
La gestion foncière dans les collectivités territoriales au Sénégal : Cas de la commune de Louga (Nord-ouest du Sénégal)

Babacar MBAYE,

mbayebabacar1990@hotmail.fr
Département de Géographie, Université Gaston Berger de Saint Louis du Sénégal, Laboratoire Leïdi « Dynamiques des territoires et développement »

Cheikh Samba WADE,

cheikh-samba.wade@ugb.edu.sn
Département de Géographie, Université Gaston Berger de Saint Louis du Sénégal, Laboratoire Leïdi « Dynamiques des territoires et développement »

Cheikh Tidiane WADE,

ct.w@univ-zig.sn
Département de Géographie, Université Assane Seck de Ziguinchor, Laboratoire « Géomatique et environnement »

Mots clés : *Gestion foncière, collectivité territoriale, décentralisation, acteurs locaux, Louga, Sénégal.*

Résumé

Au Sénégal, le processus de décentralisation des pouvoirs publics a permis aux collectivités territoriales de disposer de neufs (9) domaines de compétences. La gestion foncière en est un. La mise en œuvre de cette compétence fait apparaître de multiples difficultés, comme on peut l'observer dans la commune de Louga. L'objectif de cette contribution est d'analyser les contraintes auxquelles fait face la commune de Louga, dans la volonté du Conseil municipal de répondre au besoin des populations pour l'accès au foncier. L'approche méthodologique adoptée s'appuie sur la revue documentaire, l'observation directe, des entretiens semi-structurés avec les acteurs locaux de la gouvernance foncière et un focus group avec des représentants de groupements sociaux. Il ressort des résultats que la gestion foncière dans la commune de Louga est essentiellement centrée sur des opérations formelles et informelles de lotissement sous le contrôle de nombreux et divers acteurs locaux et institutionnels. Cette gestion locale est rendue difficile en raison de contraintes spatiales, juridiques et coutumières, d'une part, et au regard de la prédominance du marché informel et de la diversité des acteurs, d'autre part. Aussi, une gestion foncière concertée et participative s'impose-t-elle, afin de réduire la portée de ces contraintes.

Keywords : *Land management, local authority, decentralization, local actors, Louga, Senegal*

Abstract :

Land management in local authorities in Senegal : the case of the municipality of Louga (North-west of Senegal)

With the decentralization process, local authorities are now in nine (9) areas. Among these areas is land management. The latter remains problematic in the commune of Louga because of the involvement of several actors. The objective of this contribution is to analyze land management in

the context of decentralization in the municipality of Louga. The methodological approach adopted is based on documentary review, direct observation, semi-structured interviews with local actors in land governance and a focus group of representatives of social groups. It appears from the results that land management in the commune of Louga is essentially focused on formal and informal subdivision operations under the control of many and various local and institutional actors and is made difficult by the emergence of the local land market. Thus, concerted and participatory land management is essential in order to overcome and anticipate constraints.

Introduction

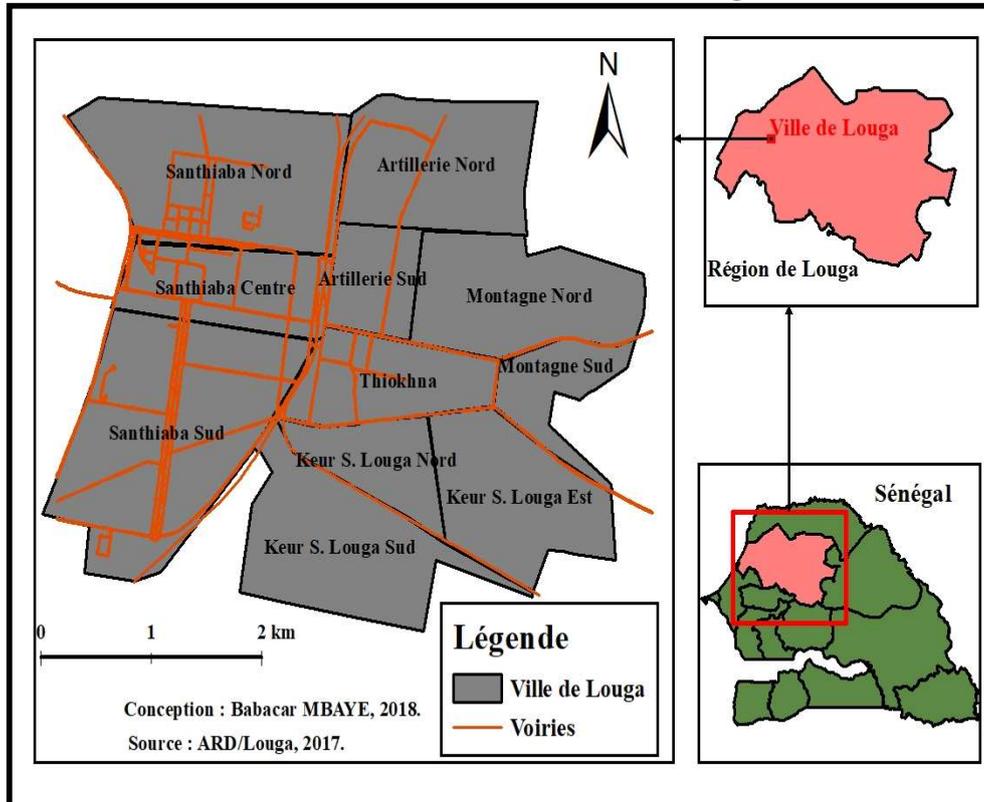
Depuis 1960, la question de la gestion foncière est au cœur des préoccupations des autorités publiques. Elle s'est traduite par l'adoption de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National. Cette loi stipule en son article 2 que « l'État détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ».

