

# La ruée vers le foncier sur le littoral au Sénégal

Les littoraux sénégalais sont convoités. Historiquement occupés par des sociétés d'agriculteurs et de pêcheurs, ils connaissent une attractivité croissante pour l'habitat, l'investissement et les loisirs. 70,2% des localités de plus de 100 000 hectares sont concentrées dans les départements ayant une façade littorale, dont le taux d'urbanisation atteint 61,6 % (ANSD, 2024). Cette ruée sur les terres suscite une pression accrue sur le foncier du littoral et favorise des pratiques à l'écart des règles établies en matière de gouvernance foncière au Sénégal.



Vue panoramique du centre ville de Dakar, Sénégal © IRD - Jean-Jacques Lemasson

## Urbanisation et infrastructures : une polarisation historique sur le littoral

L'histoire urbaine du Sénégal s'enracine dans un processus de littoralisation (c'est-à-dire de concentration des populations et des activités sur les côtes) amorcé au 17<sup>e</sup> siècle avec l'implantation de comptoirs côtiers par les Européens pour la traite esclavagiste. Ces habitations fortifiées en bordure de mer, appelées forts, érigées à Saint-Louis, Dakar, Gorée et Joal, devinrent des noyaux de peuplement et de commerce, attirant de nouvelles populations. Autour de ces comptoirs se développèrent des bourgs de quelques milliers d'habitants où l'architecture vernaculaire en terre et paille prédominait. À l'époque, le sol appartenait aux lignages indigènes, sous la responsabilité des chefs traditionnels lebu (Serigne) ou wolof (Damel du Cayor). L'octroi de terrains se faisait sur la base d'une négociation et

les transactions se passaient de manière orale. Les traités de 1679, 1764 et 1765 furent les premiers actes en vertu desquels les Français obtinrent des droits de propriété sur les côtes du Sénégal, par concession au profit des compagnies commerciales.

Après l'abolition de l'esclavage, les comptoirs côtiers sénégalais connaissent un renouveau économique avec l'introduction du commerce de la gomme arabique dès la fin du 18<sup>e</sup> siècle. S'en suit la traite de l'arachide avec l'expédition des graines vers la France à partir des wharf de Kaolack et Rufisque, véritables centres de transit de cette culture de rente. En 1819, par le traité de Ndiaw, le Brak du Waalo cède des terres à la France sur le littoral pour l'extension de cultures en échange d'un soutien militaire.

En 1870, les exportations atteignent 22 600 tonnes à partir des côtes (Y. Péhaut, 1983), renforçant l'importance stratégique des littoraux.

L'administration coloniale privilégie le développement des villes côtières telles que Saint-Louis, Gorée, Rufisque, la ville nouvelle de Dakar (créée en 1857), Portudal et Joal, en y concentrant ses institutions et équipements. Ces comptoirs voient leurs fonctions s'élargir avec la création d'églises, d'écoles, d'hôpitaux et de structures administratives (A. Sinou, 1993). Dans le domaine de l'aménagement et de la construction, c'est encore une époque frileuse où les investissements sont peu nombreux et les chantiers ne s'achèvent que lentement.

À partir des années 1850, dans le contexte de la conquête coloniale, ces anciens pôles commerciaux deviennent

des villes coloniales à vocation politique, militaire et administrative. Contrairement aux comptoirs où les Européens ne résident que pour un temps limité, les habitants des colonies, chargés d'organiser l'exploitation des sols, y demeurent de manière permanente et pour une longue durée. Face à ses besoins en terrains, le pouvoir colonial a affirmé posséder l'ensemble du territoire, dont la propriété aurait été cédée à la France par les souverains lors des traités. Un marché foncier se développe pourtant entre lignages et colons européens. L'introduction de l'immatriculation foncière en 1906 permet à l'Etat de contrôler la création de la propriété privée, dont le bénéfice est essentiellement réservé aux colons. Si quelques lignages lebu

arrivent à faire immatriculer des terres, la majorité de celles-ci continuent à relever des régulations coutumières.

