



UNIVERSITE
CHEIKH ANTA DIOP
DE DAKAR

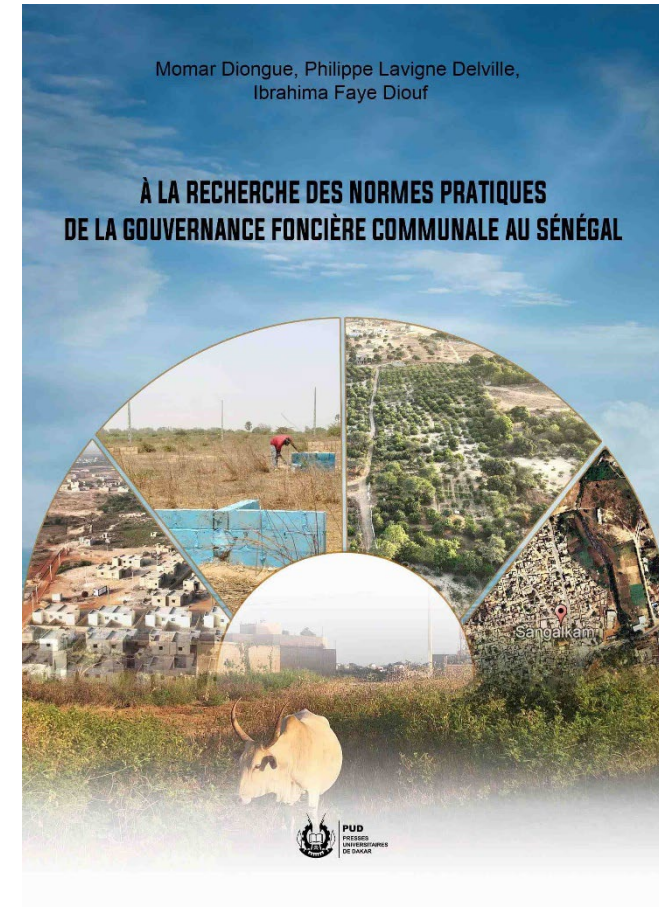


Déployer la recherche
Partager la science
Transformer l'avenir

A la recherche des normes pratiques de la gouvernance foncière communale au Sénégal

Momar Diongue,
Philippe Lavigne Delville,

Pôle Foncier
25 octobre 2025



Le contexte de l'étude et ses objectifs

La démarche méthodologique

Résultats

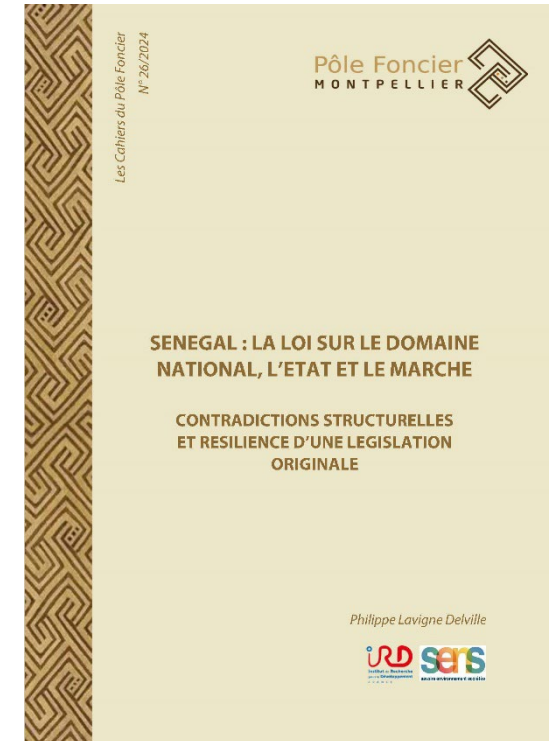
CONTEXTE DE L'ÉTUDE

- Expansion urbaine et ruée sur les terres
- Récurrence des litiges, conflits en particulier en péri-urbain
- Mobilisations citoyennes autour du foncier



La loi sur le domaine national (1964) et les responsabilités des communes

- Les « communautés rurales » gestionnaires du Domaine national
- Abolition des droits coutumiers : des droits d'usage affectés aux membres de la CR par le conseil rural
- Interdiction de toute transaction
- La décentralisation et les enjeux politiques de la LDN
- Des mises en cause depuis 1995
- La « communalisation intégrale » de 2013
- Spéculation foncière, malversations : les communes au rang des accusés

