

écocité

www.ecocite.org

Gestion partagée et durable des espaces agricoles et naturels à la périphérie des centres urbains

Série « documents de travail »



Département d'Anthropologie
et d'Etudes Africaines
(IFEAS)

Université Johannes
Gutenberg de Mayence
(Allemagne)



Institut fondamental
d'Afrique Noire (IFAN)

Université Cheikh Anta Diop
de Dakar
(Sénégal)

Le lotissement à la périphérie de Thiès : Problématique d'une gestion foncière entre la ville de Thiès et la communauté rurale de Fandène : Enjeux, perceptions et pratiques des acteurs

Document de travail n°3

Isabel Tepe

Novembre 2005



Avec le concours
de l'Union européenne

Coordination

GRET



Coordonnées des auteurs

Isabel Tepe, Département de Socio-Anthropologie et d'Etudes Africaines (IFEAs) de l' Université Johannes Gutenberg de Mayence, (Allemagne), isitp@web.de

Relecteurs

Thomas Bierschenk, Ifeas, biersche@mail.uni-mainz.de

Pierre Yves Le Meur, Gret, Paris, lemeur@gret.org

Ousmane Gueye, Ifan, ousgueye@yahoo.fr

L'objectif général du programme de recherche Ecocité est de réaliser une analyse fine et partagée des processus en cours à l'interface milieu urbain/milieu rural dans deux sites au Sénégal (Thiès/Fandène et Mboro/Darou Khoudoss) et au Bénin (Abomey-Bohicon, Parakou).

Plus spécifiquement le projet vise 1) à identifier et analyser les processus de mutation de l'espace rural dans les franges d'expansion urbaine, 2) les dynamiques de changement des activités agricoles et de leurs performances économiques, face aux nouvelles opportunités et contraintes liées à l'expansion urbaine, 3) les enjeux écologiques des espaces naturels et/ou agricoles à l'interface rural/urbain, et les pratiques innovantes en matière de préservation de la biodiversité et de diminution des nuisances dans un contexte de rareté des ressources en eau et en terres. Le programme étudie également si, en quoi et comment, une meilleure connaissance des dynamiques et des enjeux par les acteurs locaux peut contribuer à favoriser une gestion plus concertée et plus durable de l'espace rural à proximité des villes, par une meilleure articulation entre processus d'extension de la ville et préservation/valorisation des espaces agricoles et naturels ayant un enjeu économique ou environnemental important.

La série des documents de travail d'Ecocité, publiés uniquement sous format électronique sur le site Web, rassemble des études et travaux réalisés par des chercheurs des neuf institutions partenaires et des étudiants qui ont mené des recherches sur l'un des quatre sites du projet :

- GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques), France ;
- Bergerie Nationale de Rambouillet, France ;
- CEBEDES (Centre Béninois pour le Développement Economique et Social), Bénin ;
- DESAC (Département d'économie, socio-anthropologie et communication), Faculté des Sciences Agronomique de l'Université Nationale du Bénin ;
- ENDA-GRAF (Enda Groupes de Recherche Action Formation), Sénégal ;
- IFAN (Institut Fondamental d'Afrique Noire), Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal ;
- IFEAS (Institut d'Etudes Africaines), Université de Mayence, Allemagne ;
- ISRA (Institut sénégalais de recherches agronomiques), Sénégal ;
- LARES (Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale), Bénin.

Contact : Coordination Gret, Cécile Broutin, broutin@gret.org

Référence du document

Tepe A. ., 2005, *Le lotissement à la périphérie de Thiès : Problématique d'une gestion foncière entre la ville de Thiès et la communauté rurale de Fandène : Enjeux, perceptions et pratiques des acteurs*, Ifeas, Ifan, Document de travail Ecocité n°3, www.ecocite.org, 24 p.

Résumé

Cette recherche porte sur les lotissements dans la zone de la ville de Thiès et de la communauté rurale de Fandène, qui ont déclenché beaucoup de problèmes quant à la gestion et l'utilisation des terres. Il s'agissait de déterminer, d'analyser et d'interpréter les enjeux, perceptions et pratiques des acteurs impliqués dans les processus de création de ces lotissements. Le rapport présente une analyse approfondie de trois problématiques observées sur le terrain : litiges fonciers, situation problématique d'un village rattaché à la ville et vente des terres.

Certains hommes politiques et responsables administratifs ont tiré profit de la gestion du foncier, en vendant les terres, en donnant des faux papiers ou en s'appropriant des parcelles. Ces pratiques ont entraîné des litiges dans certains villages auxquels est confronté l'actuel conseil rural. De plus des habitants des villages, dont la majorité sont des agriculteurs, ont été souvent expropriés de leurs terres par les autorités de la ville et de la communauté rurale sans aucun dédommagement, ce qui explique qu'ils anticipent en vendant illégalement une partie de leurs terrains. Etant donné que l'exploitation de la terre est leur première source de revenu, certains se sont associés pour exprimer leur mécontentement.

La gestion foncière à l'interface de la commune de Thiès et de la communauté rurale de Fandène est problématique en raison des divergences d'intérêt des acteurs impliqués. Les acteurs chargés de la planification de la ville veulent transformer Thiès en une ville moderne, économiquement et politiquement importante. Dans le même temps, les acteurs responsables de la gestion foncière dans la CR cherchent à limiter l'extension de la ville et améliorer les infrastructures de leurs villages et procèdent à des lotissements à la périphérie de la ville. Les habitants de ces périphéries urbaines constituent un groupe d'intérêt émergent autour de la conservation de leurs terres agricoles, base de leur subsistance. Mais les deux collectivités locales n'ont le plus souvent pas tenu compte des intérêts de ces derniers dans la réalisation de leurs projets. Ceux-ci ont été élaborés et mis en œuvre en l'absence de toute concertation avec la population.

Le point de vue de chaque groupe d'acteurs est souvent très centré sur ses propres intérêts, ce qui génère les litiges et pratiques observés. Pour trouver une solution qui sécurise tous les acteurs concernés, il est nécessaire de favoriser une plus grande concertation entre les acteurs des deux collectivités pour définir des objectifs collectifs de développement de la zone et favoriser une meilleure supervision et une gestion concertée de la terre.

Mots clefs :

Droit foncier, gestion foncière, Sénégal, agriculture, enjeux, lotissements, Thiès, Fandène.

Sommaire

I.	INTRODUCTION	1
II.	DEMARCHE METHODOLOGIQUE.....	3
	1. Choix des villages de la recherche	3
	2. Collecte des données	5
	3. Limite de la recherche	6
III.	LA GESTION DE LA TERRE.....	6
	1. La loi du domaine national.....	6
	2. La décentralisation au Sénégal.....	7
	3. Aménagement du territoire et urbanisme	8
	4. Les lotissements	8
IV.	LES ACTEURS	10
	1. Au niveau de la communauté rurale.....	10
	2. Au niveau de la commune.....	12
V.	HISTOIRE DES LOTISSEMENTS	13
	1. Village de Ngoumsane	13
	2. La zone de Keur Massamba Guèye.....	13
	3. Le « quartier » de Diassap.....	14
VI.	ENJEUX FONCIERS.....	15
	1. Les litiges	15
	2. Les ventes de terre.....	17
	3. Analyse d'un cas de village rattaché	18
VII.	ENJEUX, PRATIQUES ET PERCEPTIONS DES ACTEURS	19
	1. Les habitants de Ngoumsane, Keur Massamba Guèye et Diassap.....	19
	2. Les autorités de la communauté rurale.....	21
	3. Les autorités de la commune.....	22
VIII.	CONCLUSIONS.....	23
IX.	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	24

I. INTRODUCTION

Le foncier est un domaine important en raison des possibilités et significations multiples de l'usage de la terre. La forte croissance démographique constatée en Afrique entraîne une demande croissante des terres. De plus, la poussée de l'urbanisation aggrave le problème foncier. Le développement des villes, qui passe le plus souvent par l'absorption de terres cultivables, produit des situations conflictuelles entre le milieu rural et le milieu urbain, conflits liés à la répartition des terres. Les zones périurbaines - comprises ici comme zones de contact spatial entre l'agglomération communale et la communauté rurale - sont particulièrement touchées par ce problème à cause d'une appartenance souvent indéterminée ou disputée. Les habitants de ces zones, dont la plupart sont des cultivateurs, sont les premières victimes des phénomènes d'urbanisation. En perdant leurs terres, ils perdent aussi leur principale source de revenu.

Au Sénégal, le problème foncier se pose de manière aiguë dans la ville de Thiès, carrefour ferroviaire, situé à 70 km à l'est de la capitale Dakar (voir carte 1). Thiès est la deuxième ville du Sénégal, après Dakar, à la fois en termes de population et du point de vue de l'importance économique. Cette ville a enregistré une forte croissance de la population dans le passé. Cet accroissement est particulièrement dû à une immigration forte, liée entre autres à sa proximité avec la capitale, à son rôle économique et aussi à son coût de vie comparativement modique (cf. Conseil Régional 2003). De 1976 à 2000 la population s'est accrue de 240 %, atteignant 250 000 habitants en 2000. L'extension de la commune de Thiès n'est pas facile à gérer parce que l'essentiel de l'espace environnant appartient à la communauté rurale de Fandène (CR)¹ qui compte 36 villages comptant environ 15 400 habitants (en 2000). Le périmètre de la commune a déjà été étendu plusieurs fois par décret. La commune englobe de nombreux villages. Aujourd'hui il existe trois types de villages à la périphérie de Thiès. Il s'agit d'anciens villages totalement intégrés à la ville, de villages rattachés² dont la plupart ont encore un visage traditionnel, et de villages périphériques qui appartiennent à la CR (cf. Fall & Gueye 2003).

