dakar.
- DARLY S., TORRE A., 2008, Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain), *Géocarrefour*, vol. 83/°4, p. 307-319.
- DIOP D., TIMERA A.S., 2018, *Diamniadio : naissance d'une nouvelle ville: enjeux et défis d'une gouvernance durable*, Dakar, L'Harmattan/Sénégal.
- FALL M.C., 2017, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle : le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana*, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III, Bordeaux.
- FALL N., 2019, *Sénégal : la presse sous Macky Sall, démocratie en péril*, Dakar, L'Harmattan.

FAYE E.H., SECK S.M., BA A., SYLLA E.H.M., NGOM K.F., DIOP D., 2022, *Zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal. Caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques*, Regards sur le foncier n° 12, Paris, Comité technique Foncier et développement, 103 p.

FAYE J., 2008, *Foncier et Décentralisation : L'expérience du Sénégal*, IIED, dossier n°149
<http://bibliotheque.pssfp.net/livres/>
 FONCIER ET DECENTRALISATION_L_EXPERIENCE_DU_SENEGALE.pdf.

GAGNÉ M., 2019, Resistance against land grabs in Senegal : Factors of success and partial failure of an emergent social movement, in BARTLEY T. (dir.), *The politics of land*, Bingley, Emerald Publishing Limited, p. 173-203.

INSPECTION GÉNÉRALE D'ETAT, 2014, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes 2014*, Dakar, Présidence de la République.

LAVIGNE DELVILLE P., DIAGNE D., RICHEBOURG C., 2021, *Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière. Enseignements de la mobilisation des organisations de la société civile au Sénégal*, Série Foncier, Investissements et Droits, Londres, IIED, 49 p., <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/2021-02/12610FIIED.pdf>.

LAVIGNE DELVILLE P., MOALIC A.-C., 2020, *Histoire du peuplement, formalisation des droits coutumiers et inégalités spatiales (Département des Collines, Centre Bénin)*, Cahiers du Pôle Foncier n° 21, Montpellier, Pôle Foncier, 31 p.

MATHIEU P., 1996, Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique, in DE VILLERS G. (dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Paris, Cedaf-L'Harmattan, p. 64-87.

OCHEJE P.D., 2007, "In the public interest": forced evictions, land rights and human development in Africa, *Journal of African Law*, vol. 51/°2, p. 173-214.

OUATTARA B.F., 2010, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Etudes RECIT n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

PAYE M., 2013, La presse et les lobbies dans le nouveau désordre de l'information, in DIOP M.-C. (dir.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade. Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Karthala, p. 625-654.

PIERMAY J.-L., 1987, Le détournement d'espace : corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique Centrale, in GANNE B., HAERINGER P. (dir.), *Formes parallèles de régulations urbaines*, Bron, Université de Lyon 2, p. 3-23.

PIERMAY J.-L., 1992, Géomètres, "commissionnaires" et hommes politiques dans les villes d'Afrique centrale, médiateurs et prédateurs de la société, in HAUBERT M. (dir.), *État et société dans le Tiers-Monde de la modernisation à la démocratisation*, Paris, Presses de la Sorbonne, p. 259-266.

SANÉ Y., 2016, La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo, *Cybergeo: European Journal of Geography*, document n° 79610.4000/cybergeo.27845: 10.4000/cybergeo.27845.

SIKOR T., LUND C., 2009, Access and Property: A Question of Power and Authority, *Development and Change* vol. 40/°1, p. 1-22. 10.1111/j.1467-7660.2009.01503.x.

SY J.H., DIALLO M.A., KANE P.S., 2008, *Le domaine public maritime de Dakar : élites, pouvoir et impunité*, Dakar, Aide Transparence.

TOURÉ O., SECK S.M., PLANCHON F., SYLLA I., 2013, Dynamiques foncières et responsabilités sociétales de l'Etat, in DIOP M. C. (dir.), *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Dakar/Paris, CRES/Karthala, p. 239-268.

WITTMANN F., 2006, La presse écrite sénégalaise et ses dérives, *Politique africaine* vol. 2006/1/°101, p. 181-194.