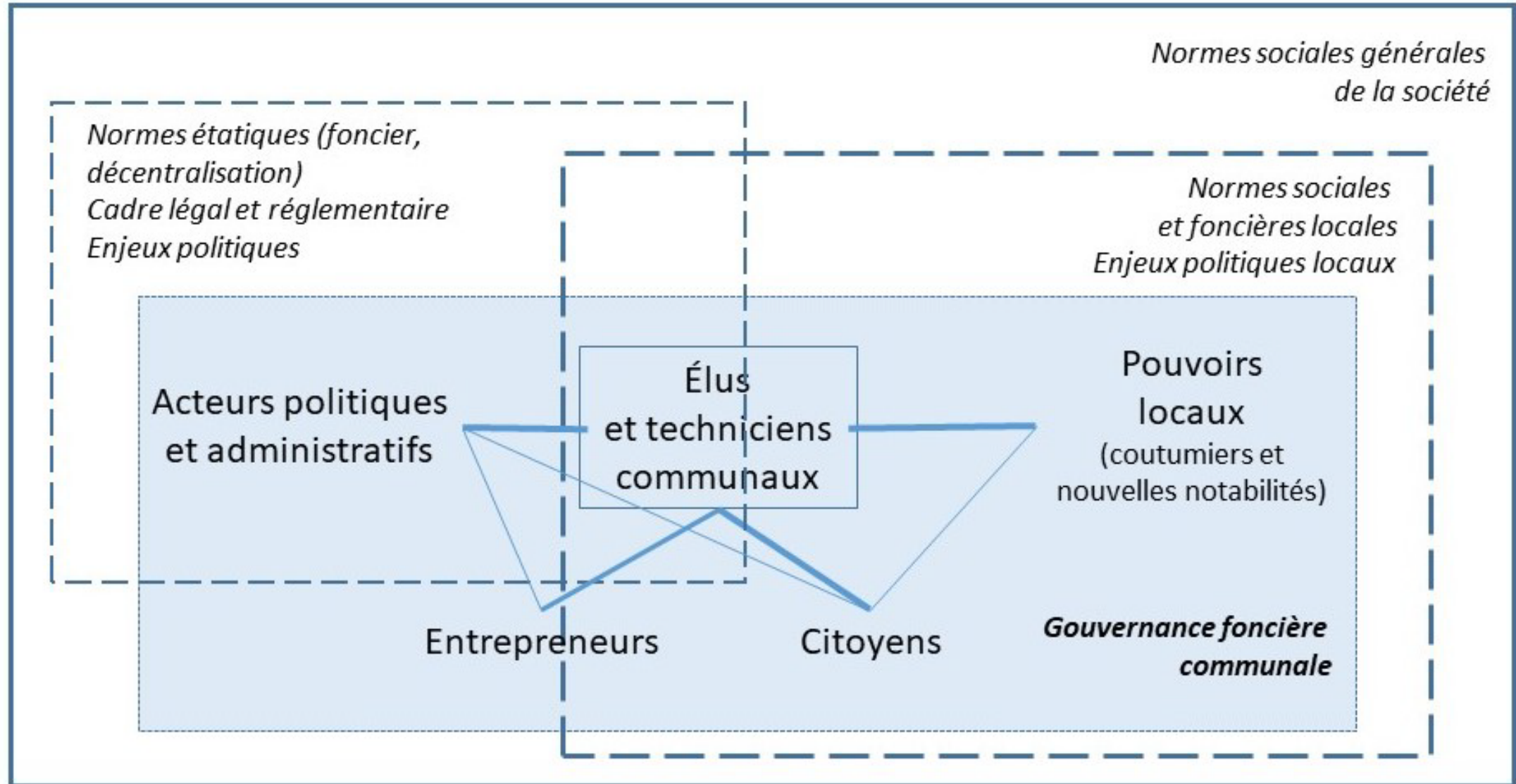


- Le président Macky Sall
- *« En vous la confiant (gestion de la terre) ça ne veut pas dire que vous devez, parce que vous êtes maire, vous avez un Conseil municipal, prendre le territoire de votre commune le distribuer au premier venu (...) Cette situation ne peut pas continuer ».*
-
- Le président de l'Association des maires du Sénégal (AMS), Aliou Sall
- *« Cette stigmatisation des maires n'est pas productive. Nous savons tous qu'il n'est pas possible pour un maire de vendre des terres sans l'autorisation de l'Administration territoriale ou centrale ; ce n'est pas possible. Quand il y a délibération, elle est approuvée par le préfet ou le sous-préfet. (...) nous savons tous que l'Etat a les vrais pouvoirs en matière d'attribution des terres. Ce sont les administrations des Domaines, du Cadastre... Donc, qu'on nous appelle à être plus sérieux, nous sommes d'accord qu'on nous appelle à être plus regardants sur les intérêts des nationaux. Nous sommes d'accord mais les premiers à être interpellés, ce sont les agents de l'Etat »*
- *« Divergence entre Macky et Saliou sur les litiges fonciers, Sall échange », Le Quotidien, 23 octobre 2020.*

- **Objectifs:** documenter les pratiques foncières des acteurs communaux dans une approche comparative
 - Un accent sur le périurbain
 - Rôles de la municipalité et relations avec les services déconcentrés
 - Les procédures en pratiques (acteurs, documents, rapports à la norme)
 - Affectations de droits d'usage et traitement des transactions foncières
 - Lotissements
 - Rapports à l'agrobusiness
 - Les effets des dispositifs d'appuis techniques sur la gestion foncière