Le manque d'espace pour une extension de la ville demande une gestion des terres concertée entre la commune et la CR. Tel n'est pas le cas actuellement. Un cadre de concertation, appuyé par le projet IMAP³, a constitué une tentative de coopération entre les deux collectivités. Mais ce projet n'ayant pas apporté le succès escompté, l'aménagement du territoire continue de se faire sans concertation entre les acteurs impliqués.

¹ Thiès est limitée à l'ouest par la CR de Keur Moussa, dans les autres directions par celle de Fandène.

² Plusieurs villages ont été rattachés à la ville par décret en 1978. Diassap, l'un des sites de recherche, en fait partie. D'autres villages sont: Thiapone, Silmang, Keur Dago, Dioung, Boula Noir, Keur Lamane Khar, Sérène, Thiopone Peul, Nguinth Peul, Keur Issa Mbambara, Thionakh, etc. Selon plusieurs personnes interrogées, les hommes politiques de l'époque voulaient ainsi élargir leur base électorale.

³ Le projet IMAP (Instruments et modèles pour un aménagement participatif), dont les membres sont ENDA-GRAF, RUP et ECOPOP, l'Ecole polytechnique de Thiès (génie rural) et l'Ecole polytechnique de Lausanne, visait à informer les ruraux et à les doter d'outils les aidant à proposer des démarches pour l'aménagement de l'espace (cf. Alary 2003).

Le nouveau projet Ecocité⁴, dans le cadre duquel ce présent travail⁵ a été réalisé, a pour objectif de contribuer à une meilleure concertation entre les différents acteurs de la commune et la CR. Les recherches menées dans ce projet se concentrent sur les dimensions environnementales de l'expansion des villes et sur le thème de l'amélioration des conditions de vie des populations.

Carte 1: Le Sénégal : situation de la ville de Thiès



(http://www.lib.utexas.edu/maps/cia02/senegal_sm02.gif, 24.03.04)

Une bonne gestion foncière entre la commune et la CR nécessiterait la prise en compte des intérêts des différents acteurs impliqués, responsables politiques et administratifs et populations locales. La présente étude est axée sur les enjeux fonciers, les perceptions et les pratiques des acteurs impliqués dans la gestion des terres. L'un des enjeux centraux est constitué par les différents processus de lotissement. Pour mieux en saisir les ressorts, le travail de recherche s'est concentré sur l'analyse des différends entre les protagonistes. Une étude des problèmes liés aux lotissements en cours ou déjà réalisés a donc été menée. D'autres problèmes observés sur le terrain ont aussi été analysés.

⁴ Le projet Ecocité réunit 9 partenaires travaillant dans deux pays de recherche, le Bénin et le Sénégal, autour de quatre objectifs principaux : le foncier, l'agriculture, l'environnement et les dynamiques de concertation entre acteurs, tous se concentrant sur l'interface entre urbain rural. (voir www.ecocite.org pour plus d'informations)

⁵ L'auteur est étudiante en anthropologie sociale, pédagogie et économie à l'Université Johannes Gutenberg de Mayence. Le rapport est le résultat d'un stage de 3 mois au Sénégal, réalisé sous la supervision d'Ousmane Gueye, sociologue à l'Institut fondamental d'Afrique Noire (IFAN), Université Cheikh Anta Diop (UCAD), Dakar, Sénégal.

Après avoir présenté la démarche méthodologique ayant guidé le choix des villages étudiés, la collecte et le traitement des données ainsi que les difficultés rencontrées pendant cette étude, le chapitre III présentera les structures administratives, législatives et juridiques du Sénégal seront présentées afin de permettre une meilleure compréhension du problème foncier dans la région de Thiès. Suivra un chapitre sur les différents acteurs impliqués et leurs fonctions dans les processus de lotissement. L'histoire des lotissements dans les trois villages étudiés sera détaillée dans le chapitre V. On identifie trois enjeux liés aux lotissements et à l'expansion de la ville, à savoir les litiges, les ventes de terre et la situation problématique de Diassap, un village rattaché à la commune. L'étude se terminera sur une analyse des perceptions et pratiques des acteurs en fonction des enjeux identifiés, et par une évaluation de la situation dans la région.

II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

1. Choix des villages de la recherche

Le choix s'est porté sur les trois villages *Ngoumsane*, *Keur Massamba Guèye* et *Diassap*, à cause de leur localisation à la périphérie de Thiès, de leurs appartenances administratives différentes⁶, des différents processus de lotissement effectués dans ces villages et des multiples problèmes qui en ont découlé (voir carte 2).

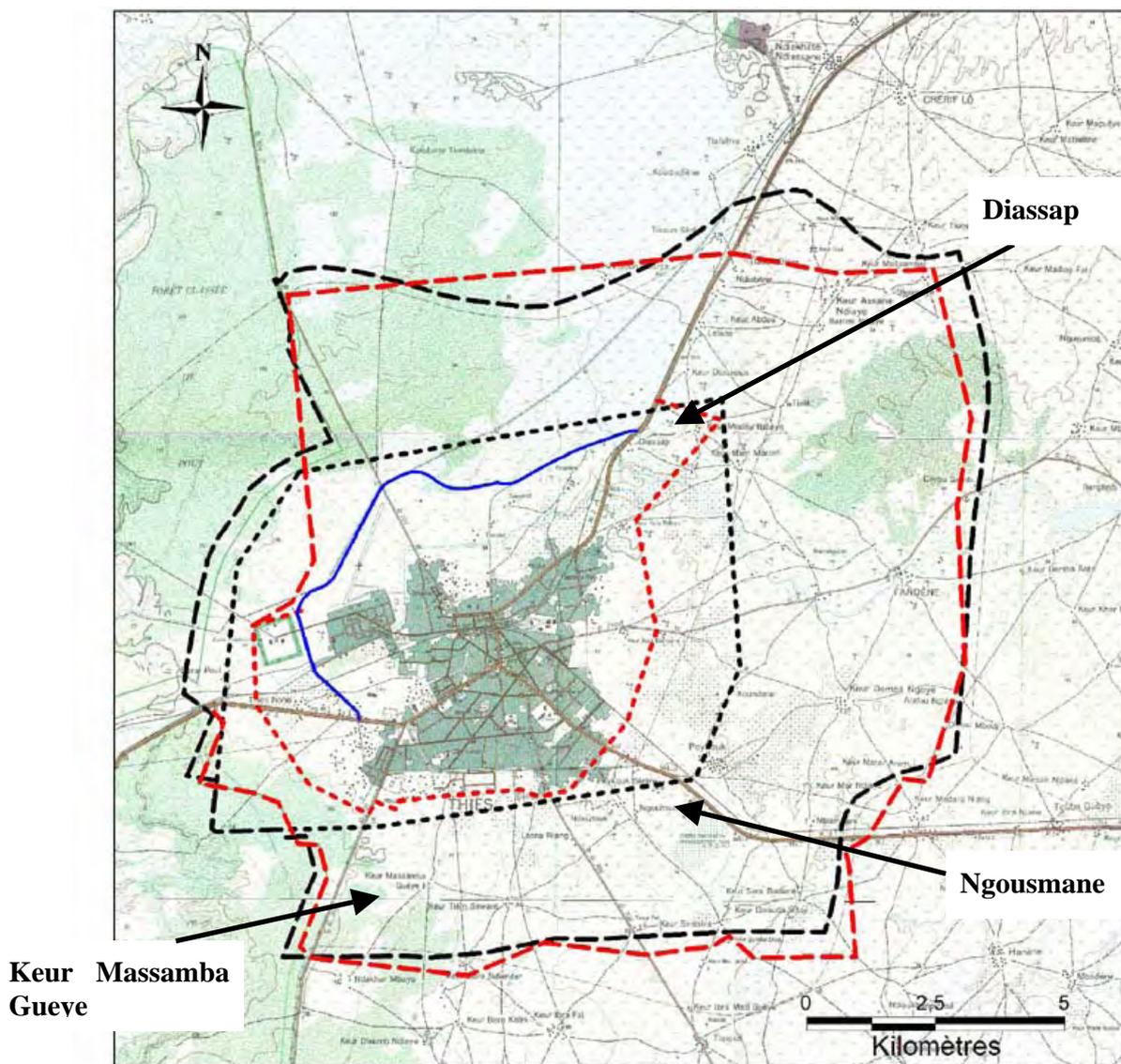
Ngoumsane est un village à la lisière de la ville de Thiès, pratiquement accolé à la « Cité du rail ». En 1981 un projet de lotissement a été initié mais celui-ci est resté inachevé. Compte tenu de sa proximité avec la ville, les terres de Ngoumsane sont de plus en plus convoitées par divers acteurs. Tirant la leçon des expériences de quelques villages environnants, les villageois anticipent et vendent leurs terres à des personnes d'origine principalement urbaine pour éviter d'être expropriés sans dédommagement par les autorités communales. Actuellement, un nouveau lotissement est prévu et l'état des lieux a déjà été fait par le conseil rural.

Keur Massamba Guèye, qui comprend Keur Massamba Guèye peul, Keur Massamba Guèye wolof et Sinthio Yoro Sadio, est situé à 4 km au sud de Thiès. Plusieurs lotissements réalisés par les conseils ruraux ont généré une situation d'insécurité et de litige.

Diassap a été loti en 1982 sur l'initiative des habitants du village. Mais jusqu'à présent les habitants ne disposent pas de documents officiels validant les parcelles obtenues. Situé à 4 km au nord de la commune, Diassap n'a pas encore bénéficié du statut de quartier de ville. L'actuelle planification de l'expansion de la ville sur les surfaces agricoles de Diassap et d'autres villages des alentours, pourrait compromettre les moyens d'existence des villageois.

