

Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal*

J.-L. BOUTILLIER

Économiste ORSTOM, 45 Bd de Montmorency, 75016 Paris

RÉSUMÉ

Cet article examine pour la rive sénégalaise de la vallée du fleuve Sénégal certains des problèmes fonciers posés par le passage entre les systèmes traditionnels de production fondés en partie sur les cultures de décrue et un système de production entièrement nouveau axé sur l'irrigation rendue possible par la construction des barrages de Diama et de Manantali. La véritable révolution agraire qu'entraîne ces aménagements implique une transformation des systèmes fonciers. Comme ces derniers étaient en relation étroite avec les structures sociales et que la loi sur le Domaine National promulguée en 1962, juste après l'Indépendance, révèle de nombreuses ambiguïtés, le domaine foncier dans la vallée paraît aujourd'hui à l'origine de nombreux problèmes, notamment sur le plan économique et sur le plan politique, que cet article tente d'inventorier.

MOTS-CLÉS : Sénégal — Système agraire — Foncier — Irrigation.

ABSTRACT

Irrigation and land tenure issues in the Senegal Valley

The aim of this paper is to analyse, for the senegalese bank of the Senegal River valley, some of the land tenure issues caused by the transition from traditional systems of production based on flood recession cultivation to an entirely different system focused on irrigation made possible by the building of the Diama and Manantali dams. The genuine agrarian revolution resulting from induce is causing major changes in the land tenure system since the latter was tightly linked to the social structure, and since the law on the Domaine National was passed in 1962, following Independence, includes numerous ambiguities, the Government control of land in the basin is at the root of numerous economic and political problems which this paper examines.

KEY WORDS : Senegal — Agrarian system — Land tenure — Land use — Irrigation.

(*) Cette étude ne porte que sur la rive gauche du fleuve, c'est-à-dire celle qui appartient au territoire de la République du Sénégal. Le développement de la rive droite, c'est-à-dire la rive mauritanienne, se fait dans un contexte socio-politique assez différent.

INTRODUCTION

L'aménagement hydro-agricole de la vallée du fleuve Sénégal représente à la fois une rupture brutale avec tout le passé économique et social de la région et un formidable pari sur son avenir. Conçu dans le cadre de l'OMVS (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal) qui regroupe les trois États riverains : Mali, Mauritanie et Sénégal, le programme d'aménagement comporte l'édification de deux ouvrages principaux : un barrage antisel en aval, à Diama au niveau du delta et, en amont, un barrage de retenue à Manantali, sur le Bafing, permettant une régularisation pluri-annuelle du débit à un niveau non inférieur à 300 m³/seconde. La mise en place de ces barrages (1) doit permettre en plus de la production d'énergie hydro-électrique et de la navigabilité du fleuve depuis son embouchure jusqu'à Kayes au Mali, la mise en culture irriguée, avec maîtrise complète de l'eau, de superficies très importantes de l'ordre de 350 000 ha pour l'ensemble du bassin dont 250 000 ha sur la seule rive sénégalaise, ouvrant la perspective à des productions d'autant plus fortes que la double ou parfois même la triple culture annuelle semble s'avérer possible sur la plus grande partie de ces superficies; encore que, d'après des enquêtes menées très récemment, les prévisions, dans ce domaine semblent s'avérer exagérément optimistes, au moins à court et moyen termes.

Jusqu'à ces dix dernières années, qui ont connu un développement rapide, mais encore à petite échelle, de la culture irriguée, le système de production associait différents groupements ayant respectivement comme activité principale l'agriculture, la pêche et l'élevage sur le même terrain, le « leydi » des Haalpulaar (2) : ces activités se traduisant par un système d'échanges sous forme de troc entre mil, sorgho, lait et poisson (et produits dérivés) (3). Ce système reposait aussi sur une stratification sociale rigoureuse comportant trois principales catégories : libres et nobles, castés et dépendants, captifs et descendants de captifs. L'objectif ultime de ce système complexe de production est, dans un contexte écologique fragile et difficile — le fleuve coule entre deux zones semi-désertiques, d'assurer une sécurité maximale pour l'approvisionnement en produits de subsistance en répartissant le plus possible les risques sur les différents types de production agricole, halieutique, et pastorale, la maximisation de la sécurité profitant en particulier aux catégories sociales dominantes. C'est dans ce cadre général qu'il faut appréhender les systèmes d'exploitation et d'appropriation des terres : en effet, plus que tout autre facteur, ce sont les modalités aléatoires du déroulement des crues (hauteur, date d'arrivée, etc.) qui ont façonné le tissu social de la vallée, ses modes d'utilisation des ressources en terre et la répartition des revenus de leur exploitation. Ces systèmes, certainement assez inégalitaires, connaissent actuellement une certaine destabilisation sous l'effet combiné des longues périodes de sécheresse, de la monétarisation de l'économie et de l'émigration.

C'est dans ce contexte particulier, qu'il faut situer l'extraordinaire développement de la culture irriguée au cours des dernières années. Alors qu'en 1974 où, en dehors des périmètres du delta, on ne rencontrait que quelques périmètres en maîtrise complète de l'eau, le bilan de juin 1985 (4) révèle qu'il existe, à cette date, sur la seule rive sénégalaise, 535 périmètres dont plus de 470 périmètres villageois mis en culture par environ 36 000 exploitants : ce qui signifie qu'environ 30 à 40 % de la population est actuellement peu ou prou touchée par l'irrigation. Cette prodigieuse prolifération des périmètres irrigués qui était bien difficile à prévoir, il y a même quelques années, est à elle seule, un succès exceptionnel qui ne peut évidemment s'interpréter que comme une réponse très positive à des

besoins forts émanant des populations habitant le bassin du fleuve, populations qui ont été parmi les plus touchées du Sahel par la sécheresse qui y a sévi presque en permanence depuis le début des années 1970.

SYSTEMES AGRAIRES ET FONCIERS

Ce développement de la culture irriguée repose sur des principes radicalement différents de ceux des systèmes « traditionnels » de production. Ceux-ci ne cherchaient pas à dominer les phénomènes naturels (la crue et la pluie), mais à en tempérer les effets les plus néfastes tandis que l'aménagement hydro-agricole grâce à la construction des deux barrages de Diama et de Manantali entraîne la maîtrise quasi complète des eaux du fleuve. Dans ce sens, il tend à faire basculer tout le système de production en privilégiant l'agriculture irriguée grâce à l'augmentation des superficies et à l'élévation spectaculaire des rendements qu'elle rend possible.

Un certain nombre de conséquences vont découler de cette véritable révolution technologique. En premier lieu, celle-ci se fait aux dépens des deux autres principaux secteurs complémentaires de l'agriculture dans le système traditionnel : la pêche et l'élevage. De nombreux rapports récents le soulignent, ces secteurs et les populations qui en font, en plus de la principale source de leurs revenus, un véritable mode de vie, cela est vrai notamment pour les éleveurs peul et les pêcheurs, vont avoir à souffrir de ces nouveaux aménagements si des mesures, d'ailleurs encore incertaines à formuler et complexes à mettre en œuvre, ne sont pas prévues dans les schémas de développement global de la vallée.

En revanche, le développement de la culture irriguée met au premier plan les problèmes concernant l'appropriation et l'exploitation des terres qui sont situées dans le lit majeur du fleuve et qui, pour une grande proportion, sont irrigables. Le redécoupage des terroirs destinés à y implanter des périmètres irrigués, implique justement les terrains qui, selon le système traditionnel, faisaient l'objet de règles d'appropriations précises quoique complexes et minutieuses. Les contradictions et les incompatibilités entre les deux systèmes engendrent très rapidement, avec la mise en place des périmètres irrigués de plus en plus nombreux, la multiplication des problèmes fonciers et l'approfondissement de certaines tensions sociales.

Cependant, ce développement hydro-agricole de la vallée en raison des investissements considérables consentis par l'État pour la construction des deux barrages et les premiers aménagements de périmètre sous la conduite de la SAED, représente un capital national, accumulé partiellement aux dépens des autres régions du Sénégal. C'est cette mobilisation des ressources nationales au profit de la vallée qui donne aux pouvoirs publics à la fois le droit et le devoir de prendre en main le développement de la région et c'est elle qui crée les conditions dans lesquelles doivent se dérouler le développement économique de la Vallée. Deux directives principales émanant des pouvoirs publics semblent esquisser le cadre général dans lequel le développement doit être programmé (5) :

— Accès de toute la population agricole de la vallée à la culture irriguée de façon à assurer sa subsistance et à la sécuriser en dehors de tout aléa climatique ; accès éventuel à des éléments immigrés.

