

09388  
NUM

1  
27  
09388

S E N E G A L

LA PLUS ANCIENNE REFORME FONCIERE D'AFRIQUE FRANCOPHONE  
DOIT S'ADAPTER AUX NOUVEAUX ENJEUX.

-----

COMMUNICATION AU COLLOQUE DE L'APREFA (ASSOCIATION POUR LA PROMOTION  
DES RECHERCHES ET ETUDES FONCIERES EN AFRIQUE). L.A.J.P. (LABORATOIRE  
D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS) : REPENSER LA MOBILISATION DE LA  
TERRE DANS LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT RURAL EN AFRIQUE NOIRE.-  
PARIS 9 ET 10 AVRIL 1991.

-----

PAR SAMBA TRAORE - UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS  
SENEGAL.

88290  
07388

Lorsqu'en 1964, l'Etat sénégalais a décidé de réformer les systèmes d'appropriation de la terre, l'on a applaudi, parce que le Sénégal venait de réaliser la première et la plus grande révolution pacifique jamais vue en AFRIQUE au sud du Sahara.

L'événement était de taille car il s'agissait à l'époque, de procéder aux funérailles de deux géants qui semblaient indéracinables : les droits fonciers coutumiers du Sénégal et les tentatives de réformes coloniales. L'ambition était de taille car il ne fallait pas que le jeune législateur ratât son entrée dans le concert des nations modernes. Sur la tombe de ces géants dont la mise à mort a été programmée dès 1959, se dressa majestueux un monument haut de ses 15 articles, comme pour narguer les "autres". Bien sûr, il eut droit à tous les honneurs, et sa geste naissante n'a pas manqué d'être chantée par de grands "griots", contemplatifs devant l'oeuvre, mais surtout la nouveauté (1). Ils étaient nombreux à ne voir, à l'époque, que la LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL, ignorant totalement, car c'était de vieux démons, les lois sur les domaines du paysan wolof, soninké, sérère, pulaar, joola, mandinka : domaines d'épanouissement social, venant du ventre de la société : bref, les coutumes.

La Loi n° 64.46 du 17 juin 1964, relative au domaine national venait de naître, mais le législateur sénégalais de l'époque, dans sa fougue a péché par jeunesse et a voulu enterrer un peu trop vite "les vieux" ; mais il n'a agi qu'au présent, sans se rendre compte que les enfants à naître s'uniront aux anciens pour combattre sa fille aînée.

La réforme foncière opérée par la loi sur le domaine national de 1964 n'a tenu compte que d'un seul bouleversement : celui qu'elle opérait elle-même à l'époque, sans penser que l'enjeu véritable n'était pas de briser les coutumes et mettre l'Etat au premier plan, mais il était surtout de prévoir ce qui, dans vingt ou trente ans, risquerait heureusement ou malheureusement d'hypothéquer ses chances de réussite. Les enjeux visés par la réforme foncière au Sénégal ont été dépassés quelques huit ans après, (I) avec l'émergence d'une réalité non prévue, et les nouveaux enjeux que sont les barrages, les mutations socio-économiques internes aux sociétés sénégalaises qui la rendent désormais inopérente (II).

I. L'ESPRIT ET LES ENJEUX INITIAUX DE LA REFORME  
FONCIERE SENEGALAISE :

L'accession du Sénégal à l'indépendance fut le prétexte pour le pouvoir de procéder à une refonte des structures et de dégager pour le pays un véritable plan de développement, dont un volet important est consacré au monde rural. En principe, le développement devait partir de la base, pour un pays à dominante agraire et pour cela, il était nécessaire de refondre le régime foncier. Ce plan de développement ne pouvait pas être conçu à partir des coutumes foncières sénégalaises, et il faisait défaut dans le droit foncier colonial depuis le début du siècle jusqu'au décret de 1955. Ainsi, une logique de rupture s'était installée, à la fois avec la tradition sénégalaise et la "nuit coloniale". Mais ce qui est surtout important à souligner ici, c'est qu'il y avait une contradiction, au fond, déjà entre les initiateurs de cette réforme, dans l'idée qu'ils se faisaient de la tradition négro-africaine. D'une part, le Ministre des Finances de l'époque A. PEYTAVIN qui justifiait

la réforme par le caractère archaïque et rétrograde des coutumes foncières sénégalaises, qui n'avaient selon lui d'autre but que de maintenir les paysans sous le joug des grands propriétaires fonciers, les lamas, qui les exploitaient par le biais de la redevance foncière (2). En s'attaquant et en supprimant les coutumes ancestrales sur la terre, le Ministre dans l'exposé des motifs a voulu donner une nouvelle définition au droit foncier, en adoptant le moderne et rejetant la tradition. Or, c'est cette tradition négro-africaine qui justifiait, aux yeux du Président SENHOR, le recours à cette loi. Dans son discours du 1er mai 1964 à l'occasion de la fête du Travail, il disait "qu'il s'agissait tout simplement de revenir à la conception de l'AFRIQUE NOIRE Traditionnelle, au droit négro-africain".(3)

