

Patrimoines locaux et législations foncières à l'heure de la décentralisation en Haute-Casamance (Sénégal)

Sylvie Fanchette

Les spécialistes s'intéressant aux problèmes fonciers en Afrique, et tout particulièrement en Afrique de l'Ouest (Karsenty, Lavigne-Delville, Le Roy, 1998), se basent sur un triple constat pour proposer un nouveau mode de gestion foncière : la gestion patrimoniale du foncier.

Tout d'abord, l'autorité des structures coutumières contrôlant les terres reste très importante en Afrique de l'Ouest, en dépit des tentatives de l'État pour imposer d'autres formes de gouvernances, notamment la décentralisation. Les systèmes coutumiers ne donnent aucune garantie d'accès équitable aux familles les plus démunies et aux groupes les plus vulnérables, en l'occurrence les migrants, à mesure que les terres disponibles deviennent plus rares. Les expériences de privatisation des terres n'ont pas été concluantes dans un contexte de marchandisation imparfaite de la terre. La propriété privée n'est pas la seule façon de sécuriser l'accès à la terre. Elle peut être difficilement compatible avec des modes d'exploitation du milieu pour qui la flexibilité et/ou la mobilité est essentielle – le pastoralisme, par exemple –, ou même être source d'insécurité, chez des familles pauvres qui seraient obligées de vendre ou d'hypothéquer leur terre, créant un paysanat sans terre actuellement quasiment inexistant.

La gestion patrimoniale des ressources serait la troisième voie tracée pour une meilleure gestion des ressources foncières et se substituerait

aux principes de propriété et de domanialité. Cette politique foncière, visant à protéger le patrimoine des générations futures, s'appuie sur la conception patrimoniale du droit coutumier. Les principes « patrimoniaux de gestion » (éviter les irréversibilités, laisser ouvert aussi large que possible l'éventail des possibilités d'utilisation future...) se réfèrent essentiellement à des représentations issues de l'univers domestique qui devraient trouver des résonances dans les sociétés rurales.

Dans une logique à la fois productiviste et environnementale, la plupart des gouvernements d'Afrique de l'Ouest, et notamment celui du Sénégal qui nous intéresse ici, se sont engagés dans des réformes foncières pour libérer la terre de la mainmise des autorités coutumières et permettre à ceux qui s'en donnent les moyens de mettre en valeur les terres. La croissance démographique, la nécessité de développer les cultures de rente telles le coton et l'arachide et d'approvisionner les marchés urbains en produits agricoles diversifiés induisaient une sécurisation foncière et une redistribution des terres au sein des familles villageoises. Censés se fonder sur une logique de redistribution périodique au sein de la communauté, les systèmes fonciers dits « traditionnels » étaient supposés privilégier nécessairement des pratiques extensives, peu productives par unité de surface, et interdire toute production de surplus. De ce fait, ils étaient fondamentalement incapables de faire face à des enjeux nouveaux et, en particulier, de permettre d'accroître la productivité de la terre. Dès lors, un changement radical des modes d'accès à la terre, sous l'impulsion de l'État, semblait nécessaire pour sortir de la crise (Lavigne-Delville, 1998). Toutefois, partant du constat que les dispositions coutumières toujours en vigueur rendent ineffective la majeure partie du droit foncier positif en milieu rural, le souci de renforcer les capacités institutionnelles locales pour réguler les conflits et sécuriser les droits implique la mise en place de politiques de décentralisation.

La loi sur le domaine national (LDN) au Sénégal de 1964 visait à permettre l'accès des terres à ceux qui pouvaient les mettre en valeur, tout en leur donnant une sécurité foncière tant qu'ils la travaillaient. L'État maître du domaine foncier non approprié se faisait le garant d'une telle mise en œuvre. La Communauté rurale (CR), gérée par un Conseil rural¹ (Cr) élu, a bénéficié de nombreuses prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles et foncières, et de développement. Avec la promulgation des lois de décentralisation de 1996 et d'un nouveau code forestier en 1998, les populations et les

collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans la gestion rationnelle des ressources. La loi n° 96-07 du 22 mars 1996 consacre le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux CR en matière forestière (gestion des parcours de bétail, autorisation d'attribution de permis de coupe du bois par les services techniques des Eaux et Forêts aux requérants, gestion de la collecte des produits forestiers, contrôle des feux de brousse...) pour les espaces ne relevant pas du domaine de l'État.

Cependant, la LDN appliquée dans le cadre de la décentralisation par des conseillers élus par les populations permet-elle une meilleure gestion des ressources naturelles et leur renouvellement pour les générations futures ? La CR, entité territoriale de gestion des ressources naturelles et foncières, constitue-t-elle un espace de référence, dont les règles de fonctionnement peuvent être acceptées par tous, par exemple dans le cas des Peuls aux pratiques agricoles et pastorales très diversifiées ? Ces lois permettent-elles de « faire émerger comme bien commun un territoire que ceux qui en sont « propriétaires » gèrent en vue d'obtenir des bénéfices de son exploitation » (Dugast, 2002) ? Les conseillers ruraux, élus au sein des partis politiques, constituent-ils de véritables représentants des populations capables de répondre à leurs aspirations et à leurs demandes en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles ? Sont-ils les médiateurs de la gestion des ressources tant attendus par les projets de développement (Babin *et al.*, 2002) ? En Haute-Casamance, la pression sur la terre se fait de plus en plus sentir et la péjoration des conditions climatiques fragilise toutes tentatives d'intensification de l'agriculture et de l'élevage, l'intégration de ces deux activités nécessite une protection de leurs espaces de référence. Cependant, la multiplicité des références au territoire, des intérêts et des poids économique-sociaux des agro-éleveurs et agriculteurs est telle, que l'intrusion de nouvelles lois risque en fait de

1. Les Communautés rurales (CR) sont dirigées par le Conseil rural (Cr), instance de délibération, et le président du Conseil rural (PCR), organe exécutif de la CR. Le Cr est constitué de 28 membres, hommes ou femmes, élus au suffrage universel direct tous les 5 ans conformément au code électoral. Il élit en son sein un bureau composé du président de la CR (PCR) et de deux vice-présidents. Le Cr délibère sur tous sujets ayant trait aux affaires du domaine de la CR, notamment les affaires foncières et vote le budget. Le PCR est le représentant de l'État dans sa circonscription et l'organe exécutif de la CR. Au titre de l'État, il assume la police administrative et l'État Civil.

complexifier les modes de gestion de la terre. Tout en prévenant la dégradation des milieux naturels, ces nouvelles lois sont-elles à même de prendre en compte les représentations culturelles des populations, notamment leurs conceptions différentes de la « brousse », espace à vocation à la fois pastorale et agricole ?

■ Le principe de gestion patrimoniale du foncier à l'épreuve de la LDN

Patrimonialisation de la nature et du foncier : les concepts

La gestion patrimoniale¹ des ressources foncières² repose sur plusieurs principes de base (Le Roy, 1998 ; Karsenty, 1998 ; Lavigne-Delville, 1998) :

- la communauté gestionnaire doit appartenir à un territoire défini, reconnaissant son bien et manifester un accord pour établir des règles qui le régissent et permettent sa pérennité et sa transmission ;
- la prise en compte des usages spécifiques de l'espace et des ressources par différents groupes d'acteurs regroupés au sein d'une entité juridique est essentielle pour ne pas inféoder tous les types d'accès et d'usage – notamment pastoral – à celui relatif au sol cultivé ;
- le bien-être des générations futures doit être pris en compte par le gestionnaire du patrimoine, que celui-ci soit l'État, une collectivité ou un individu, tout en se basant sur l'analyse historique. Cela pose le problème du renouvellement et du legs de ce patrimoine, c'est-à-dire des relations intergénérationnelles ;

2. Il importe de souligner cependant que dans le jargon des politologues et anthropologues du développement, l'expression « gestion patrimoniale des terres » renvoie aussi aux pratiques de certains élus ou notables qui profitent de leur statut pour s'arroger un droit de préemption sur des terres ou les ressources tirées de celles-ci qui ne leur appartiennent pas. Cette conception du patrimoine est liée à la généralisation du droit individualiste dans une société capitaliste. Dans cet article, nous n'utiliserons pas le terme « gestion patrimoniale » pour exprimer ce type de pratique, mais plutôt « gestion clientéliste » des terres.

- les prêts de terre sont interdits. Toute personne désireuse d'obtenir des terres supplémentaires doit passer par l'aval de la CR. Toute parcelle prêtée pour une durée supérieure à trois hivernages peut faire l'objet d'une « mainmise » par celui qui l'aurait mise en valeur. Alors que près de la moitié des terres agricoles est exploitée dans le cadre des droits délégués, c'est-à-dire en tenure indirecte, ces dispositions seraient à l'origine d'une remise en cause catégorique des relations sociales qui sous-tendent ces prêts ou échanges de terres au sein des communautés villageoises ;
- tout cultivateur qui voudrait laisser ses terres en jachère peut le notifier à la CR afin que personne ne les réclame ou ne s'y installe (Fanchette, 2002).