Toutefois, le monopole étatique s'est vu atténué par des réformes territoriales donnant aux collectivités territoriales davantage de compétences en la matière. Ces réformes s'inscrivent dans le cadre des politiques de décentralisation des pouvoirs publics amorcées dans les années 1970. En 1972, la création des communautés rurales visait à promouvoir une gestion de proximité des territoires. En 1996, l'on note le renforcement du processus de décentralisation avec le transfert de neuf (9) domaines de compétence aux collectivités territoriales, puis la consolidation en 2013 avec l'adoption de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales.

Malgré cet ensemble de réformes opérées au Sénégal, la gestion des ressources naturelles, en particulier le foncier, s'effectue dans des conditions contraignantes amenuisant la portée de l'action locale. Face à cet état de fait, l'objectif de cette contribution est d'analyser les goulots d'étranglement affectant la gestion foncière dans le contexte de la décentralisation.

L'espace servant de cadre à notre réflexion est la commune de Louga, une commune située au Nord-ouest du Sénégal et à environ 200 km de Dakar, la capitale. Louga enregistre d'une croissance démographique importante : l'effectif de la population est passée de 104 349 habitants en 2013 à 119 891 habitants en 2018, soit une augmentation de 15 542 personnes en l'espace de 5 ans, pour atteindre 137 587 habitants en 2023 (SRSD/Louga, 2023). Cet accroissement démographique a engendré une forte augmentation des besoins en espaces, et par conséquent, une multiplication des opérations de lotissement, au-delà même des limites de la commune. Dès lors, les questions qui se posent sont les suivantes : quel est le contexte général de la gestion foncière ? Quelles sont les pratiques foncières locales à Louga ? Quelles sont les contraintes majeures liées à la gestion foncière ? La carte 1 nous présente la situation géographique de la zone d'étude.

Carte 1 : Localisation de la ville de Louga



Source : ARD/Louga, 2017.

1. Outils et méthodes

L'approche méthodologique de cet article est essentiellement axée sur la revue de la littérature, l'observation directe de la morphologie urbaine, des dynamiques spatiales et la recomposition urbaine sous l'effet de la forte pression foncière. Des entretiens avec les autorités locales de la gestion foncière dans la commune de Louga (le Secrétaire Général de la Municipalité et le chargé des affaires domaniales) et les chefs des services centraux (Domaines, Cadastre et Urbanisme) ont permis de comparer les informations et de mieux analyser les mécanismes et les logiques des acteurs. Un focus group avec les intermédiaires, communément appelés « courtiers », qui sont des acteurs incontournables dans les transactions foncières urbaines à Louga, a été aussi organisé. En complément, nous avons initié des discussions informelles avec des catégories diverses de résidents et d'acteurs économiques. Ce protocole de recherche a permis d'aboutir aux résultats présentés ci-après.

2. Résultats

La gestion foncière à Louga s'inscrit dans le cadre général des politiques de décentralisation opérées depuis plusieurs décennies au Sénégal. Les pratiques locales sont interrogées, en mettant en exergue les menaces spécifiques de nature à perturber la qualité des réponses des autorités locales dans le domaine du foncier.

2.1. La gestion foncière dans le contexte de la décentralisation au Sénégal

Dans le contexte des politiques de décentralisation au Sénégal, la gestion foncière implique une multitude d'acteurs dont les principaux demeurent, sans conteste, l'État et les collectivités territoriales.

2.1.1. L'État : un acteur de premier plan dans la gestion foncière

Au Sénégal, l'État est l'acteur principal de la gestion foncière. Il contrôle et régule les opérations foncières, avec pour mission de garantir et d'assurer l'accès au foncier aux citoyens, et cela, sans discrimination. J-Y. Kiettyetta, E. B. Koffi et M. Kouma (2023, p. 88) soulignent que : « Les États Africains, pour intervenir, s'appuient sur un arsenal de dispositions réglementaires en définissant à la fois les domaines, les cadres juridique et administratif, et les outils techniques opératoires, etc. ».

Dès l'indépendance du pays en 1960, l'État s'est attribué le monopole de la gestion foncière. La loi sur le domaine national adoptée en 1964 permet à l'État sénégalais de contrôler 95% des terres du territoire national et d'être ainsi le maître du sol. La maîtrise du sol est fondamentale dans les politiques publiques de développement. Cette maîtrise du sol a été renforcée avec l'adoption des lois n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'État et n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique. La mainmise sur le sol, en particulier sur le sol urbain, a permis à l'État d'asseoir une politique foncière et immobilière en vue de faciliter l'accès aux logements pour le plus grand nombre de citoyens. Cependant, au milieu des années 1990, l'État a transféré une partie de ses compétences dans la gestion foncière aux collectivités territoriales dans le but de promouvoir une gestion locale de proximité.

2.1.2. Les collectivités territoriales au service d'une gestion foncière de proximité

Avec le processus de décentralisation engagé depuis plus d'une trentaine d'années au Sénégal, l'on observe une forte implication des collectivités territoriales en matière de gestion foncière. L'État dans sa volonté de rapprocher l'administration centrale aux administrés, a procédé à une série de réformes dont la plus importante date de 1996¹ : celle-ci a consacré aux collectivités territoriales de vastes responsabilités, notamment dans le domaine de la gestion et de l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national, de l'urbanisme, de l'habitat. C'est ce qu'illustrent les propos suivants : « En impliquant les collectivités décentralisées à des niveaux d'intervention divers, les textes relatifs au transfert des compétences de l'État proclament le pouvoir d'intervention de ces dernières en matière domaniale et foncière » (J-Y. Kiettyetta, E. B. Koffi et M. Kouma (2023, p. 116).