Ce qui pose problème, au fond, c'est de savoir ce que c'est que la tradition négro-africaine et au nom de quelle tradition cette loi a été élaborée, qui disait libérer les paysans des "servitudes ancestrales" et assurer une plus grande sécurité. Ce que le législateur de 64 dans sa générosité, n'a pas appréhendé, c'est le refus de prendre en compte les différentes coutumes foncières ou certaines d'entre elles pour les intégrer dans la loi. N'est-ce pas finalement la Tradition Communautaire de la détention et l'exploitation du sol ! qu'il a combattu en s'attaquant à ce qu'il a appelé la servitude ancestrale ? Le législateur sénégalais de 1964, en procédant à sa réforme, s'est comporté vis-à-vis des coutumes, au nom d'un socialisme africain qui n'existait que dans le discours, comme si elle n'existaient pas et si elles l'étaient, elles n'étaient pas à même d'assurer une bonne gestion de la terre et promouvoir une "organisation démocratique du monde rural dans son cadre de vie traditionnel". Or, l'application de cette loi, notamment par la réforme du monde rural en 72, laisse entrevoir nettement que ce "cadre de vie tradi-

tionnel" dont parle le législateur de 64 est quelque chose de forcé. C'est un ordre donné par les pouvoirs publics aux populations d'être d'une certaine manière, notamment en instituant les communautés rurales pour servir de cadre de vie traditionnel.

Selon les promoteurs de la réforme, c'est parce que le système foncier coutumier qui se désagrège et l'état, héritier légitime des pouvoirs coutumiers (on voit ici reprise par l'état sénégalais la théorie de la succession d'Etats élaborée par le législateur colonial de 1904 pour justifier la théorie des terres vacantes et sans maître), pour assurer la gestion des terres et promouvoir le développement rural, au nom d'un socialisme et d'un humanisme africains qui se voulaient points de rupture avec le passé-présent et points de jonction avec l'Afrique profonde.

L'emphase utilisée à l'époque pour justifier le fait que l'état, héritier des anciens pouvoirs coutumiers, devient l'unique maître de la terre, justifie le but de cette réforme qui était d'une part de soustraire la paysan au pouvoir des maîtres fonciers et de l'Assakal, d'autre part de promouvoir un développement agricole sur lequel l'état devrait s'appuyer pour entrer lui-même dans le concert des nations modernes. Les objectifs étaient louables, au départ de la réforme, car la loi sur le domaine national de 1964 permettait, dans le discours, une redistribution "équitable" des sols du capital terre indispensable pour le bien-être du paysan sénégalais. Et comme l'écrivait Michel BACHELET (4)

**"L'agriculture doit devenir une source de création d'un capital national d'autant plus que c'est dans la plupart des cas africains, le seul moyen économique accordé en raison même de la prépondérance du rôle de l'agriculture par rapport aux autres activités dont le potentiel est moins certain, du moins dans l'immédiat".** A l'époque, cette affirmation de BACHELET relevait d'une vérité pure, dans l'esprit des textes, car selon les promoteurs de la réforme foncière, on ne pouvait plus se limiter, en matière de gestion des terres au droit traditionnel qui pouvait seulement

satisfaire la culture des produits vivriers. Or, quelques années après, ce postulat tombera de lui-même à cause de facteurs multiples.