— Optimisation de la production en vue de rentabiliser les investissements réalisés dans la région du fleuve dans le cadre du nouveau programme d'ajustement structurel et de la Nouvelle Politique Agricole. Au niveau de l'exploitant, cet objectif impose un certain nombre d'obligations : celle de mettre en valeur au maximum de son effort et de son efficacité les terres qui lui sont concédées par l'État dans le cadre de la loi sur le Domaine National, celle aussi d'assurer une bonne gestion et notamment une bonne maintenance des aménagements réalisés par l'État, c'est-à-dire d'un capital national.

Le paradoxe avec la culture irriguée est que la terre n'est qu'un des éléments dans le nouveau mode de production ; en effet, la terre ne produit et donc n'a de valeur que si l'eau y est amenée pour l'irriguer. Cette conduite et cette gestion de l'eau impliquent une organisation sociale et institutionnelle appropriée au niveau du périmètre, des canaux et du maillage primaire, secondaire et tertiaire ; elle impose également le respect, de la part des exploitants, d'une discipline concernant divers domaines, allant du calendrier cultural aux choix des spéculations. D'autre part, le processus de production comprend nécessairement une combinaison d'opérations collectives (au niveau du périmètre et de la maille hydraulique) et d'opérations individuelles accomplies par chaque exploitant pour l'achat, le stockage et l'utilisation des intrants, certaines façons culturales, les récoltes et la commercialisation.

Dans ce contexte, le foncier, c'est-à-dire le droit sur la terre, n'est qu'une des composantes d'un système complexe correspondant à l'organisation technique et sociale de la production et comprenant une part importante de ressources nationales : les barrages, la motopompe et les aménagements qui peuvent comprendre aussi une part d'investissement humain dans les cas où les communautés villageoises ont, par leur travail, participé aux aménagements. Dans ce système, la terre ne représente pas un capital fixe puisque, par exemple, si les conditions de maintenance des aménagements ne sont pas satisfaisantes, ces derniers se détériorent et la terre en elle-même perd sa valeur de facteur de production : dans un tel contexte, il n'y a pas de patrimoine foncier en soi et on se rend compte que l'aspect foncier n'est qu'une des composantes d'un système beaucoup plus complexe, où les aspects socio-économiques, les aspects organisationnels et institutionnels ont une importance au moins égale à celles des aspects juridiques.

La loi de 1964 sur le Domaine National et la loi de 1972 relative aux Communautés Rurales constituent ensemble la législation régissant la terre dans le bassin du fleuve comme d'ailleurs dans le reste du Sénégal. La loi sur le DN qui déclare catégoriquement que l'État est seul propriétaire de toute la terre nationale a choisi d'ignorer les formes traditionnelles d'appropriation afin de lui substituer un régime censé être plus compatible avec la politique de développement. En dehors des zones urbaines et des zones classées, les zones rurales sont divisées en zones pionnières, normalement affectées par décret à des projets de développement et zones de terroir « affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous contrôle de l'État et conformément aux lois et règlements ».

Les zones pionnières sont celles qui ont été jugées peu utilisées et appropriées par des populations éparses ; par contre, elles ont été estimées comme ayant un potentiel de production appréciable. Dans le bassin du Sénégal, cette catégorie s'est naturellement portée sur le delta, région comprise entre Saint-Louis et Rosso (circonscriptions administratives de Rao et Ross-Bethio) envahie périodiquement par des eaux saumâtres et recélant des sols salés ; cette zone sert traditionnellement de pâturage et de terrains de parcours à des groupements d'éleveurs peul et maures, tandis qu'une densité démographique très faible de groupements de pêcheurs et d'agriculteurs se répartit sur une partie de la zone située à l'ouest de la route Saint-Louis Rosso ; cette zone, a été ainsi décrétée zone pionnière et occupée partiellement par des périmètres de grande et moyenne taille, installés et gérés par la SAED (6) dont ils ont été les premières réalisations. Le grand périmètre de Dagana a le même statut, tandis qu'une partie des terres cultivées par la Compagnie Sucrière Sénégalaise appartient aussi à la zone pionnière et fait l'objet d'un contrat de concession CSS-Gouvernement.

Dans les zones de terroir, les Communautés Rurales prévues par la loi de 1972 sont responsables de l'attribution et de la gestion des terres selon la loi de 1964. Ce sont les Conseils ruraux élus en leur sein qui représentent la population des CR et sont chargés de gérer les terres du Domaine National sous le contrôle

du MDR (7), notamment en les attribuant aux exploitants, avec comme principal critère d'attribution, la « capacité de mise en valeur ». Tandis que la loi sur les CR a été promulguée en 1972, les décrets d'application sont sortis assez lentement, région par région après un découpage laborieux. Les décrets pour la région du fleuve sont sortis en 1980 et les Conseils ruraux n'ont été définitivement mis en place qu'en 1980-81.

Toutes les décisions d'affectation et de désaffectation de terre doivent être inscrites en double exemplaire dans un « dossier foncier » et un « registre foncier » établis pour chaque communauté rurale par le président du Conseil rural et le sous-préfet, cette double inscription ayant valeur de preuve en matière de droit d'usage. L'affectation et la désaffectation des terres étaient dans le texte initial de la loi de 1972 du seul ressort du président du Conseil rural, le Conseil ne donnant que son avis et l'autorité de tutelle, le sous-préfet, n'intervenant qu'*a posteriori* (loi 72-25, décrets 65-573 et 72-1288). Mais cette situation, consacrant la prééminence du président du Conseil rural a conduit à de nombreux abus et errements de la part de certains présidents qui ont, très arbitrairement, décidé de l'affectation et de la désaffectation de certaines terres. Pour remédier à ce type de situation, de nouveaux textes de 1980, c'est-à-dire antérieurs à l'extension de la réforme du DN au fleuve, confient dorénavant cette attribution à l'ensemble du Conseil rural et renforcent le pouvoir de l'administration en rendant les délibérations du Conseil en la matière exécutoires à la condition qu'elles soient approuvées (décret 86-445 du 10-4-1986) par l'autorité de tutelle, c'est-à-dire aujourd'hui par le préfet. Pourtant, il faut bien constater que jusqu'à ce jour les textes concernant l'ouverture de « dossier et registre fonciers » ne semblent avoir reçu dans la plupart des CR que des débuts de mise en application.

En matière de terre cultivée de façon traditionnelle, dans la moyenne et haute vallée, les descriptions du système foncier coutumier ont abondamment montré, notamment concernant les terres de Oualo, la complexité et la précision des règles fixant la hiérarchie des droits et obligations, leur enchevêtrement selon le statut social des personnes et familles qui y sont impliquées (VIDAL, 1935; ABDU SALAM KANE, 1935; BOUTILLIER et SS., 1962; O. KANE, 1973; ADAMS, 1977; WEIGEL, 1980; OMVS, 1980; SCHMITZ, 1985). On connaît à travers l'histoire de la vallée l'origine de ces formes d'appropriation dont les plus anciennes sont antérieures à l'avènement du royaume Foutanke au XVII^e siècle, donation de chefs locaux au XV^e et XVI^e siècles. Les donations des Saltigi au XVII^e siècle, puis les attributions « à titre précaire » des Almamys à partir de la fin du XVIII^e siècle, ont ensuite modelé le système foncier impliquant le versement de certains impôts et de tributs (assakal, ndioldi, tiotigoa, etc.) qui en sont la sanction. On sait aussi comment ce système fonctionne encore dans ses grandes lignes, en particulier en ce qui concerne l'attribution et la dévolution des parcelles, des formes de contrat de types très divers (fermage, métayage, prêt, etc.), tandis que certaines de ces caractéristiques, notamment le versement de diverses taxes, tendent à tomber en désuétude, en raison de l'évolution générale : monétarisation de l'économie, émigration, etc.

Il faut noter aussi comment le maintien dans ses grandes lignes du système foncier traditionnel est devenu un enjeu politique actuel : les membres des grandes familles propriétaires de droits fonciers importants continuent à les défendre avec une certaine âpreté, notamment en s'appuyant sur l'article 15 de la loi de 1964 : « Les personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du Domaine National à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les occuper et à les exploiter. » (8). Si certains ont pu penser que cet article reconnaissait la validité des droits d'appropriation traditionnelle, la lecture du texte en limite étroitement la portée dans le temps, puisque selon le texte, ce droit ne peut s'exercer que « personnellement » et ainsi que tout décès d'un ayant droit y met fin. Ce texte même libéralement interprété prévoit donc

l'abolition de ces droits en une ou au maximum deux générations : or il date déjà de 1964.

