

ORGANISATION
POUR LA MISE EN VALEUR
DU FLEUVE SENEGAL
O.M.V.S.

1165.22.2

HAUT - COMMISSARIAT

SEMINAIRE OMVS SUR

"LES EMIGRES FACE AU FONCIER"

TENURE DES TERRES ET PROBLEMATIQUE DE DEVELOPPEMENT

QUELQUES CONSIDERATIONS

SAINT-LOUIS

21 - 27 NOVEMBRE 1988

COMMUNICATION PRESENTE

PAR IDY-CARRAS NIANE

CONSULTANT

Version préliminaire

à ne pas citer

INTRODUCTION

Dans notre sous-région, la terre et ses ressources demeurent la base de subsistance et de revenus. A l'égard des activités en rapport avec la terre, les paysans sont des acteurs économiques de premier plan. Ils constituent près de 80% de notre population. De manière générale, c'est au paysan qu'il incombe de produire pour pourvoir à l'alimentation de sa famille et d'assurer les revenus nécessaires à son bien-être mais aussi pour le marché, dans la mesure où la production des campagnes a été considérée comme une source de recettes fiscales grâce auxquelles on financerait l'investissement dans d'autres secteurs de l'économie.

La terre est d'une importance cruciale. Les modes de gestion et d'utilisation ont des implications certaines sur les politiques et les mesures relatives à la sécurité alimentaire, la pauvreté, l'équité et le bien-être, ainsi que sur les stratégies de développement agricole et les réformes institutionnelles dans leur ensemble.

Aujourd'hui l'agriculteur est en déclin dans notre sous-région.

Les conséquences négatives de ce déclin sont immédiatement perceptibles, au niveau particulier, à l'évolution défavorable de la production de subsistances des familles rurales et, au niveau général à l'incapacité de maintenir la croissance des surplus de denrées alimentaires qui sont mis sur le commerce au même rythme que la croissance démographique. Les raisons à cela sont multiples, mais vont aussi de pair avec l'usage qui est fait de ce facteur fondamental de production que constitue la terre. Combler ce déficit, par des importations ou par une assistance étrangère, impose une charge supplémentaire au système actuel d'allocation des ressources de nos Etats que grèvent déjà la pénurie des devises, la détérioration des termes de l'échange et la contraction des marchés d'exportation et des crédits affectés à l'aide.

Cependant, les liens spécifiques entre l'accès à la terre et l'adaptation technologique, les modes d'utilisation de la terre, la productivité, l'emploi, la sécurité alimentaire des ménages et la pauvreté n'ont pas toujours retenu toute l'attention nécessaire de la part des décideurs dans l'élaboration des politiques de promotion du développement économique et social dans les zones rurales.

Notre capacité d'autosuffisance, la possibilité à terme de recréer les conditions de notre production agricole, bref gagner le pari solidaire fait par les trois Etats sur ces ouvrages, nous font obligation, entre chercheurs, planificateurs, agents de terrain de discuter ouvertement de cette question majeure entre le foncier et son exploitation. Question encore pendante, alors que le succès de l'entreprise se jouera notamment dans notre capacité à résoudre la grande contradiction entre le foncier et son exploitation.

Et nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins, à un tournant décisif du devenir des populations rurales de cette zone, j'allais dire de nos peuples tout court, avec l'imminence de la mise en service des barrages. Il ne nous est plus permis, comme disait l'autre de "laisser le temps au temps".

Il nous faut, ici et maintenant, en particulier entre chercheurs, planificateurs, agents de terrain, réunis à cette occasion, discuter des conditions et moyens de rendre à la terre sa dimension économique et social pour retrouver un rapport rationnel entre l'homme et cet outil fondamental de travail.

C'est aussi dans ce cadre, que j'ai perçu cette heureuse initiative de l'OMVS à travers sa direction de la formation d'organiser ce séminaire sur les "Emigrés face au foncier dans la Vallée du Fleuve Sénégal".