- **Cadre conceptuel : normes pratiques et tensions entre répertoires de normes**
- Des contextes de pluralité des normes
 - Normes « coutumières » et étatiques en tensions
 - Les contradictions des normes officielles : un « inachèvement institutionnel » (Ouattarra)
- Les normes pratiques
 - Des normes non écrites, qui constituent en pratique la référence de ce qu'il est considéré comme « normal » de faire, comme légitime, dans un espace social donné et ne suscite donc pas de réprobation
 - Normes pratiques opportunistes vs palliatives : *« ces comportements sont « non officiels », « décalés par rapport à ce que prévoient les textes », « à la limite de la légalité » (et parfois même illégaux), mais ils apportent des solutions informelles à des goulots d'étranglement des services publics »* (Olivier de Sardan, 2014 : 81)

Cadre conceptuel



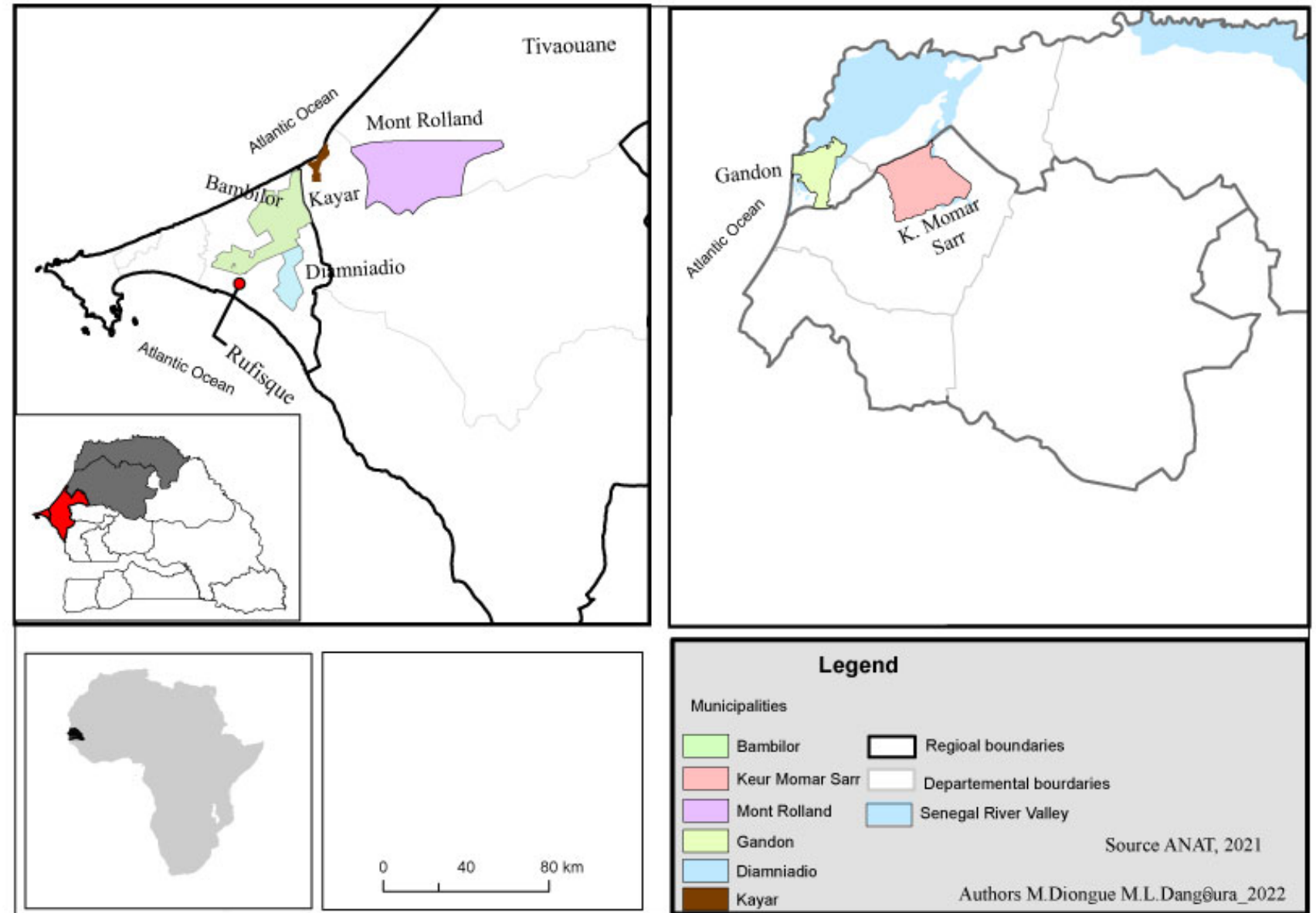
Six municipalités étudiées, avec des enjeux périurbains et agro-industriels

Le choix des zones d'étude

- Des espaces à fort enjeux fonciers (pour le potentiel agricole et/ou habitat);
- Des zones d'interventions de projets et programmes autour du foncier