En 2013, une réforme supplémentaire, communément appelée « l'Acte III de la décentralisation » a entrepris « d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable »². Cette réforme a nécessité l'adoption d'un nouveau Code général des Collectivités territoriales³ qui a abrogé et remplacé les lois prévues par la réforme de 1996. D'après l'article

¹ Cf. les lois n°96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant respectivement sur le Code des collectivités locales et sur le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

² Exposé des motifs de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales.

³ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales.

premier de ce nouveau code, les collectivités locales de la République sont le département et la commune, et sont dotés de compétences diverses en matière domaniale et foncière. Les compétences de la commune se résument ainsi⁴ :

- « les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du périmètre communal, sous réserve des exceptions prévues par la loi ;
- le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements ;
- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ».

2.2. Les pratiques de gestion foncière dans la commune de Louga

À l'instar de toutes les collectivités territoriales au Sénégal, la gestion foncière dans la commune de Louga est assurée par le Conseil municipal, élu pour cinq (5) ans au suffrage universel direct. Le Conseil Municipal est l'organe délibérant de la commune. L'article 81 du Code général des collectivités locales de 2013, précise que le Maire et ses adjoints constituent l'organe exécutif de la commune. Comment cette instance met-elle en œuvre ses compétences en matière de gestion foncière ?

2.2.1. Le lotissement comme principale opération de gestion foncière

Selon J-Y. Kiettyetta, E. B. Koffi et M. Kouma (2023, p.120), « les actions des collectivités territoriales, pour être visibles dans le domaine foncier, passent par des opérations de lotissements et d'offres de parcelles de terrain ». La commune de Louga a l'obligation de produire des terrains destinés à l'habitation à la demande de la population locale. Pour ce faire, elle procède au lotissement. Il est « l'opération ayant pour effet l'aménagement, l'équipement et la division en lots d'une ou plusieurs propriétés foncières pour la vente ou la mutation à titre gratuit ou la location ».⁵ L'initiative d'une opération de lotissement émane du Conseil municipal suite à la réception des dossiers de demande des populations locales. Ces dossiers sont transmis au receveur des domaines pour instruction. Le conseil municipal procède, dès lors, à l'identification de l'assiette foncière pouvant abriter le projet de lotissement. Dans une collectivité locale, un lotissement peut être effectué sur trois domaines : le domaine privé de la collectivité, le domaine privé de l'État et le domaine national⁶.

Si l'initiative d'effectuer un lotissement revient à la Municipalité, la réalisation de cette opération nécessite l'obtention d'une autorisation délivrée par le Ministre chargé de l'Urbanisme. Après l'obtention d'une autorisation de lotir, la commune sollicite l'intervention des services techniques déconcentrés concernés comme l'Urbanisme, le Cadastre et les Domaines pour la matérialisation du projet de lotissement. Selon A. Yapi-Diahou, A. Ouattara et R.Y. Ndahoule (2023, p. 37), « les lotissements sont menés selon des procédures codifiées, qui mobilisent une multitude d'instances administratives, techniques et économiques, dans le cadre des politiques d'aménagement urbain

⁴ Cf. Chapitre II de la loi 2013 en son article 81.

⁵ Article 41 de la loi n°2008-43 du 20 août 2008 portant code de l'Urbanisme.

⁶ En ce qui concerne les projets ou opérations initiés sur le domaine privé de l'État et sur le domaine national par une collectivité locale, il importe de se référer aux articles 294 à 295 et 300 à 303 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales.

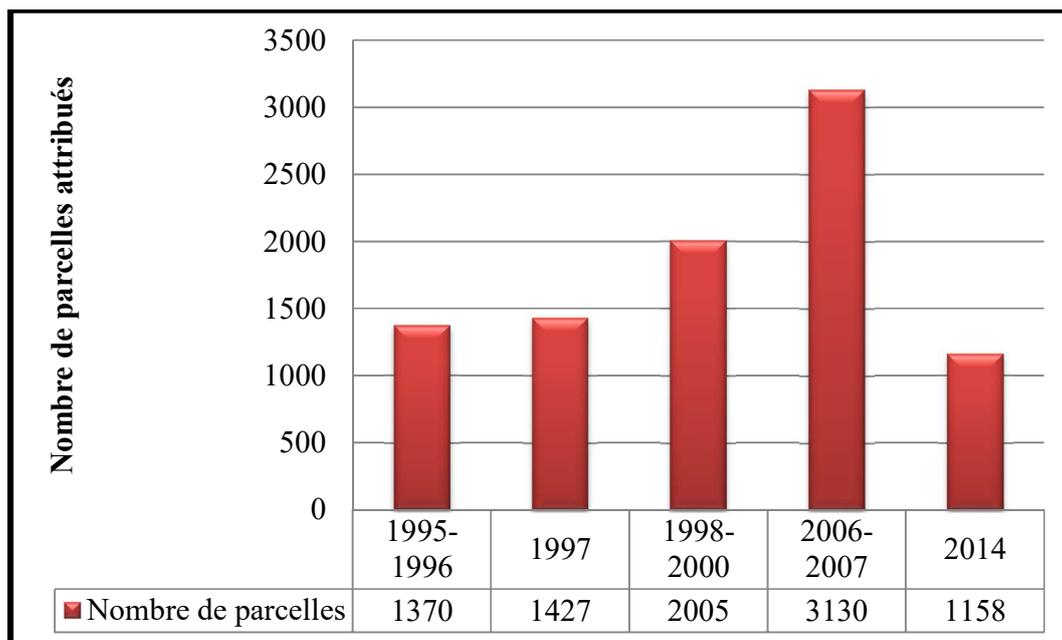
définies par les États ». À cet effet, une commission chargée de la distribution des parcelles loties est mise en place. Sa composition est fixée par le décret n° 96-1130 (art. 8). Cette commission présidée par le Maire, comprend le receveur des domaines, le chef du service de l'urbanisme, le chef du service du cadastre, le conseiller municipal chargé des affaires domaniales, le délégué du quartier abritant le lotissement et le Préfet. Le procès-verbal d'attribution de cette commission donne lieu, après approbation du Préfet, à des baux établis par le service des domaines et approuvés par le Gouverneur de région (Toure et al., 2013).

