

2181

**COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE CONTRE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL (CILSS)**

DIRECTION DES PROJETS ET PROGRAMMES

SERVICE ECOLOGIE ET ENVIRONNEMENT

LES PROBLEMATIQUES FONCIERES

AU SÉNÉGAL :

Quelques repères bibliographiques

par

**Boubakar M. BA
Chercheur en sciences sociales
consultant du CILSS**

version provisoire

**Les points de vue exprimés dans ce document n'engagent que
leur auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du**

1812

Août 1993

S O M M A I R E

INTRODUCTION	Page 1
1. A PROPOS DES ETUDES DU CENTRE DE SUIVI ECOLOGIQUE SUR LE FERLO	Page 2
1.1. Le Ferlo : caractéristiques, zones agro-écologiques	Page 2
1.2. L'élevage, l'agriculture, la cueillette, activités principales des habitants du Ferlo	Page 3
1.3. L'élevage dans le Ferlo et les facteurs de changement	Page 5
1.4. Le foncier dans le Ferlo : perspective historique, conflits et législation foncière	Page 8
1.5. Les sociétés de développement et l'aggravation de la répartition inégale des richesses entre pasteurs locaux	Page 14
1.6. Le foncier de l'arbre au Ferlo et les gomméraires	Page 16
1.7. L'évolution des pratiques de gardiennage et son incidence sur l'environnement	Page 17
2. LE LAND TENURE CENTER DE MADISON ET LA QUESTION FONCIERE AU SENEGAL	Page 20
2.1. Bref aperçu de quelques études de cas réalisées par le LTC	Page 21
2.2. Quelques remarques au sujet de la RRA	Page 27

3. A PROPOS DU SEMINAIRE DE SAINT-LOUIS SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES	Page 28
3.1. Les mérites essentiels du séminaire de Saint-Louis	Page 29
3.2. Quelques insuffisances du séminaire de Saint-Louis	Page 29
4. CONCLUSION	Page 31
BIBLIOGRAPHIE	Page 32
Annexes	

INTRODUCTION

La Conférence régionale de Praia sur la problématique foncière et la décentralisation, prévue pour le premier trimestre 1994, a suscité un certain nombre d'études sur le foncier dans les pays membres du CILSS. Pour le Sénégal, il a été retenu de se pencher sur quelques références bibliographiques et de procéder à leur analyse critique¹.

Le bassin du fleuve Sénégal et celui de la Gambie ayant fait l'objet d'une attention particulière de la part du Land Tenure Center (LTC)², il a été retenu de ne pas en traiter.

La référence aux diverses sources disponibles, la singularité des enjeux de la Conférence de Praia portant surtout sur les rapport entre le foncier et la gestion des ressources naturelles, nous ont conduit à nous polariser sur les études faites par le Centre de Suivi Ecologique (CSE), et l'étude d'envergure menée par le Land Tenure Center.

A l'épreuve de la recherche, nous nous sommes rendus compte que les études sur le foncier au Sénégal sont, pour la majeure partie, consacrées au Bassin du fleuve Sénégal. Nous avons délibérément reporté à d'autres échéances les études plus anciennes³, faisant l'objet d'analyses surtout théoriques ou plus spécialisées⁴.

L'importance des études du CSE réside d'abord dans l'importance de la zone à laquelle elles sont consacrées : le Ferlo. Cette région appartient à la partie sahélienne du territoire sénégalais, celle précisément où se joue l'avenir de l'élevage.

L'étude menée par le LTC de Madison a eu le mérite :

- d'envisager des préoccupations plus globales, concernant l'ensemble du pays ;
- de procéder à des enquêtes de terrain portant sur l'ensemble des zones agro-écologiques du Sénégal ;

¹. Cf l'annexe 1 pour les termes de référence.

². Entre dans ce cadre : Boubakar M. BA : "Les problématiques foncières dans la vallée du fleuve Sénégal : revue critique de la bibliographie - Quelques cas institutionnels. Land Tenure Center, University of Wisconsin, octobre 1992.

³. Cf. Gerti HESSELING : "Le droit foncier au Sénégal : l'impact de la réforme foncière en Basse Casamance, African Studies Centre, Leiden, 1984.

⁴. De multiples études d'Etienne LEROY, de Monique Caverivière et de Marc Dèbène, par exemple.

- d'organiser un séminaire national portant sur la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales.

Ces études, en particulier celles du LTC, figureront parmi celles qui alimenteront la documentation de base de la Conférence régionale elle-même. Présenter ces études, en tirer quelques leçons n'est pas sans intérêt et pourrait même susciter et alimenter les débats pour la préparation de la Conférence régionale et au cours de son déroulement.

1. A PROPOS DES ÉTUDES DU CENTRE DE SUIVI ÉCOLOGIQUE SUR LE FERLO

Sous la signature de Oussouby TOURÉ, le CSE a consacré une série d'études d'une densité particulière sur le Ferlo :

- Le zonage du Ferlo : analyse des modes d'exploitation du milieu et de leur évolution. Document de travail. Décembre 1989. (Texte n° 1)
- Les sociétés peul du Ferlo : continuité, changements, menaces. 1990. (Texte n° 2)
- Ngaynaaka majji : l'oubli des pratiques pastorales dans le Ferlo (Nord Sénégal). 1990. (Texte n° 3)
- Développement pastoral et contraintes foncières dans la zone sahélienne du Sénégal. 1992 (?) (Texte n° 4)

Nous allons tenter d'exposer succinctement le contenu de ces études en procédant à une démarche plutôt thématique que linéaire. Nous essayerons de suivre l'évolution des approches de l'auteur et d'en cerner les nuances les plus significatives.

1.1. Le Ferlo : caractéristiques, zones agro-écologiques :

Oussouby Touré décrit le Ferlo en ces termes : "Situé dans la zone sahélienne du Sénégal, le Ferlo présente des traits fondamentaux qui le distinguent nettement des autres régions : aridité du climat, prédominance d'une savane arborée et développement d'un élevage extensif pratiqué par les Peul, groupe ethnique largement majoritaire. Par delà ces caractéristiques générales, il apparaît que le Ferlo est loin de constituer un ensemble homogène." (Texte n° 1, page 1).

Se fondant sur les rapports entre les hommes et leur milieu naturel, il nous livre leur propre description : "Pour les pasteurs peul, la zone sahélienne se subdivise en plusieurs "pays" : *waalo*, *jejegol*, *kooya*, *jeeri* et *jolof*. Ce découpage se fonde sur les caractéristiques écologiques des différentes zones, en particulier les potentialités et les contraintes de l'élevage : ressources en eau, production primaire herbacée et ligneuse, possibilité de valorisation des produits animaux, etc." (Texte n° 1, page 1).

Le Centre de Suivi Ecologique considère, quant à lui, qu'il y a huit zones agro-écologiques dans le Ferlo :

- "la zone des Grands forages où l'élevage (toutes espèces) apparaît comme l'activité quasi-exclusive des populations, l'agriculture pluviale et la cueillette étant en nette régression ;"
- "la zone du Proche jeeri : zone de culture irriguée et de décrue, avec maintien d'activités pastorales qui sont cependant fortement concurrencées...;"
- "la zone de la Basse vallée du Ferlo où l'agriculture et l'élevage sont traditionnellement imbriqués du fait de la cohabitation ancienne des agro-pasteurs wolof et peul ;"
- "la zone de la Haute vallée du Ferlo où l'emprise agricole est de plus en plus forte à cause de la progression du front de colonisation wolof ;"
- "la zone du Ferlo oriental où les cultures pluviales sont importantes alors que celles pratiquées au waalo en décrue ou en irrigué restent limitées. Les activités de cueillette, notamment de la collecte de la gomme arabique, et l'élevage des petits ruminants y connaissent un développement remarquable;"
- "la zone du Ferlo sud, conquise par la culture arachidière qui s'est développée à la suite de l'implantation de colons wolof et sereer. La résistance pastorale qui tente de s'organiser est contrecarrée par la nouvelle législation foncière ;"
- "la zone Nord Cayor-Gandiollais ;"
- "la zone du Delta." (Texte n° 1, page 2).

1.2. L'élevage, l'agriculture, la cueillette : activités principales des habitants du Ferlo :

$\frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} + \frac{1}{2} \right) = \frac{1}{2}$
 $\frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} + \frac{1}{2} \right) = \frac{1}{2}$
 $\frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} + \frac{1}{2} \right) = \frac{1}{2}$

$\frac{1}{2} \left(\frac{1}{2} + \frac{1}{2} \right) = \frac{1}{2}$

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

L'agriculture et l'élevage, par ordre d'importance, constituent les activités économiques principales des habitants du Ferlo : " ... dans les communautés peul de la région, l'exploitation pastorale procure aux groupes domestiques une part relativement importante de leur subsistance. Mais c'est l'agriculture qui permet, grâce à la production céréalière, d'assurer la plus grande partie de la consommation des familles." (Texte n° 1, page 6).

Mettant l'accent sur le rôle primordial de l'élevage dans les fondements de la société, O. Touré cite Santoir (1983) : "Le bétail, médiateur des relations sociales, est le facteur capital de la reconstitution du tissu social, et sa circulation (par prêt, don, dot, héritage) est la condition nécessaire à la perpétuation de la société".

"Si l'activité d'élevage était valorisée par dessus tout, ce n'est donc pas seulement pour des raisons de statut social et de prestige, mais aussi et surtout parce que la production pastorale était à la base de la reproduction des rapports sociaux (établissement et consolidation des relations de parenté, d'alliance matrimoniale et politique, de coopération, de clientèle, etc). (Texte n° 2, page 2).

M. Oussouby Touré fait l'économie des thèses de plus en plus partagées dans les milieux des spécialistes de l'élevage sahélien. D'abord le maillage des *leyde* par les *hurum* : "Au sein du *leydi*, la gestion de l'espace occupé par les groupes maintenait un équilibre entre les activités agricoles et pastorales et contribuait à limiter la concurrence dans l'accès aux pâturages. Aussi, chaque *je* se subdivisait-il en plusieurs secteurs (*hurum*) qui formaient autant de terroirs rattachés aux campements d'hivernage. Les *hurum* appartenant à un même "pays" étaient contigus, réalisant ainsi un maillage dont la densité était telle que la totalité de l'espace "utile" se trouvait accaprée. (Barral, 1982)."