Delta du fleuve Sénégal : Gandon ,
Keur Momar Sarr

Le péri-urbain dakarois : Bambilor,
Cayar, Diamniadio, Mont-Rolland



La démarche méthodologique

6 étudiants de l'Institut de la gouvernance territoriale

Formation préalable

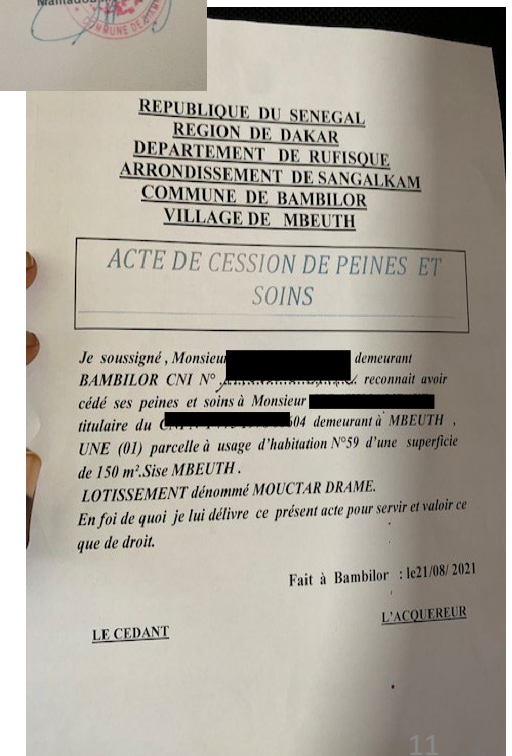
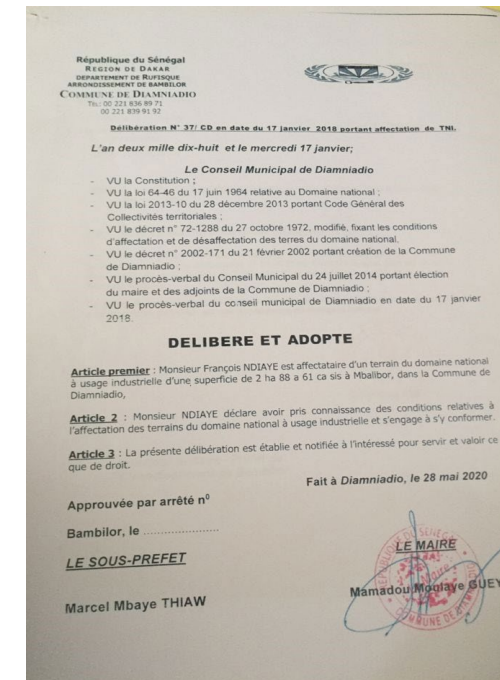
Travail en immersion dans les différentes communes choisies;

- **Observation des pratiques quotidiennes**
- **Traitement des archives des communes;**
- **Entretiens semi-directifs;**
- **Traitement cartographique de parcelles**

