



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 18

Les transactions foncières et marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal

Philippe Lavigne Delville, IRD-UMR SENS/Pôle Foncier

MAI 2024



La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail www.foncier-developpement.fr. Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : gret@gret.org

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce numéro de *Regards sur le foncier* a été produit dans le cadre de l'École-chercheurs sur les transactions foncières et les marchés fonciers au Sénégal et en Afrique de l'Ouest, proposée et organisée par IPAR, le pôle foncier de Montpellier et l'UGB à destination de chercheurs, enseignants-chercheurs, doctorants et membres d'OSC. Bien qu'interdites, des transactions foncières marchandes existent en milieu rural au Sénégal. Elles sont parfois anciennes, parfois récentes, parfois inexistantes. Elles peuvent porter sur des transferts définitifs (ventes) ou non (locations, métayages). Selon les cas, les preneurs peuvent être d'autres agriculteurs, des investisseurs, des urbains cherchant à se loger. Que sait-on de ces transactions ? L'interdiction de toute transaction sur le domaine national est-elle justifiée ? Faut-il en reconnaître au moins certaines, et les réguler ?



RÉFÉRENCE POUR CITATION :

Lavigne Delville Philippe, *Les transactions foncières et marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal*, Regards sur le foncier n° 18, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, mai 2024.

CONTRIBUTEUR : Sambou Ndiaye (UGB/IPAR)

MISE EN PAGE INTÉRIEURE : Philippe Laura – **COUVERTURE :** Hélène Gay (Gret)

PHOTO DE COUVERTURE :

Image Google Earth de la commune de Sangalkam, département de Rufisque, Sénégal.



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 18

Éclairages sur les transactions foncières et les marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal

INTRODUCTION. Pourquoi s'intéresser aux transactions marchandes et aux marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal ?

I. TRANSACTIONS FONCIÈRES MARCHANDES ET MARCHÉS FONCIERS : CADRAGE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE À PARTIR DU RURAL

II. APERÇUS SUR LES TRAJECTOIRES DE LA MARCHANDISATION DES TERRES AU SÉNÉGAL

- Dans la presqu'île du Cap-Vert, une histoire ancienne, un marché très actif
- Conversion des terres et marché du terrain à bâtir en péri-urbain
- En milieu rural, des transactions entre agriculteurs avec de fortes variations régionales
- Les effets contrastés de la loi sur le domaine national

III. LES TRANSACTIONS FONCIÈRES MARCHANDES AU SEIN DES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSFERT DE DROITS FONCIERS

- Différents marchés fonciers articulés, qui ne sont qu'une partie des transferts de droits fonciers
- Les marchés fonciers du faire-valoir indirect en agriculture
- Les achats-vente
- Négociation et formalisation des contrats

CONCLUSION. Connaître pour réguler ? Pour des recherches qualitatives et quantitatives approfondies

Bibliographie

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Sommaire | 1 |
| Introduction | 2 |
| Pourquoi s'intéresser aux transactions marchandes et aux marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal ? | 2 |
| Transactions foncières marchandes et marchés fonciers : cadrage conceptuel et méthodologique à partir du rural | 5 |
| Aperçus sur les trajectoires de la marchandisation des terres au Sénégal | 10 |
| DANS LA PRESQU'ÎLE DU CAP-VERT, UNE HISTOIRE ANCIENNE, UN MARCHÉ TRÈS ACTIF | 11 |
| CONVERSION DES TERRES ET MARCHÉ DU TERRAIN À BÂTIR EN MILIEU PÉRI-URBAIN | 13 |
| EN MILIEU RURAL, DES TRANSACTIONS ENTRE AGRICULTEURS AVEC DE FORTES VARIATIONS RÉGIONALES | 14 |
| LES EFFETS CONTRASTÉS DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL | 18 |
| Les transactions foncières marchandes au sein des différents modes de transfert de droits fonciers | 20 |
| DIFFÉRENTS MARCHÉS FONCIERS ARTICULÉS, QUI NE SONT QU'UNE PARTIE DES TRANSFERTS DE DROITS FONCIERS | 20 |
| LES MARCHÉS FONCIERS DU FAIRE-VALOIR INDIRECT EN AGRICULTURE | 23 |
| LES ACHATS-VENTE | 24 |
| NÉGOCIATION ET FORMALISATION DES CONTRATS | 26 |
| Conclusion | 29 |
| Connaître, reconnaître et réguler ? Pour des recherches qualitatives et quantitatives approfondies, préalables à un débat public informé | 29 |
| Bibliographie | 33 |

Introduction

Pourquoi s'intéresser aux transactions marchandes et aux marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal ?¹

Les marchés fonciers ruraux sont un ensemble de transactions marchandes, c'est-à-dire fondées sur un prix, portant sur des droits d'appropriation ou d'usage de la terre (Colin et Bouquet, 2022). Ces transactions peuvent porter sur un transfert temporaire de droits d'usage (locations, métayages, etc.) ou sur un transfert définitif de droits d'appropriation (ventes). Les marchés fonciers ruraux se développent en Afrique de l'Ouest, à des rythmes très variés (Colin, 2017a ; 2021) : ils sont très actifs dans certaines zones, et demeurent inconnus – ou en tous cas peu visibles – ailleurs où l'accès à la possession ou à des droits de cultiver la terre continue à relever essentiellement de l'héritage et des prêts, voire de l'installation et de la défriche lorsque les terres demeurent abondantes.

Les transactions et les marchés fonciers en milieu rural ont été l'objet de nombreuses recherches en Afrique de l'Ouest, en particulier Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana (Colin, 2004 ; 2013 ; 2021 ; Lavigne Delville, 2018 ; Mathieu, 1999 ; Mathieu, Paré et Zongo, 2003 ; Zongo et Mathieu, 2000) et ailleurs en Afrique (Chimhowu et Woodhouse, 2005 ; 2006 ; Woodhouse, 2007), qui ont permis d'en comprendre les dynamiques et les enjeux². Les travaux de recherche en économie empirique, en socio-anthropologie, ont contribué à comprendre l'histoire de la marchandisation (ou de l'absence de marchandisation) des droits sur la terre, le contenu et la dynamique des arrangements institutionnels des transactions, les jeux d'acteurs, les enjeux d'équité, d'efficacité économique et de sécurité foncière qu'elles posent. Ils ont mis au jour les pièges conceptuels liés à cette question (Colin, Lavigne Delville et Jacob, 2022). Ils ont montré qu'il peut y avoir marchandisation au sein de régulations coutumières (Chimhowu et Woodhouse, 2005), mais que cette marchandisation peut être partielle, limitée à certains types de terres ou d'acteurs, et peut être très progressive ou bien au contraire très rapide. Ils ont mis en évidence une double logique de marchandisation. La première, interne aux agricultures familiales, répond en partie, mais en partie seulement, aux théories évolutionnistes des droits fonciers qui voient dans la pression foncière et l'insertion dans les marchés les moteurs d'une nécessaire marchandisation des terres : dans de nombreux cas, on n'observe pas de marchandisation, les transferts de droits sur la terre continuent à relever de prêts ou bien intègrent des formes de location sans qu'il y ait de ventes. C'est le cas là où les logiques coutumières et les religions du terroir continuent à dominer (Bagnoud, 2018), mais aussi parfois dans des zones où les facteurs classiques de la marchandisation sont présents, parfois de longue date : la

1. Je remercie l'équipe de l'école-chercheurs, et en particulier Pr Sambou Ndiaye (UGB), pour ses apports à cette note. Merci aussi à Dr Alpha Ba (ENSA Thiès), El Hadj Faye (Enda Pronat) et Dr Ibrahima Ka (UEMOA) pour leurs commentaires qui ont permis de l'améliorer.

2. À la demande de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), une expertise collective a permis de faire un état des lieux bibliographique très complet (Colin, 2017) et un bilan de ces dynamiques et des enjeux de régulation qu'elles posent, à l'échelle de la sous-région (Lavigne Delville, Colin, Ka *et al.*, 2017).

volonté de conserver la terre dans un statut de patrimoine familial élargi et d'assurer par les prêts un accès élargi à la terre l'explique en partie. La seconde est liée à l'offre d'achat de terre par des acteurs externes au milieu rural : acteurs urbains, migrants de retour. Elle est localisée autour des villes, le long des routes ou dans des régions particulières (le sud-ouest du Burkina Faso a ainsi connu une spectaculaire marchandisation, à faible densité de population, du fait du retour massif de migrants burkinabè fuyant la guerre civile en Côte d'Ivoire (Audouin et Gonin, 2014). Cette grande diversité de situations et de dynamiques, au sein même de chaque pays, met à mal les analyses globalisantes qui, selon les cas, peuvent surestimer ou sous-estimer l'ampleur de la marchandisation. Elle représente aussi un défi pour les politiques foncières qui doivent prendre en compte des situations très variées et évolutives.

La connaissance de ces dynamiques – et de leur diversité – demeure lacunaire concernant le Sénégal, où cette question est relativement taboue : depuis 1964, les transactions sont légalement prohibées sur les terres du domaine national, dont relève l'essentiel des terres en milieu rural. Pour cette raison, peu de travaux ont été menés sur ce sujet et le Sénégal est largement resté à l'écart des recherches sur cette question. Pourtant, le cas du Sénégal est particulièrement intéressant du fait de l'ancienneté de la marchandisation des terres autour de Dakar, de la loi sur le domaine national, de la diversité des situations agroécologiques, de l'importance de l'urbanisation et de l'agriculture irriguée, de l'histoire des « accaparements fonciers », etc. On sait qu'il existe dans certaines régions un « marché gris », « quasi officiel », mais très dynamique. Différentes études ponctuelles apportent des éclairages. Quelques enquêtes quantitatives sur l'agriculture familiale ont tenté de prendre en compte l'accès à la terre par le marché. Mais, faute de s'appuyer suffisamment sur les acquis de la recherche, les unes et les autres souffrent parfois de limites conceptuelles et de biais méthodologiques qui en limitent la portée. On manque encore de recherches solides sur le sujet, explorant les différentes facettes de la question.

Ce manque est particulièrement problématique car, de ce fait, les débats de politique foncière reposent parfois plus sur des positions de principe que sur une connaissance approfondie et partagée. D'un point de vue politique, les controverses sont en effet vives entre les acteurs qui veulent favoriser l'accès à la terre des investisseurs, via le marché ou par des baux accordés par l'État (au risque d'accroître la marginalisation de l'agriculture familiale), et ceux qui refusent le marché comme mode de circulation des droits sur la terre (au risque d'entériner ce « marché gris » de la terre, non régulé). Les organisations de la société civile sont elles-mêmes tiraillées entre la promotion d'une « cessibilité encadrée » de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables³, une reconnaissance des transactions limitée au faire-valoir indirect⁴ (cœur des propositions paysannes de

3. « Les paysans considèrent que les transactions foncières sont indispensables non seulement pour permettre à ceux qui veulent agrandir leurs exploitations familiales agricoles d'acquérir de nouvelles terres, mais aussi pour encourager l'investissement dans l'agriculture. Cette mobilité foncière n'est possible que si le titre d'occupation peut être à la fois transmissible par succession et cessible entre vifs, à titre gratuit ou onéreux » (CNCR, 2012 : 23). Dans les propositions de 2004, cette cessibilité ne pouvait exister qu'entre membres de la communauté rurale : « Les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne doivent être négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. [...] La création de marchés locaux de droits d'usage permet aux ruraux de procéder entre eux à des transactions foncières : louer, vendre, prêter, transmettre à leurs ayants droits ou donner des droits d'usage. La création de marchés fonciers locaux est indispensable pour permettre de lutter contre le morcellement des exploitations agricoles » (CNCR, 2004 : 14).

4. « Admission de la mobilité foncière : certaines transactions peuvent être autorisées (prêt à titre gracieux et location), toutefois celles à titre définitif restent interdites (cessibilité définitive, don, hypothèque etc.) » (CRAFS, 2016 : 5).

2003, 2004, 2012, et reprise dans le document de politique foncière de la Commission nationale de réforme foncière d'avril 2016) et le refus du marché de l'achat-vente par crainte de dépossessions⁵.

S'intéresser aux transactions foncières et aux marchés fonciers ruraux, c'est interroger la diversité des trajectoires des modes d'accès à la terre et les processus de marchandisation ou de non-marchandisation ; prendre acte de l'existence des transactions marchandes et de leur dynamique là où elles existent et des raisons de leur inexistence ailleurs ; et là où elles existent, mesurer leur prévalence, et étudier si et pourquoi elles sont sources d'insécurité et d'inégalités.

Cela ne signifie pas les valoriser ou prêcher pour un libre développement du marché foncier, bien au contraire. C'est considérer que des connaissances empiriques approfondies, qualitatives et quantitatives, partant de l'observation fine des pratiques sur la dynamique des marchés fonciers, leur prévalence, les formes d'arrangements institutionnels en jeu, leurs effets en termes d'efficacité et d'équité, sont nécessaires, tant pour la connaissance scientifique que pour les débats de politiques foncières. Que de telles connaissances sont un préalable pour débattre des réalités, des problèmes, des options politiques possibles, et donc pour permettre aux acteurs des politiques foncières d'affiner leurs positions dans un débat argumenté. Les grilles conceptuelles et méthodologiques développées par la recherche foncière donnent des outils pour cela, dans une approche non normative, processuelle et compréhensive, attentive à rendre compte des pratiques des acteurs et des logiques et normes qui les fondent⁶.

Cette note propose un bref état des lieux provisoire, qui mobilise de façon non systématique la littérature et les résultats de recherches récentes, dans une perspective de sciences sociales⁷. Son parti pris est clairement empirique et non normatif : il s'agit de décrire, pas d'évaluer ou de porter un jugement ; le cadre légal est pris en compte, mais l'accent est mis sur les pratiques, celles des preneurs et des cédants, mais aussi celles des autorités villageoises et communales et celles des agents de l'État et sur les façons dont ils mobilisent, ignorent, interprètent, adaptent, suppléent ou détournent parfois ce cadre. Son but est d'ouvrir le débat sur la question des transactions marchandes dans la politique et les pratiques foncières et de stimuler de nouvelles recherches, indispensables pour un débat public informé.

5. « La position ferme du CRAFS a été de dire que le domaine national, en particulier les terres à usage agricole, doivent rester un patrimoine national non cessible pour l'intérêt des communautés présentes et futures. Ces terres ne doivent faire l'objet ni d'une immatriculation, ni d'une privatisation et ni d'aucune forme de marchandisation » (CRAFS, 2022 : 2).

6. Voir Colin, Lavigne Delville et Jacob (2022) pour une présentation de l'approche processuelle et compréhensive.

7. Elle s'inscrit dans le cadre d'une école-chercheurs, proposée par IPAR et le Pôle foncier de Montpellier, et réalisée avec le soutien financier du CTFD, et dont l'objectif était de favoriser des recherches approfondies au Sénégal, en renforçant les capacités des chercheurs et des étudiants travaillant sur ce sujet. Voir <https://pole-foncier.fr/events/event/ecole-chercheurs-sur-les-transactions-et-les-marches-fonciers-ruraux-au-senegal-et-en-afrique-de-louest/>.

