

Une expérience de restructuration agraire et d'aménagement de l'espace rural

J. FAYE et M. NIANG

Institut Sénégalais de Recherches Agricoles

RÉSUMÉ

Au Sénégal, les recherches en milieu rural s'orientent vers la connaissance des exploitations agricoles appréhendées dans leur environnement, tant écologique que social. C'est l'originalité des « unités expérimentales », créées par l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA). L'étude du régime foncier et des remembrements de terroirs dans le Sine-Saloum fait l'objet de la communication.

ABSTRACT

Rural research programmes in Senegal are particularly concerned with studying farmholdings in their natural environment, both social and ecological. This is the originality of the « Experimental Units » run by the ISRA, the Senegal Institute for Agricultural Research. The present paper deals with the land tenure system and land redistribution in the Sine-Saloum area.

INTRODUCTION

On peut dire que, jusque vers les années 1966, la recherche agricole a été uniquement une recherche analytique et thématique menée en station et dont la finalité était de fournir aux sociétés chargées du développement rural des techniques, des méthodes, des variétés, des engrais, etc.

L'échec de la plupart des projets de développement rural, mis en œuvre au Sénégal depuis l'Indépendance, a amené la recherche à s'interroger sur sa démarche et son rôle.

Bien que cette réflexion ne soit pas terminée, elle a permis la réorganisation des activités de recherche autour des idées suivantes :

la définition des thèmes et des priorités de recherche doit nécessairement partir des données du milieu (connaissance de l'exploitation paysanne, de son environnement socio-économique, du milieu écologique) et des objectifs nationaux en matière de développement rural;

la combinaison des techniques doit elle-même être objet de recherche et viser à la mise au point de techniques intégrées et de systèmes d'exploitation. Ainsi la recherche n'est plus seulement analytique mais aussi synthétique;

Les techniques intégrées et les systèmes d'exploitation mises au point en station doivent être expérimentées de façon à

étudier leur compatibilité avec les systèmes existants et à en identifier les contraintes, avant de pouvoir être proposées à la vulgarisation.

L'Unité Expérimentale, qui est une application de cette dernière idée, peut être définie comme « une entité socio-géographique limitée, où les résultats de la recherche agronomique sont testés en vraie grandeur, en vue de mettre au point et de perfectionner constamment des systèmes techniques, tenant compte des liens existant entre le milieu physique, le milieu humain et les objectifs du plan de développement régional » (1).

Deux Unités ont été créées en 1969 dans le Sud Sine-Saloum par l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (I.S.R.A.) : l'unité de Koumbidia à l'Est, dans la sous-préfecture de Koungheul; l'unité de Thyssé-Kaymor/Sonkorong à l'Ouest, dans la sous-préfecture de Médina-Sabakh.

Dès leur création, des études ont été menées sur le régime foncier dans le cadre des unités. Le but de ces études était d'identifier toutes les contraintes foncières liées à l'intensification des cultures, comme le morcellement et la dispersion des parcelles, la contestation des droits fonciers de certains exploitants, les inégalités dans l'accès à la terre et surtout l'existence de deux régimes juridiques : le régime foncier traditionnel appliqué par les paysans et la législation foncière, servant de référence aux autorités administratives mais contestée par les paysans.

Ce n'est qu'en 1974 qu'un programme de recherches appliquées sur le Régime Foncier a été élaboré. Ce programme est mené par un sociologue et un géographe (2) qui font partie de l'équipe pluridisciplinaire des Unités Expérimentales, qui compte aussi un agronome et un agro-économiste, et qui bénéficie de l'appui ponctuel de presque tous les chercheurs de l'I.S.R.A.

Le projet Régime Foncier est financé par le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), qui est un organisme canadien.

LES OBJECTIFS

S'il existe un certain nombre d'études sur le régime foncier au Sénégal, notamment chez les Sérère, les Toucouleur et les Wolof du Cayor et du Baol, il faut cependant admettre qu'il existe très peu de données pour certaines ethnies du Sénégal. D'autre part, ces études ont été faites pour la plupart avant la promulgation de la loi sur le domaine national et elles sont presque toutes difficilement utilisables pour la recherche appliquée et les praticiens du développement.

Le premier objectif du projet Régime Foncier devait donc consister à mener une étude approfondie de la tenure foncière dans la zone du Saloum.

Dans cette optique, l'accent devait être mis sur les aspects dynamiques, à savoir : les modes d'occupation et d'utilisation des terres, les droits fonciers des individus en fonction de leurs statuts social et familial, et les prêts de terre.

