

Les mobilisations contre les dépossessions foncières en périphérie de Dakar : configurations locales et revendications de justice sociospatiale

Philippe Lavigne Delville | Momar Diongue

Philippe Lavigne Delville : UMR Savoires, environnement, sociétés (SENS), Institut de recherche pour le développement/université Paul-Valéry/Cirad, université de Montpellier

Courriel : philippe.lavignedelville@ird.fr

Momar Diongue : LaboGéHu, université Cheikh Anta Diop de Dakar

Courriel : momar.diongue@ucad.edu.sn

Résumé

Aux périphéries de la métropole dakaroise, les projets publics et privés d'aménagement et de lotissements suscitent des mobilisations collectives inédites contre les dépossessions foncières qu'ils induisent. Étudiant trois cas voisins mais contrastés, cet article interroge les déterminants des conflits et les conditions des mobilisations à partir d'une analyse fine des configurations territoriales au sein desquelles ces conflits se cristallisent. Les membres des collectifs étudiés mettent en avant différents enjeux de justice sociale : distributive (perte de moyens d'existence ; absence d'accès aux futurs logements), intergénérationnelle (devenir des jeunes sans terre) et procédurale (contestation de modes d'intervention de l'État qui ignore leurs droits fonciers). Ils cherchent à médiatiser le conflit pour obtenir un arbitrage politique et un abandon des projets ou, au moins, des indemnisations acceptables. Pour autant, ces mobilisations n'ont pas – encore ? – dépassé les oppositions locales pour revendiquer collectivement une reconnaissance légale des droits fonciers de tous les citoyens.

Mots-clés : périurbain, dépossession foncière, mobilisation collective, justice sociospatiale, médiatisation

Abstract

On the outskirts of the city of Dakar, public and private development and housing projects are fuelling unprecedented community pushback against the land dispossession they produce. Studying three nearby but contrasting cases, this article examines the factors behind the conflicts and the conditions under which such mobilisations occur, through a detailed analysis of the territorial configurations within which the conflicts form. The members of the protest groups point to issues of distributive social justice (loss of livelihoods; lack of access to future housing), intergenerational justice (future of landless young people), and procedural justice (opposition to the ways in which the state intervenes to deny them land rights). They seek to media coverage for the conflict in order to obtain political support and the shelving of the projects, or at least acceptable compensation. However, these movements have not—or not yet—gone beyond the local scale to fuel wider national demand for legal recognition of the land rights of all citizens.

Keywords: periurban, land dispossession, collective mobilisation, spatial justice, media coverage



Figure 1 : Marche des habitants de Dougar, juin 2021
 Source : Philippe Lavigne Delville

En Afrique, la pression démographique et les dynamiques contemporaines du capitalisme font de la terre un enjeu d'importance croissante. En milieu rural, les États ont favorisé les grandes acquisitions foncières internationales, relancées par les crises

alimentaires de 2007 et financière de 2008 (Evers *et al.*, 2013), tandis que les élites urbaines poursuivaient leurs stratégies d'accumulation foncière (Hilhorst et Nelen, 2012). En milieu urbain et périurbain, la financiarisation du logement a accru la valeur des terrains et la spéculation foncière (Bertrand et Bon, 2022). Abandonnant à l'informel la question de l'accès des pauvres à la ville, les politiques publiques se concentrent sur des projets de villes nouvelles (Van Noorloos et Kloosterboer, 2018) et sur le soutien à une promotion urbaine en faveur des classes aisées et des diasporas (Biehler *et al.*, 2015).

Au Sénégal, ces dynamiques prennent place dans un cadre politique et institutionnel original, hérité du choix fait, peu après l'indépendance, en 1964, de restreindre le développement de la propriété privée, dans la logique du socialisme africain promu alors par le président Léopold Sédar Senghor : seul l'État peut immatriculer les terres, en son nom, et sous condition d'utilité publique. Dans les années 2000, l'État a cependant soutenu de « grands accaparements » en milieu rural, qui ont suscité des contestations (Touré *et al.*, 2013). Depuis les années 2010, la conflictualité foncière se concentre sur les franges d'expansion urbaine, à une trentaine de kilomètres de la capitale Dakar, qui s'affirment comme les nouveaux espaces des luttes foncières (Auyero, 2005). Les conflits se cristallisent sur l'opposition des habitants et des agriculteurs à leur dépossession foncière à cause de projets étatiques d'aménagement ou de projets privés de promotion immobilière.

Premier produit de recherches en cours¹, cet article vise à comprendre les conditions d'émergence de ces nouvelles mobilisations et à élucider leurs enjeux en matière de justice sociospatiale (Gervais-Lambony et Dufaux, 2009 ; Soja, 2009). Après une brève mise en contexte, nous présentons trois cas emblématiques. Chacun d'entre eux a fait l'objet d'enquêtes qualitatives (entretiens auprès des personnes touchées, des responsables des collectifs concernés, de personnes-ressources – entre 20 et 40 par site – ; observations de manifestations ou de conférences de presse ; dépouillement de la presse et de vidéos en ligne) par l'un ou l'autre des auteurs, depuis 2012 ou 2019 selon les sites. Pour chacun, nous détaillons l'histoire de la mobilisation, les répertoires d'action et leur diversité, les soutiens dont a bénéficié le collectif qui l'a organisée et les revendications qu'il porte (Fillieule *et al.*, 2010), en les situant dans la configuration territoriale et sociopolitique spécifique où elle s'est déployée (Pailloux et Ripoll, 2019). Le territoire est en effet central dans la genèse des conflits d'usage (Torre, 2011) et dans les stratégies et les répertoires d'action collective (Ripoll, 2008). Centrer l'étude sur le territoire et les luttes dont il est l'enjeu, et comparer des cas éloignés de quelques kilomètres – proches donc, mais différents –, permet de travailler

1. Si nous avons démarré ces recherches indépendamment, nous les poursuivons actuellement de façon coordonnée dans le cadre du projet ANR Metroland (ANR-22-CE55-0003-01) dont cet article est issu.

sur les interactions entre le social et le spatial et de mettre en lumière l'importance de la diversité des microconfigurations par lesquelles se construit la ville contemporaine.

Nous analysons ensuite les enjeux distributifs et procéduraux de ces mobilisations, pour les divers groupes d'acteurs concernés, et la perception des enjeux de justice par les victimes des dépossessions. Nous mobilisons pour cela la grille d'analyse élaborée par Coline Perrin et Brigitte Nougarèdes (2020) dans le cadre d'une recherche collective sur les enjeux de justice spatiale périurbaine en Méditerranée pour rendre compte des enjeux de préservation des terres agricoles périurbaines. Nous la mettons ici à l'épreuve d'un contexte différent.

Lotissements, spéculation et dépossessions foncières aux marges de la métropole dakaroise : le terreau des luttes

La conflictualité des transactions et des dépossessions foncières s'inscrit dans l'histoire urbaine de Dakar où la terre est une question centrale. Les tensions entre l'État, les familles et les autorités lébous – occupants historiques de la presqu'île – ont jalonné toute l'histoire de la capitale (Diop, 1995). Les enjeux et les modalités de ces tensions ont cependant varié selon les époques. Le pouvoir colonial a cherché à contrôler les terrains dont il avait besoin pour l'expansion urbaine et portuaire, et à réguler les ventes aux Européens. À l'indépendance, avec la Loi sur le domaine national (LDN) de 1964 (Caverivière et Debène, 1988), le pouvoir socialiste a voulu restreindre l'extension de la propriété privée et abolir les droits coutumiers, en intégrant les terres non immatriculées (95 % du territoire) dans le domaine national où toute transaction est officiellement interdite, ce qui est censé les protéger.