"Le *hurum* désignait non seulement l'unité territoriale sur laquelle le campement exerçait son contrôle, mais aussi les règles qui régissaient l'exploitation des ressources disponibles dans cet espace. Les interdits édictés en matière d'utilisation des terres de culture et de parcours assuraient aux usagers la maîtrise de leur terroir. Ainsi l'occupation et l'utilisation de l'espace étaient soumises à un contrôle collectif qui contribuait à assurer la responsabilisation foncière des producteurs." (Texte n° 2, page 4).

Ensuite, et surtout, le recours à la mobilité comme stratégie de gestion des risques : "Le trait dominant du pastoralisme traditionnel est la mobilité des troupeaux qui apparaît comme

une des principales stratégies de gestion des risques non seulement politiques et sanitaires mais aussi climatiques. On notera que cette pratique d'élevage qui implique des déplacements incessants du bétail est bien adaptée aux conditions du milieu sahélien en particulier dans une zone où les points d'eau permanents sont rares en saison sèche." (Texte n° 1, page 4).

A la lecture de certains passages de M. Touré on risque de conclure à la parfaite adéquation de l'élevage peul avec le milieu sahélien : "Il est intéressant de noter que les systèmes pastoraux peul ont su concilier la flexibilité dans l'utilisation des ressources avec le maintien d'un contrôle socio-politique de l'espace, créant ainsi les conditions pour une responsabilisation foncière des producteurs. La réglementation des droits d'accès aux ressources disponibles, tout en se fondant sur le rapport des forces en présence ne semblait pas instaurer une hiérarchie sociale dans l'utilisation de l'espace pâturé, mais tendait au contraire à garantir l'accès de l'ensemble des groupes domestiques aux ressources exploitées en commun. Cela était sans doute facilité par des conditions particulières : faiblesse du peuplement et des effectifs animaux, occupation saisonnière de l'espace pastoral, limitation des enjeux compte tenu des caractéristiques de l'économie pastorale et de l'abondance relative des ressources naturelles disponibles." (Texte n° 2, page 5).

1.3. L'élevage dans le Ferlo et les facteurs de changements :

Les impressions que l'on retire des multiples facettes décrites par M. Touré nous conduisent, à vrai dire, à des jugements contradictoires.

Les incidences de l'hydraulique pastorale sont particulièrement mis en relief: " ... la réalisation du programme d'hydraulique pastorale a radicalement modifié les conditions d'exploitation de la zone *jeeri* ... " (Texte 1, page 11).

"La réalisation du programme d'hydraulique pastorale apparaît au premier abord comme l'événement majeur de l'histoire contemporaine du Ferlo. En effet, la mise en service des forages à exhaure mécanique a radicalement modifié les conditions d'exploitation de la zone en permettant à toute une population jadis saisonnière de s'y installer de façon permanente." (Texte n° 2, page 5).

On pourrait croire que les systèmes pastoraux peul se sont admirablement adaptés à cet événement majeur : "Si les sociétés peul du Ferlo se trouvent engagées dans un processus de

mutations profondes, elles ont su cependant conserver une part essentielle des héritages du passé. L'orientation et les fonctions traditionnelles de l'élevage n'ont pas changé de façon radicale dans la mesure où l'exploitation spéculative du bétail reste partielle et décentrée vis-à-vis des stratégies des producteurs. Pour l'essentiel les systèmes pastoraux continuent à fonctionner selon la rationalité sociale qui leur est propre en dépit de leur intégration à l'économie de marché."

"Il est à noter également que le bouleversement des modes d'exploitation du milieu n'a pas conduit à la sédentarisation complètes des systèmes d'élevage. La mobilité, même si elle est moins pratiquée qu'autrefois, demeure une composante latente des systèmes pastoraux."

"A certains égards, l'évolution engagée souligne les capacités qu'ont les sociétés locales non seulement à s'adapter à un contexte nouveau, mais aussi à s'approprier les innovations susceptibles de répondre à leurs besoins et de s'intégrer dans la logique des systèmes existants." (Texte n° 2, page 9).

On peut pourtant, à juste titre, s'interroger sur les capacités des "systèmes pastoraux peul" à s'adapter aux situations nouvelles et à trouver, en même temps, des réponses nouvelles et convenables aux problèmes non moins nouveaux résultant de ces situations. Sous ce rapport, les analyses de M. Touré entrent en conflit avec le contenu des citations précédentes : "L'expérience des aménagements hydrauliques réalisés au Ferlo montre que les pasteurs ont choisi de se fixer dès que les conditions le leur ont permis. En passant des territoires pastoraux aux terroirs polarisés par les forages, ils ont inventé une nouvelle forme de mobilité qui représente ... un "micro-nomadisme". Mais l'adoption de ce système n'implique pas, nous l'avons vu un abandon des stratégies de transhumance conjoncturelle qui demeurent une composante essentielle des systèmes d'élevage extensifs de la zone." (Texte n° 2, page 10).

Le passage des territoires pastoraux aux terroirs polarisés par les forages ne constitue-t-il pas un changement fondamental dans les systèmes pastoraux locaux, même si ces derniers recourent au "micro-nomadisme" et aux stratégies de transhumance conjoncturelle ?

Certaines analyses de M. Touré le laissent penser : "Sans ignorer la dynamique interne des sociétés locales, il faut reconnaître en effet que le bouleversement de l'organisation socio-spatiale traditionnelle résulte principalement de l'ouverture des systèmes pastoraux et de

l'instauration de règles de fonctionnement d'origine extérieure. La perte d'autonomie politique des sociétés peul consécutive à la conquête coloniale s'accompagne de l'émergence de nouvelles formes de gestion de l'espace rural ayant pour finalité la stabilisation des pasteurs. Toute une série de mesures pratiques vont tendre à rendre irréversible ce processus de sédentarisation des groupes et des systèmes d'élevage." (Texte n° 3, page 4).

Résumant les conclusions des recherches des dernières décennies, O. Touré conclut à l'incapacité des systèmes pastoraux de trouver des réponses durables au déséquilibre entre les ressources naturelles disponibles et les charges humaines et animales en présence : "Ainsi, le diagnostic que nous avons établi sur l'évolution en cours s'est fondé sur l'hypothèse d'une réduction des ressources naturelles disponibles et d'une modification des stratégies d'occupation et d'utilisation de l'espace."

"Il nous a paru que les systèmes pastoraux extensifs étaient parfaitement concevables aussi longtemps qu'existaient des ressources naturelles abondantes que les difficultés d'exploitation réservaient de fait aux seuls pasteurs. Or actuellement,

l'accroissement considérable des effectifs animaux stationnant en permanence dans la région et les mutations intervenues dans le domaine agricole ... ont remis en cause le postulat de l'abondance des ressources."

"Par ailleurs, l'absence de toute forme de contrôle social de l'espace et de responsabilisation foncière des usagers dans les systèmes d'élevage a conduit à une exploitation minière de la rente écologique collective. Pareille stratégie risque d'entraîner à plus ou moins brève échéance une dégradation poussée de l'environnement remettant en cause les fondements même de l'économie et du système social peul. Pour toutes ces raisons, il nous a semblé que les systèmes pastoraux extensifs du Ferlo étaient parvenus au bout de leur logique interne et se trouvaient acculés à des mutations radicales imposant une diminution de la charge animale globale et l'intensification des techniques de production..." (Texte n° 3, pages 5 et 6).

Se référant aux enquêtes de terrain de Centre de Suivi Ecologique, O. Touré remet en cause les hypothèses précédentes : "Il importe de préciser que pareilles conclusions se fondent plus sur des considérations théoriques que sur des données de terrain..."

"Le suivi des principaux paramètres écologiques réalisé par le CSE depuis 1981 conduit à réviser le diagnostic à caractère écologique établi par les recherches citées plus haut. En se limitant simplement à la mesure des paramètres définis par les études antérieures, le CSE est parvenu à des résultats qui ne confirment pas la thèse d'une surcharge animale généralisée qui serait le principal facteur de la dégradation des écosystèmes." (Texte n°3, page 7).

A la fin du Texte n° 3, Oussouby Touré relance les débats, dans les mêmes termes que ceux de ses premières études : "Pour l'essentiel, les stratégies de développement pastoral mises en oeuvre au Ferlo se fondent sur un diagnostic à caractère écologique. En effet, les travaux de recherche effectués au cours des dernières décennies ont conclu à une saturation de l'espace pastoral, voire à un surpâturage généralisé provoqué par l'expansion du cheptel au delà des possibilités de reproduction équilibrée des ressources fourragères... les projets mis en place dans la région ont adopté deux stratégies complémentaires : stimuler le déstockage pour réduire la charge animale globale et soutenir les initiatives autour du foncier pour la gestion des ressources naturelles communes."

"Seule une étude approfondie permettant d'évaluer la performance des systèmes d'élevage en relation avec les pratiques de conduite mises en jeu fournirait des éléments d'appréciation des différentes hypothèses." (Texte n° 3, page 22).

Il n'en demeure pas moins que, en recourant à l'analyse historique, les scientifiques se rendent de plus en plus compte que la contradiction entre la croissance démographique et la multiplication du bétail d'une part, et la raréfaction de plus en plus criarde des ressources naturelles, d'autre part, est en voie de prendre des formes antagoniques - si ce n'est déjà le cas. Ce constat inspirera d'ailleurs le dernier texte de Oussouby Touré que nous avons pu consulter.

1.4. Le foncier dans le Ferlo : perspective historique, conflits et législation foncière

✧ Approche historique des questions foncières dans le Ferlo

Dans son dernier texte, O. Touré a accordé une place primordiale à l'analyse historique des questions foncières dans le Ferlo : "La comparaison des données pluviométriques enregistrées dans la partie septentrionale du Sénégal au cours du demi-siècle écoulé révèle des écarts

importants de l'ordre de 30 à 40 % ... Si ces résultats établis sur la base de séries trop courtes ne permettent pas de conclure à un dessèchement du climat, ils montrent toutefois une nette tendance à la translation des isohyètes vers le sud, se traduisant par une extension du domaine sahélien." (Texte n° 4, page 1).

"Par ailleurs, l'épuisement de la fertilité des sols soumis à une exploitation agricole 'outrancière' et la dégradation des ressources en pâturages contribuent à accentuer la compétition pour l'espace entre l'agriculture et l'élevage... Dans la mesure où chacune de ces activités est pratiquée de façon dominante par une ethnie, les conflits revêtent par ce fait même une charge émotive qui contribue à leur aggravation." (Texte n° 4, page 1 à page 3).