On se trouve en fait en présence de deux conceptions radicalement opposées de la légalité foncière :

- celle qui revendique le droit de « hache » du premier défricheur ou de ses ayants droit à établir des droits de contrôle sur les terres, conception revendiquée par les chefs de terre qui cherchent à renforcer leur pouvoir ou celui de leur lignage au sein du village ;
- celle qui revendique l'investissement en effort comme donnant droit aux exploitants à acquérir les terres qu'ils ont travaillées. Le principe de « la terre à celui qui la travaille » est prôné surtout par les gouvernements qui cherchent à s'ériger en arbitre de la mise en valeur des terres, mais aussi à s'infiltrer dans les affaires locales par le biais du foncier, jusque-là hors de leur contrôle.

En théorie, ces nouvelles lois permettent :

- à tous les exploitants qui ont des moyens en main-d'œuvre et matériel de mettre en valeur des terres. Il est important de rappeler que dans cette région, le facteur limitant de la production agricole est la main-d'œuvre et pas encore la terre ;
- d'améliorer la gestion de la fertilité (par la mise en jachère protégée et, l'intensification des systèmes d'exploitation du fait de la sécurisation du statut de celui qui met en valeur les terres) et de conférer un statut foncier aux jachères qui sont aussi des espaces à vocation fourragère de qualité ;
- de limiter les domaines fonciers non mis en valeur par les descendants des premiers occupants et de retirer aux grands usufruitiers le prestige lié au fait de prêter ou de donner des terres. On remet en cause le principe d'une gestion des terres au sein du lignage qui aurait

– la gestion de la collecte des produits forestiers ; - les campagnes de prévention des incendies et le contrôle des feux de brousse...

L'État a la faculté de confier à une collectivité locale, sur la base d'un « plan local de développement sylvicole », la gestion d'une partie de son domaine forestier. Pour l'exploitation de ces forêts cédées, le versement de la redevance forestière se fait au profit des CR concernées pour leur permettre de développer les exploitations sylvicoles, avec rétrocession d'une partie au Fond forestier national. La philosophie qui se dégage de ce nouveau code est qu'il faut intéresser économiquement les collectivités locales et les responsabiliser pour qu'elles mettent en valeur leur forêt (Sy, 1995 ; Cabinet Panaudit-Sénégal, 1996).

En tant que projet politique, la décentralisation cherche à déposséder légalement les multiples centres de pouvoir au niveau villageois de leurs prérogatives en matière de justice, d'arbitrage des conflits et de gestion des ressources naturelles et à les transférer aux conseillers ruraux, élus sur la base du programme de leur parti politique. L'intrusion du politique dans les affaires locales ne fait qu'accentuer la compétition pour le pouvoir au détriment de la mise en place de projets de développement. La décentralisation a en fait investi les arènes socio-politiques locales, déjà structurées et traversées par des groupes stratégiques aux intérêts multiples. Dès lors, les enjeux anciens réapparaissent comme déterminants dans ce nouveau contexte (Blundo et Mongho, 1998 : 2-3).

Entre mythe et réalité

La délégation de nouveaux pouvoirs à des institutions censées être représentatives repose sur le postulat de leur homogénéité. Il n'est pas pris en compte le fait que, même en situation de déstabilisation ou de recomposition, les principes coutumiers restent prédominants vis-à-vis des dispositions foncières « modernes », qui se révèlent inefficaces car trop éloignées des conditions réelles de la vie et de la production rurales (Chauveau, 1998). La décentralisation comporte aussi certains risques qu'il convient de prendre en compte dans les stratégies de mise en œuvre. D'une part, la politisation des affaires foncières par le biais des élections peut aggraver les clivages politiques, susciter des mouvements centrifuges et conduire à des blocages

du fonctionnement des collectivités locales, ou à leur utilisation à des fins non légales. En effet, lorsque la démocratie locale n'est pas suffisamment établie, les instances traditionnelles dominantes peuvent être tentées de confisquer le pouvoir local, administratif et financier. D'autre part, les collectivités locales, en raison du manque de compétence des élus et des gestionnaires, risquent d'avoir une efficacité très limitée que la corruption, en cas de manque de transparence et de contrôle dans les prises de décision et la passation des contrats et marchés, ne fait que détériorer.

I Les principes de gestion patrimoniale du foncier à l'épreuve de la mise en pratique des lois de décentralisation et de la LDN

En Haute-Casamance, ces lois n'ont interféré dans la gestion des terres que récemment (fig. 1, p. 134). À partir du début des années 1990, le retour de migrants internationaux, la scolarisation des jeunes et la pression foncière exercée par les Sahéliens en manque de terres et les fonctionnaires désireux de mettre en valeur les terres péri-urbaines ont influé sur les mentalités des villageois de cette région qui jusque-là géraient leurs terroirs selon la coutume. Cela a motivé des agriculteurs pour accaparer des terres et faire appliquer la LDN. Même si la loi de l'État ne s'est pas imposée à l'échelle locale, elle n'en a pas moins eu des effets significatifs, à l'origine de nombreux dysfonctionnements dans la répartition des terres et de frictions sociales.

Les CR, des entités peu susceptibles de mettre en œuvre une gestion patrimoniale des ressources foncières et forestières

Pour gérer de façon patrimoniale des ressources naturelles, il est essentiel que la communauté gestionnaire appartienne à un territoire défini, reconnaisse son bien et soit d'accord pour établir des règles

qui le régissent et permettent sa pérennité et sa transmission. Si l'on confronte ce principe aux pratiques foncières en œuvre au sein des CR en Haute-Casamance, on peut mesurer l'étendue du fossé qui les sépare.

Le manque d'adéquation spatiale et sociale des CR

Un découpage territorial ne reposant pas sur des caractéristiques socio-politiques locales

Si les CR sont des collectivités locales, personnes morales de droit public, dotées de l'autonomie financière et disposant à ce titre d'un budget et de ressources financières propres, elles sont créées par décret qui en détermine le nom et en fixe les limites. Ainsi le découpage territorial des CR s'est effectué selon des critères de comptabilité sociale et économique et d'impératifs politiques. Ces structures territoriales décentralisées se caractérisent par une grande rigidité et une absence d'adaptation juridique aux spécificités locales. La décision n'émane pas des villages eux-mêmes, ce qui peut être l'origine de regroupements « explosifs ». Contrairement aux arrondissements qui, correspondant plus ou moins aux anciens cantons, ont gardé les anciennes limites des provinces précoloniales mandingues, les CR sont dépourvues de légitimité historique.

Des entités regroupant des populations hétérogènes

En Haute-Casamance, les CR regroupent des villages de population dite « peule », mais d'origines géographiques et sociales diverses, arrivées dans la région en plusieurs vagues migratoires. En provenance, à partir du ^{xv}^e siècle, de l'aire sahélienne, puis du Fouta Djallon et de Guinée portugaise pour les migrations les plus récentes, les Peuls de Haute-Casamance ont été rejoints par des éléments d'origine servile qui ont fui à l'époque coloniale les potentats locaux ou la rigueur de la colonisation au Fouta Djallon et en Guinée portugaise, pour se réfugier dans le Fuuladu. Les populations se sont fixées sur le territoire selon plusieurs modes eut égard à leurs différents types de migrations, individuelles ou en groupe, soit pour fuir des pays en guerres ou secoués par des crises politiques, soit rechercher de nouveaux pâturages pour le bétail ou étendre l'islam, (Fanchette, 1999 b). Contrairement à d'autres régions soudaniennes, les Peuls de Haute-

Casamance pratiquent aussi bien l'agriculture que l'élevage. Cependant, de nombreuses divergences existent entre sous-groupes peuls, selon leurs modes de contrôle spatial, le type de regroupements démographiques, l'importance de l'élevage ou le pouvoir politique et religieux de leurs notables. Mis à part dans la zone du front pionnier septentrional organisé par des marabouts issus du bassin arachidier, les confrontations ne sont pas aussi dramatiques que celles entre Peuls migrants et autochtones agriculteurs en d'autres régions soudaniennes. Le regroupement de populations fort disparates au sein d'une même CR ou ayant eu des rapports conflictuels, comme ce fut le cas entre les Peuls Gaabunke encadrés par des marabouts et les Fuulakunda, peut entraver le bon déroulement des actions de développement. Ces populations peules islamisées, fuyant, à la suite d'un marabout torodo originaire du Nord du Sénégal, les percussions religieuses en œuvre au début du XX^e siècle dans la région du GaaBu en Guinée portugaise, s'étaient installés dans le Sud de la Haute-Casamance. Ils avaient obtenu la faveur de l'administration coloniale française, soucieuse de stabiliser le peuplement dans cette contrée en partie dépeuplée par les guerres et intéressée par ces populations laborieuses capables de cultiver l'arachide. Plus à même à accepter le pouvoir colonial, sous réserve que l'on les laisse pratiquer leur religion, les GaaBunke ont créé de grands villages, bien structurés et rapidement peuplés par les Peuls islamisés du GaaBu. Ils sont en grande partie regroupés à la frontière occidentale sénégal-bissau guinéenne et dans une vallée localisée au Nord de la ville de Kolda, qu'ils ont peuplée dans les années 1940, et que l'on appelle le « cangol GaabunkoBe », la rivière des GaaBunke.