En pratique, la LDN permet à l'État de mobiliser à moindre coût la terre pour ses projets d'aménagement : ne disposant légalement que de droits d'usage, les occupants ne peuvent obtenir d'indemnités que pour les investissements réalisés, à des taux très faibles. Mais la LDN n'a pas aboli le « rêve bourgeois de l'appropriation privée des terres » (Debène, 1986) et la spéculation foncière : dès les années 1950, des fonctionnaires achètent des terrains en périphérie urbaine, implantent des vergers et des poulaillers. Bien qu'illégales, ces ventes se développent. L'expansion urbaine s'effectue à la fois par des lotissements étatiques, par la réinstallation – organisée ou autonome – des « déguerpis », ces occupants d'habitats informels chassés lors des opérations d'aménagement urbain, et par des achats de terrain auprès des détenteurs coutumiers. La création et l'expansion de la ville de Pikine (Vernière, 1973) sont exemplaires de ce volontarisme d'État débordé par les arrangements locaux, où les quartiers « informels » grandissent plus vite que la ville « formelle ».

Après l'avènement de l'ère libérale, à partir de 2000, l'offre immobilière privée s'est développée, en même temps que l'État retrouvait une ambition planificatrice, sous forme de grands projets. Les projets d'agrobusiness imposés par le haut suscitent des conflits. En ville, les nombreux projets d'infrastructures de transport induisent des déplacements forcés de population et des revendications d'indemnités, couplées parfois à des contestations des modalités de réinstallation.

Différents programmes, financés en partenariat entre le public et le privé, visent à accroître l'offre de logement autour de Dakar. Ils s'appuient sur l'immatriculation, au nom de l'État, des terrains concernés et donc l'éviction de leurs occupants et de leurs ayants droit, puis une cession par bail ou vente aux promoteurs. Au lieu de satisfaire aux besoins de la majorité des citoyens, l'État devient un « facilitateur de l'accumulation de capital » (Alvarez de Andres *et al.*, 2015). La course aux lotissements s'accélère et les lotissements irréguliers prolifèrent, à l'initiative « d'alliances territoriales conflictuelles » variées, regroupant habitants ou promoteurs avec des élus locaux (List, 2014).

Les luttes contre les dépossessions en périphérie de Dakar : trois études de cas

Les trois cas choisis révèlent des configurations spatiales différentes et des combinaisons variables de projets étatiques et privés. Le premier se situe sur le front nord d'urbanisation de Dakar, au cœur des Niayes, zone de maraîchage intensif, dans la commune de Bambylor. Les deux autres sont localisés dans la commune de Diamniadio, en lien ou non avec le projet de ville nouvelle.

Bambylor : lutter pour la reconnaissance des occupations sur un titre foncier exproprié par l'État

Créé par l'État au début du xx^e siècle, puis acquis par le général Bertin au moment de l'indépendance, le titre foncier 1975/R couvre 2 500 ha sur les terres de sept villages (pour trois d'entre eux, les habitations sont également incluses dans le périmètre du titre foncier). Seule une centaine d'hectares était exploitée par l'entreprise du général qui a fait faillite dans les années 1970. L'essentiel des terres concernées a dès lors été approprié par les paysans et des citadins sur la base de l'héritage, de l'achat et de la LDN (affectation d'un droit d'usage). On y trouvait, en 2010, 1 042 parcelles d'arboriculture, de maraîchage ou d'élevage intensif qui occupaient 2 062 ha (Cissé, 2016).

Le contentieux commence mi 1990 lorsque les héritiers du général Bertin veulent prendre possession de leurs terres et réclament l'expulsion des occupants. Menacés dans leurs habitats et leurs moyens d'existence, ceux-ci en appellent à l'État. Pour résoudre le problème, le président Wade décide, en 2006, d'exproprier les héritiers, le décret n° 2006-103 du 3 février 2006 déclare « d'utilité publique le maintien des villages situés sur l'assiette du titre foncier 1975/R, ainsi que leurs dépendances et de l'espace nécessaire à leur survie et à leur extension ». Mais l'incorporation du terrain dans le domaine privé de l'État n'a pas signifié sa rétrocession intégrale aux familles qui y sont installées. L'État opte pour ne consacrer que 178 ha à l'extension future de ces villages et utiliser le reste pour encourager l'urbanisation tout en offrant des opportunités d'enrichissement à des proches du pouvoir. Il divise le titre foncier et cède – au barème officiel, largement en deçà des prix du marché – des surfaces importantes à ses alliés (452 ha en 2012). Ceux-ci les revendent à des promoteurs publics et privés, au prix du marché, faisant, de cette manière, une plus-value énorme (Inspection générale d'État, 2014). C'est ainsi 25 % de la superficie totale du titre qui a été cédée à des sociétés immobilières, le reste étant constitué d'habitations et de vergers sous la menace d'une expulsion (figure 2).

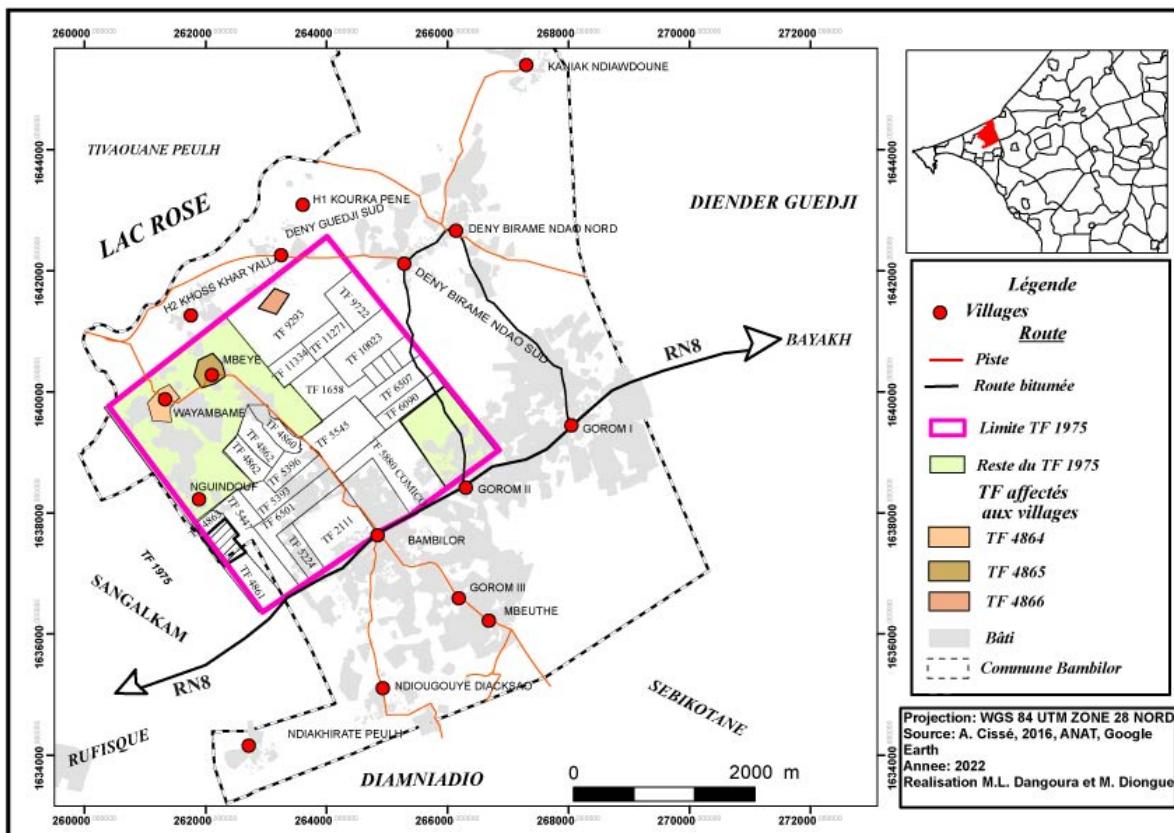


Figure 2 : L'emprise du titre foncier (TF) 1975/R et de ses divisions
Réalisation : Momar Diongue et Modou Laye Dangoura

Forts de leur titre foncier, certains promoteurs somment les occupants de libérer la portion de terrain qui leur a été allouée au profit de leurs programmes immobiliers. En avril 2011, la force publique détruit les vergers et les habitations localisés sur le terrain de 100 ha acquis par la Coopérative militaire de construction (COMICO), au profit d'un programme de 1 000 logements. Cette prise de possession violente du site concrétise la crainte d'une expulsion de tous les détenteurs de vergers situés sur le terrain concerné.