NOTES

1. *Macky Sall : « 90 % des risques de conflits au Sénégal viennent du foncier », Nettali.com, 2 oct 2019, <https://www.nettali.com/2019/10/02/macky-sall-90-des-risques-de-conflits-au-senegal-viennent-du-foncier/>.*
2. De 1972 à 2012, les collectivités locales en milieu rural – qui peuvent rassembler plusieurs dizaines de villages - étaient dénommées « communautés rurales ». Avec la « communalisation intégrale » de 2013, elles sont toutes devenues des communes, dirigées par un ou une maire. Pour simplifier, nous parlons de communes quelle que soit la date de référence.
3. Sur la presse comme source d'analyse des conflits fonciers, voir Darly et Torre (2008).
4. Des cas d'accaparements sur le domaine public, sur la corniche de Dakar ou sur la côte, auraient pu être intégrés.
5. Sur 100 ha initialement semble-t-il. C'est vers 1930 que la surface aurait été étendue (Bambilor retrouve ses terres, le Soleil, 2021).
6. Dakaractu, *L'Etat enquête sur le foncier à Bambilor : Des IGE sur le terrain, 15/04/2013.*
7. Selon des députés d'opposition, les structures publiques comme la Comico ou la CDC ont racheté aux promoteurs et pas directement à l'Etat (Momar Dieng, *L'assemblée nationale entre dans la danse*. Senesud, 06/12/2013). Instance rattachée au cabinet du président de la République, l'inspection générale d'Etat (2014 : 76ss) a confirmé que « au motif déclaré de sécuriser les villages situés à l'intérieur de ces terres [cette opération foncière] comporte, sur un fond de détournement d'objectifs, des manœuvres manifestes de contournement de la loi », soulignant « la perte de ressources fiscales, l'enrichissement de particuliers au détriment de la collectivité nationale et du Trésor public ». En plus du manque à gagner lié au prix de vente des terrains par l'Etat, l'IGE chiffre à près de 20 milliards FCFA (30 millions €) le montant des taxes non perçues.
8. *Affaire Scac Afrique. Qui est Salomon Mbutcho ? un escroc qui crie à l'injustice ?, Notre continent.com, 01/11/2019.*
9. <https://www.xalimasn.com/spoliation-fonciere-7000-personnes-accusent-le-promoteur-de-scac-afrique/>
10. Dakaractu, *Les combines de Scac Afrique mises à nu: le Dg hors du pays, son Dga placé sous mandat de dépôt, 24/08/2012.*
11. Senenews, *Plumées Par Des Promoteurs Immobiliers : 5 000 Victimes Se Constituent En Fédération, 07/12/2015. Seck, Cheikh Yerim, Namora, le plus grave scandale depuis l'indépendance, Dakaractu, 11/08/2019. Le directeur de Namora a été en prison préventive entre 2014 et 2020 : Senenews, En Détenzione Depuis 2014 : Des Proches De Alioune Badara Badiane "Namora" Exigent Son Jugement, 09/07/2020.*
12. ThierryDakar.net, *Arnaque immobilière à Notto Diobass : des souscripteurs grugés de près de 3 milliards par Scac Afrique, 26/02/20 ; nouvelles.news, Foncier à Notto Diobasse : La réplique des souscripteurs de SCAC Afrique au maire Alioune Sarr, 28/06/20.*
13. Ousseynou Masserigne Gueye, Thiès - *Affaire Groupe Scac Afrique/village de Mbomboyé : L'Urbanisme tranche en faveur des populations, Le quotidien (sans date).*
14. Seneweb.com, *Spéculation foncière à Mbomboyé, 18/11/11.*
15. Amath Diouf, *Foncier à Notto Diobass : La réplique des souscripteurs de SCAC Afrique au maire Alioune Sarr. Senego.com, 26/06/20.*
16. *Groupe SCAC Afrique rectifie et dégage Alioune Sarr en hors jeu, Teledakar, 20/06/20.*
17. Idem.