Le séminaire traitera des questions choisies telles que les différents régimes fonciers des Etats Membres de l'OMVS, des projets de développement dans la Vallée du Fleuve Sénégal et des problèmes d'émigration.

Mais on pourra discuter, on devra discuter, dans le détail de l'impact des modes d'appropriation et d'utilisation de la terre sur les politiques et programmes de développement. Il s'agira donc aussi de discuter de ce qu'il est possible d'accomplir et quels bénéfices on peut espérer réaliser, si l'on crée, pour la majorité de nos paysans les opportunités fondées sur les ressources en terres en mettant en oeuvre des politiques appropriées et en intervenant à bon escient.

Cette communication fait partie de la documentation de base pour ce séminaire. Il contient un résumé des éléments fondamentaux de la problématique tels qu'ils ressortent des études entreprises dans le passé, dans le but de stimuler les discussions et de promouvoir le dialogue entre les participants. N'ayant aucune certitude à ce sujet et devant la multitude de facettes du problème d'un pays à l'autre, d'une rive à l'autre, on comprendra en outre que j'ai souhaité laisser le débat ouvert. C'eut été aller au-delà de mon simple rôle d'introducteur que de vouloir le trancher ici.

I. LES STRUCTURES SOCIO-ECONOMIQUES TRADITIONNELLES

1.1. Les Principaux Groupes Ethniques

1.1.1. le Haut-Bassin

Il n'existe pas de statistiques récentes permettant de saisir la répartition de la population par groupes ethniques dans le Haut-Bassin.

Les estimations de la population pour 1983 sont de 965 - 975 habitants avec un taux de croissance de 1,4% (Cellule OMVS - Août 1987).

Concernant les différentes ethnies, les principaux groupes sont :

- au Nord les Sarakhollés dans les cercles de Nioro, Yélimané et Diéma
- au Centre les Kassonké dans les cercles de Kayes et Bafoulabé
- au Sud les Malinkés dans les cercles de Kita et Kéniéba.

1.1.2. Dans la Moyenne et la Basse Vallées du Sénégal (Rive Gauche)

On y rencontre pour l'essentiel :

- les Wolof dans le Delta du Fleuve
- les Toucouleurs et les Peulhs dans la Moyenne Vallée
- les Soninké dans le Haut-Sénégal

La population est estimée à 531.510 habitants (5e plan P. 18) avec un taux de croissance d'environ 2,8% (recensement 1976).

1.1.3. Dans la Rive Droite

Cohabitent principalement Maures Beydan, Toucouleurs/Maures Haratines

1.2. Les Bases de l'Organisation Socio-Economique Traditionnelles

La diversité des milieux ne permet pas de dégager des constantes dans l'Organisation socio-économique traditionnelle mais il se dégage des structures sociales et économiques quelques éléments communs propres à ces sociétés.

1.2.1. Les Structures Sociales

La diversité des ethnies révèle une certaine hétérogénéité dans leurs formes d'organisation sociale mais laisse également apparaître des caractéristiques communes. Dans la plupart des cas, c'est le système parental qui a façonné les modes d'organisation politique et économique. S'y greffe une hiérarchisation des statuts selon le critère de naissance avec trois grandes catégories dont nobles, les artisans et les esclaves. On peut également relever une similitude au niveau de la conception de la parenté et du statut réservé à certaines strates sociales (jeunes, femmes) notamment en matière de rapports économiques, l'accès à la terre en particulier.

De manière générale, c'est autour de la parenté que s'organisent les alliances, les relations économiques et les rapports politiques.

Le pouvoir de décision est centralisé, au niveau communautaire, au niveau des castes régnantes, et, à l'échelle familiale, les responsabilités sont exercées par le doyen d'âge sur les membres de la lignée, par les hommes sur les femmes, par les aînés sur les cadets sur la base de valeurs et normes culturelles très fortement présentes dans la conscience de l'individu.

Les différents modes de parentalisation et de définition des statuts et rôle de chaque membre vont largement influencer les rapports économiques et politiques avec une incidence notoire sur l'accès au pouvoir, aux biens.