⁶ Les villages de Ngoumsane et Keur Massamba Guèye appartiennent à la CR de Fandène tandis que Diassap est un village anciennement rattaché à la commune de Thiès.

Carte 2 : Localisation des sites de recherche : Diassap, Ngousmane et Keur Massamba Guèye



Limites selon les dires des acteurs de Fandène

- Limite Thiès - Fandène
- - - Limite extérieure de Fandène

Limites selon le projet IMAP

- Limite Thiès - Fandène
- - - Limite extérieure de Fandène
- Nouvelle voie de contournement nord

Réalisation : S. Leyendecker
 GRETE - Bergerie Nationale - ISRA
 Ecocité
 Septembre 2004

Source : Communauté Rurale de Fandène
 Projet IMAP
 Carte topographique 1 : 50 000 1991 - DTGC

2. Collecte des données

Afin d'obtenir des informations permettant de décoder les enjeux ainsi que les perceptions et les pratiques des acteurs, plusieurs documents ont été étudiés et des enquêtes menées. Tout d'abord, divers documents ont fait l'objet d'une lecture approfondie. J'ai ensuite réalisé six semaines d'enquêtes de terrain.

La phase documentaire, les outils et la technique de la recherche, de même que le traitement des données seront décrits dans les lignes qui suivent.

Les documents consultés étaient, d'une part, des rapports de recherche des projets IMAP et Ecocité, des documents ayant trait particulièrement à la gestion de terres entre la CR de Fandène et la commune de Thiès et, d'autre part, des documents sur la situation administrative et politique de la région concernée. Des documents de planification et d'aménagement (Plan d'orientation de la CR, passage du Plan directeur d'urbanisme (PDU), Matrice d'actions prioritaires de la commune de Thiès, etc.) ont été utilisés pendant la recherche.

Cette phase documentaire a abouti à la rédaction d'un guide d'entretien élaboré en fonction des sujets identifiés comme importants.

Les questions ont tourné autour des thèmes suivants :

- ▷ Les lotissements à la périphérie de Thiès
- ▷ Les terres agricoles
- ▷ L'expansion de la ville et ses conséquences
- ▷ L'administration territoriale
- ▷ La relation entre la CR et la commune

Le guide d'entretien a varié suivant les acteurs ; prenant en compte leurs différents rôles et compétences. Les questions étaient posées de façon ouverte. Certains des entretiens ont été enregistrés, d'autres ont nécessité l'aide d'un interprète du fait que beaucoup des interviewés (surtout les femmes et les personnes âgées dans les villages) ne parlaient pas français. L'interprète s'est chargé de la traduction des langues locales comme le wolof, le sérère et le peul en français. Il a aussi servi d'intermédiaire pour nouer les contacts avec les villageois. Les entretiens au niveau communal ont pu être menés en langue française.

Les enquêtes étaient de nature qualitative, avec des entretiens individuels, en groupe et *focus group*. Un *focus group* se compose de 8 à 12 personnes - choisies selon des critères pertinents pour la recherche - qui mènent, sur un sujet spécifique, une discussion guidée par un animateur. Ce genre d'entretiens permet non seulement d'avoir une idée sur les points de vue des participants mais aussi d'entrevoir des motivations moins explicites. Par contre les entretiens en groupe - particulièrement appropriés pour des groupes déjà existants - sont menés avec un guide d'entretien.

Alors que dans les villages les discussions étaient menées souvent en groupe, c'est-à-dire lors de réunions des groupements et des associations du village ; les entretiens avec les autorités de la commune et de la CR se sont déroulés individuellement.

Les données ont été dépouillées en fonction des thèmes mentionnés ci-dessus. C'est ainsi que les perceptions, les enjeux et les pratiques des différents acteurs ont pu être déterminés à travers l'analyse de ces données.

3. Limite de la recherche

Les limites principales de cette recherche sont au nombre de trois. En premier lieu le thème de la recherche était complexe et les intérêts motivant les acteurs ont pu influencer leurs réponses au cours des interviews. Le contournement des questions par des non-réponses ou des réponses incomplètes a probablement généré des biais dans l'interprétation. Mais souvent, ces mêmes comportements ont pu être très révélateurs, comme dans le cas des stratégies de contournement face aux questions sur les motifs financiers.

La langue a constitué un obstacle non négligeable, particulièrement pendant les entretiens collectifs, et aussi quand on pense aux effets de filtre subjectif que constitue le recours à l'interprète. Les subtilités liées à certaines des réponses ne sont pas apparues dans la traduction des entretiens. C'est pourquoi la prise en compte de ces contraintes dans l'analyse des données est nécessaire.

D'autres difficultés sont liées à la période de la recherche. Les enquêtes sur le terrain se sont déroulées aux mois de septembre et d'octobre 2003, une période pendant laquelle beaucoup de réunions au sein de la localité ont eu lieu, ce qui a rendu souvent difficiles la prise de contact et les rencontres avec les acteurs politiques et administratifs. En plus le peu de temps que certains acteurs ont accordé aux entretiens n'a pas toujours permis une discussion approfondie.

Malgré ces limitations, la durée de la phase d'enquêtes a été suffisante pour collecter des informations nécessaires permettant de se faire une idée d'ensemble de la situation. J'ai aussi réussi à examiner, au cours de cette période de temps assez courte, certaines thématiques aussi sur le terrain, telles les litiges, les ventes de terres et la situation d'un village rattaché (Diassap).

On doit cependant considérer les résultats de cette recherche comme provisoires au sens où ils ne donnent qu'une image de la situation foncière à la périphérie de Thiès à un instant « t ».

III. LA GESTION DE LA TERRE

1. La loi du domaine national

Avant l'époque coloniale la terre était traditionnellement considérée comme un bien collectif et inaliénable (cf. Schäfli 2001). Après l'échec de l'administration coloniale à imposer le droit foncier occidental, les autorités sénégalaises édictèrent en 1964 la loi sur le domaine national. Cette loi visait à réunir les conceptions du droit traditionnel, musulman et colonial en un seul système (cf. Niang 1982). Cette loi marqua une date importante dans l'histoire du droit foncier sénégalais, en créant trois régimes fonciers différents :

- ▷ le domaine public naturel et artificiel (domaines des personnes morales de droit public, domaine public de l'Etat)
- ▷ le domaine privé (domaine des personnes morales, de droit privé, domaine des personnes physiques)
- ▷ le domaine national (zones classées, zones pionnières, zones de terroirs, zones urbaines)

Le domaine national géré par l'Etat couvre plus de 95% du territoire sénégalais (cf. Schäfli 2001). L'article 2 de ladite loi stipule que l'Etat doit assurer l'utilisation et la mise en valeur⁷ des terres du domaine national. La loi attribue cependant le droit de résidence et d'utilisation des terres aux exploitants agricoles et aux occupants. Le droit de la descendance sur les terres ne se fait plus selon les procédures coutumières qui existaient avant la colonisation.

Concernant la CR de Fandène, toutes les terres étaient déjà détenues par les paysans avant l'entrée en vigueur de la loi. Or tant que ces terres sont mises en valeur, le conseil rural les leur laisse.

Mais cette affirmation ne correspond souvent pas à la pratique. Les conseillers ruraux abusent parfois de leur pouvoir en retirant illégalement leurs terres aux paysans. Ce problème sera détaillé plus tard.

2. La décentralisation au Sénégal

La création des communautés rurales a été permise par la réforme administrative et territoriale en 1972. Depuis lors, les communautés rurales ont été considérées comme collectivités locales. Le transfert de compétences, en 1990, de la gestion du budget des communautés rurales du sous-préfet aux présidents de conseils ruraux a élargi le champ d'exercice des communautés rurales. De plus les communautés rurales ont obtenu neuf nouveaux domaines de compétences, transférés par la loi 96-06 du 22 mars 1996 :

1. Domaine (terres)
2. Environnement et gestion des ressources naturelles
3. Santé, population et action sociale
4. Jeunesse, sports et loisirs
5. Culture
6. Education
7. Planification
8. Aménagement du territoire
9. Urbanisme et habitat.

Toutes les activités liées aux nouvelles compétences sont du ressort du conseil rural, qui est l'institution exécutive de la CR (cf. GREEN 2003).

« La communauté rurale est une collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement. »

(GREEN 2003: 5)

⁷ L'expression « mise en valeur » est, dans sa définition, contradictoire à la pratique traditionnelle, car elle définit la relation de l'homme à la terre selon la personne qui la met en valeur et non plus selon le triangle traditionnel « espace/autorité locale/ groupe localisé » (Gruenais 1986: 291). Par « mise en valeur » on sous-entend la construction, l'exploitation d'un jardin avec des arbres fruitiers où le forage d'un puits (cf. Niang 1982).

3. Aménagement du territoire et urbanisme

Le code du transfert des compétences définit la collaboration des collectivités (région, commune, CR) avec l'Etat concernant l'administration et l'aménagement du territoire. Les représentants de l'Etat, soit le gouverneur, le préfet et le sous-préfet, servent d'organes de contrôle pour garantir la légalité des actes des collectivités. L'exécution des projets d'aménagement⁸ a été transmise à la collectivité en question. L'approbation des représentants de l'Etat est obligatoire pour les plans d'aménagement régionaux du territoire et pour tout acte concernant les affaires domaniales et d'urbanisme (cf. Schäfli 2001).

