

**LA NOUVELLE COUTUME URBAINE
ÉVOLUTION COMPARÉE DES FILIÈRES COUTUMIÈRES DE LA GESTION
FONCIÈRE URBAINE DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

Projet de recherche

Novembre 2001 – janvier 2003

Le cas de Dakar, Sénégal

Auteur :

Rasmus PRECHT

Université Paris 7 – Denis Diderot

Laboratoire SEDET

rasmus.precht@gmx.de

1. Quel est le rôle actuel et quelle est la place qu'occupent les formes néo-coutumières de production et de gestion foncière ?

1.1. Définition des termes utilisés

La coutume foncière pratiquée avant l'arrivée des colonisateurs

Comme dans beaucoup de sociétés traditionnelles Ouest africaines, pour les Wolof, une des principales ethnies de l'actuel Sénégal, la terre était vue comme un don des dieux, ce qui justifie sa sacralité et en fait ainsi un objet de culte. Elle ne pouvait être appropriée *individuellement*, dans le sens occidental. Les modes d'accès au sol s'opéraient par les procédés du feu et de la hache, comme l'explique Mamadou Niang :

« Le premier occupant (Lamane) est maître de la terre ayant délimité le premier son espace par le feu. Ce premier acte fonde le droit éminent qui n'est pas un droit individuel mais un droit communautaire appartenant à une lignée (famille). Le deuxième procédé par lequel les Wolof accèdent à la terre est le droit de hache (Semin en wolof). Il s'agit d'un droit d'usage concédé par le premier occupant à un exploitant (titulaire du droit de hache) » (Niang 1996, 7).

Le « *maître de la terre* » était un responsable parental qui gérait les terres familiales, restant ainsi indivis et inaliénables. Pour autant, le droit de la hache fut un droit héréditaire stable, soit un droit d'usage sur le sol pouvant se transmettre aux héritiers s'ils continuaient de payer certaines redevances annuelles au maître de la terre. Par redevances, on entend une série de prestations obligatoires sous forme de cadeaux. Dans ce système traditionnel, la vente était donc exclue, mais pas le don dans le cadre de transmission par voie d'héritage (Niang 1996, 7).

La presqu'île du Cap-Vert, actuelle implantation de l'agglomération de Dakar, était depuis la fin du 17^e siècle peuplée par les Lébou, un sous-groupe apparenté aux Wolof. Ils vivaient en villages, leurs principales activités étant la pêche et l'agriculture. En 1801, les

Lébou prirent leur indépendance du royaume du Cayor et s'organisèrent en république dirigée par un Serigne, chef suprême détenant le pouvoir religieux, politique et militaire. Dans ces fonctions, il était assisté par trois ministres chargés du peuple, du culte et de l'économie ainsi que par deux assemblées de notables, les « *Diambours* ».

La terre appartenait à l'ensemble de la communauté. Chaque famille, en fonction de sa taille, disposait d'un lot qui lui était affecté et dont elle pouvait jouir de la propriété absolue. Les autorités politiques n'exerçaient sur ces terres familiales aucun droit, les frais de gestion de l'Etat lébou étant assurés par des lots spécialement affectés à cet usage, et qui pouvaient d'ailleurs au besoin, être en partie redistribués.

Dans cette société, la terre fait partie des relations économiques et sociales entre les individus et la société et il n'existe aucune distinction entre les aspects économiques et sociaux de ces relations (M'Baye 1996, 9-10). Cette conception du mode de gestion foncière des terres de l'agglomération par les Lébou va constituer une dualité conflictuelle avec le système foncier occidental, instauré par les colonisateurs. Ce système sépare les relations économiques et sociales et considère la terre comme un bien et un facteur de production. La confrontation des deux systèmes fonciers, droit coutumier et droit moderne, s'est perpétuée avec la politique foncière répressive des gouvernements du Sénégal indépendant.

Filière coutumière

Le système coutumier traditionnel ne connaît pas de vente de terrains. Dans les zones urbaines du Sénégal, le système coutumier au sens strict du terme n'est plus en vigueur, excepté dans certaines enclaves comme les villages traditionnels de l'agglomération dakaroise¹. Les autorités traditionnelles - notamment le chef suprême de la confrérie religieuse des Lébou, le Khalife Général des Layènes², installé dans le village de Cambérène, et les Djarafs, chefs des autres villages³ - ont refusé de reconnaître la loi de 1964 supprimant les droits fonciers coutumiers. Ils ont poursuivi les attributions foncières supervisées par les notables et le *cadi*⁴ dans les villages traditionnels de l'agglomération. En 1970, un arrêté⁵ accordait un régime particulier aux quartiers dits *villages traditionnels* pour aplanir les différends entre l'Etat et les propriétaires terriens lébou. Le noyau central reste non immatriculé, donc domaine national. Y vivent, sur des grandes parcelles, un nombre élevé de personnes attachées à la concession familiale. Il y est pratiqué, jusqu'à ce jour, une gestion foncière coutumière (M'Baye 1996, 29). La zone périphérique du village présente une mosaïque de terrains à statuts fonciers différents (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 16). Mais le système coutumier peut varier d'un village à l'autre. Le sol de Cambérène, siège du Khalife Général des Layènes, est géré par celui-ci, et cet état de fait est accepté par la population villageoise. Le Khalife s'est manifesté jusqu'à présent en tant que principal opposant à l'immatriculation de l'occupation des terres de « *son* » village dans le cadre d'un programme de régularisation foncière (Wehrmann 1999, 5).

¹ Aujourd'hui il existe une dizaine de ces villages traditionnels dans les départements de Dakar et Pikine-Guediawaye. On distingue dans la banlieue occidentale de Dakar, les villages traditionnels de Ouakam, N'gor et Yoff ; dans la banlieue orientale Cambérène, Hann-Pêcheur, Thiaroye-sur-Mer, Yembeul, Keur Massar, Malika et Mbao. Les villages traditionnels sont très répandus dans le Département de Rufisque (cf. M'Baye 1996, 22 ; Ndiaye 1991, 23).

² La majorité des Lébou appartient à cette confrérie fondée vers la fin du 19e siècle par SEYDIMA LIMAMOULAYE (M'Baye 1996, 22 ; Mbow 1992, 102).

³ Le Djaraf assume officiellement la fonction de Chef du village à l'instar des villages ruraux (Mbow 1992, 110).

⁴ tribunal musulman

⁵ Arrêté n° 6228 du 26 mai 1970

1.2. Quelle est la place et l'ampleur des pratiques néo-coutumières dans les zones urbaines et sub-urbaines ?

1.2.1. Pouvez-vous opérer une distinction entre les filières néo-coutumières et les autres filières informelles de production foncière ? Sur quelle base faites-vous cette distinction ?

Filière néo-coutumière

Dès qu'une vente monétaire de terrains par les propriétaires coutumiers est réalisée, la logique néo-coutumière apparaît. La filière néo-coutumière à Dakar intègre tous les acteurs et toutes les pratiques qui se revendiquent directement ou indirectement de la coutume foncière originelle. Les ventes de terres coutumières à grande échelle ont commencé dans les années précédant la loi sur le domaine national de 1964 (M'Baye 1996, 29). À cause de leur ignorance des « *arcanes de la procédure administrative* » (Fall 1986, 124), de nombreux propriétaires lébou ont préféré céder leurs terres à des individus habitués à se confronter à l'administration. D'où les prix bas qui déclenchaient un « *land rush* » (Gaye 1992, 104) : les aspirants propriétaires dakarois, dont des spéculateurs fonciers, ont saisi cette « *chance inespérée* » et acheté des terrains aux Lébou (Vernière 1973, 111). Pour la plus grande partie de ces ventes, il s'agissait de transactions non autorisées par l'administration puisqu'il n'existait pas de titres de propriété⁶. Ces transactions foncières concernaient majoritairement les terrains non immatriculés, mais dans une moindre mesure aussi, le domaine de l'Etat ainsi que des titres fonciers privés (Ndiaye 1991, annexe)⁷.

Ce « *land rush* » constitue l'origine d'une spéculation foncière dans le cadre d'un marché foncier informel très dynamique jusqu'à ce jour (M'Baye 1996, 29), marquant ainsi l'amorce d'un système foncier néo-coutumier. La vente de terres par les propriétaires coutumiers se poursuit jusqu'à présent et constitue le principal accès des pauvres au sol urbain.

Filière informelle

La distinction entre « *néo-coutumier* » et « *informel* » est difficile à saisir du fait qu'un quelconque acteur foncier peut justifier de ses liens avec la propriété coutumière, comme l'exprime Ciré Sall, ancien Directeur des Domaines : « *il existe ceux qui appliquent la coutume parce que ça les arrange* »⁸.

La personne qui a acheté un terrain au propriétaire coutumier, ou dans le cas de revente, auprès d'un spéculateur de la première génération, n'opère plus dans la logique coutumière. Mais dans la logique d'un droit non écrit, le terrain lui appartient puisqu'il l'a acheté et payé (dans une transaction en présence de témoins). Étant donné qu'il a obtenu la

⁶ Cela ne s'applique pas dans le cas où le propriétaire coutumier avait réussi à immatriculer le terrain à son nom. Il est ainsi devenu propriétaire selon le droit moderne écrit. La revendication coutumière devient obsolète, sauf dans le cas où le propriétaire coutumier qui avait vendu le terrain pour la première fois n'y avait pas le droit au sein de sa famille, et que cette dernière remette en cause l'aliénation de son patrimoine par un membre familial.

⁷ Dans le cas des terrains faisant partie du domaine de l'Etat, les transactions foncières illicites concernent souvent des zones où est prévue l'installation des infrastructures publiques ou des sites grevés de servitudes (d'emprises d'autoroute, de lignes à haute tension) ou impropres à l'habitation, par exemple quand il s'agit des zones inondables.

⁸ Lors d'un entretien le 18 mars 2002.

parcelle de la part du précédent propriétaire, il est désormais le nouveau propriétaire. Cette propriété ne se fonde pas sur l'immatriculation formelle de son nom, mais sur une propriété qui remonte au système coutumier. Le nouveau propriétaire rentre, si on veut, dans le système néo-coutumier dont la propriété est indirectement justifiée par l'ancienne propriété coutumière.

Outre l'achat « *correct* » d'un terrain auprès d'un propriétaire coutumier, il existe des cas où des « *aventuriers* » revendent des terres dont ils sont devenus « *propriétaires* » en les usurpant afin d'en tirer une rente (Fall 1986, 133). Dans le cas où ce propriétaire auto-déclaré se revendique de la coutume, il se sert de la coutume comme prétexte pour faire des affaires. Sans justification coutumière indirecte, une telle transaction peut être considérée illégale et intègre une logique davantage informelle que néo-coutumière. Mais le cas devient plus compliqué si l'« *aventurier* » se réjouit de la protection informelle d'un Lébou qui l'a aidé à obtenir la terre (Fall 1986, 133). Ne se retrouve-t-il pas aussi dans une logique néo-coutumière ?

Il existe des cas dont la justification ne relève pas de la propriété coutumière. Citons par exemple le cas d'un maire d'une Commune d'Arrondissement⁹ : il fait lotir et met en vente des parcelles sans l'accord de l'Etat, ou depuis la décentralisation, de la Commune. Il s'agit là d'une pratique informelle sans justification coutumière. On connaît également le cas des lotisseurs clandestins sur des terrains immatriculés au nom d'un propriétaire privé (titres fonciers privés), lébou ou non lébou. La carte de Pikine Irrégulier montre bien que dans la zone couverte par des quartiers irréguliers se trouvent des titres fonciers. Par conséquent, des lotissements réguliers et irréguliers coexistent, par exemple à Wakhinane dans la zone de Pikine Irrégulier, ou encore à Grand Yoff, notamment dans le quartier d'Arafat (Ndiaye 1991, annexe). Cette pratique de lotissement clandestin relève alors d'une filière informelle de production foncière sans avoir nécessairement de liens avec la coutume.

1.2.2. Quelle part de la population urbaine et de la surface de la ville est aujourd'hui concernée par ces formes néo-coutumières de production foncière ?

Une telle distinction demeure théorique face à la réalité de la pratique. La Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT) ne distingue que deux catégories de propriétaires fonciers : « *les réguliers et les irréguliers. Les réguliers occupent légalement leur terrain et sont détenteurs de titre foncier, permis d'occuper ou de bail emphytéotique. Les irréguliers s'installent sans l'obtention d'une autorisation administrative préalable* » (MUAT-DUA 2001, 54). Sur cette base, la DUA ne connaît que deux formes d'habitats : régulier¹⁰ et irrégulier. Il paraît donc impossible de faire une distinction entre les zones d'origine néo-coutumière et celles d'origine

⁹ Les Communes d'Arrondissement ont été créées dans le cadre de la politique de décentralisation (www.l.cyg.sn/safefod/htm « La décentralisation au Sénégal »). Dans chacun des trois Départements de la Région de Dakar se trouvent une ou plusieurs Communes (ou Villes). Département Dakar : Commune de Dakar ; Département de Pikine : Commune de Pikine et Commune de Guédiawaye ; Département de Rufisque : Ville de Rufisque. Chaque ville est découpée en plusieurs Communes d'Arrondissement. Le découpage des limitations de ses entités n'a pas été bien conçu : les Communes d'Arrondissements ne sont pas économiquement viables et ainsi n'ont pas assez de recettes pour effectuer des investissements.

¹⁰ L'Habitat régulier est reparti en trois sous catégories : immeubles, habitat planifié, et habitat individuel type villa.

plutôt informelle¹¹. Mais il existe une distinction dans la catégorie « *irrégulier* » entre « *habitat spontané* »¹² et « *type villageois* ». Les villages traditionnels sont classés par les autorités urbaines comme « *quartiers informels* » à cause de leur statut foncier majoritairement irrégulier et des mêmes insuffisances d'équipement et d'infrastructures que l'on trouve dans les quartiers irréguliers¹³. Dans les deux cas, l'installation des habitations a été faite sans l'obtention d'une autorisation administrative préalable.

Les données disponibles couvrent alors l'habitat issu des pratiques « *informelles* » et non pas « *néo-coutumières* ». Pour déterminer si l'origine d'un quartier informel relève plutôt des pratiques informelles ou s'il y a un lien à la propriété coutumière, il faudrait mener une enquête sur la formation de tous les quartiers classés informels (sauf les villages traditionnels où le cas est clair). Une telle enquête exigerait une équipe qui interrogerait jusqu'aux ménages. L'étude la plus récente se fonde sur le dernier recensement de 1988¹⁴, qui a servi dans la programmation d'une nouvelle politique de restructuration et régularisation foncière (Ndiaye 1991). Mais l'objet de l'étude étant la proposition de mesures pour l'absorption de l'habitat spontané, l'angle ne portait pas sur les auteurs de ces quartiers ni sur leurs pratiques. Le rapport de Ndiaye fait surtout l'inventaire des quartiers à habitat spontané en décrivant les localités, le nombre respectif d'habitants, la destination de la zone, la nature juridique et le mode d'appropriation. Ce dernier constitue le seul indicateur postérieur à l'occupation pour avoir une idée des pratiques à l'origine du quartier : les occupations suite aux ventes illégales sur des terrains du domaine national proche d'un village traditionnel peuvent généralement être considérées d'origine néo-coutumière.

Dans ce qui suit, la référence aux données informelles sera justifiée par la définition du système néo-coutumier intégrant non seulement les pratiques coutumières et formelles, mais aussi les pratiques populaires informelles.

1.2.3. Quelle proportion de la population urbaine a eu, dans le passé, accès au sol par les filières néo-coutumières ? Sur quelle surface de la ville ces filières ont-elles opéré ?

L'émergence des premiers habitats spontanés s'est faite entre quartiers lotis et villages traditionnels aux alentours de la ville coloniale dans la période de l'entre-deux guerres. Ainsi les villages péricentraux comme Ouakam, Yoff, Ngor et Hann ont été intégrés dans la ville. À partir de 1950, pour alléger les quartiers mal structurés ou trop denses, une couronne de cités et de lotissements autour de la ville planifiée a été aménagée. Pour pouvoir réaliser ces cités, il fallait libérer des espaces de l'habitat spontané. En opérant la politique de « *déguerpissement* »¹⁵, les habitants de l'habitat spontané ont été déplacés vers Pikine, ville-

¹¹ La carte la plus récente « Utilisation des sols en 2001 » (MUAT-DUA 2001) reflète cette typologie appliquée par les autorités urbaines. Elle montre la répartition de seulement deux types d'habitat dans l'agglomération de Dakar : Habitat régulier et Habitat spontané/villageois. Une carte plus ancienne différencie au moins entre « principaux anciens villages lébou » dont la fondation remonte à l'époque pré-coloniale, et « espaces urbanisés illégaux non régularisés » dont l'origine est récente (Atlas du Sénégal 2000, 51).

¹² Au Sénégal, le terme « habitat spontané » est défini comme « tous les logements qui n'ont pas été construits par l'Etat ou par des sociétés immobilières privées, sans considération de la situation juridique des terrains sur lesquels ils ont été édifiés » (Sidibe 1990, 28).

¹³ Dans la pratique, ils sont souvent regroupés dans la catégorie « habitat spontané » ce qui paraît difficile, étant donné qu'ils ont tous précédé la création de Dakar et ont évolué selon un système d'habitat traditionnel. En fait, ils constituent la première forme d'habitat non planifié selon la méthode occidentale (Precht 2001, 26).

¹⁴ Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1988.

¹⁵ Le déguerpissement désigne, dans le contexte sénégalais, les opérations menées par les pouvoirs publics pour libérer les terrains irrégulièrement occupés (Thioye 2000, 77). La politique de déguerpissement à grande échelle a engendré des coûts socio-économiques élevés. Elle n'a pas donné les effets escomptés : « (...) un bidonville

satellite créée par les autorités urbaines à partir de 1952 à 12 km à l'est de la ville. Pikine est devenue « *l'éponge de l'urbanisme de bulldozer* » (Dubresson 2000, 50)¹⁶ au même titre que Guediawaye à partir de 1970, un espace avoisinant. Ces lotissements administratifs n'ont pas suffi à loger tous les « *déguerpis* » et les migrants ruraux. Par conséquent, de nombreux quartiers irréguliers se sont développés dans l'extension de Pikine, appelées Pikine Irrégulier (Vernière 1973, 107-110). L'implantation incontrôlée des populations en quête d'un terrain abordable pour construire s'est surtout faite au-delà des limites Est de la zone urbaine, de part et d'autre de l'axe Thiaroye - Yeumbeul - Malika (Ndiaye 1991, 4)¹⁷. L'occupation est partie du village traditionnel Thiaroye qui a été absorbé et intégré.

Faute d'une véritable distinction, les chiffres sur l'habitat informel donnent une idée de l'ampleur de la filière néo-coutumière dans le passé. Entre 1965 et 1972, la population des quartiers informels de Dakar a augmenté de 45% (World Bank 2002, 6-7). Entre 1982 et 1987 par exemple, 91% de la production totale de logement, ont été réalisés par la filière informelle (Gaye 1992, 107), et on peut donc supposer qu'une grande partie relève des pratiques néo-coutumières. En 2001, près de 900 000 habitants sur environ 2 500 000 (36%) de l'agglomération dakaroise¹⁸ sont concernés par l'habitat informel, ce qui inclue « *habitat spontané* » et « *type villageois* » (MUAT-DUA 2001, 70). En 2001, l'habitat spontané a représenté près de 22%, le type villageois environ 16% de la surface de l'agglomération dakaroise occupée par l'habitat, ce qui donne un total de 38% d'informel.¹⁹

1.2.4. Peut-on considérer que les terrains pour loger les pauvres sont produits principalement par les filières néo-coutumières ?

Depuis l'indépendance, le secteur immobilier formel n'a jamais pu satisfaire la demande. Le secteur privé formel ne s'intéresse pas aux formes de production foncière destinées aux bas revenus puisque « *la recherche du profit y prime sur les considérations d'ordre social* » (M'Baye 1996, 64). Les lotissements publics comme les programmes Parcelles Assainies et

supprimé en un endroit réapparaît toujours dans un autre, souvent dans les mêmes formes et avec la même ampleur » (Ndiaye 1991, 19).