Dès les années 1860, le pouvoir colonial introduit des plans d'urbanisme dans les villes côtières, imposant une trame orthogonale selon les normes occidentales. Ces aménagements, réalisés aux dépens des villages autochtones, entraînent une expansion urbaine progressive. L'édification d'infrastructures majeures par l'administration coloniale, telles que le port de Dakar (1866) et le chemin de fer Dakar-Saint-Louis (1885), renforcent l'attractivité de Dakar et consolident la littoralisation. Ce processus est amplifié par les aménagements portuaires de Cayar, Mbour, Joal et Ziguinchor. Quatre villes, toutes côtières, deviennent communes

de plein exercice : Saint Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar 1887.

L'urbanisation initiale des villes littorales sénégalaises adopte un modèle dual, opposant quartiers européens et indigènes, comme à Saint-Louis (île/village de liberté) ou Dakar (Plateau/Médina). Cette organisation spatiale obéit à des logiques ségrégationnistes et hygiénistes traduisant une volonté de contrôle social.

Les politiques de déguerpissement, initiées dans les villes littorales comme Saint-Louis, Dakar, Mbour, éloignent les populations autochtones, favorisant l'étalement urbain. Cette dynamique de densification des littoraux se poursuit jusqu'aux indépendances.

## Une boulimie foncière contemporaine des littoraux

L'attrait des rivages se renforce, après les indépendances, en raison des opportunités qu'offrent les littoraux. L'exode rural, suscité par la sécheresse des années 1970 et le dépérissement de l'économie de traite, va renforcer la croissance démographique de Dakar et de sa région. Les régions littorales enregistrent des croissances démographiques de l'ordre de 5 à 6 % par an. La population dakaroise explose : elle était de 940 920 habitants en 1976, puis 1 488 941 en 1988, 2 168 314 en 2002 et enfin 4 millions en 2023.

### Les infrastructures portuaires et industrielles

Avec sa disponibilité en eaux profondes, son ouverture vers les pays occidentaux et son envergure, le port de Dakar affiche vite une dimension internationale et une forte attractivité. Avec son important terminal à conteneur et ses extensions, il stimule un commerce international et constitue un bassin d'emploi où les ruraux convergent pour trouver du travail. Le Port de Ndayane, un terminal de 300 ha en construction, est en train de devenir une zone économique centrale, et induit une urbanisation de l'arrière-pays, avec une multiplication des lotissements dans la zone. L'aménagement de ces ports implique l'utilisation de grandes réserves foncières.



**Polarisation touristique, résidentielle et diplomatique de la corniche ouest de Dakar ©Google Earth**

D'autres ports de pêche longent le littoral sénégalais à l'image de ceux de Saint-Louis, Cayar, Mbour, Joal-Fadiouth, Kaolack et Ziguinchor. Ils sont animés par la pêche artisanale qui constitue l'un des moteurs de l'économie sénégalaise. Le débarquement est chiffré à 394 036 tonnes/an en moyenne et ce secteur génère 17% de la population active (DPM, 2018), ce qui explique la ruée vers

ces centres de pêche qui s'urbanisent à grande vitesse en forme linéaire longeant le trait de côte ou d'arc semi-circulaire.

L'armature industrielle du Sénégal, amorcée depuis les années 1970 par l'Etat, est intimement liée au littoral en raison de la position stratégique. En effet, la zone industrielle portuaire de Bel Air, la zone franche industrielle sur l'axe

Thiaroye - Mbao et celle de Rufisque, toutes proches de la frange littorale, concentrent des industries du secteur alimentaire, chimique, de confection et d'hydrocarbure.

Le site d'exploitation du zircon sur la grande côte est considéré comme la 3e plus grande mine de zircon au monde, et pourrait fournir 7% de la production mondiale. Ces industries attractives cristallisent l'urbanisation en bordure de mer.