Les principaux éléments régulateurs de ces sociétés résident dans le respect et le maintien de ces valeurs à travers des canaux divers de socialisation (classe d'âge, communautarisme dans le travail, entraide, paratisme social admis de certaines castes etc.). La stabilité du groupe, la cohésion familiale, le statu-quo social repose d'abord et avant tout sur la forte intériorisation par tout individu des valeurs culturelles qui précisent les statuts et déterminent les différents rôles sociaux et les rapports de production.

1.2.2. L'Organisation des Rapports de Production

Les unités de base de répartition et de circulation des biens sont principalement le carré familial et le village.

Le carré (ou concession familiale) est non seulement le centre de vie juridique familiale où sont prises toutes les décisions concernant les membres du lignage, mais c'est aussi un centre de consommation et de distribution interne des biens. C'est aussi l'unité de production destinée à assurer l'économie de subsistance. Les activités qui s'exercent à l'intérieur du carré reposent sur une division du travail selon l'âge et le sexe.

Le village est l'unité politico-administrative où s'exercent les décisions des familles régnantes ou du pouvoir central du royaume, dont les tenants du pouvoir villageois peuvent être des autorités décentralisées. Le village est un centre de distribution et de circulation des biens de la terre.

Le Chef de village est généralement l'autorité historique investie de pouvoir politico-administratifs. En tant que tenant du pouvoir, il peut exercer les fonctions de percepteur foncier. Il est maître de terre et responsable du patrimoine foncier des castes possédantes et de celui de son propre groupement parental. Les non-possédants accédant à la terre moyennant des rentes de travail ou en nature. Les femmes ne jouissent en général d'aucun droit de propriété, d'accès ou de jouissance, si ce n'est par l'entremise des hommes. La nature de ces droits dépend d'autre part de leur position par rapport à leur lignage ou à celui de leur mari, à leur situation conjugale et au stade de la vie où elles se trouvent.

La nature de ces restrictions et leurs formes d'expression varient du Haut-Bassin au Delta du Fleuve, d'une rive à l'autre mais, elles signifient généralement que :

- Les non-possédants ont difficilement accès à la terre ;
- la rigidité du système de tenure qui caractérise les droits à la terre menace directement les possibilités qu'ont les petits producteurs non possédant et les femmes de contribuer au bien-être familial et de produire des surplus agricoles destinés à la vente.

1.2.3. Le Statut Traditionnel de la Terre

L'histoire nous apprend que très tôt, de vastes domaines fonciers furent constitués par une oligarchie de grandes familles influentes qui les rétrocédaient selon tout un système complexe de redevance aux familles, clan ou paysans sans terre qui se trouvaient ainsi dans un statut de dépendant ou de clientèle vis-à-vis d'elles.

* Dans le Haut-Bassin, au Nord, le long de la Kolimbiné et du Térirkollé-Magui les surfaces de décrue-ou fara-sont surtout une propriété des groupements Toucouleurs ou Peulhs, Sarakollés, Kassankés, Bambaras. Les groupements Toucouleurs ou Peulhs se les sont appropriées lors de l'épopée d'El Hadj Omar ; les familles Sarakollés, Kassankés, Bambaras possédantes sont celles dont les fondateurs ont participé de façon brillante à l'histoire du terroir.

Même phénomène le long du Sénégal où les bourrelets de berge et les dépressions inondables appartiennent aux familles ayant joué un rôle dans la création de leur village. Ces familles sont celles des Diallo, Sissoko, Diakité, Sidibé etc... (Mme Keïta N'Diaye : Kayes et sa Région)

* Dans la Moyenne Vallée (rive gauche) lorsque vers 1515, Koli Tenguela, un conquérant Peulh acheva la conquête du Fouta, il s'en suivit une première grande distribution des terres au profit des membres de la nouvelle dynastie "Denianké" et de leurs alliés qui en profitèrent pour se constituer de véritables "seigneuries". Une seconde grande distribution de cette ressource intervint au XVIII^e siècle, lorsque l'un des derniers "Satigui", Souley N'Diaye attribua une bonne partie des terres de la couronne à des clans dont il voulait s'attacher la fidélité.