"Pour des raisons d'ordre historique, économique et socio-politique, le rapport des forces reste nettement défavorable aux pasteurs peul contraints de céder la place aux exploitants agricoles ou de se débarrasser de leur bétail pour avoir le droit de demeurer dans leur zone." (Texte n° 4, page 3).

"Les différents Etats créés par ces communautés paysannes aux périphéries nord et sud de la région (royaumes du Waalo, du Fuuta et du Jolof) étaient séparés entre eux par un immense hinterland peu peuplé et servant de zone de repli aux pasteurs peul à la recherche de pâturages ou désireux d'échapper au contrôle étatique et aux multiples tracasseries et exactions qu'il implique." (Texte n° 4, page 3).

"Cet arrière-pays exploité de façon périodique par le bétail constitue un véritable régulateur des systèmes pastoraux traditionnels. L'autre élément de régulation provient du fait que l'organisation de l'espace pastoral et le mode de gestion des ressources qui le sous-tend reposent sur la mobilité des groupes humains et des troupeaux. Pareil système d'élevage se trouve bien en adéquation avec les conditions de l'environnement caractérisées par une forte variabilité spatio-temporelle des ressources. La mobilité qu'implique le système d'exploitation des ressources permet de tirer le meilleur profit de la diversité écologique de la zone." (Texte n° 4, page 3).

"En conclusion, on retiendra que le fonctionnement des systèmes pastoraux traditionnels repose sur l'existence de ressources naturelles relativement abondantes que leurs difficultés d'exploitation réservent dans le cas particulier du *kooya* aux seuls pasteurs. Dans la logique de

ces systèmes, la gestion des ressources naturelles est subordonnée à la nécessaire sécurisation du cheptel considéré par les Peul comme la valeur fondamentale. En retour, cette sécurisation du capital-bétail impose un contrôle rigoureux de l'espace ou plutôt du territoire exploité par les animaux et par conséquent des ressources qui y sont disponibles." (Texte n° 4, page 6).

"Il est intéressant de noter que cette législation foncière traditionnelle s'accompagne d'une grande flexibilité dans sa mise en application. L'option en faveur de droits prioritaires mais non exclusifs atténue les conflits potentiels et favorise la stabilité et la pérennité du système. L'émergence et la reproduction d'un tel système a été rendu possible par différents facteurs, notamment la faiblesse de l'emprise agricole et des effectifs animaux, l'abondance relative des ressources fourragères et la grande mobilité des populations humaines et animales." (Texte n° 4, page 6).

"A partir du début des années 1950, les conditions d'exploitation de la zone sahélienne ont subi de profonds bouleversements consécutifs à l'installation de forages dans le Ferlo et d'aménagements hydro-agricoles dans la vallée du fleuve Sénégal. Ces interventions ont favorisé un développement considérable de l'emprise agricole et ouvert l'espace pastoral à une exploitation continue et intensive." (Texte n° 4, page 6).

* *Les conflits fonciers dans le Ferlo*

Selon O. Touré : Dans la zone de la Basse vallée du Ferlo "l'imbrication de l'agriculture et de l'élevage est ancienne et ne semble pas avoir posé de problèmes majeurs jusqu'à une période récente." (Texte n° 1, page 26).

Les développements récents s'avèrent, par contre, inquiétants : "Les transformations intervenues au niveau agricole (extension des superficies cultivées, dislocation des blocs de culture et dispersion des champs) ont fait perdre définitivement aux pasteurs la maîtrise de l'espace traditionnellement exploité par leurs troupeaux. La compétition pour l'espace entre l'agriculture et l'élevage a concerné de façon particulière les vallées sèches convoitées par les agriculteurs alors qu'elles constituent les principales zones de repli du bétail en saison sèche. Ainsi, les modes d'occupation et d'utilisation de l'espace se sont progressivement modifiés au détriment de l'élevage qui s'est avéré paradoxalement moins mobile que l'agriculture." (Texte

n° 1, page 27).

Il se développe d'ailleurs, selon O. Touré, un accès inégal aux ressources foncières, à l'avantage des mourides et au détriment des "peul" : "En réalité, le partage des terres est tout à fait inégalitaire. La majorité des attributions foncières (56 %) ne dépasse guère 5 ha et représente le dixième de la superficie totale. Par contre, les exploitants mourides qui ne représentent que 6 % des attributaires ont obtenu 62,5 % des terres... Ces données ne prennent pas en compte les phénomènes d'accaparement de terres qui sont relativement fréquents." (Texte n° 1, page 31).

O. Touré explique la situation en ces termes : "Si le conseil rural bien que composé en majorité de notables peul, se sent totalement désarmé face au mouvement de colonisation agricole, c'est parce que les prérogatives qui lui sont conférées en matière de gestion foncière restent formelles. La réalité du pouvoir de gestion des terres est exercée par l'autorité administrative à laquelle les décisions des "responsables paysans" doivent être soumises pour approbation." (Texte n° 1, page 31).

Les pasteurs locaux entrevoient, malgré tout des solutions : " ... les pasteurs de la zone considèrent qu'il ne leur reste plus comme pâturages que les terres laissées pour compte par l'agriculture. Pour eux, il n'y a qu'une issue possible : la délimitation de territoires pastoraux. En d'autres termes, l'interdiction des cultures commerciales ne devrait pas être limitée aux seules réserves sylvo-pastorales, mais étendue à l'ensemble de la zone de la Haute vallée." (Texte n° 1, page 33).

O. Touré indique toutes les limites de l'issue envisagée par les pasteurs locaux: "Mais pareille mesure ne suffirait pas à promouvoir un véritable aménagement de l'espace pastoral et n'apporterait aucune solution aux difficultés qu'entraîne l'afflux de troupeaux transhumants étrangers à la zone. Une partie de ce cheptel se compose de camélidés originaires de la Mauritanie. Les autochtones se plaignent

amèrement de la présence de ces animaux qui 'dévastent les pâturages et les arbres, polluent les mares' et constituent de surcroît 'les vecteurs de certaines pathologies qui sévissent actuellement dans la zone.' (Texte n° 1, page 33).

La situation s'aggrave progressivement et O. Touré en attribue la responsabilité à "l'aristocratie maraboutique mouride", soutenue sans réserves par les pouvoirs publics : "On remarquera pour conclure que c'est dans les zones d'implantation des colons mourides et des éleveurs *egge egge* (Haute vallée du Ferlo et Ferlo sud pour les premiers et pour les seconds : Ferlo oriental et Haute vallée du Ferlo) que les enjeux fonciers sont importants et suscitent une levée de boucliers des usagers réguliers qui entendent s'opposer avec fermeté à la 'confiscation' de leurs terres." (Texte n° 3, page 12).

"Face à un mouvement de colonisation agricole derrière lequel se profile la toute puissance aristocratie maraboutique mouride qui bénéficie de l'appui sans réserve des pouvoirs publics, les pasteurs peul sont comme désarmés... L'activité d'élevage n'est pas considérée par la législation foncière en vigueur comme une forme de mise en valeur de la terre et ne saurait par conséquent avoir de droit sur l'espace." (Texte n° 3, page 12).

Les faits relatés par O. Touré laissent penser à l'existence d'un véritable "péril mouride" pour les pasteurs locaux : "... une compétition serrée entre l'agriculture et l'élevage dans l'occupation de l'espace... Dans la Haute vallée, l'afflux massif de paysans wolof et sereer a contribué à augmenter de façon significative la densité du peuplement... Outre la saturation graduelle de l'espace consécutive à l'extension des surfaces agricoles, la zone se trouve confrontée à un autre phénomène : l'arrivée d'un grand nombre de troupeaux bovins expulsés du bassin arachidier en période de culture. L'effet cumulé de ces facteurs entraîne la marginalisation des pasteurs peul autochtones et leur refoulement vers le nord... Progressivement, tous les forages situés le long de la vallée du Siin sont donc accaparés par les colons wolof et sereer." (Texte n° 4, page 11).

"La logique d'intervention de ces communautés de *taalibe* repose sur une conquête de type militaire. Pour l'essentiel, les règles de fonctionnement des *daara* sont uniformes et ces villages solidaires entre eux forment une chaîne cohérente. Les facilités qui leur sont accordées par l'administration en matière d'équipement hydraulique expliquent pour une large part la rapide prolifération du modèle..." (Texte n° 4, page 12).

"En réalité les statistiques officielles ne traduisent pas l'envergure réelle de l'implantation maraboutique... Cet accaparement illégal de l'espace s'effectue généralement au

détriment des forêts classées et des réserves sylvo-pastorales qui font ainsi l'objet d'une mise en culture sur des superficies atteignant parfois plusieurs milliers d'hectares." (Texte n° 4, page 12).

La violence s'installe : "L'exploitation agricole extensive de l'espace est à l'origine de la multiplication des conflits souvent violents qui opposent les colons aux pasteurs privés de leurs zones traditionnelles de parcours. Pour évincer de la zone les Peul propriétaires de troupeaux, les exploitants agricoles recourent à diverses mesures coercitives : expulsion violente, occupation illégale progressive des pâturages, mise en fourrière et abattage d'animaux, etc... Les procédures de recours offertes aux populations ne leur permettent pas de mettre un terme aux occupations sauvages de parcelles dans leurs terroirs." (Page 13 et 14).

Pour le *kooya* les pouvoirs publics semblent avoir tiré les leçons de l'expérience de la Basse et de la Haute vallée du Ferlo : " ... les pouvoirs publics optent pour le classement de la zone du *kooya* en réserve sylvo-pastorale... Tirant la leçon des nombreux conflits qui se sont développés autour des premiers forages mis en service dans la zone de transition agro-pastorale, l'administration s'est préoccupée de sauvegarder la spécificité du Ferlo. C'est cela qui explique qu'il n'y ait pas eu de grignotage de l'espace pastoral par l'agriculture dans la zone du *kooya*. Au contraire, on observe même une régression des activités agricoles particulièrement sensible depuis le début des années 1970." (Texte n° 4, page 16).

L'élevage au Ferlo et la législation foncière

Au Sahel la législation foncière oublie souvent l'élevage ou en traite de manière marginale par rapport à l'agriculture. Il semble qu'il en soit de même pour le Sénégal : "Tout laisse penser en effet, que les phénomènes de grignotage de l'espace pastoral par l'agriculture arachidière que l'on observe aussi bien dans la vallée du Ferlo qu'au sud de la région sont largement favorisés par le fait que l'élevage n'est pas considérée comme une forme de mise en valeur de la terre." (Texte n° 1, page 13 et Texte n° 2, page 8).