Par contre, en aménagement irrigué, les pratiques foncières se sont créées pour ainsi dire *ex nihilo*, dans la mesure où la population de la vallée avait à faire face à des situations pour elle absolument inédites et nouvelles. A ce sujet, ne faut-il pas rappeler que le développement si spectaculaire de la culture irriguée au cours des dix dernières années s'est fait dans un contexte de sécheresse, contexte qui, probablement, a rendu possible ou en tout cas a grandement facilité les changements sociaux importants qui l'ont accompagné. En effet, en règle générale, les chefs traditionnels qui tiennent de l'appropriation de terres une partie de leur pouvoir et de leur revenu, se sont trouvés impuissants devant l'aspiration des populations à s'initier à la culture irriguée pour pallier au moins partiellement l'effondrement des productions vivrières, conséquence de l'absence de pluie et de crue. Les pratiques de la nouvelle technologie agricole tendaient à transgresser l'ordre foncier ancien mais les leaders traditionnels n'ont pu généralement s'y opposer.

PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS ET PROBLÈMES FONCIERS

Dans le domaine foncier, les aménagements irrigués ont créé des situations nouvelles à trois principaux niveaux : celui du statut foncier du périmètre, celui de l'organisation sociale de la production et de la gestion des périmètres, celui des règles d'attribution des parcelles, de leur taille et de leur statut.

Un premier inventaire des problèmes fonciers que peut soulever l'installation d'un périmètre irrigué ayant été fait dans l'étude socio-économique de l'OMVS, à une époque (1977-78) où les périmètres étaient encore peu nombreux et leur avenir incertain, il a paru souhaitable de refaire le point dans ce domaine. Ce que l'on peut avancer aujourd'hui c'est que, avec la multiplication des implantations de périmètres et la raréfaction des sites disponibles d'aménagement, notamment sur fondé, les conflits sociaux qui leur sont éventuellement liés ont eu tendance à augmenter en nombre et en intensité sans que les interventions des Communautés rurales ne semblent avoir pesé d'un grand poids pour aider à les résoudre.

Les principaux cas de figure qui se rencontrent et qui peuvent être des entraves à l'implantation ou à l'extension des aménagements hydro-agricoles sont les suivants :

1. Village souhaitant l'aménagement d'un périmètre (ou l'extension d'un périmètre existant) mais dont les habitants ne possèdent pas de droit d'appropriation sur des terres susceptibles d'être aménagées. Dans ce cas, le village peut s'adresser à un village voisin pour lui demander de lui « prêter » de la terre, la décision finale revenant aux propriétaires coutumiers de ce dernier village. Ce cas se rencontre fréquemment pour les groupements peul qui peuvent être pauvres en terres disponibles : exemple du groupement peul de Médina-Lobouguel lors de l'aménagement du périmètre de deuxième génération qui vient d'être mis en place à Ndombo-Thiago (9).

2. Village désirant l'aménagement d'un périmètre (ou l'extension d'un périmètre existant) mais la superficie reconnue comme susceptible d'être aménagée ne peut l'être en raison de refus de certains villageois de prêter ces terres au groupement qui a pris l'initiative de l'aménagement ; cas du village de Nguiguilogne où il existe des conflits de quartiers très aigus.

3. Village désirant l'aménagement d'un périmètre mais la portion de terre reconnue comme susceptible d'être aménagée fait l'objet de contestation d'appropriation par des habitants d'autres villages (cas du conflit Senoudébou-Gitta) (10).

4. Villages désirant l'aménagement d'un périmètre mais les propriétaires du terrain choisi n'acceptent de prêter leur terre qu'à condition d'obtenir des avantages abusifs (ou considérés comme abusifs) : octroi d'un certain nombre de parcelles, dispense du paiement des charges pour leurs parcelles, etc., exigences qui peuvent être acceptées ou refusées selon les circonstances et les rapports de force.

5. Conflits de différents types qui peuvent entraver ou gêner l'aménagement proposé :

- cas où le périmètre projeté se trouve sur un terrain de parcours d'animaux : l'aménagement résulte d'un accord entre agriculteurs et éleveurs pour définir de nouveaux terrains de parcours ;
- conflits entre villages et entreprises privées (CSS, SOCAS) ;
- conflits entre villages et SAED (cas des villages de Bakel et notamment de Goudiery) ;
- conflits entre villages et administration (Ndombo-Thiago) ;
- conflits entre personnalités à l'intérieur du village (cas de Diatar).

Le dernier exemple est instructif à plus d'un titre, mais il montre surtout comment le nouvel ordre économique basé sur la culture irriguée peut triompher de l'opposition même la plus tranchée venant de l'autorité traditionnelle (11).

Dans sa politique de rééquilibrage entre ses aménagements de grands et petits périmètres, la SAED propose l'installation d'un petit périmètre au village de Diatar (qui n'est pas très éloigné de Nianga). Le chef de village accepta l'offre avec l'idée de l'exploiter non avec tout le village, mais seulement avec ses dépendants qui représentent à peu près la moitié des habitants. Cette position fut évidemment jugée inacceptable à la fois par la SAED et par l'autre partie du village. Un groupe de jeunes appartenant à la faction du chef, espérant atténuer le conflit, acheta une motopompe mais malheureusement les berges du fleuve sur lesquelles ils souhaitaient installer un périmètre étaient contrôlées par la faction du village opposée au chef. Le conflit dégénéra en violence, des échauffourées firent des blessés et plusieurs villageois furent emprisonnés. La SAED essaya de jouer les bons offices et mit en place le périmètre pour que les villageois, dans leur ensemble, puissent constater les bénéfices qu'ils pouvaient en retirer, mais elle échoua dans sa médiation. Par contre, le préfet proposa que les coûts d'aménagement soient partagés en deux entre les groupes puis l'ingénieur de la SAED procéda à l'attribution aux paysans de 400 parcelles sur les 30 hectares aménagés. Mais le chef refusa cette procédure et le préfet fut obligé de diviser le périmètre en deux parties, une pour chaque faction, les parcelles étant distribuées par tirage au sort sur chacune des moitiés du périmètre. Mais avec tous ces incidents, une année de culture avait été perdue. Ensuite, l'ouverture à la culture fut encore retardée par le chef du village qui séquestra la motopompe comme moyen de revendiquer de nouveau l'ensemble du périmètre pour sa faction. Entre-temps, cependant les villageois avaient remarqué que le village voisin, Donaye, non seulement avait fait une bonne récolte sur leur premier périmètre de 18 ha, mais qu'il avait reçu une extension de son périmètre de 50 hectares. Finalement, les deux factions de Diatar se mirent d'accord, sans en rendre compte au chef de village, et commencèrent à cultiver le périmètre. Le chef ne put supporter d'être ainsi marginalisé ; une nuit, avec l'aide de sa proche famille, il vint sur le périmètre afin de le saccager en détruisant les principaux canaux d'amenée. A la suite de ce sabotage, il fut arrêté et jeté en prison pour une semaine puis il mourut deux mois plus tard ; les villageois suggèrent que ce fut d'humiliation. « La leçon de cette histoire est évidente : l'irrigation allait détruire l'autorité absolue du chef sur l'utilisation et l'attribution des terres aussi bien que son influence politique dans le village. Sa tentative de destruction de l'aménagement irrigué consécutive à ses efforts répétés pour contrôler le périmètre, a été une tentative désespérée pour arrêter l'inévitable. En fait, la sécheresse fut l'acteur principal dans le drame. La faction

conduite par le chef n'aurait jamais mis son autorité en question s'ils avaient eu d'autres moyens de cultiver les productions de subsistance, ou par culture pluviale ou sur décrue.» (12). Pour se résumer, il apparaît donc bien que les hiérarchies traditionnelles qui auraient tendance à s'opposer à tout type de développement susceptible de menacer leur pouvoir et leur statut socio-économique à la tête de leurs communautés, ne peuvent résister longtemps tant qu'il n'existe pas de solution alternative de survie pour ces communautés.

STATUT ET MODE D'ATTRIBUTION DES PARCELLES IRRIGUÉES

Les implantations de périmètres s'étant faites soit sous l'égide de la SAED, soit sur initiative des groupements villageois, il existe une très grande diversité dans le mode d'attribution, la taille et le statut des parcelles irriguées. En ce qui concerne le statut des parcelles au sein des grands périmètres, il est partiellement occulté par les problèmes d'organisation de la production au sein du groupement de producteur. L'étude socio-économique OMVS l'avait analysé (13). Par contre, en ce qui concerne les petits périmètres où la parcelle fait l'objet d'une attribution individuelle, il peut être intéressant de se poser la question de son statut actuel.