Les enjeux de la réforme de 1964 étaient multiples aussi : c'est que la mise de la terre à la disposition de celui qui la met en valeur introduit une originalité, mais par rapport au droit colonial (le code civil) : c'est l'absence de propriété sur la terre. Cette disposition de la loi 64.46 est importante (art. 2) parce qu'elle permet d'éviter toute spéculation sur la terre qui ne fait pas l'objet de droit réel, surtout les sols ruraux à vocation agricole (art. 4 sur le classement des terres en zones), c'est-à-dire les zones des terroirs (art. 8 et 9). L'Etat ne s'est pas proclamé propriétaire, puisqu'il s'est voulu l'héritier des maîtres fonciers traditionnels qui ignoraient aussi la propriété privative, il n'est que le détenteur des terres du domaine national qui couvrait au moment de la réforme presque 95 % du sol sénégalais. Mais cette question de l'Etat propriétaire ou simple détenteur a été largement discutée et il s'est dégagé deux tendances : tendances de l'état propriétaire et celle de l'état non propriétaire (5), qu'il est inutile de reproduire ici, mais pour notre part, l'Etat est bien propriétaire du domaine national puisque beaucoup de possibilités lui sont offertes pour se comporter comme tel, notamment l'art. 3 de la loi de 64 sur l'immatriculation au nom de l'Etat. Donc, cette position de l'état (quelque soit la thèse que l'on défend) constitue un enjeu initial important pour la réforme, à savoir mettre juridiquement au-dessus des maîtres coutumiers et des systèmes traditionnels de gestion, une structure qui est la seule à pouvoir faire accéder le monde rural à un développement harmonieux. Désormais, et c'est le second enjeu, le second avantage de la réforme, le paysan tire le fondement de ses rapports avec la terre de la loi, norme "supérieure" aux coutumes qu'il peut

opposer aux maîtres fonciers.

Le danger de cet avantage pour le paysan se situe dans les mutations des mentalités paysannes qui permettront aux anciens maîtres fonciers de maintenir la pression foncière sur les paysans.

La vocation agricole des zones des terroirs suppose, un troisième enjeu initial de la réforme sénégalaise, la mise en place de structures, qui serviront de relais avec les pouvoirs publics et réaliseront la "démocratisation" du monde rural, soustrait désormais du pouvoir traditionnel. Cela devra favoriser le regroupement des paysans autour de l'intérêt communautaire, géré par les communautés rurales véritables structures démocratiques de gestion des sols du domaine national par les paysans eux-mêmes (art. 9 et 10 de la loi 64 et loi 72.25 du 19 avril 1972 relative aux Communautés rurales). L'avantage de ces dispositions réside dans les principes selon lesquels, les conseils ruraux chargés de la gestion des terres sont sous le contrôle des paysans qui en ont élu les membres et ont donc la faculté, s'ils ne donnaient pas satisfaction, de les sanctionner par un vote négatif au prochain scrutin. Représentants des paysans, les conseils ruraux ont en principe de larges pouvoirs. Mais dans la réalité, les conseils ruraux ont davantage de fonctions que de pouvoirs : ils représentent le nouveau maître de la terre, l'Etat, dont ils sont chargés de mettre en oeuvre la politique de développement initiée en direction du monde rural. Mais ce n'est pas aussi simple que cela, car l'action des conseils ruraux s'articule autour d'un certain nombre de réalités difficiles, aussi bien pour l'Etat que pour les paysans eux-mêmes, d'occulter ou de contourner.

La loi sur le domaine national a réintroduit un concept fondamental dans ce genre de réforme : celui de mise en valeur.



C'est à ce niveau, et quand on se limite seulement au texte (art.15) qu'apparaît réellement le manque, paradoxalement, d'ambition de la réforme, du point de vue économique. Sans donner un contenu précis à la mise en valeur, la loi sur le domaine national parle de mise en valeur personnelle des terres des zones des terroirs. Ici, et c'est peut-être à l'époque un avantage pour le paysan dont le moins humain était seul pris en compte. A ce niveau, il n'y a pas de rupture avec les pratiques paysannes du Sénégal, surtout dans la vallée du Fleuve et en Casamance (le bassin arachidier combinant les moyens humains et les technologies nouvelles), qui fonctionnent à partir des bras que comprend la famille. Donc ce que la réforme demandait au paysan, pour la mise en valeur, c'était seulement sa force de travail. On voit que dans cette optique, l'enjeu économique, contrairement à ce qu'a écrit Mamadou NIANG (6) était relégué; en second plan face à celui humain, qui consistait à mettre l'homme, le paysan, dans les meilleures conditions sociales pour promouvoir son développement, en ne proposant pas tout de suite une réforme des moyens de mise en valeur.

L'intégration de cette réforme par les paysans s'est faite de façon différente selon que l'on se trouve dans la vallée du Sénégal ou dans le bassin arachidier. Les conséquences ont été, dans tous les cas, minimales, voire insignifiantes dans le monde rural en général. Dans le bassin arachidier, la présence de la pression des marabouts sur la terre a rendu inopérante la réforme de la loi sur le domaine national, car les terres ont continué à être gérées et contrôlées par les puissances confrériques, notamment les mourides et tidianes qui ont constitué, sous la colonisation déjà, de grands domaines fonciers qu'ils continuent à exploiter au détriment des paysans et de la réforme. L'action des conseils ruraux s'en est trouvée amoindrie, dans le sens de la mise en

oeuvre des réformes, dans la mesure où de Louga à Diourbel et Kaolack, en passant par Thiés, jusque dans la zone rurale de Dakar, il y a peu d'affectations de terres faites par les Conseils ruraux depuis leur mise en place à partir de 1972.