Si les critères d'attribution varient d'une commune à une autre, à Louga, selon les responsables de la Mairie, seul peut-être attributaire d'une parcelle, un habitant de la commune n'ayant pas bénéficié des lotissements précédents.

2.2.2. Les opérations de lotissement dans la commune de Louga : entre permanences et ruptures

De 1990 à nos jours, la commune de Louga a initié un grand nombre de programmes de lotissement pour répondre à la demande considérable de terrains. Le tableau 1 montre cependant des périodes plus ou moins fastes dans la production foncière.

Graphique 1 : Évolution de la production foncière dans la Commune de Louga de 1995 à 2014



Source : Services du Cadastre et de l'Urbanisme, 2017.

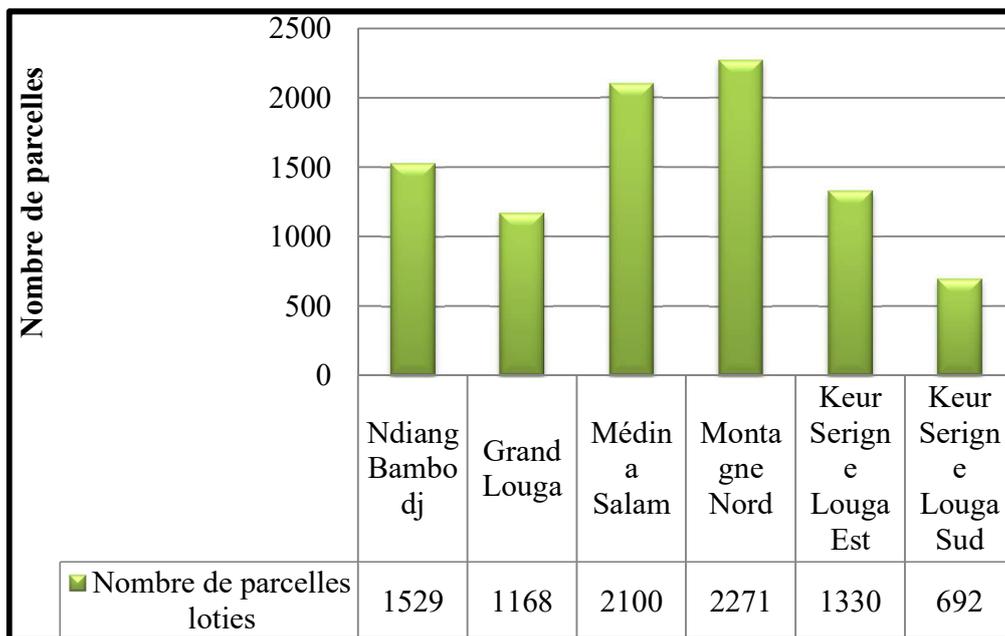
La production foncière a connu une nette évolution depuis les années 1990. Ainsi de 1995 à 2007, la production de terrains s'inscrivait dans une tendance à la hausse. Démarrée avec près de 1400 parcelles, elle a atteint son paroxysme entre 2006 à 2007 avec au total 3130 parcelles loties. Cette hausse de la production foncière s'expliquait, entre autres, par le dynamisme du marché foncier à une époque où le prix d'un terrain de 150 m² oscillait entre 10 et 15 millions de Francs CFA. La courbe d'évolution de la production foncière marque cependant des interruptions importantes. La première se situe entre 2000 et 2005 où aucun lotissement administratif officiel n'a été fait. Les

autorités locales de l'époque ont justifié ce coup d'arrêt quinquennal par l'indisponibilité de réserves foncières pouvant accueillir des projets de lotissement malgré la forte demande enregistrée par l'administration municipale. Les demandes des populations étaient nombreuses au niveau de la Mairie. Cela a suscité des réactions pour dénoncer ce que la population a qualifié de « magouille foncière ». De 2008 à 2013 également, il n'y a pas eu de lotissement. Les derniers lotissements ont été réalisés en 2014 et demeurent relativement modestes avec un cumul de 1158 parcelles loties. C'est dire que depuis 2015, l'arrêt des opérations est acté et durable.

2.2.3. L'extension ou la distribution spatiale des pratiques de gestion foncière : entre opérations de lotissement, de recasement et de régularisation des quartiers spontanés et périphériques

Il s'agit d'examiner, ici, les lieux où sont intervenus les opérations et les modalités. La plupart des lotissements intervenus de 2006 à 2007 puis en 2014, ont été effectués au niveau des quartiers périphériques de la commune. Ces lotissements ont beaucoup contribué à l'élargissement du périmètre communal. À ces lotissements s'ajoutent des opérations de recasement et de régularisation au niveau des quartiers irréguliers. Le graphique 2 illustre les lotissements réalisés dans les différents quartiers de la commune de Louga.