En effet, dans la mesure où la culture irriguée était une innovation absolue, comment la parcelle pouvait-elle s'intégrer au droit foncier « coutumier » tel qu'il est perçu et pratiqué *de facto* aujourd'hui. Au fur et à mesure que les campagnes agricoles ont passé, la culture irriguée s'est peu à peu imposée comme une nouvelle forme d'agriculture, se juxtaposant avec ses techniques et ses contraintes monétaires bien particulières (achat d'intrants) aux modes traditionnels de culture, waalo et jeeri. Aussi, les parcelles irriguées qui, au début, n'avaient pas de véritable statut foncier ou un statut foncier provisoire (dans les premières campagnes, les parcelles pouvaient même être redistribuées) ont peu à peu acquis une autonomie de statut qui vaudrait la peine d'être étudiée en détail. Tout au plus peut-on aujourd'hui discerner quelques tendances concernant l'évolution de ce statut. En effet, en principe, selon les règlements préconisés aussi bien par des Sociétés nationales de développement que par des mouvements de type coopératif ou des ONG, les attributaires de parcelles irriguées n'auraient qu'un droit d'usage personnel, c'est-à-dire non transférable, de leurs parcelles, sous le contrôle du groupement villageois et de la société de mise en valeur. En fait, il semble que des systèmes de transfert se soient peu à peu institués qui apportent un peu de souplesse à la rigidité que les autorités de tutelle avaient voulu imposer au début. C'est ainsi qu'en cas de décès d'un attributaire, il est généralement admis dans toutes les zones de la vallée que la parcelle revienne à sa veuve, temporairement, ou à un de ses fils héritiers de façon plus ou moins définitive; encore qu'il soit trop tôt pour que l'on sache si la parcelle irriguée sera assimilée à un autre type de terre dont la dévolution est exactement fixée dans le système traditionnel. Ainsi sera-t-elle assimilée aux parcelles de waalo où son statut sera-t-il différent? D'autres formes de transfert semblent aujourd'hui se répandre, plus ou moins inspirées du système foncier prévalant sur les terres de waalo; ainsi, en cas d'absence ou autre impossibilité de cultiver de la part de l'attributaire (maladie, migration, etc.), des formes de transferts semblent assez généralement pratiquées : prêt-location moyennant versement de l'assakal, métayage au 1/3 ou à la moitié (rempetien), les charges monétaires afférentes à la culture irriguée pouvant être à la charge de l'attributaire « officiel » (14).

De leur côté, les règles d'attribution des parcelles ont été très variables selon les périmètres, dans la mesure même où, lorsque le périmètre était construit sur initiative villageoise, la société d'intervention laissait généralement aux autorités villageoises le soin de procéder à ces attributions. Pourtant appliquée systématiquement,

quement par la SAED et reconnue comme opérationnelle dans la grande majorité des périmètres villageois, la règle de l'attribution sur une base égalitaire a été, de loin, la plus répandue (15).

Cette règle : une exploitation — une parcelle, était d'application plus aisée en milieu ouoloff ou haalpulaar où généralement l'unité « exploitation familiale » correspond plus ou moins au ménage qu'en milieu soninké où des formes collectives de travail coexistent avec des formes plus individualisées (16). Quoi qu'il en soit de ces variantes régionales, les règles consacrent en général un principe d'attribution très égalitaire, les familles des autorités traditionnelles (chefs de village, Jom Leydi, Imams, etc.) ne se voyaient attribuer qu'une parcelle (parfois deux dans certains périmètres pour les familles propriétaires des terres aménagées) tandis que les familles généralement dépourvues de droit d'appropriation dans le système traditionnel (descendants de captif, castés, etc.) recevaient aussi une parcelle, les parcelles étant de superficie égale. Les différentes catégories sociales, insérées selon le système social traditionnel dans une hiérarchie très inégalitaire, se sont ainsi retrouvées pour cultiver les périmètres irrigués côte à côte sur un pied d'inégalité, avec les mêmes droits et les mêmes obligations : phénomène assez nouveau dans le contexte historico-culturel du fleuve.

Dans un tel contexte, un rang social élevé, lié à l'appartenance à tel ou tel groupement familial, se traduisait sur le plan économique non seulement par l'existence de droits sur les terres, mais aussi, et peut-être surtout, par l'existence de familles de dépendants (captifs, affranchis, clients) ayant des obligations de travail (travail agricole, ramassage de bois, fabrication d'objets artisanaux, etc.). Évidemment, le contraste avec les conditions actuelles d'exploitation sur le périmètre irrigué est frappant : le revenu qui en est attendu est uniquement fonction du travail qui y est incorporé et même si des formes d'entraide peuvent révéler, par des exemples de non-réciprocité, quelques vestiges de l'ordre ancien, c'est le travail de l'exploitant et de son propre groupement familial qui est prépondérant.

Des enquêtes monographiques menées tant au pays haalpulaar qu'en pays soninké ont confirmé que la situation des anciens esclaves et affranchis comme celle des artisans et griots sur les périmètres villageois représentaient « une véritable inversion par rapport à leur situation foncière dans le waalo ». En effet, pour les catégories sociales les moins favorisées que nous venons de citer, la tenure de loin la plus répandue dans les cuvettes de waalo est le métayage. Tandis que c'est le faire-valoir direct (17) qui prédomine sur le périmètre villageois qui devient ainsi un véritable « lieu d'émancipation » ; encore que cette évolution observable au début des années quatre-vingt soit aujourd'hui remise en question par différentes pratiques, comme l'octroi de crédits ruraux à des notables.

Comme en corollaire avec ces tendances vers un nivellement des statuts sociaux, on peut assister à l'émergence de nouveaux rôles et de nouvelles structures. C'est ainsi que la gestion des périmètres qui implique l'élection de bureaux et de présidents, la nomination de gestionnaires, comptables, ayguadiers, etc., tend à faire apparaître de nouveaux « leaders » au niveau du village ou de la sous-région. C'est ainsi que, dans certains cas, le président du groupement villageois correspondant au périmètre peut appartenir aux familles des leaders traditionnels (chef de village, chef de terre, etc.) mais dans d'autres, et il semble que ce soit les plus nombreux, le président est choisi par ses co-villageois sur ses qualités propres (honnêteté, autorité, dynamisme, etc.) et non d'après sa naissance. A d'autres niveaux, de fortes personnalités peuvent créer de nouvelles structures associatives cherchant ainsi à jouer un rôle de promoteur dans le développement économique de leur sous-région, par exemple : foyers de jeunes à Ronck, Fédération des paysans soninké, etc.

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE FONCIÈRE

La construction des barrages de Diana et de Manantali modifie radicalement les conditions de la production dans la vallée; aussi, au cours de ces dernières années, voit-on apparaître à côté des exploitations paysannes, qui traditionnellement exploitent les terres de la vallée, de nouveaux intervenants. Ceux-ci souhaitent s'installer dans la région pour y bénéficier du nouveau contexte économique, cherchant à se faire attribuer des terres irrigables. Selon la loi sur le Domaine National, c'est seulement depuis que les Communautés Rurales sont en place, c'est-à-dire depuis 1980-81, qu'elles se sont trouvées légalement habilitées à procéder à des concessions de terres. Effectivement, à partir de 1982-83, les deux communautés rurales du delta, Ross-Bethio et M'Bane, dont les terrains sont bordés par le lac de Guiers, ont vu affluer un grand nombre de demandes de terre, en raison des possibilités nouvelles d'irrigation induites par l'achèvement du barrage de Diama; presque toute la terre cultivable s'est trouvée ainsi plus ou moins attribuée à des personnes dont beaucoup étaient des étrangers à la région, des paysans mais aussi des non-paysans. Plus en aval, à partir du Fouta Toro, la pression foncière ne s'est pas fait sentir tout de suite, probablement en raison de la forte densité de population et de la rigueur, bien connue à l'extérieur de la région, du système foncier coutumier. Mais la situation change rapidement avec les perspectives de double culture qu'ouvrira l'achèvement du barrage de Manantali: au cours des années 1983-84, il n'y a guère de Communauté Rurale et de station SAED qui n'aient été approchées par des personnes qui souhaitent se faire attribuer, dans les années à venir, de la terre irrigable. Parmi ces dernières, il faut souligner la présence de marabouts originaires de la région géographiquement très proche de Louga qui a été particulièrement éprouvée par la sécheresse des quinze dernières années. Certains d'entre eux et leur talibe espèrent probablement pouvoir s'installer près du fleuve dans un avenir plus ou moins proche.

A moyen et long terme, l'enjeu foncier global, c'est-à-dire la répartition des meilleures terres (du point de vue de la fertilité, des facilités d'accès et des possibilités d'aménagement) entre les différents intervenants et les divers types d'exploitation, représente une donnée fondamentale pour la détermination des formes d'aménagement et l'avenir du développement de la vallée. *A priori*, les trois principaux types d'exploitation sont:

- l'agriculture paysanne;
- les petits et moyens périmètres privés;
- les agro-business.