Créé en 2010, le collectif And samma sa moomel (Ensemble pour la préservation de nos biens) s'engage sur deux fronts : la lutte contre la spoliation des vergers, d'une part, et pour l'indemnisation des déguerpis, de l'autre. Ses membres sont des notables et des exploitants agricoles des villages et les citadins propriétaires des vergers : fonctionnaires, retraités, commerçants, autorités religieuses, etc. Le collectif organise deux grandes marches. Il recourt aux médias (conférence de presse, articles dans les journaux, interviews et émission à la télévision) et rencontre les principaux guides religieux et autorités coutumières du pays pour obtenir leur soutien. Il investit le champ politique et demande aux candidats à la présidentielle de 2012 de se positionner sur le sujet.

Dans ce contexte électoral, le président Wade promet d'indemniser les déguerpis du site de la COMICO. Le collectif rejette cette proposition en arguant que l'enveloppe financière promise (1 milliard de francs CFA, soit 1,5 million €) est en deçà des investissements réalisés dans les vergers. Mais certains membres du collectif préfèrent négocier une indemnisation, qui est mise en œuvre sans base objective, faute d'une évaluation préalable des occupations et des investissements effectués. Un personnage influent obtient la propriété d'une partie de sa ferme (18 ha sur 30) en échange de l'abandon du reste. Ceci fragilise le collectif. Impuissant à stopper les projets en cours, celui-ci centre sa lutte, à partir de 2013, sur la préservation des espaces agricoles restants et crée une coopérative agricole. Les négociations entamées cette année-là débouchent, en 2015, non pas sur une sécurisation des vergers, mais sur un accord de versement d'indemnités par deux autres entreprises, sur la base d'une évaluation des investissements réalisés.

Aujourd'hui, le conflit est concentré autour des zones d'extension des villages que certains propriétaires de vergers, anticipant leur expulsion, ont morcelées en terrains d'habitation en connivence avec les municipalités, qu'ils ont ensuite vendus par lots.

Deni Malick Gueye : lutter pour continuer à exister face au Pôle urbain de Diamniadio

Située à 35 km de Dakar, Diamniadio s'est développée dès les années 1950, du fait de sa position stratégique de carrefour commercial (Diongue et Sakho, 2014). Devenue une commune en 2002, dans la perspective des investissements étatiques dans la zone, Diamniadio reçoit différents projets présidentiels, comme celui de l'Université du futur africain, lancé par le président Wade en 2004, mais jamais achevé, et le programme d'habitat social Une famille, un toit. C'est à partir de 2012 que Diamniadio devient le cœur des projets étatiques, avec la ville nouvelle (Diop et Timera, 2018), symbole de la reprise d'initiative de l'État en matière d'urbanisme (Van Noorloos et Kloosterboer, 2018).

La ville nouvelle, nommée « Pôle urbain de Diamniadio », occupe environ 2 000 ha. Traduisant une planification par le haut, dans une logique de table rase (voir figure 3, où seule la pointe sud-est du Pôle conserve l'existant), il doit concentrer des équipements (infrastructures administratives, équipements sportifs, espaces résidentiels et zones industrielles) de standing international, et à terme accueillir 350 000 habitants². En pratique, il est construit progressivement, dans une logique de projets successifs, financés par des partenariats public-privé.

2. *Le Quotidien*, « Nouveau Pôle urbain à la lisière de la capitale », 31/12/2018.

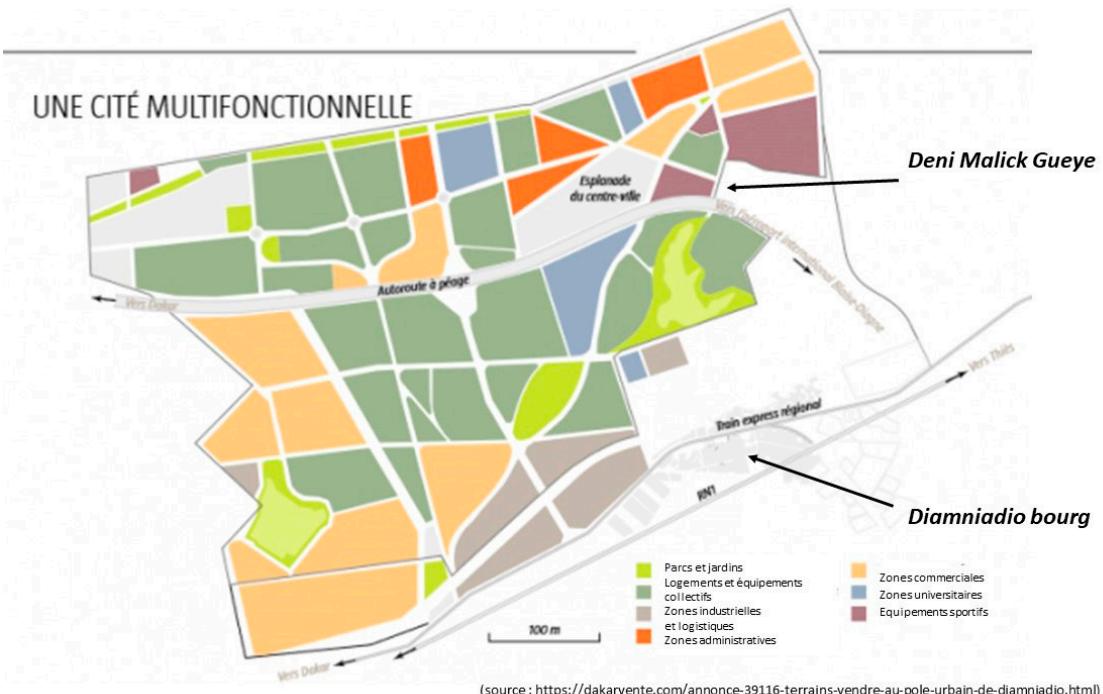


Figure 3 : Le plan d'aménagement du Pôle urbain de Diamniadio, un urbanisme de la table rase

Source : <https://dakarvente.com/annonce-39116-terrains-vendre-au-pole-urbain-de-diamniadio.html> ; noms des villages ajoutés par les auteurs

Immatriculé au nom de l'État, le Pôle prend place sur des terres appropriées et exploitées (agriculture pluviale, maraîchage irrigué, vergers, poulaillers, etc.) par différents villages ; sur des espaces lotis par la commune, et des domaines privés. La mise en place du Pôle a suscité l'opposition des habitants de Deni Malick Gueye, dont le territoire avait déjà été amputé dans les années 1970 par l'installation d'une agro-industrie, puis depuis les années 2000 par des projets étatiques successifs et la plus grande partie de leurs terres sont incluses dans le périmètre du Pôle (figure 4), l'agriculture n'est plus possible que là où les chantiers n'ont pas démarré, et le lotissement négocié avec la commune pour permettre l'extension du village est bloqué.