Graphique 2 : Les lotissements effectués au niveau des différents quartiers de Louga



Source : Cadastre et Urbanisme, 2017.

Plusieurs périodes peuvent être considérées, avec des lotissements d'envergures variées. Durant la période 1995-1996, les lotissements de Ndiang Bambo dj (970 parcelles), de Montagne extension et Ndiang Khoulé extension avec respectivement 200 parcelles pour chacun ont vu le

jour. En 1997, les lotissements sont intervenus au niveau des quartiers de Montagne Nord (CEMT 417 parcelles), Ndiang Bambodji extension (559 parcelles), Keur Serigne Louga Est et Keur Serigne Louga Sud avec respectivement 262 et 189 parcelles.

Dans la période de 1998-2000, deux opérations de lotissement de grande envergure ont été effectuées dans les quartiers de Montagne Nord (route de Kébé Deut) et Grand Louga (Keur Baye Djily I et Keur Baye Djily II) : le nombre de parcelles attribuées se chiffre respectivement à 1085 et 920 parcelles.

La reprise des opérations intervenue entre 2006 et 2007 a concerné Grand Louga (Lycée), Montagne Nord (CEMT), Keur Serigne Louga Est (Route de Ritté Diaw), Santhiaba Nord (Médina Salam), Keur Serigne Louga Est (SERAS) et Keur Serigne Louga Sud (TIRPANO).

Enfin, en 2014, les lotissements de Médina Salam ont démarré et se sont déroulés sur trois phases : Médina Salam I, II et III.

L'analyse du graphique 2 montre que tous les lotissements réalisés ces dernières années, se sont situés dans les quartiers périphériques de la commune. En effet, ces quartiers sont devenus le lieu de prédilection de l'habitat spontané. C'est ainsi que les autorités locales ont essayé à travers ces lotissements d'anticiper sur l'occupation anarchique de l'espace. Le quartier de Santhiaba Nord où se trouvent les sous-quartiers de Ndiang Bambodji, Grand Louga et Médina Salam, a abrité la majeure partie des opérations de lotissement dont le cumul est de 4797 parcelles loties. Ensuite, nous avons le quartier de Montagne Nord avec 2271 parcelles loties.

Par ailleurs, et toujours dans la période récente de production foncière, l'ensemble des lotissements initiés par la commune ont été effectués sur le Domaine National et dans une moindre mesure sur le Domaine de l'État, car l'assiette foncière de la commune est épuisée depuis longtemps. Ce qui nécessite au préalable un transfert pour que la commune puisse en bénéficier. À titre d'exemple, les terrains du domaine national sis dans les communes peuvent être immatriculés au nom de l'État et affectés aux communes en cas de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs⁷. Mais la loi précise que la propriété des terrains immatriculés reste à l'État dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines. Autrement dit, ces terrains doivent être désaffectés du domaine national, transférés, par immatriculation, dans le domaine privé de l'État (ou d'une collectivité), avant d'être attribués.⁸ Quelles sont les contraintes observées, qu'il importe d'aborder dans la revue des pratiques de gestion des terres dans la commune de Louga ?

2.3. Les contraintes inhérentes à la gestion foncière à Louga

La gestion foncière dans la commune de Louga se heurte à des contraintes d'ordre spatial, juridique et coutumier, d'une part, et l'émergence du marché foncier informel avec le chevauchement des responsabilités des acteurs concernés et les pratiques illicites d'autre part. Mais les populations locales dénoncent les pratiques clientélistes dans l'attribution des parcelles loties car cette ambiguïté dans la définition des critères d'attribution donne une grande marge de manœuvre aux autorités locales de mettre en avant des considérations d'ordre politique.

⁷ Article 301 de la loi n° 2013-10, op.cit.

⁸ A. ROCHEGUDE et C. PLANCON, 2009, Décentralisation, Foncier et Acteurs locaux, Fiche pays Sénégal, p 9.

2.3.1. Les contraintes spatiales, juridiques et coutumières

La gestion foncière dans la commune de Louga se heurte à des contraintes spatiales, juridiques et coutumières.

Au plan spatial, le résultat de l'ensemble des actions nombreuses et combinées de lotissements et actions associées, est que la commune dont la superficie était de 1800 hectares, fixée par l'arrêté n°7840 du 2 novembre 1954, s'est considérablement élargie à la suite des installations massives des populations. Les extensions urbaines ont franchi les limites du territoire communal entraînant un empiètement sur les terroirs des villages environnants. Aujourd'hui, le périmètre communal projeté s'étend sur une superficie d'environ 3035,25 hectares, soit une extension de 75%. Ainsi la commune de Louga, composée principalement de 12 quartiers, ne cesse de s'agrandir sous l'effet des lotissements et opérations assimilées, initiées sous la pression des demandes incessantes de terrains à bâtir.

Les réserves foncières de la commune, épuisées en raison de la dynamique spatiale actuelle sur les espaces de la commune de Nguidilé, font émerger des sources de conflits entre les deux collectivités locales : en effet la situation accentue la concurrence pour le contrôle de l'espace, comme le montre J-L. Piermay (2007, p. 19) en ces termes :

« Entre communes urbaines et communautés rurales voisines, la concurrence s'intensifie sur la question foncière. Les communes urbaines, dont les territoires ont souvent été délimités de manière étreinte, sont confrontées aux besoins de place grandissants de l'agglomération et de ses infrastructures. Plus puissantes politiquement, elles cherchent à élargir leurs périmètres en mettant en avant une logique fonctionnelle, mais elles se heurtent à une autre logique, de nature identitaire, fondée sur l'autochtonie, qui est exprimée par les communautés rurales voisines. Il en résulte de part et d'autre des stratégies de chevauchement ou de marquage des limites administratives communes, limites devenant ainsi de véritables frontières entre pouvoirs territoriaux concurrents ».