Transactions foncières marchandes et marchés fonciers : cadrage conceptuel et méthodologique à partir du rural

Cette section porte sur les transactions à but agricole : les droits sur la terre, et donc les transactions, sont en effet souvent plus complexes en milieu rural⁸. Tout d'abord, on ne possède pas la terre, mais des droits sur la terre et les ressources qu'elle porte. En sciences sociales, un droit est une action socialement autorisée : autrement dit, avoir le droit de faire telle ou telle action signifie que l'on est reconnu comme légitime pour le faire. Cette légitimité renvoie nécessairement à un ensemble de normes sociales, valables dans un espace social et politique donné (local ou national), d'où les possibles divergences entre les droits légitimes et les droits légalement reconnus.

Ensuite, les droits fonciers portent sur l'appropriation, le contrôle de la terre, et sur les usages qui peuvent en être faits. Ils peuvent être individuels ou collectifs à différentes échelles. Ils comportent des restrictions et vont de pair avec des obligations. En milieu rural, les droits sur la terre et les ressources sont liés d'une part aux règles sociales (la conception de l'appropriation, les modes de transmission par héritage, les rapports de genre, les modalités d'autonomisation des jeunes, etc.) et, d'autre part, aux modes d'exploitation du milieu (la nature et le contenu des droits varient ainsi entre agriculture et pastoralisme, mais aussi en partie entre agriculture pluviale, irrigation, plantations, etc.). Les catégories du droit positif sont souvent doublement inadaptées pour les décrire, dans un grand nombre de sociétés rurales du Sud en particulier : ces catégories (propriété, usage, location, etc.) sont trop génériques pour décrire la diversité des droits, qui (1) relèvent principalement de normes locales et sont souvent « informels » au regard de la loi et (2) ne sont pas toujours fondés sur une logique de propriété privée. Ainsi, le terme « propriété » peut, selon les acteurs, être pris au sens large ou au sens juridique du Code civil, intégrer ou non le droit de vendre (on l'utilisera ici le terme au sens large, avec ou sans droit de vendre, avec ou sans reconnaissance légale ou pas). Il y a également plusieurs formes de location ou de métayage, qui n'ont pas les mêmes contenus et les mêmes enjeux, et varient d'une zone à une autre. Il faut donc des recherches empiriques pour décrire précisément les droits, les arrangements de transfert ou de circulation des droits (les transactions), et leurs contenus, dans un contexte donné. Les approches par les faisceaux de droits, qui permettent d'identifier les droits élémentaires que détiennent les différents détenteurs individuels et collectifs, sont un outil puissant pour cela (Colin, Lavigne Delville et Jacob, 2022).

Les droits d'appropriation (ou de possession, de « propriété » au sens large) sur la terre s'acquièrent de différentes façons : par attribution par une autorité, par défriche, par héritage, parfois par l'achat. Ce sont des transferts définitifs, sauf exception, en particulier liés à l'abandon, et qui peuvent porter sur un ensemble de droits plus ou moins étendu : ainsi, dans différents endroits du monde, ont existé ou existent des ventes à réméré, ou remboursables, où le vendeur peut récupérer sa terre s'il rembourse l'acquéreur, contrat qui se rapproche de la mise en gage ; on parle de vente « complète » lorsqu'elle porte sur tous les droits et est définitive.

8. Voir les chapitres correspondant du livre « Le foncier rural » (Colin et Bouquet, 2022 ; Colin, Lavigne Delville et Jacob, 2022 ; Colin et Rangé, 2022) (en ligne) pour des états des lieux détaillés, et les vidéos des cours de l'école-chercheurs (lien ci-dessus).

Acquérir des terres nouvelles répond à des logiques de production lorsque c'est dans le but de les exploiter, d'habitation, mais aussi d'accumulation lorsqu'il s'agit de constituer ou d'étendre un patrimoine foncier. Les droits de cultiver des terres que l'on ne possède pas (ce qu'on appelle le « faire-valoir indirect ») s'obtiennent par des négociations (d'où le terme de « transactions foncières » ou de « délégation de droits » (Lavigne Delville, Toulmin, Colin *et al.*, 2001) avec un individu ou un groupe qui en détient. Ces transactions, non définitives, même si la durée n'est pas toujours précisée, ont un but productif : elles permettent à un nouvel arrivant d'accéder à des droits de culture et aux exploitants d'ajuster les surfaces qu'ils cultivent à leurs besoins et leurs capacités lorsque les terres qu'ils détiennent (ou qui appartiennent à leur famille élargie) ne suffisent pas ; inversement, elles permettent à des détenteurs fonciers qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas exploiter eux-mêmes toutes leurs terres de contracter des alliances ou d'en tirer un revenu. On distingue les transactions portant sur les droits de culture selon la nature de la contrepartie.

- La contrepartie peut être **inexistante**, ou avant tout **symbolique**, en tous cas non liée à la taille et aux caractéristiques de la parcelle, et visant d'abord à reconnaître que la terre exploitée appartient à la famille cédante. On est alors dans la large gamme des prêts de court, moyen ou parfois long terme, qui sont des transactions non marchandes. En font aussi partie les installations ou rapports de tutorat (Chauveau, 2006), lorsqu'un individu est autorisé à s'installer au village et à exploiter des terres qui ont été défrichées et sont donc appropriées par un des lignages autochtones. Il s'agit alors d'un droit sans limitation de durée, qui ne peut être rompu par le cédant (sauf sanction villageoise pour des comportements graves), ne s'éteint donc que si l'exploitant cesse définitivement d'exploiter ces terres, et qui, lorsque les redevances – annuelles ou lors de la transmission – disparaissent, peut devenir une quasi-propriété⁹.
- La contrepartie peut être **fixe et déterminée à l'avance**. On parle alors de locations. Il en existe différentes formes selon que la contrepartie est versée en nature ou en argent, avant la mise en culture ou à la récolte. Dans ce cas, le locataire assure seul le processus de production, garde le résultat de ses efforts, mais en assume les risques.
- La contrepartie peut être **proportionnelle et porter sur la récolte**, qui est alors partagée entre le propriétaire et l'exploitant (éventuellement après soustraction des frais de culture), le plus souvent selon des règles simples (moitié-moitié ou un tiers-deux tiers). Le risque, mais aussi les bénéfices, sont alors partagés entre les deux parties et le propriétaire peut aussi contribuer en avançant tout ou partie des frais de culture. Il s'agit d'arrangements qui mettent en jeu non seulement la terre et le travail, mais aussi d'autres facteurs : les intrants, les savoir-faire, etc.¹⁰
- dans les cas où l'enjeu est un investissement (pour créer une plantation, par exemple), le partage peut porter sur le **produit de l'investissement**. Ainsi, les contrats de plantation en zone forestière peuvent porter sur le partage de la plantation créée entre le migrant qui a investi son travail et le détenteur foncier.

Ces deux derniers types relèvent des transactions marchandes. Une forme particulière de transaction marchande est la mise en gage. Il s'agit là d'un transfert temporaire de droits d'appropriation contre un crédit. Les modalités sont variées : parfois le propriétaire continue à exploiter, il s'agit d'un simple crédit ; le plus souvent, le prêteur exploite la parcelle, il y a alors aussi une dimension productive à la transaction.

9. C'est pour intégrer ce type de transfert de droits, et insister sur la relation et la négociation entre cédant et preneur, que le terme de « délégation de droits sur la terre » a été proposé dans une recherche sur les transferts temporaires de droits de culture en Afrique de l'Ouest, qui fait un état des lieux très complet sur la question (Lavigne Delville, Toulmin, Colin *et al.*, 2001).

10. Voir Colin, 1995 ; Colin et Bouquet, 2001 ; Lavigne Delville, Toulmin, Colin *et al.*, 2001.

Selon les cas, le produit qu'il tire de la parcelle correspond aux intérêts et le propriétaire doit seulement rembourser le montant prêté : on parle alors parfois de « mise en garde ». Dans d'autres cas, des intérêts s'ajoutent. Les mises en gage se transforment souvent en transfert définitif lorsque l'emprunteur, privé de plus d'une partie de ses capacités productives, n'arrive pas à rembourser.

Transferts temporaires et définitifs de droits fonciers n'ont donc pas les mêmes enjeux. Qu'elles portent sur des droits d'appropriation ou d'exploitation, que les transferts de droits qu'elles impliquent soient définitifs ou temporaires, les transactions foncières peuvent être non marchandes ou marchandes. Dans les arrangements non marchands (les « prêts »), la contrepartie peut être nulle, ou symbolique (une marque de reconnaissance). Elle n'est pas proportionnelle à la surface cédée. Les relations sociales entre les parties jouent un rôle important. Ce qui définit un arrangement marchand est que la contrepartie au transfert de droits est liée aux caractéristiques du terrain concerné : sa taille, sa qualité, sa position géographique, ses équipements, etc. Elles correspondent dès lors à un prix. Cela ne veut pas dire que les relations sociales ne jouent pas : les rapports fonciers – et donc aussi les transactions – sont inscrites dans les normes sociales, on dit qu'elles sont – à des degrés divers – « enchâssées » dans les rapports sociaux (Chauveau et Colin, 2010) ; on peut décider de vendre « à prix d'ami » même s'il y a un prix de marché. Une transaction foncière marchande ne correspond donc pas nécessairement au modèle de l'échange marchand en théorie économique standard. De plus, il ne faut pas confondre transaction monétaire (qui implique de l'argent) et marchande : une contrepartie symbolique peut être donnée en argent, totalement ou partiellement, cela n'en fait pas une transaction marchande dès lors que cette contrepartie n'est pas liée directement aux caractéristiques de la parcelle ; inversement, dans une location payée en nature à la récolte (trois sacs de riz par exemple) ou un contrat de partage, la contrepartie est en nature, mais il s'agit bien d'une transaction marchande.

TABEAU 1 – TYPOLOGIE DES TRANSACTIONS FONCIÈRES

| TRANSFERTS DE DROITS | NON MARCHANDS | MARCHANDS |
|---|--|---|
| Définitifs, portant sur les droits d'appropriation | Dons | Achats-ventes |
| Temporaires, portant sur les droits d'appropriation | | Mises en gage |
| Temporaires, portant sur les droits d'exploitation | Prêts à durée déterminée « Installation » : attribution à durée indéterminée de droit de cultiver | Locations (paiement fixe) Métayages (partage du produit) Contrats de partage de plantation (partage du produit de l'investissement) |

Le contenu précis des arrangements de transfert de droits fonciers dépend des contextes et des moments. Dans chaque région, à un moment donné, il existe une gamme plus ou moins élargie d'arrangements, marchands et non marchands, portant sur des transferts temporaires ou définitifs. Ils ont le plus souvent un nom dans la langue locale, mais le même nom peut englober plusieurs variantes. Ainsi au Sud Bénin, le contrat de métayage (*léma*) n'a pas le même contenu selon qu'il porte sur le maïs ou la tomate, qui demande plus de savoir-faire et d'intrants (Edja, 2000).

Il y a dans toute agriculture des formes de transferts de droits sur la terre. Mais les transactions marchandes n'existent pas toujours. Dans de nombreuses sociétés rurales, historiquement au moins, elles n'existaient pas, soit parce que cela s'opposait aux logiques communautaires qui refusaient de

mettre la terre, base de la subsistance, dans une logique d'appropriation individuelle et de compétition, soit parce que les conditions d'émergence d'un marché n'existaient pas : en particulier, tant que la terre est largement disponible, les conditions d'accès sont en général assez ouvertes. L'émergence de transactions marchandes là où elles n'existaient pas correspond à un processus de marchandisation. La marchandisation peut exister dans certaines régions et pas dans d'autres. Elle peut prendre des formes variables, porter sur les transactions temporaires ou définitives, sur certaines terres et pas d'autres, sur les transactions avec certains types d'acteurs et pas d'autres. Elle peut être très progressive, ou brutale. Les dynamiques foncières ne se résument pas à des processus linéaires d'individualisation et de marchandisation (Colin, 2021 ; Colin et Bouquet, 2022 ; Lavigne Delville et Karsenty, 1998). De plus, dès lors que les ventes de terre ne sont pas totalement légitimes, elles tendent à être voilées, tuées ou euphémisées, ce qui ajoute un facteur d'incertitude – ou d'interprétations divergentes – sur la réalité et l'ampleur de la marchandisation. Dès lors que l'on n'est ni dans le pur « non marchand » ni dans le pur marchand – et c'est le plus fréquent –, il existe de multiples situations intermédiaires, évolutives, qu'il faut savoir décrire.

En sciences sociales, un marché foncier est simplement un ensemble de transactions marchandes. C'est un concept descriptif et non pas normatif. L'utiliser veut dire qu'il y a, dans un espace donné, des acteurs qui recourent à des arrangements marchands dans leurs rapports fonciers. Cela ne signifie pas que le marché est généralisé ni que les transactions suivent la théorie du marché parfait. Les transactions marchandes peuvent être limitées à certaines terres, très fortement « enchâssées » socialement (Chauveau et Colin, 2010), c'est-à-dire liées aux normes sociales et aux positions sociales des acteurs concernés. Par ailleurs, l'existence de transactions marchandes doit plus aux évolutions sociales et économiques qu'à la loi. L'interdiction des transactions marchandes est souvent de peu de poids : si elle ne peut être appliquée concrètement, elle aboutit surtout à les rendre « informelles ». Inversement, les politiques de promotion du marché foncier – censées permettre un transfert de droits vers les producteurs les plus efficaces – ne suffisent pas non plus à les enclencher. Savoir si les transactions foncières sont ou non « formalisées » (c'est-à-dire font l'objet d'un contrat écrit ou pas), si elles s'inscrivent ou non dans un cadre légal, de quelles façons et avec quels effets, est une question empirique.

Ces précisions conceptuelles ont des implications méthodologiques fortes pour les recherches sur les transactions foncières¹¹ :

- des enquêtes approfondies, tant qualitatives que quantitatives, sur les modes d'accès à la terre et les transferts de droits fonciers sont nécessaires pour décrire précisément les arrangements et les pratiques, leurs évolutions, et pouvoir prendre la mesure de la marchandisation ou de la non-marchandisation des droits sur la terre. Si elles ne mobilisent pas un cadre conceptuel solide et ne sont pas suffisamment approfondies, elles ne permettront pas d'aller au-delà des stéréotypes et des catégories normatives prédéfinies, et contribueront même à les renforcer, obscurcissant encore la question. En particulier, du fait que la gamme des transactions ne correspond pas toujours aux catégories standards, les enquêtes quantitatives qui ne reposent pas sur une caractérisation qualitative préalable des arrangements existants risquent de comporter de nombreux biais ;
- les transactions mettent en rapport des acteurs socialement situés, membres de groupes familiaux, diversement dotés en terres et en moyens financiers. Elles portent sur des terrains qui ont leurs caractéristiques propres. Les recherches qualitatives et quantitatives doivent nécessairement

11. Voir aussi Colin, Bouquet et Le Meur (2022), Colin (2002b).

s'intéresser à ces deux dimensions et prendre en compte la façon dont elles influent sur les types de transactions et leurs contenus ;

- les transactions, marchandes ou non, doivent être mises en contexte entre elles, et aussi par rapport aux dynamiques intrafamiliales et intergénérationnelles, et aux dynamiques agraires plus large : la cession, même temporaire, de droits fonciers en dehors du groupe familial réduit la capacité des membres de ce dernier à disposer de parcelles sur le patrimoine familial ;
- en particulier, dans une recherche sur le foncier, il faut expliciter si on s'intéresse au patrimoine, à la possession – et l'unité d'analyse est alors « l'unité de patrimoine foncier », l'ensemble des terres appropriées par un individu ou un groupe familial –, ou aux dynamiques productives et aux terres exploitées (quels que soient les droits et les contrats qui ont permis d'obtenir les droits de culture) – et l'unité d'analyse est alors « l'unité foncière d'exploitation », l'ensemble des terres exploitées par une exploitation agricole. Les deux ont des liens mais ne se superposent pas et un questionnaire doit les distinguer ;
- les transactions peuvent être ou non sécurisées, qu'elles soient « formelles » ou « informelles », légales ou non. La question de la sécurité des transactions, des risques de remise en cause immédiates ou décalées dans le temps, les modalités de formalisation des arrangements et leur efficacité sont des questions empiriques.