- 18.** Dakaractu, *Affaire Scac Afrique : Les faits d'armes de Salomon Mbutcho, un escroc parrainé par le président Wade, qui crie à l'injustice*, 01/11/2019.
- 19.** Un autre litige, à Mboro, a été jugé en faveur de Scac Afrique en 2013, qui a pu lotir et livrer les terrains prévus sur 3 ha. 20 ha acquis par Scac Afrique auprès de la commune de Darou Khoudoss appartenaient en fait déjà à une société minière.
- 20.** Idem.
- 21.** Seneweb, *Noto Diobass : le Maire Alioune Sarr dévoile l'ambitieux programme de 6500 villas*, 14/10/19 ; Le Quotidien, *Projet de construction de 100 000 logements sociaux : 550 ha mobilisés entre Notto-Diobass et Mont-Rolland*, 15/10/19.
- 22.** Sénégal: *Affaire SCAC Afrique - Le procès ouvert mardi, renvoyé jusqu'au 18 mai*, APS, 04/05/2021
- 23.** Lamine Diouf, *Main basse sur 55 ha dans la forêt de Diass*, Seneplus.com, 15/06/2020.
- 24.** Sen360.sn, Diass : Encore un lotissement au parfum d'un deal à Boukhou, la population suffoque, 20/07/16.
- 25.** *Lotissement irrégulier de 55 ha : un litige foncier persistant au cœur de la commune de Boukhou*, Dakaractu, 20.12.2016
- 26.** Bouba Yanga E. *Poursuivi pour escroquerie foncière, l'ex-militaire propose de restituer les 30 millions de l'émigrée*, adakar.com, 06/02/14 ; *L'ex-militaire condamné à 6 mois ferme et à payer 35 millions à l'émigrée*, Enquête+, 13/02/2014.
- 27.** *Lotissement irrégulier de 55 ha : Un litige foncier persistant au cœur de la commune de Boukhou*, Dakaractu, 20/12/2016.
- 28.** Idem.
- 29.** *Forêt classée de Diass -Chronique du pillage organisé : Le Chef du Bureau des Domaines de Mbour, au cœur du scandale*, Actuacho, 12/06/20.
- 30.** *Scandale foncier dans la forêt de Diass. Suspicions d'un deal entre le maire, un promoteur et des autorités administratives*, Enquête +, 15/06/2020.
- 31.** Parfois orthographié Ndengler, Ndengueler, etc.
- 32.** L'ancien Président de la Communauté rurale de Sindia reconnaît qu'il a voulu rencontrer les gens de Ndingler mais que, devant l'opposition, il a rebroussé chemin et « le reste du travail a été laissé à la commission domaniale ». Bakhoum A., *Soupçon de corruption à grande échelle*, seneplus.com, 05/03/2020, <https://www.seneplus.com/societe/soupcon-de-corruption-grande-echelle>.
- 33.** Bakhoum A., *Soupçon de corruption à grande échelle*, seneplus, 05/03/2020.
- 34.** Babacar NGOM : « j'ai payé 16 millions aux gendarmes pour surveiller » le champ de Ndengler, walfnet, 09/07/2020.
- 35.** *Litige foncier à Ndingler : Le Forum Civil entre dans la danse*. Dakaractu, 04/03/2020.
- 36.** *Gros retournement de situation à Ndingler, après la « solution provisoire » proposée par Babacar Ngom*, galsen221.com, 19/07/2020.
- 37.** Un collectif de Ndingler réclame une restitution totale des terres sources de litige, Le Soleil, 19/07/2020.
- 38.** *Litige foncier : de l'affaire Sedima/Ndingler à l'affaire Djilakh/Ndingler*, bonjourdakar, 09/05/2021.
- 39.** Sénégal: *Affaire des terres de Ndingler - Djilakh met les pieds dans le plat*, sudquotidien, 11/07/2020.
- 40.** *Affaire Ndingler : une autre fronde contre Babacar Ngom à Djilakh*, e-media.sn, 08/05/2021.
- 41.** <https://www.youtube.com/watch?v=AwwWgVCvxaE>
- 42.** *Affaire Ndingler: Djilakh déchire le Titre foncier de Babacar Ngom*, Pressafrik, 20/05/21.
- 43.** Voir sur ce sujet Lavigne Delville et Moalic (2020).
- 44.** *Grosse vague de soutien envers Abdoulaye Dia, le geste du DG de SENICO plaît aux Sénégalais*, Senenews, 26/01/2021.
- 45.** *La légalité de Babacar Ngom fait face à la légitimité des populations de Ndingler*, www.cicodev.org, 10/05/2021.

46. Ces redécoupages visent fréquemment à renforcer l'ancrage du parti au pouvoir dans le jeu politique local, à travers charcutage électoral et contrôle des sources de recettes fiscales comme les carrières (Sané, 2016).

47. Alla Kane, Expert Foncier : « *La vente du titre foncier à la SEDIMA est illégale* », https://web.facebook.com/BeedigitalTVHD/photos/alla-kane-expert-foncier-la-vente-du-titre-foncier-%C3%A0-la-sedima-est-ill%C3%A9gale-en-c/182871266557794/?_rdc=1&_rdr

48. Babacar Ngom : *sa relation avec Macky, sa supposée ambition présidentielle et le chèque des 16 millions aux gendarmes*, 09/07/2020, atlanticactu.com

49. Les recherches sur le foncier en Afrique mettent classiquement en évidence le dualisme juridique issu de la colonisation entre le légal (la législation foncière qui reconnaît seulement le titre foncier comme preuve de droit, maintient les droits coutumiers dans l'informalité, et incorpore les terrains non immatriculés dans le domaine privé de l'Etat), et la coutume (qui continue à gérer les terrains non immatriculés en milieu rural, selon des règles orales) et incarne la légitimité aux yeux de la population.

50. Jusqu'au décret de décembre 2022, l'affectation ne peut être réalisée qu'au bénéfice d'un membre de la communauté rurale (devenue commune) ou d'un groupement de membres, pour une exploitation directe et personnelle. Une entreprise agricole ne pouvait donc légalement en bénéficier.