S'agissant des contraintes juridiques, celles-ci sont issues de l'avènement de la décentralisation. Avec l'adoption de la loi de 1996, portant transfert de compétences aux collectivités locales, la donne a profondément changé. Ainsi, la gestion des terres périurbaines dites « rurales » n'est plus une exclusivité des communes urbaines ; les communautés rurales peuvent, désormais, légalement s'opposer à l'extension des villes sur leurs territoires (Diakhaté, 2007). Aussi l'extension de la commune de Louga n'est-elle possible que sur les terres de la commune de Nguidilé alors que pour l'instant, alors qu'il n'y a aucune politique d'intercommunalité entre les deux collectivités locales. Face à l'immense besoin d'espaces de Louga, la commune de Nguidilé peut-elle se réserver le droit de refuser à cette commune d'importance régionale la création d'un cadre intercommunal de coopération/développement ?⁹

Quand bien même, la commune de Nguidilé accepterait ce partenariat dans le but de faciliter le développement spatial de la commune de Louga, elle serait en bute à une autre contrainte : celles-ci relèvent des « coutumes ». Rappelons que, les terres agricoles sont celles qui supportent en grande partie la production foncière et immobilière dans la périphérie urbaine. Les paysans considèrent ces terres périphériques comme leur patrimoine, ne pouvant souffrir de cession, même au prix de

⁹ M-M. DIAKHATE, 2007, « Des limites intra-urbaines aux frontières de la ville de Saint-Louis, contribution à la cartographie diachronique des évolutions spatiales de l'implantation française à nos jours », in PIERMAY.J-L et SARR. Ch. (dir.), *La ville sénégalaise, une invention aux frontières du monde*, Paris, édition Karthala, p. 99-118.

leur sang. L'exemple le plus patent est celui des lotissements périphériques de Médina Salam : les propriétaires des champs ont opposé un refus catégorique ayant entravé le bon déroulement du projet.

3. Une gestion foncière locale rendue difficile par la prédominance du marché informel et les agissements de certains acteurs

Depuis l'avènement de la décentralisation, la gestion foncière est du ressort des autorités locales mais l'État central y veille par l'intermédiaire de ses services déconcentrés (Domaines, Cadastre, Urbanisme, etc.). L'État semble respecter l'idée selon laquelle « ce n'est pas nécessairement la vocation de l'État de gérer le foncier mais c'est le rôle de l'État de poser des règles du jeu et de les faire respecter » (E. Le Roy, 1991, p.334). Comme dans toutes les communes sénégalaises, l'influence des chefs coutumiers et religieux est grande dans ce secteur. Face à l'augmentation des enjeux urbains, on assiste à la mobilisation des réseaux familiaux, confrériques et ethniques qui constituent maintenant des recours privilégiés dans l'accès au foncier. La présence de ces intermédiaires, jugés efficaces, a pour conséquence de pousser une bonne partie des ménages à emprunter la voie informelle, compliquant davantage la gestion foncière locale.

Les pratiques peu transparentes de certains acteurs ajoutent aux difficultés dans la gestion des terres. Entre bradage et spoliation du foncier, l'insécurité foncière est une réalité dans la commune de Louga. Toutes les réserves foncières de la commune ont été loties et la distribution des terrains se faisait suivant une logique clientéliste et marchande. De plus, certaines grandes rues ont été morcelées et attribuées de façon illégale, soit à l'insu ou avec la complicité des autorités. Pour exemple, en 2008, un conflit foncier a opposé la Mairie et un promoteur privé, à propos de l'attribution de la bande de terre considérée comme la plus grande réserve foncière de la commune. Ce conflit a ressurgi en 2010, à la faveur du démarrage des travaux sur le site : le propriétaire privé était en effet pourvu de tous les documents officiels en violation de l'esprit et des textes qui ont institué ce poumon vert¹⁰ ». Le site dont il a été question, est situé entre les quartiers de Santhiaba Nord, Santhiaba Sud et le quartier Grand Louga (photo 1). Il est considéré comme le « *poumon vert* » de la ville de Louga et s'étend sur près de deux (2) kilomètres de long et cent (100) mètres de large, soit une superficie estimée à 8 ha. Le site a été aménagé en 1982 dans le cadre du Programme spécial des fêtes tournantes de l'indépendance qui nécessitait des opérations de déguerpissement pour cause d'utilité publique. À cet effet, cent cinquante (150) familles ont été délogées et recasées dans les quartiers d'Artillerie et de Keur Serigne Louga. L'attribution de cet immense patrimoine foncier à une seule personne avait provoqué la colère des lougatois qui peinent à acquérir un terrain et du conseil municipal d'alors.

¹⁰ B.M. SARR, 2011, Louga, mainmise sur la dernière réserve foncière communale, Lagazette.sn

Photo 1 : Le site de la bande de terre en question

Source : MBAYE. B, le 21/04/2016.

Un second exemple montre la récurrence de ce type de faits. En 2018, une rue située dans le quartier de Grand Louga a été illégalement attribuée à un homme d'affaires (Photo 2). D'après nos sources, cette rue a été attribuée à l'homme d'affaires par l'un des services techniques en charge de la gestion foncière. Le délit a été mis en lumière lorsque l'attributaire a introduit une demande d'autorisation de construire. En définitive, la procédure a été immédiatement arrêtée.