4. Les lotissements

Les lotissements de la ville « [...] peuvent être entrepris soit en vue de la réalisation de logements, avec ou sans équipements commerciaux et administratifs, soit en vue de l'implantation d'établissements industriels, artisanaux, commerciaux et touristiques, soit en vue de la création de jardins ou de cultures maraîchères. » (Schäfli 2001: 19)

Pendant les enquêtes les différents acteurs ont utilisé diverses notions. Le terme de lotissement pouvait ainsi être remplacé par ceux d'alignement, de structuration, d'aménagement, etc. Il est nécessaire de distinguer ces expressions, car elles ont des significations différentes. Selon les autorités locales et les agents des services techniques (conseillers, PCR, chefs d'urbanisme et du cadastre), la différence entre lotissement et alignement réside dans la façon de planifier et de réaliser le projet. Un alignement n'engage pas les services techniques et ne prévoit pas d'infrastructures importantes. Il consiste uniquement en une structuration de l'espace qui n'est pas forcément réalisée par un service professionnel. Conformément à cela, l'ancien lotissement de Ngoumsane peut être considéré comme un alignement.

Les villageois expriment une autre conception. Pour eux, la différence entre les expressions provient de l'initiateur. Si l'initiative vient des habitants, ils parlent d'un alignement, si c'est la CR ou la commune, ils parlent d'un lotissement.

Le document d'orientation pour l'aménagement de la commune est le Plan directeur d'urbanisme (PDU), qui fut élaboré en 1983. Le service du cadastre et le service de l'urbanisme sont les institutions techniques travaillant sur les lotissements. Le service de l'urbanisme élabore les plans de lotissements et s'occupe de l'utilisation potentielle des terrains, tandis que le service du cadastre détermine la situation juridique et la superficie des terrains afin de mettre en œuvre les plans élaborés. La mairie quant à elle prend les décisions sur les nouvelles initiatives de lotissement. Il y a une commission des affaires domaniales qui, en collaboration avec le cadastre, détermine la réserve foncière et la superficie des terrains. Chaque acte est contrôlé par le préfet, qui donne son approbation. Une commission présidée par le maire se charge de l'attribution des parcelles.

⁸ Les projets d'aménagement incluent les rénovations urbaines, les secteurs sauvegardés (aménagement d'un secteur à conserver pour des raisons historiques, écologiques ou culturelles), le remembrement urbain, les zones d'aménagement concerté et les lotissements (cf. Schäfli 2001).

Les lotissements de la commune de Thiès ont la forme suivante :

- des parcelles de 300 m² (15 m x 20 m)
- Les frais de bornage ont récemment été élevés de 15.000 à 100.000⁹ fcfa par parcelle.
- Les infrastructures et équipements y sont aussi prévus suivant les normes en vigueur au Sénégal (cf. Schäfli 2001)

Au niveau de la CR, l'administration des lotissements relève du conseil rural et de son président. Le CERP (Centre d'expansion rural polyvalent) fournit un appui technique pour la réalisation des projets¹⁰. Dans le cas des lotissements de Keur Massamba Guèye, les projets ont été exécutés par des géomètres¹¹ des services techniques publics et du secteur privé.

Les caractéristiques des lotissements au niveau de la CR sont :

- des parcelles de 400m²/300m² (20 m x 20 m / 15 m x 20 m)
- les frais de bornage montent de 10.000 à 25.000 fcfa
- la somme à payer au conseil rural s'élève à 10.000 fcfa
- les infrastructures et équipements n'y sont pas planifiés directement comme dans le cas des lotissements communaux, cependant des places publiques comme les écoles, mosquées et cimetières y sont prévus.

Le conseil rural affecte les parcelles. Tout comme dans les communes, chaque acte est contrôlé par le sous-préfet qui représente le préfet, donc l'Etat au niveau de la CR et dont l'approbation est obligatoire (cf. Schäfli 2001).

À la question de savoir quels sont les critères pour l'attribution d'une parcelle, les conseillers et le président ont répondu que cela se faisait selon les besoins des demandeurs. Il est possible que ce genre d'interprétation soit génératrice d'abus ou de profits indus de la part des conseillers, car les critères ne sont pas assez précis.

Toute personne intéressée fait une demande de parcelle au conseil rural. Après le paiement des frais de bornage aux services financiers, la personne revient au conseil rural pour recevoir le papier d'affectation.

⁹ Selon plusieurs interviewés, l'augmentation des frais de bornage visait à éviter la spéculation foncière. Pour d'autres personnes interrogées, une réduction des frais de bornage selon des critères sociaux est possible.

¹⁰ Il est actuellement prévu par le conseil rural de collaborer avec les services techniques régionaux dans les projets de lotissements. Face au manque de moyens il est douteux que cela puisse se réaliser.

¹¹ L'ancien lotissement de Keur Massamba Guèye, réalisé pendant la présidence de El Hadj Mamadou Dione, a été exécuté par un non-expert, Thomas Diouf, avec pour résultat, un manque d'infrastructures et d'équipement au niveau du lotissement. L'actuel conseil rural est encore en train de restructurer le lotissement.

IV. LES ACTEURS

Différents acteurs sont impliqués dans les lotissements. En plus des autorités chargées de la gestion foncière, les services techniques et les habitants jouent un rôle fondamental. L'espace périurbain de Thiès est devenu une ressource foncière importante, disputée par la commune et la CR.

Dans la présentation qui suit, les acteurs ont été distingués selon leur appartenance à la commune ou à la CR. En ce qui concerne les villages, les acteurs de la commune et de la CR sont présentés ensemble.

Niveau commune			
Administration <i>préfet</i>	Politique <i>maire</i>	Quartier <i>habitants, associations, groupements</i>	Services techniques <i>urbanisme, cadastre</i>
Niveau CR			
Administration <i>sous-préfet</i>	Politique <i>conseil rural, PCR</i>	Village <i>habitants, associations, groupements</i>	Services techniques <i>CERP, géomètres</i>

1. Au niveau de la communauté rurale

Le conseil rural et le président de la CR (PCR) sont les deux organes de la CR chargés de la gestion des terres.

■ Le président de la CR (PCR)

Le PCR administre la CR de par ses décisions et instructions sur les affaires et en exécutant les délibérations du conseil rural. Il est élu à la majorité absolue du conseil rural pour cinq ans. Le bureau du conseil rural est formé par le président et ses deux vice-présidents. L'actuel président, Pape Saliou Mbaye, habitant de Ngoumsane est en exercice depuis l'élection 2002 (cf. GREEN 2003).

■ Le conseil rural

Le conseil rural regroupe des membres individuels de la CR élus au suffrage universel pour cinq ans. Au sein du conseil rural existent plusieurs commissions regroupant chacune au moins trois membres. L'actuel conseil rural de Fandène compte 32 conseillers (dont quatre à cinq réélus) regroupés dans neuf commissions, dont la commission domaniale qui s'occupe des lotissements. Les tâches du conseil rural quant à la gestion foncière sont les suivants:

- ▷ Les plans d'occupation des sols & les projets d'aménagement, de lotissement et d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, les autorisations d'installations ou de campement ;
- ▷ L'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ;

- ▷ Le classement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés.

Le conseil siège habituellement au village centre de la CR. C'est ainsi que celui de Fandène a son siège à Fandène-Thiathy, une localité située à environ 4 kilomètres au nord de Thiès. Les réunions du conseil rural sont convoquées par le PCR aussi souvent que nécessaire. Les réunions obligatoires ont lieu suivant des règles fixées, une fois par trimestre en session ordinaire, sur la demande du sous-préfet lorsque le tiers des membres au moins en fait la demande et pour la session budgétaire entre le 1^{er} décembre et le 31 janvier pour une durée qui ne peut excéder huit jours. Tous les actes pris par le conseil rural doivent être conformes à la constitution et la loi (cf. GREEN 2003).

■ Le chef du village

Autrefois le fondateur – ou un des ses descendants - était le chef du village. Depuis le décret n° 72.636 du 29 mai 1972 modifié par le décret n° 96.226 du 22 mars 1996 le chef du village est nommé par arrêté du préfet sur proposition du sous-préfet après consultation des chefs de carrés du village¹². Il est le représentant de l'autorité administrative dans son ressort territorial. Ses tâches sont entre autres de collecter la taxe rurale et de veiller à l'application et au respect de la loi. En ce qui concerne la gestion des terres, il agit comme intermédiaire entre les habitants et les conseillers. Par ailleurs il est membre de droit de la commission domaniale du conseil rural (cf. GREEN 2003).

Il a deux correspondants dans ses relations avec les organes de la CR, à savoir le conseiller rural et son président. En tant qu'autorité exécutive du village, le chef est formellement impliqué dans neuf domaines de la vie publique :

- ▷ L'ordre public et la tranquillité des populations,
- ▷ La protection des végétaux et l'organisation de l'espace rural
- ▷ La gestion des terres du domaine national,
- ▷ La gestion du développement,
- ▷ La gestion fiscale
- ▷ La gestion administrative de la population
- ▷ La gestion de l'état civil
- ▷ La gestion et l'organisation de l'habitat
- ▷ La gestion et la promotion des investissements
(cf. GREEN 2003).

Les noms des chefs actuels des trois villages où s'est déroulée la recherche sont les suivants :

- | | |
|-------------------------|--|
| – Ngoumsame : | Cheikh Ibrahima Mbaye, en exercice depuis 1971 |
| – Keur Massamba Guèye : | Saliou Gueye, en exercice depuis 1968 |
| – Diassap: | Alexis Faye, depuis 1997 (depuis 2003, chef du quartier) |

¹² Selon les informateurs consultés, chaque village est constitué de plusieurs carrés dont chacun a son chef.

■ Le sous-préfet

En tant que représentant de l'autorité régionale et centrale dans son arrondissement, le sous-préfet est en charge de l'administration. Il dépend de la Direction de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur. En même temps, il constitue un interlocuteur central pour la population.