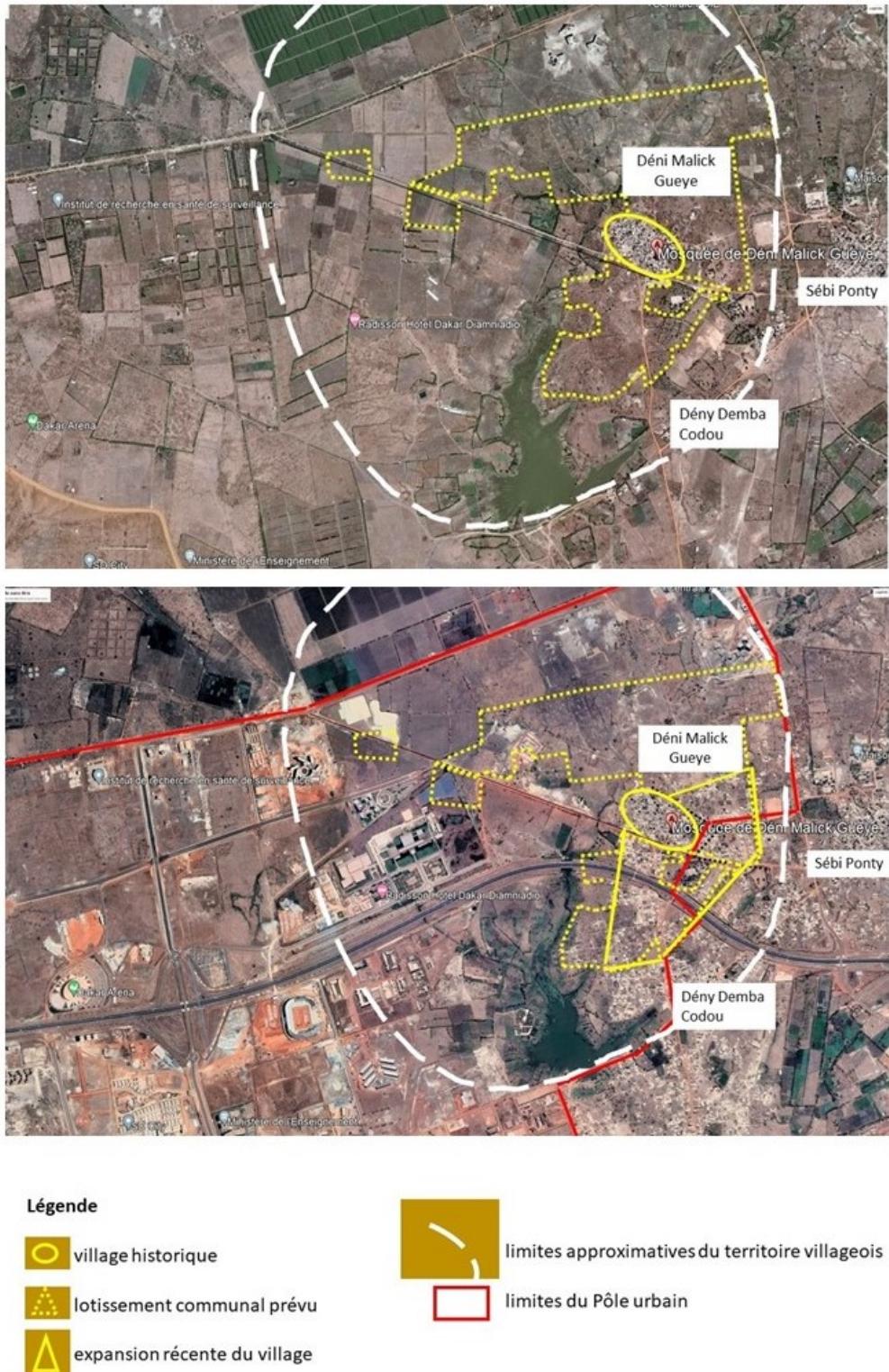


Figure 4 : Les mutations du territoire de Deny Malick Gueye (2010-2022)
Source : images © Google Earth, 2022 ; ajouts des auteurs

À la suite des premières destructions de vergers, en 2016, le comité de quartier organise la lutte avec le chef de village et de jeunes lettrés pour tenter de défendre les terres du village. Outre les manifestations et les conférences de presse, la lutte s'organise sur deux grands plans. Conscient qu'il n'a pas les moyens de bloquer un projet majeur de l'État, le comité se bat pour que les indemnités prennent en compte la valeur marchande des terres. N'intégrant que les investissements et pas la valeur des terrains, les indemnités légales sont en effet loin de compenser la perte subie. Il s'oppose par contre aux projets privés (hôtels, etc.) qui cherchent à s'installer aux limites du Pôle, près du village, hypothéquant ses possibilités d'expansion future. Là, le refus est radical. L'occupation des sites a permis à plusieurs reprises de bloquer les chantiers et de faire reculer des investisseurs.

Parallèlement, les habitants poursuivent des stratégies d'extension du village, vers le sud et l'est (zones moins menacées par le Pôle), construisant des maisons sur une partie des parcelles, vendant les autres, en comptant sur le fait que la densité des habitations rende impossibles l'éviction des occupants et la démolition du bâti, ou, au moins, que les indemnités soient plus conséquentes.

L'action du collectif a obligé l'instance étatique pilotant les Pôles urbains à préciser les limites du Pôle. Celle-ci se refusait à le faire pour conserver la possibilité de l'étendre librement. Ce bornage a renforcé sa volonté de sauver les terres environnantes. Si les infrastructures poussent sur le site du Pôle, restructurant complètement le territoire en une dizaine d'années (figure 4), le collectif a néanmoins réussi à bloquer pour le moment les projets proches du village.

Dougar : lutter pour stopper un projet de lotissement massif et conserver le contrôle de l'urbanisation

Situé au sud-est de la ville de Diamniadio, Dougar compte neuf hameaux sereer et peul. L'expansion de la ville empiète sur son territoire, le long des deux routes nationales, à travers lotissements, zones industrielles et centres de formation. Comme à Deny Malick Gueye et à Bambylor, une partie des terres avait déjà été vendue pour faire des vergers ou des industries (figure 5).