Ces pratiques sont très courantes dans les villes africaines. Elles sont qualifiées de « détournement de l'espace ¹¹ ». Le détournement de l'espace s'explique par un phénomène très répandu dans les villes africaines : la corruption. Selon J-L Piermay (1986, p.27), « ... la corruption est possible à toutes les échelles de la société et peu réprimée. Mais elle n'est possible qu'à ceux qui détiennent une parcelle de pouvoir, et proportionnellement à celle-ci. La corruption et toutes les formes de détournement profitent avant tout aux plus puissants ».

Un dernier cas de figure illustre le clientélisme dans l'attribution des parcelles loties. Les ambiguïtés dans la définition des critères d'attribution donnent une grande marge de manœuvre aux autorités locales. C'est souvent qu'elles mettent en avant des considérations d'ordre politique. Il importe de noter qu'une fois le lotissement effectué, la commune procède à la distribution des parcelles aux bénéficiaires. La distribution des parcelles est faite par une commission dirigée par le Maire, comme le précise l'article 301 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 suivant : « La commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements est présidée par le maire. La

¹¹ J-L. Piermay, 1986, Le détournement de l'espace. Corruption et Stratégies de détournement dans les pratiques foncières en Afrique Centrale, in Politique africaine, n°21, p. 22-36.

composition des membres de cette commission est fixée par décret. Les décisions de la commission font l'objet d'un acte portant attribution de parcelles aux affectataires. Cet acte est soumis à l'approbation du représentant de l'État ».

Les potentiels bénéficiaires introduisent une demande auprès du secrétariat de la Mairie. L'accord est soumis à deux critères : être un habitant de la commune et ne pas être bénéficiaire d'une parcelle dans les lotissements antérieurs. L'on observe cependant un manquement à ces règles, au profit d'autres logiques jugées clientélistes, partisans ou électoralistes. Les propos suivants de ce jeune lougatois, illustrent cette réalité : « À Louga, ce sont les politiciens qui accaparent les terrains lors des lotissements au détriment des ayant droits pour les redistribuer à leurs militants. J'ai introduit plus de quatre fois des demandes pour obtenir un terrain mais je n'ai rien obtenu jusqu'à présent ». D'autres témoignages dont celui des femmes de la Médina, indexent les discours des candidats aux postes politiques municipaux : « l'un d'entre eux nous avait dit en 2024, que si nous votions pour lui, une fois élu à la tête de la Municipalité, il réglerait nos problèmes en nous attribuant des terrains dans les lotissements de Médina Salam ».

Par conséquent, ces deux critères ne suffisent plus pour être bénéficiaire d'un terrain au niveau des lotissements. D'où l'importance des réseaux sociaux et politiques qui sont actuellement considérés comme la voie la mieux indiquée pour l'accès au sol urbain.

La prééminence du marché informel dans les processus d'acquisition foncière et immobilière et la multiplication des acteurs favorisent amplement les pratiques corruptives, d'ailleurs observées dans tous les secteurs d'activités. Cela compromet gravement la gestion foncière qui est devenue de plus en plus contraignante et difficile à l'échelle locale, voire nationale. Bref, dans la commune de Louga, la gestion foncière est complexe et compliquée pour les raisons suivantes¹² :

- Absence de documents de planification ;
- Absence de plans d'ensemble authentique des lotissements ;
- Le problème de mise à jour des documents après modifications ;
- Enfin, le développement du marché de l'informel.

La photo 2 illustre le dysfonctionnement de la gestion foncière à Louga.

¹² Entretien du 18/04/2018 avec M. MANE, l'actuel directeur du Service Régional de l'Urbanisme de Louga.

Photo 2 : Une rue attribuée dans le quartier de Grand Louga

Source : MBAYE B, le 18/04/2018.

Cette photo est celle de la rue attribuée à un homme d'affaires. Cette attribution a provoqué la colère et l'indignation des habitants du quartier. De ce fait, ces habitants, notamment les jeunes ont mis le tableau (photo 2) pour alerter l'opinion publique sur un éventuel achat ou vente de ce patrimoine commun qu'est la rue. Selon Fabrice Ripoll et Vincent Veschambre (2006, p.301), c'est un moyen pour « exprimer une revendication d'appropriation dans un espace donné, et à éviter le recours permanent à la force ». Cette situation illustre parfaitement les pratiques obscures et illégales dans la gestion foncière locale.

4. Discussion

Le présent article porte sur les pratiques de gestion foncière et leurs limites, dans la commune de Louga au Sénégal. Ressources documentaires, entretiens et enquêtes permettent d'alimenter la réflexion. Elle met en exergue le contexte national de la gestion foncière, les pratiques de gestion locales à Louga et les contraintes de cette gestion de proximité. Les résultats de l'étude font émerger les rôles déterminants de deux acteurs institutionnels, l'État et les collectivités territoriales. Ces institutions occupent une place de choix, complémentaire, dans la gestion foncière : le contexte de la décentralisation des pouvoirs publics les y disposent, avec des compétences accrues et diversifiées. Le rôle de la commune de Louga en matière de gestion foncière est avéré. Ce rôle des collectivités territoriales dans la gestion des ressources naturelles, et en particulier sur le foncier est attesté par un certain nombre de travaux scientifiques (J-Y. Kiettyetta, E. B. Koffi et M. Kouma, 2023 ; M. Kouma, 2021 ; Nd. F. Mar et G. Magrin, 2008 ; B. Mbaye, 2019, etc.).