¹⁶ Pikine et Guediawaye sont situés autour des Niayes. Quelques zones sont frappées d'inondations régulières en hiver. En 1998, l'ensemble de Pikine-Guediawaye atteignait 1.045.000 habitants, constituant l'entité urbaine la plus peuplée au Sénégal (Dubresson 2000, 48).

¹⁷ La partie du Plan Directeur d'Urbanisme de 1967 classée « zone rurale » avec règlement spécifique qui a pu servir de zones d'opérations d'habitat pour les premières années du nouveau Plan d'Urbanisme et où l'administration avait pu faire jouer plus facilement la loi sur le Domaine National, a été largement consommée par les populations échappant au contrôle des pouvoirs publics. « Le Plan d'Urbanisme de Dakar 2001 qui couvrait Dakar, Pikine et une partie du Département de Rufisque, a vu le phénomène s'amplifier, pour finalement devenir un problème majeur pour l'urbanisation de la Région de Dakar » (MUAT-DUA 2001, 56).

¹⁸ L'agglomération dakaroise coïncide avec la Région de Dakar, constituée des trois Départements, Dakar, Pikine et Rufisque.

¹⁹ Presque 90% des quartiers irréguliers et plus de 42% des villages traditionnels de l'agglomération sont concentrés dans le Département de Pikine. 35% des villages traditionnels se trouvent dans le Département de Rufisque, le Département le plus rural de la Région de Dakar (MUAT-DUA 2001, 68-70). Les réserves foncières dans l'emprise des villages péricentraux étant devenues rares et chères, les champs des villages périphériques au front de l'urbanisation à l'est de Pikine Irrégulier constituent le principal lieu de production de parcelles en cours (GITEC 1998, Annexe C, 2 ; Wehrmann 1999, 4). Les extensions irrégulières les plus dynamiques se développent autour des villages traditionnels Keur Massar et Malika, et, dans une moindre mesure, aux alentours de Rufisque où se trouvent les plus grandes réserves foncières de la Région. L'ancien quartier spontané de Keur Mbaye Fall, implanté sur les anciens champs du village Thiaroye et situé en partie le long de l'autoroute Dakar-Thiès, constitue un bon exemple d'un site qui s'est densifié jusqu'au point de la saturation sur une dizaine d'années. Il est aujourd'hui complètement intégré dans la zone urbanisée.

ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) sont hors de portée des plus pauvres, et quantitativement insuffisants. Dans ces « *lotissements administratifs* » comme celui de Parcelles Assainies à Malika, l'Etat joue le rôle de promoteur de terrains aménagés et équipés par ses soins. Ils sont beaucoup moins chers que ceux des opérateurs privés, mais l'accès reste fort délicat du fait du manque de transparence dans les attributions (M'Baye 1996, 65). Ces parcelles équipées sont subventionnées par les pouvoirs publics afin de les rendre financièrement plus abordables aux groupes de population à bas revenu. Mais des fonctionnaires spéculateurs chargés de leur attribution rachètent des parcelles produites dans les lotissements de l'Etat (ou des Communes) pour les revendre au prix du marché aux clients de leurs choix, encaissant ainsi les bénéfices réalisés grâce à la différence des deux prix. Ces *maîtres de la terre* sont souvent des descendants ou des parents des autorités coutumières, et sont maintenant motivés par le gain monétaire considérable (Mertins, Popp et Wehrmann 1998, 37). Ce phénomène, déjà légion depuis les programmes de logements sociaux des sociétés immobilières publiques comme la SICAP, se poursuit à présent dans le cadre de la décentralisation²⁰ (voir plus bas).

Selon une étude du gouvernement, l'habitat planifié produit entre 1976 et 1988 par les promoteurs publics et privés²¹ n'a pu couvrir que 7% des besoins globaux issus de la croissance démographique (Ndiaye 1991, 15). En 2000, cet écart énorme entre une demande très forte et une offre très limitée persistait sur le marché du logement formel : la demande avoisinait les 25 000 unités par an, alors que l'offre stagnait autour de 1 500 unités produites par les Sociétés d'aménagement foncier et immobilier, publiques ainsi que privées (MUAT-DUA 2001, 67). Les 1 500 unités ne couvrent donc que 6% de la demande. Face à cette faiblesse de la filière formelle, la filière néo-coutumière constitue aujourd'hui le principal fournisseur de terrains à bâtir dans la Région de Dakar.

1.2.5. Pouvez-vous estimer – si possible quantitativement - dans quelle mesure le système néo-coutumier répond à la demande de terrain pour l'habitat des plus pauvres (les 20% de la population urbaine ayant les plus bas revenus)? Si vous ne pouvez l'estimer, expliquez brièvement pourquoi.

Pour les 20% de la population urbaine ayant les plus bas revenus, le système néo-coutumier constitue sans doute le seul accès au sol urbain.

Pour 1.2.4. et 1.2.5., voir aussi 2.2.5. (plus de détails).

²⁰ Ainsi, le procédé utilisé pour l'attribution des parcelles d'un lotissement communal à Ngor a provoqué des protestations de l'association des jeunes COPECS du village (*Le Soleil*, 20 novembre 2001).

²¹ Cela inclut les programmes de logements sociaux ainsi que de parcelles assainies. L'opération des Parcelles Assainies de Cambéréne, démarrée en 1973, marquait un changement dans la politique de l'habitat : l'objectif était de fournir 14 000 parcelles viabilisées, mais il fut plus tard revu à la baisse (10.500 parcelles). L'idée de base du projet était de faire accéder les classes les plus démunies au logement. Mais les « parcelles assainies » n'ont pu résoudre le problème. Le nombre insuffisant de parcelles produit et l'acquisition des parcelles par des couches plus aisées constituaient un problème, ce qui a amené à un glissement social du quartier de Parcelles Assainies. En outre, le taux de subvention était trop élevé pour permettre la répliquabilité à grande échelle (Sidibe 1990, 11).

2. Comment fonctionne le système néo-coutumier ?

2.1. Quels acteurs animent les filières coutumières et néo-coutumières de gestion foncière et comment les définir et les caractériser ?

Les acteurs animant les filières coutumières et néo-coutumières de gestion foncière peuvent être regroupés selon la phase à partir de laquelle ils interviennent dans l'activité de ces filières.

I. La production néo-coutumière de parcelles

Le lotisseur

Il s'agit, soit du propriétaire coutumier Lébou qui morcelle ou fait morceler une partie de ces tenures foncières familiales, soit d'un propriétaire de « *deuxième génération* » qui a acheté la terre auprès du Lébou.

Le géomètre

Le propriétaire du terrain (ou son mandataire) fait souvent appel à un géomètre d'occasion ou agrégé pour le morcellement du terrain. Le géomètre se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle.

Les sociétés prestataires de services

Dans le cas de lotissements municipaux, elles sont payées en parcelles pour l'aménagement.

II. La commercialisation des parcelles

Le revendeur-spéculateur

Mis à part les lotisseurs qui font commercialiser les nouvelles parcelles, il y a des propriétaires d'impenses qui revendent leurs terrains. Ainsi tout le monde peut être vendeur, même le nouvel arrivé qui construit sa maison, ou qui met en vente une partie de sa parcelle obtenue auprès du lotisseur.

L'intermédiaire/courtier

Souvent, la commercialisation des parcelles n'est pas assurée par le lotisseur (ou le revendeur) lui-même. Il fait agir un ou plusieurs démarcheurs courtiers dont la mission est de trouver de personnes en quête d'un terrain à bâtir. Généralement, des vieux tacherons en retraite reconvertis dans ce métier cherchent leurs clients dans les quartiers de Dakar, dans les usines et d'autres lieux fréquentés. Le courtier reçoit 5-10% du prix de la parcelle qu'il a « *commercialisée* » pour le compte de son « *employeur* » ; ou il lui est donné une parcelle pour toutes les dix parcelles vendues (Gaye 1992, 103). Dans le cas de revente d'une parcelle à l'intérieur d'un quartier informel établi, le courtier reçoit une commission de la part du vendeur qui s'élève entre 5 et 10% du montant global de la transaction (M'Baye 1996, 68).

Les garants

- chef de quartier

- représentant Groupement d'Intérêt Economique (GIE)
- autorités de la police, de la gendarmerie
- maire

Chaque intéressé fait venir deux témoins. En outre, le Chef de quartier et les notables du quartier dans lequel s'intègre le nouveau lotissement jouent les rôles de garants. Depuis l'amorce de la nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané (cf. 3.3.2.), un nouveau garant a fait son apparition : le Groupement d'Intérêt Economique (GIE), mis en place sur l'initiative du maître d'ouvrage de ces opérations pour assurer la participation des populations à la restructuration et la régularisation foncière de leur quartier, notamment le recouvrement des coûts de l'opération. De part son statut de répondant du programme au niveau du quartier, le GIE bénéficie d'une très grande crédibilité (M'Baye 1996, 67). Dans les quartiers faisant l'objet de l'étude de M'Baye²², le GIE prend une part active dans les transactions et le cachet du GIE fait foi sur les actes de vente, ce qui laisse croire à certaines personnes que les transactions foncières sont acceptées et reconnues par l'administration de l'Etat. A la fin de la procédure, une « *légitimation juridique* » de l'acte de vente est assurée par les autorités de la police, de la gendarmerie ou de la mairie, et, depuis peu, aussi par les élus locaux, qui certifient conforme les signatures des acteurs de la transaction

Les acquéreurs

- « *économiquement faibles* », en règle générale analphabètes, émigrants des villages, « *squatters* »
- intellectuels, souvent plus nantis que les vendeurs
- émigrés vivant en Europe ou aux Etats-Unis

2.2. Quels sont les nouveaux modes opératoires et les réalisations des acteurs coutumiers et néo-coutumiers ?

Cette question sera abordée sous les angles suivants :

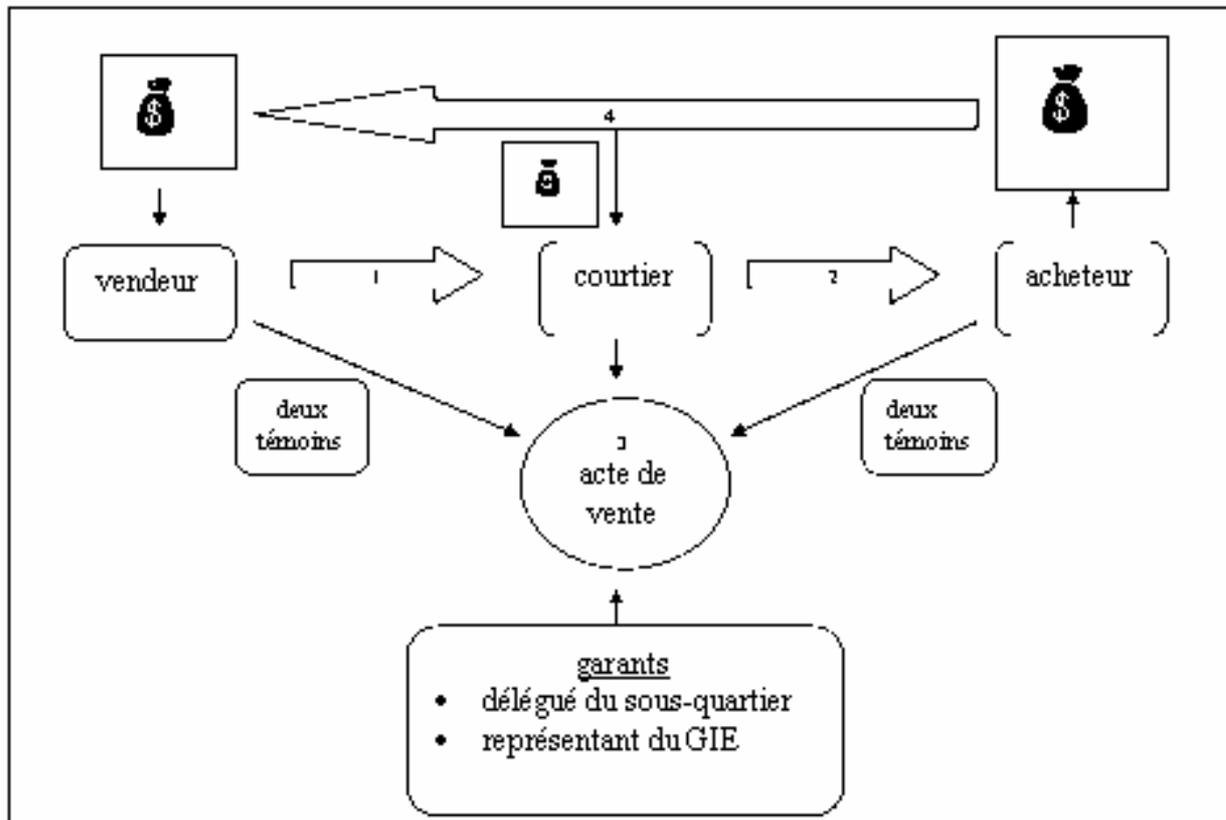
2.2.1. Quels rapports entretiennent acteurs coutumiers et les pouvoirs publics à l'échelle de la ville et à celle du quartier ? En particulier, comment les acteurs néo-coutumiers participent à la prise de décision (officiellement et en dehors d'un cadre officiel) ? Comment ces rapports ont-ils évolué ?

Cf. 5.1. ; 3.3.3.

2.2.2. Dans quelle mesure les techniques et les procédures de gestion néo-coutumière du sol sont-elles compatibles avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics (Etat et collectivités locales) ?

²² L'étude de M'Baye analyse les zones irrégulières de Sam Sam I, Sam Sam III et Dalifort, toutes localisées à Pikine et issues des lotissements coutumiers.

La transaction foncière dans la filière néo-coutumière



(Graphique : Rasmus Precht)

Compatibilité des techniques et procédures de gestion foncière néo-coutumière avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics

Les techniques et procédures de la filière néo-coutumière sont compatibles avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics (État et collectivités locales) dans la mesure où elles empruntent aux procédures officielles et ainsi s'en rapprochent. Les pratiques néo-coutumières peuvent ainsi être intégrées dans la gestion foncière formelle. Cela est illustré par les exemples suivants.

Pendant toute la période de déguerpissement, la survie de lotissements néo-coutumiers comme celui de Wakhinane de Pikine Irrégulier a été possible grâce à sa compatibilité avec certaines normes d'urbanisme. Un lotissement néo-coutumier bien fait rend sa régularisation facile et moins coûteuse, ce qui facilite son intégration au tissu urbain. Ainsi, il peut constituer une alternative aux procédures lourdes des lotissements administratifs.

Dans le cadre du programme de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, les actes de vente sous seing privé, preuves des ventes (illicites) des terrains, sont reconnus lors du recensement foncier visant l'identification des bénéficiaires de l'opération (Voigt-Moritz 1991, 7). Grâce à l'existence d'un document fondé sur le droit écrit,

le quartier d'origine néo-coutumier peut alors être régularisé et ensuite intégré dans la ville légale.

Quant au Chef de quartier, ses fonctions sont assez particulières. Le Chef de quartier représente le passeur entre deux composantes de la filière néo-coutumière : il agit pour le formel - pour le compte de l'Etat - et pour l'informel. D'une part, il représente le pouvoir public, d'autre part, il représente aux yeux des habitants l'organisation traditionnelle du quartier à l'instar du chef de village. Souvent il est le chef du premier ménage qui s'y est installé ou son fils. Jusqu'en 1983, la fonction de chef de quartier se transmettait héréditairement. Depuis 1983, les chefs de quartier sont nommés par le Ministre de l'Intérieur sur proposition des Maires des Communes, ce qui a beaucoup politisé cette fonction. Selon la taille du quartier, il peut y avoir plusieurs chefs de quartier. Seuls ceux reconnus par le Ministre sont indemnisés : il s'agit des Délégués de quartier. Ils constituent donc le dernier maillon de la hiérarchie administrative du Ministère de l'Intérieur dans les zones urbaines au Sénégal (GITEC 1997, 74-75).

Outre sa responsabilité pour les affaires concernant la vie sociale dans le quartier, le chef de quartier joue un rôle clef dans la filière foncière néo-coutumière. Il se porte garant de l'acte de vente, intervient en tant que médiateur dans les litiges, et il vend des terrains en son nom ou en tant que courtier entre vendeur et acquéreur en mettant en valeur son réseau de connaissance. Dans les cas de litiges, par exemple quand la même parcelle est vendue à plusieurs acquéreurs, il intervient afin de résoudre le conflit. Ayant été garant d'une des deux transactions, il convoque une rencontre avec les témoins dans la maison du vendeur malhonnête et l'oblige à rembourser l'acquéreur qui a payé le prix le plus bas ou à lui affecter une autre parcelle (Gaye 1992, 103). Le chef de quartier assure ainsi une certaine gestion foncière de proximité, qui allège la charge de travail du tribunal, qui est d'ailleurs toujours débordé et, par conséquent, lent. En ce qui concerne son intervention dans les litiges, elle paraît donc compatible avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics.

2.2.3. La reconnaissance formelle de la revendication ou du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics est-elle susceptible d'améliorer la gestion urbaine en général et la mise en œuvre des programmes de logement et d'équipement en particulier ? À quelles conditions ?

Au Sénégal, il n'y a pas de reconnaissance formelle de la revendication ou du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics. Au contraire, il est supprimé par la loi de 1964. Comme je l'explique plus bas, il y a certes une reconnaissance a posteriori à travers la restructuration/régularisation des quartiers spontanés. Et il y a une reconnaissance indirecte et surtout sélective dans les cas où le pouvoir public doit négocier avec les Lebou quant à l'usage d'un terrain revendiqué par ceux-ci sur la base de la propriété foncière néo-coutumière. Mais la vente de terrains non immatriculés (=domaine national) n'est pas directement reconnue.

Pour tout cela, voir 3.3.2. et 3.3.4. et 4.1.2.

2.2.4. Dans quelle mesure et comment les acteurs néo-coutumiers réinterprètent-ils les procédures formelles/officielles de production et de gestion foncière ?

Le morcellement de la zone est fait par un géomètre d'occasion ou agrégé. Le géomètre se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle. Depuis le début des activités foncières néo-coutumières, le géomètre joue un rôle stratégique dans la formation du futur quartier, car il est connu et reconnu, puisqu'il a accès aux outils techniques et réglementaires

de l'urbanisme : il connaît le dernier Plan d'Urbanisme de Détail de la zone à morceler, ce qui est utile afin de savoir jusqu'où peut s'étendre le lotissement. Traditionnellement, le géomètre cherche un « *compromis satisfaisant entre les desiderata de son client et ce qu'il connaît des règlements de construction* » (Osmont 1984, 92). L'avantage de faire exécuter les travaux par un géomètre est que le quartier disposera d'une trame régulière. Dans le passé, les quartiers irréguliers, dont la trame a respecté un minimum de règles d'urbanisme, notamment le dégagement des voies, ont eu des meilleures chances d'être maintenus (M'Baye 1996, 24). Si l'occupation du site se passe d'une façon anarchique, s'il n'y a pas d'espaces réservés aux rues et équipements publics, car le souci du propriétaire est de pouvoir loger le maximum de ménages possibles et réaliser le maximum de profit, le risque de déguerpissement se trouve être plus grand. Dans ce cas, l'ignorance des règles d'urbanisme est à l'origine de la promiscuité et de l'insalubrité qui va caractériser le futur quartier (Sidibe 1990, 30). Depuis la formation de Pikine Irrégulier à partir des années 1960, on observe ce phénomène de lotissements pseudo-professionnels qui conduit à une occupation quasi-coordonnée (Vernière 1973, 122).

Voir aussi 3.2.1.1.

2.2.5. Peut-on considérer que les acteurs néo-coutumiers se sont adaptés aux nouvelles conditions économiques et sociales nées de la globalisation de l'économie, et qui se traduisent, dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne par diminution des revenus des ménages - en particulier des revenus réguliers - et par un affaiblissement général des administrations ?