La plupart des terres détenues par les paysans sont des "détentions coutumières", héritées des grands-pères (7). Ainsi, les Conseils ruraux se sont adaptés à cette réalité sur le terrain, car ils n'interviennent que dans les cas de "litiges de terrains du domaine national" entre héritiers d'un détenteur de champ, ce qui est bien prévu par la loi sur le domaine national et celle de 72 sur les Communautés rurales, par les mesures de régularisation qui consistent pour les héritiers à demander leur maintien dans les champs après la mort de leur père. A part cela, les Conseils ruraux ne fonctionnent que comme caisse de résonance du parti au pouvoir, sur les listes duquel ils sont élus.

Ailleurs, dans la vallée du Fleuve (Région de ST.Louis et Bakel), les choses se passent autrement. La loi sur le domaine national est appliquée, et les Conseils ruraux ont, depuis l'application de la réforme dans ces régions en 1982 et 1984, accompli un vaste travail d'affectation de terres. Ce n'est pas parce que les pressions n'existent pas dans ces zones, mais c'est dû au fait que l'organisation du travail est différent, d'une part, d'autre part, la vocation agricole n'est pas la même que dans le bassin arachidier du nord ouest, du centre et centre-est. L'implantation des périmètres irrigués villageois a accru le rôle des Conseils ruraux, mais là s'arrêtent les avantages de la réforme foncière, s'il en est - si l'objectif au départ de la réforme était la mise en valeur de la terre par les moyens humains, l'évolution économique et climatique, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal a mis l'Etat et les paysans en face des réalités qui rendent la réforme plus ou moins inefficace, caduque.

La mise en valeur ne suppose plus les simples moyens humains tirés du modèle socialiste africain, mais des moyens économiques et financiers plus substantiels. Les grands périmètres irrigués dans la zone pionnière du Delta ont besoin, pour leur aménagement et leur culture, de moyens mécaniques très coûteux (planage, aménagement, canalisation, irrigation), moyens dont ne disposent pas les paysans pour lesquels, cette réforme a été faite. Ce qui entraîne un phénomène contraire aux objectifs initiaux, à savoir la prise en main du développement rural par les sociétés d'intervention comme la S.A.E.D. dans la vallée et la S.O.D.E.F.I.T.E.X. en Casamance et à Tamba Counda. Cela ouvre, désormais, l'ère des grands exploitants qui disposent d'énormes moyens financiers, véritables propriétaires fonciers, et les grands complexes agro-industriels tels que la C.S.S. (Compagnie Sucrière Sénégalaise) au détriment des paysans. Si les paysans, juridiquement, demeurent dans cette partie de la vallée les vecteurs du développement, ils sont "chassés" des terres les plus fertiles pour "végéter" à la périphérie, ce qui accroît leur dépendance vis-à-vis des grands propriétaires et complexes agro-alimentaires. Dans la moyenne et la haute vallée, les paysans n'ont pas, à proprement parler, attendu la réforme pour opérer ce qu'il convient d'appeler une révolution agraire. Dès le début des années 70, ils ont d'eux mêmes donné une nouvelle orientation aux modes cultureux, insufflant par là une nouvelle dynamique agraire dans la vallée. L'adoption de la culture irriguée était commandée par les aléas climatiques, dus à la séquence sèche qui frappe le Sahel depuis la fin des années 60.

L'introduction des périmètres irrigués villageois (P.I.V.) était, pour les paysans de cette partie du Sénégal, la seule alternation viable pour leur survie.