51. D'autres conflits, non étudiés ici faute de place, portent sur les pôles urbains comme celui de Diamniadio (Diop et Timera, 2018) et sur le domaine public et en particulier les autorisations de construire sur le littoral, normalement protégé en tant que domaine public maritime (Sy, Diallo et Kane, 2008).

52. Certaines communes se sont dotées de systèmes d'information géographique pour tenter d'y faire face. Des projets de développement ont tenté, avec des succès mitigés, de mettre en place des systèmes d'information foncière dans le delta du Sénégal.

53. C'est-à-dire d'extinction des droits fonciers lorsque le propriétaire a disparu ou ne se manifeste pas pendant un délai donné, souvent de 20 ou 30 ans. Il existe une procédure de mise en curatelle des biens abandonnés, complexe et en pratique pas utilisée. Entretien, Samba Sarr, cabinet CISIF.

54. Les projets de lotissements sont considérés comme étant *de facto* d'utilité publique, ce qui pouvait peut-être se justifier lorsque l'Etat contrôlait les lotissements, mais pose un réel problème dans un contexte de développement de la promotion privée.

55. Confirmé par divers entretiens avec des cadres de l'administration foncière.

56. *Le groupe immobilier Scac Afrique dit non à l'Etat*, communiqué de Salomon Butcho, 09/09/2015, seneweb.com

57. *Affaire Scac Afrique : Les faits d'armes de Salomon Mbutcho, un escroc parrainé par le président Wade, qui crie à de l'injustice*. 01/11/2019, dakaractu.com

58. *Foncier à Notto Diobass- Blocage de dossier, concurrence déloyale, iniquité de traitement, pratiques nébuleuses... La démarche du Maire, Alioune Sarr, contestée*, 1/12/2019, <https://www.vipeoples.net/>

59. Ainsi, la passe d'arme, lors des journées nationales de la décentralisation d'octobre 2020, entre le Président Macky Sall, accusant les maires de dilapider les terres, et son frère Aliou, président de l'association des maires du Sénégal, qui met en cause l'administration foncière. <https://lequotidien.sn/divergences-entre-macky-et-aliou-sur-les-litiges-fonciers-sall-echanges/>

60. Tahibou Ndiaye : « Tous ceux qui sont passés à la tête de cette direction du Cadastre sont devenus milliardaires », 2/06/2015, seneweb.com

61. Gorgui Ciss "Le foncier est la voie la plus rapide pour s'enrichir", 23/07/2016, enqueteplus.com.

62. Ainsi, pour le futur port de Ndayane, les habitants contestent le titre foncier émis sur 1200 ha alors que l'opérateur du Port dit qu'il a besoin de 400 à 600 ha : Construction du port de Ndayane – Vers un scandale foncier, mondeafric.com, 08/01/2021.

RÉSUMÉS

Au Sénégal, la vague des grands accaparements fonciers portant sur des milliers d'hectares est retombée, mais les conflits fonciers n'ont pas disparu. Ils sont aujourd'hui nourris par la multiplication des opérations immobilières et de plus petits projets (agro)industriels, qui passent par des dépossessions - légales ou illégales - des populations. A partir d'un corpus de plus de 400 articles de la presse écrite et audiovisuelle durant ces dix dernières années, et d'entretiens, cet article met au jour les ressorts de la conflictualité à base foncière au Sénégal, au croisement de facteurs structurels et des politiques récentes. Il montre que, dans un contexte de concurrence entre autorités étatiques et communales pour le pouvoir d'octroyer ou de légaliser des droits fonciers, les conflits mettent en jeu un nombre limité de manipulations des modalités de changement du statut légal des terres.

In Senegal, the wave of large land grabs involving thousands of hectares, has subsided. However, land conflicts have not disappeared. They are now fuelled by the proliferation of real estate operations and smaller (agro-)industrial projects, which involve the legal or illegal dispossession of the population. This paper attempts to characterise land-based conflict in Senegal, at the intersection of structural factors and recent policies. It shows that, in a context of competition between state and communal authorities for the power to grant or legalise land rights, conflicts involve a limited number of manipulations of the rules for changing the legal status of the land.

INDEX

Keywords : peri-urban, housing, agribusiness, land conflicts, dispossession, legal manipulations

Mots-clés : pluralisme juridique, péri-urbain, lotissements, agribusiness, conflits fonciers, dépossessions, manipulations du droit

AUTEURS

PHILIPPE LAVIGNE DELVILLE

socio-anthropologue, IRD (UMR SENS, IRD/Université Paul Valéry/Cirad, Montpellier)

philippe.lavignedelville@ird.fr

DAOUDA DIAGNE

Sociologue, chercheur indépendant (Dakar) ddiagne2001@yahoo.fr