La globalisation de l'économie est à l'origine de l'affaiblissement des ressources des ménages et des administrations au Sénégal et a fortement influencé la capacité de l'Etat de produire des logements et des parcelles aménagées. Cela a rendu la filière néo-coutumière plus importante.

Des ressources financières publiques insuffisantes

L'Etat s'est toujours engagé dans le secteur immobilier au travers de sociétés publiques comme la SICAP et SN/HLM (lancées dans les années 1950-60) ou encore l'HAMO et la SCAT-URBAM à partir des années 1980. Mais l'avènement de ces structures n'a pas permis, et ce malgré les efforts déployés, d'améliorer considérablement le sort des populations les plus économiquement vulnérables (M'Baye 1996, 48). L'échec du programme de logements sociaux est dû, en partie, au choc pétrolier. Intervenu au début des années 1970, ce dernier a entraîné le renchérissement des coûts de construction et a ainsi compromis le programme. Dès lors, ces sociétés ne sont plus en mesure d'offrir à la majorité de la population des logements décents ou des parcelles équipées, ce qui a contribué à l'agrandissement du fossé entre pauvres et nantis dans la ville. Outre le choc pétrolier, la politique d'ajustement structurel, imposée par la Banque mondiale et le FMI à partir des années 1980, a aggravé l'affaiblissement des ressources de l'Etat disponibles pour le développement urbain et l'habitat (Osmont 1995).

Nouvelles conditions économiques et sociales nées de l'ajustement structurel

Résultant également de la nouvelle politique d'austérité prescrite par les IFIs, la dévaluation du Franc CFA en 1994 a entraîné une hausse des prix des principaux produits de consommation courante, qui se traduit par la diminution des revenus réels des ménages. Auparavant, la catégorie des ménages à revenus moyens (soit 25% des ménages de la Région de Dakar) pouvait théoriquement accéder aux logements sociaux produits par SN/HLM et

HAMO. Mais compte tenu des bouleversements économiques découlant de la dévaluation du Franc CFA, leur pourcentage « *s'est rétréci comme une peau de chagrin* » (M'Baye 1996, 54). Selon les institutions financières, comme la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS), les familles déclarées « *non solvables* » sont devenues plus nombreuses.

Même si le secteur formel produisait un plus grand nombre de logements, pour presque 3/4 des ménages, les coûts à payer et le salaire net minimum exigé pour accéder au logement planifié « *très économique* » seraient toujours trop onéreux, comme le montre une étude de M'Baye réalisée en 1996 faisant référence aux Programmes Promoteurs Financés par la Banque de l'Habitat du Sénégal–BHS (M'Baye 1996, 51). Il en est de même pour les deux projets actuels de production de terrains équipés, Parcelles Assainies à Malika et la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de Mbao²³. En outre, le candidat à l'achat d'une parcelle ou d'un logement formel doit franchir un parcours administratif aussi fastidieux que celui du lotisseur : la demande d'acquisition implique la constitution d'un dossier administratif très long à élaborer.

En général, on observe donc une inadéquation entre les programmes de logements, les parcelles planifiées et les faibles niveaux de revenus, ce qui renforce l'exclusion de la population la plus pauvre de cette filière de production de l'habitat et entraîne une sélection ségrégationniste dans ce secteur formel.

La migration internationale a également un impact sur la filière néo-coutumière, en faisant apparaître un nouveau groupe de clientèle :

La filière foncière néo-coutumière étant fortement influencée par la demande, il faut noter l'évolution du profil des acquéreurs de terrains. Jusqu'au milieu des années 1980, il s'agissait surtout des « *économiquement faibles* » : analphabètes en règle générale, émigrants des villages à l'intérieur du pays ou des ménages urbains pauvres cherchant à échapper à la surdensification des bidonvilles et des quartiers populaires centraux. Faute de ressources et contraints de bâtir la parcelle progressivement, à partir d'une baraque, ils peuvent être considérés comme « *squatters* ».

Avec la mise en œuvre à partir de 1986 de la nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers spontanés, la clientèle des parcelles néo-coutumières s'est beaucoup diversifiée. Des intellectuels, souvent plus nantis que les vendeurs, n'hésitent plus à acheter dans des quartiers d'occupation irrégulière, où ils « *attendent sagement la fin du processus de régularisation foncière pour faire la mutation à leur nom* » (M'Baye 1996, 44). Selon l'étude de M'Baye en 1996, un acquéreur sur trois était émigré, vivant en Europe ou aux Etats-Unis. Ces investisseurs émigrés font intervenir à leur place des parents en tant qu'intermédiaires qui se chargent de rechercher des terrains à vendre pour la construction des maisons ou d'immeubles à mettre en location. Cela a amené l'émergence des cabinets de courtiers qui gèrent les intérêts de ces nouveaux maîtres de biens fonciers et immobiliers vivant à l'étranger (Tall 2000).

Cette nouvelle clientèle ne trouve pas facilement des terrains à sa convenance sur le marché formel. La majorité des clients de ce marché préfère la filière néo-coutumière pour des raisons de simplicité des procédures de transaction. Cependant, une partie de cette clientèle achète dans l'informel à cause de sa méconnaissance des créneaux officiels d'accès à la propriété²⁴. La présence de ces nouveaux acquéreurs (ou de leurs mandataires) qui

²³ Les terrains équipés dans la ZAC sont principalement destinés aux Coopératives d'Habitat.

²⁴ 15% de l'échantillon de l'étude réalisée par M'Baye (1996, 44).

disposent souvent de moyens importants, accroît la concurrence et met davantage à l'écart les *économiquement faibles*. Ces derniers sont alors contraints de chercher leurs terrains loin des bassins d'emplois, dans les zones périphériques contrôlées par les propriétaires néo-coutumiers, où d'autres ne veulent pas s'installer.

3. Comment le système néo-coutumier de la gestion foncière évolue-t-il et s'adapte-t-il au changement ?

3.1. Quelles sont les conditions d'émergence d'une nouvelle coutume urbaine ?

Quels sont les facteurs politiques, économiques et culturels qui ont contribué à la perpétuation ou à la re-émergence des revendications coutumières en matière de gestion foncière urbaine ? En particulier :

3.1.1. Dans quelle mesure la mise en œuvre des politiques de décentralisation influence-t-elle la production foncière urbaine ?

Dans le cadre de la politique de décentralisation mise en œuvre depuis 1996²⁵, l'Etat a transféré aux collectivités locales certaines compétences, entre autres dans la gestion et l'utilisation du domaine de l'Etat et du domaine national ainsi que dans l'urbanisme et l'habitat (PDM 2001, 5). Les Communes détiennent désormais le droit d'élaborer leurs propres documents de planification et de réaliser des lotissements.²⁶

Au cours des dernières années, des incidents ont montré qu'il s'agit d'une décentralisation « *mal faite* », c'est-à-dire d'un transfert de certaines compétences seulement, mais non d'un transfert suffisant, ni des ressources financières, ni du patrimoine de l'Etat. La faiblesse des ressources financières des collectivités locales a mené les élus locaux à mettre en œuvre des stratégies de lotissement et d'aliénation (Thioye 2000, 74) afin de générer des ressources pour leur Collectivité locale (et dans certains cas aussi pour leur propre compte). Ces activités ont engendré de nombreux conflits impliquant les Maires de Communes, les

²⁵ Loi 96-07 du 22 Mars 1996

²⁶ Une opération d'aménagement foncier en vue de créer un lotissement peut être effectuée, tout en respectant les prévisions du plan d'urbanisme, sur un terrain de propriété privé (titre foncier privé) ou du domaine de l'Etat. Mais le code de l'urbanisme ne permet la construction que s'il y a propriété. Pour les opérations d'aménagement dans une zone qui relève du domaine national, l'immatriculation au nom de l'Etat a toujours été obligatoire (AFVP 1993, 17). Depuis la décentralisation, un terrain peut être affecté aux collectivités locales une fois qu'il est immatriculé au nom de l'Etat. Le lotissement est soumis à autorisation et comporte des obligations vis-à-vis des lotisseurs et des acquéreurs (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 64).

L'exercice des compétences transférées requiert de la part des collectivités locales de grandes capacités techniques et financières. Faute de moyens des Communes, le Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025 a dû être élaboré par l'Etat à travers son Ministère de l'Urbanisme et de l'Architecture (MUAT-DUA 2001, 1). Dans l'agglomération dakaroise, le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales en matière domaniale n'est pas très avancé. En plus, on observe des problèmes relatifs à l'interprétation et à l'application de la loi de 1996 : certains actes en matière d'urbanisme ont été pris par des Maires sans instruction préalable des services d'urbanisme (administration de l'Etat). En outre, il y a des conflits de compétence entre les Maires de Commune et les Maires de Commune d'Arrondissement (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 66). Selon la loi, les Communes d'Arrondissement n'ont pas les mêmes compétences que les Communes en ce qui concerne les lotissements. La loi de 1996 portant organisation administrative et financière de la Commune d'Arrondissement ne permet qu'aux seuls Maires des Communes de conduire la procédure de lotissement sur les terrains concernés, après l'approbation du représentant de l'Etat. Les Maires des Communes d'Arrondissement en sont donc exclus. Néanmoins, certains Maires de Commune d'Arrondissement ont engagé des procédures de lotissement. Ainsi, ils interprètent de leur propre façon une loi qui, selon eux, n'est pas très claire (*Le Soleil* du 20 novembre 2001).

Maires de Communes d'Arrondissement, l'Etat et des propriétaires fonciers se revendiquant de la coutume.

Deux types de situations se sont produits dans les dernières années au niveau des Communes et/ou Communes d'Arrondissement : dans un premier cas, les collectivités locales constituent des nouveaux concurrents en terme de maîtrise foncière pour les propriétaires néo-coutumiers. La décentralisation y « a réveillé le démon de Lamanat mais cette fois-ci sous le manteau des Communes d'Arrondissement » (*Le Soleil* du 20 novembre 2001). Les revendications coutumières se sont multipliées, notamment dans les villages traditionnels devenus Communes d'Arrondissement. Dans l'autre cas, les Maires et les propriétaires néo-coutumiers coopèrent dans la mise en œuvre des lotissements. En général, il semble que le nombre de lotissements formels a augmenté depuis la décentralisation. Ceux qui sont réalisés selon la loi tombent dans une nouvelle catégorie, les « *lotissements municipaux* », qui prend le relais des « *lotissements administratifs* » monopole de l'Etat jusqu'en 1996.

3.1.2. Comment l'émergence d'un marché foncier formel et la privatisation des services urbains ont-ils favorisé le développement des formes néo-coutumières de production foncière ?

Libéralisation du marché foncier urbain

L'émergence d'un marché foncier formel a contribué à la marchandisation de la terre. S'inscrivant aussi dans la politique d'ajustement, une loi de 1987 autorise la vente des terrains du domaine privé de l'Etat réservés à l'habitation dans les zones urbaines (Sall 1997, 49). Dès lors, ces terrains peuvent être vendus aux particuliers et promoteurs privés ou parapublics. L'objectif est triple : promouvoir la propriété privée - qui constitue, selon l'Etat, une meilleure garantie pour une bonne gestion de l'espace urbain et favorise des investissements à plus long terme (M'Baye 1996, 63) - satisfaire la demande d'une plus grande sécurité foncière, et assurer des recettes à l'Etat. Cette loi a entraîné une concurrence plus forte pour les rares terrains disponibles dans l'agglomération. Désormais soumis aux forces du marché, ils sont encore moins à la portée des *économiquement faibles*, qui sont obligés de chercher un terrain abordable issu de la filière néo-coutumière. Ainsi cette nouvelle politique favorise aussi le développement des formes néo-coutumières de production foncière.

3.1.3. Comment les revendications néo-coutumières se sont-elles structurées dans un contexte souvent marqué par le manque de ressources financières et humaines des états et des collectivités locales et par le désengagement des états du champ urbain ?

Cf. 2.2.5.

3.1.4. Dans quelle mesure peut-on considérer que la revendication et les pratiques néo-coutumières en matière de gestion foncière urbaine sont l'expression de l'affirmation identitaire de groupes dépossédés par le pouvoir colonial puis les nouveaux États indépendants ?

Depuis l'arrivée des colonisateurs sur la presqu'île du Cap-Vert, les Lébou se sont attachés aux terres de leurs ancêtres « *comme à la prunelle de leurs yeux* » (*Le Soleil*, 20 novembre 2001) et se sont donc opposés au droit moderne. Ceci s'inscrit dans une forte volonté de

préserver leur propre culture et de rester différents des étrangers. Ils se sentent, encore aujourd'hui, les véritables propriétaires fonciers de la presqu'île.

Quelle que soit l'intention qui sous-tend la loi sur le domaine national, cette loi inspirée du droit romain était étrangère à la société sénégalaise (Lébou en l'occurrence) et a déclenché une bonne partie des conflits fonciers qui freinent depuis des décennies le développement de l'agglomération Dakaroise (Fall 1986, 123). La collectivité lébou revendique les terres restantes, à savoir les anciens champs localisés autour des noyaux villageois. L'Etat considère ces terres comme des réserves foncières. La revendication sur ces terrains a une forte influence sur leur utilisation (Wehrmann 1999, 4)²⁷. Les terres autour des villages péricentraux comme Ouakam, Ngor et Yoff ont une valeur marchande plus élevée à cause de leur localisation. Les conflits entre communauté lébou et autres acteurs voulant mettre en valeur ces terres sont alors plus sévères dans ces endroits qu'autour des villages traditionnels périphériques comme Malika et Keur-Massar à l'est de Pikine.

Exemple 1

Dans le village de Ouakam, il y a un groupe de villageois qui s'oppose à la réalisation d'un projet immobilier de grand standing d'un promoteur italien (*Le Soleil*, 20 novembre 2001). La résistance est entre autres organisée par le Comité de Défense des Intérêts du Village (CODIV), une association regroupant « les *Ouakamois de souche et d'adoption* », selon les renseignements de son président et le Djaraf du village. Initié par le Maire de la Commune d'Arrondissement, dans laquelle est localisée Ouakam, l'Etat a cédé des baux à ce promoteur sur un terrain qui fait partie de la zone d'extension du village. Cette zone a été prévue pour l'installation des ménages du village, relogés au cours de la restructuration, une opération qui, faute de moyens et de volonté politique, ne s'est pas concrétisée jusqu'à maintenant. Selon le CODIV, ces terrains devraient être réservés aux ressortissants du village.

Des cas semblables sont connus des villages de Yoff et Ngor. A Yoff, l'association villageoise APECSY s'est « *rudement battue* » avec une coopérative d'habitat contre un programme de promotion immobilière. Elle a réussi à s'assurer d'une zone d'extension pour le village avec zone d'équipements collectifs²⁸. Dans ce cas, le Khalife Générale des Layènes, a soutenu les populations.

²⁷ En générale, les revendications lébou concernent tous les trois régimes fonciers, ce qui complique beaucoup la situation

²⁸ La devise de cette association créée en octobre 1982 est "Yoffi Demb ak tay " (littéralement Le Yoff d'hier et d'aujourd'hui). L'APECSY est une organisation communautaire de base qui a épousé les contours de la structure de gouvernance locale qui fonctionne depuis plusieurs siècles. C'est ainsi que sa base est constituée de volontaires élus démocratiquement en assemblée générale (pour une durée de 2 ans), auxquels s'ajoutent deux représentants désignés par chacun des sept quartiers traditionnels du village, soit quatorze membres au total. De plus, elle intègre toutes les autres organisations communautaires existantes qui sont membres de droit et sont représentées au sein du conseil. Elle intègre et s'intègre dans les structures traditionnelles de gouvernance locale. Car au sommet de son organigramme se trouve le comité d'honneur constitué des autorités coutumières et religieuses. Sont membres de cette association toutes les forces vives du village (pas de cartes de membre ni de cotisation).

Les objectifs principaux sont d'une part de regrouper toutes les forces vives du village dans un cadre unique de concertation, de réflexion et d'action et d'autre part de mener toute action utile à l'amélioration et à la modernisation du cadre de vie des populations et cela en étroite collaboration avec les autorités administratives. Composée des moins de 55 ans, cette association qui a commencé par se charger uniquement du nettoyage du village, a gagné progressivement la confiance des autorités coutumières et religieuses sur toutes les questions d'intérêt public. Ainsi, elle est l'association mère des groupements associatifs yoffois.

Ces exemples montrent que les villageois défendent leurs droits sur le sol contre les intérêts de l'Etat, des collectivités locales et d'autres acteurs. Cette revendication coutumière en matière de gestion foncière urbaine constitue donc l'expression de l'affirmation identitaire des Lébou en tant que groupe dépossédé par le pouvoir colonial puis le nouvel État indépendant.

Un autre aspect qui est perçu par les propriétaires coutumiers comme dépossédant concerne les procédures administratives fastidieuses. Importées du monde occidental, elles n'ont rien en commun avec les pratiques coutumières en vigueur avant l'arrivée des colonisateurs. Il n'est pas surprenant que les acteurs néo-coutumiers d'aujourd'hui continuent à s'opposer à ces procédures simplement en les ignorant. Pour eux, les prescriptions du Code de l'Urbanisme trop contraignantes et la lenteur des procédures administratives retardant l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de lotir, sont au fondement de la décision de procéder à un lotissement informel sans aménagement. Entre la demande de lotir et la réalisation du projet, une année peut s'écouler²⁹. Afin de suivre la voie officielle en vue de la construction, l'acquéreur du lot doit se conformer à une procédure lourde en faisant intervenir un dessinateur ou un architecte pour le projet de la maison et déposer par la suite un dossier de permis de construire conforme aux règlements de construction. Après approbation, l'entrepreneur peut alors intervenir (Osmont 1984, 91).

3.2. Quelles sont les dynamiques en cours et les mutations des filières coutumières et néo-coutumières ?

3.2.1. Quelles sont les tendances de l'évolution concernant :

3.2.1.1. La formalisation des procédures coutumières de production foncière et de gestion urbaine ?

Face à une attitude répressive de l'Etat, les acteurs néo-coutumiers ont adapté leurs pratiques en les calquant sur les procédures formelles prescrites par les lois. Ainsi, ces pratiques constituent une réinterprétation des procédures formelles de production et de gestion foncière. Les pratiques modernes réinterprétées les plus visibles sont l'intervention d'un géomètre pour le lotissement, l'établissement d'un acte de vente, et l'« officialisation » de la transaction (décrit plus haut).

Rappelons la garantie de la transaction foncière néo-coutumière. La procédure « normale » sur le marché foncier formel prévoit l'établissement de l'acte de vente chez un

Outre l'acquisition de la zone d'extension, parmi les résultats de l'action de l'APECSY on compte l'obtention d'un terrain municipal de sport, la création d'un cadre moderne qui s'est inséré harmonieusement dans les structures traditionnelles avec un contrat de confiance et un partenariat éprouvé, l'établissement du partenariat avec la nouvelle Commune d'Arrondissement de Yoff ainsi que des partenariats extérieurs (l'APECSY travaille avec des villes comme LONGJUMEAU VIRY CHATILLON et EVRY en France et ITHACA, New York aux Etats-Unis, pour des échanges culturels et d'expériences), la création d'emplois à travers un groupement d'intérêt économique (GIE) multifonctionnel, et la mobilisation de l'épargne par la création d'une caisse populaire d'épargne et de crédit comptant 1450 adhérents (www.cresp.sn/APECSY/apecsy.htm).

²⁹ En général, la procédure prescrite pour le lotissement est longue et complexe : constitution d'un dossier de lotissement par un géomètre agréé, qui va ensuite borner et lotir le terrain, établir un cahier des charges, un plan-masse, un programme de travaux, tout cela en conformité avec les prescriptions d'urbanisme : plans de détail du quartier, surface des lots, dimensions et tracé des voiries.

notaire suivi par l'inscription au livre foncier, sans quoi la nullité est déclarée. Tout titre foncier d'un terrain ayant fait l'objet de transaction doit être muté au nom du nouvel acquéreur. Sur le marché néo-coutumier, dans la plupart des cas, l'acte n'est pas notarié. Étant donné que le propriétaire du nouveau lotissement néo-coutumier ne dispose pas de titre de droit réel ou d'autorisation administrative qu'il pourrait donner aux acquéreurs des parcelles, il leur délivre une autre sorte de sécurité : l'acte de vente, souvent tapée à la machine afin d'augmenter son « *officialité* », signé par les garants, les témoins des deux parties, et timbré par le cachet du chef de quartier et/ou du GIE.