Oussouby Touré se fait même plus précis quant à l'interprétation de la législation : "**Au plan réglementaire, la réforme introduite par la loi sur le domaine national crée les conditions d'une plus grande expansion de l'agriculture.**" (Texte n° 4, page 13).

" ... le décret 80-268 portant organisation des parcours et fixant les conditions d'utilisation des pâturages ... à y regarder de plus près, ... confine l'activité d'élevage dans les zones marginales en ne lui affectant que les espaces laissés libres par l'agriculture." (Texte n° 4, page 13).

1.5. Les sociétés de développement et l'aggravation de la répartition inégale des richesses entre pasteurs locaux :

La Société de Développement de l'Élevage dans la Zone Sylvo-pastorale (SODESP) et le Projet Sénégal-Allemand d'Exploitation Agro-sylvo-pastorale des Sols dans le Nord du Sénégal (PSA) sont les principales sociétés qui interviennent dans le développement du Ferlo, mentionnés explicitement dans les textes d'Oussouby Touré.

O. Touré explique les fondements de l'intervention de la SODESP et du PSA : "C'est ce diagnostic reposant sur le déséquilibre constaté entre le cheptel en accroissement continue et les ressources naturelles limitées qui explique l'option des organismes d'encadrement comme la Société de Développement de l'Élevage dans la Zone Sylvo-pastorale ... et le Projet Sénégal-Allemand d'Exploitation Agro-sylvo-pastorale des Sols dans le Nord du Sénégal ... " (Texte n° 4, page 16).

Quelles sont les portées réelles de l'intervention de la SODESP et du PSA ? "Bien que l'action de modernisation de l'élevage entreprise par la SODESP concerne une majorité de petits troupeaux, ce sont surtout les éleveurs ayant souscrit un contrat d'encadrement pour des effectifs importants qui ont tiré le plus de profits du projet. La raison en est que les aliments et les médicaments sont fournis à crédit en fonction de l'effectif immatriculé au nom de chacun des éleveurs encadrés." (Texte n° 1, page 20).

"La complémentation constitue de toute évidence la clef de voûte du système d'encadrement puisqu'elle détermine pour une large part l'amélioration des paramètres zoo-économiques... 90 % des crédits octroyés par la SODESP sont constitués par les compléments alimentaires, notamment le tourteau d'arachide." (Texte n° 1, page 20).

Il s'en est suivi l'aggravation de la répartition des richesses entre les groupes de pasteurs locaux : "Il est à noter que l'intervention du projet sénégal-allemand de reboisement et d'aménagement sylvo-pastoral, plus encore que celle de la SODESP, s'est faite au profit exclusif

des groupes sociaux les plus favorisés de la zone. Pour atténuer les effets de la sécheresse, les responsables de ce projet ont approvisionné gratuitement en aliments ... la minorité d'éleveurs encadrés. Ce groupe auquel la plupart des parcelles pastorales ont été attribuées se compose des familles localement prééminentes et de leur clientèle politique." (Texte n° 1, page 21).

"Ces divers éléments permettent de comprendre les transformations intervenues au niveau des systèmes d'élevage. A la faveur de la disponibilité des aliments, certains éleveurs et commerçants locaux ont entrepris de spéculer sur le bétail au moment de la sécheresse de 1972-73." (Texte n° 1, page 21).

"Les données chiffrées disponibles montrent que depuis le début des années 1970, la proportion des familles qui représentent les principaux pôles d'accumulation au niveau de la zone s'est considérablement réduite (7 % en 1982 contre 17 % en 1972). Au cours de la même période, la proportion des petits propriétaires dont le cheptel bovin n'excède pas 40 têtes s'est accru passant de 38 à 58 %. (Texte n° 1, page 21).

Oussouby Touré tire la conclusion de l'incompatibilité des besoins et des préoccupations des pasteurs locaux avec les objectifs poursuivis par la SODESP et le PSA : "Par delà ces difficultés de fonctionnement, c'est le modèle d'organisation" du SODESP "lui-même qui ne semble pas tout à fait cohérent. Ce modèle superpose en réalité deux types de structures et assigne aux GDF des fonctions difficilement conciliables. En effet, ces groupements fonctionnent sur le modèle coopératif lorsqu'il s'agit de l'organisation du crédit et de la commercialisation, toutes activités qui ne peuvent être prises en charge que par des exploitations ayant des objectifs et des stratégies semblables. Dans le même temps, ils assurent la gestion des points d'eau et des pâturages alors que cette fonction relève en principe d'un niveau d'organisation plus vaste impliquant l'ensemble des usagers réguliers de la zone. Par ce fait, la majorité des pasteurs se trouve exclue du processus de prise des décisions relatives à la gestion des ressources les plus essentielles." (Texte n° 4, page 18).

"Alors que le PSA met l'accent dans son intervention sur la préservation du milieu, en revanche les pasteurs restent acquis à l'option de sécurisation des systèmes de production et d'accumulation maximale du bétail. C'est cette non coïncidence des objectifs qui explique pour l'essentiel que les dispositions concernant la limitation de la charge animale n'aient pas été

respectées. Dans les faits, les Peul ont adhéré au modèle d'aménagement pastoral tout en lui imprimant des transformations structurelles qui le subordonnent à leurs intérêts." (Texte n° 4, page 19).

De là à en déduire l'échec de l'intervention de la SODESP et du PSA dans le Ferlo ...

1.6. Le foncier de l'arbre au Ferlo et les gomméraires :

Citant un observateur avisé, Mollien, Oussouby Touré remet en cause la description que ce dernier nous livre des réalités : "Mollien indique que 'les forêts sont remplies de gommiers, mais (les habitants du pays) les laissent exploiter par les Maures'. En réalité, les gomméraires naturelles font l'objet d'une appropriation stricte par les familles localement prééminentes. La récolte de la gomme est soumise à conclusion d'un contrat d'exploitation stipulant un partage de la production entre le propriétaire de la parcelle et l'exploitant." (Texte n° 1, page 6).

Oussouby Touré expose sa propre analyse de la maîtrise foncière des gomméraires: "L'exploitation de la gomme arabe autrefois quasi-monopolisée par les Haratines, intéresse actuellement un nombre de plus en plus important d'exploitants peul... les Peul cherchant à récupérer les gomméraires 'concedées' aux Maures... Depuis quelques années, on assiste donc à une multiplication des conflits relatifs à l'appartenance foncière des gomméraires naturelles." (Texte n° 1, page 34).

"Les gomméraires naturelles sont appropriées au même titre que les autres ressources (terrains de culture, bétail, etc.). En raison de l'abondance des peuplements d'*Acacia Sénégal*, les appartenances familiales sont généralement de taille importante. Pareille situation a permis, dans le passé à certaines exploitations de prêter une partie de leurs domaines à des familles voisines ou apparentées qui ont cherché à les accaparer par la suite en invoquant les dispositions de la loi sur le domaine national relatives à la mise en valeur." (Texte n° 1, page 42).

"Ces tentatives 'd'usurpation' du droit de propriété n'ont pas manqué de provoquer des conflits sévères qui ont parfois dégénéré en bagarres sanglantes." (Texte n° 1, page 43).

L'approche suivant laquelle les gomméraires, "autrefois quasi-monopolisée par les Haratines", leur avaient été concedées par les pasteurs locaux est-elle vraiment conforme à l'histoire ? L'expérience dans d'autres pays du Sahel permet de réintroduire les débats et

nécessite d'approfondir la recherche dans ce domaine.

Au Tchad, dans la région de NDjaména, les gommiers ont appartenu pendant longtemps au domaine des ressources naturelles non mises en valeur par les populations autochtones qui, n'en éprouvant point le besoin, n'avaient pas acquis les techniques requises. Lorsque, au cours de la guerre civile, des populations originaires du Guéra et du Salamat se sont installées autour de NDjaména, elles ont commencé à pratiquer la saignée des gommier, à pratiquer la cueillette de la gomme et à commercialiser leurs produits - fortes de l'expérience acquise dans leurs terroirs d'origine. Ces populations, reproduisant les normes foncières de leurs sociétés du Guéra et du Salamat, ont commencé à verser des redevances sur les produits de la cueillette aux "seigneurs" de leurs communautés d'origine.

La sécheresse et l'aggravation des conditions d'existence ont alors, à l'observation des profits tirés par les populations allochtones de la cueillette de la gomme, conduit les populations autochtones à revendiquer, quelquefois violemment, leurs droits de premiers occupants sur les terres et leurs arbres. Depuis, des compromis fonciers, des règles foncières nouvelles ont été conçus et mis en oeuvre, restant ouverts à l'enrichissement par les pratiques en cours, engagées dans un processus historique inachevé ...

Les pasteurs *Fulbe* du Ferlo, comme les populations autochtones de la région de NDjaména, ont-elles jamais, avant les dernières décennies de sécheresse et de raréfaction des ressources naturelles, éprouvé le besoin de cueillir la gomme et d'acquérir la technique des saignées ? N'est-ce pas l'aggravation de la compétition entre populations d'origines ethniques différentes qui conduit à recourir à des arguments non conformes à la vérité historique pour justifier le droit, incontestable quant à lui, de premier occupant ? La référence à la thèse de Mark S. Freudenberger⁵ aurait permis à O. Touré d'être plus nuancé.

1.7. L'évolution des pratiques de gardiennage et son incidence sur l'environnement

:

Oussouby Touré ressort des changements notables concernant les pratiques de gardiennage des

⁵. Freudenberger S., Mark : "The Great Gum Gamble : A planning perspective on environmental change in northern Senegal". PhD Dissertation. University of California at Los Angeles, 1992.

troupeaux de bovins : " ... 1956 ... les bergers originaires d'un même campement ou de campements voisins se rassemblaient ... formaient des groupes d'une dizaine de gardiens de troupeaux environ placés sous la supervision d'un chef qui avait la charge de choisir la zone de repli (mares et pâturages à exploiter) et de décider du calendrier des déplacements des troupeaux... Ces pratiques de regroupement des troupeaux en rapport avec la gestion collective des ressources naturelles sont actuellement tombées en désuétude." (Texte n° 3, page 9).