Supervision et debriefing collectif

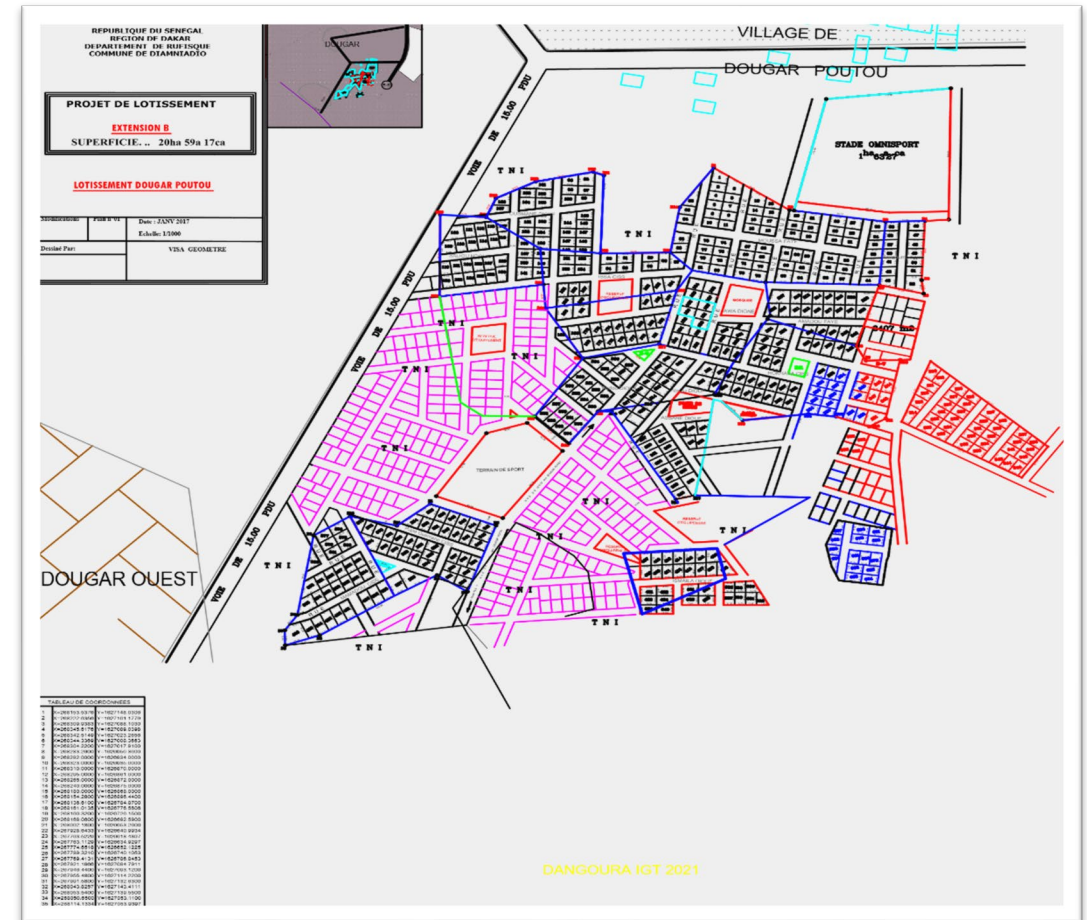
Les grands résultats

- **Les affectations de droits d'usage sur le domaine national**
 - Des procédures simplifiées, souvent sans enquête de terrain
 - L'enjeu fiscal des « frais de « bornage »
 - Des affectations politisées, souvent plus accessibles aux acteurs externes qu'aux habitants de la commune
 - Une façon de « légaliser » des achats illégaux
 - Cession de « peines et soins » (non normalisées)
 - Éventuellement désaffectation
 - Affectation à l'acquéreur



• Les lotissements

- Une majorité de lotissement « non autorisés »
- Des protocoles d'accord sur le partage des lots
- Des rémunérations en parcelles
- Une part importante des lots vendus
- Des attributions politisées sur le quota de la commune, des attributions multiples



Protocole d'accord entre commune, promoteur et propriétaire coutumier à Cayar

Protocole	Maître d'ouvrage (commune)	Maître d'œuvre (promoteur privé)	Propriétaires coutumiers
Obligations	- Respecter les engagements pris - Délimitation du périmètre du lotissement - Libération de l'assiette du projet - Assistance du promoteur dans toute la procédure de lotissement	- Réalisation des travaux de morcellement et du plan de lotissement - Terrassement - Bornage des parcelles	
Répartition des parts du projet	- 50% des parcelles à la mairie représentée par son maire	- 25% des parcelles au promoteur	- 25% des parcelles aux propriétaires
Signataires de la convention	X	X	X
Exécution du lotissement	Formalités administratives	Travaux sur une durée de 5 mois	

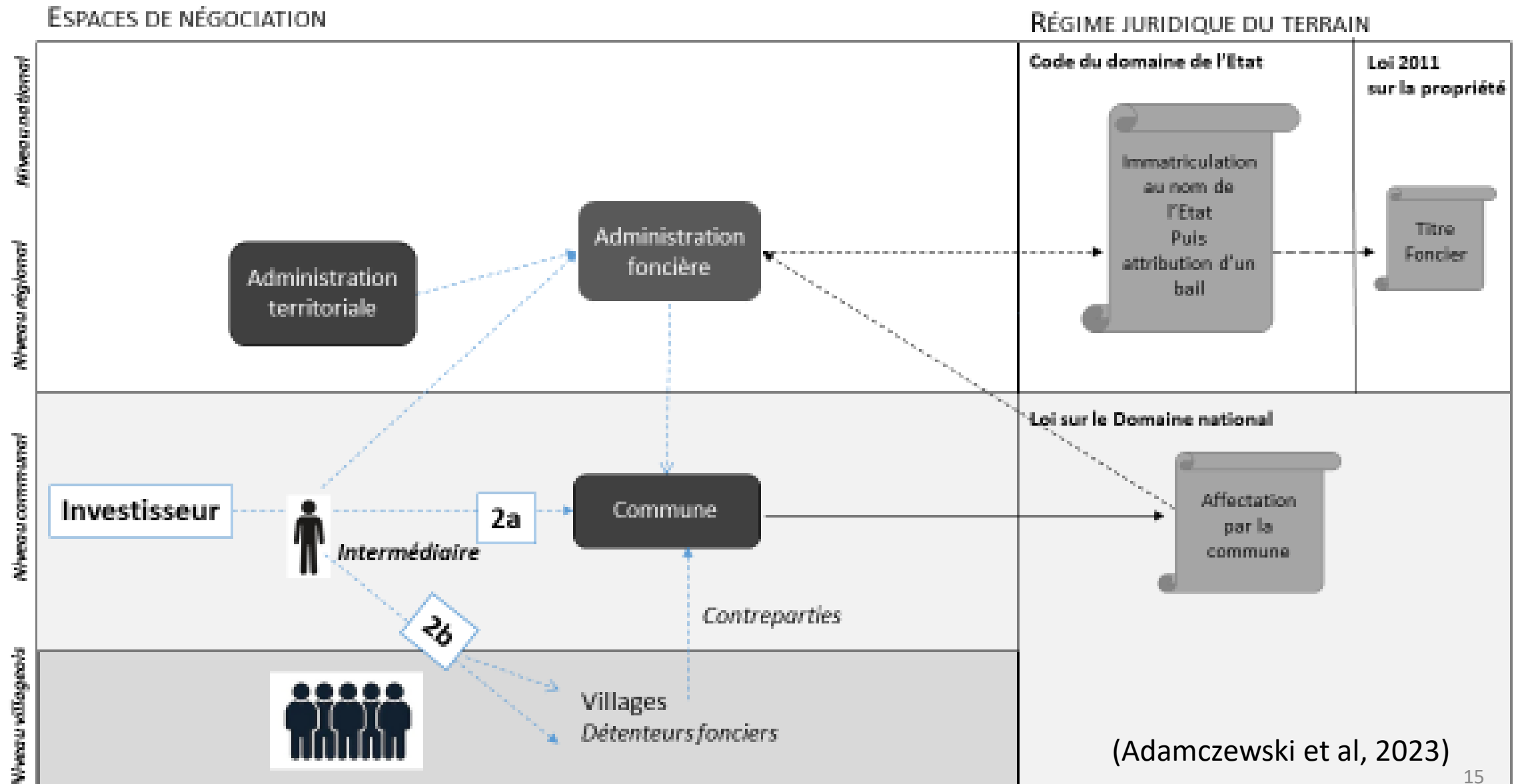
Tableau 3 Protocole d'accord d'un projet de lotissement dénommé la Cité des eaux (5ha 58a 33ca) dans la commune de Cayar (Source : Protocole d'accord de maîtrise d'œuvre urbaine entre la commune de Cayar et la Société Global Business Services