Mais comment va s'établir un équilibre entre les divers intervenants, population autochtone et groupements d'immigrés, exploitations familiales et exploitations collectives (groupements de jeunes, foyers d'émigrés de retour, groupements assistés par des ONG, etc.), agriculture paysanne, périmètres privés et agro-business.

Au sein même des populations locales, le poids politique et économique des différentes fractions composant ces populations, jouera-t-il en faveur de l'une ou l'autre de ces fractions? La juxtaposition de ces différents types d'exploitation utilisant des combinaisons de facteurs de production très différentes (capital, main-d'œuvre, technologie) ne risque-t-elle pas d'entraîner des phénomènes de concentration d'appropriations foncières avec, comme conséquences possibles, des formes de prolétarianisation de certaines catégories de la population?

De nombreuses déclarations l'attestent, émanant aussi bien des pouvoirs publics nationaux que de l'OMVS, l'aménagement hydro-agricole de la vallée du

Sénégal concerne, de façon prioritaire, les populations locales si lourdement touchées depuis le début des années soixante-dix par les longues séries d'années de sécheresse. Sécurisation de la production de subsistance, élévation du niveau de vie sont les objectifs impératifs de cette politique. Ainsi, sont concernés les 550 000 habitants des zones rurales des quatre départements de Dagana, Podor, Matam, Bakel, mais aussi les quelques dizaines de milliers d'habitants urbanisés de ces départements, ayant conservé des activités agricoles au pourtour des villes.

Ce « principe d'accès généralisé à la culture irriguée au bénéfice des populations de la vallée » représente une superficie à aménager variable selon les superficies que l'on décide d'attribuer par actif et par exploitation. L'OMVS estime par exemple qu'un premier palier de 0,25 ha par actif permettrait de substituer un « revenu irrigué » au « revenu traditionnel » et permettrait de lever de fait la contrainte de la crue artificielle. Dans le rapport SAED, préparé pour le Conseil interministériel du 19 juillet 1984 consacré aux perspectives et stratégie de développement de l'après-barrages, « les normes admettent qu'une superficie de 0,75 hectare par actif est compatible avec la pratique de la culture irriguée intensive avec mécanisation d'appoint ». De son côté, le Schéma directeur d'aménagement de la vallée (GERSAR) prévoit des exploitations à deux actifs couvrant 0,75 hectare.

Quoi qu'il en soit du chiffre retenu pour la superficie moyenne à cultiver par actif ou par exploitation (18), on peut constater que l'accès de toute la population locale rurale à la culture irriguée nécessite une première génération d'aménagements portant sur une superficie comprise entre 60 000 et 100 000 hectares (19).

La pratique retenue pour la mise en place de cette première génération d'aménagements, est l'attribution, à tous les exploitants, d'une parcelle de relativement petite dimension par actif. Mais cette pratique mérite certainement d'être mise en question lors de la mise en place d'une deuxième génération de périmètres. En effet, l'attribution de petites parcelles de taille égale se justifie dans la première phase d'introduction de la culture irriguée qui est à la fois une phase à objectif pédagogique et une phase d'accès à l'autosubsistance. D'une part, il s'agissait de vulgariser auprès de la totalité des habitants ruraux du bassin la nouvelle technologie de la culture irriguée; d'autre part, il fallait que la production de ces terres nouvellement aménagées se substitue aux productions déficientes des cultures traditionnelles de Waalo et Jecri.

Cependant, une fois dépassée cette première phase, les problèmes de l'extension de la culture irriguée en production paysanne se posent en termes radicalement différents; l'augmentation de la production, qui seule permet de dégager des surplus commercialisables — un des objectifs majeurs pour rentabiliser les aménagements —, est subordonnée à deux facteurs: élévation de la productivité et augmentation des superficies.

Le premier des facteurs, élévation de la productivité, correspond à une maîtrise plus grande des technologies de la culture irriguée: aménagement amélioré pour une meilleure maîtrise de l'eau, fiabilité plus grande des groupes motopompes, meilleure utilisation des engrais et pesticides, et le second des facteurs — augmentation des superficies — dépend essentiellement de la structure des exploitations (main-d'œuvre disponible) mais aussi de la disponibilité en moyens de production, c'est-à-dire en capital: cheptel pour culture attelée et fumure, mécanisation, etc. Du point de vue du développement économique, il serait aberrant que la superficie des terres attribuées représente un goulot d'étranglement pour une augmentation de la production. Pourquoi ne pas imaginer des exploitations paysannes de 5, 10, voire 20 ou 50 ha? Or une distribution de type égalitaire des terres oblige l'organisme attributaire (Société de développement/et ou Communauté rurale) à aligner la superficie de la terre attribuée sur une exploitation de taille modeste qui est peut être représentative du plus grand nombre des exploitations mais ignore celles qui peuvent faire preuve

de capacité ou de dynamisme particuliers. Il est donc probable qu'à cette politique de distribution sur un mode égalitaire des terres irriguées, va se substituer une politique plus réaliste et plus dynamique tenant compte de la structure économique réelle des exploitations, des capacités et des ambitions de leurs dirigeants. Enfin, ne faut-il pas prévoir en même temps que des formes souples de transfert de parcelles de type, location, métayage, etc., soient admises et légalisées afin d'adapter l'évolution économique et démographique des exploitations individuelles aux conditions nouvelles créées par le développement de la culture irriguée dans la vallée.

Enfin, peut-être est-ce ici le lieu de traiter la question complexe et délicate du problème des anciens droits fonciers sur les terres de waalo. De multiples études ont montré comment, notamment dans la partie du bassin habitée par les Haalpulaar, une grande partie du pouvoir détenu par ce qu'il faut bien appeler une « aristocratie » était fondé sur l'appropriation de multiples droits fonciers. Certes une partie de ces droits, dont beaucoup consistaient dans le système traditionnel en versements en nature (corbeilles de mil, bétail, etc.), est tombée en désuétude en raison de la sécheresse et de l'évolution sociale globale : cependant, dans l'ensemble, la classe supérieure gardait jusqu'à ces derniers temps, grâce à ces droits sur les terres un statut privilégié. Comme l'a formulé monsieur C. H. KANE, ministre du Plan et de la Coopération en 1985 : « La société villageoise sédentaire s'est donc organisée autour des statuts sociaux qui découlent de l'appropriation des terres inondables du "Oualo" et, souvent, les castes nobles ou les familles dominantes sont celles des nobles "maîtres de la terre". Un lien très fort et très réel existe donc entre l'organisation de la société traditionnelle et l'exploitation des terres inondables, lien qu'on soupçonne dans certains cas de se maintenir en culture irriguée (versement de redevances). Cette donnée doit être prise en considération avant de décider de la suppression (éventuelle) définitive des crues. Les bouleversements sociologiques qui en résulteraient (sans parler des incidences sur la production agricole de décrue, évoquées dans ce qui suit) réclameraient des mesures compensatoires difficiles à concevoir et longues à réaliser. En effet, il n'est pas certain que la culture irriguée offre une compensation intégrale vis-à-vis de ces problèmes sociologiques, car elle donne lieu à des structures associatives très éloignées de la société traditionnelle. » (20).

A terme, l'arrêt de la modulation des crues fait perdre toute valeur à celles des terres de waalo qui ne seront pas aménagées en périmètres irrigués. Par contre, les terres de ces périmètres seront partagées en parcelles et distribuées selon les principes retenus par les responsables de l'aménagement, sans tenir compte des droits de leurs anciens propriétaires, les intérêts des titulaires de droits fonciers lésés par l'aménagement semblant totalement écartés par la loi sur le Domaine national. Toute décision sur ce sujet est par nature même politique, mais un principe d'équité peut aussi être envisagé par ceux qui défendraient les droits des anciens « propriétaires ». Après tout, si, par l'aménagement hydro-agricole du bassin du Sénégal, on introduit une révolution dans la technologie de l'agriculture, celle-ci implique-t-elle aussi plus ou moins tacitement (ou hypocritement ?) une réforme agraire et peut-être même une révolution sociale ?

S'il est question d'apurement de droits fonciers, mais il faut souligner que la loi sur le DN ne mentionne pas cette éventualité, alors ne serait-il pas juste et/ou réaliste de prévoir sous cette rubrique une autre réserve foncière où les anciens possesseurs de droits importants recevraient en guise d'indemnité une parcelle de terre irriguée dont la dimension tiendrait compte, avec un coefficient très largement réducteur, des superficies de leurs « propriétés », dans le système traditionnel. Naturellement, on ne peut sous-estimer les difficultés et les possibilités de contestations et de conflits qu'une telle procédure risquerait d'ouvrir.