## Les industries touristiques et de plaisance

Le littoral sénégalais rime également avec les industries de plaisance. 54% des arrivées touristiques au Sénégal sont orientées dans le tourisme balnéaire. La création de la SAPCO (Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et zones touristiques) pour l'aménagement des stations balnéaires sur la petite côte et du Cap Skiring dans les années 1970 a été un signal fort du tourisme de masse. D'autres sites touristiques littoraux tels qu'Hydrobase, l'île et les réserves ornithologiques à Saint-Louis et le Delta du

Saloum manifestent une forme de « touristification » des littoraux sénégalais. Aujourd'hui, une dynamique territoriale remarquable est relevée dans les stations balnéaires. S'y ajoute le développement de résidences secondaires avec le tourisme de week-end sur la petite côte et au Lac Rose.

D'autres types de loisirs sont aussi enregistrés le long des établissements côtiers à l'exemple des parcs de jeux (Magic Land et Olympique Club), des boîtes de nuit, des restaurants et des complexes sportifs. On compte aussi sur la corniche est de Dakar des clubs qui accueillent les résidents étrangers pendant les week-ends pour faire du tennis, pétanque, tir et soccer.

De nombreux hôtels longent la corniche Dakar (Lagon, Sea Plaza, Résidence Water Front, etc.) pour le tourisme de luxe tout comme les équipements médicaux (cliniques privées, Institut Pasteur, hôpital Le Dantec, etc.). Toutes ces activités de divertissement et médicales participent à la bétonisation des littoraux.

## Le littoral, lieu de concentration des élites, des ambassades et des institutions

La corniche de Dakar, la petite côte, les îles du Saloum et le littoral de Saint-Louis, sont convoités par les élites administrative, politique, religieuse et du secteur privé. Même s'il y avait eu des cas sous le régime socialiste, l'accaparement de la corniche de Dakar s'est fortement accéléré sous le régime d'Abdoulaye Wade, en particulier à l'occasion de l'aménagement de la corniche dans le cadre de la préparation de l'Organisation de la Conférence Islamique, et elle continue depuis. Les élites intellectuelles, politiques et religieuses se font attribuer de larges pans du domaine public maritime de Dakar, pour bâtir des villas luxueuses bordant la mer, mais aussi des hôtels, des cliniques.

Plusieurs ambassades (Arabie Saoudite, Belgique, Egypte, Turquie, Etats-Unis, etc.) sont érigées sur la corniche de Dakar pour des besoins stratégiques. Il en est de même pour de nombreuses institutions internationales (ONU Femmes,



Déclassement des Niayes © Philippe Laville Delvigne

UNESCO, PAM, résidence de l'UE, etc.). Des autorités religieuses musulmanes très influentes vont ériger leur demeure dans ces zones et certains dignitaires procèdent à des lotissements sur de nombreux sites côtiers pour leurs fidèles à Ouakam, Diamalaye et Malika. Avec la deuxième alternance, une bonne partie

de la bande des filaos, dans la zone des Niayes, a fait l'objet de plusieurs déclassements au profit de l'habitat et des entreprises.

La presse se fait le témoin de ces dynamiques : en juin 2020, un démarrage de chantier au pied du phare des Mamelles

a suscité une forte contestation. Mi 2024, la presse a révélé qu'un lotissement avait été créé fin 2023 sur la plage de l'anse Bernard, avec des parcelles de 2500 m<sup>2</sup> à 5000 m<sup>2</sup>, valant presque 1 milliard chacune, attribuée à des proches du pouvoir finissant.

## Domaine public maritime et domaine national : des jeux sur les règles et les procédures

L'accélération de l'urbanisation et le développement des infrastructures se font sur des terrains immatriculés au nom de l'Etat, ou des terrains appropriés par les lignages des villages littoraux, en particulier lebu autour de Dakar. Ceux-ci se sentent menacés et tentent de préserver leur contrôle sur les terres, sont incités à les vendre pour éviter les dépossessions par l'Etat, ou tentent de récupérer des terrains dont ils considèrent avoir été spoliés, ou n'avoir cédé que pour utilité publique (comme l'ancien aéroport). Les zones côtières relèvent légalement du Domaine public maritime, qui intègre « une zone de cent mètres de large à partir de la limite atteinte par les plus fortes marées »<sup>1</sup>. Or, le domaine public est par définition inaliénable et imprescriptible (art 9). Il existe certes des possibilités d'occupation ou de concession, mais elles sont restrictives : les autorisations d'occuper le domaine public naturel ou artificiel sont accordées à titre personnel,

précaire et révocable et elles peuvent être retirées à tout moment sans indemnité (art. 13). Une étude très documentée (J. H. Sy et al., 2008) a identifié des occupations sans titre, des titres d'occupation illégaux ou caducs, des titres fonciers délivrés parfois sans déclassement préalable, des constructions en dur sur des terrains ne pouvant recevoir que des occupations précaires, des extensions illégales des occupations au-delà de leurs limites, etc.