■ Le Centre d'expansion rural polyvalent (CERP)

Le CERP est l'institution technique qui donne des conseils au sous-préfet, aux présidents des conseils ruraux et à l'ensemble des organisations au niveau de la CR ; le CERP coordonne toute intervention dans le développement de l'arrondissement.

■ Les associations et groupements de la « société civile »

Dans les villages, on trouve une multitude d'associations et de groupements ayant chacun un but spécifique. Les groupements de femmes, les associations de producteurs, les associations de jeunes, ainsi que les associations sportives et culturelles en font partie. Récemment, de nouvelles initiatives ont émergé dans la perspective d'un lotissement. D'autres s'opposent à certaines actions de la commune de Thiès qui n'ont pas fait auparavant l'objet de concertation.

Outre les interviews avec les représentants des associations et des groupements, des entretiens individuels ont permis de découvrir les perceptions, enjeux et pratiques des villageois.

Depuis la loi de la décentralisation, il n'est plus autorisé d'« auto-lotir » un village. Auparavant l'initiative du lotissement venait souvent de la population, comme dans le cas de Diassap. Aujourd'hui le conseil rural et les services techniques doivent être contactés pour toute initiative de lotissement émanant des villageois (cf. FONGS/FAO).

2. Au niveau de la commune

■ Le maire

Le maire est le représentant politique des autorités au niveau de la commune. L'actuel maire de Thiès, Idrissa Seck, est en même temps Premier ministre du Sénégal (à la date de l'enquête du moins). Il décide des réalisations de lotissements à l'échelon communal.

■ Le préfet

En tant que représentant des autorités, il est responsable de l'administration de la région. Son approbation est obligatoire pour tout acte lié au lotissement.

■ Le service d'urbanisme

Le service d'urbanisme comprend des techniciens en urbanisme, en architecture, en génie civil et en aménagement du territoire qui élaborent entre autres les plans des lotissements. Tous les plans doivent être en accord avec le PDU, qui était en cours de renouvellement.

■ Le service du cadastre

Le service du cadastre délimite les parcelles suivant les plans d'aménagement élaborés par le service de l'Urbanisme.

V. HISTOIRE DES LOTISSEMENTS

1. Village de Ngoumsane

Le village de Ngoumsane, créé vers 1806, se situe à 3 km au sud de Thiès et à 10 km de Fandène-Thiathié. Il est limité au nord par la ville de Thiès, à l'est par L'ENSA (Ecole nationale supérieure d'agriculture) et le village de Peykouk Sérère, au sud par les villages de Léona Thiaw, Tawa Fall, Keur Simbara et Keur Daouda Cissé et à l'ouest par les villages de Ndoufouk et Léona Niang. Sa population totale est de 1146 habitants dont la plupart sont des agriculteurs (cf. APD 2003).

C'est un village sérère mais des membres d'autres groupes ethniques (Wolof, Peul et Bambara) y habitent aussi. Les musulmans sont majoritaires ; les catholiques ne représentent que 4% de la population.

Un premier lotissement de Ngoumsane avait eu lieu suite à la demande d'une partie de la population à la CR d'élaborer un plan d'alignement du village. Bien que ce plan ait été conçu par la CR avec l'appui des techniciens du CERP en 1981, sa réalisation a finalement échoué en raison des désaccords des villageois. (cf. Schäfli 2001). Selon quelques villageois de Ngoumsane, il n'existait pas de consensus entre villageois et les gens de l'administration car les habitants doutaient que le découpage soit conforme à la loi. D'autres avaient peur d'être expropriés ou n'avaient simplement pas les moyens pour la mise en valeur des parcelles naissantes. Le chef du village, Cheikh Ibrahima Mbaye, affirmait qu'il n'a pas pu convaincre les gens du village de soutenir l'alignement. Malgré cela, plusieurs concessions ont « aligné » leurs territoires depuis.

Après l'hivernage 2003 un nouveau lotissement de Ngoumsane est prévu par le conseil rural. Le chef du village a été déjà contacté, l'état des lieux a déjà été fait par le conseil rural quand bien même aucun plan n'a encore été élaboré. Dans le « Plan d'orientation pour le développement économique et social (2002-2006) de la CR de Fandène » est prévue la collaboration du conseil rural avec le service d'urbanisme.

Une association englobant toutes les organisations du village, nommée APD (Association pour la promotion du développement), a été créée. Cette initiative est née d'un comité local de développement du village en 1999¹³. Le premier objectif de l'APD est de « [c]ontribuer à l'amélioration du cadre de vie des populations, en restructurant le village, en rendant plus fonctionnelles les infrastructures sanitaires et en promouvant une gestion rationnelle et durable des ressources naturelles. » (APD 2003: 4). Dans le programme d'action des domaines de la santé et de l'environnement, la réactualisation de l'alignement du village est prévue. Une proposition de 200 parcelles a été faite.

2. La zone de Keur Massamba Guèye

La zone de Keur Massamba Guèye est constituée de trois villages, à savoir le village wolof, le village peul et le village Sinthio Yoro Sadio. Keur Massamba Guèye se trouve à 4 km au sud de Thiès et à 11 km du Fandène-Thiathié. Il est entouré au sud par le village Ndakhar Mbaye, à l'est par les villages Keur Tiem Sawaré, Léona Niang et à l'ouest par une forêt classée. La route de

¹³ Ses actuelles instances comptent un comité directeur de 21 membres, un bureau exécutif de 7 membres, un comité de sages de sept membres et quatre commissions (santé/environnement ; éducation/formation ; économie/finance ; sports/culture)

Mbour, qui a été construite par la commune entre 2001 et 2003, longe le village de Sinthio Yoro Sadio.

L'histoire des lotissements à Keur Massamba Guèye a commencé en 1996. Le conseil rural de cette époque, présidé par El Hadj Mamadou Dione, avait initié ce qu'on appelle Keur Massamba Guèye 1 (partie wolof) et Keur Massamba Guèye 2 (partie peule). Sans appui professionnel, ils ont fait parcelliser des terres par un agriculteur du nom de Thomas Diouf, qui n'était pas géomètre de profession. Il s'agissait de terres agricoles non habitées.

Selon les personnes interviewées, le travail n'avait été fait ni selon la loi ni selon les règles d'un lotissement. Aucune infrastructure n'avait été prévue dans le plan. En plus de cela, la distribution des documents des parcelles fut faite dans le désordre. Les papiers ne portaient souvent ni le nom du propriétaire, ni le numéro de la parcelle. Il semble que les attributions aient été faites au hasard. Par conséquent, des litiges entre les détenteurs et la CR, d'une part, et entre les détenteurs eux-mêmes, d'autre part, ont surgi.

Le PCR qui lui a succédé, en l'occurrence Thomas Dione (1996-2001), a repris le lotissement à Keur Massamba Guèye 2 (partie wolof) et commencé en 2000 les opérations à Sinthio Yoro Sadio proche de la route de Mbour. Il a fait appel au géomètre Dam Diaw (actuellement agent du service du cadastre) pour l'élaboration d'un nouveau plan. Mais les habitants interrogés se sont plaintes de ce que les conseillers du PCR Thomas Dione aient pris beaucoup de leurs terres sans indemnisation. Il semble même que les conseillers ont profité de la situation pour s'affecter des parcelles qu'ils pourront vendre par la suite. Jusqu'à aujourd'hui, ces problèmes ne sont pas encore totalement résolus. L'actuel conseil rural parle de plus de 600 cas litigieux.

L'actuel conseil rural est présidé par Pape Saliou Mbaye (2001-2006). Il est responsable du règlement des multiples litiges causés par les procédures de lotissement de ses prédécesseurs. Les nouveaux conseillers ont réussi à trouver des solutions adéquates pour mieux gérer la situation. Cette tâche n'étant pas facile, et il semblerait que d'autres difficultés sont venues s'y greffer¹⁴.

La commission domaniale du conseil rural a été scindée en trois parties. La première partie gère la zone de régularisation (Keur Massamba Guèye peul), la deuxième est en charge de Keur Massamba Guèye 1 et la troisième s'occupe de la zone de Sinthio Yoro Sadio.

Deux géomètres s'occupent actuellement de la zone. Diaw a entrepris depuis 2001 de réaliser l'extension de la partie peule (commencée par Thomas Diouf) et de Sinthio Yoro Sadio. Un géomètre privé du nom de Beye est chargé de la régularisation de la partie wolof depuis novembre 2002, ce qui inclut l'élargissement des rues et la prise en compte des infrastructures (école, poste de santé, marché, etc.). La méthode de régularisation du conseil rural est de dédommager les gens avec des terres, en prenant par exemple des champs à d'autres cultivateurs.¹⁵

3. Le « quartier » de Diassap

Diassap a été rattaché à la commune par décret en 1978 et érigé en quartier en 2000. En 1972 quelques habitants du village ont déposé une demande au service d'urbanisme et du cadastre pour la réalisation d'un lotissement, qu'ils ont obtenu grâce à l'appui financier d'ENDA-GRAF¹⁶. Les

¹⁴ Ces difficultés seront détaillées dans la section sur les litiges.

¹⁵ Les conseillers interviewés ont parlé d'une réserve foncière qui restera à Keur Massamba Guèye peul après la régularisation de cette zone.