Aperçus sur les trajectoires de la marchandisation des terres au Sénégal

Historiquement, les droits fonciers en milieu rural reposent sur les logiques coutumières, que l'on retrouve ailleurs en Afrique de l'Ouest¹² : un contrôle territorial par des lignages considérés comme fondateurs, qui se sont installés suite à un pacte avec les génies du lieu (droit du feu) ; une co-construction d'un territoire et d'une communauté politique, au fur et à mesure de la croissance démographique du lignage, mais souvent par accueil de nouveaux arrivants, autorisés rituellement à s'installer et à défricher pour leur propre compte, dans un contexte où renforcer la taille du village est important ; un accueil « d'étrangers » sous des conditions foncières plus strictes lorsque le territoire a été partagé entre les groupes « autochtones » et que les nouveaux arrivants ne peuvent qu'exploiter des terres qui ont déjà été appropriées par ces derniers. Dans cette logique, les hommes appartiennent à la terre plus que l'inverse, la force de travail est la contrainte majeure (Kouassigan, 1966), l'accès au foncier est assez ouvert, même si certaines catégories sociales peuvent en être exclues (griots, captifs, par exemple) et si des espaces particuliers peuvent être sous un contrôle strict (les cuvettes de décrue dans la moyenne vallée du Sénégal, par exemple). Les acteurs à la recherche de nouvelles terres peuvent en défricher dans les domaines lignagers ou se voir accorder des droits de culture sans limitation de durée sur des friches. Les terres objets de longues friches retournent dans le patrimoine du lignage, voire du village. En dehors des espaces faisant l'objet d'un fort contrôle foncier, les transferts de droits fonciers en dehors du groupe familial se limitent à l'installation de migrants par autorisation de remettre en culture une terre qui déjà été défrichée, parfois à des prêts de court terme.

À ces logiques s'est superposée et hybridée une histoire complexe, marquée par des migrations et des transformations du peuplement, des abandons, déplacements et refondations de villages, mais aussi des conquêtes qui incorporent les espaces locaux dans des entités politiques plus larges, induisent d'autres formes de pouvoir à l'échelle locale et d'autres formes de contrôle des terres, y compris des réorganisations du peuplement, le prélèvement de taxes et l'attribution de domaines à des alliés. La colonisation fait évidemment partie de ces conquêtes qui ont contribué à transformer les rapports fonciers. Elle a de plus introduit un cadre légal fondé sur des bases radicalement différentes, qui a eu des effets variés. Les transformations sociales et économiques (conversions religieuses, pénétration de l'économie de marché, etc.) transforment elles aussi – à des degrés divers – à la fois les rapports sociaux, les unités familiales (avec une fragmentation des grands groupes lignagers et une plus forte autonomie des cadets sociaux), les logiques productives, la gouvernance des territoires et des hommes à l'échelle locale. La rareté croissante de la terre fait que les droits sur la terre deviennent un enjeu croissant, les transformations sociales écrasantes, en partie tout au moins, la grande variété des statuts sociaux qui existaient autrefois. L'accès à la terre passe, de plus en plus, par des arrangements entre famille, non marchands (prêts) et parfois marchands (Colin, 2017 ; 2021).

12. Voir par exemple Le Roy, 1979 ; Minvielle, 1985 ; Niang, 1975 ; Weigel, 1982, etc.

DANS LA PRESQU'ÎLE DU CAP-VERT, UNE HISTOIRE ANCIENNE, UN MARCHÉ TRÈS ACTIF

Un état des lieux historique complet serait utile. On sait que la vente des terres a une longue histoire au Sénégal. Elle a débuté dès la première moitié du XIX^e siècle au moins, en pays lebou, autour de Dakar, avec la demande des colons (Diop, 1995). Les transactions se sont faites sous le régime du Code civil à partir de 1830, avec de nombreux flous et conflits, ce qui a justifié l'introduction du système de l'immatriculation à partir de 1900 (Boudillon, 1911). Celui-ci était censé sécuriser les transactions en garantissant que le cédant était bien propriétaire du terrain concerné – il y avait de nombreux conflits sur les achats de terrains coutumiers –, et permettait en même temps au pouvoir colonial de contrôler l'octroi de la propriété privée. L'immatriculation relève ainsi de ce que J. Comby (1998) appelle la création de la propriété « par le haut », par l'État, qui s'oppose à la création de la propriété « par le bas », par le biais des héritages et des ventes, enregistrés par des notaires ou l'administration foncière. Selon les cas, elle vient légaliser un achat de terre réalisé antérieurement ou bien constitue une spoliation des détenteurs fonciers locaux. L'État légitime son contrôle de toutes les terres non immatriculées par la théorie de la succession des royaumes : elle aurait acquis cette propriété par traité, affirmation qui vise à justifier cette mainmise et a été fortement contestée à l'époque¹³. Le coût et la complexité des procédures l'a en pratique réservé aux acteurs proches de l'administration. Les immatriculations ont pu concerner d'immenses domaines, comme le fameux « titre Bertin » de 2 500 ha (25 km² !), dépossédant des villages entiers. Les deux régimes ont coexisté jusqu'à la loi sur le domaine national de 1964, qui a aboli le régime du Code civil.

« La création du port de Dakar et, plus tard, l'établissement du chemin de fer, rouvrirent la question, désormais fameuse, des terrains de Dakar. On se livra à des spéculations incroyables. Tel lopin de terre qui s'était acheté, à l'origine, une centaine de francs, trouvait acquéreur à deux ou trois mille francs. Les acheteurs, dans leur hâte d'acquérir, ne se montraient pas très difficiles quant aux pièces de propriété de leurs vendeurs. Un acte de notoriété dans lequel des voisins complaisants venaient certifier que le terrain faisant l'objet de la vente avait appartenu de temps immémorial aux ancêtres du vendeur ; telle était, la plupart du temps, la seule justification qu'on exigeait pour rédiger un contrat de vente. Cette pratique déplorable fut – chose grave – consacrée dans des actes authentiques par des officiers publics, dont le devoir strict était, pourtant, de rejeter ces actes informes, sans force probante. Grâce à cette facilité, la fraude put se donner libre carrière et l'on vit des individus, sans autre titre que leur propre déclaration, céder des terrains sur lesquels, de notoriété publique, ils n'avaient exercé aucun droit de propriété, ni même de possession. Quant à l'identité des terrains, leurs limites et leur contenance, on se montrait encore moins exigeant et l'on se contentait, en général, de dire que le terrain était situé dans telle partie de la ville et qu'il était borné par des propriétés particulières » (Pierret, 1895 : 20-21).

Les élites urbaines sénégalaises, administratives et commerçantes, ont commencé à acheter des terres en périphérie de Dakar au moins dès les années 1950, pour des vergers et dans des logiques d'anticipation. Cette dynamique des « jardins du dimanche » (Diagne, 1990) a explosé après l'Indépendance. En 1975, quatre-vingt-douze vergers représentant 415 ha appartenaient à des « non-villageois » à Bambilor, alors très loin du front d'urbanisation (Mackintosh, 1989 : 158). Dans la presqu'île

13. Voir par exemple Gasconi (1884) et l'analyse de ces controverses dans Moleur (1978).

du Cap-Vert, « les cultivateurs qui, avant 1960, représentaient 88,87 % des exploitants de la zone, n'en constituent plus que 70,66 %. En revanche, les fonctionnaires et assimilés sont passés durant la même période de 8,52 % à 20,61 % » (Bellot, 1988 : 27). Au milieu des années 1970, dans cette zone, les acteurs externes ont acquis la grande majorité des terres, le plus souvent par achat, et les agriculteurs familiaux n'exploitent plus que 23 % des terres occupées par des acteurs privés. La sécheresse des années 1970 et 1980 a aussi encouragé des ventes de terre, sur les dunes des Niayes, les paysans conservant les cuvettes pour le maraîchage.

TABEAU 2 – PROPRIÉTAIRES FONCIERS DANS LA PRESQU'ÎLE DU CAP-VERT (1972)

| CATÉGORIES SOCIO- PROFESSIONNELLES | RÉPARTITION DES OCCUPANTS ET DES SUPERFICIES OCCUPÉES SELON LA CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE | | | |
|---------------------------------------|--|--------|-----------------|--------|
| | OCCUPANTS | | SUPERFICIE | |
| | NOMBRE | % | HECTARES | % |
| Cultivateurs | 1 433 | 70,66 | 1 798,94 | 23,43 |
| Fonctionnaires et assimilés | 418 | 20,61 | 1 226,65 | 20,07 |
| Secteur privé | 154 | 7,59 | 2964,43 | 48,50 |
| Marabouts | 4 | 0,20 | 19,00 | 0,31 |
| Indéterminés | 19 | 0,94 | 103,38 | 1,69 |
| Total privés | 2 008 | 100,00 | 6 112,40 | 100,00 |
| État | | | 795,32 | |
| Total | | | 6 907,72 | |

Bellot, 1988 : 27. Données : Direction de l'aménagement du territoire, 1972.

L'expansion de Dakar a également suscité un marché de la vente de terrains pour la construction. Marc Vernière (Vernière, 1973 ; 1977) décrit ainsi en détail comment, à Pikine, une urbanisation informelle fondée sur le marché s'est rapidement développée à partir des années 1960 à côté des zones loties créées par l'État, au départ pour installer les déplacés de la Médina au début des années 1950. Pour cet auteur, la prolifération des lotissements irréguliers est une « *conséquence directe* » de la loi sur le domaine national : en effet, à cette époque, en milieu urbain, « *quiconque peut présenter à une commission, créée pour la circonstance, un "constat de mise en valeur" d'un terrain, quel qu'il soit, reçoit un "récépissé", presque équivalent à un titre foncier. C'est une chance inespérée pour les aspirants-propriétaires dakarois, qui se ruent sur les terrains libres, ou plutôt les parcelles que les astucieux villageois lebou libèrent pour eux, moyennant finances ; l'installation d'un tas de parpaings, signe d'une évidente volonté de mise en valeur, suffit dès lors pour que son auteur aille revendiquer un "récépissé"* » (Vernière, 1973 : 11).

Alors que les sociétés parapubliques (SN-HLM, Sicap) peinaient à répondre à la demande des classes moyennes, le marché foncier informel sur les terres du domaine national a assuré l'accès au logement pour la majeure partie des milieux populaires. Le marché foncier et immobilier urbain a été ensuite dopé par les investissements des émigrés, dont le pouvoir d'achat a été doublé par la dévaluation du franc CFA en 1994 (Tall, 2009), puis par la libération du secteur au début des années 2000 (Sané, 2013) et la multiplication des promoteurs privés à la recherche de terrains à lotir en périphérie. Les communes multiplient également les lotissements (Gueye et Tall, 2003), pour faire face à la demande, mais aussi parce que les lotissements sont une opportunité de ressources pour la commune (à travers les frais de

bornage perçus). Ce sont aussi des moyens d'attribution clientéliste de lots aux demandeurs et d'accumulation pour les élus qui se font attribuer des lots à vendre. Dès lors, l'accès aux lots d'habitation ne passe plus, ou de moins en moins, par l'attribution gratuite aux demandeurs, mais par l'achat. Les demandeurs sont à la fois des ménages pauvres cherchant des terrains moins chers, peu équipés, en périphérie, et des ménages aisés voulant des terrains de taille suffisante et de grandes maisons. Certains sont de jeunes ménages s'autonomisant de la maison familiale, d'autres des locataires voulant devenir propriétaires.

Ces doubles dynamiques (achat de terrains agricoles par des urbains pour des vergers ou de l'agriculture entrepreneuriale, placement d'épargne, d'un côté ; processus variés de conversion des terres pour l'urbanisation de l'autre) se poursuivent et s'intensifient même depuis les années 2000, dans quasiment l'ensemble du triangle Dakar-Mbour-Thiès. Elles sont accélérées par le développement des infrastructures (autoroutes, aéroport, route côtière vers Saint-Louis, nouvelle ville de Diamniadio, etc.) qui suscitent une forte spéculation foncière. Elles se rencontrent également ailleurs dans le pays, en périphérie des villes secondaires, des chefs-lieux de commune, des bourgs situés sur les axes routiers.

CONVERSION DES TERRES ET MARCHÉ DU TERRAIN À BÂTIR EN MILIEU PÉRI-URBAIN

L'expansion urbaine prend ainsi des formes variées, associant à des degrés divers selon les sites :

- une « urbanisation par le bas », à travers la vente de parcelles à construire par les villageois à des acheteurs urbains ne pouvant accéder aux lots gratuits sur les lotissements autorisés, et cherchant des terrains à bâtir moins chers qu'en ville ;
- une « urbanisation par le haut », à travers des projets étatiques et de gros promoteurs privés, sur base de titres fonciers émis par l'État ou d'accords avec les communes, avec expulsion et indemnisation des occupants ;
- et une « urbanisation d'entre deux » avec les nombreux lotissements, autorisés administrativement ou non, réalisés par les mairies ou avec leur soutien, sur la base d'accords avec les propriétaires des terres pour le partage des lots d'habitation (Gueye et Tall, 2003 ; Lavigne Delville, Diongue et Faye Diouf, 2023 ; List, 2014).

Seule l'urbanisation « par le bas » relève véritablement d'un marché foncier local sur des terres agricoles : les lotissements communaux négociés relèvent d'un partage non marchand des futurs lots entre détenteurs fonciers, géomètres/promoteurs et parfois mairies, sous forme de « protocoles d'accord » qui précisent la répartition des lots créés ; l'attribution par l'État de bail sur un titre foncier relève quant à elle plus d'une attribution par une autorité publique que d'une logique de marché. Alors que l'accès aux lots d'habitation est censé être garanti gratuitement (moyennant les seuls « frais de bornage ») aux demandeurs, toutes ces formes de lotissement alimentent un marché dynamique des lots d'habitation (diversement aménagés selon le type de lotissement), alimenté par différents acteurs : les promoteurs (qui détiennent tout ou partie des lots en rémunération de leurs prestations), les géomètres (qui ont reçu des lots en rémunération de leur travail), les acteurs communaux (qui gardent fréquemment une partie des lots pour les revendre à titre personnel) et les anciens propriétaires fonciers qui financent fréquemment la construction sur les lots conservés pour la famille par la vente des lots qui leur ont été octroyés en échange de la cession de leurs terres et cherchent à en conserver quelques temps pour profiter de l'augmentation des prix.