" ... il est rare que l'exploitation des points d'eau temporaires et des pâturages ... fasse l'objet d'une concertation entre les usagers réguliers. Cela conduit à penser que l'occupation de l'espace et l'exploitation des ressources naturelles ne sont plus raisonnées à une échelle collective, mais individuelle... En réalité, cette remarque s'applique aux parcours, mais pas aux points d'eau temporaires pour lesquels le principe de l'appropriation collective demeure inchangé." (Texte n° 3, page 9).

O. Touré tente quelques explications et essaie d'évaluer les conséquences des changements indiqués : "... la conduite des animaux répond beaucoup plus à un souci de sécurité ... qu'à une volonté de suivre de près l'alimentation du bétail et d'en assurer la conduite en fonction d'objectifs de production clairement définis." (Texte n° 3, page 12).

"On retiendra en résumé que l'instauration de la sécurité ambiante et la mise en service des forages ont contribué à lever les principales contraintes auxquelles répondait le gardiennage des troupeaux bovins. Il s'ensuit un abandon de plus en plus généralisé des pratiques de conduite et de gardiennage aboutissant à un manque d'intérêt des pasteurs pour les pâturages et la conduite de l'alimentation des animaux ; tous facteurs qui ne manquent pas de se répercuter négativement sur la productivité de l'élevage." (Texte n° 3, page 14).

Il s'ensuit une répartition des pasteurs locaux en trois groupes d'exploitations familiales : " ... du point de vue des modes de conduite, les exploitations familiales se répartissent en trois groupes :

- pasteurs peul autochtones : les caractéristiques de ce groupe sont l'adoption de campements fixes et le passage à un système d'élevage semi-sédentaire ...
- pasteurs nomades : ces groupes dont l'apparition est liée aux épisodes de sécheresse n'ont pas à proprement parler de campement d'attache. Ils font preuve d'une forte mobilité qui répond au souci de maximiser à court terme le niveau de réalisation de

leurs objectifs de production par l'exploitation des meilleurs pâturages.

- agro-pasteurs villageois : l'évolution s'est traduite en milieu villageois par une sédentarisation généralisée des systèmes d'élevage. (Texte n° 3, pages 20 et 21).

On assiste alors à une profonde déstabilisation des systèmes pastoraux locaux, potentiellement porteuse de remise en cause durable des rapports entre les hommes et leur milieu naturel : "Le constat qui s'impose actuellement est celui d'une contradiction entre l'option pour le libre pâturage entraînant une anarchie dans l'exploitation des parcours et les décisions concertées de mise en réserve de certains pâturages pour les périodes de soudure. Ce constat renvoie à trois séries de questions au moins :

- identification des facteurs qui interagissent de façon déterminante sur les comportements et les décisions des pasteurs. Certains de ces déterminants sont collectifs ... d'autres sont plutôt individuels ...
- analyse de l'évolution des pratiques de conduite du bétail, de mise en valeur agricole et des logiques qui sous-tendent la manière dont les ressources sont exploitées... les tendances actuelles conduisent à l'émergence de nouveaux modes de contrôle sur l'espace ?
- comparaison des diverses stratégies pratiques, de leurs performances respectives, des difficultés entraînées. Cela impose d'évaluer l'impact des différentes pratiques sur l'état du milieu et les niveaux de production obtenus." (Texte n° 3, page 22).

Au terme d'un bref compte-rendu des études du CSE, nous ne pouvons manquer d'être frappés par la richesse des données rendues disponibles, la variété des hypothèses en présence, la profondeur des changements en cours et l'importance primordiale d'en saisir les conséquences pour le proche avenir. Pourtant, en même temps, d'un texte à l'autre de Oussouby Touré, on retire l'impression d'un certain manque d'assurance quant aux directions prioritaires dans lesquelles la recherche devrait s'orienter.

A la réflexion, ce manque d'assurance semble relever d'un malaise profond qui marque les débats en cours sur les enjeux écologiques et environnementaux auxquels les sociétés sahéniennes sont confrontés. Ce malaise revêt, à la fois, des dimensions sociales, culturelles

et philosophiques.

Des siècles durant, les sociétés sahéliennes ont forgé un mode de comportement et de pensée, des relations sociales qui leur ont permis de relever les défis écologiques ayant marqué leur histoire. Le capital d'expériences acquises est difficile à évaluer. Quelle part de ce capital pourrait être mis à contribution pour résoudre les questions écologiques majeures auxquelles ces sociétés font face ? Quelles sont les données écologiques nouvelles qui exigent des solutions nouvelles ? Suivant quelles échéances est-il raisonnable d'attendre quelques résultats ? Parmi ces données écologiques nouvelles quelles sont celles dont les solutions sont envisageables en se fondant essentiellement sur les pratiques locales (anciennes, présentes ou à initier) ? Quelles sont, par contre, les données écologiques nouvelles que l'expérience sahélienne ne permet pas de surmonter et qui nécessitent de faire appel à l'expérience d'autres pays, à leur soutien et à leur assistance ? En d'autres termes quels questions écologiques sahéliennes relèvent des responsabilités de l'humanité toute entière, du fait des conséquences qu'elles risquent d'entraîner pour l'ensemble des hommes ? C'est certainement la gravité de l'ensemble de ces questions et la difficulté de leur trouver des réponses qui expliquent le manque d'assurance dans la définition des directions de recherche futures.

2. LE LAND TENURE CENTER DE MADISON ET LA QUESTION FONCIÈRE AU SÉNÉGAL

Le Land Tenure Center de Madison (LTC) est l'unique centre au monde spécialisé dans les questions foncières. Datant du début des années 60, il a accumulé une riche expérience en Amérique du Sud, en Asie, en Afrique, en Europe. Il a réalisé d'innombrables études sur différentes parties du continent, en s'appuyant sur des chercheurs d'une haute qualification professionnelle. L'éclairage des questions foncières au Sénégal sous la conduite du LTC ne pouvait donc que retenir prioritairement notre attention.

En étroite collaboration avec l'Institut des Sciences de l'Environnement (ISE) de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA) de Dakar et

l'UER des Sciences Juridiques de l'Université de Saint-Louis, le LTC a réalisé une recherche⁶ au cours de l'année 1992, en s'appuyant sur des études de cas menées suivant la méthode "Rapid Rural Appraisal" (RRA). Les résultats des enquêtes de terrain ont fait l'objet d'une réflexion approfondie, le tout couronné par l'organisation du Séminaire de Saint-Louis sur la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales, tenu du 3 au 5 novembre 1992.

Dans les lignes qui vont suivre nous allons tenter :

- de vous livrer succinctement le résumé de quelques études de cas ;
- de survoler les avantages et les limites de la RRA à la lumière de ces études de cas ;
- d'exposer les grandes lignes du séminaire de Saint-Louis et des quelques leçons qu'on pourrait en tirer pour l'avenir de la recherche sur le foncier au Sénégal.

2.1. Bref aperçu de quelques études de cas réalisées par le LTC :

Pour réaliser les études de cas, le LTC a procédé d'abord à la tenue d'un atelier de travail regroupant plusieurs chercheurs. Cet atelier a surtout servi :

- à échanger de vue sur les problématiques foncières et la gestion des ressources naturelles au Sénégal ;
- à définir grossièrement les zones agro-écologiques au Sénégal ;
- à sélectionner les sites susceptibles de faire l'objet d'enquêtes ;
- à fixer les étapes devant conduire à la tenue du séminaire de Saint-Louis.

Voyons de plus près les différentes études de cas, menées par des équipes multidisciplinaires.

L'étude de cas de Mbane

Mbane relève du département de Dagana, dans la région de Saint-Louis. La proximité du lac de Guiers a été déterminante dans le choix du site.

Peuplé de Wolof surtout, Mbane a été créé en 1854 comme site saisonnier avant de

⁶. "Resource Management and Planning Study" (ReMAPS), USAID/Sénégal, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, 1992.

devenir définitif en 1954. Les mouvements saisonniers des populations étaient liés à ceux des prédateurs (phacochères et oiseaux surtout).

62 % des habitants de Mbane ont moins de 20 ans et les femmes représentent 48 % du chiffre global. Entourés par une zone de pâturage, les habitants de Mbane pratiquent en priorité l'agriculture et la pêche. Cette dernière, très importante jusque dans les années 1970-1975, a presque disparu, de nos jours. La cueillette est une activité essentielle pour les femmes. Le couvert végétal, jadis riche de cinquante deux espèces (52) espèces n'en compte plus que vingt-et-une.

Mbane a fortement subi les effets néfastes des calamités naturelles. Les surfaces cultivables se retrécissent. La riziculture est pratiquée depuis 1964 dans la cuvette, à raison d'un hectare pour dix familles. En 1976 des travaux de réhabilitation ont été entrepris par la SAED.

L'eau du lac provoque des maladies diarrhéiques pour les animaux et pourrait être responsable de maladies nouvelles apparues chez les humains. L'hypothèse de la pollution chimique du Lac par la Compagnie Sucrière Sénégalaise (CSS) est fortement envisagée par les chercheurs.

Les pratiques foncières dans le delta affectent considérablement la vie des populations locales. Ainsi, les grands casiers de la SAED échappent-ils à la juridiction du Conseil rural. 2000 ha transférées dans le domaine privé de l'Etat ont été concédées à titre de bail en 1983 à la CSS. L'Etat avait déjà, suivant les mêmes formes, cédé 5000 ha à la Société Sénégalaise de Développement Agricole (SENDA) qui est tombée en faillite.

"Mais l'échec de SENDA n'a pas atténué les appétits car les 5000 ha ont été rétrocédés à une société américaine OSBY, qui a tendance à élargir ce domaine jusque dans les environs immédiats de Mbane, accentuant de ce fait la pression foncière déjà durement ressentie dans cette zone (exiguité du walo, non accès au Diéri à cause de l'absence de moyens pour y apporter l'eau du lac)."

"L'ensemble de ces aménagements (SAED, CSS, SENDA-OSBY) et leur extension ont pour conséquence l'exclusion presque définitive des éleveurs peuls de différents villages (Temeye, Sely Diéri, Douel, etc) de leur espace agro-pastoral traditionnel" (ReMAPS, vol II, page 34 du chapitre sur Mbane).

L'étude de cas de Niacoulrab

Niacoulrab relève du département de Rufisque dans la région de Dakar. Il s'agit d'un village lébou dont les ancêtres seraient des Haal Pulaar'en de patronyme Sall, arrivés de la région du fleuve depuis 366 ans, vers 1626. Niacoulrab qui dépend du Conseil rural de Sangalkam comporte des sols *dior* pour 60 % de sa superficie.