Des instances locales au pouvoir variable

Les autorités locales ont un pouvoir variable au sein des villages selon leur origine ethnique (Peul Fuulakunda³, Fuuta⁴ Gaabunke ou JiyaaBe⁵) et l'histoire de leur peuplement. Dans les villages mara-

3. Peuls du Fuuladu, région des Peuls de Haute-Casamance.

4. Peuls originaires de la région du Fuuta Jallon en république de Guinée.

5. Les JiyaaBe, les anciens captifs des Peuls, se considèrent comme étant peuls, et sont vus comme tels par les RimBe, même s'ils n'ont pas les mêmes intérêts et les mêmes connaissances que ces derniers en matière d'élevage. Pour eux, il y a deux types de Peuls : les RimBe et les JiyaaBe.

boutiques gaabunke, les marabouts possèdent un pouvoir politique et social élevé⁶. Ils choisissent eux-mêmes les chefs de village et ont investi les Conseils ruraux en faisant élire leurs disciples. Forts de leur poids démographique et politique, les villages gaabunke ont réussi à obtenir la chefferie de certaines CR comme celle de Medina el Hajj, au détriment de villages historiques, tel Bantankuntu Mawnde (fig. 1). Leur poids démographique a de même pesé lors des négociations pour l'obtention de nombreux conseillers ruraux : Giro Yero Bokar, le plus grand village du Fuuladu avec plus de 2 000 habitants, concentre le tiers des conseillers ruraux de la CR de Salikenie, ce qui n'est pas sans problèmes pour la résolution des conflits fonciers entre ce village expansionniste et les localités voisines qui voient leurs terroirs systématiquement grignotés par les cultivateurs d'arachide et de coton. De même, pour la nomination des directeurs de coopératives, les Gaabunke monopolisent les postes grâce à leurs nombreux atouts.

À l'opposé, les villages d'éleveurs bowebe⁷, ne voulant pas s'administrer, préfèrent dépendre des instances de villages voisins avec lesquels ils ont tissé des liens.

*La CR, un niveau administratif peu adapté
à la gestion des ressources naturelles*

Les CR sont de taille extrêmement variable. Une CR peut regrouper de 5 000 à 20 000 personnes relevant de 25 à 200 villages. Les densités de population (de 7 à 55 hab./km² en 1988) ainsi que l'étendue des CR varient également (de 150 à 2 000 km²). Ces caractéristiques ont des conséquences notamment sur la « cohésion sociale » des CR et la mise en place de services (accès à l'eau, l'éducation et la santé). Dans le cas des petites CR, les conseillers ruraux sont souvent issus

6. « Le village appartient au marabout et il délègue qui il veut pour être *jarga* (chef de village). Étant désigné par lui je suis obligé de suivre toutes ses instructions. Il ne faut jamais perdre de vue que le village lui appartient » (Umar Balde, *jarga* de Dar el Salam, entretien Ngaide, A., 4 juin 1995). « À Santankoye, on ne sait pas qui sera nommé *jarga*, c'est le marabout, avec l'aide de Dieu, qui s'en occupera. C'est lui qui lui avait donné le titre. Tout celui qu'il choisira, sera accepté par les populations » (Aliu Binta, entretien Ngaide, A., Santankoye le 7 avril 1995).

7. Peuls d'origine semi-nomade venus s'installer à l'est de la Haute-Casamance suites aux exactions des almamy de la Guinée française.

de l'ensemble des villages. Cette situation améliore la représentativité des villages et favorise une bonne cohésion sociale. Dans les CR regroupant un grand nombre de villages, la reconnaissance des élus par la population est souvent plus faible. Les populations se sentent moins représentées.

De plus, en pratique, les actions de développement en Haute-Casamance se traitent rarement à l'échelon de la CR, trop grande, hétérogène et traversée par de multiples conflits politiques. En effet, la plupart des initiatives sont prises à l'échelle d'un village ou d'un groupe de villages (école, case de santé, retenue d'eau, piste rurale, etc.), peu d'initiatives concernent l'ensemble de la population de la CR. Les porteurs de dossiers sont donc en général les villages ou des « groupes de base ». Les sources de conflits potentiels sont en effet nombreuses entre les CR et « la société civile ». Quant à la redistribution des crédits alloués pour des investissements au sein des CR, elle pose de sérieux problèmes, chaque conseiller cherchant à faire bénéficier son village de l'enveloppe. On note de même des antagonismes entre certains villages dynamiques sur le plan économique et leur chef-lieu de CR.

Enfin, la société civile, par le mouvement associatif, n'a pas encore pu assurer une bonne articulation avec les CR et le processus de décentralisation. Les organisations non gouvernementales tentent après l'État, et en dépit du discours de responsabilisation, d'être un passage obligé dans l'expression des doléances et la réalisation des aspirations des communautés de base. Si le mouvement associatif s'est étoffé grâce à de nombreuses ONG qui ont fui la rébellion casamançaise pour s'installer dans la région de Kolda, réputée plus calme, ces organisations agissent de façon dispersée. Aucun plan de développement régional ne structure leurs actions et elles cherchent souvent à contourner les Conseils ruraux dans leur mise en œuvre. Les sources de conflits potentiels sont nombreuses entre des ONG et des conseils ruraux qui s'estiment dépossédés de leur rôle par certaines associations directement soutenues par des intervenants extérieurs.

Pour certains spécialistes de la décentralisation au Sénégal, dans la pratique le niveau de décentralisation optimale serait celui du village. Celui-ci demeure une entité de vie politique, économique et sociale. Le premier cercle de décisions, après celui de la famille, se situe à ce niveau. Pour A. Rochegude (1998), il faut réserver aux usagers de la

collectivité de base, le village, les décisions concernant leur vie quotidienne, et mettre à leur disposition les moyens élémentaires d'information (avec l'appui de l'administration), pour maîtriser réellement leur espace, et notamment le foncier, source de nombreux conflits. Se pose alors le problème de la gestion des espaces intervillageois et de l'aménagement d'infrastructures d'ampleur supra-villageoise.

Des lois incompatibles avec les usages spécifiques des espaces agropastoraux

Les terroirs villageois se composent de plusieurs auréoles dont l'utilisation varie selon la configuration du milieu, la pression humaine, le pouvoir politique villageois et la charge en bétail. Le statut foncier implicite de ces différentes parcelles est inégal. L'organisation du terroir villageois emprunte un schéma auréolaire, le degré d'intensification des systèmes de culture évoluant en fonction décroissante de la distance séparant le champ du village ; quatre catégories de champs se succèdent ainsi, suivant un modèle plus ou moins concentrique et plus on s'éloigne du centre, plus les droits fonciers deviennent flous :

– dans les bas-fonds et les bas de pente, les *faro* ou rizières sont bordées par des palmeraies. Le bas-fond constitue une limite d'autant plus ancrée dans la tradition, dans les représentations spatiales des populations du Fuuladu, qu'il correspond habituellement aux limites des terroirs : le *faro* n'est jamais un *no man's land*, au statut foncier précaire. Il constitue le côté fermé des terroirs villageois (tout village s'adosse à un bas-fond), tandis que la brousse est leur côté ouvert. Tout cela confère au premier une certaine intangibilité, du point de vue du droit foncier traditionnel. Le *faro* est une zone stratégique pour le village, car il fournit l'alimentation de base des populations, il sert de point d'abreuvement du bétail en saison sèche et il constitue le lieu de l'activité principale des femmes : la riziculture. Le village de Bantankuntu Mawnde bénéficie d'un très large bas-fond, par rapport aux autres villages, qui est l'objet de convoitise de la part des villages voisins fortement peuplés, tel Madina el Hajj. Dans certains cas, notamment entre un village-mère et ses satellites, l'imbrication des parcelles au sein du bas-fond crée de nombreux problèmes, notamment du fait du nombre élevé d'intermariages.