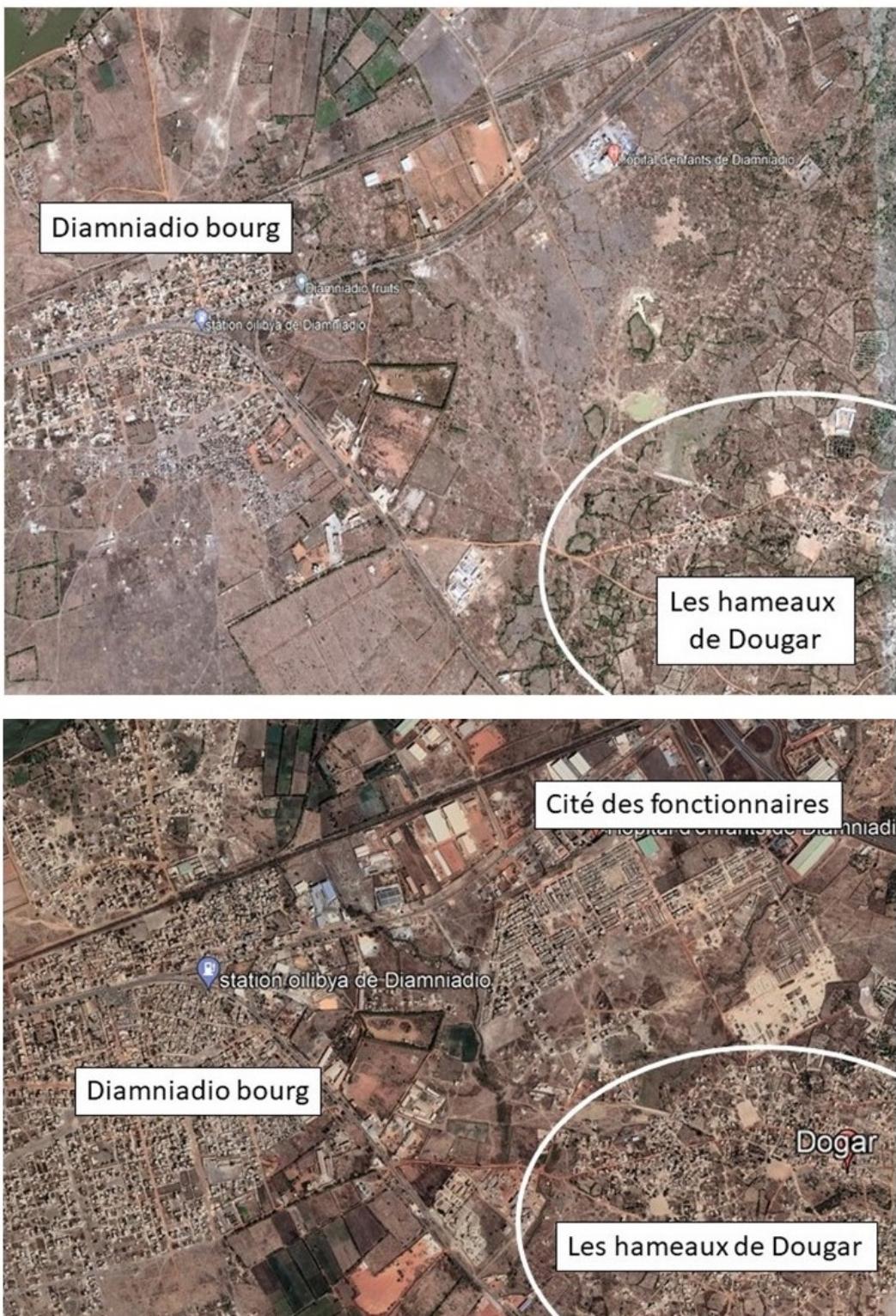


Figure 5 : Dougar en 2011 et 2022

Source : images © Google Earth, 2022 ; ajouts des auteurs

Différents litiges opposent les habitants à l'État et à des promoteurs. Le plus marquant concerne l'entreprise sénégal-maroçaine Peacock Investments, chargée par l'État de construire une Cité des fonctionnaires dans le cadre d'un programme de logements sociaux. Commencée en 2010, la Cité doit accueillir 2 850 logements, avec une première tranche de 1 200 villas. Si ce projet a dès le début suscité l'opposition des détenteurs fonciers dont les terres ont été octroyées à Peacock Investments, c'est le lancement de la seconde tranche, en 2019, qui a déclenché un conflit ouvert : la délimitation par Peacock Investments de l'espace revendiqué, en août 2019, a montré que le titre foncier empiétait sur le village (figure 6) et que des maisons et un cimetière étaient menacés³. Ce conflit a atteint un paroxysme en avril 2021 avec des affrontements violents entre des jeunes et la gendarmerie.

L'association du village a mandaté un cabinet immobilier pour les aider à élucider la manière dont leurs terres avaient été attribuées à Peacock Investments et à organiser leurs revendications. Ils ont découvert des vices de procédure dans l'attribution du terrain à l'entreprise. En effet, le terrain de 80 ha prévu pour la Cité était initialement situé à la sortie ouest de Diamniadio. Le site ayant déjà été utilisé par l'État, les services fonciers ont alors immatriculé un autre terrain et l'ont donné en bail à Peacock Investments. Selon le Cadre d'échange de réflexion et d'action pour le développement de Dougar, ce transfert d'un site à l'autre a été réalisé de façon illégale. De plus, la destruction de maisons par la Direction de la surveillance et du contrôle de l'occupation du sol a eu lieu à la demande de l'entreprise, apparemment sans la décision de justice normalement indispensable.

3. Seneplus, « Dougar Peulh prêt à contrer Peacock Investments par tous les moyens », 4 août 2029 (<https://www.seneplus.com/seneplus-tv/dougar-peulh-pret-contrer-peacock-par-tous-les-moyens>, consulté le 18/04/2024).

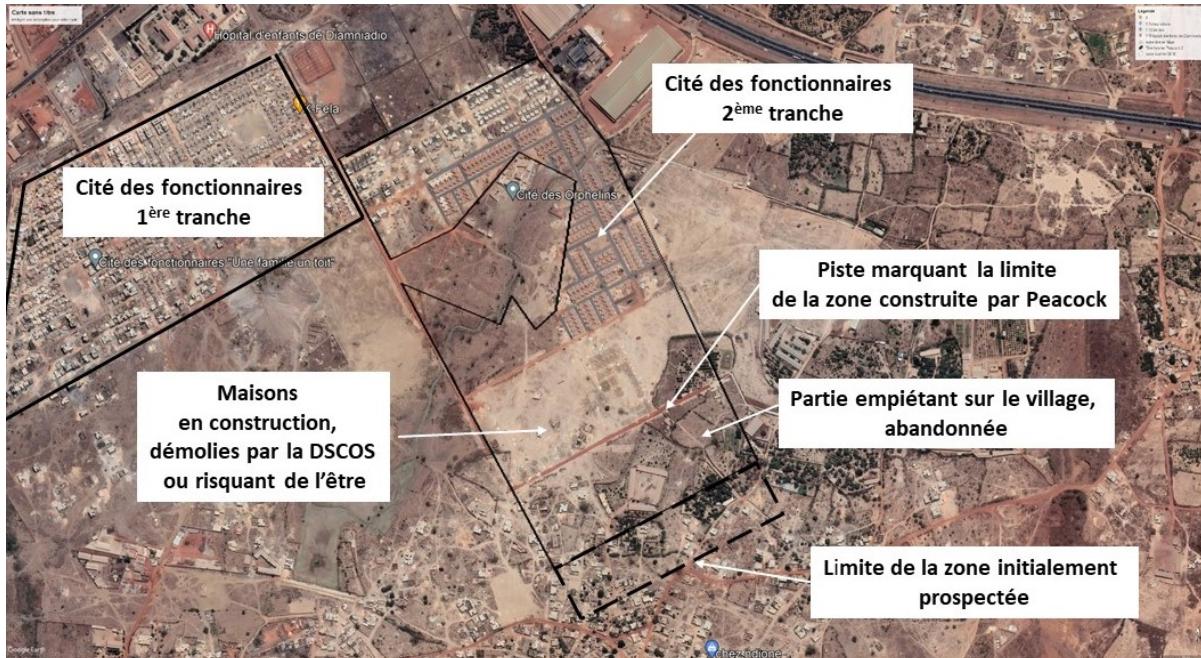


Figure 6 : Dougar contre Peacock Investments, situation début juin 2021

Source : image © Google Earth, 2022 ; ajouts des auteurs

La première tranche du projet avait suscité un fort ressentiment, mais seuls des terrains agricoles étaient en jeu. La négociation avait alors abouti à une promesse d'indemnisation, d'un montant dérisoire, qui avait été refusée. Menaçant des habitations, la seconde tranche a, par contre, cristallisé une forte opposition. Le collectif – qui rassemble aussi des gens ayant acheté des terres sur le site, qu'ils y vivent ou non – réclame l'arrêt des travaux et tente, en vain, de s'y opposer. La gendarmerie est mobilisée pour protéger le site dès 2020. Le collectif multiplie les conférences de presse et les démarches administratives auprès des instances communales et nationales. En avril 2021, la progression des chantiers suscite une violente réaction de jeunes gens, qui attaquent les gendarmes protégeant le chantier. Ce sont alors 34 personnes qui sont violemment arrêtées le lendemain chez elles, tôt le matin, et 18 qui sont mises en garde à vue. Cette violence choque les habitants et les radicalise. Le collectif obtient le soutien de deux organisations militantes sénégalaises, Y en a marre et FRAPP France dégage⁴, et organise une grande marche le 6 juin 2021. Des prises de parole ont lieu devant la mairie, en présence de leaders de ces deux mouvements. À la veille d'une décision du tribunal sur un référendum émis par le collectif

4. Y en a marre est issu des mouvements de jeunes Set Setal pour le nettoyage de la ville et promeut une nouvelle forme de citoyenneté. Il s'est fortement opposé à la volonté du président Wade de se maintenir au pouvoir en 2012 (Dimé, 2022). Le Front pour une révolution anti-impérialiste populaire et panafricaine (FRAPP) s'inscrit dans une contestation politique du pouvoir et de la dépendance économique à l'international.

pour suspendre les travaux, cette manifestation avait pour objectif de démontrer la détermination de la population.