Mais la réforme foncière qui est venue se greffer à ces efforts paysans avec l'intervention de plus en plus néfaste de la S.A.E.D. et des Communautés rurales ne s'est pas imposée comme l'avaient voulu et prôné les pouvoirs publics. Car au lieu de réorganiser le monde paysan dans le sens des orientations voulues, c'est plutôt l'effet contraire qui s'est produit. A savoir l'utilisation de la loi sur le domaine national pour consolider les prérogatives des anciens maîtres fonciers, que la réforme était censée purger de leurs droits au profit de l'Etat (art. 2 LDN). L'accaparement des instances de décision des Communautés rurales par les familles anciens maîtres fonciers a fait d'eux en réalité, les nouveaux maîtres fonciers, une nouvelle élite rurale (8), comme dans le bassin arachidier, qui contrôlent la répartition des sols et créant du coup un déséquilibre social qui était partiellement effacé par l'organisation des PIV. L'inexistence de moyens conséquents a fait que les PIV dans les moyennes et hautes vallées étaient exploitées par les seuls moyens humains dont disposaient les paysans, ce qui, à la limite, rend leurs efforts vains. Malgré parfois des rendements assez élevés, la réforme ne pouvait permettre à la limite qu'une simple auto-consommation familiale ou villageoise, si le produit n'est pas presque totalement reversé à la S.A.E.D. au titre des frais d'intervention.

Les P.I.V., dans leur contexte actuel, ne peuvent pas répondre aux nouveaux objectifs assignés à la vallée, à savoir, l'auto-suffisance alimentaire face aux nouvelles données économiques aussi bien sur le plan national que sur le plan international. Ainsi, si cette réforme peut être considérée comme très importante dans son objet comme dans ses conséquences, elle ne bouleverse, cependant pas la situation des populations rurales sénégalaises. Les pratiques et les privilèges auxquels, elle prétend mettre fin, ainsi que les abus n'avaient en réalité aucun support traditionnel, mais résulteraient de

l'impact sur les structures ancestrales de catégories juridiques conçues pour une société profondément juridique. En insistant sur le caractère collectif de l'utilisation des terres, sur l'importance déterminante de leur mise en valeur, la réforme foncière sénégalaise ne fait que retrouver dans un contexte nouveau de développement, le génie communautaire du régime foncier africain (9).

Si la réforme n'est pas arrivée à renouveler profondément le monde rural sénégalais, face aux seuls enjeux initiaux, à fortiori elle se trouve totalement paralysée face aux nouveaux enjeux, autrement plus importants, à savoir l'après-barrage et l'auto-suffisance alimentaire.

S'il convient de dire qu'il faut changer les mentalités paysannes, il convient également de dire qu'il faut reformer la réforme foncière pour la rendre plus "compétitive", face aux nouveaux enjeux.

Le constat d'échec de la réforme de 1964 doit pousser l'Etat Sénégalais à repenser sa conception de la mobilisation de la terre au profit des paysans et du développement de la nation, en mettant en oeuvre une réforme plus adaptée aux nouveaux enjeux.

## **II; LES MOYENS D'UNE NOUVELLE REFORME FONCIERE** **AU SENEGAL / PROPOSITIONS**

Si les enjeux initiaux de la réforme foncière Sénégalaise étaient de réconcilier l'homme sénégalais avec lui-même et avec la terre, tout en jettant les bases d'une Communauté qui se veut socialiste et auto-gérée, nous avons vu que la mise en oeuvre de cette réforme a été

sinon détournée de son objectif initial, mais incapable d'atteindre les objectifs qui se sont créés au fur et à mesure des mutations. C'est que les mutations économiques, écologiques et sociales sont telles que la réforme s'avérait inadaptée. La décennie 80 et celle de 90 qui vient de commencer revêtent un caractère particulier fondé sur l'espoir des uns et des autres. Au nord, il ne s'agit plus d'oeuvrer, en ne changeant pas les méthodes culturales (car les PIV plus souvent faute de moyens sont travaillés à la houe et à la daba) pour une simple auto-subsistance du paysan : la mutation que connaît cette partie du pays est assez profonde : il s'agit de l'achèvement des grands ouvrages hydro-agricoles de Diama en amont de ST.Louis et Manantali au Mali, qui permettront non seulement de réguler la crue du fleuve, mais aussi réouvrir la route fluviale pour la navigation, donc le transport des produits vers l'océan. A cela, il faut ajouter les projets hydro-agricoles du sud, en Casamance, qui n'est certes pas dans les mêmes conditions climatiques et agricoles que le nord, mais dont les potentialités réelles doivent être exploitées au mieux. Le barrage anti-sel à d'Affiniam est une réalisation qui devrait, selon les prévisions aboutir à l'exploitation de 11480 ha (10), ainsi que le projet de l'Anambé dans le Vélingara, pour la riziculture intensive sont l'illustration de ces mutations, en plus d'autres projets partiels sur le fleuve Gambie.