L'aspect évolutif devait aussi être privilégié. Trois éléments ont à l'heure actuelle un impact important sur le régime foncier traditionnel et déterminent son évolution :

l'intensification agricole, qui suppose des investissements et l'utilisation de nouveaux facteurs de production (dessouchage, matériel agricole, etc.) beaucoup plus efficaces;

la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national. Cette loi nationalise entre autres toutes les « terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage », et reconnaît aux paysans un droit d'usage sur les terres qu'ils mettent en valeur;

la loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale, et la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales.

Avec ces deux lois, une nouvelle circonscription administrative est créée : la communauté rurale, et c'est à son organe de gestion, le conseil rural, qu'est confié le soin de gérer les terres du domaine national dans les terroirs de leur ressort.

Une fois la problématique foncière définie à partir de ces trois pôles : - tenure foncière traditionnelle - législation foncière - intensification agricole, le deuxième objectif devait consister à :

Proposer des additifs ou des aménagements aux textes législatifs (essentiellement les décrets d'application) qui concilieraient les intérêts nationaux et les intérêts des paysans dans une perspective favorable au développement rural avec la participation la plus large possible des paysans.

Proposer une politique d'aménagement et de mise en valeur des terres au niveau de la communauté rurale.

Le troisième objectif était, à partir d'opérations-test d'aménagement et de remembrement de terroirs villageois, de proposer une méthodologie d'aménagement des terroirs. Cette méthodologie devait être basée sur des techniques peu coûteuses et susceptibles d'être maîtrisées par les paysans eux-mêmes.

LES RÉALISATIONS

Les études

Pour les études sur le régime foncier traditionnel, la méthodologie utilisée a été celle couramment employée dans les études de terroir (cartographie des appartenances foncières, entretiens non directifs, fiches d'appartenance, observations sur le terrain). Cependant, grâce aux moyens disponibles, une importance particulière a pu être accordée à deux types d'approche :

enquêtes sur les litiges fonciers (3) : tous les litiges fonciers intervenus en 1974 et 1975 dans l'arrondissement de Médina-Sabakh (plus d'une centaine) ont pu être recensés et des enquêtes ont été menées auprès des parties en conflit et de toutes les personnes ou instances administratives ayant pris part au règlement du litige. Ainsi, un dossier a pu être établi pour chaque conflit.

(1) J. KILLIAN - Réflexions sur les Unités Expérimentales I.R.A.T. mai 1975, p. 3).

(2) En plus des chercheurs de l'équipe, on compte un topographe, quatre enquêteurs et un chauffeur.

(3) Ces enquêtes ont été réalisées en grande partie par Mbaye DIAO.

Les études de cas : un certain nombre de carrés ont été choisis en fonction de l'éthnie, de la caste, de l'ancienneté de ses membres dans le village et du niveau d'intensification de leurs exploitations. Grâce à des entretiens, il a été possible de reconstituer l'histoire foncière du carré en remontant jusqu'à trois ou quatre générations. Au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête, les concessions issues du carré initial étaient intégrées à l'échantillon.

Cette méthode s'est révélée extrêmement positive pour l'analyse des types d'appropriation et des droits des individus en fonction de leur statut familial et c'est finalement la méthode qui nous a permis de mieux comprendre le fonctionnement du droit foncier coutumier. Mais il faut reconnaître que la meilleure méthode pour appréhender un système est d'essayer de le transformer. Ce sont les innombrables discussions que nous avons eues avec les paysans au cours des différentes opérations de remembrement et d'aménagement de terroir qui nous ont fourni les données les plus fiables. On peut dire que cela a obligé les paysans à « se dévoiler ».

Les opérations de restructuration et de remembrement de terroirs

Trois opérations de restructuration ont été réalisées durant les trois années du projet :

la première, en 1974-75, dans le village de Thyssé-Kaymor, Les deux autres, en 1975-76, dans les villages de Sonkorong et de Diallokoua (4).

Le calendrier des opérations de remembrement et de restructuration agraire a été établi en fonction du calendrier cultural. L'opération commence en fin de saison sèche au moment de la préparation des champs, par une réunion d'explication au niveau de chaque quartier en vue d'obtenir l'accord de principe des paysans (mais ceux-ci ont la possibilité, à tout moment, de revenir sur cet accord) et de définir une procédure pour l'établissement d'une carte des appartenances de terre et le règlement des litiges fonciers.

Chaque quartier désigne alors une personne chargée de guider l'équipe de levé sur le terrain et de convoquer, pour chaque zone du terroir, les « maîtres de terre » pour nous montrer les limites de leurs appartenances. Les paysans s'engagent à régler les litiges, soit entre eux, soit en recourant à l'arbitrage des membres de leur carré ou de l'assemblée des chefs de carrés du village, et en dernier ressort celui du Conseil rural; l'équipe du projet se refusant à intervenir dans le règlement des litiges. Malgré l'existence de la loi sur le domaine national, dans tous les cas, c'est le droit foncier traditionnel qui a été utilisé.