- **L'agrobusiness**

- Négociations locales au niveau communal et/ou villageois
- Un protocole d'accord (emplois, infrastructures, soutien à la commune)
- Une affectation du terrain concerné

- Des pressions politiques et familiales
- Des accords acceptés, pas toujours équitables, pas toujours respectés

L'agrobusiness: : Négociation avec les communes

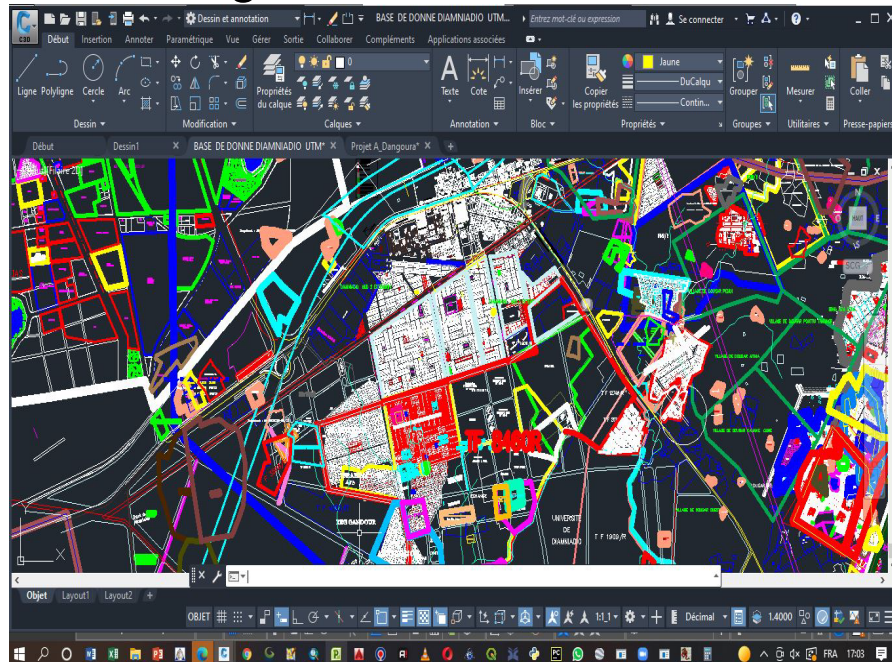


Objets	Obligation de la commune	Obligation de l'investisseur
Terrains agricoles	Affectation de 250 ha du domaine national pour une durée de 35 ans renouvelable	Impense de 500 000 F.CFA/ha à verser aux propriétaires fonciers
		Mesure de chaque champ et émission d'un extrait de plan remis au propriétaire
Frais de bornage		50 000 F.CFA/ha
Emploi		Privilégier le recrutement de la main d'œuvre locale à qualification égale 1 emploi garanti par parcelle cédée pour les ménages ayant cédé des terres
Financement programme d'actions et d'œuvres sociales		10 euros sur chaque tonne de produits finis exportés 5 euros sur chaque tonne de produits finis vendus sur le marché local Montant réparti entre la commune et les propriétaires ayant cédé des terres, en fonction de la surface concernée

Tableau .Convention de partenariat entre la commune de Mont-Rolland et Quality Fruit Sénégal

• Développer des outils

- De nombreuses « incomplétudes » et carences
- Trois questions centrales
 - Rigueur des procédures d'affectation
 - Spatialisation et outil cartographique
 - Archivage
- Bricolages des mairies vs tentatives de projets



Outils de gestion du foncier dans le cadre d'un dispositif d'appui technique le PDIDAS