Au nord-ouest, centre nord, centre, centre-est, centre-sud, et ouest, qui correspondent au Ndiambour, Cayor, Baol, Sine et Saloum (Louga, Thiès, Diourbel et Kaolak), le projet du Canal du Cayor constitue sur le droit foncier Sénégalais, dans la mesure où il ne servira pas qu'à ravitailler Dakar en eau potable à partir du Lac de Guiers, mais constituer tout le long de son tracé, dans ce que l'on appelle sa zone d'influence, un moyen pour les paysans qui en manquent

cruellement d'avoir accès à l'eau, surtout pour l'irrigation. Ces régions traditionnellement entre les mains des confréries vont subir leur révolution agricole, à la suite de la vallée et la Casamance qui ont, même sans les barrages, accès à l'eau, ce qui explique les différences dans les modes d'organisation entre le nord et le centre du pays.

Mais l'exploitation des ressources hydro-agricoles ne saurait avoir des résultats positifs que si elle s'accompagne d'un recours rationnel à la mécanisation (11). Ce qui constitue un grand défi pour l'agriculture. Rien que pour la Vallée, où les enjeux fonciers sont plus grands, la mise en valeur de plus de 200.000 ha pose des problèmes techniques et économiques, que seule la S.A.E.D. n'arrivera pas à résoudre avec les paysans, d'autant plus que les résultats produits par cette société ne sont pas un miracle. Si l'objectif des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds est la riziculture, on s'est rendu compte qu'elle suppose beaucoup de contraintes financières, à cause des coûts élevés de l'aménagement.

Le but des pouvoirs publics sénégalais est qu'à moyen ou long terme, les richesses tirées de l'agriculture, au nord, au centre comme au sud, puissent permettre d'une part d'atteindre l'auto-suffisance alimentaire au niveau local, au niveau national et puis dégager un surplus exportable, avec des circuits rationnels de commercialisation. Ainsi, la terre qui n'avait qu'une valeur affective et symbolique, au moment de la réforme de 1964, tend à devenir une valeur, même une valeur marchande, ce qui est contraire à l'esprit même de la réforme qui a fait de l'Etat non pas le "propriétaire", mais un simple détenteur des terres du domaine national. Face à ces enjeux

économiques et à ces mutations sociales, l'Etat est obligé de repenser sa démarche, pour remobiliser la terre. Il y est contraint pour plusieurs raisons : entre autres, l'incapacité de la loi sur le domaine national et celle sur les communautés rurales à faire face aux "turbulences" foncières et économiques qui se manifestent, et les exigences de plus en plus précises des bailleurs de fonds. Face à cela, quels sont les moyens juridiques que l'Etat doit déployer pour adapter sa réforme aux nouveaux enjeux ?

Il y a d'abord les moyens de textes. Si les zones pionnières n'existent plus depuis 1986, les zones des terroirs qui constituent la majeure partie des terres sont, comme nous l'avons vu, simplement détenues par l'Etat. Or, on se rend de plus en plus à l'évidence que la terre doit être mobilisée autrement, aussi bien au profit des paysans qu'à celui de l'Etat. Or, les grands moyens capitalistes (bailleurs de fonds) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole (C.N.C.A.S.) ont besoin de garanties. Mais la réforme de 1964 n'offre pas ces garanties parce qu'il n'existe pas de droits réels sur les terres du domaine national. Les garanties sont pour les bailleurs de fonds, de rentabiliser le capital investi dans les Grands Projets. Mais l'Etat a les moyens juridiques de remédier à cela, car l'article 3 de la Loi 64 lui donne la possibilité d'immatriculer les terres du domaine national à son nom. En procédant ainsi, l'Etat créerait des droits réels sur la terre, qui permettrait aux grands capitalistes d'avoir des garanties, mais du coup, cette solution condamnerait le paysan sans ressource à n'avoir plus de droit à "sa terre", réduit à se manifester à la périphérie parce que les meilleures terres seraient entre les mains des grands propriétaires terriens.



Cette solution a toutefois un avantage, car elle permet à l'Etat de parvenir à ces objectifs qu'il s'est fixé ; car l'ouverture du fleuve à la navigation suppose que les produits à transporter soient d'une quantité telle que les barrages soient rentables.

Or, la dynamique paysanne, telle que transformée par la réforme, n'est pas actuellement en mesure d'assurer cela, car l'auto-consommation elle-même, qui a été le premier objectif des paysans dans la vallée, n'est pas encore atteinte, malgré les progrès réalisés. Les couches sociales les plus favorisées tendent, de plus en plus, à exercer une forte pression sur les pouvoirs publics pour l'introduction partielle du droit de propriété sur certaines parties du domaine national. Mais en modifiant l'environnement foncier, il faut aussi toucher le droit au crédit, ce qui constitue un casse-tête pour l'Etat.