Le chef de village est désigné par le conseil des notables. Le chef peut provenir de l'une quelconque des familles nobles, seuls les esclaves sont exclus de la fonction.

La zone étudiée est à cheval sur deux terroirs : Niacoulrab et Tivavouane-Peul. Les activités économiques dominantes sont le maraîchage et l'arboriculture. L'agriculture pluviale occupe une position marginale. Trois parties se distinguent par leurs particularités :

- la zone des dépressions dunaires, au Nord et au Nord-Ouest, consacrée au maraîchage, essentiellement mise en valeur par les populations locales elles-mêmes ; ici les prêts de terres sont rares, se pratiquant surtout à l'intérieur de la famille élargie ; le métayage donne lieu au paiement des redevances en nature ;
- la zone de culture pluviale dans la partie sud ; on y pratique surtout la culture de la pastèque et du niébé.
- le terroir de prédilection des "paysans du dimanche" (fonctionnaires et commerçants), de part et d'autre de la route goudronnée ; en plus de l'arboriculture on y pratique de plus en plus l'aviculture et l'embouche bovine;

La Communauté rurale réalise très peu d'investissements productifs : 370 000 FCFA ont été affectés aux pépinières villageoises sur un budget prévisionnel de 19 millions de FCFA pour l'exercice 1989/1990 ; 2 millions de FCFA pour la même destination sur un budget prévisionnel de 40 millions de FCFA pour l'exercice 1991/1992.

Les taux de récupération de la taxe rural ont été de 100 % en 1985, de 40 % en 1986, de 25 % en 1987 et de 35 % en 1991. Ici, ces taxes ne constituent pas la principale ressource de la Communauté rurale : oscillant entre 20 et 25 %, elles étaient de l'ordre de 19 % en 1991, de 15 % en 1992.

La problématique foncière centrale du site de Niacoulrab porte sur les marchés fonciers. Selon

les déclarations des usagers la vente des terres concerne surtout la troisième zone décrite, la première étant exceptionnellement concernée du fait que sa mise en valeur est réservée à la survie des populations locales.

Malgré tout, selon l'enquête : "A Niacoulrab, comme dans tout la communauté rurale, il existe une pression foncière telle que dans un avenir proche, c'est tout l'équilibre du village qui risque d'être bouleversé. Zone très fertile pour l'agriculture, notamment pour l'arboriculture et le maraîchage, le village qui jusqu'en 1983 était dans le périmètre communal, gérait ses terres dans la pure tradition familiale." (ReMAPS, Volume II, page 24 du chapitre sur Niacoulrab).

" ... la croissance démographique contribue au morcellement des terres... la proximité de Dakar attire certains possesseurs de gros moyens ..., les 'fonctionnaires' notamment, qui se sont fait attribuer, gratuitement ou non, des domaines parfois vastes de plusieurs dizaines d'hectares, ceinturant le village et accentuant l'indisponibilité des sols." (idem, pages 24 et 25).

Existe-t-il un marché foncier ? L'étude répond en ces termes : "... il existe un marché foncier à une échelle inestimable, tant au niveau du village que dans toute la zone des Niayes." (idem, page 26).

Comment ce marché foncier fonctionne-t-il, eu égard à la législation foncière en vigueur ? L'étude apporte les éclairages suivants : "Il est généralement admis que la terre du domaine national ne peut faire l'objet d'une vente. Mais dès qu'un terrain est mis en valeur, cette mise en valeur ... peut être cédée à un tiers... Le mécanisme simple, pour être en conformité avec la loi, c'est d'en demander l'affectation au CR, sans pour autant déclarer qu'il s'agit d'opération de vente. Une fois l'affectation faite, l'acheteur devient légalement le détenteur du terrain... Même si le CR est forcément au courant de cette pratique de la vente déguisée par

l'affectation qu'il fait, il n'a juridiquement pas les moyens de la contrôler ni d'y mettre fin, parce que dans la demande il n'est jamais fait mention de vente... Ce marché foncier va à terme, constituer une grave menace pour l'équilibre foncier de la zone..." (idem, page 27).

Les conflits fonciers, comme l'illustre si bien l'étude, se multiplient dans les Niayes. Par ordre d'importance l'étude classe ainsi les institutions auxquelles les usagers ont recours pour régler

les conflits fonciers : le conseil des notables, la gendarmerie et la préfecture.

Le cas de Dindefelo

Dindefelo se situe dans le département de Kédougou, dans la région de Tambacounda, la zone agro-sylvo-pastorale. Dindefelo abrite un site tout à fait singulier : pratiquement, l'unique chute au Sénégal. On y trouve une végétation typiquement guinéenne, en particulier des fougères (10 espèces environ) qui ont du mal à pousser ailleurs, même en basse Casamance.

Le micro-climat de Dindefelo offre un cadre de vie où il fait bon vivre toute l'année.

Les terres les plus fertiles, jusqu'aux abords de la cascade, appartiennent aux familles Traoré et Diallo. En amont de la cascade les terres sont possédées par les autres familles du village. L'accès inégal à la terre est frappant selon qu'il s'agit de famille ayant une ascendance noble ou servile.

Les populations locales pratiquent l'élevage, la culture de l'arachide, du fonio et du riz.

Du fait qu'il y subsiste une forêt naturelle et même un groupe de chimpanzés, la direction des parcs nationaux projette de mettre le site en réserve, avec comme conséquence prévisible le déplacement du village.

Plusieurs acteurs sont en présence, et des intérêts contradictoires s'affrontent : les responsabilités des acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources ou concernés par elles se situent à des échelles très différentes.

Les chutes de Dinde Fello fournissent l'eau aux populations des villages environnants qui pratiquent surtout l'agriculture et l'élevage. La rivière qui approvisionne les chutes prend sa source dans le Fouta Djallon, en République de Guinée. Les populations concernées par l'exploitation des ressources disponibles

sont sénégalaises, guinéennes et maliennes par leur origine. La dimension transfrontalière des ressources en eau des chutes de Dinde Fello et la diversité des acteurs autochtones s'avère ainsi indiscutable.

L'écosystème particulier de Dinde Fello est l'un des plus rares d'Afrique de l'Ouest : certaines fougères, en voie de disparition ailleurs, y survivent ; un groupe de chimpanzés trouve

le refuge dans une forêt naturelle encore inexplorée tandis que certains botanistes estiment y avoir découvert la plus grande fleur connue dans le monde. A ce titre, l'intérêt de Dinde Fello dépasse les limites des localités environnantes et de leurs populations.

Dinde Fello interpelle l'Etat sénégalais, la communauté scientifique nationale et mondiale, l'ensemble des organisations dont le mobile relève de la défense des espèces animales et végétales en voie de disparition. Même l'UNESCO, au nom de la défense d'un site appartenant au patrimoine de l'humanité, est concernée.

D'une beauté féerique selon de nombreux témoignages, Dinde Fello est déjà l'objet d'une concurrence acharnée et inégale entre les multinationales du tourisme et les populations locales qui souhaiteraient exploiter le terroir à leur profit.

Les enquêtes et analyses des spécialistes confirment, de plus en plus, de graves menaces sur le site de Dinde Fello. L'utilisation, par les populations du village se situant au dessus de la colline, des eaux de la rivière à des fins domestiques - en particulier l'emploi des détergents - non seulement altère la composition naturelle de l'eau recueillie au bas des chutes mais remet également en cause l'existence des fougères et d'autres espèces rares.

Comment parvenir à des solutions équitables pour exploiter les ressources de Dinde Fello en tenant compte de la diversité des acteurs en présence et de leurs intérêts contradictoires ? Du niveau local à celui de l'humanité toute entière, en passant par le Sénégal et les préoccupations transnationales, le niveau de responsabilité des acteurs et l'étendue des conséquences de leurs comportements ne sauraient être appréciées en s'arrêtant à l'horizon de leurs seuls intérêts.

L'étude de cas de Dankh Sène

Dankh Sène est au coeur du vieux bassin arachidier, dans le département de Diourbel. L'environnement y est très dégradé et les sols bien pauvres. Le village compte 600 habitants environ. Deux chefs, vivant dans deux quartiers différents, exercent le pouvoir sur des bases consensuelles, en particulier en ce qui concerne

la gestion du patrimoine foncier. La culture de l'arachide, du mil et du niébé constituent les

principales activités économiques. Du fait de la forte pression sur les terres, l'accélération du phénomène de dégradation est à craindre.

Les terres auraient été acquises selon le droit du premier occupant par les fondateurs du village. Ceux des villageois qui bénéficient du droit d'usage l'ont hérité de leurs ancêtres, dépositaires du droit de la hache. Du fait que le peuplement est essentiellement seerer et wolof, les pratiques foncières locales sont fortement marquées par les règles prévalant habituellement au sein de ces communautés.

Etant donnée l'occupation des terres par l'agriculture, l'élevage occupe une position marginale.

La situation dans le Bassin arachidier a déjà fait l'objet de nombreuses études ; elle est suffisamment connue pour qu'il soit nécessaire de s'y étendre.

Le cas de Mbeuleukhé

Mbeuleukhé relève de l'arrondissement de Yang-yang, dans la zone sylvo-pastorale. La Communauté rurale abrite 5146 habitants (des Wolof et des Fulbe essentiellement) dont plus de 50 % (2771) habitent dans le village de Mbeuleukhé qui daterait de la fin du XIX^{ème} siècle. L'élevage (bovins, ovins, caprins et volailles) constitue l'activité économique principale : "C'est l'activité principale de la zone jouant un rôle prépondérant en matière de sécurité alimentaire pour toutes les ethnies confondues. Tout ce qui perturbe l'élevage fragilise les conditions de vie des populations." (ReMAPS, volume II, chapitre sur Mbeuleukhé, page 14).

L'agriculture concerne l'arachide, les céréales, le niébé et le béref. "La cueillette du soump (*Balanites aegyptica*) ... est une activité économique importante surtout pendant les années de disette. Les statistiques des Eaux et Forêts de l'arrondissement de Yang Yang indiquaient une exportation de la zone d'à peu près 3 tonnes de fruits en 1991." (idem, page 17).

La pression reste encore dans des limites acceptables : "Il ne semble pas que l'accès à la terre soit encore une contrainte aussi bien par ethnie que par sexe."