Enfin, on peut également noter que l'attribution de parcelles irriguées aux

paysans-chefs de ménage exclut, dans son principe même, les femmes dont les responsabilités dans la nouvelle agriculture se trouvent ainsi totalement éliminées : cette situation est d'autant plus paradoxale que plusieurs études récentes (21) ont montré le rôle déterminant qu'elles avaient très rapidement pris dans les nouvelles techniques de production (repiquage, récolte); d'autre part, il faut rappeler que, dans certains cas, le « droit musulman sénégalais » reconnaît aux femmes la possibilité d'hériter de terres. Comme pour les autres exploitants, n'est-ce pas au Conseil rural de reconnaître si, parmi les femmes de la CR, certaines peuvent prétendre être des ayants droit ?

Sous l'appellation de « périmètres privés », on peut aussi bien classer, comme on l'a rencontré déjà dans le delta, des périmètres créés par des associations (associations de jeunes, associations d'anciens immigrés, etc.) que des périmètres créés par des particuliers. Par rapport à la logique des systèmes paysans de production, les périmètres irrigués privés correspondent à une logique nouvelle et représentent un bouleversement, une véritable mutation qualitative importante dans le domaine économique et social. En effet, en dehors des aménagements relevant de l'agro-business (CSS, SOCAS, SNTI), c'est la première fois, dans la vallée, que sont investies, dans l'agriculture, des sommes importantes provenant de revenus d'autres activités et secteurs que l'agriculture (22). Cette effervescence récente d'initiatives privées semble d'ailleurs s'inscrire dans les orientations nouvelles décidées par les pouvoirs publics en matière de politique agricole. Celle-ci présentée au Conseil interministériel du 26 mars 1984 sous l'appellation de « Nouvelle politique agricole », semble, en partie au moins, se fonder sur ce type d'entreprise pour optimiser les objectifs de production agricole, optimisation nécessaire pour une meilleure rentabilité des investissements considérables consentis pour l'aménagement de la vallée du Sénégal.

Comme l'a montré une enquête de l'ENDA, ces entrepreneurs d'un nouveau type ne sont généralement pas des paysans attirés par des modes modernes de production, mais plutôt des « personnes bénéficiant de positions sociales et/ou économiques relativement bonnes » (et même parfois privilégiées) à partir desquelles ils ont la possibilité de se « lancer » dans l'agriculture irriguée, d'y investir de l'argent et de « s'y investir » eux-mêmes, humainement et socialement. Cette enquête montre que ce sont pour la plupart des marabouts, des anciens émigrés, des commerçants ou des fonctionnaires (23).

Les problèmes posés par l'implantation des périmètres privés sont particulièrement délicats et complexes, même dans les régions peu peuplées comme le delta, mais à plus forte raison dans la moyenne et la haute vallée où les densités de population sont beaucoup plus fortes et pour lesquelles les taux de croissance démographique sont très élevés (de l'ordre de 2,8 % soit un doublement de la population en 25 ans), la mise en place de périmètres privés peut, tôt ou tard, gêner l'attribution de terres irriguées aux populations locales, ou, tout au moins, l'extension des superficies irriguées cultivées par elles. Les 240 000 hectares du bassin, irrigables sur la rive sénégalaise, ne sont pas extensibles et les différentes projections de besoins en terre pour les quarante prochaines années, jusqu'en 2025 (24), montrent bien que la plus grande prudence s'impose dans l'allocation de terres aux nonautochtones, au moins dans une grande partie de la vallée; comme on l'a déjà signalé, les conflits larvaires existant dans le delta aux abords de la CSS sont là aussi pour le rappeler.

LES PERSPECTIVES DE L'« APRÈS-BARRAGES »

La loi sur le Domaine national qui conduit *de jure* à une nationalisation des terres en zone rurale, constitue un cadre qui autorise une gamme assez variée de formes d'attribution et d'exploitation (25). Des procédures, soit de droit

commun, soit d'exception, ouvrent des possibilités aussi bien au développement d'une agriculture paysanne, qu'à celui d'une agriculture de type capitaliste, périmètres privés et/ou agro-business, et à l'interventionnisme de l'État, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une Société nationale d'intervention.

En ce qui concerne l'aménagement de la vallée, très vite s'est posé un problème : les terres sur lesquelles vont s'implanter les aménagements hydro-agricoles sont-elles au terme de la classification établie par la loi sur le DN en zones de terroirs ou en zones pionnières ? L'enjeu était important dans la mesure où, comme on l'a déjà souligné, cette classification implique l'attribution et la gestion de ces terres.

1. En cas de zones de terroirs, elles sont gérées sous l'autorité de l'État (MDR) par le Conseil rural et par le président du-dit Conseil qui sont les émanations élues de la Communauté Rurale.

2. En cas de zones pionnières, « les terres sont mises en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement. A cet effet, des portions de ces zones sont affectées par décret, soit à des Communautés Rurales existantes ou nouvelles, soit à des associations, coopératives, ou tout autre organisme créé sur l'initiative du gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle ». En fait, les terres en zones pionnières, comme le montre le précédent du delta, ont toutes les chances d'échapper à la gestion des Communautés Rurales. D'où l'enjeu politique et économique considérable que représente à l'avenir le classement des terres.

De fait, quel était au début des années quatre-vingt, du point de vue de la loi sur le DN, le statut des terres de la vallée ? Dans le delta, plus de 3/4 des terres ont été érigées en zones pionnières et confiées à la gestion de la SAED. A l'opposé, sur l'ensemble de la moyenne et haute vallée de Dagana jusqu'à la Falémé toutes les terres sont, sans exception, classées dans les zones de terroirs. En effet, la loi de 1979 (79-29) étendant la zone d'action de la SAED sur l'ensemble de la rive gauche, reprend quasiment les mêmes termes que la loi de 1965 qui la créait. Mais contrairement à cette dernière, aucun décret se référant à la loi sur le Domaine National n'est venu conférer le statut de zones pionnières aux terres de cette extension, ni, de ce fait, les affecter à la SAED. C'est donc dire que les attributions des CR créés un an plus tard, en 1980, dans la région devaient s'articuler avec les prérogatives de la SAED dans le souci d'assurer sa cohérence au développement régional.

Dans la perspective de l'après-barrages, les problèmes de gestion des terres se posaient à différents niveaux. En particulier, fallait-il conserver la distinction entre les deux types de zone, pionnière ou terroir ? Cette question souleva une longue controverse dans les milieux politiques sénégalais.

En fait, une relecture attentive de la loi sur le Domaine national révèle les ambiguïtés que l'on retrouve aussi bien dans la « lettre » que dans « l'esprit » de la loi. Selon la « lettre », les terres de la moyenne vallée et de la haute vallée sont bien telles que la loi les a définies : « terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture et l'élevage ». Mais en cas de zones pionnières « les terres sont mises en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement ... ».

Selon l'esprit de la loi, les terres de la vallée ayant vocation d'appartenir aux zones de terroir, acquerraient-elles la vocation de devenir zones pionnières dans la mesure où elles feraient l'objet d'un « programme d'aménagement » ?

Du point de vue foncier, l'alternative était simple : soit les périmètres sont considérés comme situés sur les zones de terroir, c'est sous l'égide des Communautés Rurales par l'intermédiaire du Conseil rural et de son président que sont déterminés les ayants droit et que se font les affectations de parcelles irriguées et, éventuellement, les désaffectations. Mais dans la mesure où, comme on l'a souligné, les communautés rurales ont très insuffisamment jusqu'à maintenant, rempli leur rôle dans ce domaine, cela nécessite probablement des

aménagements dans l'organisation et le fonctionnement des Communautés Rurales : notamment le recrutement et la formation de personnel, soit au niveau des CR elles-mêmes, soit sous forme d'équipes volantes au sein de l'arrondissement sous le contrôle du sous-préfet ? En effet, il ne faut pas se cacher que la constitution de ces « dossiers et registres fonciers » et leur mise à jour permanente, représente une tâche ardue, longue et difficile, sans compter qu'elle implique de mettre sur pied des structures de recours contentieux : ces structures sont prévues par les textes (Titre II de la loi de 1972), mais sont-elles opérationnelles à ce jour ?

La seconde solution consistait à classer les terres à aménager en zones pionnières : cela signifiait un transfert de la responsabilité de la gestion des terres à la personne morale (organisme du développement, coopérative, etc.) que les pouvoirs publics auraient choisie pour exercer cette gestion. Les implications politiques d'un tel choix sont évidentes, puisqu'elles consistaient à dessaisir les Communautés Rurales, les conseils ruraux et leurs présidents de la fonction de gestion des terres qui est une des plus importantes de leurs fonctions, fonctions dont les dimensions sont à la fois économiques, sociales et politiques. Comme l'a dit un président de Conseil rural à un expert enquêtant sur ces problèmes : « au Fouta, il y a la loi sur le Domaine National, mais il y a aussi les faits » (26).