¹⁶ ENDA-GRAF est une subdivision de l'organisation internationale ENDA-tiers monde, localisée au Sénégal. ENDA-GRAF a pour but de promouvoir une démarche participative de communication et d'appui aux initiatives

acquéreurs ont ainsi versé chacun une somme de 3.000 fcfa par parcelle, et ce seulement pour les frais du service du cadastre. C'est ainsi que, depuis lors, environ 143 parcelles ont été distribuées à l'échelle du village. Les allocations de parcelles ont été faites sans l'appui de professionnels, si bien que les habitants n'ont pas reçu les papiers attestant de l'acquisition des terrains. La situation reste jusqu'à aujourd'hui inchangée du fait qu'aucune réaction de la part de la mairie à la demande de délivrance des papiers officiels n'a encore eu lieu.

En ce qui concerne la reconnaissance du lotissement par la commune, la situation n'est pas claire. Quant au préfet, il ne reconnaît pas le lotissement à cause du manque d'espaces publics et parce que la distribution s'est faite sans les services techniques régionaux.

Aujourd'hui, les habitants expriment le souhait d'une extension du lotissement vers le nord et l'est afin de pouvoir répondre aux besoins de logement de la nouvelle génération. Mais ils n'ont pas l'autorisation d'autolotir leurs terres.

Parallèlement au problème mentionné ci-dessus, la commune a l'intention de réaliser ses projets (construction d'une route et d'une ZAC¹⁷) sur des terres agricoles appartenant aux habitants de Diassap et d'autres quartiers périphériques habités par des agriculteurs et des éleveurs. Ceux-ci risquent de perdre leurs surfaces agricoles.

Selon le chef du quartier, Alexis Faye, les projets de la commune pourraient constituer un danger pour les terres agricoles, qui sont pour le moment suffisantes. C'est pourquoi un collectif de neuf villages concernés par ce problème s'est constitué en vue de protester contre les projets de la commune. Ces neuf villages sont: Grand Thialy, Thionakh Sérère, Thionakh Peul, Thiapong, Pognène Sérère, Keur Modou Ndiaye, Petit Thialy, Thialao et Diassap.

VI. ENJEUX FONCIERS

1. Les litiges

Ils existent différents types de litiges dans la zone où la recherche a été effectuée. Aucune caractérisation ou localisation de ces litiges ne peut être définitive dans la mesure où de nouveaux problèmes qui apparaissent chaque jour. Malgré tout, il a été possible d'obtenir une vue d'ensemble de la situation.

Keur Massamba Guèye est une zone caractérisée par de nombreux cas de litiges. La nouvelle équipe du conseil rural s'est trouvée tout juste après sa constitution confrontée à environ 600 cas litigieux. Le lotissement de Keur Massamba Guèye 1 était particulièrement touché. Selon les personnes interrogées, les anciens conseillers ont profité de ce lotissement pour acquérir illégalement des parcelles. Ils se sont servis d'une méthode appelée « double emploi », caractérisée par la distribution de faux documents afin de vendre une parcelle plusieurs fois. En outre, certains acquéreurs ont photocopié les papiers de leurs parcelles pour vendre illicitement celles-ci à des personnes différentes. Des courtiers venant de la ville et chargés de la vente des terrains étaient aussi

locales pour la valorisation des ressources environnementales. ENDA-GRAF travaille depuis plus de 15 ans en milieu rural, et depuis 20 ans en milieu urbain.

¹⁷ Dans cette ZAC (Zone d'aménagement concerté), la commune aurait prévu des espaces pour l'habitat, les industries non-polluantes et les loisirs.

impliqués dans ces ventes multiples illégales. Le prix d'une parcelle a varié entre 200.000 et 350.000 Fcfa (≈ 300 à 530 euros)¹⁸, d'après les personnes interviewées. Beaucoup de gens à qui des parcelles ont été affectées, se retrouvent ainsi aujourd'hui en conflit avec d'autres personnes.

Bien que ces litiges soient en cours de résolution et que les membres du conseil rural ne semblent pas confrontés à d'autres problèmes analogues, de nouveaux conflits continuent de naître. On peut, à titre d'exemple, citer l'expropriation de terres (sans dédommagement) rapportée par deux paysans de Djoung - un village anciennement rattaché à la commune et dont les habitants exploitent des terres se trouvant dans la CR.

Selon le code de l'hygiène, l'agriculture et l'élevage sont interdits dans les villes. Néanmoins une majorité des ménages dans les villes élèvent différentes espèces animales (moutons, chèvres, volailles) dans leurs cours. De plus, beaucoup de citoyens des quartiers périphériques sont des agriculteurs, ayant donc besoin de terres agricoles.

En ce qui concerne l'exemple d'expropriation mentionné ci-dessus, il s'agit d'un paysan qui, en 1990, a fait morceler son champ, situé vers *Sinthio Yoro Sadio*, en 24 parcelles de 20 m sur 20 m, par un géomètre, ceci suite à l'autorisation du PCR de l'époque, El Hadj Mamadou Dione. Selon ce paysan, l'actuel conseil rural lui a exproprié 22 de ses parcelles en lui retirant les papiers, ne lui en laissant ainsi que deux. Le second paysan avait quant à lui 16 parcelles : le conseil lui en a retiré 14. Il semble que les conseillers ne reconnaissent pas l'autorité de l'ancien PCR qui avait distribué les papiers. Ils existaient cependant dans la même zone d'autres champs qui n'ont pas été expropriés. Ces deux paysans victimes trouvaient alors étrange que leur voisin, un grand marabout, n'ait pas été touché par l'expropriation. Ceci dit, les critères selon lesquels les terrains ont été retirés ne sont compréhensibles pour personne.

Le lotissement de Keur Massamba Guèye 2 a commencé à *Sinthio Yoro Sadio* en 2000, au cours duquel des parcelles ont été délimitées et distribuées aux villageois sans documents. Selon les villageois interviewés, leurs parcelles longeant la route de Mbour ont été vendues ultérieurement à des étrangers par les membres du conseil rural et le sous-préfet de l'époque. Ils affirment aussi que d'autres champs plus éloignés du village leur avaient été promis.

Bien que l'actuel conseil rural ait repris le lotissement, certains villageois demeurent encore aujourd'hui sans documents attestant que les parcelles leur appartiennent.

Aujourd'hui les étrangers (citadins), à qui les terrains ont été vendus, viennent avec des papiers attestant de l'affectation des terrains pour y construire. Ils se heurtent à la résistance des villageois qui revendiquent en même temps au conseil rural la restitution de toute parcelle vendue et refusent le dédommagement par attribution d'autres terres plus éloignées. Selon les propos du PCR Pape Saliou Mbaye et ses conseillers, ces terres disputées proches de la route de Mbour devraient être remises aux villageois. D'autres parcelles seraient proposées aux étrangers urbains en guise de dédommagement.

Le village *Keur Massamba Guèye peul* a été loti en 1996/97 par le conseil rural de El Hadj Mamadou Dione. La régularisation de cet ancien lotissement est en cours. Selon les villageois et les

¹⁸ La première habitante de Keur Massamba Guèye 1 (la majeure partie de l'espace n'était pas encore construite en octobre 2003), du nom de Diatou N'dour, parlait des prix montant jusqu'à 800.000 fcfa (environ 1200 euros).

membres du conseil, il n'y aurait pas de litiges chez eux. Seule quelques personnes attendent que des terres leur soient affectées pour l'élevage.

Comme déjà mentionné ci-dessus, *Diassap* est l'un des 9 villages du collectif qui proteste contre les projets de la commune sur leurs terres. A cette occasion, des techniciens de la commune ont commencé en juin 2003 à déblayer le site d'un futur Lycée technique professionnel entre Grand Thialy et Thionakh, où des arbres fruitiers ont été plantés, sans avoir même laissé le droit aux exploitants de récolter les fruits au préalable. Surpris et scandalisés, les exploitants de l'espace visé se sont présentés chez le préfet pour lui manifester leur indignation. Celui-ci a alors fait arrêter le travail des techniciens et leur a demandé de faire un recensement des dommages en arbres abattus.

Mais ce recensement n'a pas pu être mené à bien car personne n'arrivait plus à déterminer exactement combien d'arbres appartenaient à chacun des exploitants. Par conséquent, une indemnisation forfaitaire (qui n'avait pas encore été versée en octobre 2003) a été promise par le ministre de la Formation. Après ces incidents, la commune a lancé son deuxième projet (construction de la voie de dégagement nord) pour lequel des champs ont été également « déblayés », sans consultation préalable des habitants. Face à ces actions de la commune allant à l'encontre des intérêts des habitants, ces derniers se sont réunis pour mettre sur pieds le susmentionné *Collectif des exploitants agricoles de la zone nord de Thiès* dont l'objectif est de s'opposer à une urbanisation qui tend à les marginaliser et à les appauvrir. Le collectif revendique une indemnisation pour les lieux « déblayés ». De plus il exige qu'un accord avec les exploitants soit trouvé avant toute nouvelle intervention de la commune. Il tient par ailleurs à ce que les dédommagements soient effectués avant le commencement de toute autre activité impliquant une éviction. Le collectif est d'avis qu'un délai raisonnable pour permettre aux propriétaires d'exploiter et récolter leurs champs est obligatoire et exigible.

La deuxième ZAC, un autre projet de la commune, prévue dans une partie de la *forêt classée* au sud de Thiès a soulevé un conflit entre la commune et la CR. Ces deux collectivités revendiquent chacune pour elle-même, la propriété de cette forêt. Bien que les limites communales aient été fixées par décret en 1978, celles-ci n'ont pas encore été tracées par des techniciens, donnant ainsi lieu à un litige à propos de la forêt. La commune reproche à la CR d'avoir construit sur une partie et vendu des morceaux de forêt classée (à Mbour 2 et 3). La CR, par la voie de son président, rejette ce reproche en expliquant que les constructions en question n'avaient pas été initiés par le conseil rural mais par d'autres acteurs, dont l'ancien chef du CERP et l'ancien gouverneur. On a trouvé par exemple des documents des parcelles construites dans la forêt, signés par ce dernier.