Cette multiplication de projets de lotissements – auxquels s'ajoutent les projets industriels, miniers, etc., accueillis ou non dans des zones économiques spéciales (Faye, Seck, Ba *et al.*, 2022) – accroît la

spéculation foncière dans leur périphérie. Les nombreux intermédiaires en quête de terrains à vendre – dont font fréquemment partie les acteurs communaux – sont actifs, et viennent proposer des offres à des prix de plusieurs millions de francs CFA qui peuvent paraître alléchantes aux yeux de villageois qui n'ont jamais vu autant d'argent, ou agitent le risque d'une dépossession par l'État pour pousser à vendre. Le risque, pour les propriétaires fonciers, de voir leurs terres prises par l'État – et plus rarement par les communes –, contre une indemnisation faible – et parfois inexistante –, incite en effet les villageois à vendre par anticipation les terres qu'ils jugent risquées, alimentant encore le marché foncier. Tout légal qu'il soit, le droit pour l'État d'immatriculer les terres du domaine national – théoriquement pour cause d'utilité publique – contre une simple indemnisation des « impenses », dérisoire par rapport à la valeur réelle des terres, est un facteur de paupérisation des ruraux, et une forte incitation aux ventes par anticipation, au « bradage » des terres. Et le fait que les immatriculations au bénéfice d'intérêts privés relèvent du principe d'utilité publique est discutable.

EN MILIEU RURAL, DES TRANSACTIONS ENTRE AGRICULTEURS AVEC DE FORTES VARIATIONS RÉGIONALES

En milieu rural, les situations étaient – et restent – très variées. En dehors de l'héritage, l'installation est le principal mode d'accès à la terre tant que celle-ci est largement disponible. Les prêts à court terme se développent lorsque les terres en jachère deviennent plus rares ou sur les parcelles à fort enjeu agronomique. Des contrats marchands anciens ont été identifiés dans différentes régions. Ainsi, le métayage (*rem peccem*) est historiquement un rapport foncier coutumier dans les cuvettes de décrue de la moyenne vallée du Sénégal, objet d'un fort contrôle de la part de l'aristocratie haalpulaar (Minvielle, 1985). Les locations en nature (payées à la récolte) ont pu exister de longue date dans certaines régions. L'émergence de transactions monétaires (location payée en argent) supposent par contre une monétarisation de l'économie (mais elles n'en découlent pas nécessairement). Dans le bassin arachidier, prêts de terre et progressivement locations – en tous cas en zone wolof – étaient fréquents dès le courant du xx^e siècle. Les mises en gage (*taille* en wolof) sont attestées dès les années 1920 (Galvan, 1997) et représentent pour D. Galvan (*idem*) un syncrétisme entre normes coutumières et monétarisation de l'économie. Elles ont souvent permis des transferts durables – parfois sur plusieurs générations¹⁴ –, souvent devenus définitifs par incapacité de l'emprunteur à rembourser. Des mises en gage et même de rares ventes sont signalées par J.-Y. Weigel (1979 : 111) pour les Sooninke. Dans le Fuuta Toro, J.-P. Minvielle (1985 : 83-85) distingue le *ndjolndi*, redevance annuelle « proportionné à la superficie et à la fertilité de la terre » sur les terres défrichées, le *coggu*, location pluriannuelle (cinq ans maximum), payable en avance en argent et le *rem peccem*, partage à moitié, le propriétaire apportant les semences.

Les locations émergent assez facilement par évolution des contreparties d'un prêt, lorsque l'économie se monétarise et que la pression sur la terre augmente : les contreparties symboliques s'alourdissent, se systématisent, deviennent liées à la taille du terrain et à ses caractéristiques. Mais les prêts peuvent demeurer la norme, en particulier en situation d'interconnaissance et de parenté. D'autres facteurs peuvent freiner le développement de transactions marchandes. Ainsi, pour la zone de Niakhar dans le bassin arachidier, B. Guigou et ses collègues (Guigou, Lericollais et Pontié, 1997) ont montré que, au début des années 1990, malgré plusieurs décennies d'intégration dans une économie marchande mondialisée via l'arachide et une forte pression démographique, il n'y avait pas de transaction foncière marchande : les lignages étant présents à la fois au village et dans les « terres neuves » (zones de migration à l'est du pays), le fait de ne pas individualiser les patrimoines fonciers et de maintenir le

14. Galvan (1997) propose ainsi une étude de cas d'une mise en gage réalisée dans les années 1930, et que le descendant de l'emprunteur a voulu rembourser en 1992.

pouvoir du chef de famille élargi de répartir les droits de culture en intrafamilial permettait de faciliter la circulation des membres du groupe domestique entre les deux espaces. Quelques locations existent aujourd'hui, principalement pour la culture de la pastèque, mais les prêts demeurent le principal mode de transfert de droits et les ventes n'existent pas.

Les contrats de partage du produit, ou métayages, se rencontrent en culture pluviale, mais aussi fréquemment en maraîchage, où ils s'inscrivent dans une gamme d'arrangements institutionnels entre propriétaire foncier et exploitant, allant du faire-valoir direct à l'exploitation par salariés, en passant par différentes formules couplant terre et travail, mais aussi hébergement et alimentation du *surga* (Seck, 1990). Dans les Niayes, les transactions marchandes sont en effet relativement fréquentes. O. Touré et S.M. Seck écrivaient ainsi en 2005 : « *dans leur grande majorité, les exploitations familiales ont accédé à la terre par l'héritage ou par la donation (81,8 % des exploitations et 90,1 % des superficies). [...] Les autres formes d'accès au foncier sont le prêt et l'achat de terres. Les prêts de terres sont devenus une pratique de plus en plus rare [...]. De l'avis de plusieurs interlocuteurs, les prêts de terres ne se font actuellement qu'entre des personnes entretenant des relations de confiance, notamment des amis, des individus apparentés ou alliés. En tout état de cause, il est interdit au bénéficiaire de planter des arbres ou de réaliser des investissements (fonçage de puits, aménagement de réseaux d'irrigation, construction de bâtiments, etc.). L'achat de terres constitue dans la zone des Niayes une forme courante d'accès au foncier [pour les agriculteurs familiaux]. [...] L'achat de terres et l'affectation de parcelles par les conseils ruraux constituent les modalités les plus courantes d'accès à la terre des exploitations d'entreprise. Plus de 55 % des promoteurs ont acheté les terres qu'ils exploitent auprès des populations locales* » (Touré et Seck, 2005 : 18-20).

TABEAU 3 – MODES D'ACCÈS À LA TERRE DES EXPLOITATIONS FAMILIALES DANS LES NIAYES

| MODES D'ACCÈS À LA TERRE ET TYPES DE DROITS FONCIERS | DROIT COUTUMIER | | DROIT D'USAGE | | | AUTRE | TOTAL |
|--|-----------------|------|--|---|---|-------|-------|
| | HÉRITAGE | DON | HÉRITAGE RÉGULARISÉ PAR LE CONSEIL RURAL | DON RÉGULARISÉ PAR LE CONSEIL RURAL | ACHAT RÉGULARISÉ PAR LE CONSEIL RURAL | PRÊT | |
| % d'exploitation | 27,3 | 27,3 | 18,1 | 9,1 | 9,1 | 9,1 | 100 |
| % de superficie | 30,5 | 19,9 | 23,2 | 16,5 | 6,6 | 3,3 | 100 |

Touré et Seck, 2005 : 18.

À la fin des années 2000, IPAR a réalisé l'enquête « RuralStruc » qui visait à prendre la mesure des changements dans le monde rural (Faye, Ba, Dieye *et al.*, 2007). Deux-cent cinquante exploitations ont été enquêtées en détail, en 2009 et 2012, dans chacune des quatre zones de l'étude : le delta du fleuve Sénégal, le nord du bassin arachidier, le sud du bassin arachidier, la moyenne et haute Casamance. À partir des résultats du module « foncier » du questionnaire, on peut avoir une image de l'importance des transactions foncières dans ces différentes zones.

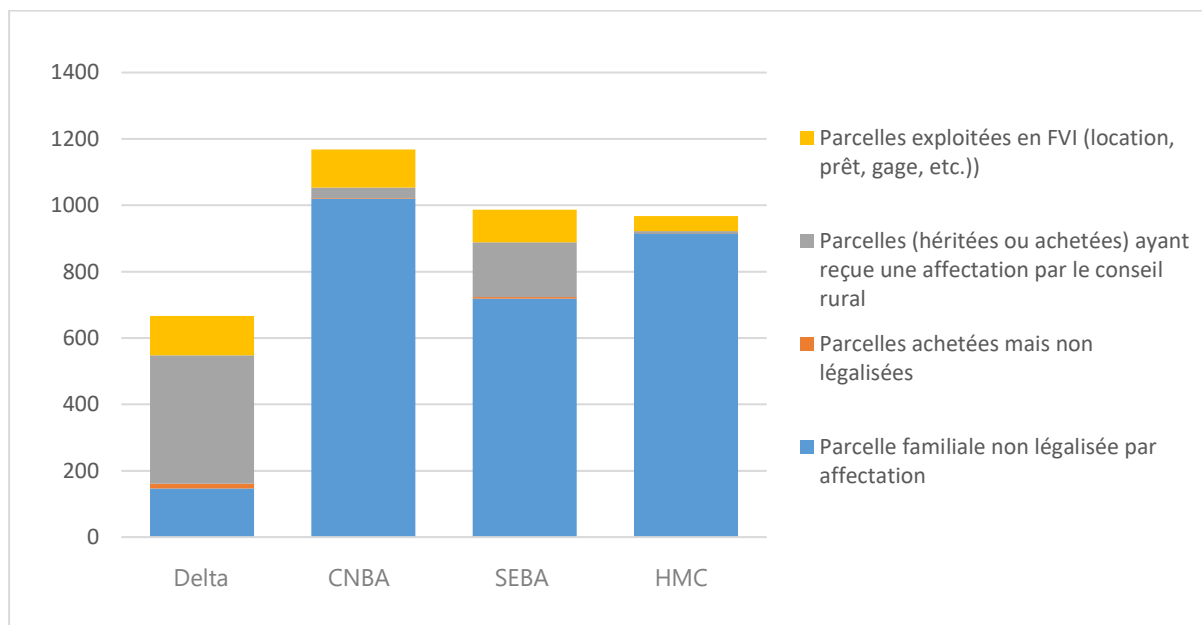
**LES TRANSACTIONS FONCIERES ET MARCHES FONCIERS RURAUX ET PERI-URBAINS AU SENEGAL.
ESSAI D'ETAT DES LIEUX**

TABLEAU 4 - STATUT FONCIER DES PARCELLES EXPLOITÉES (NOMBRE DE PARCELLES, PAR ZONE)

| | | 1. DELTA DU FLEUVE | | 2. NORD DU BASSIN ARACHIDIER | | 3. SUD DU BASSIN ARACHIDIER | | 4. HAUTE ET MOYENNE CASAMANCE | |
|--|--|-----------------------|---------------|------------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|-------------------------------------|---------------|
| | | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % |
| Parcelles exploitées | Parcelles familiales non légalisées par affectation | 147 | 22,07 | 1020 | 87,33 | 719 | 72,55 | 913 | 94,42 |
| | Parcelles achetées mais non légalisées | 14 | 2,10 | 1 | 0,09 | 4 | 0,40 | 0 | 0,00 |
| | Parcelles (héritées, achetées ou attribuées) ayant reçu une affectation par le conseil rural | 387 | 58,11 | 32 | 2,74 | 165 | 16,65 | 9 | 0,93 |
| | Total faire-valoir direct | 548 | 82,28 | 1053 | 90,15 | 888 | 89,61 | 922 | 95,35 |
| | Parcelles exploitées en faire-valoir indirect (location, prêt, gage, etc.) | 118 | 17,72 | 115 | 9,85 | 99 | 9,99 | 45 | 4,65 |
| | Total exploité | 666 | 100,00 | 1168 | 100,00 | 991 | 100,00 | 967 | 100,00 |
| Type de contrat pour les parcelles en faire- valoir indirect | Location | 76 | 57,58 | 14 | 12,07 | 62 | 60,20 | 5 | 11,10 |
| | Prêt | 32 | 24,24 | 31 | 26,72 | 9 | 8,70 | 3 | 6,70 |
| | Gage | 3 | 2,27 | 6 | 5,17 | 0 | 0,00% | 0 | 0,00 |
| | Non renseigné | 7 | 5,30 | 64 | 55,17 | 28 | 27,20 | 37 | 82,20 |
| | Total faire-valoir indirect | 118 | 100,00 | 115 | 100,00 | 99 | 100,00 | 45 | 100,00 |

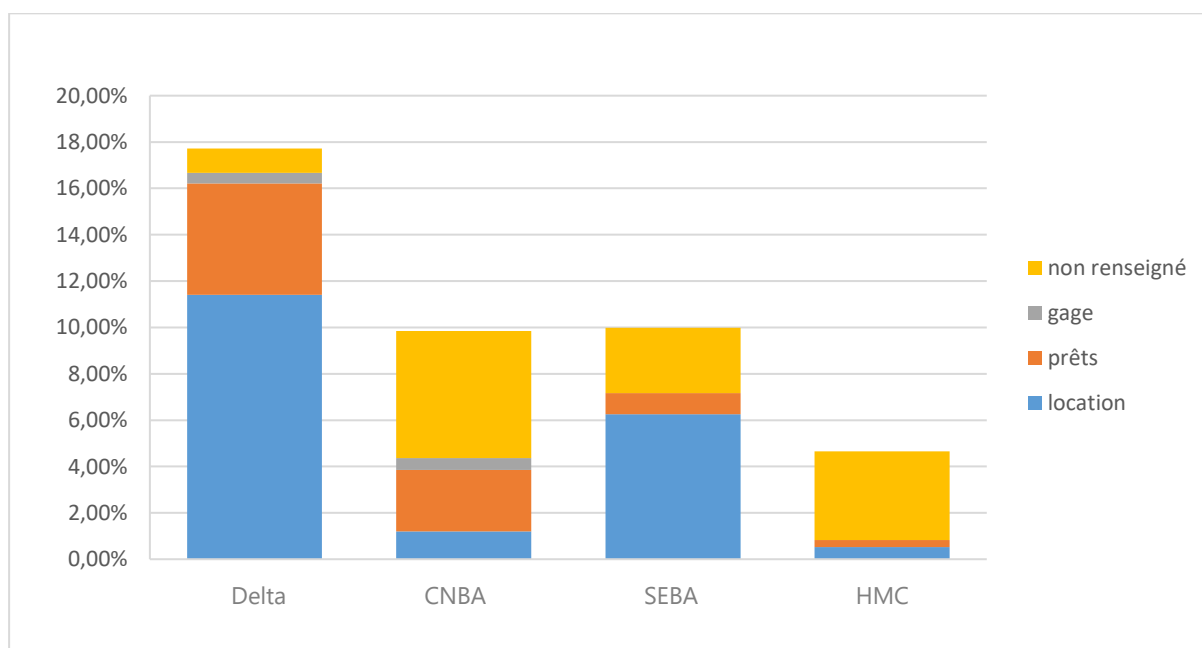
Recalculs des données enquête RuralStruc IPAR.

FIGURE 1 - STATUT FONCIER DES PARCELLES EXPLOITÉES (NOMBRE DE PARCELLES, PAR ZONE)



Recalculs des données enquête RuralStruc IPAR.