L'entreprise Peacock Investments semble renoncer à la part du titre foncier qui empiète sur le village et trace une piste à la limite de la partie qu'il entend construire, tout en lançant la réalisation de maisons en amont de cette limite, pour rendre irréversible cet état de fait (figure 6). De l'autre côté de cette piste, les constructions de villas continuent sur des parcelles vendues par les villageois. Dans les deux cas, construire est une façon de figer l'appropriation de l'espace.

Comme à Deni Malick Gueye, les habitants n'ont pas pu s'opposer aux projets aux marges de leur territoire. C'est lorsque la dépossession s'est approchée du village, mettant en cause l'expansion future du bâti, et, plus encore, menaçant des maisons déjà érigées que l'opposition a tourné au conflit ouvert. Elle ne vise pas tant à défendre des terres agricoles et des activités économiques rurales qu'à conserver le contrôle des terres et du processus d'urbanisation. En effet, les villageois sont conscients que l'expansion urbaine est inévitable et une partie des terres occupées par Peacock Investments avait déjà été morcelée en lots d'habitation par leurs détenteurs, qui comptaient y loger leurs enfants, ou les vendre pour financer leur reconversion hors de l'agriculture. Ce que traduit ce conflit est avant tout la concurrence entre les projets d'urbanisation des promoteurs privés soutenus par l'État, qui se fondent sur l'éviction des détenteurs coutumiers, et ceux des villageois qui affirment leur propriété sur leurs terres et leur droit à les morceler et à les vendre.

Le droit et son instrumentalisation comme opérateurs de dépossessions

Dans les trois cas étudiés, la source du conflit tient à l'immatriculation – ancienne à Bambylor, récente ailleurs – de terres du domaine national, appropriées, occupées et exploitées par les habitants. Légalement, l'État peut immatriculer en son nom les terrains du domaine national, pour cause d'utilité publique. Les possesseurs antérieurs disposent soit de droits « informels » issus de la coutume, soit de droits légalement reconnus et attribués par la mairie. Les documents légaux qu'ils détiennent alors ne les protègent pas d'une immatriculation et ils ne peuvent prétendre, au mieux, qu'à une indemnité pour les investissements réalisés.

Si elles sont autorisées par la loi, ces dépossessions reposent en pratique sur une forte opacité juridique et les pratiques étatiques d'appropriation et de transfert des terrains enfreignent parfois gravement les procédures : le critère d'utilité publique n'est pas respecté, ou bien il est postulé sans que les enquêtes nécessaires aient eu lieu ; des titres fonciers sont accordés sans limites précises et sans bornage sur le

terrain ; des transferts de terrain hors procédures sont accordés aux entreprises proches du pouvoir. Les documents légaux justifiant la prise de contrôle des terres sont difficilement accessibles, induisant une forte opacité dans l'information. Les collectifs tentent de percer cette opacité pour obtenir – par des relations personnelles, ou par des relais en situation de pouvoir – les documents juridiques, les décrets, les plans, permettant de comprendre la situation.

Face à la faiblesse de leur position juridique – un titre foncier est inattaquable une fois établi –, les collectifs dénoncent les dépossessions et réclament un arbitrage politique en leur faveur. Ils cherchent à rendre public le conflit, par les réseaux sociaux, les médias locaux et si possible internationaux, et à afficher leur détermination (la formule « nous irons jusqu'à la mort » est répétée dans les diverses prises de parole). La presse écrite et télévisée rend visibles leurs actions. Les réseaux sociaux leur permettent de faire valoir leurs griefs et leur analyse du dossier, selon leurs propres termes, en wolof, avec une large diffusion dans tout le pays. L'objectif de cette médiatisation est de publiciser le litige et obliger les pouvoirs publics à le traiter ou à engager des médiations. Si la force publique est fréquemment mobilisée par les acteurs privés, si la répression peut être forte comme à Dougar, l'État tente en général d'éviter la violence. La médiatisation accroît le coût politique du passage en force, incitant l'État à reculer ou à chercher des solutions négociées, plus favorables aux habitants.

La territorialisation des mobilisations foncières

Ces trois cas confirment que les mobilisations périurbaines ne s'opposent pas à l'urbanisation en tant que telle, mais aux dépossessions foncières liées à l'instrumentalisation du droit foncier par l'État et par des intérêts privés. La possession des terres a en effet largement été recomposée par un marché foncier actif, depuis parfois plusieurs décennies, et les ventes réalisées par les détenteurs coutumiers ne sont pas mises en cause. Les acheteurs urbains, qui disposent d'affectations de la part de la commune, sont eux aussi dans un statut juridique fragile par rapport aux titres fonciers octroyés par l'État. Également victimes, ils sont parfois partie prenante des mobilisations.

Bien que situés dans la périphérie de Dakar, à quelques kilomètres les uns des autres, ces trois conflits relèvent d'histoires et d'enjeux différents. Spatialiser et territorialiser les conflits permet de comprendre qui sont les acteurs lésés, et pourquoi certains projets suscitent plus de résistance que d'autres. Les conflits périurbains se cristallisent au croisement de diverses configurations, territoriales et institutionnelles.

Les espaces concernés peuvent être des terres de culture pluviale, des vergers, des parcelles de maraîchage intensif, des zones habitées ou des lots d'habitation non encore construits. Un même projet peut induire des contestations différentes selon que les terres en jeu sont agricoles, les acteurs locaux pouvant alors accepter la dépossession à condition d'avoir des indemnités jugées raisonnables, ou des terres en voie d'urbanisation proches du village, où l'opposition est plus radicale.

Les acteurs en présence varient aussi : si l'État est toujours présent par l'immatriculation des terrains, les conflits opposent, selon les cas, les collectifs directement à l'État (Deni Malick Gueye), à de gros promoteurs internationaux (Dougar) ou à des coopératives d'habitat et à des promoteurs nationaux (Bambylor). Dans les termes de Meth *et al.* (2021), les projets qui ont suscité ces luttes relèvent de logiques spéculatives privées appuyées par l'État (Bambylor), d'une logique d'avant-garde portée par l'État (Deni Malick Gueye), et d'une logique spéculative intégrée dans un projet étatique de logements « sociaux » (Dougar).

Sachant que la bataille juridique était perdue d'avance, le collectif de Bambylor a activé des réseaux politiques, religieux et des organisations de la société civile pour finalement parvenir à négocier des indemnités. Affrontant directement une structure étatique, le collectif de Deni Malick Gueye n'a pas réussi à mobiliser des soutiens externes capables de s'opposer à l'État. Si, contrairement aux autres, le collectif de Dougar a pu multiplier les référés, c'est parce qu'il a su mobiliser le soutien d'une professionnelle de l'immobilier disposant d'une compétence juridique, mais aussi parce que l'ennemi était une organisation privée, dont le bail accordé par l'État reposait sur des biais qui pouvaient être attaqués.

La configuration précise du conflit se situe ainsi au croisement d'une histoire foncière coutumière et administrative locale, et de l'histoire des interventions étatiques privées et de l'immatriculation foncière.

Une dénonciation publique d'injustices sociospatiales combinées

À travers l'objet de leurs luttes et leurs revendications, ces mobilisations révèlent différentes facettes des enjeux de justice spatiale liés à l'expansion urbaine contemporaine de la métropole dakaroise. La grille proposée par Perrin et Nougarèdes (2020) identifie un ensemble de critères de justice, tant en matière de justice distributive (la répartition des coûts et des bénéfices, des possibilités et des risques entre différents groupes sociaux) que de justice procédurale (qui concerne l'équité et la transparence des processus de décision) (tableau 1). Elle présente, de plus, une typologie des perceptions de l'injustice et de leur expression publique (tableau 2).