Le cachet du chef de quartier (ou le cas échéant du représentant du GIE) au bas du document, certifié par la police ou le Maire en tant que représentant du pouvoir public, devient un gage de sécurité et confère à l'acte de vente une valeur de titre de propriété délivré ou cautionné par l'autorité compétente. En un mot, le cachet des garants légitime la transaction et du même coup, l'occupation de la parcelle (M'Baye 1996, 68). Cette pratique reflète la mentalité des acquéreurs, toujours inscrite dans une logique de droit non écrit qui se contente d'un droit d'usage sur le sol, et le souci de rentrer dans la logique du droit moderne qui exige des documents écrits, auxquels est liée la sécurité foncière. Cette pratique présente donc un exemple d'une tendance à la formalisation des procédures néo-coutumières de production foncière au niveau des acteurs.

Cette même tendance est valable pour le comportement de l'Etat dans certaines situations. Dans le passé, l'Etat a essayé de rapprocher les textes et la réalité foncière, par exemple au travers d'un arrêté de 1970³⁰ concernant les terrains faisant partie des lotissements néo-coutumiers situés sur le domaine national non immatriculé. Essentiellement appliquée sur les villages traditionnels, mais aussi sur certains quartiers informels, l'occupation a pu être davantage formalisée via le « *certificat administratif* ». Ce dernier ne reconnaît pas un droit de propriété aux occupants du domaine national (ce droit étant attribué à la nation) mais leur attribue un droit d'occupation³¹.

3.2.1.2. L'informalisation croissante des procédures formelles ?

Dans le même temps, on observe une informalisation croissante des procédures formelles. Les services de l'Etat ne disposent pas systématiquement des ressources nécessaires pour effectuer leur travail dans de bonnes conditions : souvent, l'immatriculation des titres de propriété n'est pas régulièrement mise à jour, ou certaines parcelles sont enregistrées plusieurs fois en faveur de différentes personnes (Münkner 1995, 32). Les agents de l'administration centrale sont souvent impliqués dans les activités de la filière néo-coutumière. Apparemment, au niveau des Services des Domaines, il existe des cas d'enregistrement de terrains au nom de l'acquéreur qui sont réalisés grâce à l'appui et à l'influence de personnalités religieuses ou politiques (Gueye 2000, 3). La complicité des fonctionnaires haut placés doit être vue parallèlement au phénomène de l'influence de la communauté traditionnelle lébou sur l'administration publique à Dakar, au travers de la présence des fonctionnaires lébou (Thioye 2000, 74). Cela leur permet d'influencer la prise de décision à l'intérieur de l'administration en faveur de la filière néo-coutumière. Il paraît intéressant de noter que Mamadou Diop, Maire de Dakar pendant des longues années jusqu'aux élections municipales en 2002, est un natif du village lébou Yoff (Mbow 1992, 112). Depuis quelques années, il est le Maire de la nouvelle Commune d'Arrondissement de

³⁰ Arrêté n° 6288 du 26 mai 1970

³¹ Le certificat est strictement personnel et ne peut pas être cédé, il peut servir à la constitution d'un dossier pour une demande d'autorisation de construire (M'Baye 1996, 29).

Yoff. Suite au transfert de certaines compétences foncières dans le cadre de la décentralisation, les instances décentralisées doivent désormais souvent collaborer avec le pouvoir traditionnel lébou (Thioye 2000, 75-76).

Exemple 2

Un exemple récent s'inscrivant dans le nouveau cadre institutionnel de la décentralisation représente les deux tendances, à savoir la formalisation de l'informel et l'informalisation du formel. Un de nos interlocuteurs nous a expliqué la manière dont il a acquis un terrain de plus de 600 m² dans la zone où se trouve le village de Malika. Il s'est d'abord intéressé aux parcelles situées dans un lotissement initié par le Maire de la Commune d'Arrondissement de Malika. Mais sur le terrain avoisinant, un propriétaire coutumier venait de finir un lotissement illicite. Le morcellement suivant exactement la lancée du lotissement municipal, le non initié n'y voyait aucune différence, exceptée la taille des parcelles néo-coutumières qui correspondaient davantage aux préférences de notre interlocuteur. Décidé à être prudent face aux pratiques illégales, il s'est renseigné auprès du Maire, qui lui a assuré que le lotissement était « *légal* ». Ainsi rassuré, il a acheté le terrain auprès du lotisseur néo-coutumier en la présence du chef de quartier qui s'est porté garant. Plus tard, un membre de la famille de notre interlocuteur a pu faire valider la transaction au Service des Domaines et obtenir un permis de construire sur la parcelle. La prochaine étape visée est l'obtention d'un titre foncier. Cet exemple illustre d'ailleurs que la décentralisation donne l'occasion aux acteurs néo-coutumiers de profiter de la nouvelle procédure pour s'aligner davantage sur le formel. Mais l'exemple montre également avec quelle habileté les acteurs de la filière néo-coutumière intègrent les deux types de procédures, formelles et informelles. La convergence concrète de ces deux filières dans le quotidien des acteurs fonciers paraît déjà atteinte.

3.2.1.3. L'utilisation, par les acteurs néo-coutumiers, de la marge de manœuvre que leur offre les procédures formelles de gestion foncière (par exemple, de nouvelles dispositions législatives peuvent permettre l'intervention foncière d'acteurs néo-coutumiers, mais celle-ci est souvent compromise en raison de l'opposition de certains secteurs de l'administration) ?

Voir exemple ci-dessus.

3.2.2. Dans quelle mesure les dynamiques en cours reflètent-elles les interactions (concurrence, alliances, coopération, partenariat, etc.) entre deux formes principales d'institutions sociales (en matière de gestion foncières, ces institutions sociales comprennent les institutions communautaires/coutumières et les institutions gouvernementales au niveau central et local) ?

3.2.3. Le développement du système néo-coutumier est dû à : (i) l'incapacité du secteur public à produire des terrains pour les pauvres ? (ii) le désintérêt du secteur privé formel pour les formes de production foncière destinées aux bas revenus ? (iii) l'incapacité des promoteurs fonciers informels à opérer sans le soutien des acteurs coutumiers et néo-coutumiers ?

Idem, 3.1.2.

3.2.4. Le système néo-coutumier s'adapte-t-il, et comment :

3.2.4.1. À la généralisation des pratiques marchandes en matière foncière ?

3.2.4.2. À la demande de terrains provenant des groupes à bas revenus ?

3.2.4.3. Aux tentatives des pouvoirs publics visant à le contrôler ?

3.2.5. Quelles sont les limites de la croissance du système néo-coutumier ?

Sont-elles à mettre en relation avec l'épuisement des réserves foncières coutumières ?

Sont-elles le résultat d'une action effective de la puissance publique en matière de production foncière et immobilière (production de terrains pour l'habitat) ?

Sont-elles le résultat d'une action répressive de l'état vis-à-vis des acteurs néo-coutumiers ?

Étant donné que l'Etat ne sera pas, à moyen terme, dans la mesure de fournir suffisamment de terrains aménagés pour satisfaire toute la demande, la filière néo-coutumière va sans doute encore jouer le rôle clef dans la production de terrains à bâtir. Ainsi l'épuisement des réserves foncières coutumières constitue la seule limite de la croissance du système néo-coutumier

Les plus grandes réserves foncières se trouvent dans la zone rurale du Département de Rufisque. La situation foncière y est marquée par la prédominance des titres fonciers privés puisque dans cette zone, les Lébou ont su mettre à profit les avantages que les textes datant de la période coloniale leurs avaient consentis. Dans les communautés rurales de Sébikhotane, Sangalkam, Bambilor et Tène, une bonne partie des terrains sont immatriculés par des privés (particuliers, sociétés privées) et les terrains restants et qui relèvent du domaine national, sont accaparés par des exploitations agricoles appelées « jardins de dimanche » réalisées par des populations aisées de Dakar (fonctionnaires et commerçants) (M'Baye 1996, 73-74, MUAT-DUA 2001, 57). Ces jardins seront sûrement transformés en zone d'habitat dès que le front d'urbanisation y arrivera. Dans cette zone, le grand nombre de terrains immatriculés rend possible la réalisation massive de lotissements formels, mais face aux procédures fastidieuses décrites ci-dessus, il paraît plus probable que les lotissements néo-coutumiers se poursuivent aussi dans cette zone.

3.3. Quels types de réponses sont apportées par les pouvoirs publics aux revendications et aux pratiques coutumières et néo-coutumières ?

3.3.1. Quelles ont été les tentatives faites par les pouvoirs publics pour intégrer les pratiques coutumières et néo-coutumières dans le cadre formel de la gestion urbaine et les encadrer ?

Ces tentatives ont-elles abouti ?

La coutume foncière dans l'époque coloniale

Conscientes d'une part, de l'intérêt stratégique de Dakar et des enjeux suscités, et d'autre part, de la ferme détermination des Lébou à préserver sur leurs terres leurs droits qu'ils jugent des plus légitimes, les autorités coloniales durent faire beaucoup de concessions. Pour faciliter la cohabitation avec les Lébou et éviter toute rébellion, une reconnaissance tacite des droits coutumiers fut admise, de sorte que la plupart des installations coloniales ont

dû se faire par achat de terrains aux Lébou. Ainsi, avec la croissance de la ville coloniale, une partie des 16 villages lébou ont dû être déplacés vers la périphérie de la ville.

Une telle situation ne pouvait manquer de favoriser l'apparition de comportements individualistes et mercantilistes, inconnus jusqu'alors chez les Lébou (M'Baye 1996, 11). Sous l'influence du régime colonial, les règles traditionnelles de la coutume ont subi des « déformations » avec des redevances sous forme de sommes d'argent de plus en plus importantes (Sow Sidibe 1997, 56). Entre les deux guerres, avec l'arrivée des migrants du milieu rural, les villages traditionnels autour de la ville ont intégré de plus en plus d'étrangers. En dehors du noyau des villages lébou, la coutume du libre accès au sol n'a pas survécu à cette dynamique. Les Lamanes ont commencé à vendre leurs champs situés aux alentours du village au lieu de les céder en échange de redevances (Fall 1986, 138), ceci marquant l'essor de la marchandisation de la terre coutumière à grande échelle.

Les Lébou, qui avaient compris les nouveaux enjeux du foncier, ont essayé d'immatriculer leurs tenures coutumières familiales, ce qui était possible depuis 1906³². Mais l'Etat colonisateur avait une principale préoccupation : mettre les terres à la disposition des particuliers Français avec le souci de permettre à l'Etat de contrôler le développement économique. Par conséquent, à l'époque coloniale, très peu de terrains relevant du droit coutumier dans l'agglomération ont été immatriculés, sous divers prétextes émanant de l'Etat (M'Baye 1996, 26).

La suppression des droits coutumiers depuis 1964

Le premier gouvernement, sous la présidence de Léopold Senghor, est allé plus loin que le colonisateur en supprimant le droit foncier coutumier. L'Etat a essayé de se substituer aux Lamanes en tant que maître de la terre, arguant de la nécessité d'un contrôle étatique de la gestion foncière afin de satisfaire les exigences du développement économique et social du pays (M'Baye 1995, 28).

« In a circular of 1964, President Senghor advised his administration to turn down without mercy all claims of persons based on customary law. (...) [He] proclaimed this new law as being a return to the African culture, legitimized by African history and turning away from roman legal doctrine and bourgeois concepts of land ownership, hence an anti-colonial law, (...) perceived as an orientation towards a socialist concept of land law thought to be closer to African traditions » (Münkner 1995, 29-30).

En 1964, le Sénégal indépendant s'est doté d'un régime foncier qui est particulier par rapport aux régimes dans les autres anciennes colonies de l'A.O.F. Selon la loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, trois statuts différents de propriété foncière (Mertins, Popp et Wehrmann 1998, 8 ; Samb 2001, 3-4) existent :

- Propriété privée : les terrains immatriculés au nom des particuliers (titres fonciers privés) - 0,5% du territoire national, seulement en zone urbaine (la propriété privée enregistrée durant l'époque coloniale gardait sa validité) ;
- Domaine de l'Etat : les terrains immatriculés au nom de l'Etat (titres fonciers de l'Etat) et ceux qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée (emprises de routes, lignes à

³² Le décret du 24 juillet 1906, organisant la propriété foncière dans les colonies d'A.O.F., permettait l'immatriculation à tous ceux qui détenaient une terre (M'Baye 1996, 27).

haute tension, les *pas géométriques* regroupant les bandes de terres qui jouxtent la mer et les autres cours d'eau) - 5% du territoire national ;

- Domaine national : les terrains non immatriculés (TNI) - 94,5% du territoire national.

Cette loi visant l'élaboration d'un inventaire respectif des terres de l'Etat et des propriétés particulières (Vernière 1973, 111), n'a pas eu l'effet escompté, mais a déclenché une forte résistance de la part des propriétaires coutumiers, ce qui a influencé le développement des pratiques néo-coutumières.

Selon la loi, les occupants des terres non immatriculées (les propriétaires coutumiers) pouvaient faire immatriculer et enregistrer leurs terrains en leurs noms à condition de les mettre en valeur (AFVP 1993, 7). Un terrain était considéré mis en valeur lorsque l'occupant avait réalisé des constructions, installations, ou aménagements à caractère permanent. Pour les Lébou se posait le problème de la justification de la mise en valeur de leurs terres, une grande partie étant souvent laissée en friche (Navarro 1988, 1106). Faute de temps³³ et de capacités appropriées, l'administration était vite débordée et, par conséquent, de nombreuses demandes étaient alors suspendues (Gaye 1992, 104). Cela signifie que peu de terrains coutumiers lébou ont été immatriculés, et parmi ceux immatriculés, il y a peu de véritables occupants de ces terres : « (...) *only few persons (mainly urban business men) took advantage of these new provisions* » (Münkner 1995, 29). Ces derniers sont alors devenus propriétaires « modernes » à travers le titre de propriété qu'ils obtenaient. Tous les terrains qui n'étaient pas immatriculés sont devenus propriétés du domaine national, qui représente aujourd'hui 94,5% du territoire national. Face à la forte demande de terrains et par peur de céder leurs terrains à l'Etat, les Lébou ont beaucoup vendu pour s'assurer au moins de certains bénéfices. La loi a ainsi renforcé la marchandisation du foncier.

En général, l'adoption du rôle de « *maître de la terre* » par l'Etat n'a pas été acceptée par les propriétaires coutumiers (Münkner 1995, 32). De leur point de vue, la loi sur le domaine national nie officiellement la propriété coutumière (Ly 1990, 239), ce qui est ressenti comme « *décisions réglementaires illégales, qui causent un grand préjudice matériel aux propriétaires* » (Associations des propriétaires possesseurs et détenteurs d'immeubles 1981, 50). Par conséquent, les propriétaires coutumiers qui n'ont pas immatriculé leurs terrains ont maintenu leurs revendications sur ces terrains. Cela a amené à la superposition de deux revendications, l'une fondée sur le droit coutumier formellement supprimé par la loi sur le domaine national et l'autre sur le droit moderne.

3.3.2. Dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils appui sur les représentants des communautés se revendiquant de la coutume - sans nécessairement les reconnaître - pour corriger les effets du désengagement de l'état en matière de production foncière ?

La menace de la part de l'Etat est devenue beaucoup moins sévère avec la mise en œuvre de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané depuis la fin des années 1980³⁴. Celle-ci constitue une reconnaissance *a posteriori* de

³³ La loi prévoyait une période de six mois pour l'immatriculation des terres coutumières.

³⁴ Le maître d'ouvrage de la restructuration et régularisation des quartiers informels est la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA). La régularisation foncière relève du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP), notamment ses Directions des Domaines et de Cadastre. Depuis une réforme des collectivités locales, entreprise en 1996 (loi 96-07 du 22 mars 1996) et s'inscrivant dans le projet de

l'occupation néo-coutumière de l'espace urbain. Au lieu de simplement déguerpier les occupations irrégulières, l'Etat a dû reconnaître le rôle clef de cette filière pour le logement des couches *économiquement faibles* dans la ville. S'inscrivant dans une approche plus large de lutte contre la pauvreté urbaine, l'Etat négocie dès lors avec les habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières leur propre régularisation. Face aux faibles ressources des populations concernées, l'Etat a dû faire des concessions quant aux normes d'urbanisme (Precht 2002, 58). La simplification des procédures foncières administratives est envisagée ; des études approfondies ont été élaborées à cette fin (Durand-Lasserve, Ndiaye et Sall 1993), mais la réalisation de cet objectif va dépendre de l'efficacité du nouvel opérateur autonome FDV. Pour les habitants des quartiers informels, cette reconnaissance officielle tardive de leurs droits sur le sol qu'ils occupent depuis longtemps est importante puisqu'elle leur donne la sécurité foncière. Mais cette sécurité foncière revient cher aux bénéficiaires. Vu le caractère participatif de la politique de restructuration et de régularisation foncière, ils sont obligés de payer une deuxième fois pour la parcelle, cette fois à l'Etat, pour un « *droit de superficie* » (Precht 2001, 98).

3.3.3. Dans quelle mesure les pouvoirs publics nient-ils l'existence du pouvoir coutumiers ?
Doivent-ils négocier avec lui en raison de sa légitimité, de son poids politique ou de sa capacité à pacifier les rapports sociaux et à résoudre les conflits liés à l'accès au sol ?

Comme l'exemple du village traditionnel de Oukam l'a illustré, les pouvoirs publics sont souvent contraints de négocier avec le pouvoir coutumier en raison de sa légitimité, de son poids politique et de sa capacité à pacifier les rapports sociaux en milieu urbain. Quant aux litiges fonciers entre l'Etat (ou la Commune) et les villageois, l'Etat (ou la Commune) se voit souvent obligé de donner un terrain alternatif dans une autre zone à la personne ou à l'entreprise qui vise à mettre en place ses projets sur les terres revendiquées par les Lébou et qui a été autorisée par l'Etat (ou la Commune) (Niang 1996, 21). Dans d'autres cas en zones non immatriculées, l'Etat a dû dédommager les propriétaires lébou avant de pouvoir réaliser ses projets. Ainsi, les pouvoirs politiques ont cautionné les droits coutumiers sans qu'ils n'en prescrivent le respect (Fall 1986, 131). À l'opposé de ces exemples de quasi-reconnaissance des droits coutumiers, le pouvoir public s'est imposé contre la résistance des villages quand les intérêts économiques étaient trop élevés, comme dans le cas des complexes touristiques au bord de l'Atlantique, érigés dans la proximité du village Ngor (Niang 1996, 18).

décentralisation, la DUA peut déléguer les compétences en matière de restructuration des quartiers informels aux Communes. Dès lors, ces dernières ont le droit de mener des opérations de restructuration de leurs quartiers informels, tout en respectant les prévisions du plan d'urbanisme directeur réalisé par la DUA (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 66). Face aux faibles moyens personnels, financiers et techniques des Communes, la DUA peut aussi déléguer la maîtrise d'ouvrage à un opérateur autonome, qui agit à la place des Communes (World Bank 2002, 11 ; GITEC 1998, Annexe M). La Fondation Droit à la Ville (FDV), créée dans un long processus depuis 1996, est devenue l'agence d'exécution spécialisée responsable de la réalisation et de la coordination des tâches. Ayant un statut de droit privé, ce maître d'ouvrage délégué est détaché de l'administration publique tout en conservant sa mission d'ordre public face au caractère social des opérations. Ce transfert de responsabilité a été requis par les bailleurs de fonds et se fonde sur l'attente qu'un opérateur autonome spécialisé soit plus efficace en ce qui concerne les procédures, plus transparent quant aux décisions et plus modéré dans le déploiement de l'administration (Coopération Sénégal-Allemande 2000, 4). Les négociations autour de son statut juridique ayant traînées en longueur jusqu'à récemment, le démarrage de la FDV n'a été possible qu'après sa déclaration d'utilité publique, effectuée par le Président de la République en décembre 2000. Depuis le début de l'année 2002, la FDV conduit la mise en œuvre de la politique de restructuration et régularisation de l'habitat spontané. Son principe de fonctionnement est de déléguer l'essentiel de ses activités à des acteurs privés (bureaux d'études, sociétés prestataires des services, ONGs etc.).