Interface du SIF localisant les affectations

	villages	Nom	Sexe	Superficie	Motif_Reje	Deliberati	Approbatio	Date_Borne	N° Quita	Delivrance
1	KEUR MOMAR SARR	SARR	M	0.249		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	15/02/2020	0879994	Delivr
2	DIOCKOUL	NDIAYE	M	8.422		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	19/06/2020	0879994	Delivr
3	DIOCKOUL	NDIAYE	M	0.848		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	19/06/2020	0879994	Delivr
4	KEUR SOGUI	GUEYE	M	3.171		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	03/06/2020	0879994	Delivr
5	KEUR SOGUI	GUEYE	M	10.878		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	03/06/2020	0879994	Delivr
6	KEUR SOGUI	GUEYE	M	5.755		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	03/06/2020	0879994	Delivr
7	DIAMINAR LOYENINE	LO	M	0.470		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	30/06/2020	0879994	Delivr
8	KEUR IBRA BINTA	FALL	M	5.034		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	08/06/2020	0879994	Delivr
9	KEUR IBRA BINTA	BOYE	F	5.273		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	08/06/2020	0879994	Delivr
10	GANKETT GUÏNTH	NDIAYE	M	10.189		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	10/06/2020	0879994	Delivr
11	GANKETT GUÏNTH	THIAM	M	2.655		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	02/03/2020	0879994	Delivr
12	GANKETT GUÏNTH	THIAM	M	1.305		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	02/03/2020	0879994	Delivr
13	MAKKA TALL	TALL	M	7.654		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	21/12/2019	0879994	Delivr
14	GANKETT GUÏNTH	THIAM	M	7.483		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	02/03/2020	0879994	Delivr
15	BRAR	SALL	M	5.703		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	15/02/2020	0879994	Non delivr
16	NDIEYE DEMBA	SOW	M	5.501		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	29/02/2020	0879994	Delivr
17	NDIEYE DEMBA	SOW	M	7.379		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	30/05/2020	0879994	Delivr
18	NDIEYE DEMBA	SOW	M	4.166		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	30/05/2020	0879994	Delivr
19	GANKETT GUÏNTH	SALL	M	1.765		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	15/06/2020	0879994	Delivr
20	GANKETT GUÏNTH	THIAM	M	1.608		N° 26 du 04/07/2019	N° 035/A.KMS/SP du 14/10/2019	02/03/2020	0879994	Delivr

Table attributaire des parcelles affectées et régularisées

EN RESUME

Les pratiques locales de gestion foncière

- Des pratiques spécifiques aux contextes locaux dans une quête d'équilibres entre volonté d'éviter les conflits et instrumentalisation du foncier
- Un jeu complexe entre formalité et informalité
- Une continuité non assurée dans la gestion administrative du foncier domanial : changements d'équipe, redécoupages successifs, etc.
- Des régularités dans les procédures de contrôle et de vérification autour des affectations, désaffectation et régularisation des droits d'usages sur les terres du domaine national
- Une institutionnalisation de formes de contractualisation à travers un protocole entre commune et investisseurs dans l'agrobusiness ou la promotion foncière
- Des efforts de modernisation des outils de gestion foncière

De nombreux conflits fonciers

- Double affectation sur une même parcelle
- Conflits fonciers post découpage territorial entre les communes voisines qui ne s'accordent pas sur les limites de leur territoire
- Rapport entre les communes et l'administration locale, centrale et déconcentrée: alliance, rivalité, conflit
- Municipalités et les populations: lotissements administratifs
- Projets de l'Etat et les populations: expropriation, dépossession
- Populations et promoteur immobilier

Conclusion (1/5)

- La gouvernance foncière dans les municipalités sénégalaises révèle de nombreux arrangements avec la norme
- Des pratiques semi-informelles, à la fois similaires et relativement ponctuelles, qui se sont progressivement institutionnalisées
- Notre analyse a contextualisé ces pratiques
 - par rapport aux ambiguïtés structurelles et aux nombreuses lacunes institutionnelles du cadre juridique et réglementaire
 - et en les replaçant dans l'économie politique de la terre et son rôle dans les stratégies d'ancrage local de l'État et de consolidation des pouvoirs politiques

Conclusion (2/5)