Tableau 1 : Les critères de justice sociospatiale

Les capacités sont définies par les auteurs, suivant Amartya Sen, comme « la capacité de transformer les ressources en activités valorisées (ou "fonctionnements") » (Perrin et Nougarèdes, 2020, p.123).

Type de justice	Critères
Justice distributive	Équité intergénérationnelle Accès aux ressources (terre, valeur des terrains, maisons) pour les différents types d'acteurs étant parties prenantes Capacités (Re)distribution spatiale des ressources
Justice procédurale	Participation Reconnaissance des différences/inclusivité Perceptions de l'(in)justice par les parties prenantes

Source : Perrin et Nougarèdes, 2020, p. 124.

Tableau 2 : Les quatre degrés de perception des enjeux de justice

Degré 1 : enjeux de justice invisibles	Enjeux potentiels de justice identifiés par les chercheurs, mais pas exprimés par les parties prenantes
Degré 2 : sentiments personnels d'injustice	Sentiments d'oppression exprimés par les parties prenantes (en privé dans les interviews)
Degré 3 : expression publique des enjeux de justice	Débats publics ou conflits dans lesquels les enjeux de justice ou les sentiments d'injustice sont mentionnés et discutés
Degré 4 : appels pour la justice comme moteurs de changement	Changement dans les politiques ou initiative innovante suscités par l'expression d'enjeux de justice sociale

Source : d'après Perrin et Nougarèdes, 2020, p. 124.

Sous l'angle de la justice distributive, les mobilisations tentent de s'opposer aux dépossessions réalisées par l'État et des promoteurs dont sont victimes les détenteurs de terre, villageois ou acheteurs – mais aussi propriétaires de maisons lorsque celles-ci sont menacées de destruction. La perte des capacités productives agricoles ou de lots d'habitation, le fait de ne pouvoir revendiquer que des indemnisations pour les investissements effectués – très inférieures à la réelle valeur des terrains –, constitue une source incontestable de paupérisation et de perte de capacités quant à

l'adaptation à la nouvelle situation. Les modalités d'indemnisation sur les terres du domaine national sont source d'injustice sociale par rapport aux détenteurs de titre foncier.

Ces pertes de terre peu ou pas indemnisées sont d'autant plus injustes qu'elles ne sont pas compensées, comme dans les lotissements communaux, par l'attribution de lots à construire au sein du lotissement, offrant des perspectives d'accès à l'habitat pour les membres de la famille ou de vente. Dans les trois cas étudiés, les lotissements liés à ces projets, même dits « sociaux », sont en effet destinés aux classes moyennes ou supérieures, et s'avèrent inaccessibles aux résidents du village. Une ségrégation spatiale se met ainsi en place entre les espaces s'urbanisant par le bas et ceux qui le sont par le haut, créant des injustices distributives parmi les nouveaux habitants.

Ces dépossessions induisent aussi, de façon moins explicite, des injustices intergénérationnelles, au sens où la perte de patrimoine foncier réduit dans la durée les moyens d'existence des jeunes et met en cause leur possibilité de se construire un avenir au village, d'autant plus que les terres concernées étaient l'objet d'un maraîchage intensif, rémunérateur.

Mais c'est finalement en ce qui concerne la justice procédurale que l'opposition est la plus radicale, sous le double angle d'une revendication de reconnaissance et de participation aux projets étatiques. Dans nos cas d'étude, les possesseurs fonciers villageois contestent leur exclusion des projets et refusent des dépossessions qui les privent de la rente de l'urbanisation, captée par des intérêts privés. Ils sont choqués par les violences qu'ils ont subies de la part de la force publique, qui a été mobilisée au service d'intérêts privés. De plus, même là où ils ne peuvent pas s'opposer aux projets qui les menacent, les collectifs réclament d'être pris en considération. Pour eux, personne, même l'État, n'a le droit de les priver de leurs terres. C'est à eux de décider s'ils acceptent – certes sous contrainte forte – de les céder, ce qu'ils peuvent faire si l'équilibre entre gains collectifs et pertes individuelles leur semble acceptable. À cette exigence de reconnaissance et de participation s'ajoute l'exigence d'indemnités acceptables.

En manifestant le refus des dépossessions, les collectifs étudiés affirment ainsi une « expression publique des enjeux de justice », et correspondent au degré 3, de perceptions des injustices de la grille (tableau 2).

Conclusion

Ces mobilisations périurbaines contre les dépossessions foncières sont significatives de l'évolution de la conflictualité foncière au Sénégal. Celle-ci est liée au redéploiement des stratégies d'accumulation capitaliste des élites et des firmes dans les périphéries urbaines, en particulier à travers des grands projets : elles ne traduisent plus un refus des déguerpissements de quartiers dits « informels » intégrés dans la ville, ou la revendication d'accès aux services dans les zones périphériques, documentés jusqu'ici dans les travaux sur les conflits fonciers urbains (Bertrand, 2015). Elles résultent désormais d'une accélération de la course aux terrains ruraux dans les périphéries (Bertrand et Bon, 2022), dans des contextes où de multiples processus d'urbanisation prennent place, portés par l'État, les entreprises privées et les habitants (Meth *et al.*, 2021). Ceux-ci sont partie prenante des processus d'urbanisation (Sreule *et al.*, 2020) et la perte de leurs terres les empêche de bénéficier des rentes de l'urbanisation.

Plus qu'aux oppositions entre légalité et légitimité, droit de l'État et droit coutumier, formel et informel, auxquelles les conflits fonciers en Afrique sont fréquemment limités, ce qui est en jeu dans ces conflits périurbains est l'opposition entre la légitimité de pratiques foncières locales hybrides, relevant d'un « droit de la pratique » (Hesseling et Le Roy, 1990, p. 11) et mobilisant partiellement des dispositifs étatiques (et donc en partie « formelles »), et les « normes pratiques » (Olivier de Sardan, 2015) étatiques en matière de foncier, souvent bien éloignées des textes (et qui sont donc en partie « informelles »). Aggravées par une forte informalisation et par une désinstitutionnalisation de l'administration foncière liées aux stratégies d'accumulation impulsées par le président Abdoulaye Wade (Diop, 2013, p. 31-33) depuis le début des années 2000, ces pratiques bureaucratiques instrumentalisent, au profit de l'appropriation privée des terres par les élites bureaucratiques et leurs alliés, un droit – celui de l'immatriculation – conçu historiquement pour être au service de l'État et non de la société, et une loi – la LDN –, dont l'objectif était de limiter la propriété privée.

La politique d'aménagement urbain de la métropole de Dakar s'appuie en effet sur l'inégalité d'accès au droit que la législation foncière organise. Les investisseurs sont légitimes pour accéder à un titre foncier ou à un bail sur un titre de l'État. Les occupants du domaine national, possesseurs de parcelles agricoles ou résidentielles, les détenteurs de droits au titre de la coutume ou les affectataires de terre par la commune, au titre de la LDN, disposent, quant à eux, de droits légalement reconnus, mais de statut secondaire. Très originale en Afrique de l'Ouest, du fait qu'elle marquait une volonté de rupture avec le legs colonial et créait un statut juridique spécifique à

côté de l'immatriculation, la LDN n'a pas aboli le dualisme légal et maintient en fait un clivage social injuste qui prolonge celui institué par la colonisation entre citoyens et sujets et qui est aggravé par des pratiques d'instrumentalisation du droit.