3.3.4. Comment les gouvernements parviennent-ils à surmonter la résistance des élites politiques à la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière ?

Depuis l'indépendance, les élites politiques au Sénégal ont bénéficié du dualisme foncier. Au niveau de la municipalité de Dakar, les Lébou (qui jouent un double rôle de victimes/bénéficiaires quant à la suppression officielle du droit foncier coutumier) ont su jusqu'à présent exercer un certain contrôle sur le foncier urbain. Mais le gouverneur de la Région de Dakar ainsi que le Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat sont également soupçonnés d'être impliqués dans des transactions foncières informelles. Le fait qu'une bonne partie du sol péri-urbain n'ait pas été enregistrée, à savoir les terres du domaine national, a facilité ces activités (Durand-Lasserve, Bagre, Gueye et Tonato 2002). Par conséquent, les élites politiques n'ont pas d'intérêt à renoncer à leurs privilèges.

Lors de la récente mise en œuvre de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, la résistance des cadres de l'administration publique qui se voient privés du contrôle du foncier, est devenue évidente. Ces agents s'opposent à la régularisation de l'occupation résidentielle irrégulière qui exige l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires et ensuite la délivrance d'un droit de superficie. Ainsi, ils créent des goulots d'étranglement considérables (Durand-Lasserve, Ndiaye et Sall 1993). Au cours de cette légalisation, un cadastre est créé, ce qui rend la gestion foncière transparente et permet de la contrôler. Ce contrôle était impossible auparavant quand l'occupation de la zone n'était enregistrée nulle part. Les mêmes résistances que dans la régularisation des quartiers informels, c'est-à-dire la reconnaissance *a posteriori* de la propriété coutumière, devraient se manifester si une nouvelle loi réhabilite les droits fonciers coutumiers.

Les agents du Service des Domaines dans l'administration centrale avancent souvent l'argument selon lequel face à l'importance économique du foncier dans l'agglomération dakaroise, l'Etat devrait en garder le contrôle. Ils ne font pas la distinction entre Domaine National et Domaine de l'Etat. Ils se sentent comme gardiens des deux, même si le Domaine National n'appartient pas à l'Etat mais à la Nation. Cette attitude devrait sans doute entraîner des obstacles à la reconnaissance entière des filières néo-coutumières de production foncière.

4. Les formes néo-coutumières de production foncière constituent-elle une alternative viable à la production foncière formelle ?

Malgré l'approche répressive pratiquée pendant longtemps et malgré la multiplication récente des structures décentralisées et le rapprochement des services déconcentrés de l'Etat, les pratiques foncières néo-coutumières conservent une grande vitalité (Thioye 2000, 76). Ce phénomène montre, d'une part que les conditions n'existent pas pour que la filière formelle se substitue à la filière néo-coutumière et, d'autre part, que les produits néo-coutumiers, les parcelles non aménagées, sont tellement demandés face à une modeste réalité économique, qu'ils se présentent comme une adaptation pragmatique. Les exemples cités ci-dessus, notamment ceux des nouvelles formes de collaboration, montrent que les formes néo-coutumières de production foncière sont d'ores et déjà la réalité du terrain pour une majorité de personnes cherchant l'accès au sol urbain. Afin de pouvoir juger si la filière néo-coutumière constitue une véritable alternative à la production foncière formelle, examinons ses avantages et inconvénients en nous mettant à la place des différents acteurs.

4.1. Le système néo-coutumier produit-il des terrains en quantité suffisante pour répondre à la demande des ménages qui sont exclus des filières formelles de production foncière ?

La filière néo-coutumière assure l'accès au sol urbain pour tous ceux qui sont exclus de la filière formelle. Pour l'acquéreur d'une parcelle issue du système néo-coutumier, ce système assure un accès relativement facile au sol urbain. Le terrain lui coûte moins cher que celui fourni par la filière formelle, équipé et enregistré. La procédure rapide et orale (à l'exception de la convention de vente, rien n'est écrit) arrange surtout le migrant rural non habitué au système de gestion foncière moderne avec ses démarches administratives complexes et fastidieuses. L'analphabète n'a aucune raison d'être gêné puisqu'il n'y a presque rien à écrire et à lire. Le contact se joue directement avec le propriétaire coutumier ou avec son courtier, tout comme au village où l'intéressé s'adresse au maître de la terre. Il s'agit d'une gestion foncière de proximité en dehors du droit écrit. Après l'acquisition de son terrain, l'acheteur peut directement se mettre à construire. Dès que le premier abri est érigé, il peut habiter la parcelle avec sa famille. Ce type d'accès à la propriété foncière lui permet d'adapter son action à la disponibilité des ressources économiques. L'auto construction progressive est adaptée à l'évolution de sa famille (nombre d'épouses, de parents et d'enfants à héberger).

Pour le propriétaire coutumier, la mise en œuvre d'un lotissement sur son terrain lui permet de réaliser des bénéfices considérables qui lui ont été niés par la loi de 1964. L'opération est vite faite et il n'est même pas obligé de personnellement apparaître sur la scène – il peut se faire représenter par son mandataire. Pour le courtier, le lotissement constitue un travail rémunéré en fonction de son engagement et de son efficacité. Il en va de même pour le géomètre qui, comme le courtier, peut ainsi devenir propriétaire foncier lui-même ou se faire des bénéfices annexes. Le tâcheronnat étant le mode de construction le plus répandu dans les zones d'habitat informel, le secteur informel de construction constitue aussi un bénéficiaire des pratiques néo-coutumières³⁵. Le nombre de personnes y travaillant est considérable.

Le chef de quartier aussi gagne bien dans cette affaire et il renforce son pouvoir par ses interventions en cas de litiges. La décentralisation et la création de nombreuses collectivités locales offrent aux élus locaux des occasions de se faire du profit. En même temps, ce genre d'occasions devient plus rare dans les Services de l'Etat, d'où certaines résistances de la part des agents fonctionnaires vis-à-vis du transfert de compétences foncières aux Communes. Le pouvoir public a l'avantage d'être « libéré » à la fois de la responsabilité de fournir suffisamment de terrains à bâtir à ses citoyens aux revenus faibles et moyens, et de la mission conflictuelle d'attribuer ces parcelles d'une façon juste parmi le grand nombre de demandeurs.

4.2. Dispose-t-il des ressources requises pour aménager les terrains ?

Non, cf 4.4.

4.3. Produit-il des terrains à des prix compatibles avec les ressources des ménages pauvres ?

Oui, cf. 4.1.

³⁵ Dans l'agglomération Dakaroise, 56 % des constructions d'habitat sont le produit du tâcheronnat (Sidibe 1990, 30).

4.4. Produit-il des terrains disposant des équipements minimums (cette capacité dépendant elle-même des ressources financières auxquelles les acteurs néo-coutumiers ont accès) ?

La différence entre parcelles issues du système formel et celles du système néo-coutumier demeure le niveau d'équipement. En principe, les parcelles néo-coutumières ne sont pas aménagées au moment de la première vente. Les acquéreurs de parcelles néo-coutumières sont alors obligés de faire des démarches auprès de l'administration et des sociétés de services, souvent initiées par le chef de quartier (Bulle 1999). C'est à ce moment qu'interviennent aussi des ONG comme ENDA Tiers Monde, en appuyant les initiatives en vue de l'amélioration des conditions de vie dans le quartier. Mais les tentatives des habitants pour équiper leur quartier n'aboutissent qu'après des années. Les résultats se limitent souvent à l'installation de certaines bornes fontaines publiques et au raccordement électrique de quelques maisons là où la trame de la voirie le permet. Dans de nombreux quartiers spontanés, l'alimentation en eau se fait à l'aide de puits dont l'eau est souvent très polluée (BAU 2003, 15).

Certes, il y a des lotissements irréguliers qui sont raccordés aux réseaux avant les lotissements réalisés selon les règles, ce qui est dû « à la forte politisation des rapports » (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 7), et n'est certainement pas sans intérêts financiers pour les agents administratifs³⁶. Mais la plupart des lotissements néo-coutumiers demeurent sous-équipés.

Etant donné que les équipements publics comme les écoles, dispensaires et cliniques, ainsi que l'assainissement, coûtent plus chers et exigent des réserves foncières qui existent rarement dans les lotissements néo-coutumiers, ils n'y sont presque jamais réalisés. Même si quelques lotisseurs néo-coutumiers essayent de respecter un minimum de règles d'urbanisme, ils ne laissent pas assez de réserves foncières pour la mise en place des équipements. En plus, l'assiette de la plupart des habitations n'a pas été nivelée préalablement et les rues sont étroites et sans assez d'ordonnancement, rendant difficile les opérations d'équipement *a posteriori*. Nombreuses sont aussi les habitations implantées en zones inondables.

L'adduction en eau et en électricité est plus facile. La Sénégalaise des Eaux (SDE) ne demande pas de titre de propriété, ce qui facilite l'accès à l'eau potable. Il y a des solutions individuelles (branchement de la maison) ou collectives (borne fontaine dans la rue). L'accès à l'électricité pose plus de difficultés car la Société Nationale d'Electricité (SENELEC) requiert un titre de propriété avant l'extension de son réseau. Nombreux sont alors les branchements clandestins, particulièrement dans les quartiers irréguliers limitrophes aux quartiers planifiés. Une stratégie souvent mise en œuvre par les habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières consiste à demander l'éclairage public. Les habitants du quartier s'organisent, cotisent et font intervenir la SENELEC. Une fois le courant dans le lotissement, il devient plus facile de s'y brancher clandestinement ou de trouver une solution informelle avec la SENELEC pour le branchement individuel après l'installation d'un compteur dans la maison.

Même si en règle générale, les propriétaires néo-coutumiers ne s'intéressent plus au destin du lotissement après avoir vendu les parcelles, il existe des cas récents où les lotisseurs s'arrangent avec des sociétés prestataires de services pour le branchement aux réseaux d'eau

³⁶ Le branchement progressif du lotissement au système d'adduction en eau et d'électricité peut être vu par les habitants comme un pas important vers l'intégration de leur quartier dans la ville. Dans le cas du quartier de Guinaw Rail, les formulaires de demande ont été signés par des agents de la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture au niveau du Ministère (Gaye 1992, 104).

et d'électricité. Comme dans le cas d'un lotissement néo-coutumier-communal à Dalifort-Foirail, les sociétés prestataires reçoivent quelques parcelles en contrepartie (DEGGO 2000, 6). Cette méthode est appliquée plus souvent depuis l'intervention des élus locaux dans la production foncière dès la décentralisation de 1996. Un indice de telles activités d'aménagement en cours est, entre autres, les boîtes en béton pour le branchement ultérieur au réseau d'électricité³⁷.

4.5. Garantie-t-il un niveau suffisant de protection des droits sur le sol (sécurité de la tenure foncière) à ceux à qui il a vendu des terrains ?

Faute d'enregistrement des actes de vente et d'un système d'information foncière incluant les quartiers informels, les quartiers sont marqués par l'absence d'une situation claire de la propriété foncière. Les « propriétaires » de parcelles ne disposent pas de droits réels susceptibles d'être hypothéqués pour accéder au crédit, et ils ne peuvent ni vendre ni transmettre par voie d'héritage. Il y a deux formes de risque : la menace d'être déguerpis par l'Etat et les litiges entre particuliers.

Avec la politique de restructuration et de régularisation foncière, l'Etat a renoncé à la politique de déguerpissement³⁸, ce qui a beaucoup sécurisé les citoyens installés dans les quartiers irréguliers³⁹. Les déguerpissements se limitent maintenant à la libération d'emprises de grandes voiries, d'équipements collectifs structurants et de zones dangereuses (Precht 2001, 23). Précédemment, le soutien politique ou confrérique, assuré par l'adhésion au parti du pouvoir et le rapprochement avec les leaders religieux, constituaient les seuls moyens de protection contre l'expulsion⁴⁰. La menace de déguerpissement par l'Etat ayant été considérablement diminuée, cette dépendance des occupants irréguliers vis-à-vis de leurs réseaux de parenté, d'alliance, de voisinage, clientélistes, ethniques et religieux comme sécurité foncière « *informelle* », n'existe plus comme avant. Cela montre que *de facto* la sécurité foncière dépend avant tout du comportement de l'Etat (Durand-Lasserre, Bagre, Gueye et Tonato 2002).

³⁷ Nous avons observé un tel cas dans la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail.

³⁸ Par la loi de 1991 sur la restructuration et régularisation foncière de l'habitat spontané par le Décret Présidentiel 91.748 du juillet 1991.

³⁹ Depuis l'accroissement *de facto* de la sécurité foncière, la régularisation foncière n'est plus le principal souci des habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières. Une enquête menée dans la phase préparatoire du projet de restructuration et de régularisation foncière d'une zone de Pikine Irrégulier a révélé que l'intérêt de la population pour la régularisation foncière, donc à une sécurité foncière *de jure*, est moins fort que le désir que le quartier soit équipé : 52% des ménages enquêtés ont déclaré leur propension à payer pour la régularisation foncière cependant 65% sont prêts à contribuer financièrement à l'équipement du quartier. Selon l'enquête de Pikine Irrégulier, la première priorité des habitants est la voirie, suivie par l'évacuation des eaux usées et l'adduction en eau potable, des postes de santé, le ramassage des ordures ménagères, l'électricité et des écoles (GITEC 1997, 46-47). Démarré dans une opération pilote dans le quartier spontané de Dalifort en 1988, les résultats du programme de restructuration et régularisation foncière sont jusqu'à présent plutôt modestes : seulement Dalifort et deux quartiers de Pikine Irrégulier ont été restructurés, mais la régularisation foncière n'a pas pu être finaliser dans aucun entre eux (Precht 2001, 67). (GITEC 1997, 49). Le fait que la quasi-totalité des maisons dans les nouvelles extensions irrégulières au front de l'urbanisation soient construites en dur montre que les populations ne se sentent plus menacées du déguerpissement.

⁴⁰ Il en est ainsi des démolitions de l'année 1985 à Guinaw Rails, quartier irrégulier de Pikine Irrégulier. Seuls quelques maisons situées sur un titre foncier privé ont été détruites, tandis que la plupart du quartier, située sur des terrains du domaine national, a survécu jusqu'à ce jour. Cela a été possible grâce au bon fonctionnement du réseau de clientélisme dont la ramification s'étend jusqu'aux marabouts à Touba et Tivaouane ainsi qu'au bureau des députés parlementaires (Gaye 1992, 104).

Quant aux litiges, il peut y avoir des escroqueries à n'importe quel moment dans la maille de la chaîne des acteurs intervenant dans le système néo-coutumier. Une des pires expériences de ce genre peut arriver à la personne en quête d'un terrain si elle tombe sur un fraudeur qui vend le même terrain à plusieurs personnes. De facto, la nouvelle sécurité foncière découlant de la politique de régularisation foncière a sans doute commencé à éliminer les pratiques de certains fraudeurs, qui se faisaient payer cher pour « régulariser » la situation juridique des occupants irréguliers en produisant de faux titres (Gaye 1992, 104). Mais la politique de régularisation foncière n'a pas pu diminuer le nombre de litiges entre propriétaires fonciers présumés. Au contraire, avec la possibilité de régulariser sa situation foncière, de nombreux conflits re-émergent. À l'origine de ces litiges se trouve souvent l'absence d'enregistrement correct des transactions et de l'occupation du sol. Le tribunal n'ayant pas la réputation de résoudre les litiges d'une façon efficace, le recours aux réseaux sociaux, traditionnels et locaux, demeure important. Ou comme le souligne Prouzet, « *le problème de la sécurité foncière (...) est une affaire de relations entre voisins et non plus de relations Etat-particulier (...)* » (Prouzet 1992, 47). Comme M'Baye l'a montré dans son étude, les quartiers irréguliers sont devenus intéressants pour des groupes sociaux plus aisés. Ainsi, les acteurs propres du système néo-coutumier de production foncière, comme le chef de quartier, les membres du GIE, ou les Djarafs et Marabouts, sont sollicités pour intervenir dans les litiges. Par conséquent, les habitants des lotissements néo-coutumiers continuent à dépendre de ces réseaux informels. Pour cause de manque de transparence, la personne non initiée à ces réseaux ne trouve pas facilement la sécurité foncière dont elle a besoin.

4.6. Peut-il leur garantir dans la durée un ensemble suffisant de droits : droits d'usage, le droit de vendre, de louer ou de transmettre par héritage ?

Cf. 4.5.

4.7. Le système néo-coutumier est-il compatible avec les procédures existantes en matière d'immatriculation et d'enregistrement des droits sur le sol ?

4.8. Permet-il aux promoteurs fonciers néo-coutumiers d'opérer ouvertement sur le marché foncier et immobilier ?

4.9. Est-il ouvert ou réceptif aux conseils et demandes des pouvoirs publics relatifs au respect de normes minimales en matière d'aménagement et de construction ?

4.10. Est-il capable de se plier à des normes et standards minima en matière d'aménagement et d'équipement ?

4.11. Est-il compatible avec un objectif de développement urbain durable ? Sinon, pourquoi ?

La non compatibilité avec l'objectif de développement urbain durable

Nous avons vu que la filière néo-coutumière ne garantit pas suffisamment de sécurité foncière et ne produit pas de lotissements intégrés dans la ville existante. La question de la compatibilité de cette filière avec l'objectif de développement durable sera analysée selon les trois critères de durabilité qui sont économique, social et écologique.

L'absence de planification préalable à la réalisation du lotissement exige de lourdes et coûteuses opérations de restructuration physique de la part des autorités publiques avant de pouvoir mettre en place des infrastructures. Par conséquent, la filière néo-coutumière ne peut pas être considérée comme économiquement durable. Les opérations de restructuration et de régularisation sont en grande partie financées par des bailleurs de fonds extérieurs, dans le cas de Dakar la GTZ, la KfW et l'AFD (Precht 2001, 25), et la répliquabilité de l'opération pilote à Dalifort n'a pas encore pu être assurée. Le lotissement planifié *a posteriori* est sans doute plus coûteux qu'un lotissement planifié et réalisé selon des règles minimales d'urbanisme qui s'intègre dans le tissu urbain dès sa création. La démolition de maisons pour libérer des emprises de voirie présente une perte économique considérable pour tous les acteurs concernés. Le relogement des déguerpis et l'aménagement des sites d'accueil sont onéreux (GERPES 2000, 4-5), mais il y a aussi des répercussions de ces déguerpissements sur le tissu social, qui s'est bâti à travers des décennies. Celles-ci ne sont pas compatibles avec l'objectif de développement durable sur le plan social. La dislocation des ménages occupant des maisons qui doivent disparaître a un impact négatif sur leur vie quotidienne, par exemple sur la scolarité des enfants (Omoghe 1999, 25).

Dans l'absence de planification urbanistique, de nombreux lotissements néo-coutumiers sont localisés en zones non aptes à l'habitat. Une grande partie de Pikine Irrégulier est inondée régulièrement en hiver⁴¹. Faute d'évacuation des eaux usées et du ramassage des ordures ménagères, l'environnement de l'habitat est fortement pollué. La prolifération des dépôts sauvages pollue la nappe phréatique. Ce problème est aggravé par le péril fécal causé par le manque de système d'assainissement. Les lotissements néo-coutumiers ne disposent d'aucun système d'assainissement. Quelques ménages créent des vidoirs individuels improvisés dans leurs concessions pour les eaux ménagères. Mais souvent, les eaux usées sont simplement stockées dans des bassines pour être déversées plus tard dans les terrains vagues autour du quartier ou pour être jetées dans un trou creusé dans le sable. Dans les quartiers irréguliers les plus pauvres, les baraques sont même dépourvues de latrines et leurs habitants sont alors obligés de satisfaire leurs besoins naturels dans la nature, autour du quartier. Cela est à l'origine de lieux de défécation aux abords immédiats du quartier. L'installation des fosses septiques ne constitue pas une solution durable non plus en raison de leur mode de vidange. La plupart de ménages se débarrassent du contenu de leurs fosses à intervalles réguliers dans un trou qu'ils ont creusé juste à côté de leur parcelle, dans la rue (Vagassky 1999, 32). L'enfouissement des matières fécales pollue la nappe phréatique. Par conséquent, l'eau des puits ne peut être utilisée que pour la lessive et pour le nettoyage de la maison. L'alternative à cette pratique de « *vidange sauvage* » est de faire venir un camion citerne qui coûte à peu près € 20, mais dont le prix peut s'élever jusqu'à € 35 durant l'hiver, quand les eaux stagnantes font déborder les fosses de la zone inondée, ce qui rend plus nécessaire encore le service du camion et permet ainsi à l'entreprise d'augmenter les prix. Cela montre que les lotissements de la filière néo-coutumière sont loin d'être compatibles avec l'objectif de développement durable sur le plan écologique.