Pour le célèbre architecte Pierre Goudiaby Atépa, « la racine [du mal], c'est le déclassement abusif du domaine public maritime (...) pour cause d'utilité privée »<sup>2</sup>. Le déclassement de portions du domaine public est légal, et c'est d'autant plus facile que le décret devant en préciser les conditions et modalités n'a jamais été promulgué. Sous injonction politique, l'administration foncière peut donc aisément déclasser, sans enquête

préalable, au profit d'intérêts privés. Mais ce n'est pas le seul cas de figure. Dans les zones rurales, la demande porte sur des lotissements, ou bien, dans les zones touristiques, sur des villas ou des hôtels en bord de mer. Rares sont les communes rurales qui respectent cette domanialité publique. Puisque le domaine public n'est pas délimité, elles considèrent que l'ensemble de leur territoire, littoral compris, fait partie du domaine national, dont elles ont la responsabilité. Elles ont ainsi délivré de nombreuses affectations de droits d'usage aux acheteurs de terrains qui relèvent normalement du domaine public, légalisant au passage des transactions formellement interdites, mais présentées comme de simples cessions de peines et soins. Cette tension entre domaine national et domaine public est aussi au cœur de plusieurs conflits fonciers sur la corniche de Dakar.

<sup>1</sup> Loi n° 76-66 du 2 Juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat, article 5.

<sup>2</sup> Lutte contre le bradage du littoral : Pierre Goudiaby Atépa invite l'Etat au changement de perspectives, Daka-ractu TV, 06/06/2020

## Les perspectives de régulation

L'urbanisation rapide du littoral sénégalais s'opère à travers des lotissements communaux sur le domaine national ou des projets privés sur des terrains immatriculés ou du domaine public déclassé. La privatisation progressive de ces espaces par des élites locales et étrangères soustrait un patrimoine foncier qui était auparavant détenu par les communautés locales, ou représentait un espace de loisir pour les Dakarais, ce qui engendre frustrations et mobilisations citoyennes pour la protection du littoral en faveur de l'intérêt général. Jusqu'à récemment, ces contestations restaient sans effet notable, malgré quelques mesures symboliques : l'annonce d'un audit foncier

ou d'une future loi littorale réaffirmée. Depuis avril 2024, le nouveau régime affiche une volonté de régulation en initiant des audits fonciers et en suspendant certains chantiers sur le littoral. Toutefois, une régulation effective nécessitera des réformes juridiques ambitieuses, notamment sur les procédures de déclassement du domaine public. ■

## Bibliographie

ANSD, 2024, Atlas démographique du 5e RGPH du Sénégal, Rapport d'études, 67 p

Péhaut Yves, 1983, « A l'époque de la « traite » de l'arachide : les « Bordelais » au Sénégal », Revue historique de Bordeaux et du département de la Gironde, tome 30, pp. 49-69

Sinou Alain, 1993, Comptoirs et villes coloniales du Sénégal. Saint-Louis, Gorée, Dakar, Editions Karthala et Orstom, Paris, 364 p

Direction des pêches maritimes, 2018, Résultats Généraux de la Pêche Maritime: 2018, Rapport d'études, 96 p Sy Jacques Habib et al, 2008, Le domaine public maritime de Dakar : élites, pouvoir et impunité, Rapport d'étude Aide Transparence, 130 p.

**Contacts :** Lamine Ousmane Cassé (UGB/département de Géographie)  
Philippe Lavigne Delville ( UMR SENS)  
philippe.lavignedelville@ird.fr