Compte tenu du fait que dans les toutes dernières années, les problèmes fonciers ont pris une acuité particulière surtout dans le contexte d'après-barrages, l'opinion publique dans la vallée aurait-elle compris le classement d'importantes superficies en zones pionnières, qui pouvait être interprété comme une première étape dans la spoliation de terres auxquelles ces populations ont légitimement droit en priorité. Comme des rumeurs circulaient à ce sujet dans la vallée, un leader traditionnel de la région de la Falémé a déclaré à un expert économiste de l'USAID « cela conduirait à une révolution » (27). Même si l'on fait la part de l'exagération dans une déclaration de ce type, elle peut cependant refléter un état d'esprit dont il importait probablement de tenir compte. Pour les partisans du classement des terres à aménager en zones pionnières, il semble que deux arguments prévalaient, l'un d'ordre technique et l'autre d'ordre socio-politique.

D'un point de vue technique, en effet, il est hors de doute que la SAED a, depuis sa création, accumulé un capital considérable de connaissances et d'expériences en matière d'aménagement irrigué dans la vallée du Sénégal : on peut même ajouter que son rôle a souvent dépassé le plan technique puisque ses interventions ont souvent pris des dimensions humaines et sociales, parfois avec succès comme dans le cas de règlements de conflits fonciers, parfois avec des échecs ou des semi-échecs comme dans la région de Bakel. De par son expérience, la SAED avait donc vocation de mettre en place et de superviser l'aménagement de la tranche de périmètres à aménager à partir des années 1986-87. Effectivement, le « désengagement » de la SAED impliquait un glissement de ses différentes fonctions : promotion d'aménagement, conseil, assistance à la gestion, etc. D'ailleurs, la deuxième lettre de mission (28) qui explicite les modalités du désengagement pouvait être interprétée dans ce sens.

D'un point de vue socio-politique, le classement des terres à aménager en zones pionnières impliquait probablement aussi, sans souvent qu'on veuille l'expliquer, une certaine méfiance envers la gestion éventuelle des Conseils ruraux et de leurs présidents. Les arguments peuvent se résumer ainsi : ces derniers sont composés de personnalités qui sont susceptibles d'être influencées ou de subir des pressions, qui toutes, auraient comme résultat d'amorcer un certain accaparement des terres, nuisible à l'intérêt de la population dans son ensemble et peut-être plus particulièrement dans son sein à certaines catégories à statut plus fragile. En effet, malgré les précautions prises par la loi (par exemple, interdiction à plusieurs membres de la même famille d'appartenir au même Conseil rural) on pouvait craindre que les élus locaux ne soient en fait que l'émanation des autorités traditionnelles et qu'à ce titre, leur gestion ne risque de favoriser ceux qui appartiennent à la même catégorie sociale qu'eux et à leur clientèle. De ce

point de vue de l'attribution des terres et du respect de toutes les clauses qui peuvent y être attachées (obligation de mise en valeur, discipline de maintenance, etc.) les techniciens d'une société de développement seraient garants d'une plus grande équité et d'une plus grande objectivité que les membres du Conseil rural qui sont forcément insérés dans des réseaux de parenté, d'alliance et parfois de dépendance.

De même les élus locaux seraient-ils plus facilement accessibles aux pressions exercées par des intérêts privés voulant se faire accorder des concessions de terres que les techniciens d'une société de développement ? Evidemment, un tel point de vue est contradictoire avec les souhaits et les consignes de responsabilisation des populations qui ont été prônés par ailleurs. D'autre part, le mode de nomination des Conseillers ruraux qui implique une élection où se retrouvent côte à côte des personnes appartenant à des partis politiques différents, à des familles ou à des clans différents, peut sembler une garantie suffisante pour un exercice équitable des fonctions pour lesquelles ces conseillers sont élus.

Le débat entre partisans de chacune des solutions s'est poursuivi activement, notamment au sein du Comité national de planification, de coordination et de suivi du développement de la vallée du fleuve Sénégal et de la « Cellule après-barrages » (29) pour aboutir au décret 87-720 du 4 juin 1987 « portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs ». En fait, ce décret représente une véritable « mutation domaniale » entérinant une décision du Conseil ministériel du 24 juillet 1986 sur l'après-barrages à propos de « la gestion par les Communautés Rurales de l'ensemble des terres irrigables ». De ce texte, « il ressort clairement que la répartition des terres, l'affectation, la désaffectation, la réaffectation, bref la distribution des terres de l'après-barrages est du ressort des organes des Communautés Rurales, seules compétentes en cette matière ».

Les systèmes « traditionnels » de tenure foncière reconnaissent généralement une série de droits qui, en quelque sorte, s'emboîtent les uns dans les autres : par exemple, le cultivateur d'une parcelle de waalo peut posséder à titre personnel, un droit d'usage sur cette parcelle, mais ce droit d'usage, il le détient en tant que membre d'un lignage propriétaire collectif d'un ensemble de droits sur les parcelles de waalo, à charge éventuellement, pour les membres de ce lignage de payer différents droits et taxes à un chef de terre, Jom Leydi, dont la famille a un droit éminent sur une certaine superficie de terre, aucun de ces droits n'étant aliénable. Du système traditionnel, la loi sur le Domaine national conserve une certaine inaliénabilité de la terre, la détention à titre personnel du droit d'usage, ainsi que la possibilité pour le titulaire du droit d'usage, de la transmettre à ses héritiers au moment de sa mort. Par contre, la nouvelle loi choisit d'oublier ou de laisser de côté les droits fonciers correspondant à certaines caractéristiques des sociétés traditionnelles tels que les droits des « maîtres de terre » et toute la gamme de taxes et impôts liée à la hiérarchie sociale et à l'appropriation des terres. De même, le législateur moderne ne semble retenir aucune forme de tenure précaire de type location, fermage ou métayage, qui sont cependant très répandus dans le système traditionnel, comme le rempétien, fermage à la moitié, du droit foncier des Haalpulaar.

Par contre, la loi institue une tenure foncière présentant certains caractères de sécurité et de stabilité au moins relatives. En effet, un des enseignements les moins ambigus des premières expériences de culture irriguée en milieu villageois (30) concerne la sécurité et la stabilité de la tenure. Notamment les systèmes expérimentés sur certains périmètres du Delta et basés sur une rotation annuelle des parcelles, se sont révélés désastreux, même si ces systèmes pouvaient se justifier puisqu'ils garantissaient périodiquement aux exploitants l'accès aux terres de bonne qualité et bien situées par rapport à l'accès à l'eau.

La sécurité de la tenure est un facteur essentiel pour assurer une bonne maintenance et une fertilité élevée : l'exploitant va plus facilement investir ses efforts pour un bon entretien de sa parcelle (canaux d'amenée, diguette, planage,

etc.) et des fonds pour améliorer la fertilité par des apports d'engrais s'il est certain de conserver la même parcelle; encore sera-t-il plus encouragé dans ses apports pour améliorer sa parcelle s'il sait qu'il pourra la transmettre à son (ou ses) héritier(s).

Surtout dans ces sociétés au long passé agraire, le capital foncier est d'une grande importance. L'inaliénabilité de la terre, leur gestion commune au sein de la famille étendue et du lignage (exemple du *jowre* des Haalpular), font du statut des terres et des règles de leur transmission de génération en génération des domaines d'intérêt majeur. L'institution d'un statut juridique pour les terres irriguées est donc un problème de la plus grande importance : mais est-il possible de concilier certaines des spécificités du système coutumier lié aux traditions les plus profondément ancrées dans l'histoire de ces groupements sociaux, avec les exigences d'une agriculture modernisée et dynamique et la législation de 1964?

Cependant, la loi sur le Domaine national, semble exclure définitivement pour les zones rurales, toutes formes de « propriété » qui sont plus ou moins dérivées du Droit romain et qui sont répandues dans toute l'Europe occidentale, aux États-Unis et qui sont la règle dans les zones urbaines du Sénégal. Par cette exclusion, la loi gêne considérablement le développement du crédit basé sur la « garantie réelle », par excellence, que constitue la terre. Or, toute l'histoire de la modernisation de l'agriculture en Europe et en Amérique repose sur le développement du crédit agricole par l'intermédiaire du système hypothécaire.

En fait, cette loi de 1964 sur le Domaine national est fortement marquée par l'époque à laquelle elle a été promulguée : c'était en pleine période de « socialisme africain », et le mode de développement préconisé plus ou moins inspiré par le collectivisme marxiste et les doctrines d'un christianisme progressiste, envisageait la création d'entreprises de type ferme d'état, coopérative de production, société nationale et régionale d'aménagement. A partir des années 1984-85, au contraire, dans le cadre de la Nouvelle Politique Agricole, ce sont de nouvelles consignes en matière de politique économique qui sont à l'ordre du jour, plus ou moins sous l'influence de la Banque mondiale et du FMI de sorte que la loi de 1964 semble se trouver maintenant en porte-à-faux avec le nouveau slogan gouvernemental : « moins d'État »!