4.12. La reconnaissance et le soutien par l'État des filières néo-coutumières diminue-t-elle les avantages qu'elles offrent aux pauvres des villes ?

⁴¹ Le quartier irrégulier de Pikine dans la ville de Saint-Louis dans le nord du Sénégal, a été souvent inondé par le fleuve Sénégal jusque la Commission Européenne au travers le Fonds Européen de Développement (FED) finance la construction d'une voie digue et d'un barrage écluse. Une zone de relogement a été aménagée par le remblaiement de la zone d'inondations.

Les principaux avantages des filières néo-coutumières pour les pauvres urbains résident dans l'importance de l'offre, les prix fonciers abordables, la simplicité de l'accès au sol urbain ainsi que la gestion foncière de proximité dans le cas de litiges. La reconnaissance de ces filières par l'Etat aurait des effets positifs et négatifs sur ces avantages. Premièrement, la reconnaissance signifie la légalisation des lotissements néo-coutumiers. Ainsi, pour les propriétaires terriens néo-coutumiers qui ont dans le passé hésité à morceler et à vendre leurs terres à cause de l'illégalité de cette pratique, il n'y a plus de risque. Par conséquent, l'offre de parcelles sur le marché foncier s'accroîtrait. Les terrains devraient devenir moins chers, ce qui serait encore plus à l'avantage des pauvres urbains. En même temps, il n'aurait plus la distinction entre marché formel et informel. Tout le monde pourrait alors acheter dans les zones d'activités néo-coutumières. La plus grande demande ferait augmenter les prix fonciers. En somme, la conséquence de ces deux effets pour les prix fonciers serait probablement neutre.

Quant à la simplicité de l'accès au sol urbain, les clients de la filière néo-coutumière continueraient d'en bénéficier après la reconnaissance par l'Etat, mais cette dernière nécessiterait sans doute une certaine formalisation, au moins en vue d'un enregistrement systématique de l'occupation de terrains. Cela exigerait des pauvres urbains quelques démarches administratives qui n'existaient pas avant. Mais ces procédures pourraient être limitées au minimum requis pour assurer la sécurité de l'occupation résidentielle. Ceci pourrait être atteint par le renforcement et l'amélioration d'une gestion foncière de proximité, i.e. dans le cas de litiges, cette fois dans un cadre légal (voir ci-dessus).

4.13. Les femmes sont-elles l'objet de discriminations dans le cadre du système néo-coutumier d'attribution du sol ?

Je ne me souviens pas d'avoir trouvé qqch là-dessus dans la documentation que j'ai exploitée. Lors de mes recherches pour la maîtrise à Dalifort, deux délégués de quartier m'ont parlé de plusieurs femmes chefs de ménages qui n'ont pas eu les moyens de payer pour la restructuration/régularisation foncière. Elles ont dû vendre leur maison et s'installer avec leurs enfants dans un autre lotissement néo-coutumier, sans doute plus loin de la ville et d'emplois. Mais ce n'est vraiment pas une information représentative pour toute la filière néo-coutumière.

4.14. Les groupes sociaux vulnérables, comme les orphelins, les personnes âgées les malades du SIDA, font-ils l'objet de discriminations dans le cadre du système néo-coutumier d'attribution du sol ?

Rien trouvé dans la doc. Comme 4.14, je ne pouvais pas poser cette question aux interlocuteurs lors de ma mission à Dakar parce que la question n'était pas encore dans les ToR.

5. Quelles sont les interactions entre pouvoirs néo-coutumiers et pouvoir démocratique en particulier à l'échelle locale/municipale ?

5.1. Dans quel cadre institutionnel et juridique le pouvoir coutumier est-il ou peut-il être associé à la prise de décision en matière d'aménagement urbain et de programmes

d'équipement?

Dans les dix dernières années, deux changements politiques ont pavé le chemin pour une plus forte association du pouvoir néo-coutumier à la prise de décision en matière d'aménagement urbain et de programmes d'équipements. Il s'agit de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, mis en œuvre depuis 1991, et de la décentralisation, intervenue à partir de 1996.

La participation des habitants à la restructuration et à la régularisation foncière de leurs quartiers informels

Le premier concerne les quartiers informels issus des pratiques néo-coutumières, mais déjà établis comme quartiers densément habités. L'approche innovatrice de la politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers informels crée le cadre pour une forte participation des habitants des quartiers. Cette participation inclut la planification des infrastructures et équipements à réaliser, la réalisation des travaux physiques, le financement d'infrastructures, d'équipements et de la régularisation foncière ainsi que la gestion des équipements mis en place. Elle permet l'équipement graduel du quartier en fonction de la capacité financière des habitants (Precht 2001, 36) et s'inscrit donc dans la logique des pratiques néo-coutumières adaptées aux besoins des pauvres urbain.

Depuis l'opération pilote de Dalifort, les quartiers ciblés pour être restructurés et régularisés ont du mettre en place un GIE. Ce GIE est en grande partie constitué d'acquéreurs de parcelles, c'est-à-dire de clients du système néo-coutumier, qui s'engagent pour la régularisation de leur quartier et pour l'amélioration du cadre de vie. S'il se trouve aussi des propriétaires coutumiers dans les GIE des quartiers concernés, leur participation n'est pas claire (Wehrmann 1999, 5). Cela devrait être examiné individuellement pour chaque quartier⁴².

Dans le seul cas de régularisation quasiment achevé, à savoir le quartier-test de Dalifort, les acteurs néo-coutumiers ont joué de leur influence sur le processus au travers du comité des sages, qui était formé pour assurer la représentation des notables. Ainsi, le fondateur du quartier, qui avait été autorisé par les Lébou, propriétaires coutumiers de la zone, à s'y installer, et qui devenait ensuite véritable maître de la terre reconnu par la Communauté lébou, a fait partie de ce comité. Les rapports sur l'opération de Dalifort suggèrent que lui et plusieurs autres propriétaires néo-coutumiers ont réussi à régulariser leurs parcelles (Precht 2001, 76).

Les lotissements municipaux dans les Communes et Communes d'Arrondissement depuis la décentralisation en 1996

La loi sur la décentralisation de 1996 marque le deuxième changement. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les élus locaux mènent de plus en plus de lotissements municipaux. S'il n'y a pas de revendication coutumière sur la zone concernée et si la procédure prescrite par la loi est respectée (affectation de la terre à la Commune par l'Etat), le lotissement est conduit par le Maire de la Commune sans contestation. Mais il y a aussi eu des

⁴² Une des difficultés étant que les propriétaires terriens néo-coutumiers ne se montrent pas toujours en tant que tels, une telle étude ne pouvait pas être menée dans le cadre de ce projet. Elle exigerait sans doute plus de temps et de confiance de la part de ces acteurs.

cas où des propriétaires néo-coutumiers se sont opposés à la mise en œuvre de lotissements municipaux, ce qui a généré des blocages. Cela concerne surtout les anciens champs villageois autour des villages traditionnels lébou (*Le Soleil*, 30 novembre 2001). Dans d'autres cas, les propriétaires néo-coutumiers participent à ces opérations de lotissement. La zone concernée est donc lotie en coopération entre Maire et conseillers municipaux d'un côté, et propriétaires néo-coutumiers de l'autre côté. Selon la loi, le représentant de l'administration de l'Etat (Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture ; Services des Domaines) n'y joue qu'un rôle de contrôle, ce qui coïncide avec l'objectif de la politique de décentralisation, à savoir de remplacer le système classique de tutelle par un nouveau système de contrôle administratif et juridictionnel à posteriori (www1.cyg.sn/safefod/decentra/decent1.htm). Dans la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, qui fait partie de la Commune de Pikine, un tel lotissement concerté a été réalisé, mais comme dans d'autres cas, le projet a été victime d'un conflit entre les collectivités locales et l'Etat pour la maîtrise du sol urbain (Thioye 2000, 76).

Exemple 3

Depuis plus de 20 ans, l'Etat a planifié la construction d'une autoroute entre Dakar et Thiès. Un échangeur est prévu sur le territoire de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail. Pour cette raison, l'Etat n'a pas réalisé de lotissements dans cette zone. Les terres sont revendiquées par plusieurs familles lébou et jusque-là utilisées par des personnes tenant des baux maraîchers sur ces terrains du domaine national. Ces dernières envisageaient de se faire de l'argent en cédant ces jardins au lotissement sans en être propriétaires. Après les élections municipales de 1997, la Mairie de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, sous la pression de la Coopérative d'habitat et de constructions « *DEGGOO* » des locataires de Dalifort⁴³ qui cherchaient des terrains pour ses adhérents dans la proximité de leur quartier, s'est mise d'accord avec les propriétaires coutumiers et a initié une opération de lotissement. Les agents des Services de l'Etat, et ce, jusqu'au plus haut niveau, (Gouverneur de Dakar) ont été informés, et « *ont accompagné, moyennant rétribution cette opération* » (DEGGOO 2000, 6). Parallèlement aux démarches de la Mairie, les propriétaires coutumiers ont engagé des procédures pour acquérir des titres fonciers, renforcées par « *la caution morale explicite du Khalife Général des Layènes* » (DEGGOO 2000, 7). Aucun titre n'ayant été délivré, la Mairie a lancé le lotissement en collectant les frais de bornage. Elle a certifié des actes de ventes et délivré aux acquéreurs des autorisations d'occuper. La Mairie de la Commune d'Arrondissement, de même que les propriétaires coutumiers, ont fait intervenir les entreprises prestataires de services. Ils ont réglé des factures en payant en nature, c'est-à-dire en quelques terrains⁴⁴. Ces entreprises ont réalisé les prestations de services suivantes : assainissement des sites, lotissement des terrains, morcellement des parcelles, pose des bornes, électrification du site, approvisionnement de matériels et mobiliers de bureau.

Après une longue période de construction, « *en plein jour et en face de la voie la plus fréquentée du pays* » (DEGGOO 2000, 1), en février 1999, toutes les maisons, déjà habitées et branchées aux divers réseaux, ont été démolies, sur ordre du Gouverneur de Dakar et le chef du Service Départemental de l'Urbanisme de Pikine, par des bulldozers. DEGGOO accuse

⁴³ Etablie au cours du projet de restructuration et de régularisation foncière de Dalifort avec l'appui de la GTZ en vue de trouver une solution pour les nombreux locataires qui n'ont pu être attribuer leur propre parcelle après l'opération de relogement.

⁴⁴ Certaines entreprises ont vendu les terrains qui leurs étaient affectés à des particuliers avant l'intervention des bulldozers.

notamment les agents de l'Etat et la Mairie d'irresponsabilité, de corruption et de pratiques mafieuses (ces dernières accusations s'adressant surtout à l'Etat). Les élus locaux de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, au contraire, nous ont assuré qu'ils avaient engagé cette opération dans le seul intérêt d'engendrer des revenus communaux et de créer des parcelles pour les personnes en quête d'un terrain abordable à bâtir. De nombreux habitants du quartier de Dalifort, voisin du lotissement néo-coutumier, nous ont exprimé leur déception face à cette issue. Dès lors, les maisons démolies situées le long de l'autoroute témoignent d'une tentative échouée de collaboration entre propriétaires coutumiers, élus locaux, et services de l'Etat sur la base d'une reconnaissance *de facto* des droits des propriétaires coutumiers. En dernière minute, l'Etat a empêché un tel cas de jurisprudence. Les nombreuses ruines le long de la Route Nationale le rappellent, même pour l'observateur externe non initié aux conflits fonciers dans l'agglomération Dakaroise .

5.2. Dans quelle mesure les techniques et les procédures de gestion néo-coutumière du sol sont-elles compatibles avec l'exercice démocratique du pouvoir, en particulier au niveau local/municipal ?

Même si ce projet de lotissement en collaboration n'a pas abouti, ce cas montre comment le pouvoir coutumier pourrait être associé aux procédures "*modernes*" de gestion urbaine. En fait, tous les acteurs de la filière foncière, propriétaires coutumiers, élus locaux, représentants de l'Etat, géomètres et sociétés prestataires de services ont été intégrés dans les démarches. Même les candidats à la propriété d'une parcelle nouvellement produite y ont participé par le biais du groupement d'intérêt DEGGOO.

Le cas d'un lotissement néo-coutumier dans la Commune d'Arrondissement de Malika (cf. exemple ci-dessus) montre que la coopération entre lotisseur néo-coutumier et Maire de la Commune d'Arrondissement peut réussir. Le Maire, qui y a voulu intégrer le lotissement municipal et le lotissement informel juxtaposant, a déclaré ce dernier légal et s'est porté garant des ventes de parcelles ce qui a aidé les acquéreurs d'une parcelle à recevoir un permis de construire, c'est-à-dire une quasi-régularisation foncière, auprès des Services des Domaines de Pikine-Guédiawaye⁴⁵.

Ces exemples et la grande volonté des habitants quant à la participation à travers le GIE lors des opérations de restructuration et de régularisation foncière rendent compte de ce que les populations veulent vraiment : une gestion foncière urbaine de proximité, simple et transparente. Comme nous l'avons montré ci-dessus, elles souhaitent être intégrées à la ville moderne à travers les réseaux d'infrastructures, mis en place graduellement en fonction de leurs moyens, et davantage de sécurité foncière. Concernant cette dernière, M'Baye explique très justement que : « *Ce qui compte réellement pour eux, ce n'est pas le titre officiel de propriété délivré par l'Etat ou l'acte de vente signé par le vendeur, ce qui importe pour eux, c'est que l'autorité leur reconnaisse un droit de jouissance sur les parcelles acquises* » (M'Baye 1996, 58).

Les Communes et Communes d'Arrondissement semblent être les instances les plus légitimes pour exercer une telle gestion foncière de proximité. Institués relativement récemment, les élus locaux s'ajoutent aux institutions existantes comme les délégués de

⁴⁵ Service déconcentré de l'administration de l'Etat

quartier et les GIE. Directement élus et donc proches des populations, les conseillers municipaux et le maire disposent de la légitimation démocratique nécessaire pour jouer le rôle du leader dans la gestion foncière. Mais face à la pénurie de leurs ressources et à la forte politisation des rapports dans les Communes, l'Etat hésite jusqu'à présent à vraiment transférer toutes les compétences nécessaires aux élus locaux. Selon Thioye, l'Etat est en effet resté maître du jeu foncier. Même s'il a transféré certaines compétences aux Communes, il contrôle toujours le domaine national, qui doit être transformé en domaine communal avant de pouvoir être développé par les Communes. Face à l'actuelle étroitesse du domaine communal, le rôle des Communes dans la production foncière demeure encore limité (Thioye 2000, 79). Afin de permettre aux Communes de gérer le foncier urbain, l'Etat devrait leur transférer les terres du domaine national et une partie du domaine privé de l'Etat (entretiens avec le Professeur Samba Traoré). Comment ces difficultés pourraient-elles être surmontées dans l'avenir ?

5.3. Comment le pouvoir coutumier a été ou est intégré aux procédures "modernes" de la gestion urbaine, et quel est son impact réel sur :

Une perspective possible : la reconnaissance du droit foncier néo-coutumier, les lotissements concertés et les tables rondes de médiation dans le cadre d'une gestion foncière de proximité

Les chapitres précédents ont montré que la filière néo-coutumière est trop dominante pour être supprimée. Pourtant, malgré ses avantages, elle n'est certainement pas une alternative souhaitable au système formel. La qualité des lotissements, le manque d'infrastructures et d'équipements, la difficulté et les coûts élevés pour les équiper *a posteriori*, le non-enregistrement des transactions foncières et les nombreux litiges fonciers dans l'agglomération sont des caractéristiques indésirables qui rendent la vie inutilement dure pour les acteurs concernés. Comment cette réalité pourrait-elle être améliorée ? L'amélioration passe par la reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

Rappelons-nous la situation qui semble être au point mort afin de mieux identifier les arguments pour la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière. Les propriétaires coutumiers de la presqu'île du Cap-Vert ont été privés de leurs droits fonciers. La position officielle de l'Etat quant à la propriété coutumière et les pratiques qui en résultent est claire : les terrains non immatriculés dans l'agglomération dakaraise appartiennent au domaine national et sont gérés par l'Etat, ou dans le cas du transfert, aux Communes, et non par les propriétaires néo-coutumiers qui les revendiquent. Suivant la logique de la loi, l'Etat devrait s'imposer face aux revendications néo-coutumières. Mais cela n'est pas le cas dans la pratique. L'Etat est obligé de négocier l'utilisation des réserves foncières de Dakar avec le pouvoir néo-coutumier. Dans les cas où ces négociations n'aboutissent pas, la résistance coutumière engendre des blocages dans la gestion foncière, entravant ainsi le développement de certaines zones de l'agglomération.

La position répressive du pouvoir public vis-à-vis de la gestion foncière coutumière a été favorable à l'émergence des pratiques informelles au plus haut niveau de l'administration. Comme la partie précédente l'a montré, les pratiques néo-coutumières ne sont pas contrées d'une façon conséquente ni par les élus locaux ni par les fonctionnaires de l'Etat. Les fonctionnaires et hommes politiques pratiquent une interprétation souple et fluctuante des lois et prescriptions réglementaires. A Dakar, le salaire des agents de l'administration publique ne leur permet pas toujours d'avoir une maison dans un quartier régulier. Achetant eux-mêmes

dans la filière néo-coutumière, ils se trouvent en situation irrégulière sans se sentir irréguliers ou illégaux. Ils agissent donc également dans la logique néo-coutumière.

5.3.1. La participation des communautés concernées à la décision en matière de production de terrains et de services ?

L'informalisation des pratiques formelles apparaît comme la seule réponse à la confrontation entre la loi importée et les traditions bien vivantes. Ainsi, les pratiques néo-coutumières sont devenues la norme, tolérée et pratiquée non seulement par les acteurs coutumiers, mais aussi par ceux qui devraient lutter contre sa persistance. Les Lébou, dans la hiérarchie administrative, peuvent-ils exécuter une politique foncière qui nie tout leur héritage culturel ? Ainsi les acteurs censés être « formels » et « modernes », deviennent des véritables acteurs néo-coutumiers pratiquant un droit immanent (Tribillon 1993), plus proche de la coutume que du droit moderne. Dans la pratique, les articulations entre la filière coutumière, les institutions et les acteurs formels sont si nombreux que le postulat d'un découpage net entre deux filières, l'une formelle, l'autre informelle ou coutumière, paraît dépassé. Le moteur de ces articulations coutumières-formelles semble bien être le principe de « *l'échange cadeau* » (Navarro 1988, 1117), ce qui est, en fait, proche des pratiques du feu et de la hache : l'usage du sol est approuvé en contrepartie d'une redevance, une pratique aujourd'hui fortement inscrite dans un système clientéliste (*Le Soleil*, 30 novembre 2001). Peut-être serait-il plus approprié de parler d'une « *coutumierisation* » des pratiques formelles au lieu de l'« *informalisation* ». Face à ce mélange de formel, d'informel et de coutumier, il paraît impossible (et indésirable) d'instaurer un système entièrement guidé par un droit écrit importé peu adapté à la réalité culturelle locale. Cela nécessiterait la séparation du formel, de l'informel et du coutumier afin de pouvoir supprimer les deux derniers, une opération peu réaliste.