FIGURE 2 - PART RELATIVE DES DIFFÉRENTES FORMES DE FAIRE-VALOIR INDIRECT AU SEIN DES MODES D'ACCÈS AUX PARCELLES CULTIVÉES (PAR ZONE)



Recalculs des données enquête RuralStruc IPAR.

L'héritage reste de loin le principal mode d'accès, à l'exception du delta du fleuve Sénégal où les parcelles familiales non légalisées ne représente que 22 % des parcelles et, dans une moindre mesure,

le sud-est du bassin arachidier (SEBA), zone d'immigration (70 % des parcelles héritées non légalisées). Les achats non légalisés sont quasiment inexistantes : la quasi-totalité d'entre eux sont régularisés par une affectation (voir ci-dessous pour les mécanismes). Un biais méthodologique de l'enquête empêche de distinguer au sein des parcelles ayant reçu une affectation celles pour qui il s'agit de la légalisation de droits déjà détenus, par héritage ou achat, et les éventuelles attributions à un acteur qui ne détenait pas déjà la parcelle. C'est seulement dans ce dernier cas que l'affectation correspond réellement à un mode d'accès. L'enquête portant sur les exploitations familiales, on peut supposer que ces attributions sont négligeables, et que, parmi les parcelles bénéficiant d'une affectation, les régularisations d'achats sont majoritaires. Les achats sont négligeables dans le centre-nord du bassin arachidier (CNBA) et en haute et moyenne Casamance (HMC), un peu plus importants dans le sud-est du bassin arachidier, importantes (avec la limite méthodologique soulignée ci-dessus) dans le delta du fleuve Sénégal.

Le faire-valoir indirect a une incidence faible dans les zones pluviales (5 % des parcelles en haute et moyenne Casamance, un peu moins de 10 % dans le bassin arachidier), beaucoup plus forte dans le delta (près de 18 % des parcelles). Les arrangements les plus fréquents varient également (avec la limite d'un fort taux de non-réponse, en particulier en Casamance, qui limite la portée de ces chiffres). Le prêt reste important au centre-nord du bassin arachidier, la location domine dans les deux zones accueillant des « étrangers » (delta et SEBA).

LES EFFETS CONTRASTÉS DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL

On sait que la loi sur le domaine national (LDN) réserve les affectations aux « membres »¹⁵ des communautés rurales, sous réserve d'une exploitation directe ou par la main-d'œuvre familiale, ainsi qu'à leurs organisations, et qu'elle interdit toute transaction, marchande ou non (décret n° 64-573, art. 18 et 19 ; décret n° 72-1288, art. 3). Au regard des constats ci-dessus, il apparaît que cette interdiction est pour partie une fiction. Partout ou presque, il y a des prêts, qui sont des mécanismes d'ajustement indispensables. Dans de nombreuses régions, il existe des transactions marchandes temporaires, locations ou métayages, qui jouent un rôle important dans les dynamiques productives. En milieu péri-urbain, les ventes sont fréquentes pour l'habitat et plus rarement pour l'agriculture. Les dynamiques foncières et les processus de marchandisation sont influencés, mais pas déterminés, par le cadre légal et ce d'autant plus que ce cadre est en fort décalage par rapport aux pratiques, que la capacité de contrôle de l'État est limitée et qu'il est lui-même facteur de marchandisation.

L'interdiction de toute transaction sur le domaine national trouve son origine dans la conception autogestionnaire communautaire du socialisme africain portée par Mamadou Dia, autant que dans le retour aux traditions africaines mis en avant par Léopold Sédar Senghor (discours prononcé le 1er mai 1964 à l'occasion de la Journée de travail). Elle se heurte à la réalité des dynamiques des exploitations familiales, qui peuvent mobiliser de la main-d'œuvre externe et dont les besoins en terre évoluent avec le temps. Elle se heurte aussi au fait que les simples droits d'usage reconnus aux familles rurales sont perçus par celles-ci comme une négation de leurs droits historiques – ce qui a suscité et suscite encore un rejet dans les régions où les pouvoirs fonciers coutumiers demeurent forts. La LDN a permis (et ce n'est pas rien !) de faire disparaître (ou d'achever la disparition¹⁶) les redevances versées aux maîtres de terre, à quelques exceptions comme la moyenne vallée du Sénégal. Mais, comme le soulignait déjà

15. Qui est membre n'a jamais été défini. Ce qui autorise dans la pratique des affectations à des acteurs externes, résidant ou non dans la commune.

16. J.-C. Reverdy (1968 : 24 et 28) explique ainsi que, dans le Dieghem (entre Mbour et Fatick), les détenteurs du droit de hache avaient déjà largement cessé de payer les redevances aux *lamanes*, dès avant la LDN.

Débène (1986), elle n'a aboli ni l'aspiration à la propriété privée de la bourgeoisie urbaine, ni la revendication d'une propriété foncière familiale paysanne, consolidée par la fragmentation des groupes domestiques et des patrimoines fonciers, à l'échelle des concessions voire des ménages.

La loi sur le domaine national a eu pour effet de consolider une quasi-propriété des exploitants « maîtres de la hache » et parfois des simples détenteurs de droit de culture. Elle a aussi induit une réduction des prêts – en particulier de moyen terme – pour éviter qu'un emprunteur puisse se revendiquer exploitant et obtenir une affectation. Elle n'a que partiellement gelé le développement de la propriété privée : tout d'abord l'État peut immatriculer en son nom et octroyer des baux, c'est donc davantage une étatisation de l'accès à la propriété privée qu'une suppression que propose la LDN ; ensuite, la définition des communautés rurales comme collectivités locales, sur des territoires bien plus larges que les « cellules rurales de base » imaginées, ont politisé le foncier et permis l'émergence d'une élite rurale accumulant des terres (Le Roy, 1980) en échange de leur soutien au pouvoir en place ; et enfin, « *lors de l'adoption de la loi sur le domaine national, les occupants qui avaient mis en valeur la terre disposaient de deux ans pour faire constater leurs droits. Vingt ans plus tard, des milliers de dossiers sont toujours en instance. Avec un peu de savoir-faire et beaucoup d'entregent il s'avère possible de glisser dans la pile des dossiers une demande supplémentaire. Et d'acquérir la propriété du sol, vingt ans après que son gel en ait été décidé par l'État !* » (Debène, 1986 : 87).

Depuis le passage au libéralisme économique et plus encore depuis les années 2000, ces logiques se sont renforcées : les procédures qui étaient censées limiter l'extension de la propriété privée sont fréquemment détournées par l'administration foncière pour les mettre au service du développement sous contrôle de l'État de la propriété privée (Lavigne Delville et Diagne, 2023). À l'heure actuelle, la réalité du domaine national est loin de ce qu'il représentait en 1964.

Le corollaire de cette interdiction des transactions sur le domaine national est que, comme dans la législation coloniale, c'est l'immatriculation qui est le seul moyen légal de créer la propriété privée, et le titre foncier le seul statut juridique possible. Avec la LDN, l'immatriculation est réservée à l'État et, dans les zones de terroir, théoriquement seulement pour cause d'utilité publique, l'État pouvant ensuite octroyer des baux emphytéotiques à des acteurs privés et parfois leur vendre tout ou partie du terrain immatriculé. Le Sénégal demeure ainsi dans une logique de « création de la propriété par le haut » (Comby, 1998), par l'État (avec le pouvoir clientéliste que cela lui donne), et non pas « par le bas », au fil des évolutions sociales, des héritages, des transferts.

Les transactions foncières marchandes au sein des différents modes de transfert de droits fonciers

DIFFÉRENTS MARCHÉS FONCIERS ARTICULÉS, QUI NE SONT QU'UNE PARTIE DES TRANSFERTS DE DROITS FONCIERS

Notre panorama a permis de mettre en lumière plusieurs marchés fonciers différents (plusieurs ensembles de transactions foncières marchandes), qui ne portent pas sur les mêmes terres et/ou ne mettent pas en jeu les mêmes acteurs. Sur les terrains agricoles, deux grandes logiques peuvent exister, simultanément ou non : les logiques internes à l'agriculture familiale et la demande d'acteurs externes, urbains en général, demandeurs de terres pour investir leur épargne et/ou développer des activités productives. Le marché du faire-valoir indirect, essentiellement interne à l'agriculture familiale, apparaît largement plus développé que celui de l'achat-vente, qui n'existe pas dans certaines régions et, là où il existe, il est stimulé, quand ce n'est pas réservé, aux acheteurs externes dotés de moyens financiers.

Le marché de l'achat-vente de terres agricoles pour des acteurs externes repose à la fois sur des logiques productives (vergers, fermes, petit agrobusiness) et des logiques d'investissement d'épargne, voire de spéculation. En effet, il se centre dans les zones à fort enjeu (le delta du fleuve Sénégal, les périphéries urbaines plus ou moins lointaines) et, en péri-urbain, ces domaines sont tôt ou tard rattrapés par le front d'urbanisation, les « jardiniers du dimanche » pouvant alors lotir et vendre eux-mêmes leurs vergers. Ce marché peut induire un changement significatif du contrôle des terres, et une reconversion des agriculteurs, comme cela a été le cas de longue date en périphérie de Dakar. L'impact sur les moyens d'existence dépend des usages antérieurs et de la vitalité de l'agriculture familiale. L'expansion urbaine suscite un autre type de marché qui porte sur des parcelles de taille plus réduite, pour la construction, issues de terrains agricoles (« urbanisation par le bas », parcelle par parcelle, hors lotissement ou morcellement) ou par l'intermédiaire de lotissements ou de morcellements (il s'agit alors de lots d'habitation normés, au sein d'aménagements qui vont de la simple délimitation à la maison construite et raccordée aux services d'eau et d'électricité). Selon les cas, les ventes de terrains à construire répondent à une stratégie de reconversion hors d'une agriculture en crise, à une opportunité de revenus – les ruraux pouvant être « éblouis » par un montant qui leur semble énorme, mais qui ne compense pas la perte de moyens d'existence –, et/ou à des stratégies d'anticipation devant des risques de pertes de leurs terres du fait de projets étatiques ou privés soutenus par l'État.

Ces trois marchés (du faire-valoir indirect en agriculture, de l'achat-vente de terrains agricoles ou non aménagés, de terrains d'habitation, à construire ou construits)¹⁷ se combinent ou non, en fonction des contextes. Ils s'influencent mutuellement, au sens où une forte demande urbaine pour des terres agricoles réduit les terres disponibles pour le faire-valoir indirect et peut en durcir les conditions, et où, de la même façon, l'ampleur de la demande de terrain pour l'habitat fait subir une forte pression aux marchés fonciers pour l'agriculture. Ils sont reliés au sens où un propriétaire de verger ayant acheté auprès d'un villageois peut ensuite morceler et revendre en lots d'habitation.

Le fait de centrer l'analyse sur les transactions marchandes ne doit pas faire oublier que ces différents types de transferts marchands ne représentent cependant qu'une partie, d'importance variable, des modes d'accès à la terre pour les différents demandeurs :

- l'héritage demeure majoritaire en agriculture familiale, et aussi pour une part importante de la demande de terrain à bâtir des familles habitant les villages et les bourgs ;
- les prêts et autres arrangements non marchands de faire-valoir indirect continuent à jouer un rôle essentiel dans de nombreuses régions ;
- la conversion des sols pour l'habitat passent par des chemins variés, non marchands : immatriculation au nom de l'État puis bail à un promoteur¹⁸ ; arrangement entre propriétaires, communes et géomètres pour des morcellements ;
- l'accès aux lots d'habitation peut aussi passer par des voies non marchandes : attribution d'un terrain ou d'un lot en intrafamilial ; attribution par la mairie sur les lotissements.

Le tableau 5 propose une représentation d'ensemble, nécessairement schématique, de ces trois marchés et des acteurs qu'ils mettent en relation, au sein d'un panorama global des modes de transferts fonciers.

17. Il existe aussi sans doute un quatrième marché foncier, peu ou pas documenté à ma connaissance, qui porte sur les baux attribués par l'Etat : ceux-ci peuvent en effet être cédés par leur titulaire à d'autres entrepreneurs, par location ou peut-être vente du bail ; il peut aussi y avoir cession de droits de culture à des agriculteurs familiaux sous différents arrangements.

18. Bien que supposant une redevance annuelle, fixée en fonction de la valeur du terrain, les baux emphytéotiques accordés par l'État relèvent plus de la faveur ou des transferts organisés par la puissance publique que du marché. Voir tableau 2 dans Colin *et al.* (2022 : 72).

LES TRANSACTIONS FONCIERES ET MARCHES FONCIERS RURAUX ET PERI-URBAINS AU SENEGAL.
ESSAI D'ETAT DES LIEUX

TABEAU 5 - LES PRINCIPAUX MODES DE TRANSFERTS DE DROITS FONCIERS

| CÉDANTS | | PRENEURS | | | | | | |
|---|---|----------------------------------|---------------------------------|---|----------|-------------------------------------|---------------------------------|---|
| | | Producteurs agricoles | | Acteurs de la conversion des terres | | | Résidents | |
| | | Agriculteurs familiaux | Entrepreneurs agricoles | Promoteurs | Communes | Coopératives | État | Ménages du village |
| Cédants de terrains agricoles ou non aménagés | Détenteurs fonciers locaux | Prêts installation | Vente | Protocoles d'accord pour morcellements | | ? | Éviction avec indemnités | Vente de terrains à construire |
| | | Locations, métayages | | | | | | |
| | | Vente | | | | | | |
| | Propriétaires de vergers | Locations, métayage | Vente | Protocoles d'accord pour morcellements | | ? | Éviction avec indemnités | Vente de terrains à construire |
| État | | Gardiennage | | | | | | |
| | | | Bail agricole sur titre foncier | Bail pour habitat sur titre foncier | | Bail pour habitat sur titre foncier | | |
| Cédants de lots d'habitation | Propriétaires de lots d'habitation sur lotissement autorisé (promoteurs, coopératives, etc.) | | | | | | | Vente de lots à construire ou de maisons |
| | Détenteurs de lots d'habitation sur morcellement (propriétaires fonciers, géomètres, élus, agents communaux et de l'administration, etc. ; éventuellement acheteurs ou attributaires) | Occupation précaire, gardiennage | | | | | | Vente de lots à construire |
| | | | | | | | | (attribution de lots en intrafamilial par propriétaires fonciers) |
| | Communes | | Attribution par affectation | | | | | Attribution de lots à construire moyennant frais de bornage |
| Marché foncier pour l'agriculture faire-valoir indirect achat-vente | | | | Marché foncier des baux sur titre foncier | | | Transferts fonciers hors marché | |
| | | | | Marché des lots d'habitation | | | Dépossessions | |

Élaboration : Ph. Lavigne Delville.

LES MARCHÉS FONCIERS DU FAIRE-VALOIR INDIRECT EN AGRICULTURE

Sous réserve de recherches plus approfondies, les principaux arrangements marchands de faire-valoir indirect en agriculture pluviale correspondent bien aux cas classiques des locations et des contrats de partage/métayage. Les locations peuvent émerger du durcissement progressif des contreparties symboliques liées aux prêts, ou bien être liées à des cultures spécifiques (pastèque dans le bassin arachidier). Elles portent sur une saison ou une année, rarement plus, et ne concernent en général pas les arbres présents sur le champ. Le cédant se contente de mettre la terre à disposition et n'intervient pas dans la conduite de la culture. Les locations supposent une certaine capacité financière du locataire, qui doit préfinancer les intrants et aussi, lorsque le paiement se fait à l'avance, le montant de la location.