Pourtant aujourd'hui, le bassin du fleuve Sénégal traverse une phase transitoire très difficile : le développement de l'agriculture irriguée qui s'était réalisé avec un rythme assez rapide au cours de la première décennie semble marquer le pas, parce que confronté à de multiples problèmes dont le foncier n'est que l'un parmi beaucoup d'autres : coûts de plus en plus élevés des aménagements et de leur maintenance, proportion élevée de terres aménagées et non mises en culture, proportion trop faible de terres passant à la culture multiple, insuffisances dans la gestion des périmètres (accès aux intrants, crédit, etc.). Dans les années de climatologie normale retrouvée, comme 1988-89, la concurrence entre cultures traditionnelles et culture irriguée vient encore rendre plus complexes les schémas d'évolution, notamment lorsque, sur le plan foncier, le vieux droit coutumier reprend une partie de sa prééminence. Sans compter que les très dramatiques conflits mauritano-sénégalais de l'année dernière trouvent certaines de leurs racines dans les problèmes fonciers que connaît la rive mauritanienne. Les retards dans la mise en place des Communautés Rurales et des institutions qui leur sont attachées, les ambivalences et la politisation qu'entourent la loi sur le Domaine national et les décrets d'application qui lui sont liés, les dangers d'attributions anarchiques de terres et des phénomènes d'accaparement qui pourraient s'ensuivre sont, avec la multiplication des conflits fonciers autour des nouveaux aménagements, autant de signes que l'avenir de la vallée s'ouvre sous d'assez sombres perspectives.

Notes

- (1) Les travaux du barrage de Diama se sont terminés à la mi-1986 et ceux du barrage de Manantali en 1988, l'ensemble étant opérationnel en 1990. J. Y. JAMIN, 1986.
- (2) J. SCHMITZ, 1985.
- (3) MISOES, 1962.
- (4) OMVS-CEPC, 1985.
- (5) Conseil interministériel sur les perspectives et stratégies de développement de l'après-barrages. Exposé de monsieur C. H. Kane, ministre du Plan et de la Coopération — Novembre 1984.
- (6) Société pour l'aménagement et l'exploitation des terres du delta et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé.
- (7) MDR : ministère du Développement Rural.
- (8) SECK, 1985, p. 42.
- (9) SECK, 1985; BLOCH; ENDA, 1985.
- (10) P. BLOCH, 1985.
- (11) P. BLOCH, 1985.
- (12) P. BLOCH, 1985.
- (13) OMVS, 1980.
- (14) Les enquêtes dans ce domaine sont d'ailleurs assez difficiles, dans la mesure où la plupart de ces transactions se font de façon occulte, en raison de l'attitude très négative de la part des sociétés de développement qui avaient tendance à les considérer comme illégales, encore qu'aucune procédure ne semble avoir jamais été menée pour interdire ce type de pratique.
- (15) De nombreuses exceptions à cette règle, ont pu être néanmoins observées dans différentes sous-zones. Aéré-Lao-Pété, certains secteurs de l'île à Morphil, etc.
- (16) WEIGEL, 1982.
- (17) SCHMITZ, 1980; WEIGEL, 1982.
- (18) Ce chiffre tient évidemment compte des technologies retenues à titre d'hypothèse : culture manuelle, culture attelée, petite mécanisation, etc.
- (19) Il faut rappeler qu'en début 1986 environ 35 000 exploitants disposent d'une parcelle en culture irriguée d'une superficie moyenne d'environ 0,40, ce qui représente environ 14 000 hectares.
- (20) Conseil interministériel p. 36, 1984.
- (21) Cf. M. FIELOUX : développement, émigration masculine et travail féminin : le cas des femmes Toucouleur de la région du Damga. *In* : Femmes et Politiques alimentaires. ORSTOM-CIE Paris, 1985.
- (22) Les premiers PIP dans le bassin du fleuve sont apparus sur la rive mauritanienne, région de M'Pourrié-Rosso dans les années soixante-quinze.
- (23) ENGELHARD (P.) et BEN ABDALLAH, 1986.
- (24) Conseil interministériel 1985.
- (25) Cependant, elle semble exclure définitivement les formes de « propriété » plus ou moins dérivées du Droit romain qui sont répandues, par exemple, dans toutes les zones rurales d'Europe occidentale, des États-Unis et qui sont la règle dans les zones urbaines du Sénégal.

- (26) MATHIEU, 1983.
 (27) P. BLOCH, 1985.
 (28) SAED, décembre 1984.
 (29) BOUTILLIER, 1986.
 (30) SYLLA (C. I.), 1989.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAMS, ADRIAN, 1977. — *Le long voyage des gens du fleuve*. Paris : Maspéro.
 ADAMS, ADRIAN, 1985. — *La terre et les gens du Fleuve*. Paris l'Harmattan.
 BLOCH, PETER, 1985. — *Land Tenure issues in River Basin Development*. Land Tenure Center, University of Wisconsin.
 BOUTILLIER (J. L.), CANTRELLE (P.), N'DOYE (Th.), et al. (MISOES), 1962. — *La moyenne vallée du Sénégal : Étude socio-économique*. Paris, PUF.
 BOUTILLIER (J. L.), 1986. — *Pour une problématique foncière de l'après-barrage*, PNUD Dakar, 55 p. multigr.
 BOUTILLIER (J. L.) et SCHMITZ (J.), 1987. — Gestion traditionnelle des terres (systèmes de décrues/système pluvial) et transition vers l'irrigation. Le cas de la vallée du Sénégal. *Cah. Sci. Hum.* 23 (3-4) : 533-554.
 ENGELHARD (P.) et BEN ABDALLAH (T.), 1986. — *Enjeux de l'après-barrage*. ENDA et ministère de la Coopération.
 ENDA, 1984. — *Optimisation des investissements impliqués par les barrages de Diama et Manantali*. Octobre 1984, Dakar.
 FIELOUX (M.), 1985. — *Développement, émigration masculine et travail féminin. Le cas des femmes Toucouleur de la région du Damga*. Séminaire ORSTOM-CIE, Paris.
 JAMIN (J. Y.), 1986. — La double culture du riz dans la vallée du fleuve Sénégal. *Cahiers de la Recherche — Développement*. Montpellier 12 : 65-77.
 KANE (C. H.), 1984. — *Conseil Interministériel sur les perspectives et stratégies du développement de l'après-barrages*. Ministère du Plan et de la Coopération, Dakar, novembre 1984.
 MATHIEU (P.), 1983. — *Stratégies foncières paysannes et agriculture irriguée dans la vallée du Sénégal*. Colloque international de Saint-Riquier.
 OMVS, 1980. — *Étude Socio-Économique de l'OMVS*. Dakar, 5 volumes.
 OMVS, 1980. — *Bassin du Fleuve Sénégal : aspects fonciers et organisationnels dans le développement de la culture irriguée : l'après-barrages*. CEPC — Document de Travail, Dakar.
 OMVS, 1985. — *Bilan des Campagnes agricoles sur les périmètres irrigués du Bassin du Fleuve Sénégal 1982/83 et 1983/84*. CEPC — Dakar.
 SAED, 1983. — *Étude sur les conditions économiques et sociales du monde rural dans le département de Matam : résultats de l'enquête suivi-évaluation*. Saint-Louis.
 SAED, 1984. — *Deuxième lettre de mission entre le Gouvernement du Sénégal et la SAED*. Saint-Louis, décembre 1984.
 SCHMITZ (J.), 1980. — *Sedentary Fulbe of the Senegal Volley in Workshop on Sahelian Agriculture*. Purdue University (USA).

- SCHMITZ (J.), 1986. — *L'État géomètre : les anciens territoires agro-pastoraux (Leydi) des Peul du Fuuta Tooro (Sénégal) et du Maasina (Mali) et les aménagements hydro-agricoles actuels*. Cahiers d'Études Africaines, 103, XXVI-3.
- SECK (S. M.), 1978. — *Expériences d'aménagement hydro-agricoles dans la moyenne vallée du Sénégal*. ORSTOM, Dakar.
- SYLLA (C. I.), 1989. — *L'administration des terres dans l'après-barrages*. Faculté des Sciences Juridiques et Économiques, Dakar, 98 p., multigr.
- WANE (M.), 1978. — *Réflexions sur le droit de la terre Toucouleur*. Laboratoire d'anthropologie juridique. Université de Paris I.
- WEIGEL (J. Y.), 1982. — *Migrations et production domestique des Soninké du Sénégal*. ORSTOM, Paris.