C'est le lieu des conflits fonciers les plus âpres et d'une grande inégalité dans la distribution des parcelles. C'est un espace fini ; - sur les pentes colluviales, le village est entouré de *bamme* ou champs vivriers, prioritairement fumés par les bovins et ovins durant la saison sèche. Ces champs peuvent être revendiqués par les familles pour y construire une habitation, la maison étant prioritaire sur le champ. La mobilité des concessions au sein de la couronne des *bamme* est grande dans les villages à dominante d'élevage du fait de la recombinaison des familles et des superstitions. Dans les villages maraboutiques, de taille plus grande, de nombreuses familles n'ont plus de *bamme*, du fait de l'installation de nouveaux venus ou de la dislocation de ces familles. En périphérie, les *kene* sont dédiés principalement aux céréales et à l'arachide. Ils font l'objet d'une occupation plus ou moins intensive selon la capacité des villageois à amender les champs. En bordure de plateau les *coile* ou jachères alternent avec les *kene* périphériques et servent de lieu de parcage nocturne pour les bovins en hivernage ;

– sur les plateaux, domaine de la forêt claire à usage essentiellement pastoral, se dispersent les *segueli* ou champs de brousse que les exploitants cultivent à leurs risques et périls en raison de la divagation du bétail et des dégâts causés par les bêtes sauvages. L'utilisation de cet espace dépend de la pression démographique et de l'importance du cheptel bovin. Un minimum d'organisation est nécessaire pour assurer la surveillance des champs. Les Peuls entretiennent avec les brousses, principaux lieux d'affouragement de leur bétail, des rapports « religieux » par le biais de divinités, les *jalan*, que l'introduction récente de l'Islam n'a pas réussi à effacer. La cure salée ou *moonde*⁸ se pratique chaque année dans la brousse et est l'occasion de libations de lait sur les arbres.

8. Le *moonde* se fait six à sept fois durant l'hivernage, tout dépendant des moyens financiers des éleveurs. En plus de la cure salée, le *moonde* sert à traiter les infections parasitaires des bovins grâce aux écorces de *laka* écrasées et aux feuilles de *donki* (*cordilia pinata*) pillées et à les protéger contre les « esprits », à l'occasion de rituels magico-religieux. À Bantankuntu Mawnde, par exemple, on trempe un crâne de singe et un crâne de chien dans le premier trou où ira boire le chef du troupeau. Le singe est un animal paresseux mais qui ne se laissera jamais mourir de faim. On espère ainsi que l'animal qui boira le breuvage se débrouillera toujours pour trouver sa nourriture.

**« La terre à celui qui la travaille » :
un principe difficilement acceptable
par les lignages dominants**

La LDN et son application par les structures décentralisées tentent d'effacer le caractère patrimonial des logiques coutumières, notamment en matière de contrôle et de répartition des terres, comme de la transmission des droits fonciers. Le « droit de hache », celui du premier occupant, tend à être remplacé par le « droit de la houe », celui qui met en valeur la terre. Cependant, ces deux types de droits font l'objet de différents niveaux de représentation par les populations villageoises et sont à l'origine de nombreux conflits fonciers et d'une grande variété de modes de règlement des litiges :

– *le droit de hache*. Le « droit de hache » permettait la constitution et la pérennisation de vastes réserves foncières, transmissibles aux descendants. En registre coutumier, ces droits délégués visent soit à des ajustements entre surfaces cultivées et force de travail, soit à établir ou étendre des rapports de clientèle entre groupes lignagers. En même temps, dans le Fuuladu, les avis divergent selon les villages à propos de la validité du « droit de hache » appliqué aux friches. Certains les considèrent comme des « champs abandonnés depuis si longtemps que ça n'appartient pratiquement plus à personne et que l'éventuel propriétaire ne va pas réclamer si quelqu'un s'installe dessus » (Seku Kande, Bantankuntu Mawnde, mai 1998, enquête Buche F.) ; les gens ne revendiqueraient la propriété du *fanati*⁹ que si la terre a été fertilisée par la fumure des bêtes au parcage. Selon un informateur, les personnes qui travaillent depuis plus d'une dizaine d'années un champ emprunté peuvent parfois se l'approprier, surtout si elles l'avaient elles-mêmes redéfriché, quand il était redevenu une « brousse » (Baylel Balde, Bantankuntu Mawnde, mai 1998, enquête Buche F.). D'autres n'admettent pas cette prescription du droit de hache : « si celui qui l'avait défriché en premier est toujours là, le champ lui appartient toujours » (El Hajj 'Usman, Kataba 'Usman, juillet 1998, enquête Buche F.). Dans ce cas, celui qui redéfriche doit demander l'autorisation au premier défricheur ou à ses ayants droit ;

9. Champs abandonnés, situés à la périphérie du terroir villageois, retournés à l'état de brousse et difficile à redéfricher.

■ Le réaménagement des logiques foncières traditionnelles dans le contexte de la mise en place des nouvelles réformes

L'instauration du « droit de houe » rend caduques les stratégies d'accumulation de terres en vertu du « droit de hache » ; les friches risquent désormais d'être appropriées par les exploitants disposant d'une main-d'œuvre abondante et/ou de matériel performant. La crainte de voir disparaître du domaine familial des terres préservées de génération en génération contraint les paysans à aménager leurs stratégies foncières, issues de logiques coutumières, en fonction de la loi moderne (Buche, 1998).

Les prêts de terres : un moyen de contrôle social et d'ajustement de la main-d'œuvre aux terres cultivées

En fait, les prêts de terre sont toujours pratiqués, même si l'existence de la LDN en a modifié les modalités. En l'absence d'application systématique de la loi, les prêts de terre se sont maintenus, mais de nouvelles conditions, intégrant le risque de l'expropriation, sont apparues, telle la limitation de la durée du prêt à une ou deux saisons de culture. La LDN a ainsi induit des pratiques hybrides, issues d'un contexte où prévaut le droit coutumier, mais où chacun tient compte de l'existence de la loi moderne et de son potentiel de déstabilisation, même si elle n'est pas effectivement appliquée : le système des prêts tournants permet de perpétuer les prêts de terre en évitant que les emprunteurs aient recours à la loi pour s'appropriier les parcelles empruntées (Buche, 1998). Le « prêt tournant » constitue en fait une excellente méthode pour les grands usufruitiers pour conserver le contrôle de parcelles qu'ils n'auraient pas les moyens de mettre en valeur eux-mêmes, en les préservant de la LDN. Et si ce système perdure, c'est parce que certaines catégories de villageois ont besoin d'emprunter des terres et n'osent plus s'installer *de facto* sur des

friches, de peur de rompre la solidarité villageoise ou d'investir dans un défrichement coûteux pour une durée de mise en culture limitée.

Les prêts de terre : ils permettent de diminuer l'inégale répartition des terres

On constate, dans certains villages, une forte inadéquation entre les superficies détenues en usufruit par des exploitations et leur taille démographique, en raison de l'histoire des familles, des migrations et de la mortalité. Les agriculteurs dont la famille, installée depuis peu au village, n'a pas encore eu le temps de capitaliser un fond par droit de hache, sont contraints d'en emprunter aux grands usufruitiers.

À Bantankuntu Mawnde, la concurrence foncière entre Peuls et Mandingues ou entre jeunes et anciens de tendances politiques opposées est à l'origine de nombreuses frictions. Les agriculteurs mandingues qui, bien que moins nombreux, avaient largement défriché la brousse dans les années 1960, n'ont plus les moyens en main-d'œuvre – la plupart des jeunes mandingues ont quitté le village à la fin des années 1970 au moment de la crise de l'arachide provoquée par l'arrêt des subventions à cette culture – ou en matériel pour mettre en valeur leurs terres dont certaines ont été abandonnées depuis plus de 20 ans. Les Peuls Fulakunda, en revanche, ont moins de terres, car ils ne s'étaient pas engagés dans la course à la terre dans les années 1960 mais la génération des 30-40 ans est très présente au village, même si un certain nombre a émigré. Ils gèrent des troupeaux de taille moyenne et s'adonnent en parallèle à l'agriculture. Pour la plupart très politisés, ils estiment que la terre est à celui qui la travaille et n'acceptent pas que ceux qui n'ont pas les moyens de les mettre en valeur accaparent des terres, alors qu'ils n'arrivent même pas à nourrir leur famille. Dans de nombreux cas, ils ont fait valoir la LDN pour s'approprier des terres qu'ils avaient empruntées ou qu'ils avaient cultivées en mettant les usufruitiers devant le fait accompli.

Dans ce même village, les JiyaaBe détiennent proportionnellement plus de rizières que les autres familles mandingues et peules car au moment de la mise en valeur du bas-fond, à la fin du XIX^e siècle, ils s'adonnaient davantage à la culture du riz. À l'époque, les familles régnautes peules n'étaient pas très intéressées par l'agriculture et laissaient le travail de la terre aux JiyaaBe. Ensuite, les nombreux départs de JiyaaBe au moment de la suppression des aides à la culture de

l'arachide dans les années 1970, et les nombreux décès au sein de ce groupe social le plus pauvre du village expliquent aussi la relative concentration de rizières en quelques mains. Ces propriétaires prêtent de nombreuses parcelles aux rizicultrices en manque de terres et notamment à leurs anciens maîtres.