Enfin, vers la fin du XVIII^e siècle, en 1776, la révolution maraboutique conduite par Souleymane Baal balaya le pouvoir Dénianké et le premier "Almamy" (commandeur des Croyants) - Abdoul Kader - assit les fondements de la théocratie, en procédant à une redistribution massive des terres au profit de la nouvelle classe au pouvoir et des anciens chefs qui avaient rallié sa cause.

Ces partages successifs ont engendré des droits de propriétés à la fois stricts et complexes et permis une maîtrise des terrains de culture par les familles régnantes ; les groupements familiaux bénéficiant de la part de ces dernières de divers droits de culture.

Ainsi, dans le Delta, chez les Wolofs, existait le système "Lamanat". Le "Laman", qui détient les fonctions religieuses et politico-juridiques est également le maître du droit de feu et, à ce titre, administre les terres pour le compte de la Communauté. Avec l'avènement des Brack et l'instauration de la monarchie, les terres deviennent propriétés de la famille régnante et le Laman un simple vassal.

En rive droite du Fleuve, au terme de Shurbubba (1673 - 1677) (mouvement islamique d'essence également anti-esclavagiste) la tenure foncière est entre les mains de la tribu Maure des Zuwaya et leurs alliés.

II. LES FACTEURS D'EVOLUTION ET DE TRANSFORMATION
DE L'ORGANISATION SOCIO-ECONOMIQUE TRADITIONNELLE

Plusieurs facteurs ont contribué à des degrés divers, d'une région et d'une époque à l'autre, au processus des mutations structurelles dans la vie économique et sociale et dans l'usage, qui est fait des ressources du milieu, la terre principalement. Parmi des facteurs, la religion, la colonisation et l'économie monétaire.

2.1. Le Facteur Religieux

* L'Islam ⁽¹⁾ s'est fortement implanté dans la région pour en influencer les traditions. L'ancienneté de cette religion et la profondeur de son impact que le syncrétisme qu'elle a engendré chez la quasi totalité des groupes de la sous-région permet difficilement de distinguer ce qui est essentiellement islamique ou purement traditionnel.

L'Islam, chez les toucouleurs de la Moyenne Vallée, sert même de référence dans la classification des terres. Les terres "njeeyandi" appartenant à des familles qui, en raison de leur rang social et influence les ont soit conservées de l'époque antérieure, soit reçues de l'"Almamy" Commandeur des Croyants. Les terres "bayti" (de Bait. Al. Aram : terres du domaine public) confiées à des administrateurs (ou Jagaraaf) nommés par l'"Almamy". Ces terres sont concédées à titre précaire contre paiement au souverain d'un droit annuel de location et d'une dîme religieuse : l'assakal.

Les institutions coloniales et l'économie monétaire sont les deux autres facteurs notables.

* La politique foncière coloniale date du 15 Octobre 1830 avec l'introduction au Sénégal du Code Civil français. Ce Code fut complété par certains principes destinés à assurer au colonisateur un droit éminent sur les trois territoires coloniaux (Soudan, Mauritanie, Sénégal). Par le biais de traités, la métropole s'octroyait le droit d'être le seul successeur légitime et de bonne foi des anciennes chefferies. C'est ainsi, par exemple, qu'un arrêté du Gouverneur Faidherbe en date du 11 Mars 1865 permettait au colonisateur de disposer de terrains dit "vagues". Par cet arrêté, les indigènes devaient solliciter un titre régulier de propriété parce qu'ils étaient désormais considérés comme détenteurs précaires. Plus tard, un autre principe celui de la théorie des terres "vacantes et sans maître" viendra compléter ces dispositions.

(1) L'impact du christianisme a surtout été sensible en milieu urbain dont la plupart sont issues des populations étrangères depuis les premières escales portugaises et françaises.