Les contrats à partage du produit (métayages) sont variés. Ils correspondent à des situations où le preneur n'a pas les moyens de préfinancer la culture, et/ou des situations de risque¹⁹ : celui-ci est en effet partagé dans ce type de contrat. Le format classique, comme le *rem peccem* (« tu cultives et on partage ») de la moyenne vallée du Sénégal, où le propriétaire met à disposition la terre et avance les semences contre la moitié de la récolte, se complexifie dans les systèmes de culture avec intrants, et plus encore avec irrigation (selon le type de moyen d'exhaure disponible). La répartition des coûts de production et des choix de conduite de la culture varient selon les cas²⁰, et les règles de partage également : déduction ou non des frais de culture avant partage, règles de partage, entre 1/4-3/4, 1/2-1/2 et 3/4-1/4.

Le *mbaye sëedo* dans les Niayes

Le *mbaye sëedo* consiste à confier une parcelle à un *surga* [ouvrier agricole saisonnier, littéralement « dépendant » en wolof]. Le patron prépare la pépinière, fait les semis (avance les semences) avant de recruter le *surga*. Ce dernier va à son arrivée préparer la parcelle (planchettes, rigoles) et réaliser les repiquages pour les cultures qui l'exigent, sinon le semis direct. Les frais de séjour du *surga* sont à la charge du patron (repas, thé). À la récolte, le *surga* se charge de la mise en marché avec un suivi du patron. Les consommations intermédiaires sont retirées du produit brut et la valeur ajoutée brute est partagée en deux parts égales.

(Fare, 2018 : 164).

Locations, métayage et même parfois ventes existent aussi dans les périmètres irrigués (Le Roy, 2006 ; Mathieu, 1991), avec une ampleur variable. Dans la moyenne vallée, M. Niasse (1991) avait relevé à la fin de années 1980 20 à 30 % des parcelles en métayage sur les périmètres irrigués villageois. À l'inverse, sur le périmètre de Pont Gendarme dans le delta, deux parcelles seulement sur 270 cultivées durant l'hivernage 1996-1997 et la contre-saison 1997 étaient en métayage, pour une quarantaine prêtées (Daré, 1999 : 102-103) : il n'y avait alors guère de pression sur la terre, de nombreuses parcelles n'étant pas cultivées. Là encore, le contenu des arrangements dépend de qui paie les intrants et les frais de pompage. La location peut concerner deux attributaires exploitants familiaux, dont l'un n'est pas en mesure de cultiver. Des arrangements originaux permettent aussi l'accès aux aménagements sur de grandes surfaces pour des entrepreneurs agricoles locaux qui ont fait fortune dans les activités

19. Voir (Colin, 2002a ; Lavigne Delville, Toulmin, Colin *et al*, 2001).

20. Voir le schéma des apports des deux parties dans un contrat de partage, dans droits délégués.

privatisées lors du désengagement de l'État et exploitent des surfaces considérables. Dans son étude sur Podor, X. Le Roy (2006) a ainsi identifié neuf entrepreneurs exploitant entre 160 et 230 ha de rizières.

Les « contrats d'association » entre GIE et entrepreneurs agricoles locaux dans le département de Podor

Les entrepreneurs agricoles exploitent des périmètres entiers ou de parties de périmètres, dont les GIE qui les gèrent, endettés, ne sont pas éligibles auprès du crédit agricole, avec des contrats annuels reconductibles, qualifiés de « contrats d'association ». *« Se substituant au crédit institutionnel, l'entrepreneur agricole joue le rôle de financier. En début de campagne, il fournit à crédit l'ensemble des intrants à un GIE, il réalise les opérations motorisées de préparation du sol et de récolte, livre le gasoil pour le pompage. En contrepartie, le GIE dont dépend le périmètre en question met à disposition du financier une partie de la surface du périmètre, l'autre partie étant mise en valeur par les membres du GIE, grâce aux prestations et aux avances d'intrants concédées par le financier. Dans les cas que nous avons pu détailler, la part que se réserve le financier va de 1/3, 1/2, 2/3, voire 9/10^e. Cette proportion dépend tout d'abord si le contrat prévoit ou non une remise en état sommaire initiale du périmètre par le financier, et si le groupe motopompe est fourni par le GIE ou par le financier. Compte tenu de l'accroissement du nombre d'organisations paysannes endettées, la part du financier tend à s'accroître, les contrats les plus récents lui étant plus favorables que les anciens ».*

(Le Roy, 2006 : 8).

Moins connus, des contrats de partage de l'investissement existent aussi dans la région de Podor²¹. Dans un cas identifié, les propriétaires mettent des terres à disposition d'un investisseur qui aménage le terrain, l'équipe en canaux et motopompe. Les terres aménagées sont partagées entre les deux, chacun faisant ses choix de culture et gérant ses charges selon des modalités spécifiques. Ce type d'accord se fonde sur un contrat écrit, pour cinq à dix ans, voire quinze ans. De tels contrats sont des innovations institutionnelles offrant des réponses originales à une double contrainte : celle de l'accès à la terre des investisseurs, dans une zone où le contrôle foncier coutumier demeure fort, celle du financement des aménagements pour les paysans.

Des recherches approfondies mettraient sans doute en évidence de nombreuses autres innovations contractuelles de ce type²².

LES ACHATS-VENTE

Les achats-ventes existent parfois de longue date ou peuvent être d'apparition récente. Dans la commune de Ndiébène Gandiole²³, c'est l'influence de Saint-Louis et la demande de terrains d'habitation qui les ont suscitées, mais elles se sont vite développées pour les terrains agricoles, entre paysans, du fait de la salinisation des terres qui a rendu incultivables celles des villages les plus proches de la mer ;

21. Recherches en cours à l'IPAR.

22. Voir Edja (2000), pour le Sud Bénin où huit arrangements différents ont été identifiés.

23. Entretiens lors de la session de formation à l'enquête de terrain, dans le cadre de l'école-chercheurs.

les agriculteurs ont donc dû aller négocier des terres dans les villages voisins, et parfois beaucoup plus loin, jusqu'au Fuuta Toro. Cette marchandisation rapide n'a semble-t-il suscité aucune réticence.

Si des formes intermédiaires ont pu exister (ventes remboursables, mises en gage), et sous réserves d'études plus approfondies, les ventes sont aujourd'hui largement, sinon exclusivement, des ventes complètes, où toutes les composantes du faisceau de droits sont transférées au preneur. Le cédant renonce donc à tous les droits. Bien plus, lorsque la parcelle était familiale, les ayants droit familiaux disposaient de certains droits qui sont aussi perdus du fait qu'ils ne sont pas partie prenante de la transaction (ce qui pose la question de la négociation de la décision de vendre, en intrafamilial) : devenant propriété privée de l'acheteur, la parcelle change de statut. L'enjeu de la décision de vendre n'est donc pas le même selon que la parcelle est une propriété individuelle ou le bien collectif d'un groupe familial, la question de la répartition de l'argent tiré de la vente se posant dans ce second cas, avec des risques de conflits en cas de sentiment d'injustice. Lorsque le terrain est un patrimoine familial élargi, les familles peuvent négocier en interne les réajustements des droits des différents membres au sein des terres restantes (Diongue, 2020). Le fait que le principe de partage des terres à l'héritage s'étende contribue aussi à alimenter le marché : soit qu'un héritier, n'habitant pas sur place, décide de vendre, soit que la terre étant jugée trop petite pour être partagée, les héritiers décident de la vendre et de se partager le produit de la vente. Il y a donc des articulations fortes entre enjeux intrafamiliaux et marché de l'achat-vente.

Les décisions de vendre ont des motifs variés selon les contextes, et combinent contraintes et opportunités dans des proportions variables selon les régions et les acteurs :

- besoin urgent d'argent pour faire face à un problème de santé ou au coût de cérémonies ;
- opportunité liée à une offre monétaire qui semble alléchante (avec de fréquentes déceptions quelques années plus tard, lorsque l'argent a été dépensé et que le prix des terrains a explosé) ;
- besoin de financer des investissements, dans l'agriculture ou hors agriculture ;
- anticipation face au risque de voir ses terres appropriées par d'autres ou prises par l'État, sans indemnité ou avec des indemnités dérisoires ;
- conflit entre héritiers.

En milieu péri-urbain, il est souvent difficile de distinguer entre ces causes, le risque de perte pouvant cacher un effet d'aubaine non assumé. Le risque de perdre ses droits est néanmoins tout à fait réel dans de nombreux cas, qu'un promoteur privé arrive en affirmant avoir un titre foncier ou un bail obtenu auprès de l'État, ou que l'État mène une procédure légale d'éviction, les indemnités sur le domaine national étant légalement limitées aux impenses (contrairement aux terrains objets de titres fonciers), dérisoires par rapport à la valeur marchande des terrains concernés.

Les acheteurs peuvent être des agriculteurs, de la zone ou venus d'ailleurs, qui cherchent à devenir propriétaires des terrains qu'ils exploitent, ou des urbains (fonctionnaires, migrants, commerçants, hommes du pouvoir) investissant dans des vergers ou des poulaillers, de façon plus ou moins productive selon que leur objectif premier est le placement d'épargne ou l'activité agricole. Ce sont aussi des ménages de la ville ou de sa banlieue qui cherchent à devenir propriétaires en périphérie urbaine, soit pour sortir de la location, soit pour s'autonomiser de la maison familiale (Ndiaye, 2023). Selon les cas et leurs moyens, ils cherchent des terrains non lotis, non aménagés, peu chers, et acceptent des conditions de vie difficiles (isolement, pas de raccordement à l'eau potable et à l'électricité, faiblesse des transports, de l'offre de services à proximité), ou bien un lot dans des morcellements ou des lotissements aménagés sommairement, sans accès aux services, ou encore un lot dans un lotissement raccordé aux services, voire une maison déjà construite dans une cité de standing pour les classes moyennes supérieures.

Certaines coopératives d'habitat sont elles-mêmes acheteuses de terres, et vont ensuite solliciter un promoteur pour lotir et construire sur le terrain ainsi acquis.

La recherche de logements abordables, ou au contraire confortables d'une part, et l'absence de placements sûrs et rémunérateurs pour l'épargne des classes moyennes et supérieures urbaines, d'autre part, sont deux puissants moteurs du marché foncier péri-urbain, qui s'auto-alimentent par l'envolée des prix.

NÉGOCIATION ET FORMALISATION DES CONTRATS

Les modalités de négociation et de formalisation des contrats varient fortement selon les types de marchés. En faire-valoir indirect, les arrangements contiennent des clauses conventionnelles (c'est-à-dire prédéfinies, qui s'imposent aux parties, Colin, 2002a) qui définissent les grandes lignes de l'accord. La négociation est le plus souvent bilatérale, il n'y a ni officialisation (devant des témoins ou des autorités), ni recours à l'écrit. Ce type de contrat est globalement peu conflictuel. La réduction de la durée des prêts a été la façon de répondre au risque d'accaparement de la parcelle par le preneur.

Les choses sont très différentes pour les achats-ventes. Pour les terres disposant d'un titre foncier, le contrat de vente se fait normalement devant notaire, le changement de propriétaire étant ensuite inscrit sur le titre foncier. Mais la majorité des ventes en milieu rural et péri-urbain porte sur des terres du domaine national ou sur des lots d'habitation dans des lotissements dont le statut juridique varie selon qu'ils sont autorisés ou non. Dans les ventes sur des terrains du domaine national, le recours à l'écrit est quasi-systématique²⁴.

Avec des variantes selon les régions, les étapes sont globalement les suivantes²⁵ :

- négociation et accord sur le prix, en bilatéral ou par l'intermédiaire d'un courtier (voire d'une agence immobilière pour l'habitat, Thioub, 2023). Dès lors que le marché foncier est actif, des intermédiaires ou courtiers se chargent en effet de faire se rencontrer l'offre et la demande et jouent un rôle d'accompagnement des transactions, parfois de sécurisation (en vérifiant le droit de vendre, en aidant l'acheteur dans les démarches d'affectation) ;
- établissement du contrat chez le chef de village, moyennant paiement à ce dernier. Le contrat est souvent intitulé « cession de peines et soins » et non pas « contrat de vente » pour dissimuler qu'il s'agit d'une vente. La cession des investissements réalisés (appelés « impenses », ou « peines et soins ») est en effet tolérée ;
- demande d'affectation par l'acheteur, sur la base de ce contrat (qui selon les cas est joint au dossier ou seulement montré pour éviter d'avoir des traces de la vente), éventuellement avec l'appui du vendeur et plus souvent du courtier, qui connaît les acteurs de la commune. Si la parcelle avait fait l'objet d'une affectation au vendeur, celui-ci demande au préalable une désaffectation, ce qui permet de rendre officiellement la parcelle disponible ;
- procédure normale d'étude de la demande, puis établissement d'une affectation au nom de l'acheteur, paiement des taxes au niveau du service fiscal, approbation par le sous-préfet.

24. Sur le recours à l'écrit dans les transactions foncières, voir Lavigne Delville (2002).

25. Voir Tall (2009 : 159-196) pour une description des modalités des ventes de terrains en milieu urbain.

L'affectation du terrain à l'acheteur, sur base du contrat de peines et soins, permet de légaliser le fait que ce dernier détient bien des droits dessus, officiellement les simples droits d'usage prévus par la Loi sur le domaine national, en pratique une propriété privée.

La procédure d'affectation est donc utilisée pour légaliser des transactions qui sont formellement illégales (toute transaction étant interdite sur le domaine national), en utilisant le fait que la « cession des peines et soins » est légitime (Ka, 2017). L'affectation concerne dans ce cas le plus souvent un acheteur externe à la commune, qui n'a donc en théorie pas le droit d'être affectataire (clause en pratique complètement obsolète, mais réaffirmée par le décret 2020-2307²⁶) et qui – dans le cas d'achats pour l'agriculture – n'exploitera pas le terrain directement avec la seule aide de sa famille. Le recours à la procédure d'affectation dans ce cas est donc doublement juridiquement discutable du point de vue d'une lecture stricte de la loi sur le domaine national. Mais l'administration encaisse les taxes et contribue donc à cette légalisation de transactions illégales. Chargés du contrôle de légalité, les sous-préfets ferment les yeux. Ces mécanismes sont ainsi largement institutionnalisés à défaut d'être officiels. Ils font partie des « normes pratiques » (Olivier de Sardan, 2010) de la gouvernance foncière, c'est-à-dire des pratiques qui ne sont pas officielles, mais sont répandues et reconnues comme légitimes.

Spécifiques au Sénégal, ces mécanismes relèvent des dispositifs de formalisation « endogène » (Mathieu, 1999), « informelle » (André, 1999) ou « semi-formelle » (Lavigne Delville, Colin, Ka *et al*, 2017 : 132 ss) que l'on retrouve ailleurs en Afrique et qui sont des réponses pragmatiques, « à l'ombre du droit » (Hesseling, 1992), au problème de l'officialisation et de la sécurisation d'achats de terre considérés comme légitimes, normaux (y compris par les agents de l'État), mais qui sont formellement illégaux. Mais deux différences importantes sont à noter par rapport aux pays voisins où le contrat de vente – sous seing privé ou « affirmé » par la commune comme au Bénin – matérialise la transaction : le contrat porte souvent en apparence sur les seules « impenses » pour préserver l'image d'une non-vente ; et la procédure se double le plus souvent d'une demande d'affectation du terrain en faveur du nouveau propriétaire.