Les prêts de terres, une nécessité pour la mise en repos des terres les plus fragiles

Les agriculteurs n'ayant pas les moyens de fumer leurs champs laissent au repos une partie de leurs terres et doivent défricher de nouveaux *segeli* (anciens champs abandonnés à la brousse) à intervalles réguliers, ces terres étant elles-mêmes très pauvres. À Giro Yero Bokar, la jachère est véritablement pratiquée pour reconstituer la fertilité des terres et les exploitants ne craignent pas que leurs terres soient réquisitionnées par les CR ou occupées par d'autres villageois. L'existence de la LDN n'a pas eu beaucoup d'impacts sur les pratiques foncières coutumières au sein du village en raison de la cohésion sociale qui y règne. Le terroir est plus ou moins organisé en plusieurs blocs alternativement mis en culture puis en jachères pâturées, ce qui donne lieu à de nombreux prêts entre agriculteurs. Ce système occasionne rarement des conflits entre exploitants car ceux-ci sont alternativement emprunteurs ou prêteurs. « On peut émettre l'hypothèse selon laquelle, les agriculteurs préfèrent garder un « capital » d'emprunt car tous, à un moment ou un autre, auront besoin d'une parcelle dans un bloc et préfèrent ne pas créer de dissensions entre villageois » (Buche, 1998). Toutefois, il est parfois difficile de trouver des terres à emprunter près du village, du fait de la pression foncière. Cela a poussé une dizaine d'agriculteurs, le fils du marabout en tête, à défricher les passages à bétail qui permettaient d'accéder à une mare proche du village, au grand dam des éleveurs qui la fréquentaient.

Complexité des situations foncières et conflits intra- et intervillageois

– Les détenteurs du droit de hache sur la terre continuent de prêter des terres à ceux qui les sollicitent pour une durée de un ou deux ans, afin de faire perdurer des rapports de clientèle ou de parenté ou de

maintenir la cohésion sociale au sein de la communauté. Cette durée limitée ne permet pas de faire valoir la LDN.

– Les détenteurs du droit de hache prêtent des terres sans limite de temps à des parents ou des clients en qui ils ont confiance afin de préserver les liens qui les unissent.

– Les emprunteurs de longue durée ou les squatters refusent de rendre des terres aux détenteurs du droit de hache en mettant en avant la LDN, sans avoir effectué une demande préalable au Conseil rural en bonne et due forme. En cas de conflit, ils font appel aux conseillers ruraux pour avaliser la situation. On rencontre souvent ce cas de figure à la périphérie des grands villages, dont les exploitants grignotent petit à petit les terres de leurs voisins ou dans les villages pluri-ethniques où les déséquilibres fonciers entre lignages sont tels qu'ils prennent une forme conflictuelle. Légalement, les jachères inter-villageoises relèvent de la juridiction des CR qui sont seules habilitées à redistribuer les terres non mises en valeur. Les villages expansionnistes comme Giro Yero Bokar, dotés d'un nombre suffisant de conseillers ruraux suffisamment élevé et surtout détenteurs d'un pouvoir religieux fort, empiètent sur les terroirs de petite taille de leurs voisins car ils sont capables de contrer les éventuels requérants. Dès lors, lorsque les champs de deux villages se joutent et qu'aucune limite précise n'a été définie au préalable, il est risqué de laisser une parcelle frontalière en jachère.

– Dans la zone frontalière avec la Guinée-Bissau, la venue de réfugiés dans les années 1960-1970 a largement contribué à étendre les terroirs cultivés des villages d'accueil, non sans créer un flou quant à l'usufruit des terres, une fois les réfugiés retournés dans leur pays. Ainsi, une famille de Saare Yoro Banna a défriché d'anciennes jachères qui avaient été cultivées par des réfugiés installés dans le village limitrophe de Jalikunda durant la guerre de libération. Après leur départ, ces terres n'avaient plus été mises en valeur par les habitants du village d'accueil. Cela a créé un différend entre les deux villages ; les défricheurs, sous prétexte que ces terres n'étaient pas cultivées depuis trois ans, se sont arrogé le droit de s'y maintenir, tandis que les autres se sont sentis spoliés.

– Le système du prêt tournant est destiné aussi à contrecarrer un mode d'appropriation des parcelles prêtées bien antérieur à l'instauration de la LDN qui consiste à planter des arbres sur une parcelle empruntée,

le droit à l'usufruit du planteur, tel que le reconnaît la coutume, débouchant naturellement sur une appropriation globale de la parcelle plantée.

■ Entre loi moderne et loi traditionnelle : un flou foncier dommageable aux espaces pastoraux

Dans un contexte de pression pour la mise en culture des terres marginales en coton ou en arachide dans une société au pouvoir de plus en plus fragmenté, les espaces pastoraux font l'objet d'un statut de plus en plus précaire. Pourtant un texte essentiel de 1980 régleme les ressources pastorales¹⁰ et organise les parcours de bétail en définissant les conditions d'utilisation des pâturages et des points d'eau. Ce texte applique les dispositions de la loi de 1972 qui confèrent aux Conseils ruraux des compétences en matière de création de chemins de bétail (loi 72-26, art. 24, 17). En pratique, ce texte intervient plus pour gérer les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs que pour rationaliser l'utilisation des ressources pastorales.

L'introduction du coton, facteur de la division des exploitations agricoles et de recul de la solidarité communautaire

La philosophie de l'agence de développement qui encadre la culture du coton, la Sodefitec (Société de développement des fibres et textiles), repose sur la responsabilisation des producteurs de coton face au crédit, sur l'action individuelle et le principe que l'agriculture communautaire est peu productive. Cette agence ne s'adresse plus aux chefs de *galle* (concession), mais aux individus qui reçoivent à titre person-

10. Il s'agit du décret 80-268 du 10 mars 1980.

nel les intrants, les machines et le revenu de leur récolte. Cela a favorisé la pullulation des sous-exploitations. Cette individualisation des exploitations avait déjà commencé à s'opérer avec la croissance numérique du bétail dans les années 1970 et le besoin de scinder les troupeaux pour mieux les gérer. Le progrès de l'équipement a entraîné le recul des travaux collectifs et de la solidarité, et l'innovation technique est devenue une source de différenciation sociale et d'inégalité économique au sein des communautés familiales et villageoises.

Le morcellement des structures familiales de production et l'affaiblissement de la cohésion sociale au sein des villages ont segmenté les patrimoines fonciers et modifié les règles de gestion concertée des terroirs agropastoraux. Les parcelles de coton sont disséminées sur le finage du village et ont même tendance à se situer en périphérie du territoire villageois. Les animaux sont maintenus à l'écart des terres de culture, jusqu'à ce que la plus grande partie des parcelles de coton soit récoltée. Cela entraîne un retard dans la mise en vaine pâture des champs de maïs et de mil qui constituent un fourrage apprécié en fin d'hivernage. Le développement du coton par la frange la plus dynamique des cultivateurs s'est traduit par une aggravation des différenciations sociales et un accroissement des contradictions potentielles entre les intérêts privés et communautaires. Et pourtant, dans un système de production où l'élevage joue un rôle important, à la fois aux niveaux économique, social et symbolique, il est impératif de sauvegarder les intérêts communautaires pour gérer de façon conservatoire les espaces de parcours, principaux lieux d'affouragement des troupeaux.

La LDN et la course à la terre organisée par les lignages les plus faibles

La LDN a provoqué une course à la terre de la part des exploitants ayant des moyens en matériel ou en main d'œuvre pour mettre en valeur leurs anciennes jachères, qu'ils ne veulent plus prêter. De même, les exploitants des lignages les plus faibles cherchent à mettre la main sur des terres de parcours. Dans les villages où règne une certaine cohésion sociale, comme dans les fondations maraboutiques, les cultivateurs n'appartenant pas aux familles fondatrices ou des jeunes en rupture familiale n'osent pas s'installer *de facto* sur les anciennes friches. Ces cultivateurs ne veulent plus emprunter

d'anciennes jachères et investir dans un coûteux défrichement, si c'est pour se voir retirer leurs champs au bout de trois saisons. Ils préfèrent défricher les terres de brousse jamais mises en valeur pour se constituer leurs propres réserves foncières au détriment des espaces pastoraux. À Santankoye, cette course a commencé avec le relèvement du prix du coton. Plusieurs exploitants se sont organisés en 1995 pour défricher conjointement plusieurs dizaines d'hectares de forêt pour la culture du coton, au-delà de l'auréole des *coile*. Cela a créé des frictions avec les villages voisins et les éleveurs qui y faisaient pâturer leurs troupeaux. Selon Paul Pélissier (1995) l'on aboutit à ce paradoxe que le meilleur moyen pour des villageois d'assurer un patrimoine foncier à leurs enfants, c'est de brûler la forêt que leurs ancêtres ont soigneusement préservée pour les parcours du bétail, la cueillette et la chasse. Cette course à la terre s'accompagne de techniques expéditives pour la main mise sur l'espace dont les conséquences sur l'environnement sont désastreuses.