La seconde solution viendrait de la responsabilisation du paysan, tout en maintenant le cadre juridique de la réforme foncière, mais en ayant les moyens de se mouvoir dans ce cadre pour la promotion de l'agriculture. Depuis 1985, le Sénégal est entré dans l'ère des slogans, une nouvelle façon de repenser la réforme, dont le bilan, on le sait, s'est avéré fortement négatif, car les affectations des terres du domaine national ne permettent pas à l'Etat de récupérer les grands investissements réalisés dans la confection des ouvrages et aussi dans les efforts d'aménagement de la S.A.E.D. et d'autres Sociétés. L'Etat qui investit dans le monde paysan depuis l'indépendance, veut se retirer. Le slogan, c'est le désengagement de l'Etat, à partir de 1985.

La nouvelle politique agricole (N.P.A) lancée par l'Etat Sénégalais ne peut de réaliser sans une refonte en profondeur de la réforme.

Car le paysan qui "était aidé" jusque là, doit être désormais responsable de ses actes. Le désengagement de l'Etat va non seulement priver le paysan de l'aide dont il a toujours bénéficié (cela n'est vrai que du bassin arachidier, le paysan du nord et du sud n'ayant jamais bénéficié d'aide, à cause de l'absence d'une "filière" arachidière ou cotonnière), mais aussi il constituera une modification dans le système d'intervention de la S.A.E.D., qui sera transformée aussi au point de devenir un organisme de crédit matériel. Ce "moins d'Etat, mais mieux d'Etat" appliqué à la N.P.A. suppose la prise en charge des paysans eux-mêmes de leurs différents circuits de production, avec la caution morale de l'Etat.

Ainsi, les paysans devraient eux-mêmes trouver les sources de financements intérieur (CNCAS) et extérieur (bailleurs de fonds) pour faire face aux nouveaux enjeux. C'est ce qui explique, en ce moment, l'engouement des paysans pour les O.N.G. "humanitaires" qui essaient, sur le terroir, des techniques importées qui peuvent s'avérer ou non, bonnes. Juridiquement, le paysan qui se prend en charge a la terre à sa disposition, avec les différentes structures de gestion qui sont les conseils ruraux. Mais la réforme a cessé d'être un problème simplement juridique. Les pouvoirs publics sénégalais ne peuvent repenser, désormais les rapports de l'homme à la terre qu'en terme de rentabilité économique. Donc toute réforme qui interviendrait, en matière de développement rural doit aligner ce paramètre parmi les premiers.

Ces slogans : Désengagement de l'Etat, NPA, etc. sont souvent creux car il s'avère que l'Etat Sénégalais n'a pas la volonté de reformer sa réforme, pour la rendre plus efficace et plus utile pour lui, le paysan et le grand capital financier. Si l'Etat se désengage financièrement, il reste d'autre part politiquement et administrativement engagé, par le biais des

structures de gestion de la terre du domaine national, les Conseils ruraux, circonscription administrative de base dont la gestion relève de l'ordre juridique de l'administration locale (12). En effet, quelque soit le modèle adopté, le pouvoir de tutelle de l'Etat est tel que le désengagement est un vain mot, d'autant plus qu'en matière foncière cette tutelle est renforcée, en faisant du Préfet et non plus du Sous-Préfet l'autorité de tutelle.

Tant que le paysan est dans ce carcan politico-administratif de la réforme, il ne peut pas réaliser le rêve de devenir, le véritable agriculteur moderne de l'après-barrage, car la conduite de la réforme, telle qu'elle est en ce moment, ne contribue qu'à la naissance d'une nouvelle élite foncière, sans grands moyens financiers mais avec assez de poids politique pour se comporter en véritables maîtres fonciers. En plus, le désengagement de l'Etat du circuit économique de la réforme ne permet pas, pour le moment, au paysan d'avoir accès au grand crédit, d'autant plus que les types d'aménagements au nord comme au sud (sauf la filière coton de l'est et du sud-est qui bénéficie encore des grands soins de l'Etat), ne permettent pas de réaliser les nouveaux enjeux. Les paysans sénégalais sont pris entre deux exigences contradictoires : demeurer dans le système traditionnel des P.I.V. et être privés des apports financiers des grands bailleurs de fonds (B.M./F.M.I./B.A.D.), ou chercher ces apports mais avec quel moyen juridique et foncier. C'est toute l'organisation du monde rural qu'il faut, à notre avis, revoir : au plan des principes et au plan des techniques de gestion.