Loin de rester de l'ordre des solutions locales, ces procédures mobilisent des agents de l'État et des élus communaux. Ils suivent des procédures relativement normées mais ne jouent pourtant qu'en partie ce rôle de sécurisation : ils n'empêchent pas les doubles ventes, ni les réaffectations ; ils ne garantissent pas que le cédant a bien le droit de vendre. Apposant sa signature en dehors d'un cadre défini, le chef de village n'engage pas sa responsabilité en signant un contrat de peines et soins. Les demandes d'affectation ne comportent pas toujours un plan précis du terrain. La commune elle-même n'applique pas toujours de façon rigoureuse la procédure (qui prévoit une visite sur le terrain de la commission domaniale) et ne dispose sauf exception pas de système fiable d'archivage et de cartographie lui permettant de savoir où est la parcelle demandée, si elle est bien dans les zones prévues par le plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS) quand il existe, et si elle n'est pas déjà affectée ou objet d'un titre foncier. Les doubles affectations sont ainsi fréquentes.

Entre enjeux d'économie politique du foncier et manque d'outils, la gouvernance foncière communale est loin de la transparence et de la rigueur qui serait nécessaire. En n'ayant pas doté les communes des outils prévus par la LDN, en n'ayant pas défini de façon claire les procédures à suivre pour une affectation²⁷, en ne mettant pas à disposition des communes l'état actualisé des titres fonciers sur leur

26. Modifiant le décret de 1972 sur l'affectation, ce décret prévoit que « l'affectation est prononcée en faveur d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales membres de la commune », le terme de « membre de la commune » n'ayant pas grand sens et signifiant sans doute « résident ».

27. Le manuel produit par le ministère des Collectivités locales (PACR VFS, 2012) date de 2012 et a été réalisé par un projet, le PACR, qui intervenait dans la vallée. La plupart des communes n'en disposent pas.

territoire, l'État porte historiquement une claire responsabilité dans le développement de ces procédures semi-formelles et dans le flou qui les entoure, le laisser-faire correspondant au mieux à une stratégie pragmatique de « transition ménagée » (Mathieu, 1991 ; Seck, 1981)²⁸. L'État délègue en pratique aux élus le pouvoir et la responsabilité de gérer les tensions entre volonté de maintien des régulations coutumières et pressions à la marchandisation en faveur d'acteurs externes, tout en leur offrant l'opportunité de bénéficier de ce pouvoir (Lavigne Delville, Diongue et Faye Diouf, 2023), sinon à une logique de « promotion de confusion » (Piermay, 1987).

Face à ces pratiques et à ces manques d'outils, des projets de développement successifs ont tenté, dans le delta du fleuve Sénégal et plus récemment dans la moyenne vallée, d'appuyer les communes dans la mise en place de bureaux fonciers dotés d'outils et de procédures. L'appropriation de ces outils et procédures au sein des services communaux est limitée (Ndiaye, 2022), du fait de la difficulté à maintenir les agents fonciers sur budget communal en fin de projet, mais surtout en raison des enjeux politiques du foncier²⁹. La documentation et les outils ne sont de plus pas toujours remis aux communes en fin de projet, confinant la mémoire foncière dans les ordinateurs des agents de projet. L'impact de ces projets sur la gouvernance foncière communale est donc limité. De façon autonome, d'autres communes, en péri-urbain, ont mis en place leurs propres outils et systèmes d'information foncière afin de mieux maîtriser leur territoire et la situation foncière. « Bricolés », ces outils sont plus à usage de l'équipe communale que destinés à une information ouverte et transparente³⁰.

28. L'impact des mesures récentes comme la numérotation unique des parcelles (NICAD) reste à évaluer.

29. Les élus sont en effet des acteurs importants du jeu foncier. Ils sont fréquemment eux-mêmes intermédiaires fonciers, quand ce ne sont pas des courtiers qui sont élus, comme à Sangalkam. Les agents des services techniques tirent aussi leur épingle du jeu.

30. Voir Lavigne Delville, Diongue et Faye Diouf (2023) pour un état des lieux.

Conclusion

Connaître, reconnaître et réguler ? Pour des recherches qualitatives et quantitatives approfondies, préalables à un débat public informé

Cet essai d'état des lieux a montré que :

- la marchandisation des terres au Sénégal est ancienne dans certaines régions, mais absente ou rare dans d'autres ;
- les dynamiques du faire-valoir indirect et celles de l'achat-vente sont très différentes ;
- là où les conditions de leur émergence sont réunies, l'interdiction formelle des transactions sur le domaine national ne les empêche pas d'exister, parce qu'elles répondent à des enjeux pour certains acteurs : ajustement des dotations foncières pour les transactions en zones agricoles, contraintes de crédit pour l'investissement dans les aménagements, accès au terrain à bâtir, investissement d'épargne pour le marché foncier péri-urbain, etc. ;
- cette existence est connue de tous, y compris de l'État, qui maintient la fiction de l'absence de marché, et des communes qui utilisent la procédure d'affectation pour légaliser des achats pourtant illégaux ;
- le « marché gris » de l'achat-vente fonctionne largement au détriment des ruraux, et est parfois générateur d'insécurité, de conflits et de spoliations, en particulier en milieu péri-urbain ;
- l'absence de régulation officielle de ces marchés aboutit à une situation où les règles les concernant sont « fabriquées » par les acteurs eux-mêmes et peuvent être différentes d'une commune à l'autre, ce qui n'est pas de nature à renforcer la prévisibilité et la sécurité juridique de ces transactions.

Les transactions foncières – et parmi elles certaines transactions marchandes, en fonction des contextes – font ainsi partie intégrante du « droit foncier local » (Le Roy, 1980) qui émerge par transformation des règles coutumières, et est mis en œuvre par des organisations formelles, dans un cadre global défini par l'État, mais en marge des règles officielles et parfois en opposition avec elles.

Ces constats ont des incidences fortes pour le débat sur les politiques foncières, avec des questions différentes pour les transferts temporaires et définitifs³¹.

- Dès lors que les différentes transactions de faire-valoir indirect en agriculture (prêts, locations, métayages) jouent un rôle productif important, permettent des ajustements souples et peu conflictuels dans les dotations foncières, et résolvent des contraintes de travail ou de capital, est-il justifié de maintenir leur interdiction sur le domaine national. Ne faut-il pas les reconnaître ? Si oui, lesquelles et comment ? Des régulations sont-elles nécessaires et sur quels aspects problématiques ?
- Dès lors qu'un « marché gris » de l'achat-vente existe malgré l'interdiction, avec des effets négatifs de cette « semi-formalité », faut-il conserver et réaffirmer l'interdiction formelle des ventes ? Les ventes sont-elles seulement le fruit de la contrainte ou bien ne sont-elles pas désormais considérées comme normales, dans une partie au moins du monde rural ? Les effets négatifs en termes de concentration foncière, de perte de moyens d'existence pour les ruraux sont-ils aggravés ou limités par ce caractère « semi-formel » ? Le risque juridique décourage-t-il vraiment les acquéreurs externes ? Peut-on lutter contre les causes qui contraignent les acteurs ruraux à s'engager dans des transactions malgré eux, en particulier les ventes de détresse ? Comment ? Et quelles formes de transferts des droits pourraient s'y substituer, sachant que ni les communes ni l'État ne peuvent prétendre à des interventions équitables sur le foncier ? Maintenir l'interdiction des ventes sans être capable de la faire respecter ne risque-t-il d'entériner le marché gris actuel et avec lui les conflits et abus de pouvoir qu'il favorise ?

Poser ces questions ne signifie pas promouvoir les marchés fonciers comme solution, mais prendre acte qu'ils existent dans certaines régions, et que l'interdiction de toute transaction par la loi sur le domaine national est largement fictive et a aussi des effets pervers.

En somme, trois questions fondamentales se posent : tout d'abord (1) « est-il aujourd'hui justifié d'interdire tout ou partie des transactions marchandes existantes ? ». Si la réponse est positive, alors (2) « comment réellement prohiber celles qui sont rejetées ? ». Si elle est négative, alors (3) « quelles règles, quels contrôles, quels dispositifs mettre en œuvre pour les réguler et faire en sorte que les transactions favorisent un intérêt général » ? Les réponses à ces questions peuvent légitimement varier selon les acteurs et leurs préférences, mais aussi selon les contextes et les types de marchés (terres agricoles, terrains à bâtir, etc.). Un débat informé, fondé sur des analyses plus complètes, est nécessaire pour tenter de construire un consensus politique.

Si la réponse à la première question est positive, se pose la question de la possibilité concrète de mettre en œuvre les mesures souhaitées, vu que leur interdiction légale n'a pas empêché leur développement, en tous cas dans certains contextes, voire même encourage la confusion. Et celle des avantages et des risques liés aux différents arbitrages possibles. La situation actuelle est en effet marquée par la contradiction entre l'interdiction légale de toute transaction et des marchés fonciers d'ampleur très variable, parfois très dynamiques, non régulés, et souvent très déséquilibrés. En particulier, le relatif tabou autour de l'existence de ventes formellement illégales mais en pratique légalisées par l'instrumentalisation du cadre légal, dans un contexte de forte spéculation foncière, peut être considéré comme entérinant ces asymétries et entretenant la spéculation.

31. La question se pose de façon très différente pour les contrats agraires entre paysans, pour les transferts de droits entre paysans et entrepreneurs agricoles, petits ou gros, pour le marché foncier des terres à bâtir en milieu péri-urbain. Les enjeux sont différents, les rapports de force aussi.

Si la réponse est négative à la seconde question, l'enjeu en termes de politique foncière n'est-il pas plutôt de prendre acte de l'existence de cette diversité de transactions marchandes et des rôles qu'elles jouent, pour mieux les réguler. Cela ne signifie pas faire une confiance aveugle en une illusoire autorégulation du marché foncier dans des contextes de fortes asymétries entre acteurs, encore moins le promouvoir là où il n'existe pas et où les acteurs locaux n'en veulent pas. C'est simplement déplacer le débat d'une interdiction peu efficace vers la question de la régulation : qu'est-ce qui est réellement problématique dans les dynamiques actuelles des différents marchés fonciers et comment y remédier ? Comment éviter – ou tout au moins réduire – les conflits et les spoliations liées aux carences de l'encadrement des achats-ventes ? Comment empêcher – ou tout au moins limiter – les ventes non souhaitées et leurs effets négatifs du marché en termes d'équité ?

Les options sont multiples. Les transactions foncières portant sur des droits sur la terre et non sur la terre elle-même, elles ne supposent pas que la terre soit objet de propriété privée. Une gamme d'instruments, directs (qui définissent ce qui est autorisé et à quelles conditions, ce qui est prohibé) et indirects (qui modifient les intérêts et les capacités de négociation des acteurs), permettent de réguler les marchés fonciers. On peut reconnaître une propriété foncière paysanne constituée « par le bas », non titrée, avec ou sans droit de vendre, en consolidant les droits octroyés par une affectation ; il peut exister des marchés de droit d'usage, sans propriété privée ; certaines transactions peuvent être interdites, sur certains espaces ou pour certains acteurs ; les procédures de vente peuvent être différentes selon que la parcelle est une propriété individuelle ou familiale, la décision devant être collective dans le second cas ; la vente complète peut être réservée aux terrains à construire ; on peut organiser des contrats de location de moyenne durée payables à l'avance pour permettre aux propriétaires fonciers de faire face à des besoins urgents sans être obligés de vendre. En outre, des instruments indirects peuvent offrir des alternatives à la vente (par exemple à travers un accès au crédit permettant de faire face aux besoins urgents) et permettre de rééquilibrer les rapports entre acteurs dans les transactions. En particulier, trois points sont ici importants :

- les dispositifs de régulation sont au service d'objectifs politiques, pour favoriser une certaine répartition des droits sur la terre entre les acteurs ;
- toute régulation s'oppose à des intérêts constitués et suppose une volonté politique et la construction de coalitions d'acteurs qui la portent et la mettent en œuvre ;
- l'effectivité des mesures de régulation est un enjeu clé, ce qui suppose un fort portage politique, mais aussi une attention forte portée aux conditions institutionnelles et politiques de cette effectivité, et à la pertinence pratique des règles et des dispositifs institutionnels mis en place, avec une capacité à les ajuster.

Les grilles d'analyse sur la régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest permettent d'ouvrir des pistes de réflexion, à ancrer dans les contextes spécifiques – tant socio-économiques qu'institutionnels – du Sénégal³². Mais une telle réflexion suppose que les acteurs des politiques foncières partagent une connaissance suffisante de la réalité de ces transactions et de ces marchés fonciers. Le travail mené dans le cadre de l'école-chercheurs et cet essai d'état de lieux ne font qu'ouvrir le chantier.

32. Voir Lavigne Delville, Colin, Ka *et al.* (2017 : 153 ss) et la fiche pédagogique (Merlet, 2024).

En tout état de cause, des recherches approfondies sont nécessaires, tant qualitatives que quantitatives, dans différentes régions du pays, pour mieux comprendre, dans leurs variétés régionales :

- les trajectoires diversifiées de la marchandisation comme de la non-marchandisation des terres, et leurs causes ;
- l'ampleur des transactions marchandes dans les modes actuels d'accès à la terre et celle de la concentration foncière ;
- les arrangements et leurs dynamiques ;
- leurs effets en termes d'équité, d'efficience et de souveraineté alimentaire ;
- les pratiques de formalisation et de gestion de l'information foncière ;
- les tentatives de contrôle et de régulation des transactions, à différentes échelles, et leur bilan ;
- les conflits et les modes de résolution.

Pour jouer leur double rôle de production de connaissances scientifiques rigoureuses et d'information du débat public, ces recherches devront s'appuyer sur l'état des savoirs, en particulier en termes conceptuels et méthodologiques, et dépasser les études rapides ne faisant que survoler des réalités complexes.