Le sous-préfet a été appelé pour une concertation avec les deux collectivités.

2. Les ventes de terre

La loi sénégalaise interdit tout acte de vente de terre, interdiction figurant sur le papier d'affectation : « Je porte à votre connaissance que la parcelle ne peut être ni vendue ni cédée ». L'expression *vente* est néanmoins utilisée dans ce rapport car ce que les gens font n'est rien d'autre qu'une vente de leurs terres. Il était cependant intéressant d'entendre certains parler « d'échange de terre » pour éviter l'expression vente, démontrant qu'ils sont conscients de la signification de ces actes.

La vente de parcelles obéit à différentes motivations, liées à un besoin d'argent ou à la crainte d'une expropriation. Les trois villages sur lesquels s'est axée la recherche sont situés à la périphérie de Thiès. Le village Ngoumsane a été le théâtre de nombreuses ventes de terres au cours des années passées, ventes en grande partie dues à sa proximité avec la ville.

Dans ce village, la plupart des familles ont vendu des terres à cause de leur mauvaise expérience avec le gouvernement qui, auparavant, avait exproprié plusieurs d'entre elles d'une partie importante de leurs terres, et ce sans dédommagement.

Aujourd'hui l'extension de la ville vers les champs cultivés inquiète énormément les villageois qui craignent de perdre leur espace de culture. Face à cela, ils en viennent à morceler leurs terres et à distribuer les parcelles aux membres de leur famille. Ces derniers peuvent dès lors décider de ce qu'ils veulent en faire. Ils les vendent souvent à des citoyens ou à d'autres étrangers¹⁹. Le prix d'une parcelle varie entre 150 000 et 300 000 fcfa avec une tendance à la hausse. Avec cet argent, ils achètent généralement d'autres champs, toujours plus éloignés, sur lesquels ils peuvent continuer à cultiver sans crainte de les perdre, ou bien ils financent une maison en dur.

Bien que le PCR ait prononcé en avril 2003 l'interdiction de la vente de terres, les gens continuent de le faire en cachette.

Ce genre de vente n'est pas observé seulement dans le village de Ngoumsane. A Thiès, on fait également cas d'une forte spéculation foncière. A Keur Massamba Guèye, de multiples ventes illégales ont aussi eu lieu.

3. Analyse d'un cas de village rattaché

Diassap fut rattaché à la commune par décret en 1978. Depuis lors, le village est sous l'autorité du préfet. Sa gestion dépend de la municipalité et non plus de la tutelle du sous-préfet, comme c'est le cas pour les villages appartenant à la CR. Bien que Diassap appartienne maintenant à la commune, ses habitants ne bénéficient pas encore du nouveau statut de leur village. Les modes de vie restent, dans une large mesure, inchangés. Il n'y a pas par exemple d'électricité ni d'eau potable. L'agriculture reste la principale activité des habitants. Depuis le rattachement à la commune, les habitants du village ne sont plus pris en compte dans les programmes de politique agricole de l'Etat, comme c'est le cas pour les villageois de la CR. Les habitants regrettent cette situation et trouvent désavantageux pour eux de ne plus recevoir par exemple ni semences ni vivres de soude. Leur statut dorénavant urbain semble incompatible avec leur profession d'agriculteurs, hypothèse que confirment les exemples d'expropriation des terres agricoles des villages rattachés. On voit que la politique foncière de la commune tend à ignorer les besoins en terres des habitants des villages rattachés, compromettant ainsi leurs conditions d'existence. Par ailleurs, le fait que le chef du quartier de Diassap n'ait pas encore été officiellement installé en octobre 2003 symbolise le manque d'intérêt de la commune vis-à-vis de ce village rattaché, ce qui entraîne des effets négatifs sur la relation entre le village et la commune.

¹⁹ Cela est en contradiction avec l'attitude sceptique des villageois vis-à-vis des urbains et des ethnies allochtones. Beaucoup d'habitants voient dans les étrangers un danger pour leur vie traditionnelle ; ils n'aimeraient pas vivre avec eux dans le même village. Malgré cela ils vendent des terres aux citoyens.

La commune n'est pas satisfaite de l'auto-lotissement spontané de Diassap et envisage une régularisation. Aussi longtemps que cette régularisation n'aura pas eu lieu, les habitants qui n'ont toujours pas de documents pour leurs parcelles resteront dans une situation d'insécurité quant à leur habitat.

VII. ENJEUX, PRATIQUES ET PERCEPTIONS DES ACTEURS

L'analyse suivante vise à comprendre le jeu des acteurs impliqués dans la gestion des terres et particulièrement dans les processus de lotissements.

Les lotissements, en tant qu'instruments d'aménagement de territoires, constituent le cadre empirique de la présente analyse. Les questions examinées se concentreront sur les raisons de la réalisation des lotissements et sur les personnes bénéficiaires ou perdantes.

Les acteurs sont divisés en trois groupes²⁰ :

- ▷ Les habitants
- ▷ Les autorités de la CR
- ▷ Les autorités de la commune

1. Les habitants de Ngoumsane, Keur Massamba Guèye et Diassap

Ce groupe d'acteurs s'est exprimé d'une façon pessimiste en ce qui concerne le développement futur de la région. Dans l'analyse suivante, les habitants, les associations, les groupements, les chefs de villages et le chef du quartier de Diassap seront traités ensemble, parce qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes quant au développement de leurs villages et quant à l'agriculture en particulier.

■ Enjeux

L'enjeu le plus important pour les habitants est de conserver leurs terres agricoles. Mais comme déjà montré au chapitre 7, certains habitants mettent en œuvre des stratégies afin de tirer avantage de la situation foncière actuelle. Les profits financiers de la vente de parcelles en font partie. Un autre enjeu non moins négligeable pour quelques habitants est de contribuer au développement de leur village. Ils se réunissent alors en initiatives dans le but de gagner de l'influence dans les décisions sur la gestion des terres.

²⁰ Cette classification apparaît raisonnable car les acteurs réunis se trouvent dans une situation similaire quant aux lotissements. Les habitants des villages périurbains se trouvent confrontés à un futur danger de perte de terres agricoles. Les autorités de la commune et la communauté rurale forment des groupes d'intérêt quant à l'appartenance et l'utilisation des terrains périurbains.

■ Pratiques

Afin de se protéger contre l'expropriation par les autorités ou pour faire des profits, certains habitants ont vendu par anticipation une partie de leurs terres à des étrangers. Les habitants recourent à d'autres stratégies pour défendre leurs intérêts : parmi elles, la formation de groupes d'intérêts, comme par exemple l'APD à Ngoumsane et le *Collectif des exploitants agricoles de la zone nord de Thiès*. Contrairement à ces associations, les habitants pris individuellement sont peu actifs dans la revendication de leurs intérêts, se sentant pour la plupart privé de pouvoir vis-à-vis des autorités de la commune et de la CR.

■ Perceptions

En ce qui concerne les prescriptions légales au Sénégal, les habitants ont critiqué en particulier la loi du domaine national qui aurait pour conséquence une diminution de la solidarité entre les gens. Auparavant, les habitants partageaient leurs terres et aujourd'hui cela ne serait plus possible à cause de la rareté des terres en général, et en raison de la loi qui détermine la distribution selon de nouvelles règles génératrices d'insécurité et de concurrence. Malgré cela, ils ne remettent pas la loi en cause, car celle-ci semble avoir été décrétée de manière définitive et ne peut pas être modifiée.

Le *Collectif des exploitants agricoles de la zone nord de Thiès* utilise l'appartenance ethnique *Sérère-Non* de ses membres pour défendre son droit de propriété justifié par le fait que leurs ancêtres furent les premiers habitants de Thiès. Avec l'extension de la ville, ils ont toutefois été peu à peu rejetés à la périphérie. Une réunion en novembre 2003 devait réunir tous les villages sérère de la CR pour l'élargissement de l'initiative. Les *Sérère-Non* réclament leurs droits sur les terres en tant que premiers habitants de Thiès mais ne veulent pas s'opposer au processus d'urbanisation en général. Bien plus, ils aimeraient exercer une influence sur celui-ci et revendiquent un droit de co-décision dans les projets planifiés. Ils n'expriment donc aucun rejet a priori quant au développement de la ville. C'est pourquoi l'interprétation de la situation ne peut pas se baser sur une opposition entre « anciennes » et « nouvelles » perceptions, c'est-à-dire entre « tradition » et « modernité ».

Les habitants ont été déçus par les pratiques des anciens conseils ruraux en matière de lotissement sur le territoire de la CR. Au cours des années passées, ils ont perdu beaucoup de leurs terres agricoles, et ils craignent que cela aille en s'aggravant avec l'extension de la ville. Ils n'accepteront les nouveaux lotissements qu'à deux conditions : qu'ils soient dédommages en cas de perte de terres et qu'ils soient informés et associés au processus. L'électrification, un meilleur ravitaillement en eau et une amélioration des infrastructures constituent les souhaits principaux des villageois en matière d'équipements collectifs. Les demandes en écoles, centres de santé et autres services tels que des marchés sont tout particulièrement portées par les groupements de femmes. Jusqu'à présent, les femmes sont obligées de vendre leurs marchandises au marché de la ville, ce qui est coûteux en temps et en transport. Les femmes interviewées sont dans l'ensemble mal informées sur les lotissements. De plus, elles n'ont pas de droit d'appropriation sur une parcelle et sont exclues du processus de lotissement. Cela ne les a pas empêchées d'exprimer leurs souhaits pour un meilleur équipement de leurs villages.