Dès le départ, il a été convenu qu'il n'y aurait pas de redistribution des terres, mais que chaque carré garderait la même surface dont il disposait au départ (5). C'est alors qu'ont commencé les levés destinés à établir les cartes d'appartenance des terres. Ils ont eu lieu en hivernage, au moment où les paysans sont dans les champs; ce qui a facilité leur colla-

boration. C'est pour deux raisons que nous n'avons pas utilisé les photographies aériennes pour ce travail; d'abord, parce qu'elles indiquent des limites de parcelles de cultures et non des limites d'appartenance. Beaucoup de parcelles de cultures sont à cheval sur deux ou plusieurs appartenances foncières du fait du système de prêt annuel. D'autre part, cette technique ne permet pas une participation et un contrôle des paysans à l'établissement des cartes foncières. Nous avons préféré utiliser un théodolite à échelle.

La phase suivante a été celle de l'exposition des cartes. Dans chaque quartier a été exposée, au « pintch » (6), la carte coloriée des appartenances des terres du quartier et un tableau avec les noms des maîtres de terre, la surface de chacune de ses appartenances et la surface totale. Le premier jour, les paysans sont rassemblés et à chacun des maîtres de terres nous indiquons les appartenances et leurs superficies. Les documents restent ensuite sur place pendant plusieurs semaines et l'équipe du projet reste à la disposition des paysans pour donner des explications et procéder à la rectification des erreurs éventuelles. L'expérience a montré qu'à condition d'utiliser le *wolof* (écrit en alphabet arabe) pour les documents exposés, d'employer systématiquement la toponymie paysanne et de recourir si nécessaire au nombre de trémies d'arachide semées pour estimer les surfaces, les paysans apprennent rapidement à lire eux-mêmes les cartes, donc à les contrôler.

Pendant toute cette période, l'équipe du projet a eu recours aux discussions informelles, individuelles ou en petits groupes pour expliquer l'opération aux paysans et les sensibiliser. En fait, cette action est permanente et ne se termine qu'une fois l'opération réalisée. Elle est orientée par des objectifs précis, d'abord repérer les leaders d'opinion et les convaincre de façon à les amener à prendre en charge eux-mêmes le travail de sensibilisation et de persuasion; ensuite, par le jeu des propositions contrepropositions (à ce stade, il s'agit uniquement d'hypothèses de travail), recueillir les désirs des paysans pour l'aménagement du terroir et établir une première liste des critères à retenir pour les échanges de champs. Une bonne intégration dans la vie du village et une présence permanente ont été indispensables.

L'exposition des documents a été suivie de réunions dans les quartiers, où ont été discutés les aménagements à effectuer (terres à affecter aux cultures et au pâturage, terres à mettre en défens, zones à reboiser, lotissement du quartier, tracés des pistes et voies de parcours pour le bétail, découpage en courbes de niveau) et les critères d'échanges des appartenances foncières (types de sol, éloignement par rapport au quartier, mises en valeur effectuées : dessouchages, parcellage, labour, précédents culturaux, degrés d'érosion, etc.). C'est alors que l'équipe du projet a élaboré pour l'ensemble du terroir villageois un schéma d'aménagement et pour chaque terroir de quartier un plan de remembrement des terres.

Il faut noter que tous les travaux techniques ont été faits sur place, dans un bureau où les paysans avaient librement accès.

(4) Pour ce village, tout le travail préparatif a été réalisé par El Hadj Aïssa DIOP, Inspecteur de l'aménagement du territoire.

(5) Cela peut surprendre, mais les statistiques foncières montrent que, dans un village, la surface de terres disponible par actif varie peu d'un carré à un autre. Il y a, en effet, une forte corrélation entre le nombre d'actifs du carré et la surface possédée par le carré. Les carrés avec très peu de terres sont presque toujours des carrés d'immigrants récents. Ce n'est que chez les marabouts mouride qu'on rencontre de grandes appartenances foncières.

(6) Place centrale du village.

Les agents chargés de la vulgarisation agricole ont été intimement associés à l'opération. Ce travail est fait en début de saison sèche au moment de la commercialisation des arachides (décembre-janvier).