Bibliographie

- André, C., 1999, "Pratiques foncières et « formalisation informelle » des transactions (nord-ouest du Rwanda)", in Lavigne Delville, P. et Mathieu, P., ed., *Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, Paris, Gret/UCL, p. 202-213.
- Audouin, S. et Gonin, A., 2014, "L'anacarde : produit de la globalisation, moteur de la territorialisation, l'exemple du sud du Burkina Faso", *EchoGéo* n° 29.
- Bagnoud, D. L., 2018, "La face inappropriable de la Terre : une autre façon d'instituer le rapport au sol et aux choses (Afrique de l'Ouest)", *Revue juridique de l'environnement* n° 1, p. 43-54.
- Bellot, J.-M., 1988, *Gestion du pouvoir dans les communautés rurales au Sénégal*, IREP Développement, Centre de recherche sur la coopération.
- Boudillon, A., 1911, *La question foncière et l'organisation du livre foncier en Afrique occidentale française*, Paris, Augustin Chalamel (réimp Hachette livre/BNF).
- Chauveau, J.-P., 2006, "Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et «étrangers». Évolutions et enjeux actuels de la relation de tutorat", in Chauveau, J.-P., Colin, J.-P., Jacob, J.-P., et al, ed., *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali)*, Londres, IIED, p. 16-29.
- Chauveau, J.-P. et Colin, J.-P., 2010, "Customary transfers and land sales in Côte d'Ivoire: revisiting the embeddedness issue", *Africa*, vol 80 n° 1, p. 81-103.
- Chimhowu, A. et Woodhouse, P., 2005, Vernacular land markets and the changing face of customary land tenure in Africa, *Forum for Development Studies*, Taylor & Francis, pp. 385-414.
- Chimhowu, A. et Woodhouse, P., 2006, "Customary vs Private Property Rights? Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa", *Journal of Agrarian Change*, vol 6 n° 3, p. 385-414, 10.1111/j.1471-0366.2006.00125.x,
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=sih&AN=20907978&site=ehost-live>.
- CNCR, 2004, *Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexions des ruraux sur la réforme foncière*, rapport de recherche, Dakar, Conseil national de concertation et de coopération des ruraux.
- CNCR, 2012, *Les propositions paysannes pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal*, rapport de recherche, Dakar, CNCR/Fondation Rosa Luxembourg/IPAR, 35 p.
- Colin, J.-P., 1995, "De Turgot à la nouvelle économie institutionnelle. Brève revue des théories économiques du métayage", *Économie rurale* n° 228, p. 28-34. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1995_num_228_1_4743.
- Colin, J.-P., 2002a, "Contrats agraires ou conventions agraires?", *Économie rurale*, vol 272 n° 1, p. 57-73.

- Colin, J.-P., 2002b, *Éléments de méthode pour une recherche empirique compréhensive sur les contrats agraires*, rapport de recherche, Document de travail de l'UR REFO n° 5, Montpellier, IRD/UR REFO.
- Colin, J.-P., 2004, "Lorsque le Far East n'était pas le Far West. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien «no man's land» de basse Côte d'Ivoire", *Autrepart*, vol 30, p. 45-62.
- Colin, J.-P., 2013, "Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective", *Land Use Policy*, vol 31, p. 430-440, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.08.006>, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837712001482>.
- Colin, J.-P., 2017, *Émergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne. Un état des lieux sélectif*, rapport de recherche, Cahiers du Pôle foncier, Dakar/Montpellier, IPAR/IRD, 121 p.
- Colin, J.-P., 2021, "La marchandisation de l'accès à la terre dans des contextes ruraux ouest-africains", *Le Mouvement Social*, vol 2021/4 n° 277, p. 117-132.
- Colin, J.-P. et Bouquet, E., 2001, "Le métayage comme partenariat. L'arrangement a médias dans la Sierra Madré orientale", *Économie rurale*, vol 261 n° 1, p. 77-92.
- Colin, J.-P. et Bouquet, E., 2022, "Les marchés fonciers. Dynamiques, efficience, équité", in Colin, J.-P., Lavigne Delville, P. et Léonard, E., ed., *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions, p. 471-540.
- Colin, J.-P., Bouquet, E. et Le Meur, P.-Y., 2022, "Conduire des recherches ancrées dans le terrain. Enjeux et options méthodologiques", in Colin, J.-P., Lavigne Delville, P. et Léonard, E., ed., *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions, p. 317-395.
- Colin, J.-P., Lavigne Delville, P. et Jacob, J.-P., 2022, "Le foncier rural. Droits, accès, acteurs et institutions", in Colin, J.-P., Lavigne Delville, P. et Léonard, E., ed., *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions, p. 43-92.
- Colin, J.-P. et Rangé, C., 2022, "Les dimensions intrafamiliales du rapport à la terre", in Colin, J.-P., Lavigne Delville, P. et Léonard, E., ed., *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions, p. 93-176.
- Comby, J., 1998, "La gestation de la propriété ", in Lavigne Delville, P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française p. 692-707.
- CRAFS, 2016, *Document de position du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier sur la réforme foncière au Sénégal*, rapport de recherche, Dakar, CRAFS, 8 p.
- CRAFS, 2022, *Pour une gouvernance foncière apaisée et profitable à tous et à toutes, le CRAFS favorable à une réforme de la loi sur le domaine national tout en maintenant son esprit*. Communiqué du 20 janvier 2022, rapport de recherche, Dakar, CNCR, 3 p.
- Daré, W. s., 1999, *Nature du rapport entre l'État et le local. Vers une réappropriation du foncier par les systèmes coutumiers dans les aménagements hydro-agricoles sahéliens : cas de la vallée du fleuve Sénégal*, DEA Mémoire, EHESS, Paris, 122 p.
- Debène, M., 1986, "Un seul droit pour deux rêves", *Revue internationale de droit comparé*, vol 38 n° 1, p. 77-94.

- Diagne, M., 1990, "Sur le phénomène des «jardins du dimanche» dans l'agglomération dakaroise", in Le Bris, É. et Giannitrapani, H., ed., *Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne*, Paris, Orstom, p. 219-226.
- Diongue, M., 2020, "Gestion des propriétés lignagères et stratégies d'appropriation à la périphérie de Dakar : le cas de Kounoune dans la commune de Bambilor (Sénégal)", in Bertrand, M., ed., *Une Afrique des convoitises foncières. Regards croisés depuis le Mali*, Toulouse, Presses Universitaires du Midi, p. 231-248.
- Diop, A. B., 1995, *La communauté lebu face aux développement de la politique coloniale: la question des terrains de Dakar (1887-1958)*, doctorat, Université Cheikh Anta Diop, Dakar
- Edja, H., 2000, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le sud du Bénin*, rapport de recherche, Paris/Londres, GRET/IIED, 99 p.
- Fare, Y., 2018, *Origine et transformation d'un système agraire au Sénégal. La zone des Niayes*, École doctorale ABIES, AgroParisTech, Paris, 393 p.
- Faye, E. H., Seck, S. M., Ba, A., et al, 2022, *Zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal. Caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques*, rapport de recherche, Regards sur le foncier n° 12, Paris, Comité technique Foncier et développement, 103 p.
- Faye, J., Ba, C. O., Dieye, P. N., et al, 2007, *Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950-2006). Résumé*, rapport de recherche, Rapport première phase RuralStruc, Dakar, IPAR/Banque Mondiale/ASPRODEB.
- Galvan, D., 1997, "The Market Meets Sacred Fire: Land Pawning as Institutional Syncretism in Inter-War Senegal", *African Economic History* n° 25, p. 9-41, 10.2307/3601877, <http://www.jstor.org/stable/3601877>.
- Gasconi, A., 1884, *La propriété au Sénégal*, Paris, Imprimerie du Moniteur des colonies (réimp Hachette livre/BNF).
- Gueye, C. et Tall, S. M., 2003, "Mutations foncières urbaines et décentralisation au Sénégal : quelles articulations ?", in Totté, M., Dahou, T. et Billaz, R., ed., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris/Dakar, Karthala/Cota/Enda-Graf, p. 103-121.
- Guigou, B., Lericollais, A. et Pontié, G., 1997, "La gestion foncière en pays sereer siin (Sénégal)", in Blanc-Pamard, C. et Cambrézy, L., ed., *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, Paris ORSTOM, p. 183-224.
- Hesseling, G. S., 1992, *Pratiques foncières à l'ombre du droit : l'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, Leiden, African Studies Centre.
- Ka, I., 2017, *Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux et les outils de régulation en Afrique de l'ouest : Note récapitulative pour le Sénégal*, rapport de recherche, Dakar, IPAR, 35 p.
- Kouassigan, G.-A., 1966, *L'homme et la terre : droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, Coll. L'homme d'Outre-mer, Paris, OSTROM.
- Lavigne Delville, P., 2002, *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Éclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle*, rapport de recherche, Montpellier, IRD, 22 p.

Lavigne Delville, P., 2018, *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation*, rapport de recherche, Cahiers du Pôle foncier n° 19, Montpellier, Pôle foncier/IRD/IPAR/GRED, 53 p.

Lavigne Delville, P., Colin, J.-P., Ka, I., et al, 2017, *Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'ouest et les outils de leur régulation. Volume I*, rapport de recherche, Ouagadougou, UEMOA/IPAR, 198 p.

Lavigne Delville, P. et Diagne, D., 2023, "Dépossessions foncières, conflits de légalité et instrumentalisation du droit au Sénégal. Essai de caractérisation de la conflictualité foncière rurale et péri-urbaine", *Géocarrefour [en ligne]*, vol 97 n° 4, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/21648>.

Lavigne Delville, P., Diongue, M. et Faye Diouf, I., 2023, "The practical norms of land governance in Senegalese communes. Institutional incompleteness, politicisation, semi-formality and bricolage", *Land Use Policy*, vol 132, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106828>: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106828>.

Lavigne Delville, P. et Karsenty, A., 1998, "Des dynamiques plurielles ", in Lavigne Delville, P., ed., *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 215-242.

Lavigne Delville, P., Toulmin, C., Colin, J.-P., et al, 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux*, Paris/Londres, GRET/IRD/IIED.

Le Roy, E., 1979, "Réforme foncière et stratégie du développement (réflexion à partir de l'exemple sénégalais)", *African Perspectives* n° 1, p. 67-81.

Le Roy, E., 1980, "L'émergence d'un droit foncier local au Sénégal", in Conac, G., ed., *Dynamiques et finalités des droits africains*. Actes de Colloque de L'Université de Paris I sur la Vie du Droit en Afrique, Paris, Economica, p. 109-140.

Le Roy, X., 2006, "Agriculture irriguée et inégalités sociales dans la vallée du fleuve Sénégal", in Richard, A., Caron, P., Jamin, J.-Y., et al, ed., *Coordinations hydrauliques et justices sociales. Actes du 4^e séminaire du PCSI*, Montpellier, Cirad, p. 13 p.

List, N. C., 2014, "Contentious territorial alliances: Coalition politics and struggles over urban development in Pikine, Senegal", *EchoGéo*, n° 29, doi.org/10.4000/echogeo.13938: <http://journals.openedition.org/echogeo/13938> Dernier accès le 22/10/21.

Mackintosh, M., 1989, *Gender, class and rural transition: agribusiness and the food crisis in Senegal*, London, Zed Books.

Mathieu, P., 1991, "Irrigation, transformation économique et enjeux fonciers", in Crousse, B., Mathieu, P. et Seck, S. M., ed., *La vallée du fleuve Sénégal. Evaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*, Paris, Karthala, p. 197-214.

Mathieu, P., 1999, "Les paysans, la terre, l'État et le marché : sécurisation et formalisation endogène des transations foncières en Afrique", *Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*.

Mathieu, P., Paré, L. et Zongo, M., 2003, "Monetary Land Transactions in Western Burkina Faso: Commoditisation, Papers and Ambiguites ", in Benjaminsen, T. A. et Lund, C., ed., *Securing land rights in Africa*, London/Bonn, Franck Cass/EADI, p. 109-128.

Merlet, M., 2024, *La régulation des marchés fonciers ruraux. Pourquoi réguler et comment faire ?*, rapport de recherche, Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, Paris, Comité technique Foncier et développement.

Minvielle, J.-P., 1985, *Paysans migrants du Fouta-Toro*, Paris, Orstom.

Moleur, B., 1978, *Le droit de propriété sur le sol sénégalais : analyse historique du XVIIe siècle à l'indépendance*, doctorat d'État en droit, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Dijon, Dijon, 375 p.

Ndiaye, S., 2022, "Traces et empreintes des projets fonciers dans la commune de Gandon (Sénégal). Récits et matérialités du passé du développement", *Anthropologie & développement* n° 53, p. 39-52.

Ndiaye, S. A. L., 2023, *Les Niayes, territoires de conquête résidentielle : les modalités d'accès aux terrains pour l'habitat dans périurbain dakarois (Sénégal)*, rapport de recherche, Éclairages sur les transactions foncières et les marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal, Dakar, IPAR/UGB.

Niang, M. M., 1975, "Réflexions sur le régime des terres au Sénégal", *Bulletin de l'IFAN. Série B : Sciences Humaines*, vol 37 n° 1, p. 137ss.

Niasse, M., 1991, "Les périmètres irrigués villageois vieillissent mal ; les paysans se désengagent-ils en même temps que la SAED", in Crousse, B., Seck, S. M. et Mathieu, P., ed., *La Vallée du Fleuve Sénégal, Evaluations et Perspectives d'une décennie d'aménagements (1980-1990)*, Paris, Karthala, p. 97-116.

Olivier de Sardan, J.-P., 2010, "Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique)", *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol 31 n° 1-2, p. 5-20, 10.1080/02255189.2010.9669327.

PACR VFS, 2012, *Manuel des procédures foncières des communautés rurales*, rapport de recherche, Dakar, Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 80 p.

Piermay, J.-L., 1987, "Le détournement d'espace : corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique Centrale", in Ganne, B. et Haeringer, P., ed., *Formes parallèles de régulations urbaines*, Bron, Université de Lyon 2, p. 3-23.

Pierret, G. M.-J., 1895, *Essai sur la propriété foncière indigène au Sénégal*, Saint Louis, Imprimerie du gouvernement (réed. Hachette Livre/BNF).

Reverdy, J.-C., 1968, *Une société rurale au Sénégal : les structures foncières familiales et villageoises des Serer*, Aix-en-Provence, Centre africain des sciences humaines appliquées.

Sané, Y., 2013, "La politique de l'habitat au Sénégal: une mutation permanente", *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, vol 66 n° 263, p. 311-334.

Seck, P., 1990, "Pourquoi le métayage se maintient-il dans certains pays en développement ? Cas concret : le métayage maraîcher au Sénégal", *Cahiers d'information/Institut sénégalais de recherches agricoles*, vol 4 n° 1.

Seck, S. M., 1981, *Irrigation et aménagement de l'espace dans la moyenne vallée du Sénégal : Participation paysanne et problèmes du développement*, thèse d'État, Géographie, Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne

Tall, S. M., 2009, *Investir dans la ville africaine: les émigrés et l'habitat à Dakar*, KARTHALA Editions.

- Thioub, C., 2023, *Courtage et marchés fonciers en contexte de marchandisation périurbaine de la terre. Trajectoires et pratiques des courtiers fonciers dans la Commune de Tivaouane Peulh - Niaga*, rapport de recherche, Éclairages sur les transactions foncières et les marchés fonciers ruraux et péri-urbains au Sénégal, Dakar, IPAR/UGB.
- Touré, O. et Seck, S. M., 2005, *Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal*, London, International Institute for Environment and Development.
- Vernière, M., 1973, "Pikine, ville nouvelle de Dakar, un cas de pseudo-urbanisation", *L'Espace géographique*, p. 107-126.
- Vernière, M., 1977, *Dakar et son double Dagoudane Pikine*, Paris, Imprimerie nationale.
- Weigel, J.-Y., 1979, *Mode de migration et système de production soninké (Sénégal)*, thèse de III cycle, Sciences économiques, Université Paris I, Paris, 174 p.
- Weigel, J.-Y., 1982, *Migration et production domestique des Soninké du Sénégal*, Paris, Orstom.
- Woodhouse, P., 2007, "Legitimizing markets or legalizing custom? Land commoditization and tenure reform in Africa", *Africhi e Orientali Speciale*, p. 8-20.
- Zongo, M. et Mathieu, P., 2000, "Transactions foncières marchandes dans l'ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation", *Bulletin de l'APAD* n° 19, p. 21-32.