Le décret du 24 Juillet 1906 organisant le régime de la priorité foncière en AOF introduisit le droit d'immatriculation. Mais les indigènes ont continué à se considérer comme "propriétaires sur les terres qu'ils occupaient". C'est ainsi qu'un autre décret en date du 8 Octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF va introduire la possibilité pour les indigènes de faire constater leurs droits coutumiers auprès des autorités de l'administration. En somme, le régime colonial aura vainement tenté d'introduire la notion de propriété privée du Code Civil Napoléonien". Il est indéniable que la politique du droit foncier a complètement échoué, en ce sens qu'elle n'a pas été assimilée comme conception générale, au niveau de la grande majorité des paysans, des rapports juridiques devant régir la production agricole. Néanmoins, les chefs de canton, de tribus, les maisons commerciales coloniales et certains agents de l'administration ont mis à profit la législation en vigueur pour s'approprier des terres en les subtilisant "légalement" à leurs véritables propriétaires" (Boubacar BA : 1986).

2.2. L'Economie Monétaire

* L'introduction de l'économie monétaire s'est essentiellement manifestée dans la sous-région par une spécialisation de celle-ci en réserve de main-d'oeuvre. Dans le Haut-Bassin, note la Cellule OMVS, du Mali, l'émigration revêt un caractère quasi-permanent. La proportion des résidents absents atteignait jusqu'à 3990 de la population dans les cercles de Nioro et Yélimané.

Pour la Haute et la Moyenne Vallée, en pays Soninké et Toucouleurs, "dès 1957 - 58, souligne l'Etude Socio-Economique (OMVS 1980) on estimait à environ 60 000 le nombre d'originaire installé dans les centres urbains. Mais depuis, ce mouvement migratoire n'a fait que s'amplifier sous l'effet de conditions climatiques et économiques difficiles. De saisonniers et temporaires, ces mouvements migratoires sont devenus semi-définitifs, voire définitifs, affectant des catégories de population qui restaient en dehors de ces flux de migrations jusqu'alors. L'ensemble de la sous-région est devenu l'espace géographique qui a le taux d'actif le plus faible.

* Les revenus migratoires, devenus presque l'unique sources monétaires des familles, soulignent, par leur importance en volume, la déperdition accentuée des conditions naturelles de la production de subsistance, la modification des rapports de travail au niveau des grands Carré, l'émiettement de la main-d'oeuvre familiale et celui des grands champs collectifs.

Les sommes d'argent envoyées, 1977 - 78, en pays Soninké et Toucouleur se chiffraient à quelques 6,1 milliards pour le montant total de l'épargne rapatriée par les travailleurs migrants originaires de cette zone dont environ 5 milliards en provenance de la France selon l'OMVS. La Cellule OMVS du Mali, s'appuyant sur les données de la BCEAO, estime qu'en 1983, 5 milliards de francs ont été injectés dans la région de Kayes, soit le 1/8 du budget national du Mali.

De manière générale, l'orientation de la politique agricole coloniale a marginalisé cette sous-région pour concentrer l'essentiel des efforts vers les zones à forte productivité de rente comme l'arachide dans le bassin archidier du Sénégal. Le déclin économique a donc engendré l'exode rural vers les zones d'embauche pour des travaux saisonniers avant de drainer les forces vives de la sous-région vers des cieux encore plus lointains.

Le processus de changement qui s'amorce au lendemain de l'indépendance, va se caractériser notamment par la volonté des pouvoirs publics de mettre en place un cadre unique de référence en matière de législation foncière tout en initiant des plans nationaux de développement économique et sociale.

III. QUELQUES ASPECTS DE LA SITUATION PRESENTE ET PERSPECTIVES DE CHANGEMENT

3.1. Les Eléments de la Nouvelle Donne

La mise en place d'un cadre juridique en matière foncière met fin en droit tout au moins, aux privilèges et avantages antérieurs sur la terre. La Loi sur le Domaine National au Sénégal, la Loi Domaniale au Mali, l'Ordonnance 83-127 en Mauritanie participent, sous des aspects divers certes, de la volonté des Etats de se doter d'un code unique de référence en matière de législation foncière. Corrélativement, des sociétés d'encadrement du monde rural voient le jour (SAED, OVSTM, SONADER) avec pour mission de promouvoir la production agricole de la sous-région.