De manière générale, les villageois préfèrent la vie au village à la vie en ville. Ils craignent la ville à cause de la haute criminalité, de l'accès aux drogues, de ses effets négatifs sur les jeunes, ainsi qu'en raison du mode de vie qu'elle impose et qui est jugé incompatible avec leurs traditions. Parmi les informateurs, les personnes âgées ont souvent exprimé leur scepticisme face au lotissement de leur village, craignant qu'il contribue à une disparition des traditions, parce que marquant le début d'une modernisation et attirant des étrangers qui s'installeraient en amenant des modes de vie différents.

2. Les autorités de la communauté rurale

■ Enjeux

Les objectifs du conseil rural n'ont pas pu être clairement définis, car les conseillers interviewés se sont prononcés de façons différentes sur les lotissements. Pour certains d'entre eux la limitation de la ville serait l'une des raisons pour lesquelles les lotissements ont été lancés. D'autres parlent du besoin en habitat pour la population. Au vu des revenus (10.000 à 25.000 fcf par parcelle soit environ de 15 à 38 euros) que le conseil rural reçoit des lotissements, l'incitation financière pourrait probablement constituer une autre raison valable. Mais le danger existe toujours que des individus s'enrichissent illicitement en abusant de leur pouvoir (par exemple en vendant illégalement des parcelles ou en réservant des parcelles pour eux-même), comme c'était le cas avant.

■ Pratiques

Les membres du conseil rural suivent différentes options en fonction du rôle qu'ils jouent. Outre l'administration de terres, ils se sont donnés la tâche de régler les litiges, menant ainsi une activité juridique. Dans le règlement de ces litiges, il s'agissait souvent de clarifier la question liée à la propriété d'une parcelle ayant été allouée à plusieurs personnes à la fois.

Afin de freiner l'avancée de la ville vers la CR, de nouveaux lotissements seront réalisés à la périphérie de Thiès. Ngoumsane, Peycouck sérère, Fandène et Keur Thiéne sont les villages concernés selon le « Plan d'orientation pour le développement économique et social de la CR de Fandène ». En ce qui concerne le lotissement à Ngoumsane, le conseil rural a déjà pris contact avec la population et le démarrage du lotissement a été programmé pour la fin de la saison hivernale de l'année 2003.

■ Perceptions

Le développement futur de la région fait partie des thèmes essentiels du programme de la CR tout en constituant un élément de mésentente entre la CR et la commune. Il est ainsi clairement ressorti des entretiens avec le PCR et ses conseillers que le traitement des problèmes existants ainsi que la planification d'autres projets constituaient un grand défi. C'est pourquoi ils veulent prendre ces difficiles tâches en main en résolvant les principaux litiges et en lançant parallèlement de nouveaux projets.

Le conseil rural est guidé dans ses projets par des perceptions différentes. D'un côté, les membres du conseil rural rejettent l'idée de l'extension de la ville sur la CR, de l'autre, ils sont conscients de l'inéluctabilité de cette extension. C'est la raison pour laquelle ils souhaitent une concertation entre les deux collectivités afin de trouver un consensus. Le cadre de concertation appuyé par le projet IMAP pourrait constituer l'outil d'un tel consensus, mais la mise en place de celui-ci semble devoir être retardée. L'expérience française de l'*intercommunalité* est cependant prise comme modèle. Le PCR la comprend comme une modalité de concertation entre les deux collectivités locales et une gestion partagée de certains projets.

En ce qui concerne l'agriculture, les informateurs ont exprimé le besoin de nouvelles méthodes pour que les agriculteurs puissent continuer leur travail sur un espace qui rétrécit.

3. Les autorités de la commune

■ Enjeux

Depuis l'augmentation des frais de bornage à 100 000 fcfa (environ 150 euros) par parcelle, il est difficile de ne pas voir que des incitations financières jouent un rôle dans les processus de lotissements de la commune. Par ailleurs, les autorités de la ville veulent que Thiès bénéficie de plus d'attention en ce qui concerne l'économie et la politique sénégalaise, comme les grands projets d'aménagement planifiés en témoignent. L'agrandissement de la ville de Thiès constitue pour mes informateurs un atout majeur de son développement.

■ Pratiques

Les projets de la commune ont été réalisés sans prêter attention aux besoins des habitants de la région concernée qui n'ont pas été préalablement informés de ces réalisations, ni consultés, comme par exemple pour la construction du lycée et de la voie de dégagement nord.

Il semble évident que la stratégie de la commune, à savoir préférer l'éventuelle indemnisation à la concertation avec les habitants, est très avantageuse pour elle. La commune cherche à arriver à ses fins en réalisant ses projets le plus vite possible et en pratiquant une politique du fait accompli vis-à-vis des habitants dans elle refuse de prendre en compte les intérêts. En plus, rien n'a encore été entrepris au niveau de la commune pour améliorer les conditions de vie des habitants du quartier rattaché (Diassap).

■ Perceptions

Presque tous les acteurs interviewés à la commune ont la même opinion sur le développement de la ville de Thiès. Le souhait d'une ville économiquement forte et politiquement importante a été exprimé : une ville dont le développement devrait se faire en particulier grâce à son extension et aux grands projets qui devraient être effectués vers le nord, les limites étant déjà atteintes au sud. Parmi ces projets, il y a les deux ZAC au nord et au sud de Thiès qui serviront de zones d'habitations, industrielles et de loisirs. Les planificateurs de la ville semblent s'être accommodés du déboisement d'une partie de la forêt classée et de la conversion des terres agricoles en terrains à bâtir. Les interviewés m'ont évoqué les limites de la ville fixées par décret en 1978. Bien que ces limites soient acceptées par ces derniers, des efforts sont déployés en vue d'augmenter le périmètre communal dans le cadre du nouveau PDU.

Le cadre de concertation entre la ville et la communauté rurale ne serait pas fonctionnel en raison de l'interruption du processus de concertation, selon Monsieur Omar Badiane (vice-président de la commission aménagement urbain, environnement et assainissement de la commune de Thiès) et Monsieur Mamadou Wade (chef du cabinet du maire). Malgré ces critiques, le cadre est très apprécié par les acteurs en tant que lieu de décision collective réunissant la commune et la communauté rurale.

VIII. CONCLUSIONS

La gestion foncière à l'interface de la commune de Thiès et de la CR de Fandène est problématique en raison des divergences d'intérêt des acteurs impliqués. Tant les acteurs de la commune que ceux de la CR poursuivent des objectifs déterminés et bien souvent contradictoires. Les acteurs chargés de la planification de la ville tiennent plus particulièrement à transformer Thiès en une ville moderne, économiquement et politiquement importante. Dans le même temps, les acteurs responsables de la gestion foncière dans la CR cherchent à améliorer les infrastructures de leurs villages et procèdent à des lotissements à la périphérie de la ville, ce qui va à l'encontre des plans de la commune. Les habitants de ces périphéries urbaines constituent un groupe d'intérêt émergent autour de la conservation de leurs terres agricoles, base de leur subsistance. Mais la commune et la CR n'ont le plus souvent pas tenu compte des intérêts de ces derniers dans la réalisation de leurs projets. Ceux-ci ont été élaborés et mis en œuvre en l'absence de toute concertation avec la population.

Le point de vue des acteurs est souvent très centré sur leurs propres intérêts, ce qui génère plusieurs problèmes. Pour que ces problèmes trouvent une solution qui sécurise tous les acteurs concernés, il faudra passer par la définition d'objectifs collectifs pour le développement de la région.

Plutôt que de terminer sur les habituelles « recommandations », il m'a semblé plus pertinent de poser des questions dont les réponses pourraient aider à la résolution des problèmes auxquels la présente recherche s'est trouvée confrontée :

- ▷ Comment le cadre de concertation pourrait-il être relancé face aux différents enjeux et aux intérêts divergents des acteurs ?
- ▷ Comment peut-on contrôler plus effectivement le travail des différents acteurs et éviter les cas d'enrichissements illicites dans un environnement marqué par une corruption endémique ?
- ▷ Comment peut-on améliorer le règlement des litiges face aux insuffisances des institutions judiciaires et au rôle que d'autres institutions comme le conseil rural y jouent ?

IX. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alary, Marion 2003. Etudes des dynamiques de concertation mises en place dans la zone de Thiès/Fandène, Sénégal : vers un aménagement territorial concerté et durable.
- Conseil Régional 2002. *Plan Régional de Développement Intégré (2002- 2006)*.
- Fall, Abdou Sallam; Gueye, Ousmane 2003. Gestion partagée et durable des espaces agricoles et naturels en périphérie des centres urbains. WP1 : Le foncier dans les processus d'expansion des franges urbaines : les cas de Mboro et de Thiès. *Rapport d'étape 09/2003*. Ecocité.
- Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal (FONGS) & Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) *La décentralisation au Sénégal*. « Formation en matière de politiques de décentralisation » Manuel 4, Volume 1.
- Gruenais, Marc-Éric 1986. « Territoires autochtones et mise en valeur des terres. » In : Crousse, Bernard; Le Bris, Emile; Le Roy, Etienne (dir.) *Espaces disputés en Afrique Noire : Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala : 283-307.
- Groupe de Recherche et d'Etudes Environnementales (GREEN) 2003. *Atelier sur la décentralisation et la gestion de l'Espace*.
- Niang, Mamadou M. 1982. « Réflexions sur la réforme foncière sénégalaise de 1964. » In : Le Bris, E., Le Roy, E. & F. Leimdorfer (dir.) *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, Paris, Karthala : 219-227.
- Schäfli, Bettina 2001. *Habitat et lotissement en milieu périurbain : Le cas de Thiès et Fandène, Sénégal*. Travail pratique de diplôme en génie rural, Lausanne : IMAP.