

**GOUVERNANCE LOCALE ET GESTION  
FONCIERE**

## **INTRODUCTION PARTIELLE :**

Les difficultés que rencontrent aujourd'hui la plupart des populations urbaines de trouver un logement sont au cœur des politiques urbaines entreprises par les autorités centrales et municipales. L'acuité de la pression urbaine, renforcée par la demande sans cesse croissante en matière de logement rendent problématique toute la difficulté de trouver un toit. Dans ce cadre, le foncier est un élément incontournable dans la mesure où c'est sa mauvaise gestion qui alimente tous les problèmes sous jacents. Il constitue le réceptacle dans lequel se convergent tous les enjeux et corollairement les litiges fonciers qu'il peut engendrer. Pour parer à cela, les autorités municipales de Rufisque ont peaufiné des méthodes et des stratégies pour lutter définitivement contre les litiges fonciers.

# CHAPITRE I : LA DECENTRALISATION

Le présent chapitre aura traité la thématique de la décentralisation. Cette dernière constitue un processus de transfert de certaines compétences de l'autorité centrale en vers les collectivités locales. Ceci dans le souci de leur permettre de mieux prendre en compte les aspirations des populations locales. L'objectif visé dans ce processus c'est surtout une gestion de proximité des affaires locales. C'est ce qui explique la dévolution de certaines compétences aux élus locaux. Ce qui nous ramène à voir le transfert de compétences en matière domaniale, d'urbanisme et d'habitat, ensuite de nous interroger sur la gestion des terres par les élus locaux, de voir le jeu des acteurs dans la gestion foncière et enfin de terminer sur l'impact de la décentralisation dans le contrôle du foncier par les élus locaux.

## 1-1 LE TRANSFERT DE COMPETENCES EN MATIERE DOMANIALE D'URBANISME ET D'HABITAT

Le processus de centralisation du pouvoir a commencé à l'époque coloniale. Au lendemain des indépendances, les contraintes inhérentes à la création des Etats modernes ont conduit les nouveaux gouvernements à créer des institutions centrales, à privilégier l'Etat par rapport aux collectivités locales.

A l'époque, la vision dominante du phénomène politique était conditionnée par l'idée selon laquelle le cadre incontournable à l'intérieur duquel un pays civilisé se doit d'être organisé est l'Etat Nation. L'impératif, disait-on alors est d'éviter la parcellisation du pouvoir, de construire la Nation et sortir du sous développement. Au fil du temps, les processus de développement et de construction nationale ont abouti à des résultats décevants comme en atteste l'échec des sociétés nationales à l'époque comme la **SODAGRI** et la **SAED**.

On a alors commencé à parler de décentralisation. Dans le cas du Sénégal, la politique de décentralisation a été initiée par la création de la commune de Saint-Louis en 1872 suivie celle de Rufisque en 1880 et celle de Dakar en 1887.

C'est en 1996, que cette politique de décentralisation a atteint une phase importante avec l'érection des régions en collectivités décentralisées et le transfert de plusieurs compétences à l'ensemble des dites structures.

Ainsi, l'Etat soucieux du développement endogène de ces communautés de base, s'est réorienté vers une nouvelle démarche à travers d'une cogestion de certains de ses pouvoirs. Cela, dans la perspective d'une meilleure prise en compte des problèmes des populations locales. C'est ce qui devait de se traduire par la dévolution de certaines compétences aux élus locaux.

Compte tenu de l'objectif du mémoire, il est important de s'appesantir sur les compétences transférées en matière domaniale, d'urbanisme et d'habitat.

### ❖ Les Domaines

L'article 17 de la loi 96-07 stipule que « dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du code du domaine de l'Etat, les compétences transférées aux régions, communes et communautés rurales en matière domaniale concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national »<sup>38</sup>.

#### ➤ Le domaine privé de l'Etat

L'Etat peut céder des biens faisant partie de son domaine privé aux collectivités locales ou passer des conventions avec celles-ci à cet effet.