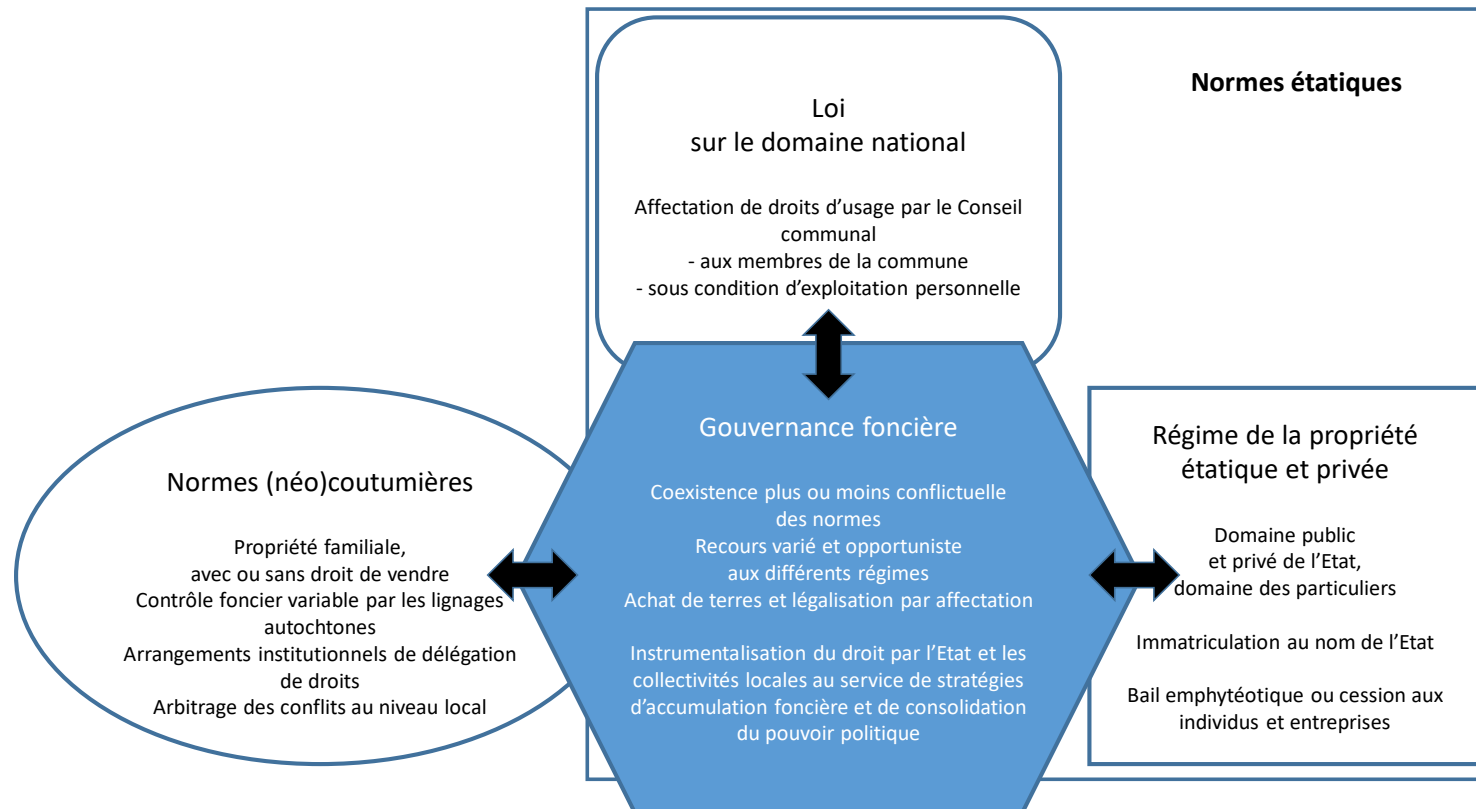
- Le Sénégal a anticipé les politiques de décentralisation des années 1990 et permet aux acteurs locaux de bénéficier d'un document officiel sur leurs droits sur la terre
 - Mais ces droits ne sont que des droits d'usage
 - La décentralisation avait aussi pour but de renforcer l'ancrage local du parti et de l'Etat, en créant des postes politiques en milieu rural, avec des opportunités d'enrichissement
 - Les élus locaux au cœur des tensions entre normes, acteurs d'une « transition ménagée » vers un foncier non coutumier (SM Seck)
- L'Etat n'a jamais complété ni corrigé un cadre légal et réglementaire incomplet et a entériné un laissez-faire
- Les conseils municipaux se sont affirmés en tant qu'acteurs de la gouvernance foncière, dans des relations variées, en synergie ou en rivalité, avec les autorités villageoises et l'administration publique

Conclusion (3/5)

- La gouvernance foncière municipale « en action » résulte d'un bricolage progressivement routinisé entre les élus, les techniciens, les agents de l'administration publique, les chefs de village et, bien sûr, les demandeurs de terrains
- Elle repose sur un mélange de normes pratiques palliatives et opportunistes
 - Légaliser les transactions, partager la rente des lotissements sont des adaptations pragmatiques palliatives par rapport à des pratiques foncières légitimes localement, mais illégales
 - Les redevances foncières (« frais de bornage ») sont une source importante de revenu pour les communes
 - Le pouvoir d'affecter et de lotir est un pouvoir politique, source de clientélisme et d'enrichissement pour les élus

Conclusion (4/5)

- Ces pratiques varient en fonction des configurations locales
 - Les enjeux fonciers dans la région, les enjeux politiques et territoriaux dans la commune et le profil du personnel politique local se combinent pour créer une variété d'équilibres politiques et des degrés variables de politisation de la gouvernance foncière



Conclusion (5/5)

- Elles sont tolérées, voire approuvées, par les agents de l'État, qui font eux-mêmes partie du jeu et sont en partie responsables devant les autorités politiques
- Les nombreux conflits qui en découlent sont gérés au cas par cas, en fonction de l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs
- L'Etat hésite entre le statu quo d'une gouvernance foncière inégale et politisée qui sert des intérêts et une réforme radicale lui (re)donnant le contrôle direct sur les terres, réforme qu'il n'ose pas faire passer en force