5.3.2. Le règlement des litiges fonciers ?

Face à cette réalité, la reconnaissance du pouvoir néo-coutumier par le pouvoir public semble être la seule solution. Afin de mettre fin à plus que 150 ans de résistance du pouvoir coutumier aux lois foncières occidentales, afin de rétablir la justice, afin d'apaiser les conflits fonciers autour des villages traditionnels de Dakar et de débloquer les réserves foncières, afin de décriminaliser la production foncière par la filière néo-coutumière ainsi que le marché foncier et immobilier néo-coutumier, et afin de libérer les fonctionnaires et hommes politiques du stigmate d'irrégularité, l'Etat devrait reconnaître le droit foncier coutumier comme une forme de reconnaissance des droits sur le sol. Cela ne signifie pas qu'il faudrait donner toutes les terres de l'agglomération aux Lébou. Une loi devrait régler les conditions exactes de reconnaissance. Cette loi devrait être le résultat d'un débat public au niveau national sur le foncier, mené avec la participation de tous les acteurs concernés et dans la plus grande transparence. Les réflexions devraient s'appuyer sur les expériences des autres pays ayant reconnu le droit coutumier, comme le Ghana et le Botswana.

L'objet de la nouvelle politique foncière devrait être de reconnaître les droits coutumiers fonciers des propriétaires néo-coutumiers qui peuvent dûment justifier leurs propriétés, et qui arrivent à se mettre d'accord avec les autres membres de leur communauté quant à la propriété. Cela exige que la collectivité familiale résolve ses litiges fonciers

internes pour qu'elle puisse s'organiser en groupe de propriétaires. Ainsi, un droit réel collectif pourrait être attribué à ce groupe.

Il y a des cas où certains terrains ont été vendus par des individus lébou sans informer les autres, empêchant ainsi l'aboutissement des négociations entre collectivité lébou et Etat (ou Commune). Dans un cas, l'Etat avait promis la mise en place d'un hôpital en échange d'un terrain, mais l'hôpital ne pouvait pas être réalisé puisque le terrain prévu a été vendu (entretiens avec Ciré Sall, ancien Directeur des Domaines, le 18 avril 2002). Les raisons remontent jusqu'au moment du « *land rush* » dans les années 1960, quand des terres relevant de la propriété familiale lébou ont été enregistrées au nom des mandataires alors que celles-ci auraient dû être immatriculées au nom des chefs de lignage dont les descendants seraient les usufruitiers (Fall 1986, 125). Etant donné qu'il est souvent difficile de retracer la propriété coutumière jusqu'au premier occupant, cette pratique engendre des litiges longs et coûteux. En plus, la juxtaposition des droits traditionnels, musulman et moderne a engendré des difficultés successorales (Niang 1996, 19). Le problème de la copropriété se pose par exemple sur des terrains du Plateau (Centre Ville de Dakar) appartenant à une famille lébou. À cause de désaccords entre les héritiers quant à l'utilisation de ces terrains, la situation stagne : les terrains ne sont ni mis en valeur ni vendus, et, par conséquent, sont actuellement emplis de baraques, formant ainsi un petit bidonville (entretien avec Ciré Sall).

Malgré ces difficultés, la reconnaissance *à posteriori* des droits coutumiers rendrait compte du contexte spécifique dakarais et rectifierait les erreurs de la loi sur le domaine national de 1964. Ou, comme le dit Münkner : « ... *the feasibility of a [land] reform concept cannot be assessed by studying the texts of the written laws (the law on the books) but by taking the prevailing socio-economic, cultural and political conditions into account and by understanding the historical roots on which the current systems are based (law in action)* » (Münkner 1995, 31). Ainsi, la reconnaissance formelle du droit coutumier constituerait la base pour l'amélioration de la gestion urbaine en général et pour la mise en œuvre des programmes de logement et d'équipement en particulier. Paradoxalement, cela coïnciderait même avec un des principaux objectifs du domaine national, à savoir sa meilleure utilisation : « *The overriding concern [of the 'national domain'] is to allow best possible use of the land. This general objective determines the criteria for appointing land of the national domain to those using the land* » (Münkner 1995, 30). Dans ce sens, la production de parcelles par la filière néo-coutumière, maintenant reconnue, sur certaines terres du domaine national, ne présenterait-elle pas la meilleure utilisation (étant donné que le secteur immobilier formel n'arrive pas à satisfaire la demande populaire) ? Une étude menée dans quinze pays africains il y a dix ans a montré « *que les filières [néo-]coutumières peuvent contribuer à répondre à la demande en assurant une allocation relativement équitable des terrains pour les revenus moyens et bas lorsqu'elles sont formellement reconnues (et pas seulement tolérées comme des survivances), lorsque le dispositif juridique et institutionnel qui les encadre est accepté par les principaux acteurs urbains* » (UNCHS 1995, 21).

5.3.3. Le contrôle social et la pacification des rapports sociaux au niveau local ?

Comment mettre en œuvre une telle nouvelle politique foncière urbaine ?

La médiation et les solutions à l'amiable étant les modes de résolution de conflits préférés par la société sénégalaise, la reconnaissance formelle du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics paverait le chemin pour une gestion foncière intégrante/participative et plus démocratique. D'un point de vue pratique, il faut deux approches distinctes dans les deux principales situations dans l'agglomération dakaraise, à savoir les terres restantes autour les villages traditionnels péri-centraux, et les nouveaux lotissements en zone périurbaine.

La première, caractérisée par des blocages résultant de la superposition des deux droits fonciers, exige des médiations concertées impliquant tous les acteurs concernés. La reconnaissance *de facto* de la revendication coutumière a déjà, par le passé, permis de débloquer la situation. Ainsi, à Yoff, les villageois et l'Etat ont trouvé un accord qui prévoyait que le village renonce à une partie de la zone en question mais conserve une partie comme zone d'extension. L'Etat a dû promettre la réalisation des équipements comme compensation pour le village. Cette approche de médiation pourrait sans doute être améliorée une fois les revendications coutumières formellement reconnues. Cela permettrait aux autorités traditionnelles et religieuses de la communauté lébou, qui ont un poids considérable dans le règlement des litiges fonciers, d'intervenir ouvertement. Dans le passé, le Khalife Générale et les autorités traditionnelles Djarafs ont souvent joué le rôle d'arbitre lors de litiges, soit entre Lébou et autorités publiques, soit à l'intérieur de la collectivité lébou ou entre Lébou et particulier. En plus, ils ont créé une structure fédérative qui intervient en tant que médiateur. L'association officielle de ces acteurs des décisions en matière foncière serait certainement susceptible d'améliorer la gestion foncière à Dakar.

L'autre situation, la mise en œuvre de nouveaux lotissements en « zone coutumière-périurbaine », requiert, comme l'ont suggéré plusieurs de nos interlocuteurs, également une approche « *table ronde* » pour arriver à un « *lotissement concerté* » (entretiens avec Sellé Ndiaye). Il s'agit aussi de prévenir la construction de nouveaux quartiers irréguliers. Comme l'exemple du lotissement communal-coutumier de Dalifort-Foirail l'a révélé, une telle approche est caractérisée par l'avantage d'associer tous les acteurs au processus dans la plus grande transparence. Les représentants des Communes, soutenus par ceux des Communes d'Arrondissement, pourraient conduire les procédures et convoquer les autres acteurs, tout d'abord les personnes se revendiquant propriétaires de la zone à lotir, y compris le représentant de l'Etat. Le produit de cette approche pourrait être un « mapping » de la propriété coutumière dans la zone concernée. Un tel inventaire cartographique de la tenure coutumière a été réalisé autour d'une ville secondaire en Casamance. Cet inventaire n'était pas un enregistrement officiel de la propriété foncière coutumière (ce qui aurait été contre la loi de 1964), mais constituait un outil précieux pour résoudre de nombreux litiges dans une démarche marquée par la plus grande transparence (Gaye et Nicolas 1988). Une telle méthode fondée sur l'inventaire cartographique permettrait d'identifier les propriétaires et, le cas échéant, d'indemniser la partie qui renonce à l'utilisation de la terre, comme cela s'est passé dans le cas de Yoff.

5.3.4. La décision en matière de production et de gestion des équipements.

Dans les étapes suivantes, la même table ronde pourrait trouver un accord pour le respect d'un minimum de règles d'urbanisme et planifier l'aménagement des parcelles et du futur quartier en invitant des sociétés prestataires de services. Les représentants de l'administration de l'Etat assureraient la compatibilité du nouveau lotissement avec le Plan Directeur d'Urbanisme. Cette démarche devrait entre autres établir la base pour une plus juste attribution des parcelles, garantir un certain contrôle sur l'utilisation des revenus au niveau de la Mairie, en bref, faciliter la création d'un meilleur quartier dans un procédé régulier.

La loi sur la décentralisation prescrit que les assiettes foncières de lotissements réalisés sous l'initiative des Maires sur des terrains du domaine national doivent être « apurés » pour permettre aux occupants de disposer de titres d'occupation en bonne et due forme (BAU 2003, 77) : les terrains doivent être immatriculés au nom de l'Etat et ensuite transférés aux Communes pour qu'ils puissent initier le lotissement. Pourquoi alors ne pas intégrer les

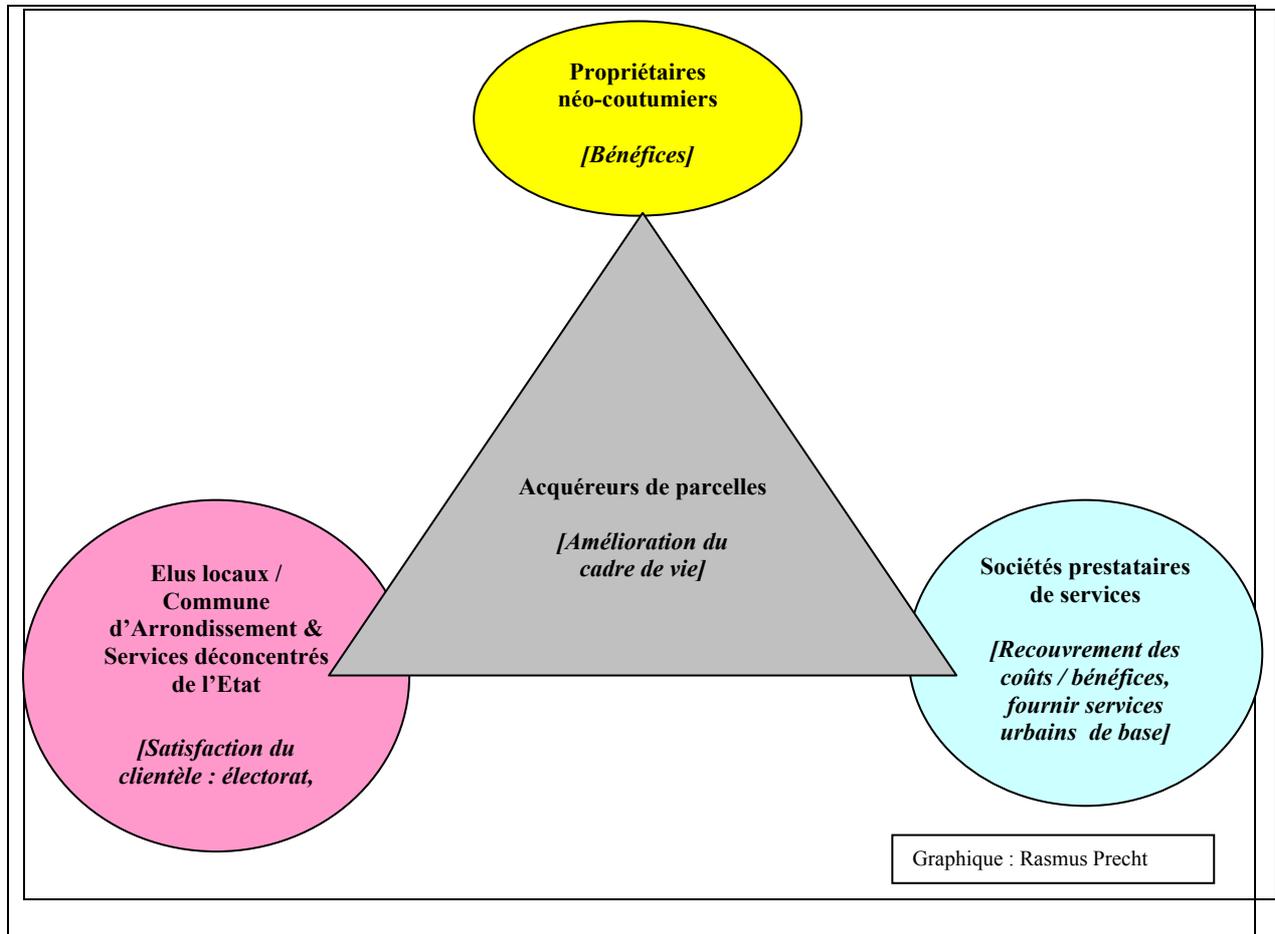
procédures de « mapping » des possessions coutumières (celles qui peuvent être nettement justifiées) et l'immatriculation des terres du domaine national ? La mise en œuvre d'un cadastre urbain et périurbain via une collaboration entre l'Etat, les collectivités locales concernées, et les propriétaires néo-coutumiers éligibles, pourrait constituer un outil de gestion foncière et domaniale adapté. Une telle gestion foncière de proximité fondée sur un système d'enregistrement transparent et simple pourrait aider à mieux gérer les conflits fonciers, et à les éviter à moyen terme. Dans le cas idéal, elle apporterait une clarification du parcellaire, du bâti et de sa valeur, et permettrait une meilleure politique d'urbanisme et d'habitat.

Ce cadastre foncier local pourrait être géré par la Commune et contrôlé par un comité constitué des représentants des différents groupes d'acteurs. Devraient être représentés dans ce comité des élus locaux, des représentants de l'Etat, des agents des administrations centrale et locale, des adhérents des associations de quartier (y compris le GIE), des sociétés prestataires de services engagées dans la Commune ainsi que le Chef de quartier en tant que représentant du pouvoir semi-traditionnel. Les autorités traditionnelles et religieuses pourraient être invitées ponctuellement pour la médiation en cas des sévères confrontations exigeant leur intervention.

La participation des différents acteurs et le maximum de transparence possible devrait mettre sous un certain contrôle les personnes qui ont, jusque-là, pratiqué du clientélisme et/ou des méthodes d'enrichissement personnel (*Le Soleil*, 20 novembre 2001). Particulièrement, la participation des populations à la réalisation de ces lotissements concertés pourrait constituer un contrôle efficace, comme dans le cas du village Ngor. L'Etat y avait affecté à la Commune d'Arrondissement de Ngor, depuis 1996 englobant le village traditionnel, des terres destinées à décongestionner le village. L'association des jeunes du village, COPECS, a contesté l'attribution par la Mairie de parcelles aux bénéficiaires. Selon eux, la représentation des populations dans la commission de distribution n'était pas assurée (*Le Soleil*, 20 novembre 2001).

A travers un tel montage institutionnel, le pouvoir public regagnerait un certain contrôle sur le sol urbain, mais cette fois-ci en adoptant une approche intégrante, qui renforce la décentralisation du pouvoir et la démocratie locale en associant ceux qui se sont opposés à la gestion foncière publique.

Les principaux acteurs d'un aménagement foncier concerté et leurs motivations



Quelle position de la collectivité lébou ?

La réussite de la mise en œuvre d'une telle politique foncière dépendrait avant tout du soutien de la collectivité lébou à Dakar. Selon Sellé Ndiaye, on peut distinguer trois « générations » de Lébou reflétant l'évolution de l'attitude envers les questions foncières. La première de ces « générations » était constituée par les fondateurs des villages, la deuxième « génération » pratiquait la vente de terres tout en conservant une gestion foncière coutumière, et la troisième et actuelle « génération » vise à rectifier l'impact de la loi de 1964, à rétablir le droit foncier coutumier, et à éviter l'ingérence des « étrangers », i.e. des non Lébou dans la filière foncière. Il y a de nombreux intellectuels dans cette dernière génération qui défendent à la fois les valeurs traditionnelles de leur communauté et vivent une vie moderne en travaillant dans l'administration publique ou d'autres professions non traditionnelles. Les associations comme l'Association pour la Promotion Economique, Culturelle et Sociale de Yoff (APECSY) visent l'aménagement du cadre de vie, le

développement des activités productives, et, la sauvegarde des valeurs morales et culturelles (Mbow 1992, 112).

Un de ces Lébou intellectuels qui s'investit pour les intérêts de sa communauté est Maître Doudou Ndoye, avocat et homme politique, qui a été ministre et candidat présidentiel pour son propre parti. Maître Ndoye revendique que toutes les terres non mises en valeurs sur la presqu'île du Cap-Vert aillent à la collectivité lébou. Mais cette revendication paraît « irréaliste » (Ciré Sall) pour plusieurs raisons. Les non Lébou de Dakar trouvent qu'il ne faut pas donner deux fois aux Lébou, étant donné qu'ils ont déjà vendu une grande partie de la terre de la presqu'île. En outre, les Lébou n'agissent pas toujours de façon harmonieuse comme nous l'avons décrit ci-dessus. La gestion foncière participative de proximité constituerait pour eux une bonne occasion de récupérer une partie de leurs valeurs foncières, notamment celles qui sont tombées dans le domaine national car le délai pour l'immatriculation était trop court. La participation de la collectivité lébou à la mise en œuvre d'une telle politique foncière semble donc probable.

Quant à la situation particulière des noyaux villageois, la proposition de Niang, qui prévoit la modification des centres des villages en communautés rurales - ce qui légaliserait la gestion coutumière de ces terres par la communauté de villageois - mérite d'être prise en considération (Niang 1996, 21).

Quelle position de l'Etat ?

La tentative du pouvoir étatique de supprimer le pouvoir coutumier a conduit à sa réémergence dans les institutions du pouvoir démocratique. Les Chefs de quartier et les Maires, qui sont propriétaires fonciers néo-coutumiers eux-mêmes, en sont des exemples. Face aux circonstances actuelles, il paraît que l'Etat sénégalais aurait deux options politiques. La première, c'est l'approche d'une nouvelle politique de table ronde, qui intègre tous les acteurs, y compris les propriétaires néo-coutumiers. La seconde option, c'est l'approche « légaliste », fondée sur la gestion foncière et domaniale par les Communes dans le cadre d'une décentralisation renforcée. Cette dernière approche ne devrait pas nécessairement rompre avec le principe de domanialité, c'est-à-dire la prérogative de l'Etat de contrôler toutes les terres non immatriculées. C'est pour cette raison que la mise en œuvre de l'approche légaliste semble plus réaliste, mais il faut voir si les Communes auront la capacité d'assurer une gestion foncière adéquate sans reconnaître les acteurs néo-coutumiers comme partenaires (commentaires de Malick Gaye lors d'une rencontre à l'occasion du Conseil d'Administration du PNUEH, le 9 mai 2003, à Nairobi).

Conclusion

Depuis la tentative pour supprimer les pratiques foncières coutumières à travers la loi sur le domaine national, divers auteurs ont décrit l'évolution de la réalité foncière à Dakar. Thioye identifie l'« échec de la socialisation du droit écrit » (Thioye 2000, 79) qui fait émerger les lois foncières « naturelles » (Vernière 1973, 118) fondées sur un « droit foncier africain » dans la « ville africaine » (Navarro 1987/8). Hesseling repère simplement la « reproduction de certaines pratiques rurales en milieu urbain » (Hesseling 1996), plus précisément dans l'espace périurbain, dans « cette continuité de l'urbain et du rural, où les populations élaborent leur propre système de régulation » et qui peut être vu comme des « zones de liberté foncière » (Thioye 2000, 78). Le Roy analyse le phénomène d'un « droit

hors la loi » comme logique propre par rapport à celle de l'Etat qui se veut moderne (Le Roy 1996, 18). Jusqu'à présent, l'évolution des pratiques foncières et l'interprétation du cadre juridique par les acteurs des filières foncières n'a rien perdu de sa dynamique. Toutes ces analyses montrent que « *l'émergence d'un système local de gestion foncière* », déjà attesté par Osmont (1984, 96) il y presque deux décennies, i.e. bien avant l'institution des élus locaux, est en cours. Revu dans ce rapport sous le concept de la « *néo-coutume* », le mélange entre droit écrit, importé de l'occident, et droit coutumier traditionnel, pourrait amener à un système adapté aux besoins des Dakarois en matière foncière. Il doit pour cela être aménagé volontairement par les acteurs responsables afin de le transformer dans une véritable alternative à la réforme foncière de 1964, fondée sur une conception entièrement européenne. Ce présent rapport a pu, nous l'espérons, contribuer à éclairer davantage les « *processes towards a new system that have to be continued* » (Münkner 1995, 32).