3.2. Une dualité structurelle

Aujourd'hui co-existe dans une dualité hybride, les modalités de tenure foncière traditionnelle avec le droit moderne - anciens propriétaires terriens restent attachés à leurs privilèges antérieurs et hostiles à toute remise en cause de l'ordre établi, cependant que se pose également pour les pouvoirs publics la nécessité de contrôler cette ressource en vue d'en garantir l'accès à tous et pour divers usages. On comprend dès lors les difficultés d'application sur le terrain des nouvelles législations foncières et les formes d'expression violentes des conflits dont les terroirs sont souvent le théâtre.

3.3. Quelles Voies ... ?

Les principales contraintes et les grandes lignes des changements nécessaires pour réorienter les politiques foncières sont suffisamment connues pour que le processus puisse être entrepris. Le caractère pressant de la crise alimentaire accroît quotidiennement le coût de tout retard dans la résolution de la question foncière. Cet objectif exige que soit réellement prise en considération, dans les politiques et les programmes, la population qui a jusqu'à présent assuré la production de subsistance : les petits producteurs, en particulier les femmes sur qui repose tout le système alimentaire de cette zone. Prendre en compte aussi la frange émigrée de nos populations désireuse de se reconverter dans les activités agricoles. Partis sous la contrainte des conditions climatiques et écologiques drastiques, ils ne seront candidat au retour que lorsque nous leur aurons donné la preuve que cette terre abandonnée jadis nourrit à présent son homme. L'attention qu'on leur a consacrée jusqu'ici est généralement axée sur des alternatives on ne peut plus globalisantes qui

ont le tort de ne pas aller jusqu'au détail d'une identification plus fine de ce qu'ils veulent faire et de la manière dont ils comptent s'y prendre. Et, d'ici là, un élément tout aussi important, si l'on veut les inciter à s'investir dans les créneaux porteurs, est l'élaboration de mesures très nettement incitative en matière d'équipement, d'approvisionnement, de crédit etc... En somme, il nous appartient de leur donner la garantie que la contrepartie par sa substance et son poids, vaut bien ce qu'ils laissent derrière eux.

Les régimes officiels des terres ont généralement pour effet d'élargir les droits des hommes aux dépens de ceux des femmes, que ce soit dans le contexte des droits coutumiers en la matière, ou en créant des propriétés individuelles à partir d'un bien collectif, ou en distribuant des terres irriguées. Le droit des femmes n'est pas reconnu sinon - dans de rares exceptions - en ne tenant compte que de celles qui sont chef de famille au moment considéré. Or considérant que les femmes constituent la moitié pour le moins (OMVS 1980 ; FAO -1983) des exploitants qui se livrent à des cultures vivrières à petite échelle, l'effet de leur exclusion est clair : Toute intervention uniquement destinée aux hommes ou conçue uniquement en fonction d'eux perd la moitié de son efficacité.

CONCLUSION

Les éléments de problématique actuelle, par-delà les spécificités qu'ils présentent d'une rive à l'autre, d'un pays à l'autre appellent, toutes proportions gardées, des similitudes avec les facteurs déterminants de mutation qui ont, au cours de l'histoire, façonné les enjeux dont la terre, dans cette contrée, a été l'objet.

Les innovations technologiques en perspective, les réajustements socio-économiques et culturelles qu'elles nécessitent, la redistribution des rôles sociaux qu'elles requièrent résument la question centrale de l'heure à celle-ci : Saurons-nous gérer les facteurs de mutation en germe pour en optimiser les bénéfices et les avantages au profit de nos populations ?

Et le temps nous presse, même s'il nous faut "laisser aux hommes et aux Lois le temps de s'appivoiser mutuellement, sans affrontement sur l'essentiel".