Pour accaparer de nouvelles terres, les défricheurs les cultivent sommairement, rendant toute amélioration des rendements aléatoire. Ce choix est gros de conséquences sur le devenir de l'environnement, car les exploitants défrichent des espaces boisés de faible qualité agricole aux abords des plateaux, ce qui accentue le processus de dégradation des terres par érosion, et freine les possibilités de développement agricole et pastoral. Dans la zone de Vélingara, dès 1978, plus de la moitié de la surface défrichée pour la culture du coton concerne un milieu morphopédologique instable (Angé, 1984).

L'absence d'intervention des conseillers ruraux pour régler les conflits entre agriculteurs et éleveurs

Dans de nombreux cas, les conseillers ruraux ne sont pas sollicités pour régler des différends entre villages et entre agro-éleveurs et agriculteurs : les villageois se débrouillent entre eux ou laissent la situation s'empirer. Certains présidents de CR affirment n'avoir jamais été sollicités pour délimiter des passages à bétail ou pour intervenir lors de défrichements, alors qu'ils sont les seuls à pouvoir régler ces litiges. En cours d'hivernage, les éleveurs ne peuvent plus envoyer leurs troupeaux dans les forêts classées pour les abreuver aux grandes

mares : la plupart des passages à bétail qui permettaient d'y accéder ont été défrichés par les villages dont les terroirs sont contigus à ces forêts. Là encore, les carences de la gestion des espaces intervillageois par les Conseils ruraux sont patentées. Pourtant, la délégation de pouvoir à ceux-ci aurait dû permettre d'organiser à un niveau supra-villageois les parcours pastoraux, ce que les chefs de villages ne pouvaient entreprendre eux-mêmes. La non application de la LDN en matière pastorale profite aux agriculteurs qui, pour mettre la main sur le maximum de terres, cultivent de façon très extensive, uniquement pour faire valoir leurs droits et coupent les accès aux parcours. De plus, les forêts classées, très nombreuses en Haute-Casamance, sont en grande partie occupées par des colons originaires du Saloum, au Nord de la Gambie (Fanchette, 1999 b). La déficience de l'État génère de fait l'accès libre dans les forêts classées et transforme la terre en facteur de production surabondant. Les villages dont les *lappi* (*Lappol* au sing. : passage à bétail) ont été respectés sont dirigés en général par un chef de village ou un marabout suffisamment puissant pour faire valoir les droits des éleveurs. Mais lors de nos enquêtes, nous n'avons pas rencontré de *lappol* ayant été protégé ou délimité par les instances communales.

■ Les contradictions du système foncier : des lois modernes rarement appliquées par les instances élues pourtant mises en place à cet effet

Les conseillers ruraux et la gestion patrimoniale du foncier

Des conseillers ruraux peu représentatifs des populations

Devant appartenir à un parti politique, les conseillers ruraux ne représentent pas les femmes et les jeunes à la hauteur de leur participation

Le manque de compétence des élus locaux

L'État a transféré au niveau local des responsabilités sur-dimensionnées par rapport aux capacités de gestion des conseillers ruraux : majoritairement analphabètes ¹¹, leur niveau de maîtrise des affaires publiques est très faible et leur manque de connaissance des ressources de leur communauté est criant (Mamadu Balde, agro-éleveur, Bantankuntu Mawnde, enquête Buche F., décembre 1998). Kolda fait partie des régions les plus pauvres du Sénégal et les moins bien desservies par les infrastructures d'éducation et de santé. Tardivement rattachée au Nord du pays par une route nationale, la Haute-Casamance est restée jusqu'en 1984, une zone périphérique de la région de la Casamance, dont la capitale était Ziguinchor. Ce manque de formation des jeunes et l'absence de cadres se reflètent gravement sur la capacité des élus à appliquer les nouvelles lois. La majorité des conseillers ruraux ne maîtrisent pas les textes afférents à la décentralisation (il faut rappeler que les actions d'information ont rarement été faites en langue locale), bien qu'on assiste à un retour à la terre des scolarisés sans emploi. Cependant, pour la législature de 2002, il a été décidé que les présidents des CR soient éduqués. Selon Darbon (1989), sans agents locaux professionnalisés, capables de former avec les élus locaux une véritable technocratie administrative, la Casamance n'aura aucune dynamique propre d'évolution et ne pourra définir des politiques publiques locales.

Les compétences portant sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles sont parfois jugées au-dessus de la maîtrise technique réelle de ces entités. Ce domaine a été, en effet, celui où le monopole de l'État a été intégral. De plus, les aptitudes techniques, les capacités d'action et de coordination des Conseils ruraux en matière de gestion de l'environnement devraient dépasser le cadre territorial local (Ndiaye, 1997). Ainsi, en dépit de pouvoirs formels étendus dans ce domaine, la plupart des Conseils ruraux n'ont eu qu'une expérience limitée en la matière et, jusqu'à très récemment, ont montré peu d'intérêt à y affecter leurs ressources financières limitées. Peu de Conseils ruraux ont une commission de « gestion des ressources naturelles »,

11. Dans le département de Kolda, en 1999, tous les présidents de CR, à l'exception de celui de Pata, ne savaient pas établir leur budget.

et rares sont les conseillers ayant activement participé au plan local de développement de leur circonscription. De toutes les façons, ils s'en servent peu pour guider leur programme d'investissement (Gellar, 1997). Les commissions existantes – attribution des terres », « finances », « affaires sociales » – semblent refléter avec exactitude leurs préoccupations principales. A. Bathilly (entretien à Dakar, mars 1999), anciennement ministre de l'Environnement, pense qu'il faut intéresser financièrement les CR à la gestion des ressources naturelles et aux contrôles des défrichements, si l'on veut qu'elles s'investissent dans ces actions. Les prérogatives actuelles des CR se limitent à la gestion des problèmes fonciers et à la levée de la taxe rurale. Dans certaines circonscriptions, il arrive même que les conseillers ne se réunissent pas de toute l'année, du fait de la gratuité de leur fonction, sauf en session pour le vote du budget. Cela explique en partie les grandes difficultés que rencontrent les CR pour récupérer la taxe.

Le manque de légitimité des conseillers ruraux et la politisation de la gestion foncière

Le fait que les lois de décentralisation sont impulsées par l'État, connu pour son centralisme hérité du système français, suggère que cette politique traduit d'abord un souci de pénétration du milieu local, avec tous les problèmes de compétition pour le pouvoir qu'il implique, plutôt qu'une volonté d'attribuer aux collectivités décentralisées les moyens d'une autonomie (Coulon, 1979 ; Blundo et Mongho, 1998 : 2-3). La mise en œuvre d'une telle politique est contraire au principe de patrimonialisation de la gestion des terres qui implique un ordonnancement négocié plutôt qu'imposé. Selon ce principe, la question des autorités indépendantes est essentielle pour écarter la gestion du foncier et des ressources renouvelables des enjeux du clientélisme politique et conférer ainsi une nouvelle légitimité à l'action publique. Ce malentendu suggère plusieurs interrogations qui risquent de mettre en cause la mise en place du processus de décentralisation au Sénégal, notamment son application dans la gestion quotidienne des affaires locales. Les conseillers ruraux étant élus par les populations, on pourrait en déduire une meilleure représentation des différentes couches de la société rurale. Mais le domaine foncier, très convoité, est par excellence le lieu de la « récupération politique ». La gestion des ressources locales relève d'un mode de gestion clientéliste et s'accompagne d'un renforcement des privilèges de certaines catégories

politique traditionnelle et utilisées pour caractériser les relations « juridiques » entre individus. Dans un conflit d'une nature quelconque (pas seulement foncier), les parties opposées sont liées entre elles par des relations de natures très diverses (de parenté, d'alliance ou de clientèle, d'autorité politique ou religieuse, de hiérarchie statutaire, etc.). C'est pourquoi les jugements coutumiers sont argumentés selon des normes sociales plus morales que juridiques ; les juges recherchent davantage à prévenir la rupture des relations sociales, en tenant compte de la multiplicité d'intérêts en jeu dans le conflit et en proposant un compromis acceptable dans les circonstances particulières du conflit, qu'à trancher en fonction d'une « jurisprudence » établie. Il n'en va pas différemment lorsque l'objet du différend est de nature foncière, qu'il s'agisse des relations entre membres d'une même communauté ou avec des « étrangers » à la communauté.