Bien que conçus dans d'autres contextes, les critères proposés par la grille utilisée s'avèrent opératoires, tant en matière de justice distributive ou procédurale, que d'expression de l'injustice. Malgré la participation de leaders de mouvements sociaux nationaux à la marche de Dougar, on n'observe pas – encore ? – de constitution d'alliances autour de revendications qui dépassent les configurations locales ni d'appels à la justice pour revendiquer des changements dans la politique et la gouvernance, appuyés sur l'expression publique des enjeux de justice sociale (degré 4 de la grille). Les formes locales de mobilisation contre les dépossessions demeurent – pour l'instant – largement déconnectées des contestations politiques et des luttes pour la citoyenneté menées par les mouvements sociaux à l'échelle nationale. En interrogeant de façon plus approfondie les critères de justice mobilisés dans les discours des différents groupes d'acteurs participant aux collectifs étudiés, les recherches en cours discuteront la question des conditions de passage de l'expression publique de l'injustice aux appels politiques pour plus de justice.

Pour citer cet article

Lavigne Delville Philippe, **Diongue** Momar, 2025, « Les mobilisations contre les dépossessions foncières en périphérie de Dakar : configurations locales et revendications de justice socio-spatiale » ["Mobilisations against land grabs on the outskirts of Dakar: local configurations and demands for socio-spatial justice"], *Justice spatiale | Spatial Justice*, 19 (<https://www.jssj.org/article/les-mobilisations-contre-les-depossessions-foncieres-en-peripherie-de-dakar-configurations-locales-et-revendications-de-justice-socio-spatiale/>).

Bibliographie

Alvarez de Andres Eva, **Fernandez Güell** Jose Miguel, **Smith** Harry, 2015, « Instruments for analysing urban conflicts in the Global South: The case of urban transformation processes in Dakar », *Habitat international*, 49, p. 187-196.

Auyero Javier, 2005, « L'espace des luttes. Topographie des mobilisations collectives », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 5(160), p. 122-132.

Bertrand Monique, 2015, « Mobilisations foncières à Bamako : des défis de la gouvernance à ceux de la citoyenneté », in Joseph Brunet-Jailly, Jacques Charmes, Doulave Konaté (éd.), *Le Mali contemporain*, Marseille/Bamako, IRD Éditions/Éditions Tombouctou, p. 159-186.

Bertrand Monique, **Bon** Bérénice, 2022, « Négocier la terre en attendant la ville : marchés fonciers et gouvernance périurbaine en Afrique subsaharienne », *Canadian Journal of African Studies/Revue canadienne des études africaines*, 57(1), p. 1-26 (<https://doi.org/10.1080/00083968.2021.2023359>).

Biehler Alexandra, **Choplin** Armelle, **Morelle** Marie, 2015, « Le logement social en Afrique : un modèle à (ré)inventer ? », *Métropolitiques* (<https://metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Afrique-un.html>, consulté le 06/06/2024).

Caverivièr Monique, **Debène** Marc, 1988, *Le droit foncier sénégalais*, Paris, Berger-Levrault.

Cissé Alioune, 2016, *Enjeux fonciers dans le périurbain dakaroise : cas du titre foncier 1975 R de Bambylor*, mémoire de master 2, université Cheikh Anta Diop (Dakar).

Debène Marc, 1986, « Un seul droit pour deux rêves », *Revue internationale de droit comparé*, 38(1), p. 77-94.

Dimé Mamadou, 2022, « Y'en a marre : Catalyst for an Indocility Grammar in Senegal », in Edalina Sanches Rodrigues (ed.) *Popular Protest, Political Opportunities, and Change in Africa*, Londres, Routledge, p. 56-72.

Diongue Momar, **Sakho** Papa, 2014, « Diamniadio, une petite ville (carrefour en quête d'une nouvelle identité économique) de la métropole Dakar », colloque *Aux frontières de l'urbain*, Avignon, 22-24/01/2014, Laboratoire ESPACE/université d'Avignon.

Diop Adama, 1995, *La communauté lebu face aux développements de la politique coloniale : la question des terrains de Dakar (1887-1958)*, thèse de doctorat, université Cheikh Anta Diop (Dakar).

Diop Momar-Coumba, 2013, *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade. Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Éditions Karthala.

Diop Djibril, **Timera** Aly Sada, 2018, *Diamniadio : naissance d'une nouvelle ville : enjeux et défis d'une gouvernance durable*, Paris, L'Harmattan.

- Evers** Sandra, **Seagle** Caroline, **Krijtenburg** Froukje (éd.), 2013, *Africa for Sale? Positioning the State, Land and Society in Foreign Large-scale Land Acquisitions in Africa*, Leyde, Brill.
- Fillieule** Olivier, **Agrikoliansky** Éric, **Sommier** Isabelle (éd.), 2010, *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- Gervais-Lambony** Philippe, **Dufaux** Frédéric, 2009, « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, 1-2(665-666), p. 3-15.
- Hesseling** Gerti, **Le Roy** Étienne, 1990, « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, 40, p. 2-11.
- Hilhorst** Thea, **Nelen** Joost, 2012, « Domestic land acquisitions in West Africa. The local rush for farmland by urban "businessmen" », in Anthony Allan John, Martin Keulertz, Suvi Sojamo, Jeroen Warner, *Handbook of Land and Water Grabs in Africa. Foreign direct investment and food and water security*, Londres, Routledge, p. 144-157.
- Inspection générale d'État (IGE)**, 2014, « Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes 2014 », Dakar, présidence de la République.
- List** Nicole C., 2014, « Contentious territorial alliances: Coalition politics and struggles over urban development in Pikine, Senegal », *EchoGéo*, 29, (<https://doi.org/10.4000/echogeo.13938>).
- Meth** Paula, **Goodfellow** Tom, **Todes** Alison, **Charlton** Sarah, 2021, « Conceptualizing african urban peripheries », *International Journal of Urban and Regional Research*, 45, p. 985-1007 (<https://doi.org/10.1111/1468-2427.13044>).
- Olivier de Sardan** Jean-Pierre, 2015, « Practical norms: informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond) », in Tom de Herdt, Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The game of the rules*, Londres, Routledge, p. 19-62.
- Pailloux** Anne-Laure, **Ripoll** Fabrice, 2019, « Géographie(s) des mobilisations », *Carnets de géographes*, 12 (<https://doi.org/10.4000/cdg.5142>).
- Perrin** Coline, **Nougarèdes** Brigitte, 2020, « An analytical framework to consider social justice issues in farmland preservation on the urban fringe. Insights from three French cases », *Journal of Rural Studies*, 93, p. 122-133, (<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.07.007>).

Ripoll Fabrice, 2008, « Espaces et stratégies de résistance : répertoires d'action collective dans la France contemporaine », *Espaces et sociétés*, 3(134), p. 83-97.

Soja Edward W., 2009, « The city and spatial justice » [« La ville et la justice spatiale »], *justice spatiale / spatial justice* (<http://www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/>, consulté le 15/05/2024).

Sreule Monika, **Karaman** Ozan, **Sawyer** Lindsay, **Schmid** Christian, 2020, « Popular Urbanization: Conceptualizing Urbanization Processes Beyond Informality », *International Journal of Urban and Regional Research*, 44(4), p. 652-672.

Torre André, 2011, « Du bon usage des conflits ! L'expression des désaccords au cœur des dynamiques territoriales », *Métropolitiques* (<https://metropolitiques.eu/Du-bon-usage-des-conflits-L.html>, consulté le 15/05/2024).

Touré Oussouby, **Seck** Sidy Mohamed, **Planchon** Fatou, **Sylla** Ibrahima, 2013, « Dynamiques foncières et responsabilités sociétales de l'État », in Momar Coumba Diop (éd.), *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Dakar/Paris, CRES/Édition Karthala, p. 239-268.

Van Noorloos Femken Kloosterboer Marjan, 2018, « Africa's new cities: The contested future of urbanisation », *Urban Studies*, 55(6), p. 1223-1241.

Vernière Marc, 1977, *Dakar et son double : Dagoudane Pikine*, Paris, Bibliothèque nationale.