Liste des personnes rencontrées
(entre le 26 mars et le 07 avril 2002)

<u>Nom d'interlocuteur</u>	<u>Organisation/Projet</u>	<u>Fonction</u>	<u>Contact</u>
BA Alioune	Université Cheikh Anata Diop (UCAD), Département de Géographie	Géographe, auteur de l'Etude PANAUDIT sur la réforme foncière	
CAMARA Mohamed		Emigré sénégalais en France, acquéreur d'une parcelle dans la Commune d'Arrondissement de Malika	
DIAGNE Ismaila	Comité des Défenses des Intérêts du Village (CODIV), Ouakam	Président	
DIAGNE M'Bor Alioune	Communauté Lébou à Dakar (Ndey Dji Reew – La mère du pays)	Président	821.20.61 / 825.29.66
DIEME Ismaila M. *	Coopérative Deggoo des locataires de Dalifort	Trésorier	
FALL Papa Demba	Institute Fondamentale de l'Afrique Noire (IFAN)	chercheur	
GUEYE Bara	IIED Sahel, Dakar	Chercheur	825.00.90
GUEYE Médoune	Village Ouakam	Djaraf	iiedsen@sentoo.sn www.iiedsahel.org
GUEYE Moussa M.	Consultant indépendant	(ancien collaborateur de la GTZ)	guevemoussa@yahoo.fr
KAMBI Khalifa M.	Dalifort	Délégué du quartier, notable	633.63.39
LY Ibrahima M.	Agence de Développement Municipal	Chargé de Projet Urbain	
M'BAYE Raymond M.	Fondation Droit à la Ville (F.D.V.)	Aménagiste - Urbaniste, chargé de l'aménagement de la zone de recasement à Keur Massar	
NDIAYE Papa Abdou	Direction de la Prévision et de la Statistique	Responsable secteur bâtiments et travaux publics	822.89.02
NDIAYE Pape M.	Conseil municipal de	Maire	

	la commune d'arrondissement Dalifort-Foirail		
NDIAYE Sellé M.	PNUD Sénégal	Conseiller	
NIANG Mamadou	IFAN	Maître assistant de recherche, anthropologue - juriste	
SAKHO Fodé	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MUA) Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA)	Ingénieur civil, Urbaniste, Chargé de mission	825.76.61 / 552.46.62
SALL Ciré	Agence Nationale Chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX)	Conseiller Affaires Domaniales (ancien Directeur des Domaines)	823.91.23
SANE Landing M. *	Coopérative Deggoo des locataires de Dalifort	Président	849.05.55 amaciresall@apix.sn
SIDIBE Moussa M. *	Commune de Dakar, Direction d'Aménagement Urbaine (D.A.U.)	Chargé villages traditionnels	
THIOUNE Ababacar M. *	Commune d'arrondissement Dalifort-Foirail	Agent municipal, technicien	
TRAORE Samba Prof. M. *	Université de St- Louis	Doyen de la Faculté de Droit et Sciences Politiques, spécialiste décentralisation	

* rencontré entre le 19 mars et le 19 juillet 2001 lors des recherches pour mon mémoire de maîtrise

Bibliographie

ASSOCIATION DES PROPRIETAIRES POSSESSEURS ET DETENTEURS D'IMMEUBLES (DÈGGÒO JÀPPANTE) (1981), *La Terre, Journées d'études consacrées aux questions domaniales et foncières dans la Région du Cap-Vert*, Dakar, 89 p.

ASSOCIATION FRANCAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRES (AVFP) (1993), *Fiche de lecture. Le droit foncier sénégalais*, miméo, 20 p. (Réf. bibl. de l'ouvrage : CAVERIVIERE, MONIQUE et DEBENE MARC (1988), *Le droit foncier sénégalais*, Paris : Ed Berger-Levrault, Collection Mondes en devenir, 329 p.)

BAU (BUREAU D'ARCHITECTURE ET D'URBANISME) (2003), Etude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance, Rapport provisoire, Dakar, 110 p.

BULLE, SYLVAIN (1999), *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal*, Gestion des Transformations Sociales - MOST, Documents de discussion, n° 33, www.unesco.org/most/yeumbeul.htm

COMITE DE BARAKA et ENDA-ECOPOLE (2001), *Sauvé par le Président, Baraka, quartier émergent, a-t-il sa place dans le « beau Dakar » ?*, 11 p.

COMITE NATIONAL POUR L'HABITAT (2001), Amélioration et restructuration de l'habitat spontané à Dakar, pp. 7-12, www.unchsh.org/istanbul+5/4-Senegal.doc (site consulté le 14 août 2001).

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1997), « *Le problème foncier au Sénégal, Séance du 16 décembre 1996, Dossier 96-15* », Journal des Actes du Conseil Economique et Social, n° 2, août, pp. 85-99.

COOPERATION SENEGALO-ALLEMANDE (2000), *Prévention et Restructuration de l'Habitat Spontané. La Situation à Pikine*. Dakar : Ambassade de l'Allemagne, 7 p.

DE BIE, JEAN-LOUIS et GUEYE, MOUSSA (1994), Elaboration d'outils pour la restructuration, in PGU, *Collection Série Actes des Ateliers et Consultations du PGU*, PGU-Bureau régional pour l'Afrique, 29-40.

DEGGOO Coopérative d'habitat et de constructions des locataires de Dalifort (2000), Rapport sur les démolitions dans l'emprise du Projet d'Autoroute Dakar-Thiès, miméo, 13 p. + annexes (document remis par le Maire de la Commune d'Arrondissement Dalifort-Foirail).

DUBRESSON, ALAIN (2000), Dakar et la presqu'île du Cap Vert, *Atlas du Sénégal*, Paris : Les Editions J.A., 48-51.

DURAND-LASSERVE ALAIN, NDIAYE SELLE et SALL CIRE (1993), *Simplification des procédures pour une régularisation à grande échelle*, miméo, document communiqué par l'auteur Durand-Lasserre, 53 p.

DURAND-LASSERVE, ALAIN (en collaboration avec BAGRE A., TONATO J. et GUEYE M.) (2002), Innovative approaches to tenure for the urban poor. Current changes and trends in

sub-Saharan francophone African countries: Benin, Burkina Faso and Senegal, in PAYNE, GEOFFREY. (ed.), *Land, rights and innovation: improving tenure security for the urban poor*. Intermediate Technology Publishing, London.

FALL, PAPA DEMBA (1986), *Du village à la banlieue : l'évolution des villages lébou du rivage méridional de Dakar*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université Paris 10-Nanterre, sous la direction de PAIN Marc, 350 p.

GAYE, MALICK (1992), The self-help production of housing and the living environment in Dakar, Senegal, *Environment and Urbanization*, 4 (2), 101-108.

GERPES (2000), *Evaluation participative du projet de restructuration et de régularisation foncière à Dalifort. Rapport définitif*, Dakar : DUA-GTZ, 53 p.

GITEC CONSULT GMBH (en collaboration avec SETICO Sarl, Dakar) (1997), *Etude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier, Rapport provisoire, Volume 1, janvier 1997*, Düsseldorf : GITEC, 59 p. + annexes (communiqué par GITEC).

GITEC CONSULT GMBH (1998), *Etude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier, Rapport de l'étude, 2 Volumes, avril 1998*, Düsseldorf : GITEC, 53 p., (communiqué par GITEC).

GTZ (1998), *La Fondation Droit à la ville. Fondation d'Utilité Publique. Régularisation et Restructuration des Quartiers Spontanés*. Première édition publiée en Février, 1998, Dakar, 11 p.

GUEYE, MOUSSA (2000), Restructuration et régularisation foncière de l'habitat spontané : éligibilité à la régularisation foncière et accès à la pleine propriété, 12 p., inédit, communiqué par l'auteur).

HESSELING, GERTI (1996), Réformes et pratiques à l'ombre du droit: quelques réflexions, in *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, Cahiers africains CEDAF, Paris: Harmattan, pp. 215-224.

LE ROY, ETIENNE (1996), Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire, in LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, *Régularisations de propriétés*, n° 66, mars, Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, 12-21.

LY, IBRAHIMA (1990), Les manifestations du pouvoir réglementaires des autorités administratives en matière foncière au Sénégal, *Revue des Institutions Politiques et Administratives du Sénégal (RIPAS)*, n°s 23-24, janvier/décembre, pp. 237-248.

M'BAYE, RAYMOND (1996), *Compréhension des enjeux fonciers et des pratiques foncières dans les quartiers spontanés de l'agglomération dakaroise. Contribution à la mise en place d'une politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers non lotis. Etudes de cas : quartiers de Dalifort, Sam Sam 1 et 3 (Sénégal)*. Mémoire de DEA en Sciences Appliquées, Option Habitat et Développement, Université Catholique de Louvain, Belgique, sous la direction de MATTHIEU Paul, 104 p.

MBOW, LAT SOUCABE (1992), *Dakar : Croissance et Mobilité urbaines*, Thèse de doctorat d'Etat, Géographie, Université Paris 10, sous la direction de Paul Pélissier.

MERTINS GÜNTER, POPP JÜRGEN et WEHRMANN BABETTE (1998), *Land Tenure and Land Regulations in Informal Urban Settlements in Developing Countries. Examples from Latin America and Africa*. Sector Project : Importance of Policy and Land Tenure in Developing Countries, GTZ : Eschborn, 102 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT (2000), *Rapport d'activités*, présenté par DANSOKHO Amath, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, 52 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION DE L'URBANISME ET DE L'ARCHITECTURE (MUAT-DUA) (2001), *Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025. Analyse et synthèse des données urbaines et régionales*, rapport provisoire, réalisé par le cabinet CAUS-BCEOM, 131 p. + annexes.

MÜNKNER, HANS (1995), *Sythesis of Current State and Trends in Land Tenure, Land Policy and Land Law in Africa, Study for the Guiding Principles : Land Tenure in Development Cooperation*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, 60 p.

NAVARRO, ROGER (1988), Irrégularité urbaine et invention de la ville africaine au Cap-Vert (Sénégal), *Tiers Monde*, n° 116, octobre-décembre, pp. 1101-1119.

NDIAYE, IBRA (1991), *Problématique de l'occupation du sol dans la Région de Dakar, Comité régional de développement spécial du 26 août 1991, présidé par Monsieur Amath DANSOKHO, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat*, Dakar : République du Sénégal, Région de Dakar, Gouvernance, 22 p.

NDOYE, DOUDOU (1997), *Le problème des biens immobiliers de la Collectivité Lebou de Dakar. Questions historique, économique, sociale et juridique*, Dakar : Les Editions Juridiques Africaines (EDJA), 81 p.

NIANG, MAMADOU (1996), *La gestion des conflits fonciers au Sénégal (Les villages traditionnels de la Région de Dakar, la zone des Niayes et le Delta)*, 39 p., inédit, communiqué par le Centre Canadien d'Etude et de Coopération internationale (CECI) à Dakar

OMOGHE, MIREILLE (1999), *La répliquabilité du modèle Dalifort dans les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers spontanés au Sénégal : Exemple du quartier de Sam Sam 3*, Mémoire de fin d'Etudes, Ecole Nationale d'Economie Appliquée, Département Aménagement du Territoire, Environnement et Gestion Urbaine, Dakar, sous la Direction de TIMERA Aly Sada, 102 p.

OSMONT, ANNIK (1984), Pratiques foncières locales à Rufisque, Sénégal, in : CNRS, CEGET, *Terres des uns, villes des autres : questions foncières et pratiques urbaines en Afrique*, Collection Pratiques Urbaines, n° 72 p.

OSMONT, ANNIK (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris : Karthala, 309 p.

PRECHT, RASMUS (2001), *L'impact de la restructuration et de la régularisation foncière de l'habitat spontané à Dakar. Le cas du quartier de Dalifort*, Mémoire de maîtrise, Université Paris 7 Denis Diderot, sous la direction de Claire OLLIVIER, 138 p.

PRECHT, RASMUS (2002), *La régularisation et l'intégration des quartiers informels dans les villes des pays en développement. Analyse des différents types d'intervention et leur impact : la « Méthode Dalifort » (Sénégal) et le « Lotissement-remembrement formule nouvelle » (Bénin)*, Université Paris 7 - Denis Diderot, Mémoire de DEA, Laboratoire SEDET, 84 p.

PROUZET, MICHEL (1992), Afrique, régularisation participative pour résorber l'habitat insalubre, *Etudes foncières*, septembre, n° 56, 42-47.

PROUZET, MICHEL (1994), La « régularisation participative », suite, *Etudes foncières*, mars, n° 62, 45-46.

SALL, AMADOU CIRE (1997), *Etude sur le régime juridique des terres au Sénégal et les implications de la libéralisation*, étude réalisée pour le Conseil Economique et Social, Observatoire Economique et Social, République du Sénégal, 76 p., inédit.

SAMB, MOUSSA (2001), Introduction à la problématique foncière au Sénégal, communication au Séminaire-Atelier sur *La gestion foncière et les ressources forestières au Sénégal*, au siège de la Fondation FRIEDRICH EBERT, Dakar, 29-30 juin 2001, 6 p.

SOW SIDIBE, AMSATOU (1997), Domaine national. La loi et le projet de réforme, *Revue du Conseil Economique et Social*, n° 2, février-avril, pp. 55-65.

SIDIBE, CHEIKH SADIBOU (1990), *La restructuration de l'habitat spontané à Dakar. Le projet-pilote de Dalifort*, Mémoire de maîtrise d'aménagement – option urbanisme, Université de Paris VIII, Institut Français D'Urbanisme, sous la direction de : OSMONT Annik, 215 p.

SY SALL SEYDOU, NDIAYE SELLE et SANE LANDING (1995), Cas du Sénégal, Rapport Général, in *Document de travail, Etudes de cas III : Afrique Francophone*, présenté au Séminaire sur la gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les pays Arabes, 21-24 mars 1995, Abidjan, 43 p. (communiqué par Alain Durand-Lasserve).

TALL, SERIGNE MANSOUR (1994), Les investissements immobiliers à Dakar des émigrants sénégalais, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 10, N°3, pp. 137-151.

TALL, SERIGNE MANSOUR (2000), *Les investissements immobiliers à Dakar des émigrés sénégalais. Emergence d'un nouvel acteur et mutations de l'espace urbain*, Thèse de Doctorat, Géographie, Université de Strasbourg 1, sous la dir. de Jean Luc Piermay, 581 p.

THIOYE, ABDOUL AZIZ (2000), *Le foncier urbain et la décentralisation au Sénégal*, Mémoire de DEA, Etudes Africaines, Option Droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, sous la direction de ROCHEGUDE Alain, 87 p. + annexes.

TRIBILLION, JEAN-FRANCOIS (1993), *Villes africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier* (participe au programme de gestion urbaine PGU animé par la Banque mondiale, CNUEH, PNUD). Paris : Association pour le développement des études foncières (ADEF), 317 p.

UNCHS (CNUEH) (1995), *Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les Etats Arabes*. Conclusions de l'étude et du Séminaire à Abidjan, 21-24 March 1995. Série Gestion Foncière n° 5, Nairobi : UNCHS, 82 p.

UNCHS (CNUEH) ET GOUVERNEMENT DE BURKINA FASO (1999), *Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique sub-saharienne. Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II*. Rapport du Colloque régional des professionnels africains, Ouagadougou, Burkina Faso, 20-23 avril 1999, 91 p.

VAGASSKY, LAURENCE J. (1999), *Restructuring and Regularizing Spontaneous Habitat in Dakar, Senegal : A Case Study of DUA/GTZ Project Impacts and Replicability*. MSc in the Faculty of Economics (Development Studies), Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements of the degree, s.l., 40 p.

VERNIERE, MARC (1973), Pikine, 'ville nouvelle' de Dakar, un cas de pseudo-urbanisation, *L'Espace géographique*, n° 2, 107-126.

VOIGT-MORITZ, HANS-CHRISTIAN (1991), *Partizipation in der Technischen Zusammenarbeit. Zehn Thesen und der Fall Dalifort/Dakar* [Participation dans la coopération technique. Dix thèses et le cas de Dalifort/Dakar], Konzepte zur Diskussion gestellt, édité par la GTZ, 12 p.

WEHRMANN, BABETTE (1999), Bodenrechtskonflikte in den informellen Siedlungen Dakars (Senegal) [Litiges fonciers dans les quartiers informels de Dakar (Sénégal)], in: GTZ ET FREIE UNIVERSITÄT BERLIN *Prozesse und Institutionen der Konfliktregelung in Bodenkonflikten* (Workshopdokumentation auf CD-ROM) (Processus et institutions de résolution de conflits fonciers, Actes de colloque sur CD-ROM), 15- 17 février 1999 à Berlin, 9 p.

WORLD BANK (janvier 2002), Upgrading of low income urban settlements. Country assessment report Senegal, sur le site *Upgrading Urban Communities* (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples>), 32 p.

Sites Internet

PROGRAMME DE DEVELOPEMENT MUNICIPAL (PDM) (2001), Etat de la décentralisation au Sénégal, in PDM, *Etat des lieux de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, www.pdm-net.org/french/cdr/decentralisation/etat_decent.htm, 11 p.

www.1.cyg.sn/safefod/decentra/decent1.htm

« La décentralisation au Sénégal »

ASSOCIATION POUR LA PROMOTION ECONOMIQUE CULTURELLE ET SOCIALE DE YOFF (APECSY), <http://www.cresp.sn/APECSY/apecsy.htm>

Journaux

LE SOLEIL (20 novembre 2001), *Gestion des terres : les litiges fonciers de plus en plus âpres dans le pays - Dakar : le flou des textes à la base des conflits fonciers*, <http://www.lesoleil.sn/recherche/article>, site consulté le 20 février 2002.

Références supplémentaires de Malick Gaye :

GAYE, MALICK et NICOLAS, PIERRE (1988), *Naissance d'une ville au Sénégal*, Paris : Enda/Karthala, 220 p.

African Environmental Review/Bulletin (1993?)

Cahier Numero 5 CAMBRE (Belgique)

Annexe

Les Villes (Communes) de la Région de Dakar

VILLE (COMMUNE)	DAKAR	PIKINE	GUEDIAWAYE	RUFISQUE
Communes d'arrondissement				
1	Ile de Gorée	Keur Massar	Golf Sud	Rufisque Ouest
2	Plateau	Malika	Ndiarème Limamoulaye	Rufisque Nord
3	Médina	Yeumbeul- Nord	Wakhinane Nimzatt	Rufisque Est
4	Gueule Tapée - Fass - Colobane	Yeumbeul-Sud	Sam Notaire	
5	Fann - Point E - Amitié	Djidah - Thiaroye Kaw	Médina Gounass	
6	Grand-Dakar	Tivaouane - Diaksao		
7	Biscuiterie	Diamaguène - Sicap Mbao		
8	H.L.M	Thiaroye-gare		
9	Hann - Bel Air	Mbao		
10	Sicap - Amitié	Thiaroye Sur Mer		
11	Dieuppeul - Derklé	Guinaw Rail Nord		
12	Grand-Yoff	Guinaw Rail Sud		
13	Mermoz - Sacré coeur	Pikine Ouest		
14	Ouakam	Pikine Est		
15	Ngor	Pikine Nord		
16	Yoff	Dalifort		
17	Patte-d'oie			
18	Parcelles Assainies			
19	Cambérène			