Selon les résultats de l'enquête "la Communauté rurale est une institution de gouvernance fortement concurrencée par la puissance religieuse du village, surtout par le Xalif, l'imam et leurs entourages."

2.2. Quelques remarques au sujet de la RRA

Depuis quelques années la méthode d'enquête accélérée et participative (RRA) est un instrument d'investigation et d'analyse qui est de plus en plus utilisée dans le Sahel. Si la RRA élargit progressivement les rangs de ses partisans, elle compte aussi de nombreux détracteurs, surtout dans les milieux de la recherche classique.

Pourtant, à y réfléchir de plus près, on se rend compte que l'excès des penchants unilatéraux ôte aux uns et aux autres la possibilité d'avoir des jugements équilibrés. Forte d'une équipe pluridisciplinaire de huit membres au grand maximum, l'enquête par la méthode RRA dure tout au plus une quinzaine de jours. Dans un délai de temps limité, la revue des documents disponibles, les enquêtes de terrain et la rédaction du rapport sont réalisés suivant des techniques de plus en plus éprouvées.

Eu égard aux conditions de certains projets locaux, étant donnée l'acuité des questions de survie des populations du tiers-monde, la RRA permet, sans aucun doute, de se faire une idée d'ensemble de la situation et de prendre les mesures et les dispositions de toute première urgence. Il est tout à fait compréhensible donc que les projets à dimension réduite ou moyenne, les ONG et autres associations villageoises locales figurent parmi les "clients" les plus nombreux de la RRA.

Comme telle, la RRA semble relever surtout du domaine de la connaissance sensible et ne nourrit aucune prétention pour se substituer à la recherche fondamentale de longue durée. En effet, l'absence de recul réduit considérablement ses capacités de prévision et ses possibilités de comparaison (d'une étape à l'autre du même projet). Ces limites ne devraient pourtant pas occulter ses mérites. La connaissance sensible est une étape indispensable à la connaissance rationnelle à laquelle la recherche fondamentale devrait plutôt être rattachée. Ramenées à de telles échelles, la collaboration entre les chercheurs pratiquant la RRA et les chercheurs classiques, ou l'utilisation alternée et complémentaire de la RRA et de la recherche fondamentale pour l'analyse et l'évaluation des phénomènes de la nature et de la société pourraient réserver des lendemains beaucoup plus prometteurs aux populations sahéniennes et aux spécialistes du développement.

3. A PROPOS DU SÉMINAIRE DE SAINT-LOUIS SUR LA GESTION DES RESSOURCES

NATURELLES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Organisé par l'UER de Sciences juridiques de l'Université de Saint-Louis, le Land Tenure Center de l'Université du Wisconsin, l'Institut des Sciences de l'Environnement de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée de Dakar, le séminaire s'est tenu du 3 au 5 novembre 1992, à l'Université de Saint-Louis.

3.1. Les mérites essentiels du séminaire de Saint-Louis :

Le séminaire de Saint-Louis constitue l'une des manifestations scientifiques les plus importantes des dernières années, portant sur la problématique foncière et la décentralisation au Sénégal. Il a regroupé une soixantaine de participants de tous les âges, de la grande majorité des secteurs de la recherche et de l'administration au Sénégal, en provenance surtout des régions de Dakar, Thiès et Saint-Louis. Il s'est déroulé dans une atmosphère de discussions scientifiques profondes et passionnantes.

De nombreuses communications fort intéressantes ont été faites tout au long du séminaire. Le lecteur intéressé pourrait consulter utilement le rapport de synthèse du séminaire de Saint-Louis en annexe n° 2.

3.2. Quelques insuffisances du séminaire de Saint-Louis :

Nous allons les traiter dans le domaine des questions foncières et en matière de décentralisation.

A propos des questions foncières

Le séminaire de Saint-Louis a traité de la question des Communautés rurales sans s'interroger sur le fait de savoir dans quelle mesure de telles institutions sont celles auxquelles les populations locales ont prioritairement recours en matière foncière. Or, malgré les mérites de la réforme foncière et administrative au Sénégal, les chercheurs et les acteurs du développement d'une manière générale s'accordent à penser le contraire. Cette situation a d'ailleurs été confirmée par les responsables des enquêtes de la ReMAPS elle-même.

Grosso-modo deux types de situations prévalent au Sénégal :

Dans la majorité des régions, les populations locales ont, de loin, surtout recours à leurs institutions propres, bien antérieures aux Communautés rurales, pour gérer les ressources naturelles et arbitrer les conflits qui surviennent dans ce domaine. Au cours des enquêtes de la ReMAPS, non seulement les CR ont été mentionnées bien après les "institutions traditionnelles" mais il est même arrivé, comme à Dindéfelo, qu'elles n'aient pas été citées. Ainsi donc, les populations locales contournent-elles les CR et n'y ont recours que pour légaliser des mesures qu'elles prennent et mettent en oeuvre en dehors d'elles.

Ce phénomène notable ne concerne pas uniquement les CR. D'autres institutions dites "modernes" subissent le même sort. Des participants au séminaire de Saint-Louis ont révélé que dans la région du fleuve, sur plus d'une centaine de litiges fonciers recensés, seul deux avaient été soumis aux instances judiciaires, en 30 ans.

Dans la région du Fleuve, les populations locales ont "investi" les CR et reproduit les rapports hiérarchiques qui prévalaient en leur sein dans le domaine foncier : selon les enquêtes précises menées par la cellule après-barrages, les grands propriétaires et les catégories nobles y exercent leur suprématie.

Les débats et échanges sur ces faits auraient certainement permis de mieux évaluer les impacts de la réforme foncière et administrative et d'envisager les mesures d'amélioration, voire de remise en cause de la législation en vigueur, de manière plus objective, dans tous les cas avec plus de chances de proximité à l'égard des besoins et des préoccupations des populations.

De la décentralisation

Le Sénégal est crédité d'une riche expérience en la matière et envisage de passer à une nouvelle étape, celle de la régionalisation. Nous nous attendions à une évaluation scientifique de cette expérience et à une justification convaincante de l'étape en cours de préparation et des résultats qui pourraient, raisonnablement, en être escomptés.

Hélas !

- Le contexte d'ensemble dans lequel les différents textes sur la décentralisation ont été conçus ?

- Les besoins auxquels ils répondaient ?
- Les questions auxquelles ces textes ont pu répondre ?
- Celles pour lesquelles les résultats pourraient prêter à plus de réserves ?
- Les problématiques nouvelles qui n'avaient pas été prévues et les dispositions prises pour les prendre en compte ?
- L'évaluation globale des textes, les éléments essentiels du contexte national et international dans lesquels les réformes et les mesures envisagées trouvent leur explication ?

Pour l'essentiel, l'ensemble de ces questions ont été abordées superficiellement, peu approfondies dans les débats, encore moins trouvé un début de réponses.

4. CONCLUSION

Il y a quelques années, la référence aux conflits fonciers et aux formes ethniques particulières qu'ils prenaient comme l'un des fondements des événements de Casamance, suscitaient de sérieuses réserves parmi certains chercheurs sénégalais. Les événements d'avril-mai 1989 et leurs conséquences en Mauritanie et au Sénégal, les développements ultérieurs que prit la situation en Casamance ont fini par les convaincre de l'évidence de l'assertion précédente.

Du fait des changements à l'échelle mondiale et de l'aspiration sans cesse croissante des populations locales, y compris dans les pays sahéliens, à décider elles-mêmes de leur destin, le dirigisme et le centralisme de l'Etat est, de jour en jour, fortement remis en cause. Pourtant, en même temps, il ne s'agit pas d'une négation de la nécessité de l'Etat, bien au contraire ! Il s'agit de concevoir et de mettre en oeuvre des réformes susceptibles de rapprocher la gestion des ressources naturelles, des biens et des services du commun des citoyens, d'alléger, de simplifier et d'assouplir l'appareil administratif et l'ensemble des institutions.

Le survol de la recherche la plus significative et la plus récente en rapport avec le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sénégal indique que le pari devra encore être assumé avec plus d'élan et davantage de moyens de toutes sortes pour la dernière décennie du XX^{ème} siècle.

BIBLIOGRAPHIE

Benoit-Cattin, M. : "Du développement agricole à l'aménagement de l'espace : l'exemple des unités expérimentales du Sine-Saloum (Sénégal)" Maitrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale. Paris, ORSTOM, 1979.

Caverivière, Monique et Debène, Marc : Le droit foncier sénégalais. Paris : Berger-Levrault, 1988.

Caverivière, Monique et Debène, Marc : "Foncier des villes, foncier des champs : rupture et continuité du système foncier sénégalais" Annales africaines, Dakar, 1989.

Copans, Jean : Les marabouts de l'arachide : la confrérie mouride et les paysans du Sénégal. Paris, L'Harmattan, 1990.

Coulon, Christian : Le marabout et le prince : Islam et pouvoir au Sénégal. Paris, Editions A. Pédone, 1981.

Garenne, Michel et Jérôme Lombard : "La migration dirigée des Sereer vers les terres neuves (Sénégal)" in Migration, changements sociaux et développement, édité par André Quesnel et Patrice Vimard, Paris, ORSTOM, 1991.

Grenier, P. : "Les Peuls du Ferlo." Les Cahiers d'outre-mer. 13, n° 49 (janvier - mars 1960), pages 28-58.

Hesseling, Gerti : "Le droit foncier au Sénégal : l'impact de la réforme foncière en Basse Casamance. 1984.

Juul, Kristine : "Problèmes fonciers et aménagement territorial en zone agro-pastorale : le cas de l'arrondissement de Barkedji". Centre de Suivi Ecologique, octobre 1991.

Le Roy, Etienne : "Communautés et communautarisme chez les Wolof ruraux du Sénégal" in Les communautés rurales. 1^{re} partie : Sociétés sans écriture. Paris, Dessain et Tolra, 1983.

Le Roy, Etienne : "L'émergence d'un droit foncier local au Sénégal" in Gérard Conac, Dynamiques et finalités des droits africains. Paris, Economica, 1980.

Le Roy, Etienne : "Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) Annuaire du Tiers-monde, VIII, 1984, pages 61-76.

Le Roy, Etienne : "La loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire!" Mondes en développement, 13 (52), pages 667-685.

Snyder, Francis : "Colonialism and legal form : the creation of 'customary law' in Senegal", Journal of legal pluralism 19, 1981, pages 49-90.