Toutefois, malgré les compétences dévolues aux collectivités territoriales, l'État, par le biais de ses services techniques déconcentrés semble tenir un rôle de premier plan dans la gestion foncière, car

les terrains du domaine national situés en zones urbaines sont tenus par les communes en cogestion avec les services techniques de l'État.

Les résultats de l'étude révèlent également l'existence de contraintes majeures qui ont plus ou moins entravé la gestion foncière dans la commune de Louga. Ces contraintes sont d'ordre spatial, juridique et coutumier, auxquelles il faut ajouter la prédominance du marché foncier informel dans les procédures d'acquisition de terrains. Cette situation est confirmée par les travaux de (A. Yapi-Diahou, M. Kouma, M. Zongo et S. Koudougou, 2023), mais qui semblent mettre l'accent sur la nature et les modes de régulation des conflits fonciers et ceux de (A. Kailou Djibo, 2022 ; M. Koné et J-P. Chauveau, 1998) qui ont étudié les pratiques locales et les procédures en déphasage avec les normes officielles.

Cependant, au regard de l'ensemble des problèmes soulevés dans cette étude, il est primordial de procéder à une réforme foncière. Elle devrait concerner, notamment, la loi sur le domaine national qui est en déphasage avec l'évolution de la décentralisation d'une part, et en décalage d'autre part, avec les représentations coutumières sur le foncier qui constituent souvent des facteurs de blocage dans les opérations de lotissement. Il est aussi urgent de bien définir et de délimiter de manière claire les rôles et les compétences de l'ensemble des services techniques déconcentrés intervenant dans la gestion foncière afin d'éviter des conflits de compétence.

Conclusion

Dans les collectivités territoriales du Sénégal, la gestion foncière est au cœur des préoccupations des autorités locales, car elle revêt un intérêt majeur et des enjeux multiples. Dans la commune de Louga, la gestion foncière en tant que compétence dévolue au Conseil municipal, implique aussi l'intervention des services étatiques dans les opérations de lotissement. Ces opérations se heurtent souvent au déficit de réserves foncières, à la réticence des propriétaires coutumiers et des autorités de la commune voisine de Nguidilé. D'où la nécessité d'un partenariat intercommunal entre les deux collectivités afin de vaincre au moins ces contraintes d'ordre multiples. En guise de perspective de recherche, cette question semble pertinente : quelles réformes pour une meilleure gestion foncière dans les collectivités territoriales ?

Références bibliographiques

- KAILOU DJIBO Abdou, 2022, « La gouvernance foncière à l'aune de la décentralisation dans la ville de Zinder au Niger », in *African and Mediterranean Journal of Architecture and Urbanism*, p. 83-94.
- KIETTYETTA Jean-Yves, KOFFI Emile Brou et KOUMA Mamadou, 2023, « L'État, les collectivités territoriales et la terre », in YAPI-DIAHOU A, (dir.) *Terre en Capitales, Les capitales d'Afrique de l'Ouest face au défi foncier : Abidjan, Bamako et Ouagadougou*, Paris, Paari, p. 85-125.
- KONE Mariatou et CHAUVEAU Jean-Pierre, 1998, « Décentralisation de la gestion foncière et "Petits Reçus" : Pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest-Ivoirien », in *Bulletin de l'APAD*, N° 16, p. 1-24.
- KOUMA Mamadou, 2021, « Décentralisation et gestion foncière en périphérie de Bamako : l'exemple du village de Binabougou », in BERTRAND M, (dir.) *Une Afrique des convoitises foncières. Regards croisés depuis le Mali*, PUM, Toulouse, p. 213-230.
- MAR Ndeye Fatou et MAGRIN Géraud, 2008, « Peut-on décentraliser des ressources naturelles stratégiques ? L'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal) », in *Mondes en développement*, 2008/1 n° 141, p.47-61. <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-1-page-47.htm>
- MBAYE Babacar, 2019, *Croissance urbaine, production foncière et immobilière dans la ville de Louga (Nord-ouest du Sénégal)*, Thèse de doctorat de géographie, Saint Louis, Université Gaston Berger, 313 p.
- ROCHEGUDE Alain et PLANCON Caroline, 2009, *Décentralisation, Foncier et Acteurs locaux*, Fiche pays Sénégal, 9 p.
- TOURE Oussouby, BA Cheikh Oumar, DIEYE Abdoulaye, FALL Mame Ounéta et SECK Sidy Mohamed, 2013, *Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Sénégal (CAGF)*, Banque Mondiale, Rapport final, 97 p.
- ZEITOUN Franck, 2015, *Le droit immobilier au Sénégal*, Paris, l'Harmattan, 282 p.
- YAPI-DIAHOU Alphonse, KOUMA Mamadou, ZONGO Mahamadou et KOUDOUGOU Saydou, 2023, « Les crises et conflits fonciers : Nature et lieux, enjeux et modes de régulation », in YAPI-DIAHOU A, (dir.) *Terre en Capitales, Les capitales d'Afrique de l'Ouest face au défi foncier : Abidjan, Bamako et Ouagadougou*, Paris, Paari, p. 169-213.
- YAPI-DIAHOU Alphonse, OUATTARA Ardjouma et NDAHOULE Rémi Yao, 2023, « Les fondements des politiques foncières : permanences et ruptures », in YAPI-DIAHOU A, (dir.) *Terre en Capitales, Les capitales d'Afrique de l'Ouest face au défi foncier : Abidjan, Bamako et Ouagadougou*, Paris, Paari, p. 23-60.