Le schéma d'aménagement a ensuite été discuté quartier par quartier. Par contre pour les propositions de remembrement nous avons changé de méthode. Pour les deux premiers quartiers du village de Thyssé-Kaymor, les propositions ont été discutées carré par carré, ce qui nous a contraint à des va-et-vients multiples entre les paysans, avant d'obtenir l'accord de tout le monde. On a pu enfin provoquer une réunion afin d'entériner collectivement les accords individuels. Cette méthode a été très vite abandonnée, parce qu'elle s'est révélée très contraignante pour tous, et très longue; d'autre part, certains paysans, ne se sentant engagés qu'à l'égard des responsables du projet, ont essayé par la suite de revenir sur leur accord.

La méthode choisie à ce moment a été de discuter les propositions d'échanges de terres en assemblée des paysans du quartier, en même temps que les propositions d'aménagement. Chaque maître de terre s'est alors senti engagé, non pas à notre égard, mais vis-à-vis de la collectivité. Cela a permis aussi aux paysans de participer à cette phase en faisant des contre-propositions et en persuadant les personnes réticentes. Il ne restait plus qu'à faire le découpage sur le terrain et à borner les nouveaux blocs de terre. La consigne était de ne faire aucun découpage sans la présence des maîtres de terre concernés qui devaient au fur et à mesure implanter les bornes.

Nous avons évité autant que possible d'avoir des blocs de terres d'un seul tenant, c'est-à-dire de grands champs où, à cause du dessouchage préconisé, l'érosion pluviale pourrait être facilitée par la suite. D'ailleurs, les critères d'échanges retenus ne nous auraient pas permis d'y parvenir. Nous nous sommes attachés surtout à avoir des blocs d'environ 4 ha. Pour chaque terroir de quartier, nous avons distingué des zones de remembrement : la zone autour du quartier qui est traditionnellement celle des cultures continues de céréales et une ou deux autres zones, selon l'étendue du terroir et les types d'unités morpho-pédologiques qui le constituent. Nous n'avons procédé, sauf dans quelques rares cas, qu'à des échanges entre champs situés dans la même zone de remembrement. Pour la première zone, nous avons essayé, autant que possible, de réaliser un découpage en étoile en partant du quartier. Les petites parcelles accolées aux concessions étant exclues du remembrement et utilisées pour l'extension des habitations.

La gravité de l'érosion a été la principale contrainte, tant en ce qui concerne les échanges de parcelles que l'aménagement du terroir. Par exemple, pour le village de Sonkorong, toute une zone d'une centaine d'hectares n'a pas été remembrée, à cause de l'état de dégradation des terres. C'est ce qui explique pour la deuxième année du projet, l'appel à un géographe. Un programme de recherche sur des techniques simples, c'est-à-dire accessibles aux paysans, mais efficaces contre l'érosion pluviale, a été conçu et démarrera sans doute en 1977.

Les résultats déjà obtenus s'expliquent sûrement par la méthode utilisée, qui a permis aux paysans de participer à l'opération et de la contrôler, d'autant plus qu'elle s'est étalée presque sur toute l'année.

Cette méthode est différente de celle utilisée pour la vulgarisation agricole, et dans le cas d'une extension de telles opérations, il serait bon que l'approche soit identique. Aussi, avons nous conçu, à la suite du projet Régime Foncier, un programme d'expérimentation d'une approche globale du monde rural, intégrant tous les problèmes de développement.

Le remembrement et l'aménagement de terroir a porté sur 2.500 ha. Cependant l'analyse des motivations montre que ce ne sont pas les raisons provoquées par les chercheurs qui ont convaincu les paysans. En effet, le principal objectif était de lever les contraintes foncières à la modernisation et à l'intensification agricole. Or, les paysans y ont vu surtout un moyen leur permettant de consolider et de faire reconnaître leurs droits sur des champs qui sont désormais bornés et figurent sur une carte qu'ils considèrent comme un document sûr, sinon officiel. La réussite de l'opération dans le village de Diallokouna en est une preuve supplémentaire. Ce village, situé en dehors de l'Unité Expérimentale, est nettement moins évolué sur le plan technique; nous avons voulu voir si les motivations pour une telle opération seraient différentes, dans un milieu moins avancé sur le plan de l'intensification de l'agriculture. Les réactions ont été identiques. Toutefois, nous commençons à percevoir des changements dans l'attitude des paysans qui, après deux campagnes agricoles, apprécient les nouvelles formes et les dimensions des parcelles qui facilitent l'utilisation du matériel agricole; de même, l'existence d'allées pour le transport et de voies de passage du bétail.

Grâce aux études et aux opérations réalisées, nous pensons pouvoir répondre au deuxième objectif du projet, qui est finalement le plus important, et qui consistera à faire des propositions d'application de la loi sur le Domaine National et à définir une politique de gestion et d'aménagement des terres pour les communautés rurales.