**La cession :** qui consiste d'un transfert de la pleine propriété du bien de l'Etat à une collectivité locale.

C'est ainsi que tous les biens meubles ou immeubles nécessaires à l'exécution des missions d'une collectivité locale peuvent être cédés de même que les biens destinés à abriter des agences décentralisées ou des équipements collectifs.

**L'affectation :** l'Etat peut affecter le droit d'usage de certains de ses immeubles et meubles à une collectivité locale.

L'affectation est la mise à disposition gratuitement d'une collectivité locale des immeubles nécessaires au fonctionnement de ses services.

#### ➤ Le domaine public

Pour ce qui concerne le transfert de compétence du domaine public maritime et du domaine public fluvial, l'Etat a transféré des compétences de gestion à la région pour les projets ou opérations initiés par les personnes morales ou privées autre que l'Etat. L'autorisation d'occuper le domaine public maritime ou fluvial est accordée par délibération du conseil régional après avis de la collectivité locale où se situe le projet.

A la lumière de ce qui précède, il ne s'agit aucunement de transfert de compétence pleine et entière. La loi ne prévoit qu'une cession de droit consacré aux collectivités locales. L'Etat a

---

<sup>38</sup> L'article 17 : Recueil des textes de la décentralisation, pp- 123-124

joué en matière domaniale la carte de la prudence tout en n'ayant un droit de regard sur le foncier. C'est ce qui explique d'une part l'imprégnation de ces services déconcentrés (cadastre, domaine, urbanisme) qui ont la charge de réguler et de faire respecter les normes qui régissent le foncier. Ceci s'inscrit également dans le dessein d'éviter le bradage des terres qui constituent un patrimoine national.

➤ **Le domaine national**

En matière de domaine national, il n'y a pas de grand changement. Les terres qui se trouvent dans le domaine national et particulièrement dans les zones urbaines peuvent être immatriculées au nom de l'Etat et affectées aux communes en tant de besoin pour servir d'assiettes à des projets d'équipements collectifs. Et les terrains immatriculés au nom de l'Etat servant d'assiettes foncières à des lotissements restent toujours propriétés de l'Etat, même si la commission d'attribution est présidée par le maire.

L'Etat sénégalais dans la gestion des domaines a mis en avant la prudence afin de surpasser les nombreuses dérives notées dans le passé à savoir une gestion arbitraire et délibérée des terres de la part des élus locaux. Cette gestion patrimoniale et très souvent clientéliste dont elles faisaient l'objet à inciter l'Etat à mettre en place des dispositifs réglementaires dans le foncier. Car, il est évident que bon nombre d'élus qui, par méconnaissance des règles et des mécanismes d'urbanisation entreprennent des réalisations de lotissements non approuvés rendant à cet effet spéculatif le marché foncier et par la même occasion contribuent à favoriser la création des habitats spontanés.

De plus, les communes n'ont pas de compétence en matière des dépendances du domaine national même en zones urbaines. Les terrains à vocation de terrains à bâtir sont immatriculés au nom de l'Etat qui les gère seul ou en cogestion avec la commune intéressée.

❖ **L'urbanisme et l'habitat**

Les compétences transférées aux collectivités locales en matière domaniale sont harmonieusement complétées par celles qu'elles exercent, désormais dans le secteur de l'urbanisme et de l'habitat.

Ainsi, elles reçoivent dans ce domaine les compétences ci-après :

- ✓ L'élaboration des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté (ZAC), de rénovation urbaine et de remembrement ;

- ✓ Les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir ;
- ✓ La délivrance de permis de clôturer, de permis de coupe et d'abatage d'autres ;
- ✓ L'autorisation d'installation et de travaux divers.

## **1-2 La gestion des terres par les élus locaux**

Les domaines font partie parmi les neuf compétences qui ont été transférées aux élus locaux. L'objectif visé à travers cette dévolution de pouvoir était véritablement de leur permettre d'avoir une meilleure perception des problèmes locaux afin d'assurer une bonne politique de proximité. Elle visait également une bonne instauration des programmes de développement économique et social d'intérêt local.

Mais tout en faisant des efforts subséquents en permettant aux collectivités locales de gérer une partie de son domaine, l'Etat à tout de même opter pour une cogestion des domaines pour éviter le bradage des terres, patrimoine national.