Snyder, Francis : "Droit non-étatique et législation nationale au Sénégal" in Gerard Conac, Dynamiques et finalités des droits africains, Paris, Economica, 1980.

ANNEXE n° 1

TERMES DE RÉFÉRENCE DE LA SYNTHÈSE BIBLIOGRAPHIQUE SUR LE FONCIER AU SÉNÉGAL

Dans le cadre de la préparation de la Conférence régionale sur les problématiques foncières et la décentralisation au Sahel, le CILSS se propose de mener une étude portant sur l'analyse critique des études, articles, ouvrages et documents portant sur le foncier au Sénégal.

1. Il s'agira, avant tout, pour le consultant chargé de cette étude, de localiser, de recenser les textes, articles, ouvrages et documents portant sur le foncier au Sénégal, d'en dresser la liste et, pour les besoins documentaires du CILSS, de copier ceux qu'il jugera essentiels.

2. Le consultant procédera par la suite à une sélection exhaustive des textes, articles, ouvrages et documents essentiels et en exposera brièvement la quintessence. Dans cette sélection, le consultant veillera, autant que possible, à un équilibre pour tenir compte de la diversité des zones agro-écologiques. Dans la mesure où les zones du Bassin du fleuve Sénégal et du Bassin du fleuve Gambie seront largement traitées par les études du LTC, l'accent sera mis sur le Sud, le Centre et l'Est du Sénégal.

Comme "le foncier est un fait social total", le consultant aura en vue non seulement l'agriculture, l'élevage, la cueillette, la chasse, mais aussi la pêche - fluviale comme maritime - l'extraction du sel, de l'or et des autres minerais, etc.

D'une manière générale, le système documentaire sénégalais est relativement bien organisé. Le consultant s'adressera en priorité à l'IFAN-Cheikh Anta DIOP, aux Archives Nationales du Sénégal (ANS), à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), à l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA) et aux sociétés régionales de développement.

3. Le consultant élaborera une analyse critique des textes, articles, ouvrages et documents sélectionnés. L'analyse critique mentionnée s'attachera particulièrement à établir une vue d'ensemble des questions foncières contemporaines sur lesquelles la recherche est suffisamment avancée, celles dont la compréhension demeure encore floue ou balbutiante, enfin les pratiques foncières dont l'analyse ferait défaut et nécessiterait quelques initiatives significatives.

4. Une période de soixante-douze jours a été retenue pour mener à terme cette étude.

ANNEXE n° 2

**SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
PAR LES COLLECTIVITES LOCALES**

du 3 au 5 novembre 1992 à l'Université de Saint-Louis

RAPPORT DE SYNTHESE

Par Babacar Kanté, Directeur
de l'UER des Sciences juridiques

Du 3 au 5 novembre 1992, s'est tenu à l'Université de Saint-Louis un séminaire su "La gestion des ressources naturelles par les collectivités locales". Cette rencontre, financée par l'USAID a été organisée par le Land Tenure Center de l'Université du Wisconsin, en association avec l'UER de Sciences juridiques de l'Université de Saint-Louis, l'Institut des Sciences de l'environnement de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et l'Ecole nationale d'économie appliquée de Dakar.

Elle a réuni une soixantaine de participants venant pour l'essentiel des régions de Dakar, de Thiès et de Saint-Louis. L'analyse du profil des participants a montré que ce séminaire a eu le mérite d'avoir transcende deux clivages : l'opposition entre praticiens et académiciens d'une part, le conflit entre jeunes et anciens d'autre part.

Ce séminaire constitue un aboutissement, mais aussi un point de départ. Il intervient en effet presque à la fin des études de terrain menées par les chercheurs des quatre institutions associées, sous la direction de M. Mark Freudenberger de l'Université du Wisconsin. Il a ainsi donné à l'équipe de recherche de tester ses résultats, en se servant du séminaire comme un banc d'essai, avant la publication de son rapport final. Mais les organisateurs, tous impliqués dans la recherche en matière de gestion des ressources naturelles, de décentralisation et de problèmes fonciers, espèrent en faire aussi le début d'une série de rencontres annuelles relatives à ces trois thèmes.

L'objet du présent rapport est de tenter une brève synthèse des travaux à partir des rapports des différentes commissions. Il sera divisé en quatre points : la méthodologie du séminaire, les problématiques soulevées, les orientations dégagées et les perspectives à retenir.

I. LA METHODOLOGIE

Chacune des trois journées de travaux a été consacrée à un sous-thème :

* le premier était relatif à "la décentralisation et la gestion des ressources naturelles"
;

* le deuxième aux "communautés rurales et à la gestion des ressources naturelles"
;

* le troisième à la "régionalisation et à la gestion des ressources naturelles".

Les sous-thèmes ont été traités en deux phases : en séances plénières et en commissions.

Les séances plénières, qui ont eu lieu dans la matinée, ont donné lieu à des exposés, et en fin de matinée à un débat général d'orientation, c'est-à-dire de fixation des thèmes de discussions à retenir. Ces thèmes seront approfondis l'après-midi au sein des commissions, chaque communication correspondant à une commission.

Les séances plénières étaient dirigées par un président, alors que les commissions l'étaient par un président et un rapporteur. Au début de chaque séance plénière, les rapporteurs présentaient un résumé des conclusions des travaux de la veille, pour une meilleure circulation de l'information.

Il convient de préciser que l'objet des débats n'était pas d'aboutir nécessairement à un consensus, mais de mettre en relief les problèmes soulevés par les différentes communications, et de tenter dans la mesure du possible, de répertorier un certain nombre solutions.

II. LES PROBLEMATIQUES

Chacun des trois concepts fondamentaux du thème du séminaire a été une occasion pour les participants de dégager des thèmes de réflexion : la notion de gestion, celle de ressources naturelles, en enfin celle de collectivités locales.

* L'interprétation de la notion de gestion a retenu l'attention des participants au séminaire. D'abord la question était en effet de savoir quel contenu donner à la gestion. Fallait-il en avoir une conception économique, politique ou alors beaucoup plus large, c'est-à-dire englobant une dimension environnementale et écologique ? Ensuite, on s'est demandé si le droit à la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales était effectif, s'il n'était pas limité par des facteurs sociaux, économiques et culturels.

* L'identification des ressources naturelles à gérer a aussi posé problème : quelles sont les ressources dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales ? Ne devrait-on pas procéder à une répartition plus rationnelle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de ressources à gérer ?

* Le statut des collectivités locales, en rapport avec leur responsabilité en matière de gestion des ressources naturelles a été évoqué. Dans cet ordre d'idées, plusieurs aspects peuvent être retenus :

- certaines collectivités locales, comme les communautés rurales, sont-elles adaptées au rôle qu'elles sont appelées à jouer en la matière ? Est-ce l'institution elle-même qui est en cause ou ses modalités d'organisation et de fonctionnement ?

- ces collectivités sont-elles en mesure de faire face aux problèmes posés par l'accès aux ressources naturelles, par leur exploitation, et par les conflits qu'elles peuvent engendrer.

- les collectivités locales disposent-elles de ressources financières substantielles et d'une fiscalité adaptée pour faire face à leurs obligations ?

- Le projet de régionalisation suffira-t-il à briser les éléments paralysants de

la décentralisation ? Les régions érigées en collectivités locales ne vont-elles pas avoir pour conséquence de transférer à un échelon un peu plus élevé les problèmes des communautés rurales et des communes, sans pour autant les résoudre ?

III. LES ORIENTATIONS

Elles sont les réponses apportées aux problèmes soulevés. Certaines sont précises, alors que d'autres restent à approfondir. On pourrait les diviser en deux catégories. Celles qui ont un caractère politique et administratif, et les autres qui ont un caractère économique et financier.

D'un point de vue politique et administratif, deux grandes tendances sont apparues :

- * La nécessité d'une redéfinition du rôle de l'Etat en matière de gestion des ressources naturelles, et une répartition des compétences pour un transfert plus équilibré de certains pouvoirs vers les collectivités locales.

- * Le développement d'une pédagogie de la décentralisation et en matière de gestion des ressources naturelles. Deux cibles sont visées : d'un côté, les autorités administratives centrales et territoriales, et les élus locaux ; de l'autre, les agriculteurs et les éleveurs. Le support de cette pédagogie devant être la création d'un journal des collectivités locales, qui serait conçu en français puis traduit en langues nationales.

D'un point de vue économique et financier, trois autres orientations peuvent être retenues :

- * Le principe d'un partenariat triangulaire : Etat - Collectivités locales - Secteur privé, pour la promotion de la gestion des ressources naturelles.

- * L'amélioration du fonctionnement d'un certain nombre d'institutions comme la caisse unique et le fonds de concours.

- * L'institutionnalisation d'un percepteur auprès des Collectivités locales.

IV. LES PERSPECTIVES

Il s'agit de problèmes soulevés à l'occasion des débats sans avoir été traités à fonds, et qui pourraient nourrir la réflexion à l'occasion de rencontres ultérieures. Ce sont donc des pistes de réflexion, beaucoup plus que des solutions.

- * L'opportunité d'un code rural, ou d'une charte en matière de développement à la base, c'est-à-dire de décentralisation.

- * La nécessité de certains réajustements institutionnels après le demi-succès de la décentralisation, et avant la régionalisation. Exemple : le sort à réserver au département.

- * Les mesures financières d'accompagnement de la décentralisation pour la génération des ressources par les collectivités locales : dotation des collectivités locales en fonction publique locale qualifiée, création et exploitation de services publics industriels et

commerciaux locaux, passation de contrats pour l'exploitation des ressources naturelles sur le territoire des collectivités locales, etc.

- * Etude de la possibilité d'un référendum local, même d'initiative populaire, en matière de gestion des ressources naturelles.

- * Le problème de la coopération intercommunale ou interrégionale transfrontalière.

- * L'évaluation périodique de la méthodologie de la recherche en matière de gestion des ressources naturelles.

CONCLUSION

Elle porte sur les mesures à prendre pour assurer le suivi du présent séminaire. Les mesures immédiates retenues sont au nombre de quatre :

- * L'envoi des communications, des rapports et de la liste des participants aux séminaristes à la fin du mois de novembre.

- * L'exploitation des fiches d'évaluation anonymes distribuées aux participants.

- * Envisager la publication des actes de ce séminaire.

- * Institutionnaliser un séminaire annuel sur les collectivités locales ou/et sur la gestion des ressources naturelles.