Ainsi, les interventions des conseils ruraux au nom de la LDN demeurent des cas d'espèce ; les conseillers se contentent le plus souvent de se substituer aux chefs de village, en reprenant les fonctions de conciliateurs et de garants du modèle coutumier traditionnellement dévolu à ces derniers, dans le cas des problèmes fonciers. Si le problème n'est pas grave, il peut être réglé entre le *jarga* et un conseiller (Buche F., Notes de terrain, décembre 1997 – Malang Jabula, conseiller rural de Bantankuntu Mawnde).

En dépit des attentes, le paysage institutionnel traditionnel ne sera pas entièrement gommé par les organes issus de la décentralisation sénégalaise, qui vont s'ajouter, tout en les modifiant, aux systèmes de gestion précédents (Blundo, 1998 a : 23). Rares sont les conflits fonciers dont la résolution fait l'objet d'une délibération de la part des Conseils ruraux ou d'un rapport établi par les commissions domaniales, et cela pour de multiples raisons.

La majorité des conflits, notamment ceux qui opposent les habitants d'un même village, sont arbitrés localement sans demander l'intervention des instances administratives et des élus. Les membres élus des Conseils ruraux n'ont parfois pas l'autorité nécessaire pour faire appliquer les sanctions en cas de violation des règlements arrêtés par les Conseils ruraux. Ainsi à Tuba Sankung, un conflit avait éclaté entre des éleveurs et des agriculteurs du village voisin, Jambanuta, dont les champs avaient été saccagés par les troupeaux. Les agriculteurs de Jambanuta ont remis en culture l'espace en friche qui permettait aux

troupeaux d'accéder aux points d'abreuvement dans le bas-fonds. Pour les éleveurs, cet espace constituait un *lappol*, alors que ni la CR, ou ni même les anciens ne l'avaient délimité. En revanche, les agriculteurs de Jambanuta estimaient qu'ils étaient dans leur droit de remettre en culture ces terres défrichées par leurs parents. Ce type de conflit montre l'ambiguïté du statut traditionnel du *lappol* situé sur d'anciennes jachères. L'utilisation des terres comme couloirs à bétail n'est pas reconnue comme une mise en valeur. Les populations litigieuses ont fait intervenir les anciens. C'est ainsi que les éleveurs ont obtenu l'abandon des réclamations des agriculteurs en activant des relations familiales. S'il n'y avait pas eu de liens familiaux, les éleveurs de Tuba Sankung auraient dû payer, mais cela aurait créé un différend. Lorsque les commissions foncières sont appelées à intervenir, elles cherchent à trouver des solutions à l'amiable en tenant compte des réalités sociales et en activant les réseaux de parenté. Parfois, craignant de rompre une solidarité villageoise, elles considèrent inutile ou même socialement déstabilisateur d'officialiser les décisions prises. Quand les tentatives de règlement à l'amiable échouent, les conseillers ruraux font intervenir le sous-préfet. Même ce dernier ne parvient pas toujours à faire appliquer la LDN : il ne réussit pas à résoudre un conflit ou il conseille aux villageois de « couper la poire en deux », ainsi que les terrains, pour éviter des conflits que pourrait générer l'application de la LDN. La situation de « pluralisme juridique » qui caractérise la tenure foncière au Sénégal ouvre donc aux paysans la possibilité de choisir le cadre (traditionnel et/ou moderne) de référence pour que leurs stratégies foncières aient la suite la plus favorable. Bien entendu, tous les acteurs n'ont pas les mêmes opportunités de réussite : elles dépendent dans une large mesure de l'ampleur de leur réseau social, de leur poids économique, des relations privilégiées avec les autorités politico-administratives, de la connaissance des textes, de leur capacité d'anticipation des lois foncières modernes, de l'insertion des administrateurs dans les réseaux locaux.

Conclusion

Les lois afférentes aux affaires foncières et à la gestion des ressources naturelles édictées par le gouvernement sénégalais dans le cadre des

lois de décentralisation dans les années 1990 auraient pu permettre d'améliorer les conditions de répartition et de gestion des terres et tendre vers un début de patrimonialisation des terres, au sens conservateur du terme. En effet, les capacités institutionnelles des conseillers ruraux ont été augmentées pour réguler les conflits, le Conseil rural, représentant la population, a bénéficié de nombreuses prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles et foncières et de développement. Les populations, elles mêmes, sont de plus en plus impliquées dans la gestion rationnelle des ressources. Les communautés rurales, territoires sous l'égide du Conseil rural élu par la population, étaient censées constituer des espaces homogènes dont les populations se sentaient partie prenantes et responsables. Toutefois, la mise en perspectives de ces réformes à l'aune des particularités socio-démographiques de la région et des rapports qu'entretiennent les différents sous-groupes peuls au territoire, a montré la difficulté de mise en œuvre de ces réformes et notamment les nombreuses contradictions qu'elles ont développées en matière de gestion foncière. Si un processus d'intégration spatiale et sociale a pu s'opérer depuis l'époque coloniale, l'inégale emprise spatiale des différents types de villages, dont la taille moyenne reste encore faible (160 habitants en 1988) et l'intégration limitée de leurs notables aux réseaux politiques nationaux, ont eu raison de leur participation aux processus de décentralisation. Les autorités lignagères, qui assuraient le contrôle foncier et social dans les villages, déjà affaiblies par la scission des grandes unités familiales, ont vu leur pouvoir remis en cause par l'érection des Communautés rurales. L'intégration politique différentielle des groupes sociaux ou ethniques est révélatrice de l'émergence d'autorités religieuses, principalement les marabouts originaires du GaaBu ou du bassin arachidier, ou lignagères pré-coloniales ayant capté le pouvoir politique des CR.

Par ailleurs, les conseillers élus n'ont pas les moyens humains, techniques et financiers pour mettre en place des programmes de développement, gérer leur patrimoine boisé, en investir les bénéficiaires, et capter la manne financière de la coopération décentralisée. Inégalement impliqués dans les réseaux politiques ou religieux, non-scolarisés pour la plupart, même si la nouvelle génération des élus a été à l'école, ils gèrent souvent les ressources de leur circonscription de façon clientéliste. Avec la politisation de ces instances, la question foncière demeure insoluble et met en péril l'émergence de projets de dévelop-

pement. Quant à l'administration, elle a du mal à passer « la main » aux nouvelles instances élues, et a gardé entières ses pratiques antérieures. Bien qu'elle soit actuellement plutôt populaire et répandue chez les bailleurs et les pouvoirs publics, la rhétorique du développement participatif et de la gestion décentralisée des ressources naturelles se heurte souvent à cette réalité : le savoir local a rarement été utilisé lors de la création de lois ou de codes nationaux concernant l'environnement ou lors de l'élaboration de projets de gestion des ressources naturelles impliquant les Conseils ruraux et les communautés populaires. Il est cependant une des conditions nécessaires pour une gestion patrimoniale des terres (Gellar, 1997). Mais si la décentralisation est au cœur des questions en débat, les nouvelles règles foncières ne seront efficaces que si elles sont légitimes aux yeux de ceux à qui elles s'imposent et adaptées à la spécificité des milieux et des modes d'exploitation.

Par ailleurs, en l'absence de projets émanant des populations elles-mêmes et de l'existence de contre-pouvoirs issus de la société civile, le mythe du rapprochement démocratique par la décentralisation demeure pour l'instant inadéquat en Haute-Casamance. « L'objectif de la participation populaire est resté largement inachevé, puisque les ressources des collectivités locales ont été l'objet d'une gestion clientéliste de la part des conseils ruraux investis par des notabilités locales » (Blundo et Mongho, 1998). Mieux (ou pire), il ne semble pas exclu que les difficultés rencontrées soient amplifiées par la décentralisation elle-même qui transfère de fait le pouvoir à d'autres niveaux que celui de l'État, mais pas nécessairement plus proches de la communauté des usagers concernés.

Bibliographie

ANGÉ A., 1984 —
*Les contraintes de la culture
cotonnière dans les systèmes
agraires de la Haute-Casamance
au Sénégal*. Paris-Grignon, INAPG,
thèse de doctorat.

BABIN D., ANTONA M. *et al.*, 2002 —
« Gérer à plusieurs des ressources
renouvelables. Subsidiarité et

médiation patrimoniale par
récurrence ». In CORMIER-SALEM
et al. (éd.), *Patrimonialiser la nature
tropicale. Dynamiques locales, enjeux
internationaux*. Paris, IRD Éditions :
79-101.