Face aux nouveaux enjeux fonciers, dus surtout à l'après-barrages et Canal du Cayor, l'Etat doit revoir la réforme dans deux sens : d'abord dans le mode de gestion du monde rural : la loi de 72 (corrolaire de la loi 64.46 portant domaine national) n'est pas adaptée au nouveau contexte.

Sans aller jusqu'à prôner le retour aux coutumes sénégalaises de la dynamique foncière villageoise, nous pensons qu'il faut redonner au village son autonomie foncière, ce qui lui permettra de mieux gérer au nom de l'intérêt collectif ses terres. Car le système actuel qui donne pouvoir au Président du Conseil Rural et au Conseil Rural de désaffecter la terre pour défaut de mise en valeur, peut servir (et il l'a été à plusieurs reprises) de prétexte pour le Président et le Conseil d'écarter du circuit foncier les opposants politiques, à fortiori si c'est tout un village qui s'oppose.

Donc, cette menace de désaffectation ne sert qu'à disperser les énergies villageoises, ce qui risque de fausser la "démocrate rurale" et les objectifs visés dans les nouveaux enjeux. Les après-barrages et Canal du Cayor doivent permettre au village de redevenir le moteur du développement agricole, en dehors de toute contrainte d'ordre politique ou administratif.

La réforme des Communautés rurales dans le sens d'une simple structure de gestion des conflits entre collectivités rendrait la réforme plus adaptée.

les enjeux qui reconditionnent la réforme foncière du Sénégal sont aussi et surtout économiques. Si la mise en valeur initiale dans l'esprit de la réforme était seulement matérielle et humaine, on n'a plus besoin de souligner que cette exigence est largement dépassée, depuis les années 70, époque de l'introduction de la culture irriguée dans le Sénégal profond. La nécessité de changer et d'évoluer dans les techniques culturales était dictée par la sécheresse et la survie des populations. Mais ces nouvelles techniques culturales supposent des moyens financiers énormes, dont les paysans ne disposent pas. Ce qu'il faudrait, pour les adapter aux nouveaux enjeux, c'est de permettre au monde rural, en l'orga- ./.

nisant autrement qu'avec les outils rudimentaires de la réforme de 64, et en lui permettant, par des moyens juridiques et techniques adéquats, d'accéder au grand crédit qui leur donnera les possibilités de donner un sens aux nouveaux enjeux.

Ces enjeux sont réalisables, à condition que la loi sur le domaine national soit adaptée, donc réformée en profondeur, notamment en donnant au paysan plus qu'un simple droit d'usage, mais un droit qui lui permettrait de se garantir contre la constitution de grands domaines privés qui les mettraient à l'écart des grands projets qui leur étaient destinés.-

- 1- entre autres, Kéba MBAYE, Alioune Badara MBENGUE, Jean CHABAS, etc...
- 2- André PEYTAVIN : Exposé des motifs de la LDN.
- 3- Discours du Président SENHOR le 1er mai 1964 à l'occasion de la fête du travail.
- 4- Michel BACHELET. p. 299 : Système fonciers et réformes agraires en Afrique Noire - Paris LGDJ 1968.
- 5- Etat propriétaire (LE ROY par exemple : La loi sur le Domaine National a 20 ans : Joyeux anniversaire - Monde en développement 1985. Marc DEBENE et M. CAVERIVIERE. Droit foncier sénégalais : Berger Levrault 1988.
- 6- Mamadou NIANG : Réflexion sur la réforme foncière sénégalaise de 1964. In Enjeux fonciers en Afrique Noire - Karthala 1982.
- 7- Cela relève d'une enquête systématique que nous avons menée d'octobre 1990 à février 1991 pour la mission du Canal du Cayor, le long de la zone d'impact dudit canal qui va de Keur Momar Sarr (Louga - Lac de Guiers) à Sangalcam, traversant la région de Thiès et une partie de la région de Diourbel.
- 8- Etienne LE ROY : Emergence d'un droit foncier local au Sénégal. In Dynamiques et finalités des droits africains
- 9- Bernard MOLEUR : Genèse de la loi relative au domaine national - Annales africaines 1983, 1984, 1985 - Université de Dakar.
- 10- Le quotidien le SOLEIL du 23 octobre 1988.
- 11- CAVERIVIERE (M) et DEBENE (M) : Foncier des villes, foncier des champs - RIDC 1989 n°3 p.624.
- 12- LE ROY (E) : La loi sur le domaine national a 20 ans : Joyeux Anniversaire. in Mondes en développement n° 52 - 1985.