Néanmoins, les collectivités locales nonobstant cette infime partie qu'elles ont sur le contrôle des domaines ont tout de même réalisé des projets de lotissements de grandeur nature. Et ceci s'inscrit dans la voie tracée par l'esprit de la décentralisation à savoir une gestion de proximité pour un développement local efficient. S'y ajoute également les nombreux lotissements qui ont été réalisés dans le ressort territorial du domaine de l'Etat ; et ceci en vue de répondre favorablement aux nombreuses sollicitations de leurs administrés en matière de logement.

Cet état de fait est d'autant plus perceptible dans la réalisation du lotissement de Rufisque 2 comme nous l'avions mentionné dans les chapitres précédents, qui a permis par ailleurs à des rufisquois d'avoir une maison.

Notons qu'à Rufisque au sein de la commune il existe une commission de contrôle de l'occupation du sol qui est une structure réglementaire qui veille à la bonne disposition de l'occupation de l'espace urbain de la ville de Rufisque. Cette mission de contrôle a été confiée aussi à la **DSCOS** structure mise en place par le décret 2004 – 84 du 23 janvier 2004 et dont l'une des missions est d'éradiquer les occupations et constructions irrégulières sur l'étendue du territoire.

Mentionnons qu'aujourd'hui la plupart des villes sont confrontées par un hyper croissance de leurs populations. Et les demandes en terres sont de plus en plus pressantes en particulier dans

la zone de la CA de Rufisque Ouest. Le foncier à ce stade de la raréfaction constitue un enjeu crucial. Sa gestion doit être située dans une perspective globale, car de son utilisation rationnelle dépendent les perspectives de développement des territoires. Dans de tel contexte, il est important de mettre en exergue que la gestion foncière ne dépend pas toujours du bon vouloir des pouvoirs locaux. Car, les actes posés par les acteurs qui s'exercent dans le jeu foncier qu'il s'agisse des populations, des autorités étatiques ou des pouvoirs locaux, laissent à s'interroger que les rapports qu'ils entretiennent avec le foncier se traduit plus en termes de confrontation qu'en termes de négociation ou de concertation. Chaque entité essaie de bénéficier ou de s'accaparer les ressources en fonction de son positionnement sur l'échiquier politique et social.

### **1-3 Le jeu des acteurs dans la gestion foncière**

Plusieurs acteurs sont impliqués dans la gestion du foncier au niveau de la CA de Rufisque Ouest. A côté des autorités déconcentrées de l'Etat (domaine, cadastre, urbanisme) qui se chargent de la régulation du foncier, les autres acteurs sont la population, la commune etc.

Ces acteurs jouent chacun un rôle bien déterminé dans la gestion foncière au niveau de la ville de Rufisque particulièrement dans la CA de Rufisque Ouest. La conjugaison de l'ensemble de ces interventions des acteurs dans le jeu foncier rend toute la complexité du foncier dans notre zone d'étude. Car, lorsque la terre représente un enjeu économique et social, il est tout à fait normal qu'on note une superposition d'intérêts divergents de la part des acteurs qui s'exercent dans ce jeu embrouillé. Ce qui justifie en toute évidence l'acuité des litiges fonciers qu'on note dans la CA de Rufisque Ouest. Ainsi, l'espace urbain de la CA de Rufisque Ouest est devenu une source foncière importante disputée par beaucoup d'acteurs énumérés ci-dessus.

### **1-4 L'impact de la décentralisation dans le contrôle du foncier par les élus locaux**

La décentralisation définit comme étant un outil de transfert d'autorité et de responsabilité des fonctions et des compétences du pouvoir central aux collectivités locales. Ainsi, elles ont reçu entre les mains de l'Etat une délégation du pouvoir pour la gestion des affaires qui concernent directement la vie de leurs citoyens. De ce fait, son impact sur la gestion foncière laisse entrevoir des limites car assujettie par une certaine réglementation assurée par les services déconcentrés de l'Etat. Celui-ci, en évitant une gestion mal saine de cette ressource qu'est la terre a préféré opter une cogestion des domaines avec les collectivités locales.