BLUNDO G., 1997 —
« Gérer les conflits fonciers au
Sénégal : le rôle de l'administration

- locale dans le sud-est du bassin arachidier ». In TERSIGUEL P. et BECKER C. (éd.), *Développement durable au Sahel*, Paris, Karthala : 103-122.
- BLUNDO G., 1998 — « Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire ». In *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, *Bulletin de l'Apad*, 15 : 21-47.
- BLUNDO G., MONGHO R., 1998 — *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, *Bulletin de l'Apad*, 16.
- BUCHE F., 1998 — *Rapport sur les jachères et le foncier en Haute-Casamance*. IRD Bel-Air, rapport de stage, multigr.
- CABINET PANAUDIT-SÉNÉGAL, 1996 — *Plan d'action foncier pour la gestion durable des ressources naturelles*, 92 p., multigr.
- CHAUVEAU J.-P., 1998 — « Quelle place donner aux pratiques des acteurs ? » In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 36-39.
- CHAUVEAU J.-P., 1998 — « La logique des systèmes coutumiers ? » In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, Coopération française : 66-75.
- COULON C., 1979 — *Idéologie jacobine, État et ethnocide*, *Pluriel*, 17 : 3-20.
- DARBON D., 1980 — *L'administration et le paysan en Casamance : essai d'anthropologie administrative*. Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, Pédone.
- DARBON D., 1989 — *Déconcentration et décentralisation administrative en Afrique francophone : le cas du Sénégal*, Institut international d'administration publique.
- DARBON D., LOADA A., 1994 — « Demain, de nouvelles institutions, entre dépendance et enjeux locaux : les modèles institutionnels ». In BARBIER-WIESSER F. G. (éd.) : *Comprendre la Casamance : chronique d'une intégration contrastée*, Paris, Karthala : 385-400.
- DUGAST S., 2002 — « Modes d'appréhension de la nature et de la gestion patrimoniale du milieu ». In CORMIER-SALEM et al. (éd.) *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris, IRD Éditions : 31-78.
- FANCHETTE S., 2002 — « La Haute-Casamance à l'heure de la régionalisation : enjeux fonciers et territoriaux ». In COUMBA DIOP M. (éd.), *La Société sénégalaise entre le local et le global*. Paris, Karthala : 307-355.
- FANCHETTE S., 1999a — *Colonisation des terres sylvo-pastorales et conflits fonciers en Haute-Casamance*, Londres, IIED, Coll. Tenures foncières pastorales, 13, 30 p.
- FANCHETTE S., 1999b — « Migrations, intégration spatiale et formation d'une société peule dans le Fuuladu (Haute-Casamance, Sénégal) ». In BOTTE R., BOUTRAIS J. et SCHMITZ J. (éd.) *Figures peules*. Paris, Karthala : 165-194.

- GELLAR S., 1997 —
« Conseils ruraux et gestion décentralisée des ressources naturelles au Sénégal : le défi. Comment transformer ces concepts en réalité ». In TERSIGUEL P. et BECKER C. (éd.), *Développement durable au Sahel*. Paris, Karthala : 43-70.
- GEMDEV, 1997 —
Les avatars de l'État en Afrique. Paris, Karthala, 340 p.
- KARSENTY A., 1998 —
« Entrer par l'outil, la loi, ou les consensus locaux ? ». In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 46-54.
- LAVIGNE-DELVILLE P., 1998 —
« Privatiser ou sécuriser ? ». In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 28-35.
- LE ROY E., 1998 —
« De l'appropriation à la patrimonialité : Une brève introduction à la terminologie foncière ». In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 23-27.
- LE ROY E., 1998 —
« Faire-valoir indirects et droits délégués : premier état des lieux ». In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 87-100.
- LE ROY E., 1998 —
« Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90. » In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 383-389.
- LE ROY E., 1982 —
Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980), *Annuaire du Tiers Monde*, 8 : 31-75.
- NDIAYE P., 1997 —
« Gestion des ressources naturelles et décentralisation au Sénégal », *Gouvernance locale* n° 5, Observatoire de la décentralisation, Safefod, Dakar : 8-11.
- N'GAIDE A., 1997 —
« Stratégies d'occupation de l'espace et conflits fonciers : les marabouts *gaabunke* et les Peuls *jaawaringa* (région de Kolda-Sénégal) ». In BONNEMAISON J. CAMBRÉZY L., QUINTY-BOURGEOIS L. (éd.), *Le territoire, lien ou frontière ? Identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*. Paris, Orstom éditions, coll. Colloques et séminaires.
- PÉLISSIER P., 1995 —
« Transition foncière en Afrique noire. Du temps des terroirs au temps des finages ». In BLANC-PAMARD C. et CAMBRÉZY L. (éd.), *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*. Paris, Orstom éditions : 19-34.
- ROCHEGUDE A., 1998 —
« Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables. Quelques exemples en Afrique francophone ? ». In LAVIGNE-DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala, Coopération française : 403-422.

SY M., 1995 —

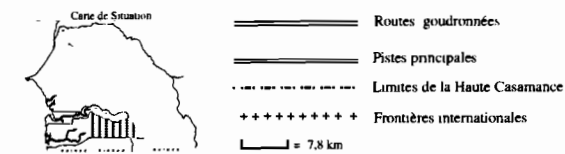
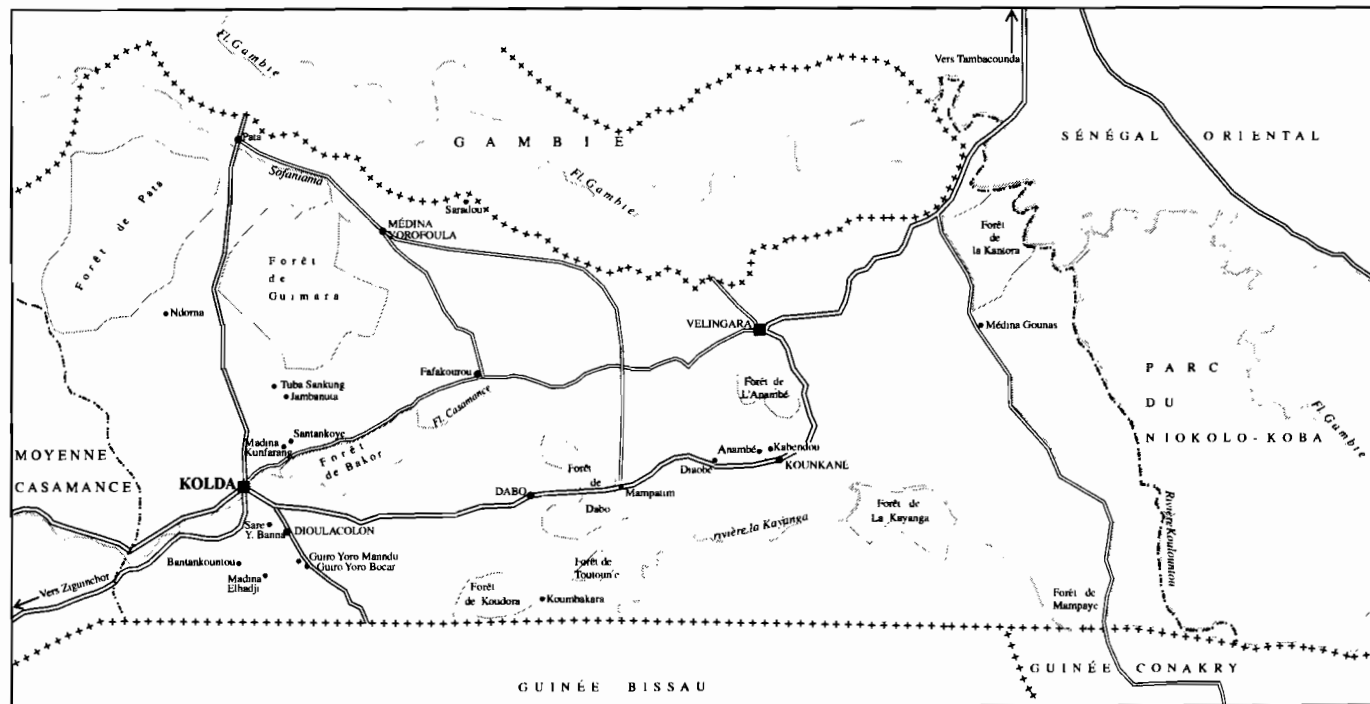
Étude sur le code foncier sénégalais.
Saint-Louis, UER Sciences juridiques,
univ. de Saint-Louis, 25 p., multigr.

TOURÉ O., 1997 —

*Espace pastoral et dynamiques
foncières au Sénégal.* IIED,
programme Zones arides, coll.
Tenures foncières pastorales, 9, 33 p.

TRAORÉ S., 1997 —

« Les législations et les pratiques
locales en matière de foncier et
de gestion des ressources naturelles
au Sénégal ». In TERSIGUEL P. et
BECKER C. (éd.); *Développement
durable au Sahel.* Paris, Karthala :
89-102.



Carte dressée par Sylvie Fanchette. Dessin de T. Sène.

Figure 1
La Haute-Casamance
(localisation des noms cités et de quelques villages)